

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

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 december 2020

1. Inleiding

De initiatiefnemers danken de leden van de fracties van de PvdA, de PVV en de ChristenUnie hartelijk voor hun inbreng. De initiatiefnemers constateren dat de leden van de fracties van de PvdA en de PVV kennis hebben genomen van het wetsvoorstel en de leden van de fractie van de ChristenUnie met belangstelling kennis hebben genomen. Zij waarderen het woord van dank van de leden van de fractie van de ChristenUnie. De initiatiefnemers beantwoorden gaarne de vragen van de leden van deze fracties. Bij de beantwoording houden de initiatiefnemers de hoofdstukvolgorde van het voorlopig verslag aan. Een enkele keer worden vragen gebundeld beantwoord. De initiatiefnemers constateren dat er in het voorlopig verslag ook vragen aan de regering zijn gesteld. Zij gaan ervan uit dat de regering deze zal beantwoorden.

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op gemeenteraden, provinciale staten en op eilandsraadscommissies. Waar de initiatiefnemers in hun beantwoording verwijzen naar gemeenten, wordt in principe mutatis mutandis ook bedoeld op de provincies en de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

2. Achtergrond van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie gaan in op de zwaardere belasting van raadsleden. Als die zwaardere belasting de voornaamste reden is om het wetsvoorstel in te dienen, wat zijn dan de oorzaken van die zwaardere belasting, zo vragen deze leden. Zij vragen in dat kader of de ontwikkeling naar steeds grotere gemeenten daarbij hoort, alsmede de toegenomen taken door bijvoorbeeld decentralisaties in het sociale domein, de Omgevingswet en de klimaattransitie (RES). De initiatiefnemers menen dat de verzwaring van het raadswerk te maken heeft met de decentralisaties van rijks- en provincietaken naar de gemeenten. De extra taken leiden tot extra dossiervorming en extra contacten met kiezers. Het is

goed als raadsleden daar veel tijd aan besteden. De initiatiefnemers hebben vooral tegemoet willen komen aan de wens van raadsleden zelf en ook van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), die graag de mogelijkheid om niet-raadsleden te benoemen tot voorzitter van een raadscommissie in de wet zien verankerd. Het voorstel neemt weliswaar de oorzaak van de taakverzwaring niet weg, het biedt gemeenteraden wel de ruimte om de taakbelasting te verlichten. Het is vervolgens aan de gemeenteraad om te bepalen of zij een onderdeel van het raadswerk, zoals het voorzitten van een raadscommissie, aan externen willen overlaten. Gesteld kan worden dat het voorzitten van een raadscommissie niet de kern van het raadslidmaatschap vormt, modern gezegd: dat is niet de «core business» van een raadslid. Nadrukkelijk wordt hier nog eens gememoreerd dat het wetsvoorstel een mogelijkheid biedt en geen plicht oplegt. Het verwijdert een wettelijke beperking en biedt daarmee ruimte aan een autonome keuze van een gemeenteraad. Een vervolgvraag van de leden van de PvdA-fractie gaat over een integrale benadering van de problematiek. Ligt een integrale benadering van de problematiek van de zwaardere belasting van raadsleden niet meer voor de hand dan een wetswijziging op slechts één onderdeel? Al in het kader van een op te stellen Experimentenwet gemeenten had de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Plasterk, voorgesteld dat gemeenten zouden mogen experimenteren met een externe voorzitter van een raadscommissie. Zo zou de werklast van raadsleden kunnen worden verminderd en zou structureel de aanwezigheid van een goede voorzitter kunnen worden geborgd, zo was de gedachte. In het wetsvoorstel Experimentenwet gemeenten, dat overigens nooit is ingediend, was het externe voorzitterschap overigens ook een op zichzelf staand voorstel. Dat de Experimentenwet er nooit is gekomen, had niet primair met weerstand tegen de mogelijkheid van een externe voorzitter van raadscommissies te maken, maar met het feit dat door gemeenten ervaren belemmeringen op een andere manier konden worden opgelost. Het onderhavige initiatiefwetsvoorstel, dat gemeenten de vrijheid laat om te bepalen of zij bij raadscommissies een externe voorzitter willen benoemen, is inderdaad een wijziging op één onderdeel van de Gemeentewet. Het is een voorstel waar raadsleden en de VNG achter staan, blijkens de positieve reacties van dezen die aan het initiatiefwetsvoorstel zijn toegevoegd. Het is geen grote wijziging, het biedt voor gemeenten die anders wensen te besluiten geen verplichtingen, en is daardoor eenvoudig te realiseren. Het is niet uitgesloten dat op meer onderdelen gemeenten tegemoet kunnen worden gekomen met betrekking tot het praktisch inrichten van het raadswerk. Eventuele aanvullende wijzigingen zouden meegenomen kunnen worden bij de bredere discussie over het lokale bestuur. De initiatiefnemers twijfelen er niet aan dat betrokkenen de wetgever eventuele knelpunten in de wetgeving zullen aangeven en zo nodig zullen pleiten voor wetswijzigingen. Die voorstellen en gedachten zullen dan op hun eigen merites door de wetgever beoordeeld moeten worden.

3. Inhoud wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen de initiatiefnemers nog eens uit te leggen wat zij verstaan onder «technisch voorzitten». Wat houdt dit «technisch» karakter precies in? Waarin onderscheidt het zich van een niet-technisch voorzitterschap? Als het onderscheid er niet is, hoe kwalificeren de initiatiefnemers dan het advies van de Raad van State op dit punt? De initiatiefnemers hebben tijdens de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer aangegeven met «technisch voorzitterschap» een begrip dat in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk is te hanteren, te hebben overgenomen. Voorzitterschap dient altijd gescheiden te zijn van de inhoud. Daarmee is de toevoeging «technisch»

wellicht overbodig, maar desalniettemin verhelderend. De voorzitter van een raadscommissie moet altijd een neutrale, onafhankelijke rol vervullen en boven de partijen staan. Hij of zij moet de vergadering van de raadscommissie «technisch» voorzitten en niet meer dan dat. De voorzittersrol moet natuurlijk ook op die manier worden opgevat als er geen sprake is van een externe voorzitter van een raadscommissie, maar een raadslid die rol vervult. De initiatiefnemers voegen daaraan toe dat het goed vervullen van de rol van voorzitter een vak apart is. Daar wordt iemand op uitgekozen. Het kan natuurlijk dat een raadslid dat ook goed kan, maar dat is niet altijd het geval. Dat is geen schande, want iemand wil vooral de politiek in omdat hij iets wil bereiken en ergens voor staat, en meestal niet omdat hij voorzitter van een raadscommissie wil worden. Met het voorstel voor een externe voorzitter wordt ruimte gegeven aan het benoemen van een voorzitter, die het in zich heeft om de vergadering goed te leiden. De eindverantwoordelijkheid voor het raadswerk ligt uiteraard bij de gekozen raadsleden. De initiatiefnemers delen dan ook de opvatting van de Raad van State dat de eindverantwoordelijkheid bij de gekozen volksvertegenwoordiging ligt. Dit volgt uit het feit dat de raad bij het instellen van een raadscommissie de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van deze commissie bepaalt. De voorzitter kan dus enkel binnen deze door de raad gestelde kaders handelen. De raadscommissie bereidt de raadsvergadering voor. De voorzitter is dienend aan dat proces. Het is de gemeenteraad die de voorzitter benoemt, ook als deze van buiten de raad komt. De externe voorzitter heeft met de voorbereiding van de vergadering van de raadscommissie, slechts tot taak de vergadering in goede banen te leiden.

De leden van de fractie van de PvdA wijzen erop dat de bezoldiging van externe voorzitters ten laste van de begroting van een gemeente komt die daarvoor geen extra middelen ontvangt. Legt dit niet een oneigenlijke druk op de lokale besluitvorming over het al dan niet overgaan tot externe voorzitters van raadscommissies? Het geld voor de bezoldiging van externe voorzitters kan niet worden besteed aan lokale voorzieningen, zo stellen deze leden. De initiatiefnemers menen op basis van praktijkervaringen dat de verwachting gerechtvaardigd is dat met de vergoeding voor dit werk geen grote bedragen zullen zijn gemoeid. De verwachting is dat gemeenteraden zich zullen baseren op bekende vergoedingen, zoals vergoedingen voor leden van bezwaarschriftencommissies en rekenkamers (rekenkamercommissies), waarvoor externe leden ook een vergoeding krijgen, die door de gemeenten worden betaald. Maar uiteraard kan een gemeenteraad deze kosten meenemen in de afweging om al of niet voor een externe voorzitter te kiezen. Het is denkbaar dat een raad besluit om, in verband met de kosten, geen externe voorzitter aan te stellen, maar om het geld aan een lokale voorziening te besteden. Dat is aan de gemeenteraad. Het wetsvoorstel legt tenslotte geen plicht op, maar biedt een mogelijkheid. In het algemeen verwachten initiatiefnemers niet dat lokale voorzieningen door deze vergoedingen in de knel zullen komen.

Wat betreft het aantal raadsleden en de bezoldiging van raadsleden en de niet afhankelijkheid van afzonderlijke lokale besluitvorming, stellen de initiatiefnemers dat dit principe al bij bezwaarschriftencommissies en rekenkamers (rekenkamercommissies) is losgelaten. Zij sluiten daarbij aan. Of het nadere overweging verdient om de bezoldiging en de ondersteuning van raadsleden te verbeteren achten de initiatiefnemers van een andere orde. Dat is een aparte discussie en gaat de reikwijdte van dit wetsvoorstel te buiten. Die discussie moet met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden gevoerd. Zij merken wel op dat daar meer geld mee gemoeid zal zijn dan met het onderhavige voorstel. Dat kan niet bij dit wetsvoorstel worden geregeld. Het

wetsvoorstel draagt bij aan verlichting van de werkdruk van raadsleden, van met name kleinere fracties in kleine gemeenten. Bij dit onderdeel gaan de initiatiefnemers ook in op de vraag over de extra kosten voor gemeenten van de leden van de fractie van de PVV. Deze leden vragen of de initiatiefnemers het wenselijk achten om in deze Coronatijd gemeenten extra kosten te laten maken voor de inzet van externe voorzitters. Zoals uit het hiervoor gegeven antwoord blijkt, zijn de initiatiefnemers van mening dat zij gemeenten niet voor extra kosten stellen, nu gemeenten zelf kunnen beslissen of zij een externe voorzitter voor raadscommissies wenselijk vinden. Alleen als een gemeente daar zelf voor kiest, zullen er mogelijk extra kosten gemaakt worden, maar zoals is aangegeven, zullen de uitgaven voor een externe voorzitter beperkt zijn en alleen al daarom niet ten koste gaan van de lokale voorzieningen. Als een gemeenteraad besluit tot het benoemen van een externe voorzitter, dan acht die gemeenteraad de uitgaven ook als verantwoord.

De leden van de PVV-fractie vragen of de initiatiefnemers het wenselijk achten dat met het wetsvoorstel de mogelijkheid ontstaat van een vast circuit van «beroepsvoorzitters». De initiatiefnemers vrezen niet voor het ontstaan van een circuit van rondreizende voorzitters, maar kunnen dit effect ook niet uitsluiten. De initiatiefnemers hebben vertrouwen in de gemeenteraden die besluiten tot het aanstellen van een externe voorzitter. Gemeenteraden kunnen immers ook besluiten om iemand die al in een andere gemeente extern voorzitter is, niet te benoemen. Het is aan de gemeenteraad zelf om te bepalen of zij iemand willen aanstellen die in meer dan één gemeente de rol van voorzitter van een raadscommissie vervult. Of het met externe voorzitters voor volksvertegenwoordigers beperkter wordt om zelf voorzitterservaring op te doen is een begrijpelijke vraag van voornoemde leden, maar ook hier geldt dat dit effect onderdeel dient te zijn in de afweging in aan gemeenteraden. Als gemeenteraadsleden die rol zelf willen vervullen dan is dat uiteraard prima. Daarbij merken de initiatiefnemers op dat onderhavig wetsvoorstel nadrukkelijk is bedoeld als mogelijkheid voor de situatie waarin de raad daarvoor zelf geen leden beschikbaar heeft of er geen leden bereid zijn om het voorzitterschap van een commissie op zich te nemen. Het is niet de bedoeling om een blokkade op te werpen tegen raadsleden die dit voorzitterschap op zich willen nemen of daar ervaring mee op willen doen.

Voorts vragen de leden van de PVV-fractie in hoeverre de initiatiefnemers waarde hechten aan het ingezetenschap van externe voorzitters. Het ingezetenschap is niet als vereiste in het wetsvoorstel opgenomen. Die afweging is opnieuw aan de gemeenteraad. Uiteraard kan van een externe voorzitter van buiten de gemeente worden verwacht dat hij of zij zich in de desbetreffende gemeente verdiept. De initiatiefnemers willen de eis van ingezetenschap niet wettelijk vastleggen. Zoals op meer onderdelen redeneren de initiatiefnemers vanuit de autonomie van de medeoverheden om daarin keuzes te kunnen maken.

De leden van de PVV-fractie stellen dat burgerraadsleden, die met dit wetsvoorstel benoemd kunnen worden tot commissievoorzitter, juist worden aangesteld om te zorgen dat fracties (m.n. kleinere fracties) volwaardig kunnen meedoen in een commissiestelsel. Is het dan niet tegenstrijdig om een «ondersteunend» burgerlid op te laten treden als externe voorzitter? De initiatiefnemers begrijpen de vraag van deze leden, maar er is geen sprake van een tegenstrijdigheid. Als een burgerraadslid (iemand zonder rechtstreeks kiezersmandaat) en zijn fractie er geen voorstander van zijn dat het burgerraadslid voorzitter van een raadscommissie wordt, dan kan het burgerraadslid er niet toe worden gedwongen het voorzitterschap op zich te nemen. Het is immers geen verplichting. Als

burgerraadsleden die rol niet willen vervullen en de gemeenteraad wil een externe voorzitter benoemen, dan kan iemand anders van buiten de gemeenteraad dat doen. De initiatiefnemers merken aanvullend op dat als een burgerraadslid het voorzitterschap op zich wenst te nemen, andere leden van de raadscommissie, diegenen met een kiezersmandaat, zich daardoor meer met de politieke kern van het raadswerk kunnen bezig houden.

De leden van de PVV-fractie vragen of de initiatiefnemers kunnen aangeven hoe zij de gezagsverhouding in een vergadering zien tussen een ongekozen externe voorzitter en een gekozen volksvertegenwoordiger. Is er sprake van een onacceptabele aantasting van het mandaat van de volksvertegenwoordiger door een niet-gekozene, zo vragen deze leden. De initiatiefnemers zien het voorzitterschap dat door een niet-raadslid wordt vervuld niet als een aantasting van het mandaat van de volksvertegenwoordiger. Het is immers de gemeenteraad die besluit om te kiezen voor een externe voorzitter en bepaalt op welke wijze de raadscommissie functioneert om zo het raadswerk te ondersteunen. Het is de raad die accepteert dat er iemand van buiten komt en bepaalt hoe de voorzitter zijn rol vervult. Verder gaan de initiatiefnemers ervan uit dat de leden van een raadscommissie professioneel in de raadscommissie opereren en zich richten naar het voorzitterschap, ten dienste van de commissie, of dat nu door een raadslid dan wel door een externe wordt vervuld.

De leden van de fractie van de PVV vragen aandacht voor de voorbereiding van de agenda van een raadscommissie. Hoe zien de initiatiefnemers de rol en positie van een ongekozen externe voorzitter daarbij? In veel gemeenten zijn aparte agendacommissies, die over het vaststellen van de in de commissies te bespreken onderwerpen gaan. De externe voorzitter kan daar desgewenst bij worden betrokken. Ook is er een taak voor de griffier weggelegd om de voorbereiding van de agenda goed te organiseren. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad zelf om een keuze te maken over hoe zij het overleg over de agenda van de commissie wensen vorm te geven en ten aanzien van welke stukken de raadscommissie haar taken uitvoert. Met betrekking tot eventuele geheimhouding, erkennen initiatiefnemers dat een commissievoorzitter geheimhouding op kan leggen ten aanzien van stukken die de voorzitter zelf aan de commissie overlegt. De mogelijkheid van de voorzitter om geheimhouding op te leggen, bestaat nadrukkelijk niet voor stukken die door de raad of door het college aan de commissie worden aangeboden. Omdat raadscommissies in de regel de oordeelsvorming van de raad over stukken van het college voorbereiden, is de reikwijdte van de mogelijkheid van de voorzitter om geheimhouding op te leggen naar het oordeel van initiatiefnemers beperkt. Voor het overige sluiten de initiatiefnemers aan bij een wetsvoorstel van de regering, te weten de Wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Kieswet in verband met het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen in het decentraal bestuur (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur) (Kamerstuk 35 546). In dat wetsvoorstel vervalt de mogelijkheid dat de commissievoorzitter geheimhouding op kan leggen in zijn geheel.

De leden van de PVV-fractie vragen naar de onverenigbaarheid met andere functies en het omgaan met belangen. Moeten er in dat kader eisen worden gesteld? In het wetsvoorstel is expliciet bepaald dat op de voorzitter van een raadscommissie, die niet tevens lid van de raad is, artikel 13 van de Gemeentewet van toepassing is. Onverenigbare betrekkingen van raadsleden zijn geregeld in artikel 13 van de Gemeentewet. Dat artikel geldt thans dus al automatisch voor raadsleden die

voorzitter van een raadscommissie zijn. De initiatiefnemers achten het wenselijk dat de regel ten aanzien van onverenigbare betrekkingen van een voorzitter van een raadscommissie niet afwijkt 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. Of een externe voorzitter tevens lid van een wijkraad dan wel dorpsraad mag zijn, daarover bepaalt artikel 13 niets. Het is dus wettelijk gezien geen onverenigbare betrekking. Of de gemeenteraad zo iemand wil benoemen is aan de gemeenteraad. De raad kan hierover in het algemeen regels stellen. Als de raad een combinatie van functies in een bepaalde situatie niet verstandig acht, dan zal zij een persoon die voorzitter van een wijkraad of dorpsraad is, niet benoemen. Het is dus aan de gemeenteraad hoe daar mee om te gaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben een aantal vragen die te maken hebben met het «technisch» voorzitterschap. Zij vragen zich af of met de term «technisch» voorzitterschap recht wordt gedaan aan het voorzitterschap van een commissie. Daaraan gerelateerd zijn er drie specifieke vragen. Allereerst een vraag naar de «democratische legitimatie». Wat is het effect van de voorgestelde wet? Kan er worden gesproken van een democratische legitimatie van een voorzitter die geen lid van de gemeenteraad is? In de tweede plaats vragen deze leden of met het begrip «technisch» voorzitterschap de kern van het voorzitterschap wel wordt geduid? De vraag heeft betrekking op de betrokkenheid bij het onderwerp en de betrokkenheid bij de raad. Zou het niet kunnen dat van een externe voorzitter geen betrokkenheid mag en moet worden verwacht? Zou dat geen negatief effect hebben op de kwaliteit en de effectiviteit van het werk van de betreffende raadscommissie? In de derde plaats vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie zich af wat het effect is op het functioneren van de raad als geheel. Heeft deze wet geen negatief effect op de kwaliteit van het debat en de besluitvorming? De initiatiefnemers beantwoorden deze vragen als volgt. De externe voorzitter is benoemd door de gemeenteraad. Deze voorzitter functioneert onder verantwoordelijkheid van de raad en voert zijn taken uit ten behoeve van die raad. De voorzitter dient daarbij – of hij nu wel of geen gekozen raadslid is – zijn eigen politieke opvattingen niet mee te laten wegen bij de wijze waarop het voorzitterschap wordt ingevuld. Het voorzitterschap van een raadscommissie is dus ook voor raadsleden zelf niet de eerste plaats waarin deze volksvertegenwoordiger zijn kiezersmandaat kan doen gelden. De gemeenteraad verwacht van de externe voorzitter dat deze onafhankelijk is en goed de vergadering voorzit en dus de rol van «technisch» voorzitter vervult, zonder zich vanuit partijpolitieke opvattingen met de inhoud te bemoeien. De initiatiefnemers verwijzen hierbij naar het antwoord op de vraag van de PvdA-fractie naar de duiding van het begrip «technisch» voorzitter. Natuurlijk moet de externe voorzitter betrokkenheid hebben bij wat er leeft en speelt in de gemeente en de emotie in de raadscommissie goed aanvoelen. De voorzitter wordt geacht de vergadering goed voor te bereiden en zich verdiept te hebben in de te bespreken onderwerpen. Daarbij hoort een voorbereidend gesprek met de griffier. Dat alleemaal draagt bij aan betrokkenheid van de externe voorzitter. De initiatiefnemers gaan niet uit van een negatief effect op de kwaliteit van het debat en de besluitvorming. Integendeel, met een goede voorzitter en een goede voorbereiding mag worden verwacht dat er een kwalitatief goed en volwaardig debat wordt gevoerd.

Slot

De initiatiefnemers hopen dat zij de vragen van de leden van de fracties van PvdA, PVV en de ChristenUnie hiermee voldoende hebben beantwoord, in ieder geval zodanig dat het wetsvoorstel gereed voor plenaire

behandeling kan worden verklaard. Zij kijken uit naar de plenaire bespreking in de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Van den Bosch
Van der Molen