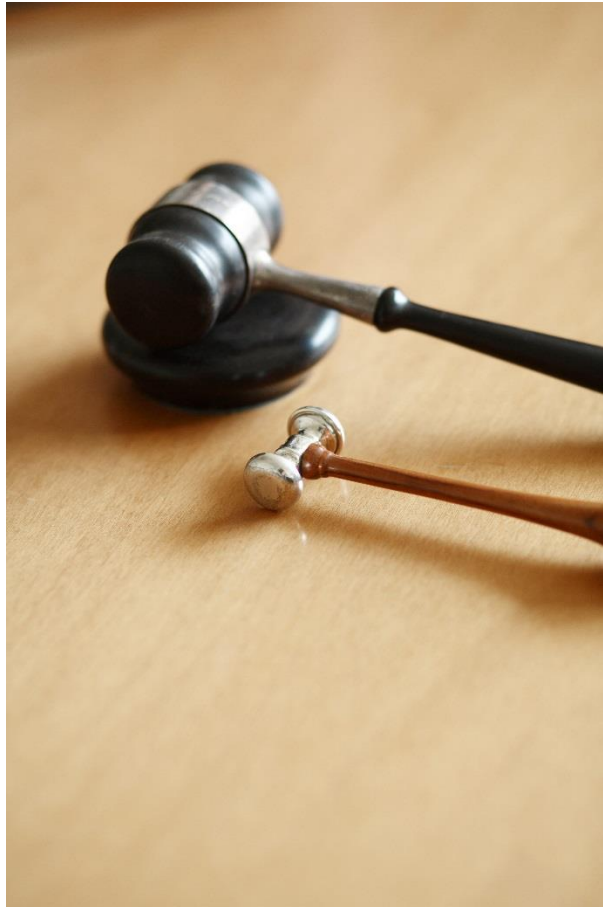


**‘Hoeder van de raad’ of ‘functie zonder inhoud’?**  
Een beschouwing op het vicevoorzitterschap van de  
gemeenteraad



dr. Niels Karsten MA  
Sabine van Zuydam MSc

14-11-2017



## LEESWIJZER

In dit rapport doen we verslag van een onderzoek naar de rol van de waarnemend gemeenteraadsvoorzitter, ook wel 'vicevoorzitter' genoemd, die de gemeenteraad op basis van artikel 77, lid 1 Gemeentewet kan benoemen. Het onderzoek werd verricht in opdracht van Raadslid.Nu.

Het rapport opent met een inleiding op de relevantie van onderzoek naar de rol van de vicevoorzitter. In hoofdstuk 2 gaan we kort in op de **wettelijke achtergrond** van de rol van de vicevoorzitter van de gemeenteraad. In hoofdstuk 3 staan de belangrijkste **feiten en cijfers** centraal: wie zijn de vicevoorzitters van gemeenteraden, zijn zij bewust aangewezen door de gemeenteraad en waarom? Vervolgens gaan we, in hoofdstuk 4, in op de vraag wat de rol van de vicevoorzitter in de praktijk inhoudt: wat zijn de belangrijkste **taken en verantwoordelijkheden** van de vicevoorzitter? In hoofdstuk 5 gaan we in op de **competenties en vaardigheden** die van belang zijn voor het goed functioneren van een vicevoorzitter. Daarna besteden we, in hoofdstuk 6, aandacht aan de **rolverdeling** tussen vicevoorzitters, raadsleden, burgemeesters en griffiers en de belangrijkste aandachtspunten in die relaties. In hoofdstuk 7 gaan we in op de **belangrijkste conclusies en aanbevelingen**. In het afsluitende hoofdstuk 8 bieden we een aantal **handreikingen voor het keuzeprocess**; we bespreken daarin zeven vragen die de gemeenteraad zich volgens ons zou moeten stellen.

Gemeenteraadsleden raden we aan in ieder geval de hoofdstukken 7 en 8 te lezen. Daarin komen de belangrijkste vragen en keuzes die een gemeenteraad kan maken aan bod.

Vicevoorzitters raden we aan om in ieder geval de hoofdstukken 4, 5, 6, 7 en 8 te lezen. Daarin komt onder andere aan bod welke competenties er van vicevoorzitters worden gevraagd.

Griffiers raden we aan in ieder geval de hoofdstukken 2, 5, 6, 7 en 8 te lezen, die hen onder andere meer zicht geven op waar zij vicevoorzitters in zouden kunnen ondersteunen.

Burgemeesters raden we aan de hoofdstukken 6, 7 en 8 te lezen, waarin onder andere de rolverdeling tussen burgemeester en vicevoorzitter aan bod komt.

Beroepsverenigingen raden we aan de hoofdstukken 7 en 8 te lezen, omdat daarin de belangrijkste aanbevelingen aan hen staan.

Wie breder geïnteresseerd is in het onderzoek en de uitkomsten nodigen we uiteraard graag uit om het hele rapport te lezen.

## Inhoud

1. Het vicevoorzitterschap van de gemeenteraad: een onderbelichte functie? .....	5
2. De bevoegdheid van de gemeenteraad om een eigen vicevoorzitter aan te wijzen .....	9
3. Feiten en cijfers.....	12
3.1. Gebruik van de bevoegdheid ex artikel 77, lid 1 Gemeentewet .....	12
3.2. Overwegingen achter het gebruik van de bevoegdheid.....	12
3.3. Overwegingen om <i>geen</i> gebruik te maken van de bevoegdheid .....	14
3.4. Wie vervullen de rol van vicevoorzitter? .....	15
4. Wat houdt de rol in? .....	16
4.1. Inhoud van de functie .....	16
4.1.1. Vervanging bij verhindering of ontsteltenis.....	16
4.1.2. Technisch voorzitterschap .....	17
4.1.3. Bijkomende functies .....	21
4.2. Belang van de functie.....	24
4.3. Verantwoordelijkheden van de vicevoorzitter .....	27
4.3.1. Belangrijkste verantwoordelijkheden.....	27
4.3.2. Hoeder van de gemeenteraad!?	29
4.4. Tijdsbesteding .....	30
5. Competentieprofiel voor vicevoorzitters.....	32
5.1. Gezag en draagvlak in de raad .....	32
5.2. Onafhankelijkheid .....	32
5.3. Competenties.....	36
6. De rolverdeling tussen burgemeester, griffier en vicevoorzitter .....	39
7. Conclusies en aanbevelingen .....	44
7.1 Conclusies .....	44
7.2 Aanbevelingen .....	45
8. Handreikingen voor het keuzeprocés voor een vicevoorzitter van de gemeenteraad .....	48
Referenties.....	53
Bijlage 1. Overzicht deelnemers panelgesprekken.....	55

## 1. Het vicevoorzitterschap van de gemeenteraad: een onderbelichte functie?

Artikel 77, lid 1 Gemeentewet<sup>1</sup> bepaalt, dat de gemeenteraad de bevoegdheid heeft om uit zijn midden een waarnemend raadsvoorzitter aan te wijzen. Doet de gemeenteraad dit niet, dan wordt het voorzitterschap van de gemeenteraad bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester waargenomen door het langstzittende lid van de raad. Deze ‘vicevoorzitter’ zit bijvoorbeeld de gemeenteraad voor als de burgemeester afwezig is, of vervangt hem of haar in zo’n geval bij een werkbezoek. Een meerderheid van de gemeenteraden in Nederland maakt gebruik van de bevoegdheid om een vicevoorzitter aan te wijzen, zo blijkt uit voorliggend onderzoek. Tegelijk stelt Van Ostaijen (2016) vast, dat de rol van de vicevoorzitter als eigenstandige functie binnen het lokaal bestuur op dit moment nog maar beperkt ontwikkeld is. De waarnemend raadsvoorzitter is daarmee, 15 jaar na de dualisering, in ieder geval niet de ‘hoeder van de gemeenteraad’ geworden die er door sommigen wel in werd gezien (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, 2004). De rol van de vicevoorzitter is er ook niet meteen één die in beschouwingen op de toekomst van het lokaal bestuur de volle aandacht krijgt (zie bijvoorbeeld Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, 2016; Denktank VNG, 2016). Een enkeling kwalificeert het vicevoorzitterschap zelfs als een “functie zonder inhoud”, zoals een raadslid in onze enquête deed.

Aanleiding om als gemeenteraadsleden, maar ook als griffier of burgemeester, actief en bewust over de rol en de verantwoordelijkheden van de vicevoorzitter na te denken is er echter wel degelijk. Tilburg University steunt de vereniging Raadslid.Nu daarom graag in haar voornemen gemeenteraden te ondersteunen in het nadrukkelijker nadenken over de vragen wie het vicevoorzitterschap invult, wat die taak behelst, wat de *couleur locale* is en wat ze vraagt van de betreffende raadsleden. Wij zien daarvoor ten minste vier redenen: (a) de veranderende rol van de gemeenteraad, (b) de veranderende samenstelling van gemeenteraden, (c) de veranderende rol van de burgemeester en (d) de kans om te leren van de ervaringen met gemeenteraadsvoorzitters in Vlaanderen.

### *a) Veranderende rol van de gemeenteraad*

In de eerste plaats verandert de rol van de gemeenteraad fundamenteel door de opkomst van een participatiesamenleving en als gevolg van decentralisatie en regionalisering (Kruiter & De Lange, 2014; Gilsing, Boutellier, Nederland, Noordhuizen & Smits van Waesberghe, 2015; Fraanje, 2015). Dat transformatieproces vraagt om een raad die actief nadenkt over zijn rol in het lokale bestuur en in de samenleving en die in staat is innovatieve manieren van werken te ontwikkelen. Er zou zelfs een “grondige verandering van de gegroeide cultuur” nodig zijn, en daarvoor is “onderlinge samenwerking in de raad” nodig (Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), 2016a, p. 27; zie ook Raad van State, 2017, pp. 15-17). De gemeenteraad wordt echter gekenmerkt door verdeeldheid. Aan die verdeeldheid ontleent de gemeenteraad, als politiek orgaan, deels zijn bestaansrecht. Tegelijk maakt ze het lastiger om het goed functioneren van de gemeenteraad te bewaken en daarin te vernieuwen (Van Ostaijen, 2016, p. 9), en het wordt moeilijker om tot constructieve samenwerking te komen binnen de raad (Raad van State, 2017,

---

<sup>1</sup> 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.

p. 17). “Het gebeurt slechts in uitzonderlijke gevallen dat de gemeenteraad gezamenlijk en eensgezind een vuist maakt”, stelt Van Ostaaijen (2016) vast, en hij oppert de mogelijkheid om de vicevoorzitter van de gemeenteraad daarom een bijzondere verantwoordelijkheid te geven voor het functioneren van de raad als geheel. Uiteraard hebben burgemeesters - als voorzitter van de gemeenteraad - en griffiers daar ook een verantwoordelijkheid in, maar die voelen zich minder verantwoordelijk voor het begeleiden van de raad in het nadenken over, bijvoorbeeld, zijn rol ten opzichte van het college, zo constateert Van Ostaaijen (2016). Daar zou ruimte kunnen liggen voor de vicevoorzitter. In diezelfde lijn riep hoogleraar Peters (2017) recent op tot meer eigenstandig leiderschap vanuit de raad. Een raad die leiderschap toont is beter in staat de controlerende taak ten opzichte van het college handen en voeten te geven, de verbinding met de samenleving te leggen en zich niet te veel af te laten leiden door het college, zo stelt zij. Ook in het organiseren van dat leiderschap vanuit de raad zou de vicevoorzitter een actieve rol kunnen spelen.

#### *b) Veranderende samenstelling van gemeenteraden*

In de tweede plaats hebben gemeenteraden te maken met een toenemend aantal fracties en een toenemend aantal partijen dat nodig is voor lokale meerderheden (Krouwel & Geurkink, 2016). Die fragmentatie kan in democratische zin positief uitwerken omdat daarmee de verscheidenheid aan opvattingen die in de lokale samenleving bestaat goed in de raad is vertegenwoordigd, maar de versnippering brengt ook praktische en politieke problemen met zich mee (Krouwel & Geurkink, 2016, p. 127). Zo bestaat het risico dat politieke polarisatie en spanningen toenemen (idem, 136), wat het voor een raad nog lastiger kan maken om zich als één geheel op te stellen en de benodigde samenwerking tussen fracties te bewerkstelligen. Burgemeesters hebben, als voorzitter, een rol in het begeleiden van dat proces, maar zij voelen meestal een grotere verantwoordelijkheid voor het functioneren van het college en stellen zich veelal terughoudend op in hun relatie met de gemeenteraad (Van Ostaaijen, 2016). Zeker met vraagstukken als fragmentatie of politisering in de raad houden burgemeesters zich veelal niet actief bezig, omdat dat vooral de verantwoordelijkheid van de raad zelf zou zijn (Karsten, Schaap, Hendriks, Van Zuydam & Leenknecht, 2014, p. 77). Ook griffiers hebben uiteraard een rol in het in goede banen leiden van de fragmentatie van de gemeenteraad, maar de middelen en mogelijkheden van de griffie zijn beperkt en hun inzet in dit kader zorgt al voor een extra belasting van griffiers (Krouwel & Geurkink, 2016, p. 135). Nauwere samenwerking met en ondersteuning vanuit de gemeenteraad in de persoon van de vicevoorzitter, kan mogelijk bijdragen aan het accommoderen van fragmentatie en het voorkomen van de praktische en politieke problemen die ermee gepaard kunnen gaan.

#### *c) Veranderende rol van de burgemeester*

In de derde plaats is het ambt van de voorzitter van de gemeenteraad, de burgemeester, de afgelopen jaren zo fundamenteel veranderd, dat ook dat aandacht vraagt voor de rolverdeling tussen burgemeester en vicevoorzitter. Van de gestage uitbreiding van de openbare orde en veiligheidsportefeuille van de burgemeester die in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden gaat een politiserende werking uit, vooral vanwege de politiek-maatschappelijk gevoelige aard van verschillende bevoegdheden. Het ambt van burgemeesters wordt daarmee politieker (Sackers, 2010; Elzinga, 2013; Karsten, Schaap & Hendriks, 2014). Dat kan op gespannen voet staan met hun rol als onpartijdig waker en verbinder. Bovendien zijn de institutionele verhoudingen tussen burgemeester en gemeenteraad inmiddels zodanig veranderd dat

de burgemeester voor zijn benoeming, aanblijven en herbenoeming sterk politiek afhankelijk is geworden van de gemeenteraad (Karsten & Boogers, 2014). Die ontwikkelingen brengen ons dicht bij de aloude discussie over de vraag of de dubbelfunctie van de burgemeester als voorzitter van college én raad wel een gelukkige is (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, 2004; Rob, 2016b). Tegenstanders daarvan wijzen er veelal op, dat deze ‘spagaat’ modelmatig niet past in een dualistisch stelsel en de burgemeester ook in de praktijk in de problemen kan brengen (zie ook Karsten & Aardema, 2006). Voorstanders van het gecombineerde voorzitterschap zien in de praktijk niet zoveel problemen en wijzen erop dat burgemeesters in deze positie juist een belangrijke verbinding tussen raad en college kunnen leggen (Karsten, Schaap, Hendriks, *et al.*, 2014, pp. 75-77). We beogen zeker niet dat debat hier te beslechten; maar de ontwikkelingen in en rond het burgemeestersambt maken wel dat de rolverdeling tussen burgemeester en vicevoorzitter een actueel en relevant onderwerp is van gesprek (Van Ostaaijen, 2016; zie ook Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, 2004). In de praktijk zien we in voorliggend onderzoek namelijk gevallen waar voor dat gesprek geen ruimte is en gevallen waarin *ad hoc* oplossingen worden gezocht op het moment dat er al politieke spanningen rondom het voorzitterschap van de gemeenteraad zijn ontstaan.

#### *d) Leren van Vlaanderen*

Ook een blik over de grens geeft aanleiding om over het samenspel tussen burgemeester en de vicevoorzitter na te denken. In 2007 kregen Vlaamse gemeenteraden de mogelijkheid om een andere voorzitter dan de burgemeester aan te wijzen. Dat kon een raadslid zijn, maar ook een schepen. Het doel van deze maatregel was de positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college te versterken (Buylen, Castenmiller & De Ceuninck, 2014). Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 opteerde nog 68% van de Vlaamse gemeenten voor het traditionele model met de burgemeester als voorzitter van de gemeenteraad, maar anno 2017 heeft al 71% van de gemeenteraden bij onze zuiderburen een eigen voorzitter (Karsten, De Ceuninck & Reynaert, 2017). Dat is vrijwel altijd een raadslid, en in een enkel geval een schepen. Natuurlijk spreken we hier over een heel ander, monistisch bestuursmodel. Toch biedt een vergelijking met Vlaanderen, rekening houdend met de institutionele en culturele verschillen, goede mogelijkheden om van de ervaringen te leren. Er zijn namelijk ook veel overeenkomsten in het functioneren van Nederlandse en Vlaamse gemeenteraden (Van Ostaaijen, 2017). Bovendien lijkt juist in een dualistisch stelsel zoals het Nederlandse het vraagstuk van het voorzitterschap van de raad relevant. De ervaringen uit andere landen laten we vanwege de beperkte vergelijkbaarheid voor nu buiten beschouwing (zie bijvoorbeeld Boogers *et al.*, 2016).

#### **Doel van dit rapport**

Aanleiding om na te denken over de vraag wat het vicevoorzitterschap behelst is er dus voldoende. In dit rapport gaan we in op verschillende aspecten van die vraag. Doel is in beeld te brengen wat de rol van de vicevoorzitter in de praktijk inhoudt en welke competenties dat vraagt. Daarnaast bieden we met dit rapport handvatten voor het keuzeprocess voor vicevoorzitters. We beogen daarbij uitdrukkelijk *niet* om gemeenteraden voor te schrijven hoe ze tegen de rol van de vicevoorzitter zouden moeten aankijken of hoe ze met die rol om zouden moeten gaan. Wel proberen we, op basis van een enquête onder raadsleden en griffiers en aanvullende gesprekken, inzicht te geven in hoe op dit moment tegen het

vicevoorzitterschap aan wordt gekeken. Daaruit destilleren we de belangrijkste keuzes voor gemeenteraden, die we samenvatten in 7 vragen die de gemeenteraad zich volgens ons zou moeten stellen. We streven dus naar een zekere bewustwording onder gemeenteraadsleden en griffiers en adviseren hen uitdrukkelijk na te denken over de vragen die we in dit rapport stellen. Voor die discussie proberen we ook handvatten aan te reiken.

### Onderzoeksverantwoording

Om meer te weten te komen over hoe raadsleden en griffiers denken over de rol en de verantwoordelijkheden van de vicevoorzitter van de gemeenteraad, is in juni 2017 via Overheid in Nederland een digitale enquête verspreid onder raadsleden en griffiers. De enquête is uiteindelijk door 1.727 raadsleden (19,8%) ingevuld, evenals door 245 griffiers (64,0%). Voor gedetailleerde informatie over de respons verwijzen we graag naar de separate rapportages van Overheid in Nederland.

Aspecten die mogelijk invloed hebben op de oordelen van raadsleden over de rol van de vicevoorzitter zijn 1) of de respondent zelf vicevoorzitter is, 2) partijpolitieke kleur, 3) vertegenwoordiger van een coalitie- of oppositiepartij en 4) gemeentegrootte. Wat betreft partijpolitieke kleur en vertegenwoordiger van een coalitie- dan wel oppositiepartij, zijn de raadsleden die de enquête hebben ingevuld representatief voor alle raadsleden in Nederland. Als het gaat om gemeentegrootte is er een kleine vertekening in de respons: raadsleden uit gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners zijn enigszins ondervertegenwoordigd, terwijl raadsleden uit gemeenten met 20.000-49.999 inwoners en raadsleden uit gemeenten groter dan 100.000 inwoners enigszins oververtegenwoordigd zijn. Daarbij zijn er in verhouding relatief veel raadsleden ook vicevoorzitter van de gemeenteraad. Daar waar dit impact heeft op de resultaten is dat in de tekst aangegeven.

In de enquête is onder meer aandacht besteed aan de overwegingen die een rol speelden bij het aanwijzen van de vicevoorzitter, de taken van de vicevoorzitter, de competenties die de functie vraagt en de toekomst van de positie. Daarbij hebben we aan de vicevoorzitters een aantal aanvullende vragen gesteld, bijvoorbeeld welke knelpunten zij (eventueel) ervaren bij het uitvoeren van hun functie.

Naast de enquête hebben we een tweetal panelgesprekken gevoerd. Zowel met vicevoorzitters als met griffiers hebben we gesproken over de eerste resultaten van de enquête en hebben we onze voorlopige conclusies en aanbevelingen gespiegeld aan hun ervaringen (zie bijlage 1). Op die manier konden we de uitkomsten van de enquête meer kleur en duiding geven. Al met al kan daarom op basis van deze data een beeld geschetst worden van wie de vicevoorzitter is, welke taken hij uitvoert en welke competenties daarbij komen kijken. Bovendien kunnen we aanbevelingen formuleren ten aanzien van de (toekomstige) selectie van vicevoorzitters.

Onze dank gaat uit naar Raadslid.Nu en Overheid in Nederland voor het mogelijk maken van het onderzoek. Alle respondenten zijn we erkentelijk voor het invullen van de enquête. De deelnemers aan de panelgesprekken zijn we dankbaar dat ze hun ervaringen met ons hebben willen delen.



## 2. De bevoegdheid van de gemeenteraad om een eigen vicevoorzitter aan te wijzen

In dit hoofdstuk gaan we in op de wettelijke achtergrond van de bevoegdheid van de gemeenteraad om een eigen vicevoorzitter aan te wijzen en de in dit rapport gebruikte terminologie.

### 2.1. Wettelijke bepalingen

De burgemeester zit de gemeenteraad voor. Dit wordt bepaald in artikel 9 Gemeentewet. Tot 2008 was het raadsvoorzitterschap van de burgemeester opgenomen in de Grondwet, maar per wet van 27 juni 2008 is het raadsvoorzitterschap gedeconstitutionaliseerd (Kamerstuk, 2008, 31 013) en sindsdien wordt het raadsvoorzitterschap geregeld per gewone wet. Het waarnemend raadsvoorzitterschap bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester wordt vervolgens, overigens al sinds de dualisering van het gemeentebestuur in 2002, geregeld in artikel 77, lid 1 Gemeentewet. Het betreft hier een vervanging die “alle aspecten van het voorzitterschap” omvat (Kamerstuk 2003-2004, 29310 nr. 6), dat wil zeggen dat alle taken die tot de burgemeester behoren in zijn hoedanigheid als raadsvoorzitter worden waargenomen door de vicevoorzitter. Maar let wel, de overige taken van de burgemeester worden in het geval van verhindering of ontstentenis van de burgemeester waargenomen door een door het college aan te wijzen wethouder, ofwel de locoburgemeester.

#### **Artikel 77, lid 1 Gemeentewet**

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 langzittende 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.

De waarnemend raadsvoorzitter heeft daarmee in die functie wettelijk gezien alleen een rol als de burgemeester afwezig is (zie ook Kamerstuk 2004-2005, 30008 nr. 1, bijlage 1). Ingevolge artikel 77, lid 2 Gemeentewet komt daar nog wel de waarneming van het volledige burgemeestersambt bij in het bijzondere geval van verhindering of ontstentenis van alle wethouders. In de praktijk wordt de rol van de vicevoorzitter echter al snel veelomvattender uitgelegd. Daarvoor zijn ten minste drie redenen. In de eerste plaats moet de vicevoorzitter de burgemeester in diens afwezigheid adequaat kunnen vervangen en op ieder moment kunnen instappen. Daarom betrekken veel gemeenten de vicevoorzitter bij de voorbereidende handelingen die de burgemeester verricht in zijn rol als raadsvoorzitter. Mocht de burgemeester dan onverhoopt afwezig zijn, dan weet zijn plaatsvervanger wat er speelt en kan hij het raadsvoorzitterschap soepel overnemen. In de tweede plaats zien we de vicevoorzitter met enige regelmaat het technisch voorzitterschap van de gemeenteraadsvergadering op zich nemen op het moment dat een burgemeester bijvoorbeeld als portefeuillehouder zijn beleid verdedigt. Daaraan kan behoefte bestaan omdat de burgemeester anders het woord voert en tegelijk moet voorzitten, en dat is een op z'n minst ongemakkelijke dubbelrol (zie hoofdstuk 4). In de derde plaats zien we dat veel gemeenten een aantal aanvullende taken logisch bij het vicevoorzitterschap van de gemeenteraad vindt passen, zoals het voorzitterschap van de werkgeverscommissie van de griffier, al zijn er op dat punt grote verschillen (zie hoofdstuk 4). Ook om die reden is de rol van de vicevoorzitter in de praktijk vaak

uitgebreider dan alleen het voorzitten van de gemeenteraad op die momenten dat de burgemeester onverhoopt afwezig is.

Artikel 77, lid 1 Gemeentewet bepaalt daarbij dat het voorzitterschap van de gemeenteraad wordt waargenomen door het langstzittende lid van de raad, tenzij de raad een ander lid met de waarneming belast. Omgekeerd gesteld heeft de gemeenteraad dus de bevoegdheid om uit zijn midden een waarnemend raadsvoorzitter aan te wijzen. Doet hij dit niet, dan wordt het voorzitterschap van de gemeenteraad bij verhindering of ontsteltenis van de burgemeester waargenomen door het langstzittende lid van de raad. De raad is “volstrekt vrij” in de keuze van een waarnemend voorzitter uit zijn midden (Kamerstuk, 2004–2005, 30 008). De wetgever heeft daarbij wel vastgehouden aan de standaardvoorziening dat in principe het langstzittende gemeenteraadslid de burgemeester bij diens verhindering of ontsteltenis als raadsvoorzitter vervangt.

Buiten het feit dat de stemming over personen voor het doen van benoemingen ingevolge artikel 31 Gemeentewet geheim is, en dus schriftelijk gebeurt, ligt er over het keuzeproces met betrekking tot de vicevoorzitter wettelijk niets vast. Zo kan het, dat in sommige gemeenten in de coalitieonderhandelingen wordt bepaald wie de vicevoorzitter wordt en in andere gemeenten wordt gewerkt met een sollicitatieprocedure binnen de raad. Mocht de raad een eigen vicevoorzitter willen aanwijzen, dan lijkt het evenwel verstandig van tevoren de procedure vast te leggen. Zoals elke benoeming, kan de benoeming van een vicevoorzitter immers behoorlijk politiek worden, en we kennen daar voorbeelden van uit de praktijk. Een deel van de aan ons onderzoek deelnemende griffiers en raadsleden pleitte er daarom voor om de procedure vóór de gemeenteraadsverkiezingen te regelen, om zo de continuïteit van de afspraken te waarborgen. Een ander deel pleitte er juist voor een nieuwe gemeenteraad hierin vrij te laten. Ook over de manier waarop dergelijke afspraken zouden moeten worden vastgelegd bestaan verschillen van mening. Zo pleitten de aan het panelgesprek deelnemende vicevoorzitters ervoor het een en ander vast te leggen in het reglement van orde; volgens ten minste een deel van de griffiers die we spraken was dit middel te zwaar. In dat gesprek werd de mogelijkheid van een instellingsbesluit geopperd. In de hoofdstukken 7 en 8 gaan we op deze kwesties verder in.

## *2.2. Terminologie*

De wettelijke aanduiding voor het raadslid dat de burgemeester bij verhindering of ontsteltenis vervangt is de ‘waarnemend raadsvoorzitter’. In de praktijk zijn ook andere termen gangbaar, zoals ‘plaatsvervangend raadsvoorzitter’ of ‘vicevoorzitter’. In dit rapport kiezen we ten behoeve van de leesbaarheid voor de term ‘vicevoorzitter’. Dat doen we ook omdat deze term naar onze overtuiging het meest recht doet aan het feit dat er rondom deze rol een aantal specifieke vragen speelt, bijvoorbeeld met betrekking tot de samenwerking met de burgemeester, de griffier en andere raadsleden. Voor een goede behandeling van die vragen is wat ons betreft een scherp onderscheid nodig tussen de verschillende rollen en verantwoordelijkheden (zie ook Kamerstuk 2004-2005, 30008 nr. 1, bijlage 1), dat met de term ‘vicevoorzitter’ wordt geboden. Dat laat onverlet dat het hier formeel gaat om waarneming; de burgemeester is en blijft immers de voorzitter van de gemeenteraad.

Overigens heeft een aantal gemeenteraden ervoor gekozen om een eerste en een tweede vicevoorzitter aan te wijzen. Aan deze mogelijkheid gaan we hier verder voorbij. We zullen spreken over *de* vicevoorzitter. Afhankelijk van hoe veelomvattend de rol van de vicevoorzitter lokaal wordt ingevuld en afhankelijk van de vraag of er een extra achtervang nodig wordt geacht, kan de gemeenteraad er evenwel voor kiezen ook een tweede vicevoorzitter te benoemen.

Als we over de vicevoorzitter spreken, dan zullen we ten behoeve van de leesbaarheid overigens consequent 'hij' gebruiken. Daarmee willen we zeker geen onrecht doen aan vrouwelijke vicevoorzitters of vrouwelijke kandidaat-vicevoorzitters.

### 3. Feiten en cijfers

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste feiten en cijfers voor wat betreft het vicevoorzitterschap van de gemeenteraad. We bespreken daarbij achtereenvolgens of de raad gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid in dezen, op welke gronden de afweging is gemaakt en wie er vicevoorzitter zijn (geworden). We baseren ons daarbij voornamelijk op de resultaten van de enquête.

#### 3.1. Gebruik van de bevoegdheid ex artikel 77, lid 1 Gemeentewet

Volgens 52% van de gemeenteraadsleden en 69% van de griffiers die hebben deelgenomen aan ons onderzoek heeft de gemeenteraad in de betreffende gemeente gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid ex artikel 77, lid 1 Gemeentewet om een ander gemeenteraadslid dan het langstzittende lid te benoemen tot waarnemend raadsvoorzitter. Op basis van deze gegevens kunnen we veilig concluderen dat een meerderheid van de Nederlandse gemeenteraden van deze bevoegdheid gebruik heeft gemaakt. Het precieze percentage blijft evenwel onduidelijk, omdat we vanwege de geboden anonimiteit niet weten uit welke gemeente elke respondent komt. Bovendien zijn raadsleden uit gemeenten onder de 20.000 inwoners ondervertegenwoordigd onder onze respondenten. Daarnaast geven verschillende raadsleden in onze enquête aan niet op de hoogte te zijn van het bestaan van deze bevoegdheid van de gemeenteraad en stelt 7% van de raadsleden het antwoord op deze vraag niet te weten – voor griffiers is dat 1%. Er is dus in ieder geval ruimte voor meer bewustwording als het om deze bevoegdheid gaat, vooral onder gemeenteraadsleden.

#### **Conclusie 1**

Een meerderheid van de Nederlandse gemeenten maakt gebruik van de bevoegdheid ex artikel 77, lid 1 Gemeentewet om een ander gemeenteraadslid dan het langstzittende lid te benoemen tot waarnemend raadsvoorzitter.

#### 3.2. Overwegingen achter het gebruik van de bevoegdheid

Wanneer de gemeenteraad gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om een ander lid als vicevoorzitter aan te wijzen, dan waren de belangrijkste overwegingen daarbij (a) de persoonlijke kwaliteiten van het betreffende raadslid, (b) partijpolitieke overwegingen en (c) anciënniteit, dat wil zeggen het aantal jaar ervaring als raadslid. Daarbij maken we dan geen onderscheid tussen de antwoorden van raadsleden en die van griffiers. Het versterken van de eigenstandige positie van de raad ten opzichte van het college, dat in Vlaanderen één van de belangrijkste redenen is geweest om de raad de mogelijkheid te geven een raadslid als voorzitter aan te wijzen (Buylens *et al.*, 2014), scoort met 5,7% relatief laag.

Wat verder opvalt, is het relatief hoge aantal ‘anders’-overwegingen. Bekijken we de toelichtingen daarop, dan blijkt het in veel gevallen zo te zijn dat de grootste fractie in de raad vrijwel automatisch de vicevoorzitter levert. Dat is dan misschien niet per se een *partijpolitieke* overweging, maar wel een politieke overweging. Een fors kleiner deel van de betreffende raadsleden geeft aan, dat juist een lid van

de grootste oppositiepartij is aangewezen. Ook dat zouden wij classificeren als een politieke, zij het niet *partijpolitieke*, overweging. De functie van vicevoorzitter lijkt soms te worden gezien als ‘politiek wisselgeld’ in de coalitieonderhandelingen. Samen met de persoonlijke kwaliteiten van het betreffende lid, vormen politieke overwegingen dus evident de belangrijkste overwegingen, waarvan de eerste de belangrijkste is. Als overige redenen komen we onder andere tegen dat het langzittende raadslid heeft aangegeven niet beschikbaar te zijn of niet capabel wordt geacht.

*Tabel 1. Overwegingen bij het benoemen van een vicevoorzitter*

	Aantal	Percentage
Persoonlijke kwaliteiten van het betreffende lid	443	43,5%
Partijpolitieke overwegingen	278	27,3%
Anciënniteit (aantal jaar ervaring als raadslid)	178	17,5%
Het draagvlak voor de vicevoorzitter vergroten door hem/haar bewust aan te wijzen	128	12,6%
Opportunititeit (bijv. er bood zich iemand aan)	95	9,3%
De wens om het vicevoorzitterschap te combineren met het voorzitterschap v.h. presidium	89	8,7%
Senioriteit (leeftijd)	73	7,2%
Het versterken van de eigenstandige positie van de raad t.o.v. het college	58	5,7%
<i>Anders, namelijk:</i>	203	19,9%
<i>Weet niet</i>	52	5,1%
<b>Totaal</b>	1.019	100%

### Conclusie 2

De gemeenteraad weegt de persoonlijke kwaliteiten van het betreffende raadslid en partijpolitieke overwegingen het vaakst mee bij het benoemen van een vicevoorzitter.

Kijken we niet naar hoe vaak een overweging werd meegenomen in de afweging, maar naar hoe belangrijk de verschillende overwegingen waren, dan is het beeld net iets anders. Weliswaar blijken ook dan persoonlijke kwaliteiten het hoogste te scoren, maar wanneer de overweging meespeelde om het draagvlak voor de vicevoorzitter te vergroten door hem/haar bewust aan te wijzen, dan was die reden ook relatief belangrijk. Opportunititeit wordt dan weer relatief minder belangrijk geacht. Maar eigenlijk waren alle overwegingen die een rol speelden belangrijk: allemaal scoren ze tussen de 2,59 en 3,26 op een vierpuntsschaal, waarbij 1 stond voor ‘niet belangrijk’ en 4 voor ‘zeer belangrijk’.

*Tabel 2. Relatief belang van de overwegingen die een rol speelden bij het aanwijzen van de vicevoorzitter.*

	Gemiddelde
De persoonlijke kwaliteiten van het betreffende lid	3,26
Het draagvlak voor de vicevoorzitter vergroten door hem/haar bewust aan te wijzen	3,19
Partijpolitieke overwegingen	3,09
Het versterken van de eigenstandige positie van de raad t.o.v. het college	3,05
De wens om het vicevoorzitterschap te combineren met het voorzitterschap van het presidium	2,99
Anciënniteit	2,95
Senioriteit	2,79
Opportunititeit	2,59

Analyseren we de data nader en maken we onderscheid tussen raadsleden enerzijds en griffiers anderzijds, dan blijkt dat persoonlijke kwaliteiten, de overweging om de eigenstandige positie van de raad ten opzichte van het college te versterken en de overweging om het draagvlak voor de vicevoorzitter vergroten volgens griffiers vaker een rol hebben gespeeld in de overweging. Dit verschil is statistisch significant.

Vergelijken we in dezen de ervaringen van vicevoorzitters met de ervaringen van de overige raadsleden en/of griffiers, dan blijkt dat vicevoorzitters er vaker van overtuigd zijn dat persoonlijke kwaliteiten een rol speelden in de overwegingen van de raad en dat dit aspect ook zwaarder meewoog. Partijpolitieke overwegingen speelden volgens vicevoorzitters juist minder vaak mee, en als dat al zo was, dan was die overweging volgens hen ook minder belangrijk in de keuze. Bovendien menen vicevoorzitters statistisch significant minder vaak dan andere raadsleden dat opportuniteit een rol heeft gespeeld. Vicevoorzitters stellen dus meer dan anderen dat, anders dan partijpolitieke overwegingen of opportuniteit, hun persoonlijke kwaliteiten een overweging was voor hun benoeming. Raadsleden menen dan weer dat het draagvlak voor de vicevoorzitter minder vaak werd meegewogen dan vicevoorzitters en griffiers. Vergelijken we de raadsleden van coalitiepartijen met die van oppositiepartijen, dan blijkt dat persoonlijke kwaliteiten volgens coalitiepartijen vaker en een belangrijkere rol hebben gespeeld, terwijl partijpolitieke overwegingen volgens oppositiepartijen vaker meespeelden en belangrijker waren.<sup>2</sup>

### 3.3. Overwegingen om *geen* gebruik te maken van de bevoegdheid

Maakte de gemeenteraad geen gebruik van zijn bevoegdheid om een vicevoorzitter te benoemen, dan was volgens 57,9% van de raadsleden en 65,2% van de griffiers de reden daarvoor dat de gemeenteraad besloot het langstzittende lid als vicevoorzitter aan te willen wijzen en het daarom niet nodig was om gebruik te maken van deze bevoegdheid. Volgens 36,6% van deze respondenten is er in de betreffende gemeenten niet gesproken over deze bevoegdheid, c.q. werd het beschouwd als een formaliteit. In totaal geven 253 van de 1.972 respondenten dit antwoord, ofwel 12,8%. In totaal weet 4,8% van onze respondenten niet waarom geen gebruik is gemaakt van de bevoegdheid. We treffen in dezen geen statistisch significante verschillen aan tussen vicevoorzitters, overige raadsleden en griffiers. Uit het bovenstaande kunnen we concluderen dat een op de acht van onze respondenten stelt dat er geen bewuste afweging is gemaakt ten aanzien van het al dan niet zelf benoemen van vicevoorzitter.

#### **Conclusie 3**

Een op de acht respondenten geeft aan dat er geen bewuste afweging is gemaakt ten aanzien van het al dan niet zelf benoemen van een vicevoorzitter.

---

<sup>2</sup> Deze verschillen zijn statistisch significant ( $p < .05$ ), met toepassing van Bonferroni-correctie.

### 3.4. Wie vervullen de rol van vicevoorzitter?

Gemiddeld is de vicevoorzitter van de gemeenteraad 59 jaar oud. De leeftijd van vicevoorzitters is door de bank genomen daarmee hoger dan die van raadsleden. Zij zijn namelijk gemiddeld 53 jaar oud. Dit gegeven is wellicht niet erg verrassend gezien de bepaling dat, tenzij de raad anders beslist, het langstzittende raadslid wordt aangewezen als vicevoorzitter. Ook het belang van ervaring speelt hier mogelijk in mee.

De vicevoorzitter is daarnaast relatief vaak een man. Van de vicevoorzitters die deel namen aan deze vragenlijst was 82% man en 18% vrouw. Onder raadsleden in het algemeen is de verhouding in Nederland 72% man en 28% vrouw (BZK, 2016b).

Zowel leden van oppositiepartijen als van coalitiepartijen vervullen de rol van vicevoorzitter, maar vicevoorzitters van coalitiepartijen zijn in de meerderheid (60,4%).

Ongeveer 60% van de respondenten geeft aan dat de vicevoorzitter in hun gemeente ook de functie van fractievoorzitter vervult. Tegelijkertijd is het meestal niet het geval dat de vicevoorzitter zijn functie ook nog eens combineert met het voorzitterschap van het presidium. In onze vragenlijst geeft 78% van de raadsleden en 86% van de griffiers aan dat die functie door iemand anders wordt uitgeoefend.

#### **Conclusie 4**

De vicevoorzitter is ouder en vaker man dan het gemiddelde raadslid. Hij is vaker fractievoorzitter en lid van een coalitiepartij, maar meestal is hij geen voorzitter van het presidium.

## 4. Wat houdt de rol in?

In dit hoofdstuk beschrijven we, op basis van de uitgevoerde enquête evenals de gevoerde gesprekken, wat de functie van vicevoorzitter behelst. We gaan na hoe belangrijk de functie van vicevoorzitter wordt gevonden en wat diens belangrijkste taken zijn.

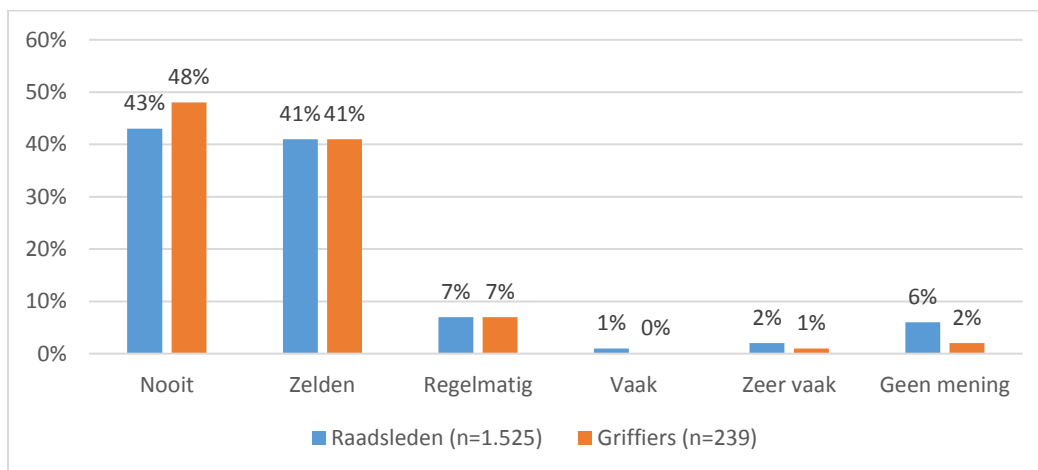
### 4.1. Inhoud van de functie

Gemeenten gaan heel verschillend om met de rol van de vicevoorzitter. We zien daarbij verschillende functieprofielen. In deze paragraaf bespreken we de belangrijkste onderdelen van de functie en, waar mogelijk, de verschillen tussen gemeenten.

#### 4.1.1. Vervanging bij verhindering of ontsteltenis

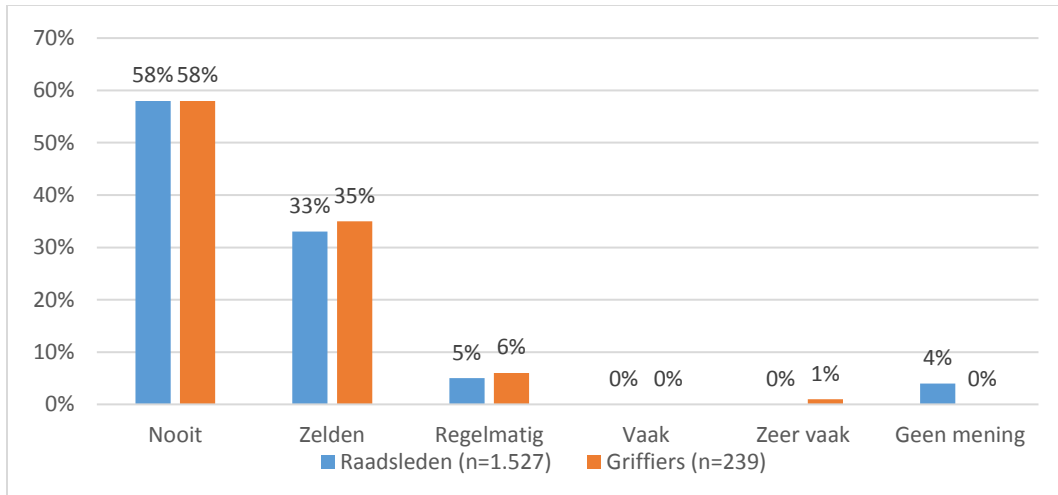
Uiteraard vervangt de vicevoorzitter de burgemeester als deze onverhoopt afwezig is, bijvoorbeeld in verband met ziekte. Het gaat dan, zoals gezegd, om een vervanging in alle aspecten van het burgemeestersambt voor zover die het voorzitterschap van de raad betreffen. Dit omvat, naast het feitelijk voorzitten van de raadsvergadering, mede “de convocatie, de vaststelling van de agenda en de ondertekening van de genomen raadsbesluiten” en het ondertekenen van de van de raad uitgaande stukken (Kamerstuk 2004-2005, 28 995 nr. C). In de praktijk komt het over het algemeen maar één of enkele keren per jaar voor dat de vicevoorzitter de burgemeester in deze rol vervangt. In het uitzonderlijke geval dat een burgemeester langdurig ziek is en de commissaris geen waarnemend burgemeester heeft benoemd, is de waarneming door de vicevoorzitter van langere duur. De wet voorziet in die mogelijkheid (Kamerstuk 2003-2004, 29310 nr. 6).

Ook bij bijvoorbeeld werkbezoeken of in overleggen die de burgemeester vanuit zijn rol als raadsvoorzitter bijwoont, zien we de vicevoorzitter de burgemeester in de praktijk zelden tot nooit vervangen. Burgemeesters zijn, gelukkig, simpelweg niet vaak onverhoopt afwezig. In een enkele gemeente is het gebruikelijker dat de vicevoorzitter de burgemeester vervangt, bijvoorbeeld bij raadsexcursies.



Figuur 1. Hoe vaak vervangt de vicevoorzitter de burgemeester in de praktijk in het fractievoorzittersoverleg, of vergelijkbare overleggen?





*Figuur 2. Hoe vaak vervangt de vicevoorzitter de burgemeester in de praktijk bij werkbezoeken, of andere vertegenwoordigende activiteiten?*

De vicevoorzitter heeft echter ook een aantal taken dat niet door de burgemeester kan worden vervuld. Denk bijvoorbeeld aan het voorzitten van de installatievergadering van de nieuwe burgemeester, of het toespreken van een vertrekkend burgemeester. Ook dat zijn taken van de vicevoorzitter. Heikel punt daarbij is overigens in een aantal gemeenten wie bij dat soort gelegenheden de ambtsketen draagt. In gevolge artikel 3 van het Koninklijk Besluit inzake de ambtsketen van 18 november 1852 is dat de vicevoorzitter, omdat deze de burgemeester hier vervangt in zijn rol als voorzitter van de gemeenteraad.

Overigens bepaalt artikel 77, lid 2 Gemeentewet dat de waarneming van het volledige burgemeestersambt in het bijzondere geval van verhindering of ontstentenis van alle wethouders ook bij de vicevoorzitter van de gemeenteraad ligt. Let wel: hij vervangt de burgemeester dan ook in het geval van bijvoorbeeld rampen of zware ongevallen. In ons panelgesprek met zittende vicevoorzitters riep dat met name vragen op over de piketdienst, omdat de gemeenten die in de groep vertegenwoordigd waren verschillende werkwijzen hanteerden. In de ene gemeente had de vicevoorzitter wel piketdienst op het moment dat het volledige college buiten de gemeente was, in andere gevallen was daarvoor een ambtenaar aangewezen. Voor elk van deze modellen waren voor- en tegenstanders te vinden. De belangrijkste conclusie op dit punt was daarom, dat de vraag wie piketdienst draait bij afwezigheid van het volledige college ten minste moet worden besproken ook in relatie tot de rol van de vicevoorzitter van de raad.

#### *4.1.2. Technisch voorzitterschap*

Ook in het geval dat de burgemeester niet verhinderd is, en formeel gehouden is de gemeenteraadsvergadering voor te zitten, neemt de vicevoorzitter in de praktijk soms het voorzitten van (een deel) van de gemeenteraadsvergadering op zich. Dat gebeurt vooral wanneer de inhoudelijke portefeuilles van de burgemeester aan de orde zijn, bijvoorbeeld openbare orde en veiligheid (OOV).

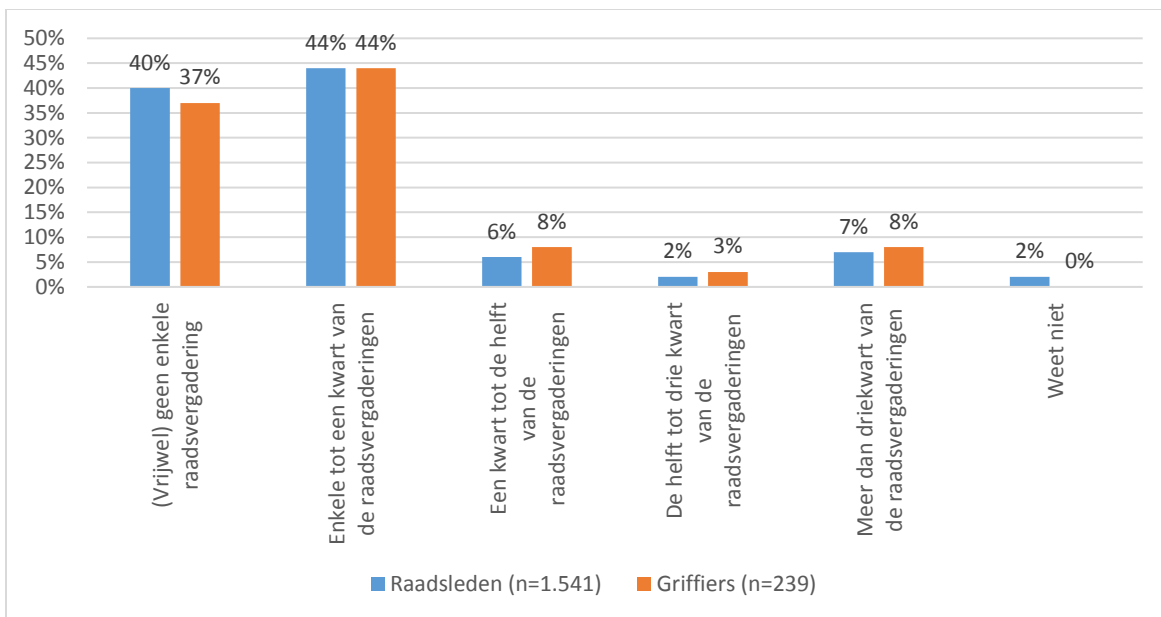
Het overdragen van het technisch voorzitterschap in zo'n geval markeert het onderscheid tussen de rol van de burgemeester als voorzitter enerzijds en zijn rol als bestuursorgaan en lid van het college anderzijds. Door het technisch voorzitterschap tijdelijk over te dragen heeft de burgemeester op dat moment inhoudelijk meer vrijheid en kan de raad, in de persoon van de vicevoorzitter, het agendapunt ordentelijk laten verlopen. Bij monde van een Vlaams gemeenteraadsvoorzitter stellen Verbeek en Van Bouwel (2012: pp. 13-14) daarover: "Omdat je geen lid bent van het college en niet weet hoe dossiers tot stand zijn gekomen, ben je minder vooringenomen en sta je op gelijke voet met de andere raadsleden die de meeste dossiers ook voor het eerst onder ogen krijgen.' Zo kunnen [voorzitters] ook goed beoordelen of een antwoord voldoende is of niet. Als moderator zijn ze minder betrokken partij dan de burgemeester, zij kunnen op de gemeenteraad niet worden aangevallen. Tegelijk zien voorzitters dat hun burgemeester meer ontspannen is, nu hij zich kan concentreren op het verdedigen van zijn beleid".

In Nederland horen we met enige regelmaat een vergelijkbare argumentatie, zeker voor wat betreft de OOV-portefeuille van de burgemeester. Mede als gevolg van de gestage uitbreiding van de OOV-bevoegdheden van de burgemeester, komt die portefeuille regelmatig aan de orde in de gemeenteraad. Volgens 84,3% van de burgemeesters gebeurt dat regelmatig tot vaak (Karsten, Schaap, Hendriks, *et al.*, 2014, p. 105). Omdat de burgemeester dan als portefeuillehouder zijn beleid verdedigt, kan hij moeilijk tegelijkertijd als voorzitter fungeren en wordt het technisch voorzitterschap voor een deel van de vergadering soms overgedragen aan de vicevoorzitter. De burgemeester draagt dan het woord over aan de vicevoorzitter of maakt zelfs letterlijk plaats, om de rolwisseling te markeren.

In de overgrote meerderheid van de gemeenten zit de vicevoorzitter evenwel vrijwel geen enkele tot een kwart van die vergaderingen (deels) voor. Slechts in zo'n 8% van de gemeenten zit de vicevoorzitter meer dan driekwart van de raadsvergaderingen waarin OOV wordt besproken voor een deel voor. Gemeentegrootte lijkt hierbij een rol te spelen. Hoe groter de gemeente, hoe vaker het voorkomt dat een vicevoorzitter (een deel van de) raadsvergadering voorziet als de OOV-portefeuille van de burgemeester aan de orde is.<sup>3</sup> Het is echter ook in grote gemeenten geen vanzelfsprekendheid dat de vicevoorzitter deze delen van de raadsvergadering voorziet. Bijna 80% van de respondenten actief in gemeenten groter dan 50.000 inwoners geeft aan, dat de vicevoorzitter in vrijwel geen tot een kwart van de raadsvergaderingen waarin de OOV-portefeuille aan de orde is, een deel van de vergadering voorziet.

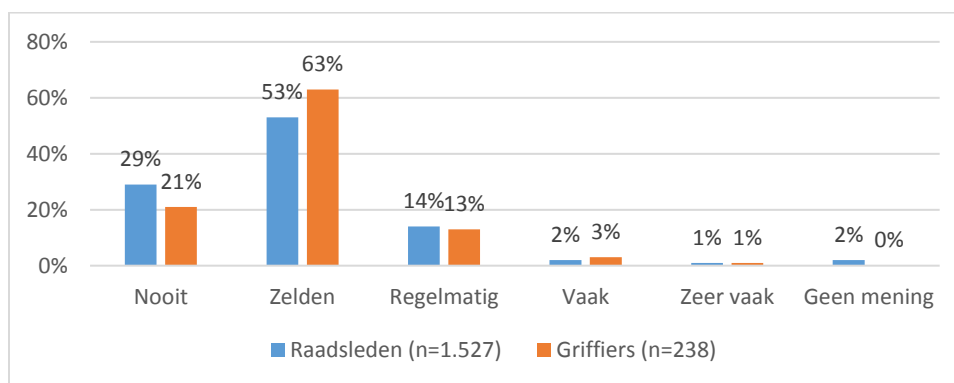
---

<sup>3</sup>  $\chi^2(4, n=1.756)=114.86, p < .001$ . Behalve tussen respondenten uit gemeenten tot 9.999 inwoners en respondenten uit gemeenten tussen 10.000 en 19.999 inwoners zijn de verschillen statistisch significant ( $p < .05$ ), na toepassing van een Bonferroni-correctie



Figuur 3. Hoe vaak zit de vicevoorzitter in uw gemeente (een deel van) de gemeenteraadsvergadering voor als de portefeuille openbare orde en veiligheid van de burgemeester aan de orde is?

Ook wanneer zijn andere politieke portefeuilles worden besproken, kan de burgemeester het technisch voorzitterschap van een deel van de gemeenteraadsvergadering overdragen aan de vicevoorzitter. “De burgemeester heeft ook andere zaken in portefeuille en dan vervangt de vicevoorzitter hem natuurlijk ook”, zo stelt een griffier in de toelichting op één van zijn of haar antwoorden in onze enquête. Deze manier van werken is niet ongewoon, maar komt in zo’n 80% van de gemeenten nooit voor. Volgens één op de zeven respondenten gebeurt dat evenwel regelmatig, en volgens een enkele respondent zelfs vaak tot zeer vaak. De grootte van de gemeente waarin raadsleden en griffiers actief zijn maakt hier wederom verschil. Hoe groter de gemeente, hoe vaker het voorkomt dat de vicevoorzitter de raadsvergadering voorziet als een portefeuille van de burgemeester, buiten de OOV-portefeuille om, aan de orde is.<sup>4</sup>



Figuur 4. Hoe vaak vervangt de vicevoorzitter de burgemeester in de praktijk als voorzitter van de gemeenteraadsvergadering buiten de portefeuille openbare orde en veiligheid om?

<sup>4</sup>  $\chi^2(4, n=1.731)=33.23, p < .001$ . Het verschil tussen gemeenten kleiner dan 50.000 inwoners en gemeenten met 100.000 inwoners of meer is statistisch significant ( $p < .05$ ), na Bonferroni-correctie.

Dat de burgemeester het technisch voorzitterschap overdraagt aan de vicevoorzitter is dan ook zeker geen vanzelfsprekendheid. In de praktijk blijkt het antwoord op deze vraag, zo leren onze panelgesprekken, sterk af te hangen van hoe de burgemeester persoonlijk aankijkt tegen het wel of niet overdragen van het technisch voorzitterschap. Heel prominent is de rol van de vicevoorzitter in het voorzitten van delen van de gemeenteraadsvergaderingen dus niet. Over het algemeen is het de burgemeester zelf die de vergadering voorziet.

Draagt de burgemeester het technisch voorzitterschap wel voor een deel van de gemeenteraadsvergadering over, dan wordt dat in veel gemeenten gemarkeerd door een symbolische handeling, waarbij de burgemeester bijvoorbeeld bij het college gaat zitten, de ambtsketen afdoet of overdraagt aan de vicevoorzitter, of de voorzittershamer overhandigt aan de vicevoorzitter. Ook zijn er burgemeesters die gaan staan op het moment dat ze als portefeuillehouder het woord voeren. Het op zo'n manier markeren van het onderscheid tussen voorzitter en portefeuillehouder is raadzaam, zo blijkt ook uit de Vlaamse ervaringen (VVSG, 2009). De precieze invulling daarvan is verder vormvrij en kan het best tot stand komen in overleg tussen raad en burgemeester.

Overigens geven in onze enquête twee griffiers aan, dat zij de staande praktijk waarbij de burgemeester het technisch voorzitterschap van de vergadering overdraagt aan de vicevoorzitter in strijd achten met de wet. Zo zegt één van hen: "Het gebruik om het voorzitterschap over te nemen als de burgemeester het woord voert als portefeuillehouder is volgens ons in strijd met de wet." De wet voorziet inderdaad niet in een regeling voor deze situaties, maar de staande praktijk wordt niet in strijd geacht met de huidige wetgeving. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties stelde daarover in 2005, toen het raadsvoorzitterschap nog was vastgelegd in de Grondwet (Kamerstuk 2004-2005, 28 995 nr. C; nadruk ingevoegd):

De wet voorziet niet in een regeling voor die situaties die zich kennelijk in de praktijk ook voordoen, waarin de burgemeester, hoewel aanwezig, gedurende een deel van de raadsvergadering als voorzitter van de raad wordt vervangen, bijvoorbeeld als hij als portefeuillehouder zijn beleid verdedigt. [...] Onder het begrip technisch voorzitten moet worden verstaan: het leiden van de vergadering tijdens een agendapunt, het geven van het woord aan verschillende personen, het in de gaten houden van de tijd en het afronden van het onderwerp. Het gaat hier dus uitsluitend om de mogelijkheid dat de burgemeester bij de behandeling van bepaalde, daarvoor in aanmerking komende agendapunten, de voorzittershamer gedurende een beperkt deel van de vergadering overdraagt, opdat hij het afleggen van verantwoording over onderwerpen die hem als portefeuillehouder raken niet hoeft te combineren met het geven van leiding aan de vergadering. **De overdracht van het voorzitterschap als hier bedoeld is niet in strijd met de grondwettelijke opdracht de raad voor te zitten.** De overdracht houdt in dat degene aan wie het voorzitterschap is overgedragen tijdens de vergadering alle bevoegdheden uitoefent die de voorzitter toekomen, dus ook de ordebevoegdheden. Alle bevoegdheden voorafgaand en na de vergadering, bijvoorbeeld met betrekking tot de convocatie, de vaststelling van de agenda en de ondertekening van genomen besluiten, worden gewoon door de burgemeester uitgeoefend.

Omdat een formele basis voor het overdragen van het technisch voorzitterschap evenwel ontbreekt, pleitten de VNG en verschillende politieke partijen er destijds voor om de staande praktijk een wettelijke

basis te geven door in de wet een voorziening voor te treffen (Kamerstuk 2003-2004, 29310 nr. 6). Daarmee zou, volgens voorstanders, bovendien het probleem voorkomen worden dat een burgemeester zijn eigen beleid moet verdedigen in de raad en tegelijk gehouden is voor te zitten. Zo'n voorziening is er uiteindelijk niet gekomen. De minister overwoog daarbij destijds (Kamerstuk 2003-2004, 29310 nr. 6):

Ik meen dat het voorzien in een wettelijke regeling voor vervanging in de hier bedoelde situaties, waarin de burgemeester als portefeuillehouder zijn beleid verdedigt, een te zwaar middel zou zijn om tegemoet te komen aan de (op zichzelf begrijpelijke) behoefte van de praktijk. [...] Ik acht het niet nodig deze praktijk, waarin slechts het technisch voorzitterschap gedurende een deel van de vergadering wordt overgedragen, een wettelijke basis te geven. Van wettelijke regeling zou bovendien het onjuiste signaal kunnen uitgaan dat een beperking wordt aangebracht in het ambt van raadsvoorzitter. De indruk zou immers kunnen ontstaan dat de raad op de regeling een beroep zou kunnen doen, met als gevolg dat in geval de burgemeester daarin niet wenst te bewilligen de verhouding met de raad wordt belast. Ik meen dat de volheid van het ambt van voorzitter meebrengt dat de burgemeester hierin geheel zelfstandig eigen afwegingen kan maken.

Het antwoord op de vraag hoe breed de verantwoordelijkheden van de vicevoorzitter in dezen moet worden opgevat, wordt dus bewust bij de burgemeester belegd in zijn verantwoordelijkheid als raadsvoorzitter. Daarvoor valt veel te zeggen. Tegelijk zien we, dat er op dit punt in de praktijk spanningen kunnen ontstaan tussen burgemeesters, gemeenteraden en/of griffiers wanneer de meningen en verwachtingen verschillen. Wat doe je bijvoorbeeld als vicevoorzitter of griffier als er een belangrijke inhoudelijke notitie aan de orde is in de gemeenteraad in één van de politieke portefeuilles van de burgemeester en hij, anders dan de raad graag zou zien, niet voornemens is het technisch voorzitterschap over te dragen aan de vicevoorzitter? Wat ons betreft zouden de vragen of, wanneer en hoe de vicevoorzitter het technisch voorzitterschap op zich neemt daarom in ieder geval onderwerp van gesprek moeten zijn tussen burgemeester, vicevoorzitter, griffier en eventueel overige raadsleden, om onnodige wrijvingen te voorkomen. En dat gesprek moet tijdig plaatsvinden; als de kwestie al voordat er goed over gesproken is aan de orde is, dan kan dat onnodige spanningen opleveren.

Bovendien is de vraag of de overwegingen van de minister uit 2005, gegeven de ontwikkelingen die we in het begin van dit rapport bespraken, nog altijd in dezelfde mate opgeld doen. Het burgemeestersambt is sinds die tijd ingrijpend veranderd, onder andere door uitbreiding van diens OOV-portefeuille, en ook de verhoudingen tussen burgemeester en raad zijn in de praktijk van een ander karakter dan pakweg tien jaar geleden (Karsten & Boogers, 2014). De wetgever zou daarom kunnen overwegen de argumentatie van destijds nog eens tegen het licht gehouden, wat onverlet laat dat ten minste een deel daarvan ook anno 2017 zeker nog opgaat.

#### *4.1.3. Bijkomende functies*

Naast de vervanging bij afwezigheid en het tijdelijk overnemen van het technisch voorzitterschap van de gemeenteraadsvergadering, constateren we dat vicevoorzitters in een groot aantal gemeenten bijkomende functies hebben die volgens de lokale gebruiken tot het takenpakket van de vicevoorzitter behoren. Zo zien we vergadermodellen waarin de vicevoorzitter standaard de commissievergaderingen en/of de opiniërende raadsvergaderingen voorzitten. In dat laatste geval zit de burgemeester alleen de

besluitvormende gemeenteraadsvergaderingen voor. Daarbij zien we dat de vicevoorzitter met enige regelmaat uit hoofde van die functie deelneemt aan het presidium. In ongeveer 1 op de 7 gemeenten is de vicevoorzitter ook de voorzitter van het presidium, maar dat hangt niet noodzakelijk samen met het vicevoorzitterschap – dat kan bijvoorbeeld ook zijn omdat hij tevens fractievoorzitter is van de grootste partij in de raad. Ook wordt de vicevoorzitter met enige regelmaat genoemd als voorzitter van een afzonderlijke agendacommissie. Verder wordt regelmatig aangegeven, dat de vicevoorzitter de werkgeverscommissie van de griffier voorziet en/of dat hij de vertrouwenscommissie voorziet bij benoeming of herbenoeming van de burgemeester en bij het voeren van de klankbordgesprekken met de burgemeester. Het lidmaatschap van de rekenkamercommissie wordt eveneens een enkele keer genoemd als onderdeel van het vicevoorzitterschap.

Naast deze (veelvoorkomende) functiecombinaties bestaan er nog allerlei tussenvarianten, met steeds een net iets andere rol voor de vicevoorzitter. We zien dus een grote verscheidenheid aan functieprofielen en constateren dat er lokaal heel verschillend invulling wordt gegeven aan de functie van vicevoorzitter. De verscheidenheid is zo groot, dat het niet goed mogelijk is om na te gaan in hoeveel Nederlandse gemeenten elk model wordt gehanteerd. Het functieprofiel van de vicevoorzitter is sterk lokaal bepaald.

Ook in Vlaanderen zien we overigens grote variëteit in de manier waarop het voorzitterschap van de raad wordt ingevuld. Dat heeft deels te maken met lokale cultuurverschillen, maar ook met onduidelijkheid over wat de functie nu precies inhoudt. Verbeek en Van Bouwel (2012: pp. 12-13) stellen vast: “Het Gemeentedecreet is te vaag en te onduidelijk over de bevoegdheid van de gemeenteraadsvoorzitter. Hierdoor wordt de functie in veel gemeenten verschillend ingevuld. (...) Ook hun rechten zijn niet duidelijk.”

#### **Conclusie 5**

Het functieprofiel van vicevoorzitters varieert sterk. Er is een grote variëteit aan modellen, waarvan moeilijk is na te gaan in hoeveel van de Nederlandse gemeenten elk van de modellen wordt gehanteerd. Het algemene beeld is dat de vicevoorzitter de burgemeester niet stelselmatig vervangt als voorzitter van de gemeenteraad.

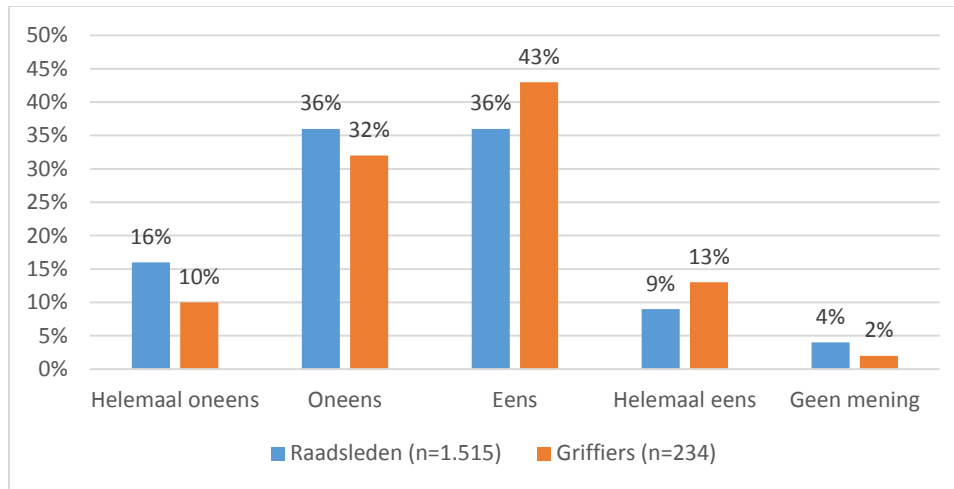
### Ter vergelijking: Vlaanderen

De belangrijkste taken van de voorzitter van de Vlaamse gemeenteraad zijn volgens het Gemeentedecreet (overgenomen uit: VVSG, 2012):

- de installatievergadering voorzitten
- het in ontvangst nemen van het schriftelijk verzoek tot afstand van mandaat of ontslag van een raadslid
- de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en het betrokken gemeenteraadslid via een brief (tegen ontvangstbewijs) op de hoogte brengen van feiten die het verval van mandaat met zich kunnen meebrengen.
- een verzoek richten aan het gemeenteraadslid dat tijdens zijn mandaat in een met zijn mandaat onverenigbare situatie terechtkomt
- verzoeken tot verhindering van raadsleden en schepenen in ontvangst nemen
- de eed afnemen van de raadsleden
- de gemeenteraad bijeenroepen
- de aanvullende agenda voor de gemeenteraad vaststellen
- ondertekenen van notulen van de gemeenteraad, samen met de secretaris
- in ontvangst nemen van de ontslagmelding van een schepen
- in ontvangst nemen van de voordrachten voor lidmaatschap van gemeenteraadscommissies
- reglementen, verordeningen, beslissingen, akten van de gemeenteraad en alle andere stukken of briefwisseling die specifiek betrekking hebben op de gemeenteraad ondertekenen samen met de gemeentesecretaris
- nagaan of de voordrachtsakten van de kandidaat-schepenen ontvankelijk zijn
- de bijzondere gemeenteraadscommissie voorzitten die de ombudsman evalueert, als er een ombudsman of -vrouw in de gemeente is
- de gemeenteraadsvoorzitter is lid van het evaluatiecomité (= het college) voor de evaluatie van de gemeentesecretaris, de eventuele adjunct-gemeentesecretaris en de financieel beheerder
- het tuchtonderzoek opstarten, het opstellen van het tuchtverslag en het tuchtdossier samenstellen als de gemeenteraad als tuchtoverheid optreedt. Als de tuchtvoordering tegen de gemeentesecretaris gericht is, voert de gemeenteraad zelf het tuchtonderzoek. Ze stelt zelf het tuchtverslag op en stelt het tuchtdossier samen
- een verzoek tot het houden van een volksraadpleging op de agenda van de gemeenteraad zetten, tenzij de gemeenteraad kennelijk onbevoegd is om over het verzoek te beslissen. Als hieromtrent twijfel bestaat, beslist de gemeenteraad.

## 4.2. Belang van de functie

Aan de functie van vicevoorzitter wordt gemiddeld genomen door zowel raadsleden als griffiers belang gehecht, maar de meningen verschillen sterk. Van de raadsleden in ons onderzoek is 45% het (helemaal) eens met de stelling dat de functie van vicevoorzitter in hun gemeente belangrijk is. Van de griffiers is 56% deze mening toegeedaan.



Figuur 5. De functie van vicevoorzitter van de gemeenteraad is in onze gemeente belangrijk

Anders dan bij een aantal andere stellingen die we onze respondenten hebben voorgelegd, zien we hier een behoorlijke spreiding (de standaarddeviatie bedraagt .972). Dat betekent dat de meningen op dit punt flink verschillen. In de ene gemeente is de functie van vicevoorzitter dus aanzienlijk belangrijker dan in andere gemeenten. De grootte van de gemeente speelt hierin mee: in gemeenten groter dan 100.000 inwoners geven raadsleden en griffiers vaker aan dat de functie van vicevoorzitter van de gemeenteraad belangrijk is dan in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.<sup>5</sup> Raadsleden en griffiers delen in dit opzicht ook niet helemaal dezelfde mening: griffiers zijn het statistisch significant vaker dan raadsleden (helemaal) eens met de stelling dat de functie van vicevoorzitter van de gemeenteraad in hun gemeente belangrijk is.<sup>6</sup>

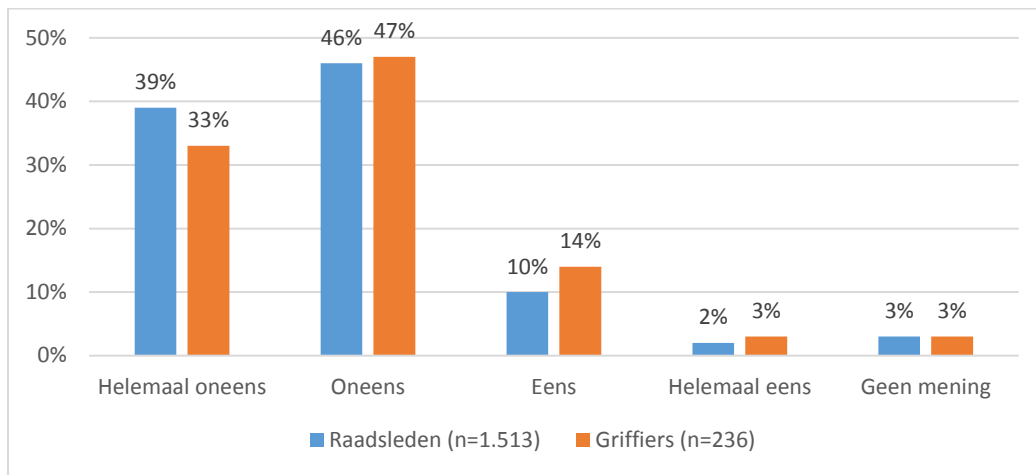
Hoewel er dus wezenlijk belang aan de functie wordt gehecht, moeten we de invloed van vicevoorzitters niet overschatten. Ruime meerderheden onder de raadsleden en griffiers zijn het in onze enquête oneens met de stelling dat de vicevoorzitter veel invloed heeft op de dagelijkse gang van zaken rondom de gemeenteraad. Die stelling wordt slechts door respectievelijk 12% en 17% van de respondenten (helemaal) onderschreven. Respondenten uit gemeenten groter dan 100.000 inwoners zijn het echter statistisch significant vaker eens met deze stelling dan respondenten uit gemeenten tussen 10.000 en

<sup>5</sup>  $\chi^2(4, n=1.689) = 29.786, p < .001$ . Het verschil tussen respondenten uit gemeenten groter dan 100.000 inwoners en respondenten uit gemeenten kleiner dan 50.000 inwoners is statistisch significant ( $p < .05$ ), na toepassing van de Bonferroni-correctie.

<sup>6</sup> Griffiers: Md.=3, raadsleden: Md=2,  $n=1.972, U=14475, z = -3.566, p < .05, r=.08$ .



49.999 inwoners. Kortom: de invloed van de vicevoorzitter lijkt groter te zijn in Nederlands grootste gemeenten.<sup>7</sup>



Figuur 6. De vicevoorzitter heeft veel invloed op de dagelijkse gang van zaken rondom de gemeenteraad

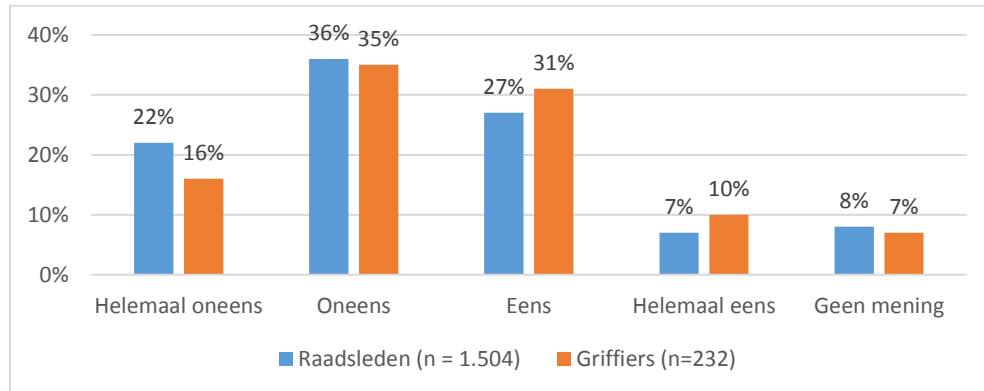
In de verschillende gesprekken die we in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd kwamen desondanks interessante praktijkvoorbeelden voorbij van waar een vicevoorzitter verschil kan maken buiten het vervullen van het technisch voorzitterschap van een deel van de raadsvergadering. Zo kwam een gemeente ter sprake waar een herindelingsdiscussie speelde en waar de vicevoorzitters van de betrokken gemeenteraden het voorzitterschap van een regiegroep van fractievoorzitters op zich namen. Ook gaf een vicevoorzitter te kennen in afwezigheid van de burgemeester een raadsvergadering te hebben voorgezeten en daarin andere manieren van werken te hebben gehanteerd, die leidden tot een bezinning op het regulier gehanteerde vergadermodel.

Hoewel de vicevoorzitters die wij spraken niet meteen een getrouwe afspiegeling zullen zijn van de gehele populatie Nederlandse vicevoorzitters, zagen zij ieder geval een behoorlijke ruimte om vanuit hun functie, in lijn met het pleidooi van Peters (2017) en Van Ostaaijen (2016), het leiderschap vanuit de raad aan te wakkeren en de eenheid in de raad te bevorderen. Een vicevoorzitter zou bijvoorbeeld een rol kunnen spelen in het bewaken van de strategische lijnen in de besluitvorming door de gemeenteraad. Een deel van hen pleitte ervoor om je als vicevoorzitter ook vooral niet te bescheiden op te stellen. Dat advies geven ook Vlaamse gemeenteraadsvoorzitters elkaar (Verbeek & Van Bouwel, 2012): wees assertief! Ten minste een deel van de Nederlandse griffiers deelt die mening. “Hij zou meer sturend mogen zijn in het belang van de raad als geheel”, zo stelt één van hen over de vicevoorzitter. Een ander ziet voor de vicevoorzitter een “verbindende rol binnen de raad”.

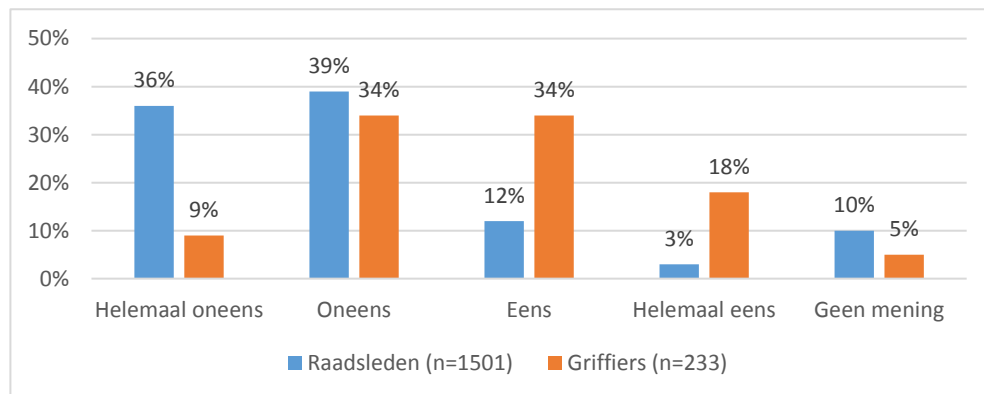
Toch wordt de mening dat de vicevoorzitter een bijzondere verantwoordelijkheid zou hebben voor het functioneren van de raad als eenheid onder raadsleden en griffiers niet breed gedeeld. Met de

<sup>7</sup>  $\chi^2(4, n=1.697)=45.88, p < .001$ . Het verschil tussen respondenten uit gemeenten groter dan 100.000 inwoners en respondenten tussen 10.000 en 49.999 inwoners is statistisch significant bij  $p < .05$ , met toepassing van de Bonferroni-correctie.

betreffende stelling zijn steeds meerderheden het (helemaal) oneens. Daarmee blijft de constatering van Van Ostaaijen (2016) dat die verantwoordelijkheid nergens duidelijk is belegd overeind, los van de vraag of dat een wenselijke situatie is. Er bestaat echter een zekere differentiatie tussen respondenten. Zowel gemeentegrootte als de positie van respondenten in de gemeente (raadslid dan wel griffier) lijkt uit te maken voor de mate waarin zij het eens zijn met deze stelling. Respondenten werkzaam in gemeenten groter dan 100.000 inwoners zijn het vaker eens met deze stelling dan respondenten uit gemeenten met 20.000 tot 99.999 inwoners.<sup>8</sup> Bovendien stellen griffiers vaker dan raadsleden dat de vicevoorzitter in dit kader een bijzondere verantwoordelijkheid heeft.<sup>9</sup>



Figuur 7. De vicevoorzitter heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor het functioneren van de raad als eenheid



Figuur 8. De vicevoorzitter is voor mij een belangrijk aanspreekpunt

Meer in praktische zin lijkt de vicevoorzitter tot slot nog wel regelmatig een rol als aanspreekpunt te vervullen, vooral voor griffiers. Ruim de helft van de griffiers stelt dat de vicevoorzitter een belangrijk aanspreekpunt is, terwijl slechts 15% van de raadsleden deze mening heeft. Deze opvatting van griffiers is te begrijpen in het licht van hun relatie tot de raad. Griffiers dragen een verantwoordelijkheid voor het

<sup>8</sup>  $\chi^2(4, n=1.596)=19.64, p < .001$ . Het verschil tussen respondenten uit gemeenten van 100.000 inwoners of meer en respondenten uit gemeenten met 20.000-49.999 inwoners en 50.000-99.999 inwoners is statistisch significant bij  $p < .05$ , na toepassing van de Bonferroni-correctie.

<sup>9</sup> Griffiers:  $Md = 2, n=216$ , raadsleden:  $Md=2, n=1380$ .  $U=164388, z = 2.57, p = .01, r = .06$ .

functioneren van de raad als geheel en regelen in die functie veel praktische zaken in en rond de gemeenteraad; het is dan handig om één aanspreekpunt te hebben met wie de griffier belangrijke zaken kan afstemmen. Binnen gemeenteraden kunnen verschillende personen die rol vervullen, maar de vicevoorzitter is er daar zeker één van.

#### **Conclusie 6**

De functie van vicevoorzitter wordt gemiddeld genomen als belangrijk gezien, maar de verschillen tussen gemeenten zijn groot. Ook raadsleden en griffiers denken verschillend over het belang van de functie. De invloed van de vicevoorzitter op de dagelijkse gang van zaken is beperkt.

#### 4.3. Verantwoordelijkheden van de vicevoorzitter

Naast het bepalen van de formele taken die een vicevoorzitter heeft, is het ook relevant om na te gaan welke verantwoordelijkheden hem worden toegeschreven. Die zijn immers niet noodzakelijk allemaal formeel vastgelegd. Om de verantwoordelijkheden van vicevoorzitters beter te kunnen duiden, hebben we raadsleden en griffiers een elftal taken voorgelegd en hen gevraagd hoe belangrijk de rol van de vicevoorzitter bij deze activiteiten is. Dezelfde lijst met taken legden we eerder voor aan burgemeesters, wat het mogelijk maakt om een directe vergelijking te maken tussen de rol van vicevoorzitters en de rol van burgemeesters (Karsten, Schaap, Hendriks, *et al.*, 2014, pp. 72-73).

##### 4.3.1. Belangrijkste verantwoordelijkheden

Niet geheel onverwacht is de belangrijkste verantwoordelijkheid van de vicevoorzitter die van het voorzitten van de raadsvergadering in afwezigheid van de burgemeester dan wel ter vervanging van de burgemeester. Omdat die verantwoordelijkheid al uitgebreid aan de orde kwam in paragraaf 4.1.2, bespreken we die hier niet nogmaals. Als belangrijkste verantwoordelijkheden volgen daarna 'het bewaken van de integriteit', 'het bewaken van de kwaliteit van de besluitvorming in de gemeenteraad' en 'het overleggen met fractievoorzitters/ seniorenoverleg/presidium'. De overige verantwoordelijkheden scoren bij raadsleden gemiddeld onder de 2,00 op een vierpuntsschaal en worden daarmee niet erg belangrijk tot niet belangrijk geacht.

Tabel 3. Belang van verantwoordelijkheden van de vicevoorzitter (1 'niet belangrijk' – 4 'zeer belangrijk')

	Gemiddelde vicevoorzitters	Gemiddelde raadsleden	Gemiddelde burgemeesters <sup>10</sup>
Het voorzitten van de raadsvergadering	3,08	2,76	3,44
Het bewaken van de integriteit	2,76	2,28	3,70
Het bewaken van de kwaliteit van de besluitvorming in de raad	2,66	2,19	3,37
Het overleggen met fractievoorzitters/seniorenoverleg/presidium	2,37	2,09	3,32
Het bemiddelen in conflicten	2,33	1,90	3,00
Het afleggen van verantwoording	2,20	1,91	3,25
Het opstellen van de raadsagenda	2,06	1,83	-
Het coachen van raadsleden	1,97	1,60	2,78
Het voorbereiden van commissievergaderingen	1,91	1,73	-
Het verwerven van draagvlak voor beleid	1,87	1,64	3,14
Het richting geven aan beleid	1,79	1,58	2,67

#### *Het bewaken van de integriteit*

De belangrijkste verantwoordelijkheid voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit van de gemeente ligt, ingevolge artikel 170, lid 2 Gemeentewet, bij de burgemeester. Zowel uit onze enquête als uit onze panelgesprekken blijkt evenwel, dat ook de vicevoorzitter van de gemeenteraad in dezen in de praktijk een belangrijke verantwoordelijkheid draagt. Die verantwoordelijkheid is tweeledig. In de eerste plaats is de vicevoorzitter vaak een *sparringpartner* voor de burgemeester als er vermoedens van integriteitsschendingen rijzen met betrekking tot gemeenteraadsleden. De burgemeester zoekt in die gevallen regelmatig contact met de vicevoorzitter. “Kom eens binnen. Er speelt weer wat”, is een uitspraak die we in die context een aantal keer hebben horen vallen in ons onderzoek. In de tweede plaats fungeert de vicevoorzitter als aanspreekpunt voor anderen als de integriteit van de burgemeester in het geding is. Die rol zien we in ten minste een aantal gemeenten ook geformaliseerd in gedragscodes, waarin de processtappen bij integriteitsschendingen, of beter: vermoedens daarvan, zijn vastgelegd.

Dit alles vraagt in ieder geval, dat een vicevoorzitter goed bekend is met de gedragscodes voor bestuurlijke integriteit in de gemeente en stevig in z'n schoenen staat. De vicevoorzitters die deelnamen aan ons panelgesprek gaven op dit punt aan zichzelf voldoende geëquipeerd te achten om deze rol te vervullen. Ook bij de knelpunten die vicevoorzitters ervaren, worden op dit punt geen zorgen genoemd. Het is evenwel een belangrijk geachte verantwoordelijkheid, waar vicevoorzitters zich bewust van moeten zijn.

#### *Het bewaken van de kwaliteit van de besluitvorming in de gemeenteraad*

In het verlengde van de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het bewaken van de kwaliteit van de besluitvorming in de gemeenteraad, wordt de vicevoorzitter in onze enquête op dit punt ook een belangrijke verantwoordelijkheid toegedicht. Die verantwoordelijkheid strekt evident verder dan het technisch voorzitten van delen van gemeenteraadsvergaderingen alleen. In verschillende gemeenten is de vicevoorzitter een belangrijke *counterpart* van de burgemeester daar waar het de inrichting van het

<sup>10</sup> Data afkomstig uit Karsten, Schaap, Hendriks en anderen (2014).

besluitvormingsproces of de bespreking in de raad betreft in het geval van belangrijke en/of politiek gevoelige dossiers. Een enkeling vat de rol van de vicevoorzitter in dezen ruimer op of zou die graag breder opgevat zien. Eén griffier zou de vicevoorzitter bijvoorbeeld graag zien als de “bewaker van de opleiding van raadsleden”, in de wetenschap dat het voor burgemeesters lastig kan zijn om raadsleden daarop aan te spreken.

#### *Het overleggen met fractievoorzitters/seniorenoverleg/presidium*

In het overleggen met fractievoorzitters, dan wel het seniorenoverleg of het presidium wordt aan vicevoorzitters eveneens een belangrijke verantwoordelijkheid toegekend, die overigens in het verlengde ligt van zijn andere verantwoordelijkheden. Eerder gaven we al aan, dat de variëteit aan vergadermodellen zo groot is, dat het moeilijk is om op dit punt algemene uitspraken te doen. We zien wel, dat het over het algemeen belangrijk wordt gevonden dat er sprake is van een functionele verbinding tussen de verschillende overleggen rondom de inrichting van de besluitvorming in de gemeenteraad. De vicevoorzitter kan daarin een belangrijke schakel vormen. Dat is voor de burgemeester soms moeilijker, omdat die nu eenmaal ook voorzitter is van het college. Zo wordt door een aantal van onze gesprekspartners hartstochtelijk gepleit tegen een rol van de burgemeester als voorzitter van het presidium, zoals dat in een deel van de gemeenten het geval is. Zonder dat pleit hier te willen beslechten, kunnen we wel aangeven dat het in stelling brengen van de vicevoorzitter hier een mogelijk alternatief biedt. Of dat in de lokale bestuurscultuur past, is afhankelijk van hoe de burgemeester, vicevoorzitter, griffier en raad daar over denken. Het lijkt echter niet onverstandig over de samenstelling van de verschillende overleggen ten minste een open gesprek te voeren.

#### *4.3.2. Hoeder van de gemeenteraad!?*

Over het geheel genomen zien we in dit pakket van verantwoordelijkheden dus wel degelijk een rol voor de vicevoorzitter terug als ‘hoeder van de gemeenteraad’ (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, 2004). Net als de burgemeester, kan de vicevoorzitter een belangrijke bijdrage aan het gemeentelijke goed bestuur leveren door de integriteit en de kwaliteit van de besluitvorming mede te bewaken. De bijdrage van de vicevoorzitter daaraan is aanzienlijk kleiner dan die van de burgemeester, zo leert de vergelijking van surveyantwoorden, en de invloed van de vicevoorzitter is beperkt, maar aan de rol van vicevoorzitter wordt in dezen wel degelijk een zeker belang gehecht. De aanduiding van de vicevoorzitter als ‘hoeder van de gemeenteraad’ gaat een aantal partijen misschien te ver (zie o.a. Kamerstuk 2004-2005, 30008 nr. 1, bijlage 1), maar het is evident dat een goed samenspel tussen burgemeester, griffier, vicevoorzitter en raad de kwaliteit van de lokale besluitvorming ten goede komt. In hoofdstuk 6 komen we daarom terug op de rolverdeling tussen deze partijen.

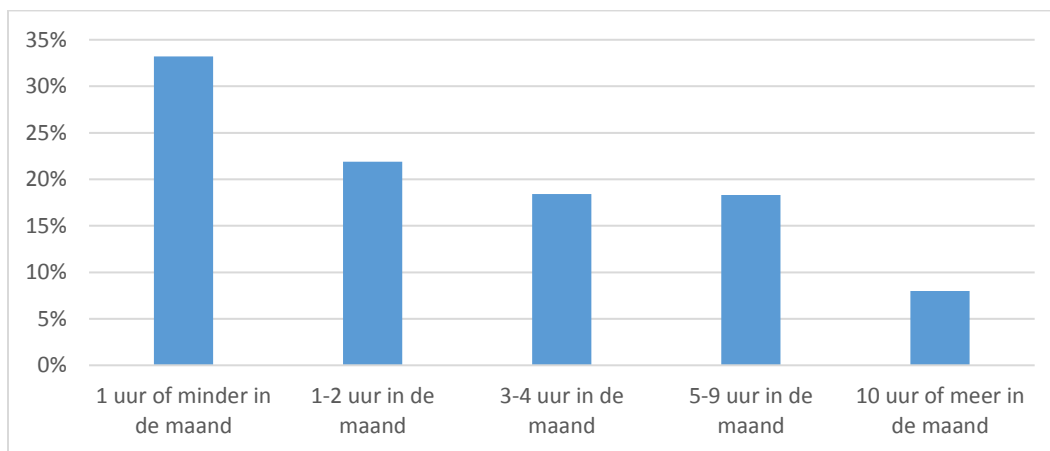
#### **Conclusie 7**

De belangrijkste verantwoordelijkheid van de vicevoorzitter is het voorzitten van de raadsvergadering in afwezigheid of ter vervanging van de burgemeester. Daarnaast levert de vicevoorzitter een bescheiden, maar belangrijke bijdrage aan het bewaken van de integriteit en aan het bewaken van de kwaliteit van de lokale besluitvorming.

#### 4.4. Tijdsbesteding

Gemiddeld besteden vicevoorzitters 3,5 uur in de maand extra aan hun raadswerkzaamheden, bovenop de uren die zij kwijt zijn aan hun raadslidmaatschap in het algemeen. Dit betekent dat naast de 16 uur die raadsleden gemiddeld besteden aan hun raadswerk (Rob, 2016a; Flos, De Jager-De Lange, Maatkamp & Salentijn, 2017), vicevoorzitters nog bijna een halve dag in de maand extra in de weer zijn voor hun gemeente.

Net als er grote verschillen bestaan in de functieprofielen van vicevoorzitters, bestaan er echter ook grote verschillen tussen vicevoorzitters in hoeveel tijd deze functie kost. Ongeveer een derde van de vicevoorzitters is minder dan één uur in de maand kwijt aan zijn/haar werkzaamheden in deze functie. Acht procent van de vicevoorzitters geeft daarentegen aan vanwege de functie per maand 10 uur of meer extra te besteden aan het raadslidmaatschap. Slechts een enkele vicevoorzitter geeft in onze enquête overigens aan de extra tijdsinspanning als knelpunt te ervaren.



*Figuur 9. Extra tijdsbesteding door vicevoorzitters per maand*

De gevonden verschillen in tijdsbesteding hangen deels samen met gemeentegrootte. Vicevoorzitters van raden in gemeenten groter dan 100.000 inwoners besteden statistisch significant meer tijd aan hun functie, dan vicevoorzitters in gemeenten kleiner dan 50.000 inwoners.<sup>11</sup> Waar in kleinere gemeenten het vicevoorzitterschap gemiddeld twee tot drie uur in de maand kost, besteden vicevoorzitters in 100.000+ gemeenten ongeveer 8 uur in de maand extra aan hun raadslidmaatschap.

Verschillende respondenten, raadsleden én griffiers, roepen in onze enquête de vraag op of de raadsvergoeding voor vicevoorzitters, mede gelet op de extra tijdsbesteding, niet hoger zou moeten zijn dan voor andere raadsleden, zoals ook fractievoorzitters recht hebben op een extra toelage. In het panelgesprek dat wij met vicevoorzitters voerden kwam die vraag ook kort aan de orde, maar dan niet in de zin dat er gepleit werd voor een wezenlijk hogere vergoeding. Er leek eerder behoefte te bestaan aan

<sup>11</sup>  $F(4, 223) = 8.708, p < .001$ . Vicevoorzitters van raden in gemeenten groter dan 100.000 inwoners ( $M=8.048, SD=6.61$ ) zijn statistisch significant meer tijd kwijt aan hun functie, dan vicevoorzitters in gemeenten kleiner dan 50.000 inwoners ( $M=2.22, SD=3.83$ ).

een grotere erkenning voor de extra inzet als vicevoorzitter, zoals ook in onze enquête 6% van de vicevoorzitters als knelpunt ervaart dat er voor de functie te weinig waardering is. Een extra toelage voor vicevoorzitters zou de functie van symbolische erkenning kunnen hebben, maar het is niet aan ons daarvoor of tegen te pleitten. Ter vergelijking: in Vlaanderen, waar de taak van de gemeenteraadsvoorzitter veel uitgebreider is, is de presentievergoeding voor voorzitters dubbel die van andere gemeenteraadsleden (Verbeek & Van Bouwel, 2012).

#### **Conclusie 8**

Vicevoorzitters besteden gemiddeld 3,5 uur per maand extra aan hun raadslidmaatschap, maar gemeentegrootte maakt wezenlijk verschil. Vicevoorzitters in 100.000+-gemeenten besteden significant meer tijd aan de functie dan die in gemeenten met 50.000 of minder inwoners.

## 5. Competentieprofiel voor vicevoorzitters

Eén van de doelen van dit rapport is om inzicht te geven in welke competenties er van een vicevoorzitter van de gemeenteraad worden gevraagd. Eerder in dit rapport bleek al, dat de persoonlijke kwaliteiten van raadsleden belangrijk zijn in de keuze van een vicevoorzitter, maar daarmee weten we nog niet zo veel over wat een vicevoorzitter moet kunnen en wat dat vraagt. In dit hoofdstuk bespreken we daarom de belangrijkste eigenschappen waarover een vicevoorzitter moet beschikken.

### 5.1. Gezag en draagvlak in de raad

Wat, blijkens de gevoerde gesprekken, vooral belangrijk is voor vicevoorzitters, is dat zij gezag moeten hebben in de gemeenteraad. De vicevoorzitter moet iemand zijn met “een zekere statuur” in de raad, zo verwoordde een griffier het. Het moet iemand zijn die kan bogen op “natuurlijk gezag” en die het respect van de raad heeft, zo gaven raadsleden aan. Een vicevoorzitter moet immers een aanspreekpunt kunnen zijn voor anderen, anderen kunnen aanspreken en ook een zekere doorzettingsmacht hebben.

Het lastige van een begrip als ‘gezag’ is, dat het niet heel grijpbaar is. Wat maakt nu dat iemand gezag heeft in een raad? Is dat iets wat je van nature hebt of niet hebt, of is het iets dat je ook kunt aanleren of verdienen? Heel gemakkelijk kunnen we op deze vragen geen antwoord geven. Wat we wel kunnen aangeven is dat een vicevoorzitter het vertrouwen moet hebben van de raad, en het liefst van de gehele gemeenteraad. Een vicevoorzitter vervult zijn functie immers namens de hele raad. Dat vraagt om een breed draagvlak onder gemeenteraadsleden en om iemand die “integer en van onbesproken” gedrag is. Om met één van onze gesprekspartners te spreken, is het dan niet handig als de vicevoorzitter een “exponent is van de raad”. Ook raadt een aantal van hen af een vicevoorzitter te benoemen die pas net in de raad zit. Verder zien we, dat bij de rol van onafhankelijk vicevoorzitter ook een wat meer bescheiden opstelling past; raadsleden die zich al te zeer laten voorstaan op hun functie als vicevoorzitter verliezen mogelijk hun zo belangrijke gezag in de raad.

Maar het natuurlijk gezag van vicevoorzitters is daarmee, voor zover dat überhaupt kan, nog niet gevat. Wat we wel kunnen aangeven is waaraan vicevoorzitters dat gezag op onderdelen ontleen. Dat doen ze onder andere aan hun onafhankelijkheid en hun persoonlijke kwaliteiten, die we in de volgende paragrafen in meer detail bespreken. Daarnaast kunnen we nog opmerken, dat de gemeenteraad het draagvlak voor de vicevoorzitter mogelijkerwijs kan vergroten door hem bewust te benoemen. Eerder zagen we al, dat dat een belangrijke overweging was bij zittende gemeenteraden die een eigen vicevoorzitter benoemden. Daarmee is niet gezegd dat het zelf benoemen van een vicevoorzitter altijd meer draagvlak oplevert: het kan ook een splijtende politieke verkiezing opleveren in de raad.

### 5.2. Onafhankelijkheid

Voor vicevoorzitters van gemeenteraden is het, net als voor elke andere voorzitter, belangrijk dat zijn in hun functie politiek onafhankelijk optreden en oordelen. Ze moeten in hun rol als voorzitter zagezegd boven de partijen staan en politiek neutraal kunnen handelen. Daarmee raken we meteen aan één van de ingewikkeldheden aan de rol van de vicevoorzitter. Die is immers altijd gemeenteraadslid en daarmee per definitie niet volledig (partij)politiek onafhankelijk. Dat brengt vicevoorzitters in een lastig pakket, zo



blijkt niet alleen uit onze enquête, maar ook uit de gevoerde gesprekken. De ingewikkeldheid rondom onafhankelijkheid werkt twee kanten op: het is de vraag of vicevoorzitters voldoende politiek neutraal kunnen handelen, maar ook of zij zich als gemeenteraadslid nog voldoende politiek kunnen profileren. Deze ingewikkeldheden gelden met name voor fractievoorzitters, zo blijkt.

#### *Is de vicevoorzitter voldoende politiek neutraal?*

Onafhankelijkheid in relatie tot het vicevoorzitterschap is een dankbaar gespreksonderwerp. In de eerste plaats is het voor vicevoorzitters *niet altijd gemakkelijk om politiek neutraal te zijn* en te blijven, niet alleen omdat ze altijd ook partijpoliticus zijn, maar ook omdat ze door mederaadsleden en anderen altijd als partijpoliticus gezien worden. Het is dan ook niet altijd gemakkelijk die twee rollen van elkaar te scheiden, voor jezelf niet en in de beleving van anderen. Verschillende vicevoorzitters geven aan op dit punt moeilijkheden te ervaren. Het is “lastig om politiek neutraal te zijn, [terwijl je] dat wel moet zijn, vind ik”, geeft één van hen aan. Ook in het panelgesprek met vicevoorzitters is uitgebreid over dit punt gesproken, omdat het van de betreffende raadsleden vraagt dat ze op momenten terughoudend zijn in hun optreden als lid van een politieke fractie. Ze kunnen soms net iets minder spontaan reageren in politiek debat, omdat ze rekening moeten houden met het feit dat ze ook vicevoorzitter zijn. Dat geldt natuurlijk vooral voor die delen van de gemeenteraadsvergadering die ze zelf voorzitten – daar kunnen ze inhoudelijk bijna niet aan bijdragen. Maar ook breder moeten ze ervoor waken dat ze, tenminste in hun functie als vicevoorzitter, voldoende politiek neutraal kunnen blijven optreden. Van de vicevoorzitters zelf geeft uiteindelijk overigens maar 2% aan dit als knelpunt te ervaren.

Ook in de gemeenteraadsvoorzitters in Vlaanderen is de dubbelrol van politiek neutraal voorzitter en raadslid soms een ingewikkelde (zie ook Buylen *et al.*, 2014). Hen wordt daarom aanbevolen, in de gemeenteraadsvergadering maar ook daarbuiten, uitdrukkelijk onderscheid te maken tussen moment waarop zij spreken als vicevoorzitter en momenten waarop zij als ‘gewoon’ raadslid een standpunt verkondigen (Verbeek & Van Bouwel, 2012).

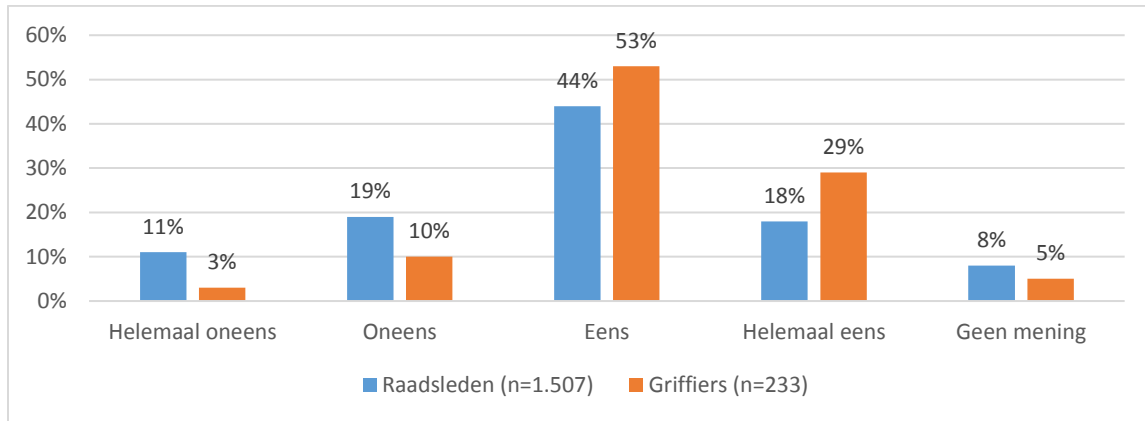
Vragen we gemeenteraadsleden en griffiers of de vicevoorzitter in hun gemeente voldoende politiek neutraal is, dan krijgen we een heel divers beeld. Griffiers zien op dit punt over het algemeen weinig problemen; 82% van hen is het met deze stelling (helemaal) eens. Ook van de raadsleden is een meerderheid het (helemaal) eens met deze stelling, maar onder hen is een forse minderheid van 30% te vinden die vindt dat de vicevoorzitter in hun gemeente onvoldoende politiek neutraal is.<sup>12</sup> Raadsleden van coalitiepartijen zijn daarbij vaker van mening dat de vicevoorzitter voldoende politiek neutraal is dan raadsleden van oppositiepartijen.<sup>13</sup> Bovendien zijn er kleine verschillen op basis van gemeentegrootte: respondenten uit gemeenten groter dan 100.000 inwoners zijn positiever over de politieke neutraliteit

---

<sup>12</sup> Het verschil in opvatting tussen griffiers en raadsleden is statistisch significant ( $U=116464$ ,  $z=-6.1$ ,  $p < .001$ ,  $r=.15$ ). Griffiers ( $Md=3$ ,  $M=3.14$ ,  $n=216$ ) zijn het vaker eens met de stelling dat de vicevoorzitter voldoende politiek neutraal is dan raadsleden ( $Md=3$ ,  $M=2.75$ ,  $n=1380$ ).

<sup>13</sup> Het verschil tussen raadsleden van coalitiepartijen en raadsleden van oppositiepartijen is statistisch significant ( $u=188956$ ,  $z=-5.6$ ,  $p < .001$ ,  $r=.15$ ). Raadsleden van coalitiepartijen ( $Md=3$ ,  $M=2.86$ ,  $n=832$ ) zijn het vaker met de stelling eens dat de vicevoorzitter voldoende politiek neutraal is dan raadsleden van oppositiepartijen ( $Md=3$ ,  $M=2.59$ ,  $n=545$ ).

van de vicevoorzitter dan respondenten uit gemeenten tot 9.999 inwoners en respondenten uit gemeenten tussen de 20.000 en 49.999 inwoners).<sup>14</sup> De politieke onafhankelijkheid van vicevoorzitters lijkt daarmee in ieder geval een punt van aandacht te zijn, meer dan vicevoorzitters zelf lijken te beseffen en vooral met betrekking tot de oppositie en in kleinere gemeenten.



Figuur 10. Onze vicevoorzitter is voldoende politiek neutraal

#### *Kan de vicevoorzitter zich nog wel voldoende politiek profileren?*

In de tweede plaats zien we, dat de ingewikkeldheid rondom hun politieke onafhankelijkheid voor vicevoorzitters ook de andere kant op werkt. Vicevoorzitters worden geacht om politiek neutraal te zijn en *kunnen zich daardoor soms minder sterk politiek profileren* dan ze zelf misschien zouden willen. “Het vicevoorzitterschap] gaat ten koste van mijn politieke profiel als raadslid en verzwakt de fractie”, zo stelt één van hen. “Het verzwakt de positie van de fractie door de gedwongen neutraliteit van de vicevoorzitter”, stelt een ander.

#### *Onafhankelijkheid van fractievoorzitters extra lastig*

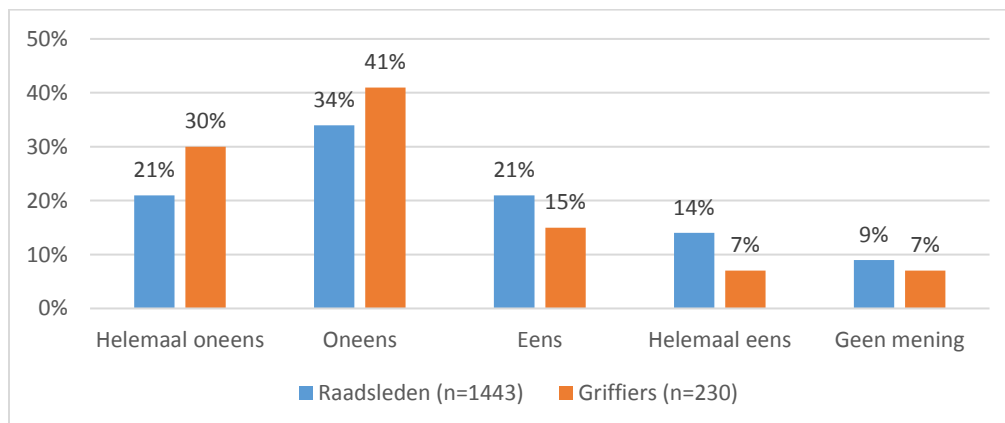
Uit de door ons gevoerde gesprekken blijkt, dat deze problematiek in beide opzichten in het bijzonder opgeld doet voor fractievoorzitters. Zij staan centraler in het politieke debat en van hen wordt eerder verwacht dat zij het politieke standpunt van de fractie naar voren brengen. Die verwachtingen kunnen botsen met de rol van vicevoorzitter van de raad. “Ik laat zware politieke debatten aan mijn collega's, omdat het anders afbreuk kan doen aan mijn positie als voorzitter”, zo stelt één van de vicevoorzitters in onze enquête. Zeker voor fractievoorzitters, en in mindere mate voor woordvoerders op een bepaald beleidsterrein, is dat niet eenvoudig. Van hen wordt immers juist een politieke inbreng in het debat verwacht. Maar de inbreng van de fractievoorzitter in het politieke debat gaat vrijwel verloren op het moment dat hij het betreffende deel van de raadsvergadering moet voorzitten, en dat laat hem minder ruimte om het politieke debat met het college en met de rest van de raad te voeren. “De rol van vicevoorzitter is veel gemakkelijker geworden nu ik geen fractievoorzitter meer ben”, merkte één van de vicevoorzitters daarom op in het panelgesprek. En een raadslid merkt in onze enquête op: “Het

<sup>14</sup>  $\chi^2(4, n=1.602)=15.90, p < .01$ . Het verschil tussen respondenten uit gemeenten groter dan 100.000 inwoners en respondenten uit gemeenten met 0-9.999 inwoners dan wel 20.000-49.999 inwoners is statistisch significant met  $p < .05$ , na toepassing van de Bonferroni-correctie.

langstzittende raadslid bedankte omdat hij het lastig te combineren vond met het fractievoorzitterschap.” Die overweging is goed te begrijpen, al helemaal als het lid afkomstig is uit een eenmansfractie. Daarmee zal de gemeenteraad, en ook de betreffende kandidaten, rekening moeten houden bij de keuze van een vicevoorzitter.

De raad zou zelfs bewust kunnen besluiten om de vicevoorzitter géén fractievoorzitter te laten zijn. Daar is veel voor te zeggen. Het zou meer recht doen aan het onderscheid tussen de rol als raadslid en de rol van vicevoorzitter. Tegelijk geeft de hoedanigheid van fractievoorzitter, zeker als hij de grootste (coalitie)partij in de gemeenteraad vertegenwoordigt, de vicevoorzitter wel enige statuur in de gemeenteraad en dat kan de uitoefening van zijn functie ten goede komen, merkte een griffier op in ons panelgesprek. In een aantal gemeenten kiest men er om deze reden voor om een fractievoorzitter uit de oppositie aan te benoemen tot vicevoorzitter. Die zou, in de ogen van sommigen, politiek onafhankelijker kunnen optreden. Maar ook die zal misschien de behoefte voelen om zich politiek te profileren, wat voor vicevoorzitters niet altijd even gemakkelijk is.

Hoe dan ook sluit de overweging om de vicevoorzitter, mede gelet op zijn gewenste onafhankelijkheid, geen fractievoorzitter te laten zijn niet aan bij de huidige praktijk. In zo’n 60% van de gemeenten is de vicevoorzitter tevens fractievoorzitter, 57% van de raadsleden geeft dat namelijk aan, evenals 61% van de griffiers. Dat komt mede omdat vaak de fractievoorzitter van de grootste partij wordt aangewezen als vicevoorzitter, of omdat men om andere (partij)politieke overwegingen bij een fractievoorzitter uitkomt. De stelling dat de vicevoorzitter géén fractievoorzitter zou mogen zijn, vindt onder raadsleden en griffiers ook weinig weerklank. Ruime meerderheden van onze respondenten zijn het (helemaal) oneens met deze stelling.



Figuur 11. De vicevoorzitter van de gemeenteraad zou geen fractievoorzitter mogen zijn

Toch zouden we gemeenteraden deze overweging nadrukkelijk willen meegeven bij het bepalen van het antwoord op de vraag wie de meest aangewezen vicevoorzitter is. De combinatie van het fractievoorzitterschap met het vicevoorzitterschap blijkt in de praktijk namelijk best ingewikkeld, en schaadt in ieder geval in een deel van de gemeenten de uitoefening van beide functies. Overigens moeten we daarbij opmerken, dat een adagium als dit het moeilijk zou maken om vicevoorzitters te selecteren uit eenmansfracties of andere kleine fracties, terwijl daar wel uitstekende kandidaten te vinden kunnen zijn.

Het zou daarom ook zeker geen gouden regel moeten zijn, maar de raad zou dit punt wat ons betreft in ieder geval moeten betrekken in de overweging. Voor kleine fracties geldt dan overigens juist weer dat de extra tijdsinvestering die het vicevoorzitterschap vraagt onevenredig groot kan zijn.

**Conclusie 9**

Vicevoorzitters moeten gezag hebben in de raad en moeten in hun functie politiek onafhankelijk kunnen optreden. Dat laatste is vooral voor fractievoorzitters lastig.

5.3. Competenties

Naast gezag en onafhankelijkheid zijn ook andere persoonlijke competenties van belang voor vicevoorzitters. Volgens zowel vicevoorzitters en raadsleden als griffiers, zijn communicatieve vaardigheden, bestuurlijke sensitiviteit en betrokkenheid voor vicevoorzitters de belangrijkste eigenschappen. Maar eigenlijk worden alle 13 voorgelegde eigenschappen belangrijk geacht; al deze vaardigheden scoren gemiddeld boven de 2,00 op een vierpuntsschaal (waarbij 1 'niet belangrijk' betekent en 4 'zeer belangrijk'). Coachend vermogen scoort daarbij gemiddeld het laagst, op enige afstand van de andere eigenschappen.

*Tabel 4. Het gepercipieerde belang van 13 competenties voor het goed functioneren van een vicevoorzitter*

	Gemiddelde
Communicatief	3,21
Bestuurlijk sensitief	3,18
Betrokken	3,17
Omgevingsbewust	3,12
Besluitvaardig	3,03
Deskundig	2,96
Analytisch	2,91
Organisatiegevoelig	2,84
Doelgericht	2,80
Vasthoudend	2,79
Daadkrachtig	2,76
Onderhandelingsvaardig	2,74
Coachend	2,35

Vergelijken we deze uitkomst met wat er van burgemeesters wordt verwacht, dan zien we vooral veel overeenkomsten. Daarbij scoren communicatieve vaardigheden en inleveringsvermogen namelijk eveneens hoog. Het belangrijkste verschil heeft betrekking op daadkracht: waar dat voor burgemeesters wordt gezien als de op één na belangrijkste eigenschap (Karsten, Oostendorp & Van Kooten, te verschijnen 2018), scoort daadkracht voor vicevoorzitters aanmerkelijk lager. Dat verschil laat zich uiteraard goed verklaren door de executieve bevoegdheden die een burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan en als collegelid heeft, waar dat niet geldt voor een raadslid.

Vergelijken we de antwoorden van raadsleden en griffiers op deze vraag, dan zien we dat griffiers de eigenschappen ‘betrokken’, ‘omgevingsbewust’, ‘daadkrachtig’, ‘besluitvaardig’ en ‘bestuurlijk sensitief’ statistisch significant belangrijker vinden dan raadsleden.<sup>15</sup> Vergelijken we de opvattingen van vicevoorzitters met die van andere raadsleden en griffiers, dan zien we dat raadsleden een groot aantal van deze eigenschappen minder belangrijk vinden dan vicevoorzitters en griffiers. Daaruit kunnen we concluderen dat raadsleden veelal minder belang hechten aan de eigenschappen van een vicevoorzitter dan griffiers en vicevoorzitters zelf. Statistisch significante verschillen tussen coalitie- en oppositiepartijen treffen we in dezen niet aan. Vicevoorzitters zelf vinden tot slot doelgericht zijn minder belangrijk dan raadsleden. Zij hechten juist meer belang aan vasthoudendheid dan raadsleden en griffiers. Ook vinden zij organisatiegevoeligheid belangrijker dan anderen.<sup>16</sup>

### *Deskundigheid*

Tijdens de panelgesprekken spraken we op het punt van competenties vooral over deskundigheid, omdat we daarvan weten dat het, naast betrokkenheid en integriteit, een belangrijk aspect is van geloofwaardigheid (Van Zuydam, Karsten, Oostendorp, Hoogstad & Van Kooten, 2017). Tegelijk weten we nog weinig over de specifieke expertise die het vicevoorzitterschap vraagt.

Uit die gesprekken blijkt, uiteraard, dat vicevoorzitters moeten beschikken over goede voorzitterskwaliteiten. Het gaat dan in de eerste plaats om de vaardigheid van het technisch voorzitten van een gemeenteraadsvergadering. Onze gesprekspartners geven aan, dat een cursus *vergadertechnieken* hen als (beginnend) vicevoorzitter zou kunnen helpen om deze specifieke vaardigheid onder de knie te krijgen. Een Vlaams gemeenteraadsvoorzitter zegt daarover:

Wettelijk is het niet verboden dat een voorzitter zich actief in de debatten mengt, maar de meesten concentreren zich op het goede verloop van de vergadering. En op dat punt kunnen ze veel opsteken van hun collega's. Hoe ga je om met een raadslid dat een omslachtige tussenkomst houdt? Hoe rond je de bespreking van een agendapunt af? Ik raad voorzitters ook aan eens een gemeenteraad in een buurgemeente bij te wonen.'

---

<sup>15</sup> ‘Betrokken’ – griffiers:  $M = 3.33$ ,  $SD = .604$ . raadsleden:  $M = 3.14$ ,  $SD = .654$ ;  $t(314.886) = -4.294$ ,  $p < .001$ , two-tailed,  $\eta^2 = .011$ . ‘Omgevingsbewust’ – griffiers:  $M = 3.23$ ,  $SD = .675$ . raadsleden:  $M = 3.10$ ,  $SD = .709$ ;  $t(1617) = -2.654$ ,  $p = .008$ , two-tailed,  $\eta^2 = .004$ . ‘Daadkrachtig’ - griffiers:  $M = 2.92$ ,  $SD = .791$ . raadsleden:  $M = 2.74$ ,  $SD = .876$ ;  $t(313.697) = -3.178$ ,  $p = .002$ , two-tailed,  $\eta^2 = .006$ . ‘Besluitvaardig’ - griffiers:  $M = 3.16$ ,  $SD = .706$ . raadsleden:  $M = 3.00$ ,  $SD = .792$ ;  $t(1.592) = -2.806$ ,  $p = .005$ , two-tailed,  $\eta^2 = .005$ . ‘Bestuurlijk sensitief’ - griffiers:  $M = 3.45$ ,  $SD = .611$ . raadsleden:  $M = 3.13$ ,  $SD = .701$ ;  $t(1.584) = -6.399$ ,  $p < .001$ , two-tailed,  $\eta^2 = .025$

<sup>16</sup> ‘Doelgericht’:  $F(2, 1.585) = 4.675$ ,  $p = .009$ . Vicevoorzitter:  $M = 2.95$ ,  $SD = .727$ . raadsleden:  $M = 2.77$ ,  $SD = .836$ . Vicevoorzitters verschillen statistisch significant van raadsleden ( $p < .05$ ). ‘Vasthoudendheid’:  $F(2, 1570) = 17.660$ ,  $p < .001$ . Vicevoorzitter:  $M = 3.06$ ,  $SD = .660$ . raadsleden:  $M = 2.73$ ,  $SD = .809$ , griffiers:  $M = 2.83$ ,  $SD = .763$ . Vicevoorzitters verschillen statistisch significant van raadsleden en griffiers ( $p < .05$ ). ‘Organisatiegevoeligheid’:  $F(2, 1.588) = 12.825$ ,  $p < .001$ . Vicevoorzitter:  $M = 3.02$ ,  $SD = .688$ . raadsleden:  $M = 2.84$ ,  $SD = .752$ , griffiers:  $M = 2.66$ ,  $SD = .776$ . Vicevoorzitters verschillen statistisch significant van raadsleden en griffiers ( $p < .05$ ). Een Welchs t-test laat vergelijkbare resultaten zien.

Ook *conflicthantering* zou een welkom onderdeel kunnen zijn van het trainings- en ontwikkelaanbod voor vicevoorzitters, zo bleek uit het panelgesprek. Die vaardigheid scoort weliswaar niet bijzonder hoog in het overzicht van verantwoordelijkheden van de vicevoorzitter (zie tabel 3), maar er lijkt op dit punt wel enige behoefte aan ondersteuning te bestaan, omdat het voor vicevoorzitters niet altijd even gemakkelijk is om conflicten tussen andere raadsleden, die in wezen gelijken zijn, effectief te beslechten.

Ook *mediatraining* wordt expliciet genoemd als iets dat belangrijk kan zijn voor (aantredend) vicevoorzitters. Collega-vicevoorzitters merken nu bijvoorbeeld met enige regelmaat dat zij door lokale media om commentaar worden gevraagd na afloop van een raadsvergadering waarin zij als voorzitters optraden. Het is dan niet altijd gemakkelijk om het onderscheid duidelijk te maken naar de buitenwereld tussen je optreden als politiek onafhankelijk en neutraal vicevoorzitter enerzijds en je raadslidmaatschap of zelfs woordvoerder- of fractievoorzitterschap anderzijds. Journalisten vragen al snel om een politieke reactie, terwijl je die als vicevoorzitter niet kunt geven en dat vraagt enige handigheid in het omgaan met media.

Verder doen verschillende gesprekspartners een beroep op de *specifieke kennis* van vicevoorzitters. Ze zouden in ieder geval goed op de hoogte moeten zijn van de verschillende processen en procedures in de gemeenteraad, zoals het reglement van orde.

#### **Conclusie 10**

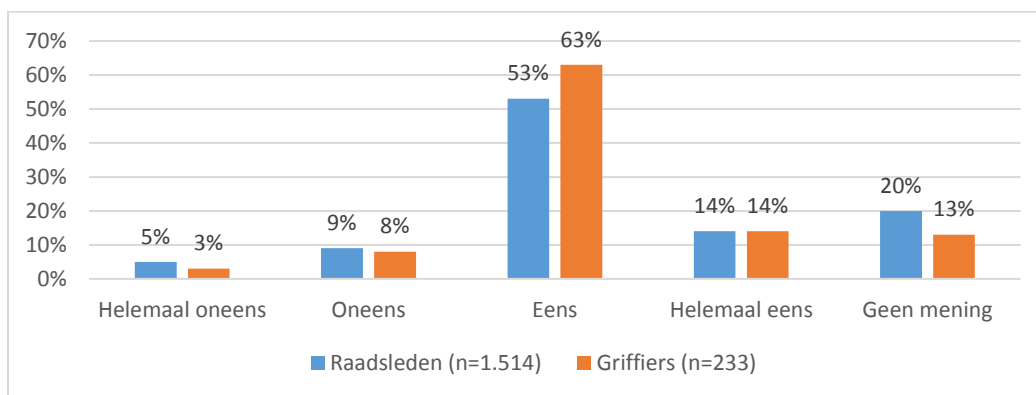
Communicatieve vaardigheid, bestuurlijke sensitiviteit en betrokkenheid zijn de belangrijkste eigenschappen voor vicevoorzitters. Ze moeten verder een vergadering verdienstelijk kunnen leiden, conflicten kunnen hanteren en om kunnen gaan met media. Er bestaat op die punten een zekere behoefte aan trainings- en ontwikkelmogelijkheden voor vicevoorzitters.

## 6. De rolverdeling tussen burgemeester, griffier en vicevoorzitter

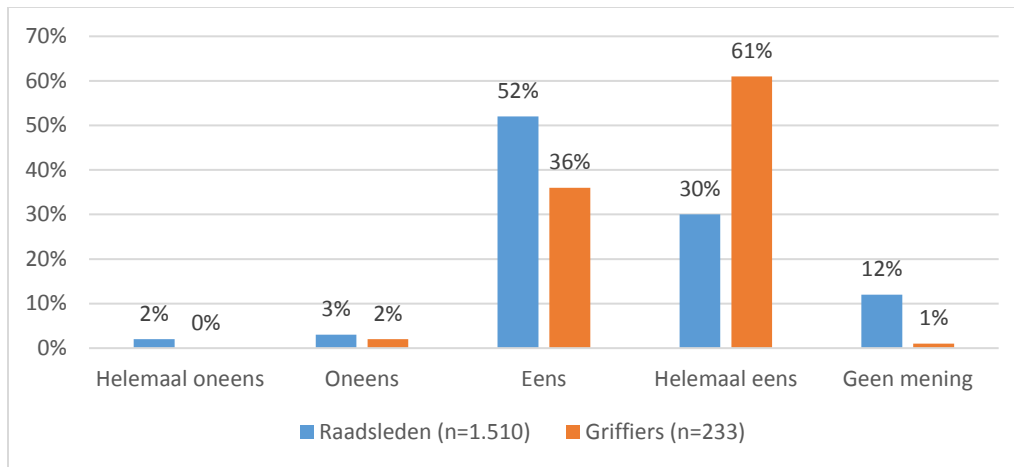
Voor een vicevoorzitter is het uiteraard belangrijk dat hij goede relaties onderhoudt met de burgemeester en de griffier. Zij treffen elkaar immers regelmatig in overleg over het reilen en zeilen van de gemeenteraad. Het is echter niet gemakkelijk om eenduidig te omschrijven wat de rolverdeling is tussen burgemeester, griffier en vicevoorzitter. Dat hangt namelijk sterk af van het takenpakket dat bij de vicevoorzitter is belegd en van de lokale manier van werken. Een vicevoorzitter die de burgemeester alleen incidenteel vervangt bij diens afwezigheid hoeft veel minder met de burgemeester en de griffier te overleggen dan een vicevoorzitter die vanuit die functie voorzitter is van het presidium of de agendacommissie, of die bijvoorbeeld standaard de commissievergaderingen voorziet. Bovendien is de rolverdeling tussen deze drie functionarissen sterk afhankelijk van personen, zo blijkt uit de door ons gevoerde gesprekken: de ene burgemeester heeft behoefte aan regulier overleg, terwijl de andere burgemeester dat minder heeft. Het is voor ons daarom ook lastig aan te geven wat in dezen wijsheid is.

We kunnen wel vaststellen, dat er op dit moment sprake lijkt van gezonde verhoudingen. En dat is, ook blijkens de ervaringen in Vlaanderen, een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerend bestel (VVSG, 2009). Zowel raadsleden als griffiers geven in ruime meerderheid aan, dat de burgemeester de vicevoorzitter genoeg ruimte geeft. Van de vicevoorzitters zelf geeft maar 2% aan, dat hun verhouding met de burgemeester niet altijd goed is. Ook heeft de vicevoorzitter over het algemeen een goede verstandhouding met de griffie, zo blijkt. Er is zelfs geen enkele vicevoorzitter die aangeeft dat zijn of haar verhouding met de griffier een knelpunt is.

Evenwel geeft 14% van de raadsleden en 11% van de griffiers aan dat de burgemeester de vicevoorzitter (helemaal) niet genoeg ruimte geeft. Bovendien ervaart uiteindelijk 10% van de vicevoorzitters te weinig ruimte om de functie invulling te kunnen geven. Dat is dus een aandachtspunt in de relatie tussen burgemeester, vicevoorzitter en griffier, maar uit onze enquête blijkt niet dat er grote problemen spelen in de verhoudingen, individuele gevallen daargelaten.



Figuur 12. Onze burgemeester geeft de vicevoorzitter genoeg ruimte



Figuur 13. Onze vicevoorzitter heeft een goede verstandhouding met de griffie

Opvallend is wat ons betreft wel, dat in lang niet alle gemeenten over de rolverdeling tussen burgemeester, vicevoorzitter en griffier is gesproken. In gemeenten waar de vicevoorzitter de burgemeester alleen incidenteel vervangt, is dat misschien niet nodig, maar in andere gemeenten lijkt het toch in ieder geval verstandig om op gepaste momenten over de wederzijdse verwachtingen en elkaars rol te spreken. Zeker aan het begin van een nieuwe raadsperiode, of bij het aantreden van een nieuwe burgemeester of griffier, is dat geen overbodige luxe. Dat komt de onderlinge verhoudingen in principe ten goede. In Vlaanderen wordt bovendien nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de verhoudingen tussen de gemeenteraadsvoorzitter en de gemeentesecretaris, die in dat bestel belangrijke partners zijn (VVSG, 2009). In het huidige Nederlandse bestel is die relatie misschien van minder centraal belang, maar het is in ieder geval goed om te reflecteren op de vraag of ook die relatie aandacht vraagt.

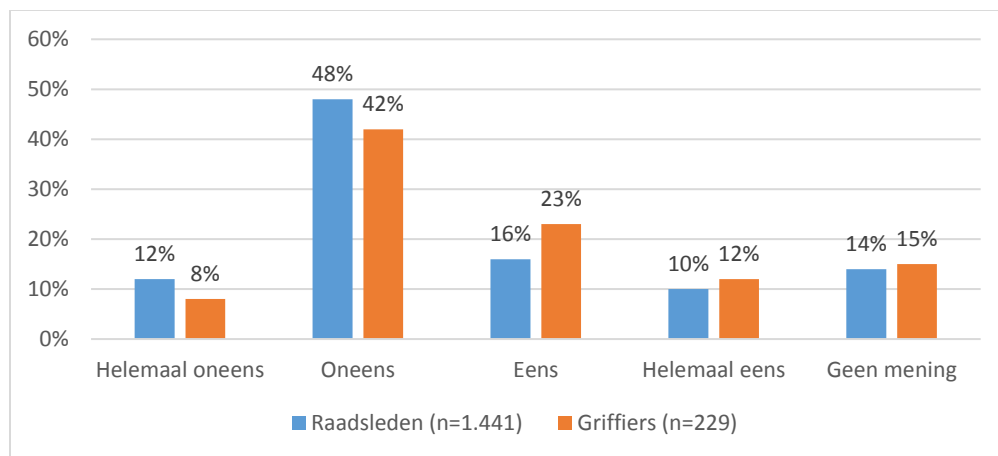
Het vertrekpunt is in alle gevallen natuurlijk het gegeven dat de burgemeester de raad voorziet. Daaraan moet gegeven de wettelijke bepalingen niet getornd worden. Dat betekent dat de burgemeester geheel zelfstandig de afweging maakt hoe hij het voorzitterschap vorm geeft. Maar dat staat vruchtbaar overleg over ieders rol in principe niet in de weg. De vicevoorzitter wordt door onze respondenten niet voor niets met enige regelmaat aangeduid als een belangrijke *sparringpartner* van de burgemeester, of juist als *check* op diens functioneren als raadsvoorzitter. De griffier en de vicevoorzitter kunnen eveneens elkaars functioneren versterken. Zo stelt een griffier in onze enquête: “De vicevoorzitter heeft [bij ons] niet zozeer de functie van vicevoorzitter, maar is 'het gezicht van de raad' naar binnen en naar buiten, samen met de griffier. Door[dat ze dit] samen oppakken is er sprake van neutraliteit en behouden [ze] draagvlak, vertrouwen, etc.”.

Willen de burgemeester, griffier en vicevoorzitter elkaar ondersteunen in ieders functioneren, dan lijkt overleg in de driehoek burgemeester-griffier-vicevoorzitter gepast. In sommige gemeenten vindt dat overleg periodiek plaats. In andere gemeenten volstaat overleg ‘op afroep’, dat wil zeggen als daar bij ten minste één van de drie partijen behoefte aan is. In weer andere gemeenten wordt de afstemming bilateraal afgehandeld in overleg tussen de burgemeester en de vicevoorzitter en tussen de vicevoorzitter en de griffier. Eén ideaalmodel, dat werkt in alle omstandigheden, bestaat ook hier niet; het is vooral belangrijk dat de manier van werken past binnen de lokale bestuurscultuur en leidt tot goede relaties.



Maar dan moeten de burgemeester, griffier en vicevoorzitter wel de vinger aan de pols houden. Afgaande op de resultaten van onze enquête doen ze dat, in ieder geval in een ruime meerderheid van de gemeenten, afdoende.

Die conclusie wordt verder onderbouwd door de tevredenheid van raadsleden en griffiers met de huidige inrichting van het bestel in dezen. Van onze respondenten vindt bijvoorbeeld een meerderheid van 58,4% dat een versterking van de positie van de vicevoorzitter niet nodig is. Een minderheid van 27,5% vindt dat dit wel nodig is. Over het geheel genomen klinkt er dus geen brede roep om versterking van de positie, al is er een stevige minderheid die daar wel voor pleit.



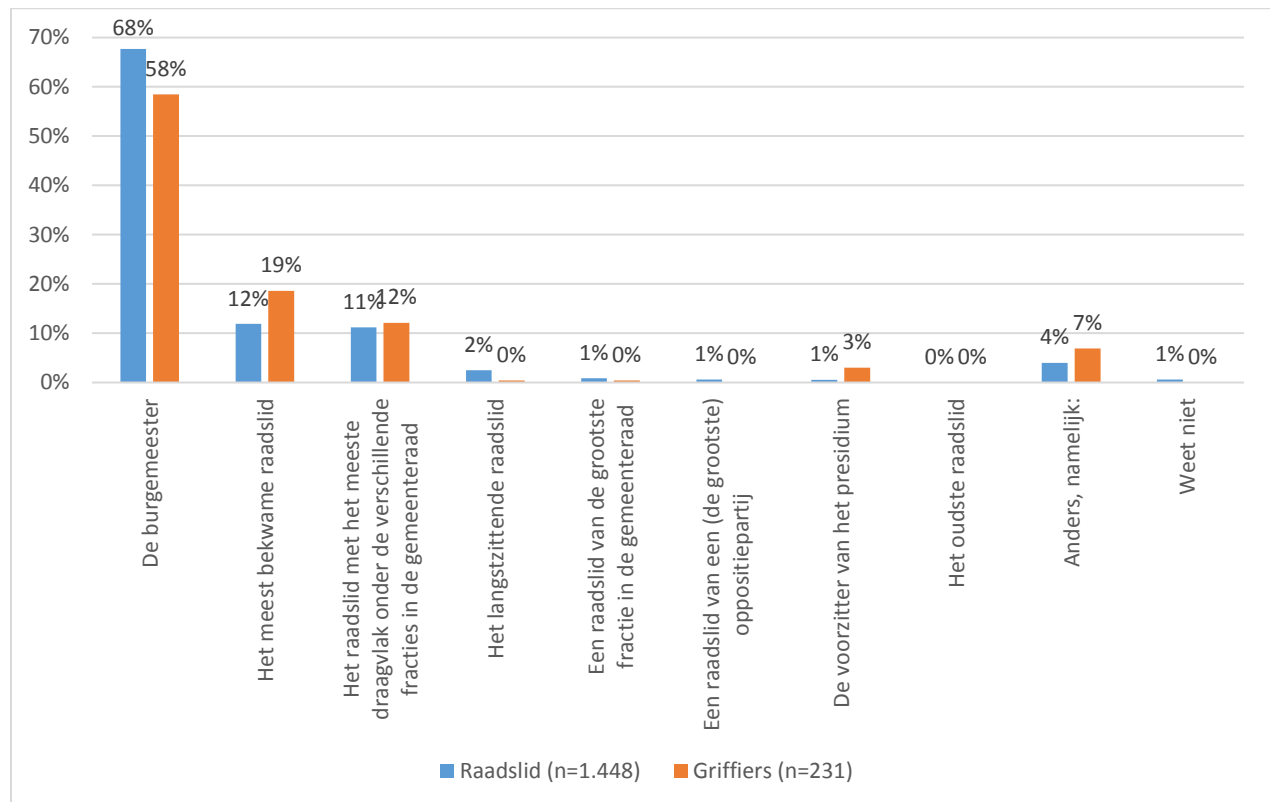
*Figuur 14. De positie van de vicevoorzitter behoeft versterking*

Daar waar wel behoefte bestaat aan versterking van de positie van de vicevoorzitter, gaat het over geheel genomen om drie aspecten van de functie. Er is één groep van raadsleden en griffiers die graag zou zien dat de vicevoorzitter een grotere rol zou krijgen in lokaal bestuur, bijvoorbeeld door hem een verantwoordelijkheid te geven voor het functioneren van de gemeenteraad als geheel. Andere mogelijkheden zijn hem wettelijke bevoegdheden te geven in het bijeenroepen van de gemeenteraad of hem de beslissende stem te geven als de stemmen staken. Een ander aspect waarvoor versterking van de positie van de voorzitter wenselijk wordt geacht, is het lokaal beter vastleggen van zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld in een reglement van orde of een verordening. De Vlaamse ervaringen leren in ieder geval, dat onduidelijkheid over de rol, positie en bevoegdheden van de vicevoorzitter tot problemen kan leiden (Verbeek & Van Bouwel, 2012). Een derde en laatste aspect waarop voor versterking wordt gepleit is de training en ondersteuning van vicevoorzitters, met als doel hun vaardigheden en expertise te versterken.

#### **Conclusie 11**

Raadsleden en griffiers vinden beide in meerderheid dat een versterking van de positie van de vicevoorzitter niet nodig is. Ruim een kwart van de respondenten vindt versterking wel nodig.

Ook stellen we vast, dat zowel raadsleden als griffiers de burgemeester in meerderheid zien als de meest aangewezen voorzitter van de gemeenteraad. Zo'n 66% van onze respondenten is daar voorstander van, waarmee dat model onder hen bij uitstek de voorkeur geniet boven andere modellen. Een (sterke) voorkeur voor het Vlaamse model, waarin de raad een eigen voorzitter aanwijst, is er dus niet - in tegendeel, ook al past dat misschien eerder in een dualistisch stelsel als het Nederlandse dan in een monistisch stelsel als dat van onze zuiderburen.



Figuur 15. Wie zou naar uw mening de gemeenteraad het beste kunnen voorzitten?

Uit de toelichting op de antwoorden die respondenten geven, komt naar voren dat de burgemeester over het algemeen als de meest aangewezen voorzitter van de gemeenteraad wordt gezien vanwege diens 'positie boven de partijen', die zijn (partijpolitieke) onafhankelijkheid waarborgt. In dit opzicht zou een burgemeester, beter dan een raadslid, politiek neutraal kunnen blijven in zijn rol als voorzitter. Ook in die zin is er onder onze respondenten over het algemeen tevredenheid met de huidige inrichting van het bestel – al zijn er hartstochtelijk voor- en tegenstanders van de verschillende opties en wordt door een aantal respondenten aanvullend gepleit voor een buitenstaander die lid is van raad noch college als voorzitter van de raad.

Het essentiële verschil tussen de rol van de Vlaamse burgemeester, die toch eerst en vooral een politieke functionaris is, en de Nederlandse, wiens rol veel apoliteker is, verklaart waarschijnlijk het feit dat Nederlandse raadsleden en griffiers geen voorstander zijn voor het Vlaamse model. Wat namelijk als één van de belangrijkste voordelen van het Vlaamse model wordt gezien, is dat het de burgemeester in die

gemeenten waar de gemeenteraad een eigen voorzitter heeft aangewezen meer ruimte heeft om zijn eigen politieke agenda uit te dragen en uit te voeren (Karsten *et al.*, 2017). Die rol heeft de Nederlandse burgemeester niet of nauwelijks, alhoewel zijn rol, mede als gevolg van de gestage uitbreiding van de OOV-bevoegdheden, wel politieker wordt.

**Conclusie 12**

Zo'n 60% van de raadsleden en griffiers ziet in de burgemeester de meest aangewezen voorzitter van de gemeenteraad. Dat model geniet onder hen bij uitstek de voorkeur boven andere alternatieven.

## 7. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste conclusies uit dit rapport samen en formuleren we op basis daarvan een aantal aanbevelingen. Voor de conclusies volstaan we met een overzicht van de eerder in dit rapport opgetekende bevindingen.

### 7.1 Conclusies

1. Een meerderheid van de Nederlandse gemeenten maakt gebruik van de bevoegdheid ex artikel 77, lid 1 Gemeentewet om een ander gemeenteraadslid dan het langstzittende lid te benoemen tot waarnemend raadsvoorzitter.
2. De gemeenteraad weegt de persoonlijke kwaliteiten van het betreffende raadslid en partijpolitieke overwegingen het vaakst mee bij het benoemen van een vicevoorzitter.
3. Een op de acht respondenten geeft aan dat er geen bewuste afweging is gemaakt ten aanzien van het al dan niet zelf benoemen van een vicevoorzitter.
4. De vicevoorzitter is ouder en vaker man dan het gemiddelde raadslid. Hij is vaak fractievoorzitter en lid van een coalitiepartij, maar meestal is hij geen voorzitter van het presidium.
5. Het functieprofiel van vicevoorzitters varieert sterk. Er is een grote variëteit aan modellen, waarvan het moeilijk is na te gaan in hoeveel van de Nederlandse gemeenten elk van de modellen wordt gehanteerd. Het algemene beeld is dat de vicevoorzitter de burgemeester niet stelselmatig vervangt als voorzitter van de gemeenteraad.
6. De functie van vicevoorzitter wordt belangrijk gevonden, maar de verschillen tussen gemeenten zijn groot. Ook denken raadsleden en griffiers verschillend over het belang van de functie. De invloed van de vicevoorzitter op de dagelijkse gang van zaken is beperkt.
7. De belangrijkste verantwoordelijkheid van de vicevoorzitter is het voorzitten van de raadsvergadering in afwezigheid of ter vervanging van de burgemeester. Daarnaast levert de vicevoorzitter een bescheiden, maar belangrijke bijdrage aan het bewaken van de integriteit en aan het bewaken van de kwaliteit van de lokale besluitvorming.
8. Vicevoorzitters besteden gemiddeld 3,5 uur per maand extra aan hun raadslidmaatschap, maar gemeentegrootte maakt wezenlijk verschil. Vicevoorzitters in 100.000+-gemeenten besteden substantieel meer tijd aan de functie dan die in gemeenten met 50.000 of minder inwoners.
9. Vicevoorzitters moeten gezag hebben in de raad en moeten in hun functie politiek onafhankelijk kunnen optreden. Dat laatste is vooral voor fractievoorzitters lastig.
10. Communicatieve vaardigheid, bestuurlijke sensitiviteit en betrokkenheid zijn de belangrijkste eigenschappen voor vicevoorzitters. Ze moeten verder een vergadering verdienstelijk kunnen leiden, conflicten kunnen hanteren en om kunnen gaan met media. Er bestaat op die punten een zekere behoefte aan trainings- en ontwikkelmogelijkheden voor vicevoorzitters.
11. Raadsleden en griffiers vinden beide in meerderheid dat een versterking van de positie van de vicevoorzitter niet nodig is. Ruim een kwart van de respondenten vindt versterking wel nodig.
12. Zo'n 60% van de raadsleden en griffiers ziet in de burgemeester de meest aangewezen voorzitter van de gemeenteraad. Dat model geniet onder hen bij uitstek de voorkeur boven andere alternatieven.

## 7.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf formuleren we, op basis van de conclusies en het achterliggende onderzoek, een aantal aanbevelingen gericht aan gemeenteraadsleden, burgemeesters, griffiers, beroepsverenigingen en de wetgever.

### **A. Overschat de rol van de vicevoorzitter niet, maar onderschat haar evenmin**

De vicevoorzitter van de gemeenteraad speelt geen prominente rol in het lokaal bestuur. Het is daarom ook niet nodig het vraagstuk van de vicevoorzitter tot grote proporties op te blazen. Toch levert de vicevoorzitter in veel gemeenten een belangrijke bijdrage aan het reilen en zeilen van de gemeenteraad, aan het bewaken van de integriteit en aan het bewaken van de kwaliteit van de lokale besluitvorming. En het kan zomaar zijn dat de vicevoorzitter de burgemeester een keer onverhoopt moet vervangen. Dat vraagt op z'n minst aandacht voor hoe burgemeester, gemeenteraad, griffier en vicevoorzitter tegen de functie aankijken en een goede inpassing daarvan in het lokaal bestuur.

### **B. Voer, met respect voor ieders verantwoordelijkheden, het gesprek over de rol van de vicevoorzitter**

We zien een grote variëteit aan vergadermodellen en constateren dat er lokaal heel verschillend wordt gedacht over de positie van de vicevoorzitter en het belang van die functie. Een meer expliciete afweging ten aanzien van de taken en verantwoordelijkheden van de vicevoorzitter en ten aanzien van de rolverdeling tussen burgemeester, griffier en vicevoorzitter zou integraal onderdeel moeten zijn van de inrichting van de vergadercyclus. Zo kunnen heldere afspraken worden gemaakt, die recht doen aan de *couleur locale*. Het gesprek daarover zou wel met respect voor ieders verantwoordelijkheden moeten worden gevoerd, in het bijzonder die van de burgemeester als raadsvoorzitter.

Gegeven de ontwikkeling die het burgemeestersambt doormaakt in de richting van een politiekeer ambt is de vraag daarbij des te meer gerechtvaardigd wie (een deel van) de gemeenteraadsvergadering voorziet wanneer de inhoudelijke portefeuilles van de burgemeester aan de orde zijn, in het bijzonder de OOV-portefeuille. Op dit moment bepaalt de burgemeester nog al eens eigenstandig hoe daarmee wordt omgegaan. In een op de zeven gemeenten krijgt de vicevoorzitter in de ervaring van raadsleden, ook breder, te weinig ruimte; één op de tien vicevoorzitters ervaart zelf te weinig ruimte. Een nauwere betrokkenheid van de gemeenteraad en de griffier komt de gedragenheid van de rolverdeling tussen burgemeester en vicevoorzitter ten goede.

Raadslid.Nu en/of de VNG zouden gemeenten kunnen ondersteunen door een aantal varianten van het Model Reglement van orde voor de raad en van modelverordeningen uit te werken, waarin de rol van de vicevoorzitter op verschillende manieren is belegd. Dat maakt de keuzemogelijkheden voor de raad inzichtelijk. In hoofdstuk 8 van dit rapport bieden we hiervoor al een aantal handvatten.

### **C. Maak een bewuste afweging ten aanzien van het al dan niet benoemen van een vicevoorzitter**

Een op de acht respondenten geeft aan dat de gemeenteraad in zijn/haar gemeente geen bewuste afweging heeft gemaakt ten aanzien van het al dan niet zelf benoemen van vicevoorzitter ex artikel 77,

lid 1 Gemeentewet. Het maken van zo'n afweging is wel raadzaam. Ook als de raad zich goed kan vinden in de wettelijke bepaling dat, tenzij hij anders besluit, het langstzittende gemeenteraadslid de burgemeester bij verhindering of ontstentenis vervangt, dan is het verstandig dat met elkaar vast te stellen. Dat schept helderheid en geeft de vicevoorzitter het nodige draagvlak.

#### **D. Maak procesafspraken**

Overweegt de raad zelf een vicevoorzitter aan te wijzen, dan is het is raadzaam vooraf vast te leggen hoe de procedure voor de voordracht van de vicevoorzitter is ingericht, bijvoorbeeld in het reglement van orde van de gemeenteraad. Dat voorkomt *ad hoc* beslissingen.

#### **E. Ga na wat de gemeenteraad van een vicevoorzitter verwacht**

Het is op dit moment geen vanzelfsprekendheid dat er een debat plaatsvindt in de raad over wat de gewenste kwaliteiten van de vicevoorzitter zijn en over wie daaraan voldoet. Het maken van meer expliciete keuzes in dezen is raadzaam: wat verwacht de raad van een vicevoorzitter en wat niet, en wie voldoet er aan dit profiel? Het werken met een profielschets voor de vicevoorzitter kan daarbij functioneel zijn.

#### **F. Voorkom onnodige politisering**

Bij de keuze voor een vicevoorzitter spelen (partij)politieke overwegingen op dit moment een prominente rol. Dat past misschien ook bij een politiek orgaan als de gemeenteraad. De functie van vicevoorzitter kan handig politiek wisselgeld zijn in de coalitieonderhandelingen. Tegelijk staat deze praktijk op gespannen voet met het belang van de persoonlijke voorzitterskwaliteiten van beoogd waarnemend raadsvoorzitters en de politieke neutraliteit van de vicevoorzitter. Ook op dit punt is een meer expliciete afweging raadzaam; nu wordt nog al eens automatisch binnen één bepaalde fractie geworven of wordt een bepaald raadslid als vanzelfsprekend als vicevoorzitter aangewezen, zonder naar diens persoonlijke kwaliteiten te kijken.

#### **G. Zorg dat de vicevoorzitter neutraal kan opereren maar tegelijk ook 'gewoon' raadslid kan zijn**

Van een vicevoorzitter wordt verwacht dat hij in zijn functie politiek neutraal opereert. Dat vraagt van vicevoorzitters dat zij hun onafhankelijkheid zo goed mogelijk waarborgen en gestalte geven. Maar het vraagt ook iets van hun omgeving, die hun onafhankelijkheid moet respecteren en ondersteunen. Tegelijk moet een vicevoorzitter ook gewoon raadslid kunnen zijn en blijven en zich politiek moeten kunnen blijven profileren, zij het niet in die functie. Dat is een ingewikkelde combinatie, zeker voor fractievoorzitters. De gemeenteraad zou er daarom, in tegenstelling tot de staande praktijk en de overheersende opvattingen onder zittende griffiers en raadsleden, voor kunnen kiezen om de vicevoorzitter géén fractievoorzitter te laten zijn.

#### **H. Bied, waar nodig, trainings- en ontwikkelingsmogelijkheden aan**

Een aantal vicevoorzitters heeft behoefte aan specifieke trainings- en ontwikkelingsmogelijkheden, zoals bijvoorbeeld een cursus vergadertechnieken of mediatraining. Ook het uitwisselen van onderlinge ervaringen kan van waarde zijn. De gemeenteraad, griffiers, Raadslid.Nu en de VNG zouden hen daarin,

waar nodig, kunnen ondersteunen. Dat kan financieel, in opleidingsaanbod, of door, naar Vlaams voorbeeld, een netwerk van vicevoorzitters te ondersteunen.

#### **I. Leg de wettelijke bepalingen en het rechtspositiebesluit nog eens langs de meetlat**

Rondom de deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap begin deze eeuw is een aantal keuzes gemaakt met betrekking tot de rol van de vicevoorzitter van de gemeenteraad. Inmiddels zijn de rol en de samenstelling van de gemeenteraad flink veranderd, evenals het burgemeestersambt. Een herijking van de gemaakte keuzes door de wetgever lijkt in dat licht niet onverstandig. Dat wil zeker niet zeggen dat er behoefte lijkt te bestaan aan grondige wijzigingen. Grote problemen lijken zich immers niet voor te doen. Er is een grote variëteit aan manieren van werken ontstaan die, uitzonderingen daargelaten, recht doet aan de *couleur locale*. Maar nagaan of de argumentatie van destijds nog altijd opgaat, kan geen kwaad, en misschien zijn er op onderdelen zinvolle aanpassingen mogelijk, bijvoorbeeld ten aanzien van het technisch voorzitterschap. Tegelijk is (verdere) formalisering niet altijd een passend antwoord op een veelzijdige en levendige bestuurspraktijk.

## 8. Handreikingen voor het keuzeproces voor een vicevoorzitter van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft dus de bevoegdheid ex artikel 77, lid 1 Gemeentewet om een eigen vicevoorzitter uit zijn midden te benoemen en hij is volstrekt vrij in die keuze (Kamerstuk, 2004–2005, 30 008), ook al heeft de wetgever vastgehouden aan de voorziening dat, tenzij anders bepaald, het langstzittende gemeenteraadslid de burgemeester vervangt bij diens verhindering of ontsteltenis als raadsvoorzitter.

De vicevoorzitter van de gemeenteraad speelt geen prominente rol in het Nederlandse lokaal bestuur. Het is dan ook niet nodig het vraagstuk van de vicevoorzitter tot grote proporties op te blazen. Dit wil echter niet zeggen dat nadenken over de rol van de vicevoorzitter en de keuzes die daarin te maken zijn overbodig is. De vicevoorzitter levert in veel gemeenten een belangrijke bijdrage aan het reilen en zeilen van de gemeenteraad, aan het bewaken van de integriteit en aan het bewaken van de kwaliteit van de lokale besluitvorming. Bovendien kan het zomaar zijn dat de vicevoorzitter de burgemeester een keer onverhoopt moet vervangen. Dat vraagt op z'n minst aandacht voor hoe de burgemeester, gemeenteraad, griffier en vicevoorzitter tegen de functie aankijken en een goede inpassing daarvan in het lokaal bestuur.

Met dit afsluitende hoofdstuk beogen we gemeenteraden een aantal handvatten te bieden voor het keuzeproces. Het is geenszins onze bedoeling om burgemeesters, gemeenteraadsliden of griffiers voor te schrijven hoe ze tegen de rol van de vicevoorzitter zouden moeten aankijken of hoe ze met die rol om zouden moeten gaan. We bespreken wel de belangrijkste keuzes en keuzemomenten, met als doel gemeenteraadsliden procesondersteuning te bieden en te laten zien waar ruimte ligt voor de *couleur locale*.

Omdat er geen vast omljnd proces is waarlangs een raad eventueel tot de benoeming van een vicevoorzitter komt, bespreken we keuzemomenten hieronder niet als 'stappen' in een lineair proces, maar als kernvragen die een raad zichzelf volgens ons zou moeten stellen.

### **Een handreiking voor het keuzeproces in zeven kernvragen**

- Vraag 1. Wat is de rol van de vicevoorzitter?
- Vraag 2. Willen we al dan niet een vicevoorzitter benoemen?
- Vraag 3. Willen we procedureafspraken vastleggen?
- Vraag 4. Willen we een profielschets opstellen?
- Vraag 5. Wie is de meest aangewezen vicevoorzitter?
- Vraag 6. Bieden we aanvullende training en ondersteuning?
- Vraag 7. Evalueren we op gepaste momenten de samenwerking en hoe doen we dat?



### Vraag 1. Wat is de rol van de vicevoorzitter?

Het keuzeprocess rondom het vicevoorzitterschap begint wat ons betreft idealiter niet met de vraag wie er al dan niet vicevoorzitter zou moeten zijn of worden. Het is verstandig om eerst te reflecteren op de vraag hoe lokaal tegen de rol van de vicevoorzitter wordt aangekeken en wat er van een vicevoorzitter wordt verwacht (vergelijk Rob, 2016b). Daarbij moeten we wel meteen opmerken, dat dit geen open vraag is, in de zin dat de gemeenteraad volledig vrij is hierin zijn eigen keuzes te maken. Immers, de burgemeester zit de gemeenteraad voor en bepaalt zelf hoe hij die functie vorm geeft. Het is niet zo, dat de gemeenteraad via deze wetsbepaling een bepaalde invulling van het voorzitterschap kan afdwingen. De bevoegdheid zou daar ook niet voor moeten worden ingezet. Artikel 77 Gemeentewet geeft de gemeenteraad alleen de bevoegdheid om te bepalen *wie* de vicevoorzitter is.

Tegelijk biedt de wettelijke bepaling veel ruimte om, bij voorkeur in goed overleg, vorm te geven aan het functieprofiel van de vicevoorzitter. Over zijn taken en verantwoordelijkheden is immers weinig wettelijk vastgelegd. En we zien dan ook een grote variëteit aan modellen. Op hoofdlijnen kan gekozen worden tussen drie varianten:

- A. Een *minimale variant*, waarin de vicevoorzitter de burgemeester alleen vervangt als voorzitter van de gemeenteraad bij daadwerkelijke verhindering of ontsteltenis
- B. Een *portefeuille-variant*, waarin de vicevoorzitter het technisch voorzitterschap van (een deel van) de gemeenteraadsvergadering op zich neemt op het moment dat de portefeuilles van de burgemeester aan de orde zijn
- C. Een *uitgebreidere variant*, waarin de vicevoorzitter een verantwoordelijkheid draagt als hoeder van de raad, als degene die staat voor de eenheid van de raad en/of als politiek gezicht van raad naar buiten.

De minimale variant ziet de vicevoorzitter alleen als tijdelijk vervanger van de burgemeester in het geval hij onverhoopt afwezig mag zijn. De portefeuille-variant beoogt primair de dubbelrol van de burgemeester als voorzitter van de gemeenteraad én portefeuillehouder te accommoderen door het technisch voorzitterschap van de raadsvergadering tijdelijk over te dragen op het moment dat de burgemeester zijn portefeuilles inhoudelijk moet verdedigen. De uitgebreidere variant kan verschillende vormen aannemen (zie hoofdstuk 4), afhankelijk van welke taken en verantwoordelijkheden het gemeentebestuur voor de vicevoorzitter ziet. De vicevoorzitter kan bijvoorbeeld fungeren als (*mede-*)*hoeder van de raad* in de zin dat hij bijdraagt aan het bewaken van de kwaliteit van de besluitvorming, vanuit welke rol hij bijvoorbeeld deelneemt aan (voor)overleggen over de agenda van de raad of als voorzitter van commissievergaderingen optreedt. Het voorzitterschap van de werkgeverscommissie van de griffier en van de vertrouwenscommissie die de klankbordgesprekken met de burgemeester voert, kunnen onderdeel zijn van die rol. Ook kan de vicevoorzitter worden gezien als *politiek 'leider' van de raad* die een bijzondere verantwoordelijkheid draagt voor de eenheid van de raad als geheel en bijvoorbeeld bewaakt of de raad wel voldoende actief invulling geeft aan zijn controlerende taak ten opzichte van het college. Verder kan de vicevoorzitter, nadrukkelijker dan de burgemeester – die geacht wordt politiek neutraal te blijven, optreden als *het politieke gezicht van de gemeenteraad naar buiten* en de raad als geheel bijvoorbeeld vertegenwoordigen in de media.

We moeten hier meteen uitdrukkelijk opmerken, dat het niet zo is dat de gemeenteraad eenzijdig voor één van deze varianten kan kiezen. Hij kan de burgemeester bijvoorbeeld niet dwingen het technisch voorzitterschap over te dragen. Sterker nog, een wettelijke basis voor die staande praktijk ontbreekt, wat overigens niet wil zeggen dat het daarmee wettelijk onmogelijk zou zijn om het technisch voorzitterschap tijdelijk over te dragen aan de vicevoorzitter (zie hoofdstuk 4). Tegelijk zou, de politieke verhoudingen in ogenschouw nemend en met respect voor ieders positie en verantwoordelijkheden, een goed en open gesprek mogelijk moeten zijn over hoe hiermee wordt omgegaan. Daarnaast kan, liefst ook in goed onderling overleg, worden bepaald welke bijkomende functies bij de functie van vicevoorzitter horen, zoals het voorzitterschap van de werkgeverscommissie van de griffier en/of van de vertrouwenscommissie. Hier is de raad verder vrij in.

Een expliciete afweging ten aanzien van de taken en verantwoordelijkheden van de vicevoorzitter en ten aanzien van de rolverdeling tussen burgemeester, griffier en vicevoorzitter zou wat ons betreft integraal onderdeel moeten zijn van de inrichting van de vergadercyclus. Het meest aangewezen moment voor een discussie hierover lijkt het aantreden van een nieuwe raad te zijn. Die brengt immers eigen ideeën en opvattingen met zich mee. Het zou niet misstaan om die afweging op gepaste momenten, bijvoorbeeld bij het aantreden van een nieuwe burgemeester of griffier, of na een bestuurlijke probleemsituatie opnieuw tegen het licht te houden.

### **Vraag 2. Willen we al dan niet een vicevoorzitter benoemen?**

De gemeenteraad heeft altijd een vicevoorzitter, maar kan besluiten om af te wijken van de regel dat het langstzittende raadslid de waarneming van het voorzitterschap van de raad op zich neemt en een eigen vicevoorzitter benoemen. Of hij dat doet, is een afweging op zich. Er is veel voor te zeggen. Zo heeft het de raad de mogelijkheid om bewust iemand te kiezen met de juiste competenties in het licht van de gekozen rol van de vicevoorzitter en/of iemand die kan bogen op draagvlak in de gemeenteraad. Tegelijk moet de raad beseffen, dat het zelf kiezen van een vicevoorzitter tot politisering kan leiden. Het komt hier dus aan op de professionaliteit van de raad.

### **Vraag 3. Willen we procedureafspraken vastleggen?**

Besluit de raad zelf een vicevoorzitter aan te wijzen, dan is het raadzaam vooraf vast te leggen hoe de procedure voor de voordracht van de vicevoorzitter is ingericht. Over het keuzeprocess is, buiten het feit dat een stemming schriftelijk gebeurt, wettelijk namelijk niets vastgelegd. Het vooraf vastleggen van de afspraken geeft helderheid en voorkomt *ad hoc* beslissingen en onnodig conflict over de procedure. Het is, om diezelfde redenen, ook raadzaam de taakomschrijving van de vicevoorzitter schriftelijk vast te leggen. In hoe de raad de verschillende onderdelen van de afspraken vastlegt, is hij verder vrij. Hierbij kan gedacht worden aan het reglement van orde, een instellingsbesluit, in verordeningen - bijvoorbeeld die op de vertrouwenscommissie of de werkgeverscommissie - of gedragscodes.

#### **Vraag 4. Willen we een profielschets opstellen?**

Besluit de raad een eigen vicevoorzitter aan te wijzen, dan is hij volstrekt vrij in de keuze wie dat zou moeten worden, zolang deze maar uit zijn midden komt. In de praktijk blijken nu de persoonlijke kwaliteiten van het betreffende lid voor gemeenteraden het zwaarst te wegen. Debat in de raad over wat de gewenste kwaliteiten van de vicevoorzitter zijn en over wie daaraan voldoet, is op dit moment echter geen vanzelfsprekendheid. Het maken van meer expliciete keuzes in dezen is raadzaam. Daarvoor zou de gemeenteraad zichzelf de vraag moeten stellen: wat verwacht de raad van een vicevoorzitter en wat niet? Bij het antwoord op die vraag kan het functioneel zijn om, naar het voorbeeld van bijvoorbeeld Breda, te werken met een *profielchets*. Zo'n profielchets beschrijft de belangrijkste competenties en vaardigheden waarover een vicevoorzitter aldus de raad idealiter zou moeten beschikken en biedt een houvast voor het maken van de keuze tussen kandidaten. De BZK-handreiking voor opstellen van een profielchets voor een nieuwe burgemeesters biedt mogelijk inspiratie.

#### **Vraag 5. Wie is de meest aangewezen vicevoorzitter?**

Mocht hij daartoe besluiten, dan moet de gemeenteraad uiteindelijk een vicevoorzitter kiezen. Daarbij weegt hij verschillende belangen en overwegingen tegen elkaar af. Persoonlijke kwaliteiten zijn daarbij belangrijk, maar ook overwegingen ten aanzien van het politieke draagvlak voor kandidaten kunnen legitiem zijn. Het is in ieder geval niet aan ons om te bepalen wat goede gronden zijn voor een afweging.

Wat we wel vaststellen is dat bij de keuze voor een vicevoorzitter op dit moment (partij)politieke overwegingen een prominente rol spelen. Dat past misschien ook bij een politiek orgaan als de gemeenteraad, en de functie van vicevoorzitter kan handig politiek wisselgeld zijn. Tegelijk staat deze praktijk op gespannen voet met het belang van de persoonlijke voorzitterskwaliteiten van beoogd waarnemend raadsvoorzitters en de politieke neutraliteit van de vicevoorzitter. Ook op dit punt is een meer expliciete afweging raadzaam; nu wordt nog al eens automatisch binnen één bepaalde fractie geworven of wordt een bepaald raadslid als vanzelfsprekend als vicevoorzitter aangewezen, zonder naar diens persoonlijke kwaliteiten te kijken. Als die persoonlijke kwaliteiten inderdaad voorop staan, dan zou een raad daar ook meer op moeten selecteren.

#### **Vraag 6. Bieden we aanvullende training en ondersteuning?**

Een aantredend vicevoorzitter kan behoefte hebben aan trainings- en ontwikkelingsmogelijkheden en aan specifieke ondersteuning. Eerder in dit rapport bespraken we onder andere cursus vergadertechnieken, conflicthantering en mediatraining. Ook zal een vicevoorzitter moeten investeren in zijn eigen kennis. De gemeenteraad kan, ingevolge het rechtspositiebesluit raads- en commissieleden, een rol spelen in het mogelijk maken daarvan, bijvoorbeeld door middel van financiële ondersteuning vanuit het opleidingsbudget.

Ook anderen kunnen daarin uiteraard een rol spelen, bijvoorbeeld griffiers. Zoals één van hen stelt in onze enquête: “[Versterking van de rol van de vicevoorzitter] ligt deels ook bij mij als griffier. Ik zou de vicevoorzitter hierbij wellicht wat meer kunnen coachen en ondersteunen.” Misschien even zo goed kan een burgemeester zijn plaatsvervanger ondersteunen. Ook de belangenvereniging Raadslid.Nu, de

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, zou hier, meer geïnstitutionaliseerd, een rol in kunnen vervullen.

Verder zouden vicevoorzitters onderling ervaringen en lessen kunnen uitwisselen. In Vlaanderen is bijvoorbeeld een 'Collegagroep Gemeenteraadsvoorzitters' gevormd, die ervaringen uitwisselt en adviseert over relevante wet- en regelgeving (Van Moerkerke, 2014). In Nederland vond eerder ook al eens een bijeenkomst plaats tussen vicevoorzitters van 100.000+-gemeenten, maar deze sessie had geen structurele inbedding. Als daar behoefte aan is, zou een vereniging als Raadslid.Nu dat soort initiatieven kunnen ondersteunen.

#### **Vraag 7. Evalueren we op gepaste momenten de samenwerking en hoe doen we dat?**

Zoals het van belang is om vroegtijdig afspraken te maken over de rolverdeling tussen burgemeester, griffier en vicevoorzitter, zo kan het ook raadzaam zijn om die afspraken en ieders functioneren daarbinnen op gepaste momenten te evalueren, onderling en in gesprek met de raad. Dat vraagt, naar analogie van de klankbordgesprekken met de burgemeester, een professionele benadering die objectief en vanuit verschillende perspectieven kijkt naar ieders functioneren, en daarbij respect heeft voor ieders verantwoordelijkheden (voor inspiratie, zie o.a. BZK, 2016a). Gezien de relatief beperkte invloed van de vicevoorzitter in het lokaal bestuur, lijkt het niet nodig die evaluatie al te groot op te tuigen, maar omdat de functie van de vicevoorzitter wel degelijk van belang is en de lokale bestuurspraktijk gediend is bij gezonde verhoudingen, is een tussentijdse evaluatie van de samenwerking op gepaste momenten van grote toevoegde waarde.

## Referenties

- Boogers, M., Brink, B., Denters, S.A.H., Engels, J.W.M., Klok, P., Munneke, S., et al. (2016). *Een onderzoek naar de taak, plaats en bevoegdheden van burgemeesters in Duitsland, Engeland, België en Denemarken*. Groningen/Enschede: Rijksuniversiteit Groningen/Universiteit Twente.
- Buylen, B., Castenmiller, P., & De Ceuninck, K. (2014). Controle op Nederlandse wijze in Vlaamse gemeenten: pure science fiction of realistisch toekomstscenario?. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 7(3), 47–62.
- BZK. (2016a). *Handreiking burgemeesters: benoeming, herbenoeming, klankbordgesprekken en afscheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK. (2016b). *Staat van het bestuur 2016*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur. (2016). *Op weg naar meervoudige democratie: oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur*. Den Haag: Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur.
- Denktank VNG. (2016). *Maatwerkdemocratie: naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Elzinga, D.J. (2013). Burgemeester is politieke functionaris geworden. *Binnenlands Bestuur* (24 mei 2013), 13.
- Flos, B.-J., De Jager-De Lange, A., Maatkamp, J., & Salentijn, H. (2017). *Nationaal raadsledenonderzoek 2017: vijfde trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden*. Nijmegen: Daadkracht voor de overheid.
- Fraanje, R. (2015). *Sturen in dienstbaarheid: verkennend essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein*. Den Haag: Raadslid.Nu.
- Gilsing, R., Boutellier, H., Nederland, T., Noordhuizen, B., & Smits van Waesberghe, E. (2015). *De gemeenteraad in een nieuwe rol: over democratische legitimiteit in het sociale domein*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Karsten, N., & Boogers, M. (2014). Parlementair burgemeesterschap: de veranderende relatie tussen burgemeester en gemeenteraad. In E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester* (pp. 133-144). Deventer: Kluwer.
- Karsten, N., De Ceuninck, K., & Reynaert, H. (2017). Burgemeester (m/v) in de Lage Landen: Zelfde job? Zelfde rol? Zelfde vragen? *Res Publica*, 59(3), 307-330.
- Karsten, N., Oostendorp, J.H.W., & Kooten, F. van (te verschijnen 2018). Gezocht: integere en daadkrachtige verbinder (m/v): het onderscheidend vermogen van profielschetsen voor Nederlandse burgemeesters beoordeeld. *Bestuurswetenschappen*.
- Karsten, N., Schaap, L., & Hendriks, F. (2014). Krachtig en kwetsbaar: de Nederlandse burgemeester en de staat van een hybride ambt. *Bestuurswetenschappen*, 68(3), 48-67.
- Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, & Leenknecht, G.-J. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- Korsten, A.F.A., & Aardema, H. (2006). *De vallende burgemeester: een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Krouwel, A., & Geurkink, B. (2016). Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenteraden. In M. van Dam, M. Bongers, P. Georgopoulou, G. Gnodde, E. Groen, E. Meurs, L. Randsdorp, R. Wiggers & B. Wijma (red.), *De geleerde griffier: jaarboek van griffiers 2016* (pp. 127-139). Delft: Eburon.

- Kruiter, A.-J., & Lange, S.L. de (2014). De toekomst van de gemeenteraad. *Beleid en Maatschappij*, 41(1), 143-145.
- Moerkerke, B. van (2014). Gemeenteraadsvoorzitters leren van elkaar. *Lokaal* (7), 2-5.
- Ostaaijen, J.J.C. van (2016). *Hard naar het college, zacht naar de samenleving*. Tilburg: Tilburg University.
- Ostaaijen, J.J.C. van (2017). Nog steeds vreemde burens? Lokaal bestuur en lokale verkiezingen in Nederland en Vlaanderen. *Res Publica*, 59(3), 255-280.
- Peters, K. (2017). *De controlerende raad [bijdrage aan de Dag voor de Raad, 17-03-2017]*. Delft: Raad van State.
- Raad van State. (2017). *Jaarverslag 2016*. Den Haag: Raad van State.
- Rob. (2016a). 15,9 – *De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Rob. (2016b). *Begin bij het begin: advies over de rol, positie en aanstellingswijze van burgemeesters*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Sackers, H.J.B. (2010). *Herder, hoeder en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur. (2004). *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden*. Den Haag: Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur.
- Verbeek, M., & Van Bouwel, M. (2012). Meer democratie dankzij aparte gemeenteraadsvoorzitter. *Lokaal* (14), 12-14.
- VVSG. (2009). *Aanbevelingen van en voor gemeenteraadsvoorzitters*. Brussel: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten.
- VVSG. (2012). *Gemeenteraadsvoorzitter: uittreksel uit de pocket Gemeentedecreet ontleed (11<sup>e</sup> editie)*. Brussel: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten.
- Zuydam, S. van, Karsten, N., Oostendorp, J.H.W., Hoogstad, M., & Kooten, F. van (2017). *Hoe een bestuurder de beste bestuurder wordt: het insiderperspectief op de eigenschappen van excellente decentrale bestuurders*. Tilburg/Maarsbergen: TiU/Necker van Naem.

## Bijlage 1. Overzicht deelnemers panelgesprekken

### **Griffiers**

Arjan Oudbier (Apeldoorn)  
Hans Nubé (Diemen)  
Hester Tjalma (Vereniging van Griffiers)  
Joep Timmermans (Gilze-Rijen)  
Karin van der Pas (Kaag en Braassem)  
Nancy Mosterman (Lelystad)  
Sytze Dijkstra (Tytsjerksteradiel)

*Apeldoorn, 13-09-2017; commissie  
Openbaar Bestuur, Vereniging van Griffiers*

### **Vicevoorzitters**

Frans Poot (D66, De Bilt)  
Jack Jetten (Groot-Nuth, Nuth)  
Kees Metz (ZVV, Zaltbommel)  
Maarten Koning (D66, Utrecht)  
Wil van Pinxteren (Lokaal en Liberaal Haaren, Haaren)  
Wouter Vogelsang (Burgerbelangen, Ermelo)

*Utrecht, 29-09-2017; Raadslid.Nu*

Onze dank gaat verder nog uit naar Daan Quaars (vicevoorzitter gemeenteraad Breda, VVD), Hendrie van Assem (vicevoorzitter gemeenteraad Woerden, Inwonersbelangen), Leo van Steijn (griffier, gemeente Brielle) en verschillende deelnemers van de bijeenkomst 'Trots op de Raad' van Raadslid.Nu (22-06-2017, Capelle a/d IJssel), voor hun telefonische, mondelinge of schriftelijke inbreng in het onderzoek.