

BEANTWOORDING SCHRIFTELIJKE RAADSVRAGEN

Reglement van orde van de raad (artikel 43)

Docs.nr 5904375

Nr. 2018 - 060

Vragen van raadslid Ralph Langendam / Burger Partij Amersfoort (BPA) over “Voorzitterschap van de Gemeenteraad”, conform Reglement van orde van de raad, ontvangen 26 augustus 2018.

ANTWOORD van het college dd. 27 november 2018.

TOELICHTING door fractie BPA

De rol van voorzitter van de Gemeenteraad wordt wettelijk ingevuld door de Burgemeester. De Burgemeester van Amersfoort is naast voorzitter van het College ook portefeuillehouder op de gebieden: Algemeen bestuur, Juridische zaken, Public affairs, Veiligheid, Dierenwelzijn en Archeologie. Onder meer in het geval de raad vergaderd over onderwerpen binnen een van deze portefeuilles is afgesproken dat de vicevoorzitter, een lid uit de Gemeenteraad, het voorzitterschap overneemt, omdat het niet wenselijk is dat een portefeuillehouder uit het College ook de Gemeenteraad voorziet wanneer dit onderwerp mogelijk ook toelichting vanuit het College behoeft.

Vanuit een dualistisch perspectief kan het punt gemaakt worden dat de Gemeenteraad, als hoogste bestuursorgaan van de gemeente, het voorzitterschap c.q. de leiding veilig zou willen stellen door dit zelf te organiseren. Anders gezegd, vanuit het dualisme bezien zou de Gemeenteraad formeel zelfsturendheid behoren te zijn. Wettelijk gezien is hier momenteel niet de ruimte voor.

De Vereniging voor Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG) publiceerde in haar digitale nieuwsbrief van 5 juni 2018 een lijst van zeven voorstellen van prof. Twan Tak. De vierde hiervan is het voorstel om het (vice-)voorzitterschap van de gemeenteraad bij gemeenteraadsleden zelf neer te leggen:

Voorstel 4

De raad dient te worden voorgezeten door een uit en door de raad zelf gekozen (vice-)voorzitter. De raad hoort in een duaal systeem de eigen positie als hoofd van de gemeente veilig te stellen en niet de leiding toe te vertrouwen aan de voorzitter (en mogelijk portefeuillehouder) van het college. De raad dient de eigen beraadslaging veilig stellen. Geen sprake mag daarbij zijn van (grote) invloed van het college: de raad maakt eigen dienst en werkwijze uit; niet de wethouders.

Ook niet de burgemeester, want dat zou een onmogelijke spagaat en schizofrenie vereisen.

Bron: <http://vppg.nl/nieuwsbrieven/nieuwsbrief-5-juni-2018/>

VRAGEN AAN & ANTWOORDEN VAN HET COLLEGE

INLEIDING DOOR HET COLLEGE

Met excuses voor de late beantwoording, hieronder een inleiding op de vragen. Gezien de langlopende discussie over de positie van de lokale democratie binnen het huis van Thorbecke en, daaruit voortvloeiend, de positie van het ambt burgemeester daarbinnen, is dit een langere inleiding dan gebruikelijk.

De verhoudingen binnen het lokale bestuur en de rol van de burgemeester als voorzitter, zijn grotendeels neergelegd in artikel 125 van de grondwet en artikel 9 van de gemeentewet. Om de positie van de burgemeester in het lokale bestuur en specifiek als voorzitter van de gemeenteraad te duiden is het behulpzaam om:

1. de toenmalige wetwijziging in het kader van de invoering van de dualisering onder de loep te nemen

en

2. de positie van de burgemeester daarin nader toe te lichten.

1. Wetswijziging dualisering

In de memorie van toelichting bij deze wetwijziging¹ wordt aangegeven dat het wetsvoorstel in hoofdlijnen het advies van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» volgde (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42). Aanleiding voor de wetwijziging was de constatering dat het college gaandeweg een bestuurlijk overwicht had verworven met als gevolg dat de raad meer en meer in een afhankelijkheidsverhouding tot het college was komen te staan. Bij het wetsvoorstel tot invoering van het dualisme zijn drie begrippen van belang: 'hoofdschap', 'monisme' en 'dualisme'.

- **Hoofdschap**

Het begrip 'hoofdschap' staat in het eerste lid van artikel 125 van de grondwet.² Anders dan op het nationale niveau voorziet het eerste lid van dit artikel de gemeentelijke (en provinciale) bestuursorganisatie van een bepaalde mate van interne hiërarchie. Bij de totstandkoming van de Grondwet van 1983 is opgemerkt dat met de term "hoofd" wordt

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27751-3.html>

² Zie voor meer toelichting ook <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/>. Dit is een online platform voor constitutionele dialoog waar wetenschappelijk commentaar op de grondwet en wijzigingen daarvan wordt ontsloten.

bedoeld dat provinciale staten en de gemeenteraad het “hoogste orgaan” van de provincie respectievelijk de gemeente zijn. De ratio hierachter is dat alleen deze organen rechtstreeks worden gekozen door de provinciale of gemeentelijke ingezetenen. Het grondwettelijk bestel van provincies en gemeenten is daarmee in zijn kern democratischer dan dat ten aanzien van de nationale overheid.

- ***Monisme of dualisme***

Monisme en dualisme zijn termen waarmee de verhouding tussen het vertegenwoordigende orgaan (de gemeenteraad) en het uitvoerende orgaan (het college van burgemeester en wethouders) worden gedeut. Dit onderscheid kan worden gebruikt in een meer politieke en in een meer juridisch-institutionele betekenis.

Juridisch/institutionele invalshoek: dualisme light

In de juridisch-institutionele betekenis is bij monistische verhouding het uitvoerend orgaan (het college van B&W) voor wat betreft zowel legitimatie als bevoegdheden afhankelijk van het vertegenwoordigende orgaan (de gemeenteraad). De leden van B&W worden in die situatie door de gemeenteraad benoemd en ontslagen en de bevoegdheden die het college uitoefent, ontleent hij aan het vertegenwoordigende orgaan. Het college is daarmee duidelijk ondergeschikt aan de gemeenteraad. In een dualistisch stelsel is sprake van nevenschikking. Beide organen beschikken over een eigen (kiezers)legitimatie en oefenen eigen, niet tot elkaar herleidbare, taken en bevoegdheden uit.

De gemeentelijke bestuursorganisatie van vóór de dualisering was niet zuiver monistisch (bijvoorbeeld vanwege de eigenstandige positie van de burgemeester). De herzieningen van Provincie- en Gemeentewet aan begin van deze eeuw waren erop gericht het bestuursmodel dat werd gehanteerd op decentraal niveau te hervormen tot een meer dualistisch stelsel. Een volledig dualistisch stelsel werd, juridisch gezien, in belangrijke mate tegengehouden door het eerder genoemde ‘hoofdschap’. Hoofdschap (gemeenteraad hoogste orgaan) laat zich niet rijmen met nevenschikking in de relatie tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. Bijvoorbeeld: wethouders zijn niet langer lid van de gemeenteraad, maar wethouders worden wel nog steeds door de gemeenteraad benoemd en ontslagen. Of, wethouders zijn voor hun legitimatie nog steeds aangewezen op het ‘hoofd’ van hun overheidslaag. Ook heeft de gemeenteraad, naast wetgevende en controlerende taken ook nog steeds een aantal zware bestuursbevoegdheden onder zijn hoede (artikel 127 Grondwet). De Staatscommissie die de Provincie- en Gemeentewetsherziening ten behoeve van de invoering van het dualisme voorbereidde, noemde de uiteindelijke wetwijziging een ‘monistische variant met dualistische elementen’.

Politieke invalshoek; dualisme is onafhankelijkheid

De wetwijziging wordt toch benoemd als dualisering van het lokale bestuur. Dit komt door het gebruik van de begrippen monisme en dualisme in de politieke betekenis. Dualisme staat dan voor een onafhankelijker relatie tussen de raad en (met name) de wethouders. Deze onafhankelijkheid wordt benadrukt door de invoering van de onverenigbaarheid van het wethouderschap met het raadlidmaatschap. Vanuit politiek oogpunt ligt het doorgaans voor de hand dat oppositieleiden in gemeenteraden sowieso een betrekkelijk onafhankelijke positie hebben ten opzichte van wethouders. De mate waarin het politieke dualisme kan worden bewerkstelligd hangt vooral af van de wijze waarop coalitiefracties hun ‘bevriende’ wethouders benaderen (onafhankelijk of juist niet).

2. Positie burgemeester

De Grondwet bepaalde tot 2008 dat de burgemeester voorzitter is van de gemeenteraad (en de commissaris van de Koning van Provinciale Staten). De Grondwetgever achtte dit voorzitterschap niet meer een zaak van de grondwet (constitutionele orde). De beweging naar dualisering werd indertijd gecombineerd met het voornemen ruimte te scheppen voor de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester. De gedachte daarbij was dat het in een systeem waarin twee organen zouden bestaan met een eigen democratische legitimatie (zowel de gemeenteraad als de burgemeester), het niet prudent zou zijn dat één van beide organen ook voorzitter van het andere zou zijn. Tijdens de behandeling van de eerste lezing van de grondwetsherziening in de Eerste Kamer is de poging tot het invoeren van een rechtstreeks gekozen burgemeester echter gestopt. Tijdens de ‘nacht van Van Thijn’ in 2005 werd duidelijk dat dit politiek niet haalbaar was. Na de definitieve schrapping van het derde lid van artikel 125 Grondwet in 2008 heeft de formele wetgever, ondanks de inmiddels tot stand gekomen dualisering, echter geen stappen ondernomen het voorzitterschap van de gemeenteraad in andere handen te leggen dan die van de burgemeester. Artikel 9 van de Gemeentewet bepaalt materieel immers nog steeds hetzelfde als het voormalige derde lid van artikel 125 Grondwet bepaalde: De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad.

Wellicht ten overvloede: De wetwijziging die ziet op ‘deconstitutionaliseren’ van de benoeming van de burgemeester (wijziging van artikel 131 GW), welke 23 november door de Eerste Kamer aangenomen, ziet op het proces van de benoeming en regelt niet de rol van de burgemeester als voorzitter van de raad.

Vraag 1:

Is het College op de hoogte van de onderstaande toelichting en de inhoud van de VPPG-nieuwsbrief d.d. 5 juni 2018; meer specifiek het vierde voorstel van prof. Twan Tak?

Antwoord 1:

Ja. De VPPG geeft in de nieuwsbrief aan “de 7 voorstellen van Prof. Twan Tak (bestuursprocesrecht) als discussiepunten te gebruiken voor een bijzondere cursus via de VPPG-academie”.

Vraag 2:

Is het College van mening dat in een dual systeem de Gemeenteraad, als hoofd van de gemeente, het voorzitterschap c.q. de leiding formeel niet zou behoren toe te vertrouwen aan een lid en portefeuillehouder van het College?

Antwoord 2:

Nee. Prof. Twan Tak geeft bij voorstel 4 aan dat “*de raad maakt eigen dienst en werkwijze uit; niet de wethouders. Ook niet de burgemeester, want dat zou een onmogelijke spagaat en schizofrenie vereisen.*”. Het college respecteert de gemeenteraad

als het hoogste orgaan in de lokale democratie en heeft daarbij oog voor het geestelijk welzijn van de burgemeester. In de gemeentewet en het reglement van orde wordt duidelijk dat de raad over de eigen werkwijze gaat, inclusief de agendering en werkwijze tijdens het Besluit en de Rondes. Het Presidium adviseert de raad hierover. Voor verdere overwegingen over juridisch of politiek dualisme, zie de toelichting.

Vraag 3:

Hoe duidt het College de invulling van de rol van voorzitter van de Gemeenteraad door de Burgemeester in relatie tot de implementatie van het dualisme in Amersfoort?

Antwoord 3:

De verhoudingen binnen het lokale bestuur zijn neergelegd in artikel 125 van de grondwet en artikel 9 van de gemeentewet. De positie van de burgemeester in het lokale bestuur en specifiek als voorzitter van de gemeenteraad is in Amersfoort hetzelfde als die in de rest van Nederland.

Vraag 4:

Hoe duidt het College het vierde voorstel van prof. Twan Tak zoals geformuleerd in de VPPG-nieuwsbrief van 5 juni 2018?

Antwoord 4:

Het college ziet geen positie voor zichzelf om dit voorstel te duiden en laat dit aan het hoogste orgaan. Het college ziet daarnaast geen aanleiding om artikel 9 van de Gemeentewet ter discussie te stellen.

Vraag 5:

Is het College voornemens om naar aanleiding van dit voorstel haar visie erop kenbaar te maken aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), dan wel de Rijksoverheid?

Antwoord 5:

Nee. De gemeenteraad gaat over zijn eigen werkwijze. Indien de gemeenteraad, in meerderheid, artikel 9 van de Gemeentewet, waarin staat 'De burgemeester is voorzitter van de raad.' op een andere wijze wil uitvoeren dan is het aan de gemeenteraad om deze visie kenbaar te maken.

Inlichtingen

Afd. BSV: Brahim Abid tel 033-469 5518
