

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, of statenleden en eilandsraadsleden van raads-, onderscheidenlijk staten- en eilandsraadscommissies

Nr. 5

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Een gemeenteraad kan raadscommissies instellen die besluitvorming van de raad kunnen voorbereiden en met het college of de burgemeester kunnen overleggen. Dit is geregeld in artikel 82, eerste lid van de Gemeentewet. Ingevolge het vierde lid van dat artikel is een lid van de raad voorzitter van een raadscommissie. Dit wetsvoorstel strekt ertoe die verplichting uit het vierde lid van artikel 82 Gemeentewet te schrappen, waardoor de gemeenteraad de mogelijkheid krijgt om ook niet-raadsleden te benoemen tot voorzitter van een raadscommissie. Voor alle duidelijkheid: gemeenten zijn daartoe niet verplicht.

Voor voorzitters van statencommissies is hetzelfde bepaald als voor voorzitters van raadscommissies. Daarom strekt het wetsvoorstel ook tot het laten vervallen van artikel 80, vierde lid, van de Provinciewet. Daar de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de systematiek van de Gemeentewet volgt, heeft het wetsvoorstel ook betrekking op de openbare lichamen van deze eilanden. Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op waterschappen, omdat waterschappen een ander bestuursmodel hebben, namelijk een monistisch bestuursmodel.

2. Achtergrond van het wetsvoorstel

Artikel 82 van de Gemeentewet werd ingevoerd bij de Wet dualisering gemeentebestuur die in 2002 van kracht werd. Er is bepaald dat een gemeenteraad raadscommissies kan instellen. Een raadscommissie kan de besluitvorming van de raad voorbereiden en met het college of de burgemeester overleggen. Een raadscommissie bestaat uit raadsleden, maar ook niet-raadsleden kunnen daar lid van zijn. Meestal gaat het om

personen die ook op de kandidatenlijst van een politieke partij staan, maar niet zijn verkozen. Echter, de voorzitter van een raadscommissie moet ingevolge artikel 82, vierde lid, van de Gemeentewet een lid van de gemeenteraad zijn. Dat artikellid luidt als volgt: «Een lid van de raad is voorzitter van een raadscommissie.» Dat betekent dat een voorzitter niet van buiten de raad mag komen. De regering was van mening dat leden van raadscommissies typische raadswerkzaamheden verrichten. Zij verrichten voorbereidend werk voor plenaire raadsvergaderingen en kunnen in dat kader zelfstandig met collegeleden bepaalde conceptbesluiten of onderwerpen bespreken. Het werd van belang geacht dat de voorzitter van een dergelijke commissie democratisch gelegitimeerd is, verkozen door de inwoners van de gemeente, en dus raadslid is. De commissievoorzitter heeft een belangrijke taak bij het opstellen van de ontwerpagenda voor de commissievergaderingen. Al deze omstandigheden waren de reden dat werd bepaald dat een voorzitter van een raadscommissie lid van de raad moest zijn.¹

Maar na verloop van tijd ging dat vierde lid van artikel 82 Gemeentewet knellen. Er moest meer ruimte voor lokaal maatwerk en lokale keuzes komen. De gemeenten hebben er de afgelopen jaren taken bij gekregen, met alle gevolgen van dien voor het tijdsbeslag van de raadsleden. Dat geldt in vele gemeenten en met name voor kleinere fracties. Daar komt bij dat er tegenwoordig sprake is van een grotere verscheidenheid aan politieke groeperingen, waardoor de gemeenteraad een grotere differentiatie dan voorheen kent. Kortom, er zijn in de gemeenteraad meer fracties, maar die zijn wel kleiner. Een voorzitter van een raadscommissie van buiten zou verlichting kunnen geven en zo de werkdruk voor zittende raadsleden kunnen verminderen.

In juli 2013 werd bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet (institutionele bepalingen) ingediend.² Daarin werd voorgesteld het mogelijk te maken dat raadscommissies, ingesteld op grond van artikel 82 Gemeentewet, ook door niet-raadsleden kunnen worden voorgezeten. Dat voorstel had ook betrekking op Statencommissies en eilandsraadscommissies (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Een aangenomen amendement van het lid Van Raak³ maakte de door de regering voorgestelde wijziging ongedaan. De volgende fracties stemden voor dit amendement: CDA, CU, SGP, VVD, Van Vliet, GroenLinks, PvdA, PvdD en SP.

Maar de roep om maatwerk op diverse terreinen van het bestuur voor gemeenten mogelijk te maken, bleef klinken. Om gemeenten meer ruimte te geven werd eerst gedacht aan een experimentenwet, waarbij een aantal gemeenten op een aantal onderdelen van de Gemeentewet zouden mogen afwijken van wettelijke bepalingen. Er is vervolgens een oproep aan gemeenten gedaan om voorstellen voor experimenten te doen. Eén daarvan had betrekking op de voorzitter van raadscommissies. Het moest bij experiment mogelijk worden om een externe voorzitter, dus geen lid van de raad, te benoemen tot voorzitter. Om een aantal redenen is de experimentenwet er niet gekomen. Maar gemeenten wilden wel graag een externe voorzitter kunnen aanstellen. Algemeen was er behoefte aan ruimte voor maatwerk, zodat gemeenten hierin lokale keuzes zouden kunnen maken.

¹ Kamerstuk 27 751, nr. 6, blz. 70

² Kamerstuk 33 691

³ Kamerstuk 33 691, nr. 12

Ondertussen gingen diverse gemeenten over tot het benoemen van een voorzitter van een raadscommissie die geen raadslid was. Zij pasten daartoe hun reglementen van orde aan. Maar de toenmalige bewindslieden hadden daar bezwaar tegen, met als gevolg dat de desbetreffende reglementen van orde weer werden gewijzigd.⁴

De roep om meer maatwerk bleef. Dat bracht het lid Van den Bosch ertoe om in het algemeen overleg van 14 maart 2018 te pleiten voor aanpassing van de Gemeentewet.⁵ Hij stelde dat gemeenten graag zouden zien dat de Gemeentewet werd aangepast aan de huidige tijd, door bijvoorbeeld de mogelijkheid te krijgen voorzitters van buiten de raad te kunnen benoemen. Zo zou het voor raadsleden mogelijk worden dat zij hun tijd niet in extra bureaucratie hoeven te steken, maar écht dingen kunnen doen voor hun gemeenten, namelijk het zijn van volksvertegenwoordiger en zich daar volledig voor kunnen inzetten.

Vervolgens hebben de leden Koopmans, Van der Molen, Jetten en Van der Graaf op 15 maart 2018 een motie ingediend waarin de regering werd opgeroepen een wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet in te dienen, die het mogelijk maakt dat raadscommissies ook door niet-raadsleden technisch kunnen worden voorgezeten.⁶ Daarbij werd overwogen dat, gelet op het tijdsbeslag voor raadsleden in kleinere gemeenten en in kleinere fracties, het vervullen van het voorzitterschap van raadscommissies een grote belasting is. De motie werd met ruime meerderheid aanvaard.

Ten tijde van de indiening van de hiervoor genoemde motie lag er in de Tweede Kamer een ander wetsvoorstel met betrekking tot de Gemeentewet. Dat betrof de wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de raad en provinciale staten om ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden.⁷ De regering besloot vervolgens om daarbij een nota van wijziging in te dienen.⁸ Daarin werd voorgesteld artikel 82, vierde lid, van de Gemeentewet te laten vervallen en dus een externe voorzitter van een raadscommissie mogelijk te maken. Dit wetsvoorstel haalde wel in de Tweede Kamer de eindstreep maar niet in de Eerste Kamer. In de Tweede Kamer stemden de volgende fracties voor dit wetsvoorstel: PvdA, GroenLinks, PvdD, DENK, D66, VVD, SGP, CDA, CU en SP, zij het dat de SP liet aantekenen tegen het onderdeel te zijn dat een externe voorzitter van een raadscommissie mogelijk maakte. De Eerste Kamer verwierp het wetsvoorstel op 4 juni 2019. Dat had met name te maken met de weerstand tegen de ontheffing van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden, het oorspronkelijke onderwerp van dat wetsvoorstel.

De verwerping van het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de raad en provinciale staten om ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden⁹, het feit dat gemeenten aangeven behoefte te hebben aan meer maatwerk op lokaal niveau en de eerder genoemde motie van de leden Koopmans c.s.¹⁰ die

⁴ Gst. 2012/71, mr. R.J.M. de Greef

⁵ Kamerstuk 34 775-VII, nr. 66

⁶ Kamerstuk 34 775-VII, nr. 62

⁷ Kamerstuk 34 807

⁸ Kamerstuk 34 807, nr. 7

⁹ Kamerstuk 34 807

¹⁰ Kamerstuk 34 775-VII, nr. 62

met ruime meerderheid werd aanvaard, zijn de redenen voor dit initiatief-wetsvoorstel.

3. Inhoud wetsvoorstel

Voorgesteld wordt om het mogelijk te maken dat raadscommissies, ingesteld op grond van artikel 82 van de Gemeentewet, ook door niet-raadsleden kunnen worden voorgezeten. Voor hen gelden dan wel de incompatibiliteiten, neergelegd in artikel 13 van de Gemeentewet. Daartoe wordt voorgesteld om de verplichting dat de voorzitter lid van de raad moet zijn, neergelegd in het vierde lid van artikel 82 Gemeentewet, te schrappen. In plaats daarvan wordt bepaald dat op voorzitters die niet tevens raadslid zijn, artikel 13 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing is. Het is verder aan de raad om op grond van het eerste lid regels te stellen over het voorzitterschap.

Zo ontstaat er ruimte voor lokaal maatwerk. Zo kunnen raadsleden in kleine gemeenten en in kleine fracties worden ontlast, indien de raad daar zelf voor kiest. Voor hen is dit werk immers een forse tijdsinvestering en een zware tijdsbelasting. Het betreft veelal werk dat procedureel van aard is. Die tijd die zij daaraan besteden kunnen zij niet besteden aan het werk van volksvertegenwoordiger. Het voorzitterschap kost tijd, die niet besteed kan worden aan de controlerende dan wel kaderstellende taak van raadsleden. Door raadsleden hiervan vrij te stellen, althans die mogelijkheid te bieden, hebben zij tijd voor het échte raadswerk. Het spreekt voor zich dat gemeenteraden niet verplicht zijn om externe voorzitters aan te stellen. De keus daartoe is aan hen. De voorgestelde wijziging komt tegemoet aan de wens van vele gemeenten.

Er zijn gemeenten waar raadscommissies een andere benaming hebben, maar dat maakt voor de werking van de voorgestelde bepaling niet uit. Ook dan is een externe voorzitter mogelijk.

Door de raad de mogelijkheid te bieden tot het benoemen van een externe voorzitter om de commissie voor te zitten, kan bijvoorbeeld een ervaren ex-raadslid bereid worden gevonden zijn of haar expertise in te zetten om de commissie zowel te versterken als te ontlasten. Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat met een externe voorzitter iemand wordt bedoeld die geen raadslid is. Ook een burgerlid of een duo-raadslid kan een externe voorzitter van een raadscommissie zijn. Een burgemeester en wethouders daarentegen kunnen geen lid van een raadscommissie zijn en dus ook niet optreden als technisch voorzitter. De initiatiefnemers benadrukken dat de eindverantwoordelijkheid van de gekozen volksvertegenwoordiger voorop staat. Dat betekent dat het voorzitterschap van een raadscommissie door een niet-raadslid beperkt blijft tot het technisch voorzitten van de vergadering.

Voorgesteld wordt dus om de keuze over het voorzitterschap van de raadscommissie aan de raad te laten. Het is dan aan de raad zelf om bij verordening regels hierover op te stellen. Als er voor een externe voorzitter wordt gekozen, is het ook aan de raad om desgewenst functievereisten ten aanzien van het voorzitterschap op te stellen. De raad moet zelf de bezoldiging van de externe voorzitter vaststellen. De regering heeft eerder aangegeven dat het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers niet van toepassing is op externe voorzitters van raadscommissies. Dit rechtspositiebesluit zou ook in een vergoeding voor externe voorzitters kunnen voorzien, maar dat gaat het bereik van dit wetsvoorstel te buiten. De gemeenteraad kan tot het rechtspositiebesluit hiervoor een voorziening bevat bij het inrichten van de raadscommissie en het voorzitterschap zelf bepalen welke vergoeding een voorzitter ontvangt die geen raadslid is.

Onverenigbare betrekkingen van raadsleden zijn geregeld in artikel 13 van de Gemeentewet. Dat artikel geldt thans dus ook voor raadsleden die voorzitter van een raadscommissie zijn. De initiatiefnemers achten het wenselijk dat de regel ten aanzien van de onverenigbare betrekkingen van een voorzitter van een raadscommissie niet afwijken van de huidige situatie. Daarom wordt voorgesteld in artikel 82 Gemeentewet te bepalen dat artikel 13 van overeenkomstige toepassing is op de voorzitter van een raadscommissie indien die zelf geen raadslid is.

De immuniteit die geldt voor raadsvergaderingen, geregeld in artikel 22 Gemeentewet, is ook van toepassing op vergaderingen van raadscommissies. Deze immuniteit geldt voor aanwezigen, dus ook voor een voorzitter die geen lid is van de raad.

Tevens wordt voorgesteld de Provinciewet met betrekking tot het voorzitterschap van statencommissies als bedoeld in artikel 80 in gelijklopende zin te wijzigen. Hetzelfde geldt voor de eilandsraadscommissies als bedoeld in artikel 117 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

4. Advies en consultatie

Aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG,) het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Vereniging van Griffiers is het wetsvoorstel voor consultatie voorgelegd. De reacties zijn als bijlagen bij dit initiatiefwetsvoorstel gevoegd.¹¹

De VNG stelt dat vanuit gemeenten al lang de wens bestaat om het voorzitterschap van een raadscommissie aan de gemeente over te laten, en niet dwingend in de formele wet voor te schrijven. De VNG heeft een positieve grondhouding ten aanzien van het initiatiefwetsvoorstel. Het IPO heeft afgezien van het geven van een reactie. De UvW begrijpt dat het wetsvoorstel geen betrekking op de waterschappen heeft. Dat heeft te maken met het monistische bestuursmodel van deze bestuursorganen. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden steunt het initiatiefwetsvoorstel. Deze vereniging merkt op dat raadsleden steeds meer tijd besteden aan raadswerk, waarbij een vaste klacht van raadsleden is dat zij steeds minder tijd hebben voor hun volksvertegenwoordigende werkzaamheden en steeds meer tijd kwijt zijn aan het bestuurlijk raadswerk in het gemeentehuis. Ook de Vereniging van Griffiers stelt dat vanuit de praktijk de roep om verruiming van de mogelijkheden voor invulling van het voorzitterschap van staten- en raadscommissies komt. Dit heeft te maken met de hoge werkdruk.

De initiatiefnemers hebben op een aantal onderdelen dankbaar gebruik gemaakt van de inbreng van de hiervoor genoemde organisaties.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben de initiatiefnemers het wetsvoorstel ook ter consultatie voorgelegd aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Indien zij een reactie geven, zal deze bij brief door de initiatiefnemers aan de Kamer worden aangeboden.

¹¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikelen I t/m III

Deze artikelen wijzigen respectievelijk artikel 82, vierde lid, van de Gemeentewet, artikel 80, vierde lid, van de Provinciewet, en artikel 117, vierde lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in gelijklopende zin. In die artikelen wordt het vierde lid zoals dat nu luidt, vervangen door een nieuw vierde lid.

Het vierde lid bepaalt dat voorzitters van raads-, staten- en eilandsraadscommissies voortaan geen lid van de raad, de staten en de eilandsraad hoeven te zijn. Het wordt dus mogelijk om externe voorzitters aan te wijzen. Wel zijn op deze externe commissievoorzitters dezelfde regels omtrent onverenigbare betrekkingen van toepassing, zoals op raads-, staten- en eilandsraadsleden.

Artikel IV

Dit artikel regelt de inwerkingtreding, die bij koninklijk besluit geschiedt.

Van den Bosch
Van der Molen