

Vergaderjaar 2019–2020

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

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 april 2020, No. W04.20.0038/I, en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 24 april 2020, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 18 februari 2020 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt 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, met memorie van toelichting.

Met dit wetsvoorstel creëren de initiatiefnemers de mogelijkheid om raads-, staten- en eilandsraadcommissies te laten voorzitten door personen die geen lid zijn van de gemeenteraad, de provinciale staten of de eilandsraad. Zij doen dit door in de drie toepasselijke organieke wetten de eis te laten vervallen dat de voorzitter van bovengenoemde commissies lid moet zijn van gemeenteraad, provinciale staten of eilandsraad. Zij stellen eveneens dat de incompatibiliteitsbepalingen, waarin staat welke functies niet gecombineerd mogen worden met het lidmaatschap van gemeenteraad, provinciale staten en eilandsraad, van toepassing zullen zijn op de externe voorzitter van de commissie.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de aard van het voorzitterschap van de commissies in relatie tot de eindverantwoordelijkheid van de gekozen volksvertegenwoordiging. Tevens maakt zij een opmerking over de motivering van het voorstel, in het bijzonder ten aanzien van de wijziging van de Provinciewet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Saba, Sint Eustatius en Saba. In verband

daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Externe voorzitter als technisch voorzitter

In haar advies over het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet (institutionele bepalingen) heeft de Afdeling advisering een opmerking gemaakt over het externe voorzitterschap van raads-, staten- en eilandsraadcommissies. De Afdeling merkte op dat de eindverantwoordelijkheid van de gekozen volksvertegenwoordiging voorop dient te staan en dat aan die niet-overdraagbare verantwoordelijkheid geen afbreuk kan worden gedaan. Noodzakelijkerwijs, zo stelde de Afdeling, moet het externe voorzitterschap beperkt blijven tot het technisch voorzitten van de vergadering.¹

De Afdeling wijst in aanvulling op deze opmerking op de bevoegdheid van de voorzitter om te besluiten tot geheimhouding ten aanzien van de stukken die hij aan de raads-, staten- of eilandsraadcommissie overlegt. De vraag rijst in hoeverre deze bevoegdheid past bij het technisch voorzitterschap.²

De Afdeling benadrukt ook ten aanzien van dit voorstel de eindverantwoordelijkheid van de gekozen volksvertegenwoordiging. Dat heeft consequenties voor het soort voorzitterschap dat een niet-lid kan uitvoeren. Zij adviseert op dit punt in de toelichting nader in te gaan.

De initiatiefnemers onderschrijven dat het voorzitterschap van een raadscommissie door een niet-raadslid beperkt zal moeten blijven tot het technisch voorzitten van de vergadering. De raadscommissie bereidt het raadswerk voor, en heeft dus geen zelfstandige taken of bevoegdheden. De commissie faciliteert de raad, en de voorzitter op zijn beurt faciliteert dat voorbereidende proces. Een externe voorzitter zal daarbij nadrukkelijk oog moeten hebben voor de behoeften in de raad zelf, en de wijze waarop de raadscommissie daarin kan voorzien. De raad is daarbij exclusief bevoegd om een voorzitter te benoemen en om deze te ontslaan. Hieruit blijkt volgens de initiatiefnemers voldoende de relatie tussen de raad en de voorzitter. Het feit dat een externe voorzitter zich beperkt tot het technisch voorzitten van een vergadering van de raadscommissie, is verduidelijkt in de toelichting.

Een voorzitter van de raadscommissie staat – zoals de Afdeling ook opmerk – een bijzondere bevoegdheid ten dienste, namelijk het opleggen van geheimhouding op stukken die aan de commissie worden voorgelegd. De initiatiefnemers hebben oog voor het bijzondere karakter van deze bevoegdheid, en de spanning die deze kan leggen tussen de voorzitter, de commissie en de raad. Het onderhavige voorstel brengt echter geen verandering aan in de bevoegdheid tot het opleggen van geheimhouding. De geheimhouding die door een voorzitter van een commissie kan worden opgelegd, is beperkt tot stukken die door de voorzitter aan de commissie worden overgelegd. Het is de vraag hoe vaak die situatie zich voor zal doen bij raadscommissies, nu deze in de regel de besluitvorming van de raad over voorstellen van het college voorbereiden. In die situatie richt het college of de raad zich tot de commissie, en is het opleggen van geheimhouding door de voorzitter niet aan de orde. Voor zover de voorzitter zelf zich met stukken tot de commissie wendt,

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 691, nr. 4, p. 4.

² Artikel 86, tweede lid, Gemeentewet; artikel 91, tweede lid, Provinciewet en artikel 119, tweede lid Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

merken initiatiefnemers op dat geheimhouding, zodra de commissie zich met het onderwerp tot de raad heeft gewend, door de raad kan worden opgeheven.

Overigens merken de initiatiefnemers op dat de geheimhoudingsregeling onderdeel is van een veelomvattender wetsvoorstel dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in voorbereiding heeft. In dat wetsvoorstel (Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Kieswet in verband met het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen in het decentrale bestuur) dat van november 2019 tot januari 2020 ter internetconsultatie heeft gelegen, vervalt de bevoegdheid van de voorzitter van een commissie om geheimhouding op te leggen in het geheel. De initiatiefnemers overwegen daarom dat een aanpassing van de geheimhoudingsregeling – bijvoorbeeld door een onderscheid aan te brengen tussen voorzitters die wél en voorzitters die géén raadslid zijn – niet zou bijdragen aan een heldere regeling en bovendien vooruit zou lopen op een voorziene heroverweging van de geheimhoudingsregeling in het algemeen.

2. Extern voorzitterschap bij staten en eilandsraadcommissies

In de memorie van toelichting besteden de initiatiefnemers aandacht aan de gemeenteraadscommissies. Uit de consultatiereacties blijkt ook dat in het bijzonder op gemeentelijk niveau behoefte is aan de mogelijkheid om een externe voorzitter te kunnen aanwijzen. De toelichting gaat echter nauwelijks in op de vraag of een externe voorzitter wenselijk is op het niveau van de Statencommissie of de Eilandsraadcommissie. Evenmin is toegelicht of hieraan ook daadwerkelijk behoefte bestaat. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het Interprovinciaal Overleg over het wetsvoorstel is geconsulteerd. Niet is toegelicht of dit ook geldt voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen. Tevens adviseert zij de initiatiefnemers om, indien zulks nog niet heeft plaatsgevonden, de openbare lichamen op dit punt te consulteren.

Het IPO heeft afgezien van het geven van een reactie op het conceptinitiatiefwetsvoorstel. De initiatiefnemers leiden daaruit af dat er in de kring van de provincies geen bezwaar is tegen het wetsvoorstel. Bovendien schept het wetsvoorstel geen verplichting voor provinciale staten, de staten hoeven er geen gebruik van te maken. Het wetsvoorstel biedt een mogelijkheid.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben de initiatiefnemers het wetsvoorstel voorgelegd aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Indien de openbare lichamen een reactie geven op het wetsvoorstel, zal deze na ontvangst, bij brief worden aangeboden aan de Kamer. Maar ook hier merken de initiatiefnemers op

dat het wetsvoorstel geen verplichting scheidt, maar een mogelijkheid biedt. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn dus niet verplicht om van de wijziging gebruik te maken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het initiatiefvoorstel en adviseert om daarmee rekening te houden.

*De Vice-President van de Raad van State
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemers,
Van den Bosch
Van der Molen