

De blijvende sleutelpositie van de gemeentesecretaris

Meedenken met college of hulpje van de burgemeester?

Prof. dr. A.F.A. Korsten en mr. dr. J.H.W. Notten ¹

1 Inleiding

'Mijn vader vervulde de plaats van gemeentesecretaris, een woord dat wij moeilijk konden uitspreken. Zozeer waren wij destijds van zijn hoge positie en onmisbaarheid doordrongen, dat, toen hij een keer met verkoudheid in bed lag, wij verbaasd waren het verkeer op straat gewoon te zien doorgaan' (Godfried Bomans, Pieter Bas).

De positie van gemeentesecretaris is al lang niet meer zo 'hoog' en onaantastbaar als in *'Pieter Bas'* maar de functie is nog steeds breed en omvattend. Functies die aan de gemeentesecretaris worden toegedicht zijn:

- schakelaar tussen het bestuurlijk en ambtelijk domein en makelaar tussen eisen en wensen en reële mogelijkheden, tussen vraag en aanbod;
- adviseur van het college en de burgemeester, ingebed in de beschikbaarheid van veel informatie en capaciteit;
- manager van de ambtelijke organisatie;
- teamleider van het managementteam;
- beoordelaar van stukken;
- onderhandelaar met betrekking tot capaciteit en capaciteitsinzet, medezeggenschapszaken en externe betrekkingen;
- in alles een positief voorbeeld voor de ambtenaren en dus iemand met bijzondere aandacht voor integriteit.

Toch heeft de gemeentesecretaris ook te maken gekregen met een functiebeperking, namelijk door de komst van de griffier als secretaris van de raad verdwenen is. De secretaris is thans opgenomen in een duaal bestel waarin gemeenteraden, bijgestaan door een eigen griffier in plaats van de gemeentesecretaris, meer controle moeten uitoefenen en kaders kunnen stellen. De gemeentesecretaris figureert meer dan vroeger in een open samenleving en in een gemeentelijke wereld waarin meer aandacht uitgaat naar beleidsprestaties, benutting van het personeel als reservoir van

¹ **Prof.dr. A.F.A. Korsten** is hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit Nederland (fac. Managementwetenschappen), en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht (fac. Rechtsgeleerdheid). Thans ook lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Trad eerder onder meer op als informateur bij de collegevorming in Den Bosch en Heerlen en als bemiddelaar.

Mr.dr. J.Notten was werkzaam in enkele gemeenten, onder meer als hoofd juridische zaken en plaatsvervangend gemeentesecretaris van de gemeente Heerlen. Hij is thans zelfstandig adviseur en tevens consultant dualisering in het kader van de vernieuwingsimpuls.

energie (in het personeelsbeleid), verantwoording afleggen door B&W aan de raad en transparantie bevorderen.

Amper bekomen van de invoering van de duale structuurwijzigingen van de *Wet dualisering gemeentebestuur*, ligt het in de bedoeling van het kabinet- Balkenende II om in maart 2006 over te gaan tot in invoering van de direct door lokale kiezers gekozen burgemeester. Als dit kabinetsvoornemen in parlementaire zin wordt gerealiseerd, komt na enkele eeuwen een einde aan de door de Kroon benoemde burgemeester (Korsten e.a., 1992). In de opvatting van het kabinet wordt door deze directe burgemeestersverkiezing:

- de betrokkenheid van de burgers bij het lokaal bestuur vergroot;
- de burgemeester verdergaand gelegitimeerd, in de vorm van een positieversterking;
- krijgt de burgemeester als 'lokaal regeringsleider' en formateur van het college een centrale rol bij de collegevorming.

Dan ontstaat dus een situatie van twee legitimiteiten: zowel een gekozen raad als een gekozen burgemeester. Dat is naar verwachting een bron van conflicten die getemperd worden door de vertrouwensregel. Een burgemeester die het vertrouwen niet meer heeft van de raad, kan moeilijk nog in functie blijven.

Zeggenschap over ambtelijk apparaat

Aan deze drie hoofduitgangspunten van het conceptwetsvoorstel *Verkiezing burgemeester* en het wetsvoorstel *Introductie gekozen burgemeester* voor het versterken van de positie van de burgemeester 'nieuwe stijl ligt het geven van zeggenschap aan de burgemeester over het ambtelijk apparaat mede ten grondslag. Door het toekennen van het gezag van de burgemeester over de ambtelijke organisatie, waarin ligt opgesloten *het benoemingsprimaat* van de gemeentesecretaris, zullen er onvermijdelijk *verdere* veranderingen optreden in de recrutering en positie van de gemeentesecretaris. Door de beoogde versterking van de positie van de burgemeester zal de gemeentesecretaris onvermijdelijk moeten reflecteren op de *nieuwe sturende collegerol van de burgemeester*. De samenwerking van de burgemeester met de gemeentesecretaris, met de burgemeester als nieuw 'bevoegd gezag' over het ambtelijk apparaat, voegt in de nabije toekomst een geheel andere dimensie toe aan de taak van deze eerste collegeadviseur. De gemeentesecretaris zal straks gaan functioneren in het *spanningsveld* van de nieuwe rolverdeling tussen de burgemeester als coördinator van het politiek-bestuurlijk proces en de gemeentesecretaris als manager van de ambtelijke organisatie. Plausibel is daarom de vraag naar de nieuwe rol van de gemeentesecretaris: *'Meedenken met het college of hulpje van de burgemeester?'*. In elk geval – het wordt reeds nu gesteld - is een nog sterkere *compatibiliteit van humeuren* nodig tussen secretaris en burgemeester dan thans.

Wij zijn van oordeel dat het noodzakelijk is om als 'opmaat' tot het antwoord op de vraag 'meedenker of hulpje?' de praktische gevolgen van de dualiseringsoperatie

hierbij te betrekken. De invoering van het dualisme en de invoering van de gekozen burgemeester hebben als lokaal-bestuurlijke instrumenten iets gemeenschappelijks.

2 Historische invalshoek

Gemeentewet

De gemeentewet van 1851 die op Thorbeckiaanse leest was geschoeid, bevatte slechts een summiere regeling over het gemeentelijk ambtelijk apparaat. De secretaris moest de raad, het college, de burgemeester en de raadscommissies in alles, wat het hun opgedragen bestuur aanging, *behulpzaam* zijn. De secretaris had lange tijd een juridische, voorbereidende en uitvoerende functie voor het college van B&W. In diens toenmalige functie zag deze toe op de voorbereiding en de uitvoering van raadsbesluiten. In de raadszaal was de secretaris een 'zwijgzame figuur'; de secretaris was vooral 'dé ambtenaar' van het college. Een voorbeeldinstructie van de gemeentesecretaris uit 1891 laat zien dat de gemeentesecretaris een sterk gekleurde *formalistische* functie had en 'hulpje' was van het dagelijks bestuur en de politici in de raad:

'De Secretaris vergezelt, wanneer dit gevorderd wordt, den Burgemeester met gecommiteerden uit de Raad of Burgemeester en Wethouders, wanneer zij zich in of wegens hunne betrekking verplaatsen en houdt desgevorderd aantekening van het behandelde.'

Ook de (inmiddels gedualiseerde) Gemeentewet van 1992 bevat (nog steeds) weinig voorschriften over de gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie. Het enige verschil met de gemeentewet 1851 is dat de gemeentesecretaris de bestuursorganen in hun taakuitoefening '*terzijde*' moet staan. Alleen de ambtsinstructie van de secretaris geeft wat regels over taken en bevoegdheden. Kennisneming van de nieuwe *modelinstructie* voor de gemeentesecretaris leert dat deze gaandeweg is *uitgegroeid* tot een volwaardig bestuurlijk manager (technische bijstandsverlening aan de raad, *terzijde* staan van de burgemeester als bestuurlijk coördinator, goede afstemming tussen bestuursorganen en ambtelijk apparaat). Van de gemeentesecretaris wordt verwacht dat hij een *actieve* rol vervult in het meedenken met het dagelijks bestuur.

De inhoud en de structuur van de Gemeentewet is vooral gewijd aan bepalingen over de samenstelling, de inrichting en bevoegdheden van het gemeentebestuur. De raad, het college, de burgemeester en de commissies zijn in ons representatief-democratisch politiek stelsel exclusief bevoegd en eindverantwoordelijk voor de beleidsvormingsprocessen. Met recht kwalificeert prof. mr. B. de Goede in zijn boek '*Beeld van het Nederlands bestuursrecht*' de ambtelijke organisatie als 'utensiliën van het besturen'. Ambtenaren als werktuig voor bestuur.

Wet en werkelijkheid

Dat ambtenaren vrijwel niet in de Gemeentewet worden genoemd, staat in schril contrast met hun toenemend feitelijk belang. Zoals Raadschelders in zijn dissertatie liet zien, is het aantal gemeenteambtenaren na 1950 sterk gestegen. In zowel de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering als de dienstverlening ten behoeve van de burgers, speelt de ambtelijke organisatie van het gemeentebestuur sinds 1945 een belangrijke rol. Voor de burgers is het ambtelijk apparaat van het gemeentebestuur het eerste aanspreekpunt. De gemeenteambtenaren zijn de *meest zichtbare* vertegenwoordigers van het gemeentebestuur.

Het ambtelijk apparaat werd omvangrijker en breder omdat het aantal taken toenam. De voortschrijdende roep om democratisering van het gemeentebestuur, om openheid en de openbaarheid van bestuur, met steeds mondiger wordende burgers, stelden in de achter ons liggende jaren bovendien steeds zwaardere eisen aan het gemeentebestuur. Van de ambtelijke organisaties 'in de gemeentehuizen' werd bovendien meer slagvaardigheid verlangd. Er ontstonden gaandeweg niet alleen daardoor andere rolopvattingen over het ambtelijk apparaat, ook het denken over management veranderde. Gemeentelijke organisaties moesten meer bedrijfsmatig en prestatiegericht gaan werken, zo predikten de aanhangers van '*new public management*'.

De griffier ernaast

De invoering van de dualiseringswet leidde voor de ambtelijke organisatie en de gemeentesecretaris tot verdere veranderingen in de positie, de rolpatronen en hun functioneren. De gemeentesecretaris moest zijn adviseurschap van de raad zelfs *opgeven* door de invoering van de raadsgriffier.

Reflectie

Gezien het voorgaande is het geen verrassing dat de positie van de gemeentesecretaris in de afgelopen jaren regelmatig binnen de eigen gelederen van gemeentesecretarissen in de belangstelling stond. Functie- en taakanalyse van de gemeentesecretaris, de positie van de gemeentesecretaris, nieuwe ontwikkelingen op het gebied van externe en interne bestuursstructuur, nieuwe bestuurlijke ontwikkelingen op het gebied van politisering, democratisering, inspraak en openbaarheid, vormden aanleiding voor uitvoerige beschouwingen over de functie van gemeentesecretaris. Wij noemen hier het rapport van augustus 1949 van de Nederlandse Bond van Gemeente-ambtenaren en het rapport van het landelijk contactorgaan voor gemeentesecretarissen (L.C.O.) in 1956. Daarnaast verscheen er in 1980 een tweetal rapporten. Het rapport '*De secretarisfunctie in een veranderende organisatie*' was afkomstig van de Nederlandse Bond van Gemeente-Ambtenaren. Van de zijde van de VNG kwam de uitgave: '*Rondom de gemeentesecretaris*'. Dit was een discussienota over nieuwe bestuurlijke ontwikkelingen.

Het is daarom niet verrassend dat, zeker met enkele jaren dualiseringservaring achter de rug en pregnant in het verschiep de beoogde komst van de direct gekozen burgemeester in 2006, de gemeentesecretaris in woelige vaarwater is komen te verkeren. Het overdenken van diens mogelijke rol onder de burgemeester 'nieuwe stijl' is daarom niet zonder betekenis.

3 Duaal bestel

De gemeentesecretaris kreeg door de invoering van het duale bestuursstelsel met ingrijpende structuur- en cultuurveranderingen in de bestuurlijke verhoudingen te maken. Functie, positie en rol van de gemeentesecretaris zijn sterk gewijzigd. De gemeentesecretaris werd 'losgeketend' van de raad en uit een spagaat bevrijd. De raad kreeg zijn griffier; de secretaris werd exclusief de eerste adviseur van het college, dat nu het benoemingsprimaat heeft. We noemen hier nog enkele dualistische veranderingen zoals: de nieuwe positie van de raad ten opzichte van het college, het recht op ambtelijke bijstand voor raadsfracties, de door de raad benoemde wethouders die hiervan geen deel meer uitmaken en de komst van de rekenkamer(functie). In het complex van dualiseringsmaatregelen is hierdoor de eindverantwoordelijke positie van de raad gericht op kaderstellende-, controlerende-, budgetbepalende en volksvertegenwoordigende taken. Het is daarom niet zonder reden dat naast de aandacht voor de raadsgriffiersfunctie ook die van de gemeentesecretaris volop in de belangstelling staat.

De griffier

Blijkens het evaluatierapport 'De eerste klap is een daalder waard!' (Evaluatie eerste fase invoering Wet dualisering gemeentebestuur) van het ministerie van BZK, is het takenpakket van de griffier in 2003-2004 nog voorwerp van stevige discussie. Naast soms secretariële taken heeft de griffier in ruim driekwart van de gemeenten zowel procesmatige als inhoudelijke taken. Een zuiver secretariële invulling van de griffiersfunctie blijkt uitzondering.

De invoering van het dualisme brengt door de ontvlechting van de raad en het college niet alleen grote veranderingen met zich in de bestuurlijke verhoudingen. De wijziging in de bestuurlijke verhoudingen leidt mede door de komst van de raadsgriffier ook tot veranderingen in de verhouding van de gemeentesecretaris tot de ambtelijke organisatie. Van de gemeentesecretaris worden in zijn rolvervulling meer dan ooit bijzondere vaardigheden verwacht als eerste adviseur van het college en als verlengde arm van de burgemeester. We denken hier aan het krachtenspel in de verhouding tussen raad en college.

De burgemeester

Belangrijk is dat de burgemeester als voorzitter van het college door 'de algemene zorgplicht' belast werd met *de eenheid* van het (college)beleid. De burgemeester is als coördinator in het college, sinds maart 2002 verantwoordelijk voor *de integratie* van

de beleidsvoering. Door de collegiale concentratie van de bestuursbevoegdheden en de versterkte regievoering van de burgemeester ten aanzien van de agendering van collegestukken moet de gemeentesecretaris feitelijk zorgen voor een *adequate beleidsintegratie en organisatie van de collegeagenda*. Door de vergroting van de invloed van de raad op de eigen agenda, vervult de burgemeester (als raadsvoorzitter) hierbij een 'dubbelrol'. De secretaris moet de burgemeester meer dan ooit 'ter zijde staan' in diens nieuwe regiefunctie, mede in relatie tot de bestuurlijke gevolgen van de ontvlechting van de raad met het college (verantwoordingstaak e.d.).

Deze dualistische trends vergen van de gemeentesecretaris een herkenbare rolvervulling. De secretaris wordt hierdoor als het ware '*de verlengde arm*' van de burgemeester en meer dan ooit '*het bestuurlijk geweten*' van het college. Tegen de achtergrond van de onderzoeksresultaten van het in 2004 verschenen rapport '*De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden?*' zou de gemeentesecretaris in diens vernieuwde positie en rol als collegeadviseur, ook een bijdrage kunnen leveren aan een verdergaande professionalisering van de wethouders; wethouders die soms knellende banden ervaren in hun 'noodzakelijk' dualistisch opereren.

Verbinder

De tijden zijn al lang voorbij dat de gemeentesecretaris kon bulderen op de secretarie, mocht spreken in B & W en gedwongen werd om te zwijgen in de raad. In zijn nieuwe rol als ambtelijk manager van het college moet de gemeentesecretaris thans meer dan ooit strategisch en tactisch opereren, meedenken en bruggen bouwen. Hij moet bovendien vorm geven aan de samenwerking tussen de collegeambtenaren en de griffieambtenaren en de raadsgriffier. Hij heeft te maken met raadsleden als voorzitters van de raadscommissies. De secretaris als *verbinder*.

Burgemeester in glazen kooi

Door de nieuwe 'burgergerichte bevoegdheden' van de burgemeester (jaarverslag over de omvang en kwaliteit van de dienstverlening en burgerparticipatie, behandeling bezwaarschriften en klachten) komt *de burgemeester in een glazen kooi* en daarover moet de secretaris waken.

Meer verantwoording

Vóór het dualistisch tijdperk lag het accent nog op het verbeteren van de democratie en op de sturing door middel van beleid. Vanwege de versterkte verantwoording door het college ten opzichte van de raad moet de aandacht van de gemeentesecretaris worden verlegd naar *meer beleidsevaluatie* en een *betere verantwoording* van het bestuursbeleid.² De burgemeester moet rapporteren over de kwaliteit van de dienstverlening. De introductie van de rekenkamer(functie) en de

² De aandacht ~~voor dit voor meer~~ bestuurlijke verantwoordingsaspect resulteerde inmiddels in de oprichting van de Stichting Rekenschap. Dit instituut adviseert nu overheden over het afleggen van een betere verantwoording aan de burgers van hetgeen zij doen en hoe ze presteren. De Stichting Rekenschap heeft een indrukwekkende website 'w-w.rekenschap.nl!

invoering van de verordening over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid (art 213a Gemeentewet) kunnen ook een belangrijke rol spelen in de verhoudingen tussen de gemeentesecretaris, het college en de gemeenteraad. De gemeentesecretaris moet daarom voortdurend de vinger aan de pols houden, de kwaliteit van zijn organisatie meten (*benchmarking*) en wellicht *visitaties* toestaan om zo het lerend vermogen van de organisatie te versterken (Korsten, 2004). De 'nieuwe' gemeentesecretaris moet dus oog hebben voor nieuwe instrumenten en bij de tijd blijven. De kansen voor pur sang juristen of economen om een succesvol gemeentesecretaris te zijn nemen af want de gemeentesecretaris moet juist multiperspectivisch kunnen denken en kunnen integreren..

Dat trekt een zware wissel trekken op de rolvulling en de positie van zowel de gemeentesecretaris als de griffier. In het weekblad Binnenlands bestuur van 16 april 2004 wordt nog eens gestipuleerd dat het succes van het dualisme wordt bepaald door de cultuur en de wijze waarop politiek wordt bedreven. De daar geponeerde stelling luidt: 'De juristen moeten een stapje terug doen. Dualisme moet politicologisch benaderd worden'. Met deze stelling wordt meer aandacht gevraagd voor de aspecten van keuzevraagstukken, de relatie met de samenleving, de politieke profilering en het politieke debat. De gemeentesecretaris moet daarom in zijn dualistisch functioneren dan in het monistisch tijdperk meerdere vaardigheden aan de dag leggen en bijvoorbeeld ervoor zorgen dat de collegeleden (nog) betere debaters worden.

3 De rol van de gemeentesecretaris en griffier nader bezien

Van positie- naar rolbezinning

De structuur- en cultuurveranderingen in het lokale bestuursstelsel zullen hun wissel trekken op de positie van de gemeentesecretaris. Zaken als 'taken en bevoegdheden' zullen in de toekomst *minder* aandachtspunt zijn. De discussies over de rolopvattingen en rolverwachtingen zullen *meer* de boventoon gaan voeren. De regeltjes in de ambtsinstructie van de gemeentesecretaris ten spijt. Dat geldt ook voor griffiers die een deel van de taak van de secretaris overnamen. Recente onderzoeken over de raadsgriffiersfunctie versterken dit beeld. Blijkens het nationaal griffiersonderzoek 'Gezocht: de raadsgriffier' geeft de algemene omschrijving van de taken en bevoegdheden van de griffier, gelet op de sterke verschillen per gemeente, ook aanleiding tot een lokale (praktische) invulling van de griffiersrol. In het griffiersonderzoek stonden centraal de rol- en taakopvattingen van de griffiers, welke doelen zij nastreven, welke rollen deze spelen en welke ruimte en mogelijkheden ze daarvoor krijgen. De discussies over de griffiersrol voltrekken zich blijkens het genoemde SGB0-onderzoek op het niveau van vier dimensies, met elk twee uiterste rollen:

- voortrekker/uitvoerder,
- doener/denker,

- verbinder/polarisator,
- procescoach/inhoudscoach.

Het lijkt ons niet al te gewaagd om nu en in de toekomst deze rolopvattingen en rolverwachtingen óók toe te delen aan de gemeentesecretaris. Ook in het onderzoek van het GTP OrganisatieAdvies (*'Raadsgiffier, diehard of softie?'*) is het inzicht over de gewenste rol van de griffier object van onderzoek; taak en bevoegdheden zijn ook hier naar de achtergrond verdrongen. Wel zien we dat burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen, zij het niet steeds overeenstemmend, de griffier vooral typeren als verbinder, mentor, analist, koersbepaler, realisator en coördinator.

Driehoek voor verbindingen

Wat leert nu een concrete analyse van de staat van de dualisering in steden, zoals Eindhoven, over de rol van de secretaris? Een van de grote problemen in het dualistisch bestel blijkt het *solisme*. We lichten dit kort toe.

De raad is eigenlijk de 'reder' en B&W de 'kapitein'. De reder bepaalt het doel en de realisatiemomenten, terwijl de kapitein de uitwerking van het traject en de halteplaatsen aangeeft. In de praktijk blijkt veel goed te gaan als reder en kapitein oog hebben voor elkaars rol en evenwichtig communiceren, maar veel praktijken laten zien dat de reder nogal eens kapitein wil zijn en de kapitein soms reder. Als de een de ander 'van tafel speelt' gaat het mis en ontstaat een gebrek aan legitieme patroonmatigheid in het verkeer tussen B&W en raad en omgekeerd. Diverse evaluaties van de staat van de dualisering in specifieke gemeenten tonen dit aan (Korsten, 2004b). B&W kennen een lijst van gewichtige items die de raad worden voorgelegd en raden kennen vaak ook een lijst van items waarop men kaderstellend actief wil zijn. Maar een lijst met prioriteiten voor kaderstelling is nog geen overleg. De gemeentesecretaris moet in het dualistisch bestel meer dan voorheen met de griffier en burgemeester – in *driehoeksoverleg* – zorg dragen voor een adequate manier van beleidsconversatie 'tussen reder en kapitein'.

Startnotities positief

Startnotities blijken daartoe een geschikt middel. Een startnotitie bevat informatie over het waarom van beleidsactie, doelstellingen van actie, procesaspecten en randvoorwaarden. Een startnotitie, zeg over jeugdbeleid, is dus niet alleen procesmatig maar ook inhoudelijk. Een voorbeeld kan zijn een startnotitie over parkeerbeleid waarin B&W aangeven of ze meer ondergronds of bovengronds parkeren mogelijk willen maken, en meer geconcentreerd of gedeconcentreerde lokaties wensen te kiezen, welke alternatieve scenario's met uitvoerings-, budgettaire en procesconsequenties uitgewerkt worden en wanneer de raad er nog aan te pas komt.

In het evaluatie-onderzoek *'De staat van de dualisering in Eindhoven'* is door een van ons vastgesteld dat de rolverwachting van gemeentesecretaris en griffier een punt van aandacht is (Korsten, 2004b). Regelmatig overleg tussen de voorzitter van het

raadspresidium, de griffier en de gemeentesecretaris blijkt nodig om de patroonmatigheid in het verkeer tussen B&W en raad te verbeteren. B&W moeten vaker met startnotities komen om de raad een kaderstellende rol te laten vervullen en ook de raad zelf kan startnotities (laten) opstellen. Startnotities zijn bij uitstek geschikt om de andere actor uit te nodigen een standpunt te bepalen. Gemeenten als Deventer deden hier goede ervaringen mee op.

Gemeentesecretaris, burgemeester en griffier vormen dus een driehoek die de betrekkingen kan optimaliseren, zeker als sprake is van teveel solisme na maart 2002. Startnotities van het college moeten er komen om het overleg 'tussen kapitein (college) en reder (raad) vorm te geven'.

4 De toekomstige positie van de gemeentesecretaris

Na het voorgaande, kunnen we nu de wetsvoorstellen beoordelen.

Krachtiger burgemeester vraagt sterke secretaris

Wanneer we de beoogde wijzigingen van de Gemeentewet voor de invoering van de direct gekozen burgemeester nader onder de loep nemen dan blijkt al snel dat naast de voorgenomen verandering in de aanstellingswijze van de burgemeester, het voorstel voor de gekozen burgemeester van minister De Graaf grote gevolgen heeft voor het gemeentebestuur. Zowel de raad, het college maar vooral de ambtelijke organisatie en meer in het bijzonder de gemeentesecretaris, krijgen te maken met vele nieuwe elementen in het gemeentelijk bestuursstelsel. Onder leiding van de burgemeester 'nieuwe stijl' voltrekt zich een aantal ingrijpende veranderingen in het speelveld van de bestuurlijke besluitvorming.

Met het concept wetsvoorstel voor de gekozen burgemeester worden nogal wat instrumenten aangereikt om *de sturende rol* van de burgemeester bij de politieke besluitvorming te versterken. Wij stellen vast dat de toekomstige burgemeester een aantal bijzondere bevoegdheden worden toegedicht op het gebied van het proces van collegevorming, de personele samenstelling van het college, de collegiale portefeuillevreiding, de verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid en de verantwoordelijkheid voor het ambtelijk apparaat. Van het voorliggend concept wetsvoorstel over de direct gekozen burgemeester, is een *aardverschuiving* in zowel de bestuurlijke als de ambtelijke verhoudingen te verwachten. Door de beoogde invoering van de gekozen burgemeester wordt deze straks 'de baas over ambtenaren' aldus de veelzeggende 'kop' in een recent artikel van het weekblad Binnenlands Bestuur. De positie van de ambtelijke organisatie rond het college en die in het bijzonder van de gemeentesecretaris zal sterk van inhoud en karakter veranderen.

De gekozen burgemeester moet in het concept voorstel tot wijziging van de Gemeentewet, toezien op de eenheid van het collegebeleid. De gemeentesecretaris en diens ambtelijke organisatie worden dan stevig gekoppeld aan de burgemeester 'nieuwe stijl'. De gekozen burgemeester krijgt het benoemingsprimaat van de secretaris. Hij zal diens instructie vaststellen (het regelen van taak en bevoegdheden)

en regels geven voor de ambtelijke organisatie. Het is evident dat vanuit het gezichtspunt van de voorstellen van minister De Graaf de gemeentesecretaris de eerste 'man of vrouw' wordt van de burgemeester om deze in zijn nieuwe taken 'terzijde te staan'.

Vermijden van gladde evenwichtsbalk

Uit de memorie van toelichting van het concept wetsvoorstel *'Introductie gekozen burgemeester'* blijkt dat dit de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de eenheid van het collegebeleid sterk accentueert. In het verlengde van zijn bevoegdheid tot het maken van een benoemingsvoordracht van de wethouders aan de raad, de vaststellingsbevoegdheid van de college-agenda en de benoemingscompetentie van de gemeentesecretaris, wordt de burgemeester nieuwe stijl, een bestuurder die aan de rolverwachting en de rolvulling van zowel de wethouders als de gemeentesecretaris hoge eisen zal gaan stellen. Doet hij dat niet dan zal de gekozen burgemeester *besturen vanaf een 'smalle en gladde evenwichtsbalk'*. Bovendien zal door de beoogde zeggenschap van de burgemeester over de ambtelijke organisatie (vaststellen ambtsinstructie secretaris en het vaststellen van de regels over de ambtelijke organisatie) ook een gemeentesecretaris en ambtelijke organisatie *'nieuwe stijl'* gaan ontstaan.

Druk op de ambtelijke ketel

De gekozen burgemeester zal als 'man' of 'vrouw' van het volk gevoed door electorale steun 'ramen en deuren van menig gemeentehuis openen'. Zaken als verkokerde beleidsvorming, burgerparticipatie, klachtenbehandeling, verbetering van de dienstverlening en voortvarendheid in ambtelijk optreden, zullen vanwege de aanwezigheid van de electorale achterban van de burgemeester nieuwe stijl, mogelijk eerder kunnen worden aangepakt. De beoogde lokale 'aanstellingslijn' van de gekozen burgemeester is nu eenmaal korter dan die naar de huidige benoemingsresidentie in Den Haag.

5 Conclusie

Voor de gemeentesecretaris (en óók diens ambtelijke organisatie) vraagt de invoering van de direct gekozen burgemeester om een nieuw en dynamisch élan bij de rolverwachting en rolinvulling van de 'gemeentesecretaris nieuwe stijl'. Bij deze nieuwe rolverwachting van de gemeentesecretaris die als 'opmaat tot de direct gekozen burgemeester, reeds is ingezet bij de invoering van de dualiseringsoperatie past uitsluitend 'een meedenken met het college'. Ook bij het ontstaan van politieke spanningen tussen de (gekozen) burgemeester en de rest van het college betekent dit niet per definitie dat de gemeentesecretaris, met uitsluiting van de overige leden van het college, de burgemeester moet ondersteunen. De (oorspronkelijke) formele aanstellingsafhankelijkheid van de gemeentesecretaris hoeft voor de gemeentesecretaris geen belemmering te vormen om zich in te zetten voor de eenheid van het college(beleid).

Zowel formeel als materieel is de gemeentesecretaris gemeenterechtelijk 'geroepen' zich in te zetten voor het terzijde staan van *alle* in zijn omgeving verkerende bestuurlijke actoren (de burgemeester, het college en de door hen ingestelde commissies). Dat de burgemeester zeggenschap heeft over de ambtelijke organisatie en daarvan afgeleid over de gemeentesecretaris, doet niet af aan de omstandigheid dat op formele en materiële gronden kan worden verdedigd dat de secretaris *in een gezagsverhouding staat tot het college*. Het benoemingsprimaat van de burgemeester doet hier niet aan af. De gezagsverhouding tot het college wordt immers ingekleurd door enerzijds de hoorplicht van de burgemeester bij de secretarisbenoeming en anderzijds door de (op voordracht van de burgemeester) schorsings- en ontslagbevoegdheid van het college (!).³ Bij een open en participatieve bestuursstijl in het gemeentehuis en 'op straat', heeft de gemeentesecretaris in diens 'meedenken met het college' bij een adequate rolopvatting en rolvervulling weinig te vrezen!

De tijd dat het functioneren in ambten in het openbaar bestuur per definitie waarborgen bieden 'voor een benoeming voor het leven' is voorbij! In spreekwoordelijke zin geldt voor zowel de burgemeester als de gemeentesecretaris niet meer de benoemingsconstellatie: *'ééns burgemeester, blijft (altijd) burgemeester'*. Of: *eens secretaris, blijft secretaris*. Met de invoering van het dualisme en de direct gekozen burgemeester is ook de tijd van angsthazen voorbij!

Een gemeentesecretaris als 'exclusief' hulpje van de burgemeester zal in het toekomstige nieuwe gemeentelijk democratisch krachtenspel (raad, college en burgers) geen 'lang' bestuurlijk (adviseurschaps)leven beschoren zijn. Maar de gemeentesecretaris zal natuurlijk wel in de buurt moeten vertoeven van krachtige burgemeesters, die een fors programma etaleren en dat willen waarmaken. De Guiliani's van het lage land zullen krachtige steun eisen en uitwerking van hun geproclameerde plannen anders zijn ze 'gezien'. Het optreden van burgemeesters als G.Leers van Maastricht, met zijn streven naar duidelijkheid op handhavinggebied, is hier een voorloper van. Voor een slappe, terughoudende gemeentesecretaris zal geen plaats meer zijn. Ambtelijk leiderschap gevraagd!

Literatuur over gemeentesecretaris

- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie, Tweede Jaarbericht, De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden?, 's-Gravenhage, 2004.
- Berge, J.J.J.M. ten (red.) e.a., Provincie, Gemeente- en Waterschapswet, Kluwer, Deventer, 1994.
- Berveling, J. e.a., De deugd in het midden – Over de sleutelpositie van de gemeentesecretaris, Eburon, Delft, 1997.

³ Volgens sommigen gaat het hier om een weeffout in het wetsvoorstel.

- Bordewijk, P., Gemeentesecretaris moet primair college ondersteunen, in: Binnenlands Bestuur, 7 april 1989, p. 31.
- Brederveld, E., Gemeenterecht, Kluwer, Deventer 2002 (zesde druk).
- Camps, Th., De gemeentesecretaris, het managementteam en de beleidscoördinatie, in: - Korsten, A.F.A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Samsom, Alphen, 1998, pp. 336-348.
- Cox, J. e.a., En bracht de schare tot kalmte – Bespiegelingen over de gemeentesecretaris door de eeuwen heen, Sdu, Den Haag, 1997.
- Elzinga, D.J., De raad heeft het laatste woord, in: Binnenlands bestuur, 28 maart 2003,
- Gekozen burgemeester baas over ambtenaren, in: Binnenlands Bestuur, 16 april 2004.
- Gemeentewet, Concept tekst relevante hoofdstukken van de Gemeentewet waarin beoogde wijzigingen van het concept wetsvoorstel Introductie gekozen burgemeester zijn verwerkt
- Gemeentewet, Wijziging van de Gemeentewet in verband met de invoering van de gekozen burgemeester (Wet introductie gekozen burgemeester), MvT.
- GTP OrganisatieAdvies, Raadsgriffier, diehard of softie: Trendonderzoek 2003 naar rollen en rolopvattingen over de raadsgriffier, Zeist, 2003.
- Goede, B. de, Beeld van het Nederlands bestuursrecht, Vuga, 's-Gravenhage, 1986, vijfde druk.
- Guiliani, R.W., Leiderschap, Het Spectrum, Utrecht, 2002.
- Inzake het dualisme moeten juristen een stapje terug doen, in: Binnenlands Bestuur, 16 april 2004 .
- Korsten, A.F.A. e.a. (red.), De benoemde of gekozen burgemeester, Van Gorcum, Assen, 1992.
- Korsten, A.F.A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Korsten, A.F.A., De staat van de dualisering in Eindhoven, Heerlen, 2004b.
- Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeenten, Heerlen, 2004a.
- Kuiper, W., Gekozen burgemeester dichterbij, in: VNG Magazine, 16 april 2004
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De eerste klap is een daalder waard: Evaluatie eerste fase invoering Wet dualisering gemeentebestuur, 's-Gravenhage, 2002.
- Nederlandse Bond van Gemeente-ambtenaren, De secretarisfunctie in een veranderende organisatie, Amersfoort, 1980.
- Poorthuis, F., Bulderen op de secretarie, in: Intermediair, 9 febr. 1990, p. 35.
- Raadschelders, J., Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen – Een historisch-bestuurskundig onderzoek in vier Noord-Hollandse gemeenten, VNG-Uitgeverij, Den Haag, 1990.
- SGBO, Gezocht: de raadsgriffier, Nationaal griffiersonderzoek 2003, Den Haag, 2003.
- Sikkes, P. en A.Zadel, A., Beknopt leerboek voor het gemeenterecht, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1958, tiende druk.

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Rondom de gemeentesecretaris, 's-Gravenhage 1980.
- VNG, De Gemeentewet van oud naar nieuw, VNG-Uitgeverij, 's-Gravenhage 1993.
- Wet Dualisering gemeentebestuur, MvT, TK 2000-2001, 27751, nr. 3.