

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2010

Nr. 62¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 december 2009

Hierbij reageer ik op vragen vanuit uw Kamer over de zorgplicht van de burgemeester, die zijn gesteld naar aanleiding van de raadsenquête Noord/Zuidlijn. De gemeenteraad van Amsterdam heeft een raadsenquête laten uitvoeren waarin met name is gekeken naar de gemeentelijke besluitvorming rond de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Hierin zijn zowel de rol van de gemeenteraad, de rol van het college als de rol van de burgemeester onderzocht.

Het rapport van de enquêtecommissie is op 15 december jl. openbaar gemaakt. Het college van Amsterdam en de gemeenteraad moeten zich nog uitspreken over de uitkomsten hiervan. De gemeenteraad begint op 6 januari 2010 met de behandeling van het rapport.

De raadsenquête is voor uw Kamer aanleiding geweest voor een spoeddebat op 17 december jl.² met staatssecretaris Huizinga van Verkeer en Waterstaat. Hierbij zijn door een aantal leden vragen gesteld over de zorgplicht van de burgemeester en wat deze in het algemeen inhoudt. De staatssecretaris heeft daarbij toegezegd mij te verzoeken deze vragen te beantwoorden.

Vooropgesteld zij hierbij dat de gemeenteraad van Amsterdam nog moet beraadslagen over het rapport van de enquêtecommissie; ook waar het betreft de bestuurlijke verantwoordelijkheden. Daar kan ik uiteraard niet in treden of op vooruitlopen. In deze brief zal ik daarom ingaan op de algemene wettelijke kaders voor de positie en de taken van de burgemeester, zoals deze zijn vervat in de Gemeentewet.

Ook in het rapport van de enquêtecommissie wordt ingegaan op de formele kaders van de positie van de burgemeester. Aangegeven wordt dat de burgemeester een bijzondere positie heeft die wezenlijk anders is dan die van de wethouders. De burgemeester ontleent zijn positie niet aan een gemeenteraadsverkiezing, maar is benoemd. De burgemeester is zowel voorzitter van het college als van de raad. Als voorzitter van het

¹ Eerder abusievelijk gedrukt onder Kamerstuknummer 32 123 A, nr. 87 wat hiermee komt te vervallen.

² Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2009–2010, nr. 39.

college is de burgemeester medeverantwoordelijk voor de besluitvorming in het college, maar hij heeft vanwege zijn bijzondere positie afstand tot de politieke inhoud. In de Gemeentewet is bepaald dat de burgemeester toeziet op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij de voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken. De burgemeester heeft een zorgplicht voor de kwaliteit van de besluitvorming in het college en in de raad. Wanneer de burgemeester gebreken signaleert, dienen de raad en/of het college maatregelen te treffen. De zorgplicht van de burgemeester impliceert een bewaking van de kwaliteit, zowel naar inhoud als vorm, maar daarbij overheerst de procedurele kant. Deze weergave door de enquêtecommissie van de formele positie van de burgemeester kan ik onderschrijven. Ter verduidelijking zal ik nader ingaan op de verschillende aspecten van de positie en verantwoordelijkheden van de burgemeester in het gemeentelijk bestel.

Het ambt van burgemeester heeft een veelomvattende taakomschrijving. Het burgemeesterschap kent meerdere rollen en hoedanigheden. Zo heeft de burgemeester een hoedanigheid als eigenstandig bestuurder. Hierbij functioneert de burgemeester als afzonderlijk, eenhoofdig bestuursorgaan met name op het terrein van openbare orde en veiligheid. Waar het gaat om de invulling van de zorgplicht, zijn vooral van betekenis de hoedanigheid van de burgemeester als lid en voorzitter van het college en de hoedanigheid als voorzitter van de raad.

Voorzitter van de raad

De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad (artikel 9 Gemeentewet). De burgemeester is geen lid van de raad. Aan het voorzitterschap zijn bevoegdheden verbonden zoals bijvoorbeeld tot handhaving van de orde van de vergaderingen. De burgemeester kan deelnemen aan de beraadslagingen en is niet gehouden zich te beperken tot het leiding geven aan de vergadering (artikel 21 Gemeentewet). Maar in de regel is de burgemeester toch vooral een technisch voorzitter en ziet hij toe op een zorgvuldige besluitvorming. De burgemeester kan daarbij als schakel optreden en in samenwerking met wethouders, gemeentesecretaris, griffie en presidium de kwaliteit van de besluitvormingsprocessen in de raad bevorderen. Maar de raad blijft verantwoordelijk voor de inhoud van genomen besluiten.

Lid en voorzitter van het college

De burgemeester en de wethouders vormen te zamen het college van burgemeester en wethouders. Daarbij kan de burgemeester als collegelid, net als een wethouder, ook belast zijn met beleidsinhoudelijke onderwerpen («wethoudersportefeuilles»). De burgemeester is voorzitter van het college (artikel 34 Gemeentewet). Anders dan bij de raad, is de burgemeester dus ook lid van het college. Het voorzitterschap van het college heeft dan ook een meer inhoudelijke betekenis. De burgemeester is in deze ook een drietal bevoegdheden c.q. taken gegeven (artikel 53a Gemeentewet). De burgemeester dient de eenheid van het collegebeleid te bevorderen. Hij kan onderwerpen aan de agenda toevoegen. Ten aanzien van geagendeerde onderwerpen kan hij een eigen voorstel toevoegen. Vanuit de opdracht de eenheid van het collegebeleid te bevorderen, kan de burgemeester zich bemoeien met beleidspportefeuilles van wethouders. Van sturende bevoegdheden in de zin van bijvoorbeeld een aanwijzingsbevoegdheid is echter geen sprake. Tot het bevorderen van de eenheid van beleid behoort ook het voorkomen c.q. oplossen van meningsverschillen binnen het college. Het is in lijn met de voorzittersrol om bij

meningsverschillen binnen het college te zoeken naar overbrugging van de verschillen of het zoeken naar compromis. In het uiterste geval kan de burgemeester een eigen voorstel aanleveren.

Collegiaal bestuur

De Gemeentewet gaat uit van collegiaal bestuur door het college. Het college is het bevoegde orgaan en besluiten zijn collegebesluiten. Wethouders kunnen niet zelfstandig besluiten nemen. De leden van het college zijn (mede) verantwoordelijk voor genomen besluiten. De collegialiteit van bestuur komt met name tot uitdrukking in de verantwoordingsplicht (artikel 169, eerste lid, Gemeentewet). De verantwoording betreft het door het college als zodanig gevoerde bestuur. De verantwoordingsplicht is een plicht van het college als geheel en van zijn afzonderlijke leden. Ook de burgemeester is als collegelid voor het door het college gevoerde bestuur verantwoording verschuldigd. De uitoefening van de verantwoordingsplicht geschiedt in de bestuurspraktijk door de individuele bestuurders.

Informatieplicht

Het college en de individuele leden geven de raad die informatie die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (artikel 169, tweede lid, Gemeentewet). Voorwaarde voor de uitoefening van een goede controle is dat raadsleden tijdig en volledig worden geïnformeerd. Het college geeft informatie ook zonder dat de raad erom vraagt (actieve informatieplicht). De vraag welke informatie de raad nodig heeft voor de controlerende en kaderstellende taak, is in eerste instantie ter beoordeling aan het college. Een overvloed aan informatie is uiteraard niet functioneel. Het is aan de raad om vervolgens te bepalen of de informatievoorziening toereikend is. De raad of leden van de raad kunnen ook (nadere) inlichtingen vragen (passieve informatieplicht, artikel 169, derde lid, Gemeentewet).

De zorgplichten van de burgemeester

De Gemeentewet benoemt een aantal algemene zorgtaken van de burgemeester. De burgemeester ziet toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken (artikel 170, tweede lid, Gemeentewet). Dit betreft de leidinggevende en stimulerende taak van de burgemeester, alsmede zijn zorg voor de goede verhoudingen binnen het bestuursapparaat. Ook besteedt de burgemeester aandacht aan de bestuurlijke coördinatie in relatie tot zijn taak als voorzitter van het college en van de raad. Voorts bevordert de burgemeester een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden (artikel 170, derde lid, Gemeentewet). Voor deze bestuurlijke en coördinerende zorgtaken zijn geen specifieke bevoegdheden gegeven. Het vergt bestuurlijke ervaring en gezag van de burgemeester. De burgemeester is in deze hoeder van de kwaliteit van de besluitvormingsprocessen. Interventies bestaan vooral uit het signaleren van knelpunten of problemen. Bij gesignaleerde problemen dienen de bevoegde organen maatregelen te treffen; de gemeenteraad dan wel het college. Uit de zorgplicht voor de kwaliteitsbewaking kan men geen bijzondere inhoudelijke beleidsverantwoordelijkheid van de burgemeester afleiden. De gemeentelijke bestuursorganen dragen ieder hun eigen inhoudelijke verantwoordelijkheden.

De bijzondere positie van de burgemeester

De positie en verantwoordelijkheden van de burgemeester verschillen wezenlijk van die van de wethouders. De wethouders zijn de (partij)politieke bestuurders. De burgemeester heeft veelal geen of een beperkte betrokkenheid bij het collegeprogramma en de samenstelling van het college. Als bestuurder fungeert hij in meerdere hoedanigheden in of in relatie tot college en raad. De burgemeester is gesteld voor coördinerende taken en de bewaking van de kwaliteit van processen. De burgemeester is een bindende factor in de gemeente die de samenwerking bevordert. Dit impliceert een zekere onafhankelijkheid en afstand tot de politieke inhoud. Dit vloeit ook voort uit de aanstellingswijze van de burgemeester. De burgemeester wordt verondersteld – en gevraagd – meer «boven de partijen te staan».

De burgemeester en politieke verantwoordelijkheid

De burgemeester is uiteraard verantwoordelijk en aanspreekbaar op de uitvoering van zijn wettelijke taken die hij vervult als eigenstandig bestuursorgaan. Waar het betreft zijn positie als lid en voorzitter van het college gaat de Gemeentewet, zoals beschreven, uit van collegiaal bestuur. Dat betekent dat in beginsel alle collegeleden politiek aanspreekbaar zijn op collegebesluiten en het gevoerde beleid. Dat betreft ook de burgemeester als lid van het college. Daarbij dient echter de bijzondere positie van de burgemeester in ogenschouw te worden genomen. De verantwoordelijkheden van de burgemeester moeten worden gezien in de context van de bestuurlijke verhoudingen binnen de gemeente. Dat de burgemeester voorzitter is van het college, betekent uiteraard niet dat de wethouders functioneren onder het gezag van de burgemeester. De wethouders zijn primair verantwoordelijk voor hun beleidsterrein. Dat betreft in het verlengde daarvan ook de verantwoordingsplicht en de informatieplicht jegens de gemeenteraad. In de gemeentelijke besluitvorming is de rol van de burgemeester primair die van bewaker van de kwaliteit van beleids- en besluitvormingsprocessen. Van beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid van de burgemeester is sprake voor zover hij is belast met bestuurlijke verantwoordelijkheid voor beleidspartefeuilles dan wel bemoeienis heeft gehad met een bepaalde beleidsterrein of zich daar op heeft geprofileerd. Het college legt verantwoording af jegens de gemeenteraad. De raad controleert het college en het gevoerde beleid. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad om binnen het wettelijk normenkader en met inachtneming van de bestuurlijke verhoudingen invulling te geven aan die controlerende taak.

Een afschrift van deze brief heb ik aan de gemeenteraad van Amsterdam gezonden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst