

Vergaderjaar 2020–2021

35 397

Voorstel van wet van de leden Van den Bosch en Van der Molen tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met het laten vervallen van het verplicht voorzitterschap door raadsleden, statenleden en eilandsraadsleden van raads-, staten- en eilandsraadscommissies

C

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 januari 2021

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de gestelde vragen aan de regering in het voorlopig verslag bij het voorstel van wet van de leden Van den Bosch en Van der Molen tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met het laten vervallen van het verplicht voorzitterschap door raadsleden, statenleden en eilandsraadsleden van raads-, staten- en eilandsraadscommissies.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het op 7 december jl. door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning vastgestelde voorlopig verslag.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel over het vervallen van het verplicht voorzitterschap van commissies door raadsleden, statenleden en eilandsraadsleden. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij stellen een aantal vragen aan de initiatiefnemers en de regering.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel-Van den Bosch en Van der Molen met betrekking tot het vervallen verplicht voorzitterschap commissies door raadsleden, statenleden en eilandsraadsleden. Deze leden danken de initiatiefnemers voor al het werk dat zij in dit initiatiefvoorstel hebben gestoken. Zij hebben bij dit voorstel enkele vragen.

Achtergrond van het wetsvoorstel

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering naar de oorzaken van de zwaardere belasting van raadsleden, wanneer de zwaardere belasting van raadsleden de voornaamste reden is om dit wetsvoorstel in te dienen. Zij vragen of de ontwikkeling naar steeds grotere gemeenten daarbij hoort, omdat de groei van het aantal raadszetels immers niet naar rato plaatsvindt, aldus de leden. Ook vragen zij of de toegenomen taken door bijvoorbeeld decentralisaties in het sociale domein, de Omgevingswet en de klimaattransitie (RES) daarbij horen. De leden van de PvdA-fractie vragen daarom of een integrale benadering van de problematiek van de zwaardere belasting van raadsleden daarom niet meer voor de hand ligt dan een wetswijziging op slechts één onderdeel (het commissievoorzitterschap).

De regering onderschrijft met de leden van de PvdA-fractie het belang van een integrale benadering van het raadswerk. De afgelopen decennia is er een substantiële groei zichtbaar in de verantwoordelijkheden en taken van gemeenten, bijvoorbeeld door decentralisaties. In sommige gevallen hebben gemeenten hiervoor een oplossing gevonden in gemeentelijke herindeling. Met het groeiend pakket aan taken en de toegenomen verwachtingen staan gemeenten steeds vaker voor de vraag hoe zij daar effectief een rol in kunnen nemen. In de brief aan de Tweede Kamer van 30 juni jl. is geconstateerd dat er zorgen leven over het functioneren van met name de gemeenteraad, als gevolg van de ontwikkelingen in het openbaar bestuur en de maatschappij.¹ Daarom wordt er momenteel in brede samenspraak met het decentraal bestuur een Agenda versterking positie gemeenteraden opgesteld. Daarbij wordt ingezet op toekomstgerichte en samenhangende maatregelen om de positie van raden te versterken zodat zij hun controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rollen adequaat kunnen uitoefenen gegeven de veranderende context waarin zij functioneren. Tevens wordt via het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie ingezet op versterking van de lokale democratie in nauwe samenspraak met de beroeps- en belangenverenigingen.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 131.

De regering meent dat de wijziging zoals voorgesteld door de initiatiefnemers in het onderhavige initiatiefwetsvoorstel past binnen de lijn zoals uiteengezet in de hiervoor genoemde Agenda versterking positie gemeenteraden en bij kan dragen aan de verlichting van de werkdruk van raadsleden, van met name kleinere fracties en in kleinere gemeenten. Ook komt het initiatiefwetsvoorstel tegemoet aan een breed gedragen wens vanuit de praktijk om op dit punt meer ruimte voor lokaal maatwerk te bieden. De regering herkent deze wens en is van mening dat de wijziging op dit punt opportuun is omdat het op de korte termijn de werklust van raadsleden kan verminderen. Bovendien blijft de eindverantwoordelijkheid en besluitvorming bij de raad liggen. Ook is het aan de raad zelf om te bepalen gebruik te maken van een voorzitter van buiten de raad.

Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de **PvdA**-fractie vragen naar de bezoldiging van externe voorzitters. Zo vragen deze leden of afwijking van het uitgangspunt zoals dat geldt voor raadsleden, dat de bezoldiging niet afhankelijk is van afzonderlijke lokale besluitvorming, voor externe voorzitters gewenst is en of dit geen oneigenlijke druk legt op de lokale besluitvorming over het al dan niet overgaan tot externe voorzitters van raadscommissies. Als dat naar de mening van de regering niet het geval is vragen de leden hoe deze druk voorkomen kan worden. Ook vragen deze leden of het geen nadere overweging verdient om de bezoldiging en ondersteuning van raadsleden te verbeteren.

Het Rechtspositiebesluit politieke ambtsdragers is niet van toepassing op voorzitters van buiten de gemeenteraad. Kiest een gemeenteraad ervoor iemand van buiten de raad te benoemen als voorzitter, dan dient de raad zelf de bezoldiging van de voorzitter vast te stellen (en desgewenst functievereisten). Daarbij kan de raad er voor kiezen aan te sluiten bij hetgeen bepaald is in het Rechtspositiebesluit ten aanzien van de vergoedingen van commissieleden die geen raadslid zijn ontvangen voor het deelnemen aan commissievergaderingen. Dat betreft presentiegeld per vergadering, waarvan het specifieke bedrag afhankelijk is van de gemeentegrootte. Raden kunnen ook op andere wijze een vergoeding vaststellen. Het staat gemeenteraden vrij dit te regelen bij verordening op de manier die het beste aansluit op de lokale omstandigheden. De regering heeft er vertrouwen in dat gemeenten hier een goede afweging in maken.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of het geen nadere overweging verdient om de bezoldiging en ondersteuning van raadsleden te verbeteren wijst de regering op de hiervoor genoemde Agenda versterking positie gemeenteraden en het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie.

De fractieleden van de PvdA vragen verder of de regering kan aangeven welke aspecten van het externe voorzitterschap precies zullen worden gemonitord en opgenomen in de Staat van het Bestuur en of daar ook de vraag bij hoort hoeveel vrijgevallen tijd raadsleden ervaren door een extern voorzitterschap, aangezien de voornaamste reden voor dit wetsvoorstel de grote belasting is die het vervullen van een commissievoorzitterschap met zich mee zou brengen. Tot slot vragen deze leden hoe externe commissievoorzitterschappen in de staten en de eilandsraden gemonitord en gerapporteerd worden.

Zoals toegezegd tijdens de plenaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer van 29 oktober jl. zal – indien het initiatiefwetsvoorstel wordt aangenomen – het gebruik door gemeenten en

provincies van de mogelijkheid die zij door deze wetswijziging krijgen, bij de eerstvolgende uitvraag voor de Staat van het Bestuur worden meegenomen en gemonitord. Daarbij wordt in ieder geval meegenomen of een gemeente gebruik maakt van de mogelijkheid om een raadscommissie in te stellen, hoeveel raadscommissies een gemeente heeft en hoeveel raadscommissies van de desbetreffende gemeente een raadslid als voorzitter hebben of een voorzitter van buiten de raad. Daarbij is ook aandacht voor de vrijgevallen tijd die raadsleden ervaren, indien gekozen wordt voor een voorzitter van buiten de raad. Datzelfde geldt ten aanzien van provincies en statencommissies. Binnen deze uitvraag zullen ook de eilandsraden van de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius worden betrokken, met inachtneming van de context van Caribisch Nederland.

De leden van de **PVV**-fractie vragen of de regering het wenselijk acht dat met dit wetsvoorstel de mogelijkheid ontstaat van een vast circuit van «beroepsvoorzitters». Ook vragen zij of de regering het wenselijk acht dat door het aanstellen van externe voorzitters de mogelijkheid voor volksvertegenwoordigers beperkter wordt om zelf ook voorzitterservaring op te doen, waardoor mogelijk een nog sterkere «inner circle» van beroepsvoorzitters ontstaat. Tevens vragen deze leden in hoeverre de regering waarde hecht aan het ingezetenschap van de externe voorzitter van de betreffende gemeente of provincie.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de gemeenteraad ruimte te geven bij de invulling van het voorzitterschap van raadscommissies. De gemeenteraad stelt de commissies in, benoemt de leden en beslist of zij het voorzitterschap aan een raadslid of een niet-raadslid overlaat. Het is dus aan gemeenteraden om te bepalen bij wie zij het voorzitterschap van raadscommissies beleggen en, in het geval van een voorzitter van buiten de raad, welke functievereisten hierbij gelden. Ingezetenschap kan daarbij als vereiste worden vastgesteld, het behoort tot de vrijheid van gemeenten om dat te bepalen. De regering heeft er vertrouwen in dat gemeenten hier een goede afweging in maken, passend bij de lokale behoeften en omstandigheden.

Voorts vragen de leden van de PVV-fractie aan de regering of het niet tegenstrijdig is om een «ondersteunend» burgerlid op te laten treden als externe voorzitter, nu zij in principe juist aangesteld worden om te zorgen dat (met name kleinere) fracties volwaardig kunnen meedoen in een commissiestelsel. Ook vragen de leden of het aanstellen van burgerleden daarmee in die gevallen niet overbodig is.

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om niet-raadsleden tot voorzitter van een commissie te benoemen. Dat kan zowel betrekking hebben op commissieleden die niet tevens raadslid zijn (in de volksmond vaak aangeduid als burgerraadsliden, duo-raadsliden, fractievolgers) als op mensen van buiten de kring van het gemeentebestuur. Het kan daarbij ook gaan om bijvoorbeeld oud-raadsliden. Voor zover het de «burgerleden» betreft waar de leden van de PVV-fractie op wijzen, levert dit naar de mening van de regering geen tegenstrijdigheid op en geldt ook hierbij dat dit een vrije keuze is van gemeenteraden. Bij de invulling van het voorzitterschap van raadscommissies door de gemeenteraad kan dit punt onderwerp van aandacht zijn.

De fractieleden van de PVV vragen verder of de regering kan aangeven hoe zij de gezagsverhouding in een vergadering ziet tussen een ongekozen externe voorzitter en een gekozen volksvertegenwoordiger, bijvoorbeeld bij het toepassen van ordemaatregelen, zoals het ontnemen van het woord of een uitspraak ontoelaatbaar verklaren of het weigeren

van interrupties. Ook vragen zij of dit niet een onacceptabele aantasting van het mandaat is van de volksvertegenwoordiger door een niet-gekozene?

Dit initiatiefwetsvoorstel strekt ertoe de gemeenteraad ruimte te geven bij de invulling van het voorzitterschap van raadscommissies. De gemeenteraad stelt de commissies in, benoemt de leden en beslist of zij het voorzitterschap aan een raadslid overlaat of aan niet-raadsleden toevertrouwt. Dat kan een commissielid zijnde geen raadslid zijn, maar ook iemand van buiten de commissie, een externe. De raad kan vervolgens op grond van het eerste lid van artikel 82 van de Gemeentewet bij verordening regels vaststellen over de benoeming, de bevoegdheden en de werkwijze van de voorzitter. De Gemeentewet bevat geen bepalingen over het door de voorzitter kunnen ontnemen van het woord als ordemaatregel tijdens de vergaderingen van raadscommissies en het is een autonome bevoegdheid van de raad om hier bij verordening of in het reglement van orde naar eigen inzicht regels over te stellen. Dit voorstel brengt hierin geen verandering. Omdat de zeggenschap over de instelling, bevoegdheden en de werkwijze van een voorzitter bij de gekozen volksvertegenwoordiging ligt, brengt het voorstel geen wijziging in de eindverantwoordelijkheid van de raad en is dit naar de mening van de regering geen sprake van een onacceptabele aantasting van het mandaat van de volksvertegenwoordiger door een niet-gekozene.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering om aan te geven hoe zij de rol en positie ziet van een ongekozen externe voorzitter bij de voorbereiding van de agenda, bij besluiten om in beslotenheid te vergaderen en de bevoegdheid tot het opleggen van geheimhouding.

Raadscommissies bepalen hun eigen agenda. De betrokkenheid van de commissievoorzitter bij de agendering wordt in de praktijk geregeld in de verordening op de raadscommissies. In de VNG modelverordening op de raadscommissies 2018 is bijvoorbeeld opgenomen dat de commissievoorzitter een voorlopige agenda opstelt die een aantal dagen voor de vergadering wordt verstuurd naar de leden en dat de definitieve agenda uiteindelijk bij aanvang van de vergadering door de raadscommissie wordt vastgesteld. Het voorstel stelt op dit punt geen wijzigingen voor. Bovendien gaat de raad, en niet de raadscommissie, over de uiteindelijke besluitvorming.

Het uitgangspunt is dat raadscommissies in het openbaar vergaderen. De voorzitter kan het voorstel doen tot het sluiten van de deuren als hij dat nodig oordeelt. De beslissing over het sluiten van de deuren is vervolgens aan de commissie als geheel en is geen eigenstandige beslissing van de voorzitter. De commissie dient hiertoe een belangenafweging te maken of de belangen die beschermd worden door het sluiten van de deuren zo zwaarwegend zijn, dat het belang van openbaarheid van de vergadering, dat eveneens een zwaarwegend belang is, moet wijken.²

Voor wat betreft de bevoegdheid tot het opleggen van geheimhouding geldt dat voorzitters van raadscommissies een geheimhoudingsplicht hebben over hetgeen achter gesloten deuren is behandeld en de stukken die aan de commissie onder geheimhouding worde overgelegd. Hierbij geldt geen onderscheid tussen een raadslid die het voorzitterschap vervult of een commissielid of een voorzitter van buiten de raad. De geheimhoudingsplicht geldt op grond van artikel 86 van de Gemeentewet voor aanwezige commissieleden en alle anderen die van het behandelde of de stukken kennis dragen. De voorzitter kan voorlopige geheimhouding

² Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 82.

leggen op stukken die hij aan de commissie overlegt en deze geheimhouding wordt in acht genomen totdat de raad deze opheft. Dat betekent dus dat de raad uiteindelijk beslist over de geheimhouding. Het initiatiefwetsvoorstel brengt op dit punt geen verandering aan. In de Tweede Kamer is op dit moment een wetsvoorstel aanhangig waarin onder meer wordt voorgesteld om de bevoegdheid van de voorzitter van een commissie om geheimhouding op te leggen, te laten vervallen.³

Voorts vragen de leden of de regering kan aangeven in hoeverre er eisen kunnen of moeten worden gesteld aan een externe voorzitter ten aanzien van onverenigbaarheid met andere functies en het omgaan met belangen. Zo vragen de leden of het bijvoorbeeld toelaatbaar zou moeten zijn om een voorzitter van een dorps- of wijkraad ook een raadscommissie in die gemeente te laten voorzitten.

In het initiatiefwetsvoorstel wordt voorgesteld om in de wet op te nemen dat artikel 13 van de Gemeentewet – dat aangeeft welke functies (ambten) onverenigbaar zijn met het raadslidmaatschap, de zogenaamde incompatibiliteiten – van overeenkomstige toepassing is op voorzitters van raadscommissies die niet tevens raadslid zijn. Voorts kunnen gemeenteraden, indien zij dit nodig achten, aanvullende regels stellen bij verordening.

Tot slot vragen de leden van de PVV-fractie of de regering het wenselijk acht om (zeker nu midden in de coronacrisis) gemeenten extra kosten te laten maken voor de inzet van zulke externe voorzitters.

Dit initiatiefwetsvoorstel strekt ertoe de gemeenteraad ruimte te geven bij de invulling van het voorzitterschap van raadscommissies. Het is dus aan de gemeenteraad zelf of zij anderen dan raadsleden als voorzitter willen aanstellen, en de hoogte van de vergoeding te bepalen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen aan de regering wat het effect is van de voorgestelde wet en of er nog gesproken kan worden van een democratische legitimatie van een voorzitter die geen lid is van de raad, provinciale staten of eilandsraad.

Vooropgesteld benadrukt de regering dat het initiatiefwetsvoorstel geen wijziging in de eindverantwoordelijkheid van raad brengt. De zeggenschap over de instelling, bevoegdheden en de werkwijze van voorzitter van een raadscommissie ligt bij de gekozen volksvertegenwoordiging. Dit initiatiefwetsvoorstel strekt ertoe de gemeenteraad ruimte te geven. Door het voorschrift te schrappen dat een lid van de raad voorzitter van een raadscommissie moet zijn, ontstaat meer ruimte voor lokaal maatwerk. Daarnaast kan de keuze voor een voorzitter van buiten de raad de werkdruk van raadsleden van met name kleinere fracties en in kleinere gemeenten verlichten.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of met de term «technisch voorzitterschap» de kern van het voorzitterschap wel geduid wordt en of het daarbij niet in de eerste plaats gaat om betrokkenheid bij het onderwerp en betrokkenheid bij de betreffende raad. Daarbij vragen de aan het woord zijnde leden of die betrokkenheid verwacht kan worden van een externe commissievoorzitter. Ook vragen de leden of externe voorzitters in dat verband geen negatief effect kunnen hebben op de kwaliteit en effectiviteit van het werk van de betreffende commissie.

³ Kamerstukken II 2019/20, 35 546.

Tot slot vragen de aan het woord zijnde leden of deze wet geen negatief effect kan hebben op de kwaliteit van het debat en van de besluitvorming in de raad.

Gemeenteraden kunnen benoemingsvereisten opstellen voor de voorzitters van buiten de raad, passend bij de lokale behoeften en omstandigheden. Die vereisten kunnen ook zien op de betrokkenheid van een voorzitter bij de betreffende raad. De regering is niet bevreesd dat voorzitters van buiten de raad een negatief effect hebben op de kwaliteit en effectiviteit van het werk van de betreffende commissie. Het is de raad zelf die voorzitters selecteert en benoemt. Tevens is het de raad zelf die de duur van de benoeming bepaalt en een benoeming om haar moverende redenen kan beëindigen. De eindverantwoordelijkheid ligt immers bij de gekozen volksvertegenwoordiging. Datzelfde geldt ook voor de kwaliteit van het debat en van de besluitvorming in de raad.