

Algemeen

Elke eerste zondag van de maand gaat deze Nieuwsbrief naar een groot aantal griffiers, adjunct-griffiers en andere medewerkers in en om raadsgriffies.

Doelstelling is om “iets juridisch” dat mij afgelopen maand het meest is opgevallen met de lezers te delen, en er waar mogelijk leermomenten uit te halen.

Dit alles om zoveel mogelijk gemeenteraden support te bieden bij het juridisch optimaliseren van hun besluitvormingsprocessen en andere werkzaamheden.

Thema voor deze Nieuwsbrief is: burger of raadslid?

De legitimatie van het raadslid

In artikel 8 Gemeentewet is vastgelegd uit hoeveel leden een gemeenteraad bestaat. Dat aantal ligt vast per gemeenteklasse.

Het kan zijn dat op enig moment minder leden in de raad zitting hebben dan het wettelijk aantal. De oorzaak daarvan ligt in een vacature, bijvoorbeeld als gevolg van verhuizing buiten de gemeente van een raadslid.

Er kan ook een tijdelijke vacature zijn, en wel als een raadslid tijdelijk ontslag heeft wegens zwangerschap of ziekte.

Door het stelsel van de Kieswet kan het relatief lang duren voordat in een (tijdelijke) vacature is voorzien: een nieuw benoemd raadslid heeft maar liefst 28 (!) dagen bedenktijd.

De raadsvergadering: wanneer is hier sprake van?

De Gemeentewet bevat de nodige bepalingen over de totstandkoming en het verloop van een raadsvergadering.

Bedenk hierbij dat deze wet volstrekt niet van deze tijd is waar het gaat om de grote biodiversiteit aan vergadersoorten die de afgelopen 19 jaar dualisme uit de grond zijn gekomen.

De Gemeentewet heeft namelijk slechts twee vergadersmaken: de raadsvergadering (artikel 19 en volgende) en de commissievergadering (artikel 82).

De raadsvergadering wordt door de burgemeester voorgezeten, een commissievergadering door een raadslid. Of in dit laatste verzuim komt in die zin dat artikel 82 lid 4 Gemeentewet wordt geschraapt zal de komende weken duidelijk worden.

De heerschappij van het eerste elftal

Het jaar nadat het Nederlands elftal in de finale van het WK voetbal verloor van Argentinië maakte ik mijn entree in de gemeentelijke wereld. Het vergaderstelsel was destijds overzichtelijk: het college vergaderde elke dinsdag en eens per maand was er een gemeenteraadsvergadering.

Er waren gemeenten met raadscommissies, maar dit was geen gemeengoed.

En als er raadscommissies waren, hadden daar uitsluitend raadsleden zitting in. De portefeuillehouder zat stevast de commissie voor. Het college bepaalde de raads- en commissieagenda. Heel normaal (destijds).

De opmars van het tweede elftal

Commissieleden niet zijnde raadsleden begonnen met hun opmars in de decennia die volgden.

Jarenlang stonden zij te boek als “commissielid niet zijnde raadslid”.

Die bescheidenheid is afgeworpen in gemeenten waar dit soort lieden met een kleurrijke aanduiding door het leven mogen gaan: burgerraadslid, duo-raadslid, opvolgend raadslid, buitengewoon raadslid, plaatsvervangend raadslid. Met nadruk op “raadslid”. Maar feitelijk zijn het pseudoraadsleden!

Dit is nog maar een greep uit de veelkleurigheid aan naambordjes!

Anno 2021 is het aantal commissieleden niet zijnde raadsleden ongeveer gelijk aan het aantal raadsleden.

Raadsleden hebben een democratische legitimatie, commissieleden niet. Commissieleden hebben geen enkel wettelijk recht, buiten de materiële aanspraken die het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers voor hen in petto heeft.

Die niet-raadsleden zijn wettelijk gezien lid van een commissie als bedoeld in artikel 82 lid 1 Gemeentewet. Dat het betreffende gezelschap niet de aanduiding "commissie" heeft doet hieraan niet af. De rol van die commissie (dit gezelschap) is immers "het voorbereiden van de door de raad te nemen besluiten".

Het tweede elftal op eigen benen: waar zijn de tweede violisten gebleven?

Ondanks de relatief beperkte juridische status is de functie van commissielid niet zijnde raadslid geëvolueerd tot net-geen-raadslid. Ze zijn niet gekozen, en hebben geen stemrecht in de raadsvergadering.

Maar gedragen zich steeds meer en steeds herkenbaarder als (volwaardig) raadslid. Dit wordt versterkt door het gefragmenteerde besluitvormingsmodel dat in menig gemeente is ingevoerd. Een model waarin beeldvormende, oordeelsvormende, informatieve, interactieve, beraadslagende en besluitvormende bijeenkomsten, sessies en vergaderingen een plek hebben gekregen. De zogeheten "besluitvormende raad" komt er bekaaid vanaf: daarin wordt geen debat (meer) gevoerd doch uitsluitend gestemd over de te nemen raadsbesluiten.

In die fase is alles al gezegd wat er te zeggen is over het raadsvoorstel. De beraadslagingen en de oordeelsvorming zijn het feestje van de woordvoerders c.q. fractiespecialisten. En vinden plaats in een gezelschap waarin niet alle raadsleden een plek hebben.

Die gezelschappen zijn in de regel gemêleerd samengesteld, en wel uit raadsleden en niet-raadsleden.

Behalve het stellen van vragen over de aan de raad uitgebrachte voorstellen, vindt het politieke debat aldus plaats in een setting die het moet doen zonder voltallige raad. Namelijk een commissievergadering.

Een beperkt aantal raadsleden speelt daarin de eerste viool, en de tweede viool is bestemd voor de niet-raadsleden.

In de loop van de jaren is de tweede viool stilletjes aan omgeruild voor een eerste viool. En heeft elk commissielid evenveel te zeggen, te vinden en te oordelen. Ongeacht (het ontbreken van) democratische legitimatie.

Stand van zaken: duidelijkheid gewenst

Het onderscheid tussen eerste en tweede elftal is in menig gemeente nagenoeg geheel verdwenen. Beide elftallen zitten inmiddels in dezelfde kleedkamer en vergaderruimtes. Er zijn zelfs meerdere aanvoerders te bespeuren.

College en ambtelijke organisatie hebben de handen vol aan vragen, opmerkingen en anderszins goed bedoelde interventies afkomstig van inwoners die de status van net-geen-raadslid hebben maar zich als toch-wel-raadslid gedragen. Ook naar de burgers die hen benaderen.

Even los van de waardering die hun inspanningen verdienen is de staatsrechtelijke vraag op zijn plaats of de spelers van het eerste elftal hun eigen kleedkamer en bijbehorende (politieke) competitie moeten terugveroveren.

En zou het voor ieders duidelijkheid beter zijn om in het vervolg te spreken van raadsleden en commissieleden dan wel pseudoraadsleden.