



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Burgerleden in raadscommissies: theorie, praktijk en juridisch kader
Ouwendijk, L.J.; Polders, W.M.A.; Boogaard, G.

Citation

Ouwendijk, L. J., Polders, W. M. A., & Boogaard, G. (2020). *Burgerleden in raadscommissies: theorie, praktijk en juridisch kader*. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3279415>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3279415>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Burgerleden in raadscommissies

Theorie, praktijk en juridisch kader



Lennart Ouwendijk LL. B.
Willemijn Polders LL. B.
prof. mr. Geerten Boogaard



Universiteit Leiden

STICHTING
THORBECKE
LEERSTOEL



Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1. Inleiding en onderzoeksopzet	4
1.1 Onderzoeksvragen en opzet van het rapport	4
1.2 Onderzoeksmethode en verantwoording.....	4
2. Historische en theoretische achtergrond.....	6
2.1 Commissiestelsel 1851-1992: commissiën zijner leden	6
2.2 Commissiestelsel 1964-1992: open commissiestelsel	7
2.3 Commissiestelsel 1992-2002: vaste adviescommissies voor B&W	8
2.4 Commissiestelsel sinds 2002: raadscommissies	9
2.5 Conclusie.....	12
3. Wettelijk kader niet-raadsleden in raadscommissies.....	13
3.1 Materieel begrip	13
3.2 Instelling raadscommissies	14
3.3 Samenstelling raadscommissie	14
3.4. Taken en bevoegdheden van een raadscommissie.....	17
3.5 Werkwijze van een raadscommissie	18
3.6 Immunitet.....	19
3.7 Besloten vergaderingen en geheimhoudingsplicht	20
3.8 Vergoeding.....	21
4. Data.....	23
4.1 Wie?	23
4.2 Benoeming en ontslag.....	25
4.3 Rol van burgerleden.....	30
4.4 Werkwijze	33
4.5 Concluderende observaties	36
5. Conclusie: <i>frequently asked questions</i>	38

Managementsamenvatting

Burgerleden van raadscommissies zijn al sinds 1964 mogelijk maar werden pas de laatste decennia een wijdverbreid fenomeen. Hoe wijd precies, was tot nog toe echter niet vastgesteld. Ook was nog nooit goed uitgezocht hoe gemeenteraden de positie van burgerleden in raadscommissies regelen. Op beide vragen wordt in dit onderzoeksrapport antwoord gegeven.

Het precieze aantal burgerleden in Nederlandse gemeenten is voortdurend in beweging maar lag in 2020 rond de 5000. Het overgrote deel van de gemeenten maakt er gebruik van. Hoofdzakelijk gaat het daarbij om ondersteuning van de raad. In die zin is het opvallend dat in veel discussies en rapporten over de vormen van ondersteuning waar gemeenteraden (te) weinig gebruik van (zouden) maken deze vorm van ondersteuning vaak nauwelijks wordt meegenomen. Terwijl de burgerleden dus kennelijk wel in een ondersteuningsbehoefte voorzien.

Noch uit de Gemeentewet noch uit de parlementaire geschiedenis blijkt precies wat het lidmaatschap van een burgerlid inhoudt. Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste gemeenten burgerleden gelijk stellen met raadsleden. Burgerleden zijn praktisch altijd verbonden aan een bepaalde raadsfractie of politieke groepering en de artikelen 10 tot 15 van de Gemeentewet worden doorgaans van overeenkomstige toepassing verklaard op burgerleden. De rollen in raadscommissies zijn vergelijkbaar met raadsleden en ook de benoemingsprocedure vertoont in de praktijk grote gelijkenissen.

Een verschil dat wel valt te vinden, hangt samen met de rol van een raadscommissies. Enerzijds zijn er raadscommissies met enkel een informerende en beeldvormende rol, terwijl er anderzijds veel raadscommissies zijn met een meer beraadslagende rol. In het eerste type raadscommissies ziet de functie van een burgerlid op het verzamelen van informatie, zodat de raad daarover een weloverwogen uitspraak of beslissing kan nemen. In het tweede type raadscommissie heeft de functie van een burgerlid grotere overeenkomsten met die van een raadslid. In een dergelijke raadscommissie houdt een burgerlid zich niet alleen bezig met de informatieverzameling, maar neemt dit commissielid veelal ook deel aan het politieke debat.

Gegeven de omvang en functie van het fenomeen burgerleden verdient het inmiddels een betere wettelijke verankering. En wie hen verder wil versterken kan zich richten op de *silver bullet* van hun succes: zo veel mogelijk gelijkwaardig met raadsleden worden behandeld. In het Rechtspositiebesluit Bpa kan de kloof tussen de vergadervergoeding van een commissielid en de toelage voor een raadslid worden gedicht. In de lokale verordeningen over fractieondersteuning kan explicieter worden vermeld of en zo ja op welke ondersteuning burgerleden aanspraak kunnen maken. En ten slotte zijn er veel feitelijke mogelijkheden om een gelijkwaardige positie van burgerleden te bewaken.

1. Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Onderzoeksvragen en opzet van het rapport

Het fenomeen burgerraadsleden, commissieleden, fractieondersteuners of hoe zij ook mogen heten, is inmiddels een wijdverbreid verschijnsel in de gemeenten. Desondanks is de totale omvang en de exacte juridische vormgeving ervan door de verschillende gemeenten nog niet beschreven en geanalyseerd. Te denken valt daarbij aan vragen als: moeten de niet-verkozen commissieleden overal op de kieslijst staan? Onder welke omstandigheden mogen ze ook van buiten komen? Onder welke geheimhoudingsregels worden ze gebracht?

Dit onderzoek beoogt deze leemte te vullen. De centrale vraagstelling luidt:

Op welke wijze hebben de Nederlandse gemeenten het lidmaatschap van raadscommissies in de zin van artikel 82 voor niet-verkozen leden geregeld en binnen welke juridische kaders mogen zij dit doen?

De eerste deelvraag is descriptief en van aard en gericht op het verzamelen van de verordeningen op de raadscommissies uit de 355 gemeenten. Van al deze verordeningen zal worden vastgesteld of

- ze het lidmaatschap van de raadscommissies voor niet-verkozen raadsleden mogelijk maken,
- zo ja hoeveel maximaal (per fractie) en onder welke naam en rol zij functioneren,
- onder welke voorwaarden zij mogen worden benoemd,
- in welke omstandigheden zij (onvrijwillig) kunnen worden ontslagen,
- wat de rol van de niet-verkozen leden is bij de werkwijze van raadscommissies,
- of daarbij is iets geregeld omtrent de toegang tot geheime informatie.

De tweede deelvraag is normatief en gericht op de ontwikkeling van een juridisch kader voor het verschijnsel.

De opzet van dit rapport is als volgt: hoofdstuk 2 schetst de historische en theoretische achtergrond van burgerleden in raadscommissies, hoofdstuk 3 analyseert het geldende juridische kader, hoofdstuk 4 bevat een presentatie van de actuele data en hoofdstuk 5 sluit af met een conclusie in de vorm van een serie *frequently asked questions*.

1.2 Onderzoeksmethode en verantwoording

De eerste deelvraag is beantwoord door van alle 355 gemeenten in Nederland gegevens te verzamelen over geldende regels voor raadscommissies. Gewerkt is daarbij met acht variabelen: de benaming van de burgerleden, het aantal burgerleden, de voorwaarden voor benoeming, de wijze van benoeming, de taken en bevoegdheden van de

raadscommissie waarin ze kunnen worden benoemd, de werkwijze van de raadscommissies, de geheimhouding en het eindigen van het commissielidmaatschap. In de meeste gevallen betrof dat op internet gepubliceerde verordeningen. In een aantal gevallen is op aanvullende manieren informatie boven tafel gekomen. Uiteindelijk is het beeld compleet geworden op dertien gemeenten na. De cijfermatige gegevens zijn verzameld in een Excelbestand dat als bijlage bij dit rapport is gevoegd. In aanvulling op de cijfers is gesproken met een twintigtal raadsleden en burgerraadsleden die hebben gereageerd op een oproep van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

De tweede deelvraag is beantwoord op basis van een juridische literatuurstudie.

Dit rapport is geschreven in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. De inhoud ervan is een aangevulde en bewerkte versie van de masterscripties van Willemijn Polders LL.B. en Lennart Ouwendijk LL.B., geschreven aan de faculteit Rechtsgeleerdheid onder begeleiding van prof. Geerten Boogaard.

2. Historische en theoretische achtergrond

In dit hoofdstuk staan de historische en theoretische achtergronden van het commissiestel en de niet-verkozen leden daarvan centraal. Daarbij gaat het telkens meer in het bijzonder om de bedoeling van (raads)commissies zonder bestuursbevoegdheden en wat daarvan af te leiden valt voor de positie en functie van burgerleden.

2.1 Commissiestelsel 1851-1992: commissiën zijner leden

Vaste commissies van de raad gaan heel ver terug. De Gemeentewet 1851 – van Thorbecke – introduceerde ze niet, maar legde een bestaande praktijk vast. Soms was die praktijk ‘niet geheel in overeenstemming met het reglement’ geweest, aldus de memorie van toelichting, maar het nut van de commissies werd ‘gevoeld en door ondervinding bevestigd.’¹ In de Gemeentewet 1851 maakte artikel 54 het dan ook mogelijk dat de raad ‘vaste commissiën zijner leden’ kon belasten met ofwel de voorbereiding van zijn eigen besluitvorming in ‘commissiën van voorbereiding’ ofwel het verrichten van beheerstaken in ‘commissiën van bijstand’. Meebesturen of voorbespreken waren dus de functies van de commissies, vanuit het idee dat dit efficiënter kon in commissieverband dan altijd via de plenaire vergadering. Het uitbreiden van de kring der betrokkenen bij de gemeentepolitiek was uitdrukkelijk niet de bedoeling. Het lidmaatschap van de commissies stond slechts open voor leden van de raad. Om ‘eenheid van gedachte, stijl en uitdrukking’ te bereiken wilde Thorbecke niet te veel verschillende handen aan het roer hebben. Hoewel in Thorbeckes Gemeentewet de lokale autonomie inhoudelijk de boventoon voerde, schrijft de Gemeentewet wel sinds 1851 voor dat gemeenteraden in een verordening de werkkring van hun vaste commissies dienen te regelen.

Bij het groeien van de omvang van het gemeentelijk takenpakket in de 19^e eeuw werd het niet onlogisch om in de commissies van bijstand voor soms omvangrijke gemeentebedrijven ook niet-verkozen deskundigen te benoemen. Maar de regering betoonde zich onverbiddelijk. Verordeningen die dat mogelijk maakten, werden vernietigd.² Van deelname van niet-verkozen burgers aan raadscommissies van voorbereiding kon ook geen sprake zijn, hoewel de agenda’s van de raden steeds zwaarder belast werden. Nog bij de integrale herziening van de Gemeentewet in 1931 werd het commissiestelsel door de wetgever opgevoerd als een ontlasting voor de werkdruk van de raadsleden, maar de toegang daarnaar bleef gesloten voor niet-verkozen leden. Alleen voor de burgemeester werd in 1931 een uitzondering gemaakt, zodat hij in een voorkomend geval voorzitter kon zijn van een commissie. Stemrecht kreeg hij daarbij nadrukkelijk niet. Dat bleef voorbehouden aan raadsleden.

¹ Toelichting bij art. 166 Gemeentewet-1851 (*Kamerstukken II* 1850/51, LXXV, nr. 3, p. 394);

² KB 24 augustus 1892, *Stbl.* 213.

2.2 Commissiestelsel 1964-1992: open commissiestelsel

De basis voor het commissiestelsel zoals wij dat nu nog in hoofdzaak kennen, werd gelegd in 1964. Ten opzichte van het oorspronkelijke stelsel uit 1851 werd een radicaal andere keuze gemaakt. In de plaats van een strikt stelsel om de raad efficiënt in commissieverband te laten vergaderen, kwam een open stelsel dat zowel functionele als territoriale binnengemeentelijke decentralisatie moest faciliteren.

Een hoofdmotief, destijds in 1964, was democratische vernieuwing. De Staatscommissie bestuursvorm grote gemeenten nam een groeiende afstand tussen (gemeente)bestuur en burgers waar en een open commissiestelsel moest die kloof helpen overbruggen. Daarom werden gebiedscommissies geïntroduceerd. Ook werd het mogelijk om bevoegdheden aan commissies over te dragen. Door zo bestuursverantwoordelijkheid binnen een gemeente te verspreiden, hoopte men ‘meer belangstelling en medeleven met de tenuitvoerlegging van de bestuursfunctie’ te wekken en anderzijds de ‘in de burgerij aanwezige bestuurskracht beter te benutten.’ Het motief was dus ook om gespecialiseerde deskundigen bij de beleidsvoorbereiding te kunnen betrekken.

Een ander belangrijk motief voor de uitbreiding van het commissiestelsel was de wens om de lasten van het gemeentebestuur te verlichten, gezien de sterke groei van het aantal taken en bevoegdheden. Veel gemeentebesturen streefden deze doelstelling al na, maar zij waren tot 1964 aangewezen op privaatrechtelijke constructies om dit te doen. De introductie van het commissiestelsel zorgde ervoor dat het gemeentebestuur de verlichting kon realiseren door middel van publiekrechtelijke vormen. De wetgever stelde dat deze publiekrechtelijke vormen de voorkeur dienden te krijgen boven de privaatrechtelijke vormen, tenzij privaatrechtelijke constructies in het bijzonder het openbare belang zouden kunnen dienen.

Om gebiedscommissies te bemensen, de gemeenteraad te ontlasten, burgers bij het bestuur te betrekken en nieuwe expertise aan te boren, werd het in 1964 voor niet-verkozen burgers mogelijk om lid te worden van commissies. De tekst van – destijds – artikel 61 lid 2 Gemeenwet, is daar impliciet over, maar de regering was in de memorie van toelichting glashelder. Aan de deelneming van niet-raadsleden aan het werk van commissies is volgens de regering het voordeel verbonden dat op die manier deskundige en geïnteresseerde burgers toch bij het bestuur betrokken kunnen worden, ondanks dat zij geen raadslidmaatschap willen of kunnen aanvaarden.³ Deze niet-raadsleden in commissies behoeften geen ingezetenen te zijn van de gemeente waar zij lid waren van een commissie. De regering ging er niet vanuit dat niet-raadsleden en niet-ingezetenen in overwegende mate deel uit zouden gaan maken van commissies. Mocht er toch sprake zijn van een ‘kennelijk onverantwoorde samenstelling van een commissie’ dan kon het betreffende raadsbesluit door de Kroon vernietigd worden.⁴ De

³ *Kamerstukken II 1963/64*, 6627, nr. 5, p. 3.

⁴ *Kamerstukken II 1963/64*, 6627, nr. 5, p. 3.

Tweede Kamer bleek niet helemaal gerustgesteld en amendeerde het wetsvoorstel, waardoor bestuurscommissies voortaan ten minste één verkozen raadslid in de gelederen moest hebben.

Tijdens de behandeling van de wijziging van de Gemeentewet is het principe dat niet-raadsleden deel zouden kunnen gaan uitmaken van raadscommissies (zonder bestuursbevoegdheden) verder nauwelijks aangevochten. Dat is opvallend in het licht van het principiële verzet daartegen een paar decennia eerder. Ondanks de kennelijke vanzelfsprekendheid bij de wetgever dat burgerleden lid konden zijn van raadscommissies, werd in de praktijk na 1964 van deze mogelijkheid nog nauwelijks gebruik gemaakt.

2.3 Commissiestelsel 1992-2002: vaste adviescommissies voor B&W

In 1992 werd de Gemeentewet integraal herzien. Algemene inzet van de herziening was enerzijds het versterken van de betrokkenheid van inwoners bij het gemeentebestuur en anderzijds het verstevigen van de positie van de raad. Het commissiestelsel werd bij de herziening betrokken, maar ging inhoudelijk niet fundamenteel op de schop. Wel werden er regels aangescherpt of juist verwijderd.

De ontwikkeling van het commissiestelsel als binnengemeentelijke decentralisatie werd aangescherpt in die zin dat territoriale gebiedscommissies met zware (raads)bevoegdheden niet meer met niet-verkozen leden mochten worden bemenst. Zij behoefden directe democratische legitimatie en werden deelgemeenteraden. Aan de andere kant werd de regel dat in elke bestuurscommissie met bevoegdheden een raadslid moest zitten, geschrapt. De samenstelling van dergelijke commissies moest meer aan de vrijheid van de raad worden overgelaten.

Een uitdrukking van het primaat van de raad was ook de regel dat de vaste commissies voor advies aan burgemeester en wethouders door de raad werden ingesteld, zij het nog wel op voorstel van het college. Dergelijke commissies konden volgens de regering qua aard en omvang in belangrijke mate de werkzaamheden van de raad beïnvloeden en via dergelijke adviescommissies kon worden bereikt dat de raad vroegtijdig bij het beleid werd betrokken. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de woorden ‘op voorstel’ impliceren dat de raad ruimte heeft om de vormgeving van de commissie te regelen, ook al bestaat er geen (volledige) overeenstemming met het college en/of de burgemeester.⁵ De vaste commissies van advies hadden tot taak om het college op een ruimer omschreven beleidsterrein te voorzien van advies. Om het functioneren van deze commissies verder te faciliteren werd de geheimhoudingsplicht ook apart van toepassing verklaard op commissievergaderingen. Ook werd de regel ingevoerd bij de samenstelling van deze commissies van advies de raadsfracties in een evenwichtige afspiegeling zouden voorkomen. Deze regel was primair bedoeld om de positie van raads minderheden in het stelsel te verzekeren. Effectief leverde de verplichte

⁵ *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 109.

evenwichtige afspiegeling van de raadsfracties in deze commissies voor advies natuurlijk wel een nieuw argument op om van niet-verkozen leden gebruik te maken.

De positie van niet-verkozen leden in het commissiestelsel heeft in 1992 niet ter discussie gestaan. Wel kwam ter sprake of er in de Gemeentewet een bepaling opgenomen moest worden die het de raad verplichte om niet-verkozen leden toe te laten als vervangers van raadsleden, indien deze verhinderd waren om een vergadering van een commissie bij te wonen. De regering stelde dat er op zichzelf vanuit gemeenterechtelijk oogpunt geen bezwaren waren tegen het toekennen van het lidmaatschap van een raadscommissie aan niet-raadsleden. De regering stelde wel dat het aan de raad zelf is om hierin een weg te kiezen.⁶

In de praktijk ontwikkelden de vaste commissies voor advies aan B&W zich tot belangrijke voorportalen voor de besluitvorming in de raad. In plaats van adviescommissies voor het college werden ze dan ook steeds vaker raadscommissies genoemd. Onder voorzitterschap van een wethouder werd de raadsagenda inhoudelijk voorbesproken en in deze commissies werd in voorkomende gevallen ook politieke verantwoording afgelegd. In de praktijk waren niet-verkozen burgers lid van dergelijke commissies, maar een hoge vlucht nam dit fenomeen niet. Tien jaar later schreef de wetgever nog dat nagenoeg overal van raadsleden gebruik werd gemaakt. Waar dat niet het geval was, ging het met name om regelingen waardoor kleine fracties in staat werden gesteld zich door niet-raadsleden – in veel gevallen waren dat ‘lijstopvolgers’ – in commissies te laten vertegenwoordigen.⁷

2.4 Commissiestelsel sinds 2002: raadscommissies

De dualisering van het gemeentebestuur in 2002 had ook gevolgen voor het commissiestelsel, omdat ook daar de rollen van raad en college moesten worden ontvlecht en nauwkeuriger gescheiden. Juist het meebesturen van raadsleden was niet langer de bedoeling en dus moest het commissiestelsel scherper worden omlijnd om te voorkomen dat in commissieverband de verantwoordelijkheden toch weer door elkaar zouden lopen. De wetgever haastte zich daarbij te zeggen dat wat hem betreft het ‘open karakter’ van het commissiestelsel sinds 1964 niet ter discussie kwam te staan.⁸ Gemeentebesturen behielden ‘de volledige vrijheid’ om er al dan niet gebruik van te maken.

In 2002 onderscheidde de Gemeentewet vijf typen commissies: raadscommissies in de zin van artikel 82 Gemeentewet, bestuurscommissies in de zin van artikel 83 Gemeentewet, andere commissies in de zin van artikel 84 Gemeentewet, deelgemeentebesturen en onderzoekscommissies. In het kader van de dualisering werd het nadrukkelijk uitgesloten dat volksvertegenwoordigers en bestuurders van ‘elkaars’

⁶ *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 176.

⁷ *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 14.

⁸ *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 72.

commissie lid werden. De instelling en samenstelling van raadscommissies zonder extern werkende bevoegdheden werd het exclusieve domein van de raad zelf. Ze werden als ‘minigemeenteraad’ naar voren geschoven. Het uitdrukkelijke voorschrift dat raadscommissies door een verkozen raadslid moesten worden voorgezeten, had in eerste instantie ook deze dualistische achtergrond. Niet langer zat een wethouder de voorbereiding van de politieke besluitvorming in zijn eigen portefeuille voor, maar de raadsleden zouden (ook) dat voortaan zelf doen. Bij het verdelen van de voorzitterschappen van raadscommissies zou de norm die een evenwichtige afspiegeling van de raadsfracties in commissies voorschrijft, kunnen doorwerken. Hoewel wethouders dus geen lid of voorzitter van een raadscommissie meer konden zijn, kregen zij en de burgemeester wel een gegarandeerde toegang tot de beraadslaging. Naast een gedualiseerde opvolger van de vaste adviescommissies uit 1992 konden de raadscommissies ook fungeren als een ‘denktank’ voor de raad, waarin vertegenwoordigers van raadsfracties met elkaar overleggen over zaken die alleen de raad aangaan.

Bij de totstandkoming van de Wet dualisering gemeentebestuur is uitdrukkelijk stilgestaan bij de rol en positie van een burgerlid van een raadscommissie. Uit de memorie van toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur blijkt dat de regering het werk van commissieleden – daar vallen de burgerleden onder – in het verlengde zag liggen van dat van de raad. De regering liet expliciet de mogelijkheid open om niet-raadsleden toe te laten in raadscommissies, vooral met het oog op regelingen waardoor kleine fracties in staat worden gesteld zich in commissies door burgerleden (meestal lijstopvolgers) te laten vertegenwoordigen.⁹ Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel vroeg de CDA-fractie zich af of de mogelijkheid dat niet-raadsleden lid kunnen zijn van commissies wel gecontinueerd zou moeten worden. Zij wezen erop dat deze niet-raadsleden geen democratisch gelegitimeerde personen zijn, die toch veel invloed kunnen uitoefenen. In de nota naar aanleiding van wijziging van het verslag gaf de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties aan dat het van belang is dat het aan de raad is om te besluiten of het gewenst is om personen van buiten de raad tot lid van een commissie aan te wijzen, maar zij zijn hiertoe geenszins verplicht. Het is echt aan de raad zelf om over de inrichting en samenstelling van de door hen ingestelde commissies te gaan. Met betrekking tot de niet-verkozen leden gaf de minister nogmaals aan dat het vooral gaat om het mogelijk maken van regelingen waardoor kleine fracties in staat gesteld worden zich door niet-verkozen leden - vaak lijstopvolgers - te laten vertegenwoordigen in de raadscommissies.¹⁰ De wetgever laat het aan de gemeenteraad zelf om daarover regels te stellen in het kader van artikel 82 lid 1, tweede volzin, Gemeentewet. In de Gemeentewet worden daarom geen specifieke taken en bevoegdheden van burgerleden van raadscommissies genoemd.

⁹ *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 14.*

¹⁰ *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 6, p. 69.*

Tijdens de totstandkoming van de Wet dualisering gemeentebestuur pleitte de VNG voor de mogelijkheid dat niet-raadsleden de raadscommissies voor zouden kunnen zitten. In de memorie van toelichting van de Wet dualisering gemeentebestuur stelt de wetgever dat ‘het openen van die mogelijkheid afbreuk [doet] aan het streven raadscommissies primair commissies van raadsleden te laten zijn, waarvan het werk in het verlengde ligt van dat van de raad’.¹¹ Daarnaast heeft de commissievoorzitter een belangrijke taak bij het opstellen van de ontwerpagenda voor de commissievergaderingen.¹² Om deze redenen werd gesteld dat het voorzitterschap van een raadscommissie een te belangrijke functie is om aan een niet-verkozen over te laten.

Desondanks bleef de discussie over het voorzitterschap van een raadscommissie bestaan. Meerdere malen zijn er de afgelopen jaren wetsvoorstellen ingediend om het voorzitterschap van een raadscommissie ook open te stellen voor niet-raadsleden, zodat er, gelet op de gemeentelijke praktijk, meer ruimte geboden zou kunnen worden aan gemeenteraden bij de instelling van raadscommissies. In 2013 werd er een wetsvoorstel ingediend waarin werd voorgesteld om het mogelijk te maken dat raadscommissies ook voorgezeten kunnen worden door niet-verkozen leden of externen.¹³ Een aangenomen amendement van het Kamerlid Van Raak (SP) maakte de door de regering voorgestelde wijziging echter ongedaan.¹⁴ Een aantal jaren later werd er opnieuw een wetsvoorstel ingediend waarin onder meer werd voorgesteld om artikel 82 lid 4 Gemeentewet te schrappen.¹⁵ Dit wetsvoorstel werd aangenomen door de Tweede Kamer. In het voorstel was opgenomen dat artikel 82 lid 4 Gemeentewet zou komen te vervallen, waardoor het mogelijk werd dat externe voorzitters een raadscommissie zouden kunnen voorzitten. Deze externe voorzitters konden echter geen lid zijn van een raadscommissie.¹⁶ Hoewel het wetsvoorstel in de Tweede Kamer was aangenomen, sneuvelde deze in de Eerste Kamer.¹⁷ Vervolgens dienden de Tweede Kamerleden Van den Bosch (VVD) en van der Molen (CDA) in februari 2020 een voorstel in om artikel 82 lid 4 Gemeentewet zodanig te wijzigen, dat het mogelijk zou worden dat een raadscommissie voorgezeten wordt door een niet-raadslid.¹⁸ Een van de belangrijkste argumenten voor het wetsvoorstel is het verminderen van de werkdruk van raadsleden - wat bij de hiervoor genoemde wetsvoorstellen overigens ook zo was. De werkdruk van raadsleden is de afgelopen jaren fors toegenomen door het grotere takenpakket die

¹¹ *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 14.

¹² *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 6, p. 70.

¹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33691, nr. 2.

¹⁴ Van Raak stelde in zijn amendement dat gemeenteraden zeer wel in staat zijn om een onafhankelijke voorzitter te leveren uit hun midden. Volgens hem zou anders de deur opengezet worden voor externe voorzitters die in verschillende gemeenten tegen betaling commissies voorzitten zonder binding te hebben met de desbetreffende gemeente. Daarnaast voorkomt dit volgens Van Raak het onnodig maken van kosten, omdat raadsleden uit hoofde van hun functie al een vergoeding krijgen. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33691, nr. 12.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2017/18, 34807, nr. 7.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2017/18, 34807, nr. 7, p. 2.

¹⁷ De reden dat dit voorstel sneuvelde had geen betrekking op het schrappen van artikel 82 lid 4 Gemeentewet, maar zag op een ander deel van het wetsvoorstel.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 35397, nr. 2.

gemeenten gekregen hebben. Daar komt bij dat er tegenwoordig een grotere verscheidenheid aan politieke groeperingen bestaat, waardoor er meer (kleinere) fracties zijn in de raad. Een externe voorzitter van een raadscommissie zou volgens de indieners verlichting kunnen geven en zodoende de werkdruk voor zittende raadsleden kunnen verminderen.¹⁹ Dit voorstel biedt daarom ruimte voor lokaal maatwerk en lokale keuzes; elke raad kan zelf immers bepalen of hij een raadslid aanstelt of dat er gekozen wordt voor een externe voorzitter. Het wetsvoorstel is op 3 november 2020 door de Tweede Kamer met ruime meerderheid aangenomen.²⁰

2.5 Conclusie

Het commissiestelsel heeft de afgelopen 150 jaar verschillende doelen gediend die in de loop van die tijd in wisselende verhoudingen voorkwamen. Daarbij was telkens meer of minder behoefte aan toegankelijkheid voor niet verkozen-leden. Een eerste doel van het commissiestelsel is efficiencywinst. Een gemeenteraad heeft meer mogelijkheden als een deel van het werk in kleiner commissieverband wordt gedaan. Voor het realiseren van deze doelstelling is het inschakelen van niet-verkozen burgers niet onmiddellijk nodig. Dat wordt natuurlijk anders wanneer de politieke verhoudingen in de raad niet meer evenwichtig kunnen worden afgespiegeld omdat de raadsleden van kleine fracties effectief niet aan alle commissievergaderingen kunnen deelnemen. In die gevallen zal het nastreven van een efficiënt commissiestelsel wel gepaard gaan met de wens om van niet-verkozen leden gebruik te maken. Dat zijn dan echter tevens de gevallen waarin de politieke binding van deze niet-verkozen leden sterk zal zijn. Men wordt immers gevraagd namens een fractie in een commissie plaats te nemen. In de praktijk zijn dit dan ook vaak lijststopvolgers. Door een toenemende versplintering van het lokale politieke landschap valt te verwachten dat langs deze redenering steeds meer behoefte zal ontstaan aan het inschakelen van niet-verkozen commissieleden.

Naast efficiencywinst kan via het commissiestelsel ook worden beoogd dat specifieke deskundigheid meer structureel bij de voorbereiding van de politieke besluitvorming worden betrokken. Daaruit kan ook een behoefte volgen om commissieleden te benoemen die niet zijn verkozen of die zelfs in het geheel geen politieke binding hebben. En ten slotte is er het motief van democratische vernieuwing. In dat kader kan de benoeming van niet-verkozen leden zelfs helemaal niet politiek gebonden zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval in situaties waarin wordt geëxperimenteerd met loting.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35397, nr. 3, p. 2.

²⁰ De stemmingsuitslag was 112 stemmen voor en 38 stemmen tegen (ongecorrigeerd stenogram: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2020Z03167&dossier=35397>).

3. Wettelijk kader niet-raadsleden in raadscommissies

In dit hoofdstuk staat het huidige, geldende wettelijk kader voor de raadscommissies centraal, toegepast op de positie van burgerleden. Het centrale wetsartikel hiervoor is artikel 82 van de Gemeentewet.

Artikel 82

- 1. De raad kan raadscommissies instellen die besluitvorming van de raad kunnen voorbereiden en met het college of de burgemeester kunnen overleggen. Hij regelt daarbij de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze, daaronder begrepen de wijze waarop de leden van de raad inzage hebben in stukken waaromtrent door een raadscommissie geheimhouding is opgelegd. Deze inzage kan slechts worden geweigerd voor zover zij in strijd is met het openbaar belang.*
- 2. De burgemeester en de wethouders zijn geen lid van een raadscommissie.*
- 3. Bij de samenstelling van een raadscommissie zorgt de raad, voor zover het de benoeming betreft van leden van de raad, voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen.*
- 4. Een lid van de raad is voorzitter van een raadscommissie.*
- 5. De artikelen 19 en 21 tot en met 23 zijn van overeenkomstige toepassing op een vergadering van een raadscommissie, met dien verstande dat in artikel 19 voor «burgemeester» wordt gelezen «voorzitter van de raadscommissie» en in artikel 23, vijfde lid, voor «artikel 25» wordt gelezen «artikel 86».*

3.1 Materieel begrip

De term ‘raadscommissie’ in de Gemeentewet is een materieel begrip. Dat betekent dat elk gremium dat de raad instelt om ter ontlasting van de plenaire agenda de besluitvorming voor te bereiden, een ‘raadscommissie’ in de zin van de wet is. Een dergelijke commissie moet dan voldoen aan de daarvoor geldende waarborgen uit de leden 2 tot en met 5 van artikel 82 Gemeentewet. Overal waar in officieel verband feitelijk de besluitvorming in de raad wordt voorbereid – te denken valt aan onder meer vergaderingen in sessies, vergadertafels en andere fora – geldt het vereiste dat alle in de raad vertegenwoordigde groeperingen in een evenwichtige verhouding aan tafel moeten kunnen zitten. Andersom is de voorbereiding van de besluitvorming in de raad ook exclusief voorbehouden aan raadscommissies in de zin van artikel 82 Gemeentewet: de raad mag dat niet ergens anders beleggen. Naam noch vorm doen er dus toe: voorbereiding van politieke besluitvorming gebeurt in raadscommissies óf in de raad zelf.

In de praktijk zijn er diverse voorbeelden waar discussie bestond over de vraag of bepaalde fora of voorbereidende vergaderingen gezien moesten worden als raadscommissie. In een aantal gevallen is zelfs de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties of de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties

betrokken geweest bij dergelijke discussies. Een van die gevallen deed zich voor in Purmerend. Op 27 september 2006 werd daar het Reglement van orde op raadsfora vastgesteld, waarin onder meer stond opgetekend dat de raadsfora werden voorgezeten door externe voorzitters (die geen raadslid waren). Een aantal fracties van de Purmerendse raad vond dit in strijd met artikel 82 lid 4 Gemeentewet. Zij dienden een vernietigingsverzoek in bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het geschil was het van belang om te achterhalen of de raadsfora in Purmerend gezien moesten worden als een raadscommissie in de zin van artikel 82 Gemeentewet. De minister bevestigde dat waar géén gebruik wordt gemaakt van raadscommissies, de besluitvorming plenair dient te gebeuren.²¹ Het raadsforum in Purmerend – dit forum hield zich bezig met de voorbereiding van de besluitvorming in de raad – moest daarom volgens de minister voldoen aan de vereisten zoals gesteld in artikel 82 Gemeentewet.

3.2 Instelling raadscommissies

Raadscommissies worden ingesteld door de gemeenteraad. De lokale autonomie staat hierin voorop: gemeenteraden zijn dit niet verplicht. Gekozen kan worden voor de verordeningsvorm, maar eveneens kan gekozen worden voor een ‘gewoon’ besluit. Zolang de verordeningsvorm niet verplicht in wetgeving is voorgeschreven, is het aan de raad zelf om te bepalen of een beslissing het predicaat ‘verordening’ dient te krijgen. Bij de instelling van raadscommissies is het aan de raad om te regelen in welke gevallen de besluitvorming door een raadscommissie wordt voorbereid en in welke gevallen een onderwerp plenair in de raadsvergadering wordt behandeld. Bij de instelling dient de raad de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van de raadscommissie vast te leggen. Doet de raad dit niet, dan handelt hij in strijd met artikel 82 lid 1 Gemeentewet.

3.3 Samenstelling raadscommissie

Als de raad raadscommissies instelt, dient hij daarbij de samenstelling van die commissies te regelen. Daarbij geldt een aantal randvoorwaarden.

Burgerleden

In beginsel is de raad vrij om de samenstelling van raadscommissies naar eigen inzicht te regelen. De mogelijkheid om burgerleden in raadscommissies te benoemen is niet expliciet genoemd in de Gemeentewet, maar ontspringt sinds 1964 aan de lokale autonomie. Er worden door de wet aan hen geen benoembaarheidsvereisten gesteld. In lijn daarmee is door de wetgever ook geen maximum aantal burgerleden van een raadscommissie bepaald. Toch ligt het niet voor de hand dat een gemeenteraad raadscommissies bijna compleet uit burgerleden samenstelt. De functie van raadscommissies om de politieke besluitvorming voor te bereiden, de verplichting om bij de samenstelling van raadscommissies rekening te houden met de politieke

²¹ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 april 2007, nr. 2007-0000088154.

verhoudingen in de raad en het verplichte voorzitterschap van een verkozen raadslid, wijzen nadrukkelijk op een aanvullende rol voor de burgerleden in raadscommissies.

Eén groep niet-verkozenen is overigens wel expliciet uitgesloten van het lidmaatschap van raadscommissies: burgemeester en wethouders. Sinds de dualisering wordt hun lidmaatschap van een raadscommissie niet meer toelaatbaar geacht met de rolverdeling binnen het gemeentebestuur. Wel is wettelijk verzekerd dat zij altijd toegang moeten hebben tot de vergaderingen van raadscommissies.

Benoeming en ontslag

Als een gemeenteraad raadscommissies instelt, dient hij daarbij de benoemingsprocedure te regelen. Voor raadsleden gelden er in tegenstelling tot burgerleden wel voorwaarden om benoemd te worden. Deze voorwaarden staan opgesomd in de artikelen 10, 11, 12, 13, 14 en 15 Gemeentewet. Voor het lidmaatschap van de raad moet men ingezetene van de gemeente zijn en de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt. Alvorens iemand zijn functie als raadslid kan uitoefenen, dient diegene de eed of belofte af te leggen. Daarnaast zijn er nog incompatibiliteiten, waardoor bepaalde (publieke) functies niet samen kunnen gaan met het raadslidmaatschap. De leden van de raad moeten hun andere functies dan het vervullen van het lidmaatschap van de raad openbaar maken. Hoewel het geen rechtstreeks uit de wet voortvloeiende verplichting betreft, is het niet onlogisch als een gemeenteraad in de verordening op de raadscommissies (vergelijkbare) eisen stelt aan de benoeming van burgerleden van raadscommissies.

De benoeming van burgerleden in een raadscommissie kan plaatsvinden bij acclamatie of door middel van stemming. Het is een lokaal-autonome keuze welke benoemingswijze gehanteerd wordt. Als de benoeming door middel van stemming plaatsvindt, dan bepaalt artikel 31 Gemeentewet dat deze stemming geheim is. Het houden van een stemming impliceert de mogelijkheid om tegen de benoeming van een burgerlid te stemmen. Of de gemeenteraad daarbij de mogelijkheid heeft om voorgedragen burgerleden *niet* in een raadscommissie te benoemen, hangt af van de regels die in een lokale verordening zijn gesteld. Voorzien die in een geboden bevoegdheid zoals ten aanzien van de toelating van gekozen raadsleden tot de raad, dan mag de benoeming van specifieke burgerleden alleen worden geweigerd om redenen aan deze verordening ontleend. Voorziet de verordening echter in beleidsruimte voor de gemeenteraad op dit punt, dan staat het de raad vrij een meer algemene afweging te maken bij de benoeming van burgerleden van raadscommissies.

Wanneer de raad beslist iemand niet te benoemen dan staat tegen die beslissing geen rechtsmiddel open, omdat deze beslissing niet valt aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb). Deze beslissing brengt immers geen extern rechtsgevolg met zich mee. De benoeming van burgerleden betreft een keuze met betrekking tot de eigen bestuurlijke organisatie van de gemeenteraad, waardoor het een intern karakter heeft; het heeft geen externe werking

naar andere bestuursorganen of particulieren. De beslissing om iemand al dan niet te benoemen tot burgerlid is daarmee niet vatbaar voor vernietiging.²²

In artikel 82 Gemeentewet staat niets opgetekend over het eindigen van het burgercommissielidmaatschap. Wel is duidelijk dat het lidmaatschap van een raadscommissie in ieder geval eindigt als de zittingsperiode van de raad ten einde is, indien een burgerlid benoemd wordt tot raadslid, bij het overlijden van een burgerlid en na het nemen van ontslag door het burgerlid. Gemeenten kunnen naast deze gevallen regels stellen over het onvrijwillig eindigen van het burgercommissielidmaatschap. De wetgever stelt hierover in het geheel geen andere vereisten, waardoor het aan gemeenten zelf is om al dan niet meer ontslaggronden op te nemen in hun lokale regelgeving. Deze ontslaggronden kunnen daardoor ook niet strijdig zijn met artikel 82 Gemeentewet.

Voorzitterschap

Burgerleden van raadscommissies kunnen nooit worden benoemd als voorzitter. Artikel 82 lid 4 bepaalt dat enkel een raadslid voorzitter van een raadscommissie kan zijn. Ondanks de wetsvoorstellen die het mogelijk willen maken om de raadscommissie door een niet-raadslid voor te laten zitten, wordt aan dit vereiste nog altijd strak de hand gehouden. Een voorbeeld is de gemeente Nuenen, Gerwen en Nederwetten. Door middel van de lokale verordening van deze gemeente werden er in 2008 voorbereidende vergaderingen ingesteld ter voorbereiding van de raadsvergaderingen. Onduidelijk was echter of de voorbereidende vergaderingen aangemerkt dienden te worden als raadscommissies in de zin van artikel 82 Gemeentewet. Nadat de staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht was haar licht te laten schijnen over deze voorbereidende vergaderingen, stelde zij dat deze voorbereidende vergaderingen raadscommissies in de zin van artikel 82 Gemeentewet zijn. De bepaling in de lokale verordening waarin werd gesteld dat de raad de voorzitter van deze vergadering benoemde, was daardoor strijdig met artikel 82 lid 4 Gemeentewet. Deze bepaling maakte het namelijk mogelijk dat ook niet-raadsleden de voorbereidende vergaderingen zouden kunnen voorzitten.

Evenwichtige vertegenwoordiging

Bij de samentelling van raadscommissies is de raad verplicht rekening te houden met een *evenwichtige* vertegenwoordiging van de in de raad vertegenwoordigende groeperingen. De ratio van deze waarborg is het beschermen van minderheden. Waar de raad de voorbereiding van zijn besluitvorming immers bij een groot aantal raadscommissies belegt, ontstaat voor kleine fracties een significant nadeel: zij zullen niet of tegen een hoge prijs aan al die commissies kunnen deelnemen. Om die reden mag de raad zijn besluitvorming alleen laten voorbereiden op plekken waar ook kleine fracties redelijkerwijs aan tafel kunnen zitten. De norm richt zich tot de gemeenteraad,

²² Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 december 2018, nr. 2018-0000928786.

maar kent geen sanctie bij overtreding van de norm. Wel achtte de regering het aannemelijk dat de rechter in een concreet geval oordeelt of de besluiten van de raad in redelijkheid zijn genomen.²³ De bepaling is niet bedoeld om een strikte evenredigheid in de commissie af te dwingen, maar heeft tot doel ‘een zekere spreiding over de raadsfracties [te bewerkstellingen] van de zetels in de vaste commissies’.²⁴

Een mogelijkheid om een evenwichtige samenstelling van een raadscommissie te bereiken, kan gevonden worden door het stellen van een minimum en maximumaantal leden per fractie naar evenredigheid van het aantal zetels in de raad. De verhoudingen in een raadscommissie hoeven niet exact overeen te komen met de verhoudingen in de raad. Bij de behandeling van de Wet dualisering gemeentebestuur werd in de Eerste Kamer de vraag gesteld of de evenwichtigheidsnorm ook geldt voor de verdeling van de voorzitterschappen over de raadscommissies. De minister antwoordde hierop dat een logische interpretatie van artikel 82 Gemeentewet met zich meebrengt dat ook voorzitterschappen evenwichtig over de verschillende fracties worden verdeeld, maar stelde tegelijkertijd dat er, gelet op de zetelverdeling en het aantal fracties in de meeste gemeenten, geen ‘mathematische evenredigheid’ zal worden bereikt.²⁵

3.4. Taken en bevoegdheden van een raadscommissie

Bij het instellen van een raadscommissie is het aan de gemeenteraad om de taken en bevoegdheden te regelen. Het uitgangspunt is dat er aan een raadscommissie geen bevoegdheden overgedragen kunnen worden. Wanneer de raad wel bevoegdheden wil overdragen aan een commissie, dan dient de raad een bestuurscommissie in te stellen op grond van artikel 83 Gemeentewet. Aan zo’n commissie kunnen op grond van artikel 156 lid 1 Gemeentewet bevoegdheden worden overgedragen.

Uit de memorie van toelichting van de Wet dualisering gemeentebestuur blijkt dat de wetgever de werkzaamheden van een raadscommissie zag als feitelijk raadswerk.²⁶ De functie van een raadscommissie is ‘in wezen die van de voltallige gemeenteraad.’²⁷ In ogenschouw dient genomen te worden dat een raadscommissies enkel een adviserende rol hebben. De (publiekrechtelijke) besluitvorming in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb vindt plaats tijdens de raadsvergadering. Volgens de wettekst van artikel 82 Gemeentewet kan een raadscommissie de besluitvorming van de raad voorbereiden en kan deze in overleg treden met het college en de burgemeester. De voorbereidende rol van de raadscommissies komt tot uitdrukking in de taak advies uit te brengen over een voorstel of onderwerp. Dat advies kan ook uit eigen beweging worden uitgebracht door een raadscommissie. Daarnaast kan een raadscommissie in gesprek gaan met het college of de burgemeester. Daarvoor kunnen raadscommissies de leden van het college uitnodigen voor hun commissievergadering. Tijdens deze commissievergadering

²³ *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 175.

²⁴ *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 176.

²⁵ *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10d, p. 21.

²⁶ *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 73.

²⁷ *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 10d, p. 21.

kunnen collegeleden de bij hen bestaande beleidsvoornemens toelichten en kunnen zij uitleg geven over het gevoerde beleid. Naast hetgeen in artikel 82 Gemeentewet genoemd wordt, zag de wetgever ook een ‘mogelijk belangrijke rol weggelegd voor raadscommissies bij de controle op het college’.²⁸ Gesteld kan daarom worden dat de taken van een raadscommissie in essentie dezelfde zijn als die van de raad, namelijk kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend.

Een raadscommissie kan volgens de regering ook als adviseur van het college optreden wanneer de raad dit wil, maar de regering stelt wel nadrukkelijk dat de raadscommissies primair adviseur van de raad zijn.²⁹ Konijnenbelt is het hier niet geheel mee eens. Hij stelt dat het de vrije keuze is van de gemeenteraad om te beslissen of de primaire taak ligt bij de voorbereiding van de raadsvergadering of bij het geven van advies en bijstand aan het college en de burgemeester.³⁰ Versteden komt daarentegen tot het oordeel dat het adviseren van het college geen taak kan zijn van raadscommissies: “Het is duidelijk dat de wetgever, in verband met het ontvlechten van de posities van de raad enerzijds en het college en de burgemeester anderzijds, bij artikel 82 Gemeentewet het uitgangspunt heeft gekozen dat een raadscommissie niet dient te worden belast met de taak het college of de burgemeester te adviseren. Dat is de voornaamste reden dat de raadscommissie ex artikel 82 Gemeentewet in de plaats is gekomen van de voormalige raadscommissie van advies aan het college, die door de raad werd ingesteld en geregeld. Een vaste commissie die met een adviestaak jegens het college wordt belast lijkt in het gewijzigde bestel uitsluitend een door het college ingestelde commissie te kunnen zijn en daarvan kunnen op grond van art. 84 lid 2 juncto art. 83 lid 2 Gemeentewet raadsleden geen lid zijn.”³¹ Overigens merkt Versteden daarbij wel op dat de breuk met het verleden van voor de dualisering niet geheel logisch lijkt, nu de dualisering niet geheel is doorgevoerd. Bij autonome taken staat de raad immers nog steeds aan het hoofd van het bestuur.

3.5 Werkwijze van een raadscommissie

In beginsel laat artikel 82 lid 1 Gemeentewet een grote vrijheid aan gemeenteraden bij het regelen van de werkwijze van een raadscommissie. Raadscommissies kunnen de besluitvorming van de raad voorbereiden en kunnen in overleg treden met het college of de burgemeester, afhankelijk van hetgeen de raad heeft geregeld. Hoewel de wetgever gemeenten een grote vrijheid toekent met betrekking tot de werkwijze van raadscommissies, laat de wetgever gemeenten niet geheel vrij. Zo stelt artikel 82 lid 5 Gemeentewet dat een aantal artikelen omtrent de raadsvergadering van overeenkomstige toepassing zijn op de vergaderingen van de raadscommissie. Het gaat dan om de oproeping voor de vergadering (artikel 19 lid 2 Gemeentewet), de toegang

²⁸ *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 30 en 56.

²⁹ *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 10b, p. 62.

³⁰ W. Konijnenbelt, ‘Uniformiteit en pluriformiteit in het gemeentelijk bestel’, *Gst.* 2004/182, p. 2.

³¹ C.N.J. Versteden, ‘Achtergrond van de bepalingen over commissies’, in: S.A.J. Munneke (red.), *De Gemeentewet en haar toepassing (GMT)*, Deventer: Kluwer (online, laatst bijgewerkt op 1 januari 2020), artikel 82, aant. 2 (online bijgewerkt tot 1 januari 2020).

van de wethouders en de burgemeester tot de beraadslaging van de raadscommissie (artikel 21 lid 2 Gemeentewet), de immuniteit van de leden van de raadscommissie en anderen die deelnemen aan de beraadslagingen van de raadscommissie (artikel 22 Gemeentewet) en de openbaarheid van de vergaderingen van de raadscommissie (artikel 23 Gemeentewet). De Greef stelt terecht dat hierin tot uitdrukking komt dat de werkwijze van de raadscommissie zo veel mogelijk gespiegeld is aan die van de gemeenteraad zelf.³² Geheel verwonderlijk is dat niet, nu een raadscommissie als het ware optreedt als een voltallige raad.

Als een raadscommissie de besluitvorming van de raad voorbereidt, dan kan er uiteindelijk – gevraagd al dan ongevraagd - een advies gegeven worden aan de raad. De Gemeentewet zegt niets over hoe zo'n advies tot stand moet komen, waardoor gemeenteraden dat zelf kunnen vastleggen in hun lokale regelgeving. Mogelijkheden zijn om door elke fractie een advies op te laten stellen, door daadwerkelijk te stemmen in de commissie of door het houden van een peiling. In geval er een stemming plaatsvindt, dan mag deze stemming volgens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet gewogen plaatsvinden. Volgens de staatssecretaris staat de Gemeentewet er aan in de weg om een systeem van gewogen stemmen te hanteren.³³ Wanneer er tijdens de raadscommissievergaderingen stemmingen plaatsvinden, dan hebben deze stemmingen geen naar buiten werkende rechtskracht. Een raadscommissie heeft immers geen bevoegdheid van de raad gekregen om besluiten (in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb) te nemen.

3.6 Immuniteit

Voor raadsleden geldt dat deze niet kunnen worden vervolgd of worden aangesproken voor hetgeen zij in de vergadering van de raad hebben gezegd of aan de raad schriftelijk hebben overlegd. Het doel van deze immuniteitsregeling is dat een raadslid binnen een raadsvergadering zijn opvattingen vrij kan verkondigen, zonder het risico te lopen dat hij voor de inhoud daarvan in rechte ter verantwoording kan worden geroepen. De immuniteit (alsmede het verschoningsrecht) van raadsleden is geregeld in artikel 22 Gemeentewet. Het toepassingsbereik van dit artikel is ruimer dan alleen ten aanzien van raadsleden: de immuniteit geldt voor de leden van het gemeentebestuur, dus ook voor de burgemeester en wethouders, alsmede andere personen die deelnemen aan de beraadslaging. Personen die deelnemen aan de beraadslaging kunnen niet in rechten worden vervolgd voor hetgeen zij in een vergadering mondeling dan wel schriftelijk hebben overlegd.

Bij de totstandkoming van de Wet dualisering gemeentebestuur was de regering van mening dat dit eveneens moest (blijven) gelden voor de burgerleden van raadscommissies. Daarom verklaart het vijfde lid van artikel 82 Gemeentewet de

³² R.J.M.H. de Greef, 'Betrokken burgers of burgers betrokken: raadscommissies onder de loep genomen', *Gst.* 2012/71, par. 4.3.

³³ Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 april 2008, nr. 2008-0000150627.

immunitetsregel van artikel 22 Gemeentewet van overeenkomstige toepassing op de burgerleden van raadscommissies. Volgens de regering moeten deze leden zich ‘niet belemmerd voelen in het uiten van hun mening in commissievergadering’. De regering beargumenteerde dit door te stellen dat de gedachtevorming binnen een raadscommissies er niet mee gebaat zou zijn indien op het punt van de immuniteit onderscheid zou worden gemaakt tussen raadsleden en burgerleden.³⁴ Net als bij een raadsvergadering geldt daarom dat de (burger)leden van de raadscommissie en alle andere personen die aan de beraadslaging in de raadscommissie deelnemen niet strafrechtelijk kunnen worden vervolgd en ook niet kunnen worden verplicht om een getuigenis af te leggen als bedoeld in artikel 165 lid 1 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvoordering over hetgeen zij tijdens een commissievergadering hebben gezegd of schriftelijk aan de raadscommissie hebben overlegd.

3.7 Besloten vergaderingen en geheimhoudingsplicht

De Gemeentewet maakt het mogelijk dat burgerleden aanwezig kunnen zijn bij besloten vergaderingen van de raadscommissie en inzage kunnen krijgen in de geheime stukken. Als de raadscommissie geheimhouding heeft opgelegd over stukken, dan vervalt deze geheimhouding als de commissie deze opheft of als de gemeenteraad deze voorlopige geheimhouding niet bekrachtigd. Als de geheimhouding niet wordt bekrachtigd, dan tast dit niet met terugwerkende kracht de plicht tot voorlopige geheimhouding aan; deze was rechtsgeldig door de commissie opgelegd en schending van deze plicht in de periode dat de geheimhouding gold, blijft strafbaar. Het is niet van belang of de voorlopige geheimhouding door de raad wordt bekrachtigd. Als de raad in de eerste volgende raadsvergadering geen besluit tot bekrachtiging neemt, dan rust vanaf dat moment geen geheimhouding op de overlegde stukken. Het openbaar maken van deze stukken is daarom vanaf dat moment geen strafbaar feit meer.

Schending van een opgelegde geheimhoudingsplicht is een misdrijf en strafbaar gesteld in artikel 272 Wetboek van Strafrecht. In dat artikel staat dat ‘hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie’. Als op grond van de bepalingen van de Gemeentewet geheimhouding is opgelegd, is sprake van een geheimhoudingsplicht die voortvloeit uit een wettelijk voorschrift. In de Gemeentewet staat geen afzonderlijke bepalingen over ambtsgeheim of beroepsgeheim. Daarnaast zijn er in nagenoeg alle gemeenten gedragscodes van toepassing op burgerleden, waarin ook regels met betrekking tot de geheimhouding zijn opgenomen. Schending van zo’n gedragscode kan leiden tot sancties.

³⁴ *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 6, p. 67.*

3.8 Vergoeding

De wettelijke grondslag voor de vergoeding van burgerleden kan gevonden worden in artikel 96 Gemeentewet. Dit artikel heeft een nadere uitwerking gekregen in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers (hierna: Rechtspositiebesluit). In Afdeling 3.4 van dit besluit is voorzien in een regeling met betrekking tot de vergoeding voor commissieleden die geen raadslid zijn. Raadsleden die in hun eigen gemeente lid zijn van een raadscommissie ontvangen namelijk geen (extra) vergoeding. Op grond van artikel 3.4.1. Rechtspositiebesluit krijgt een commissielid per bijgewoonde commissievergadering een vaste vergoeding toegekend. Deze is afhankelijk van het aantal inwoners van een gemeente. De vergoeding varieert tussen de €63,92 in de kleinste gemeenten en €168,88 in de grootste gemeenten. Uit artikel 3.4.2. Rechtspositiebesluit blijkt dat een gemeenteraad middels een verordening kan bepalen dat de vergoeding voor het bijwonen van commissievergaderingen naar boven afwijkt. De verordening die de gemeente opstelt met betrekking tot de vergoeding van burgerleden moet krachtens artikel 98 Gemeentewet worden toegestuurd aan de gedeputeerde staten.

De gemeente is verplicht om een vergoeding aan een burgerlid te verstrekken, waardoor een burgerlid deze vergoeding niet kan weigeren. In het geval dat een burgerlid een uitkering ontvangt in verband met gehele of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, kan de vergoeding op verzoek van diegene worden verlaagd. Het recht op een vergoeding eindigt op het tijdstip van het beëindigen van het lidmaatschap van de commissie.

Het geven van een hogere vergoeding is complex, omdat de Gemeentewet geen mogelijkheid biedt een andere vergoeding toe te kennen dan een vergoeding die gekoppeld is aan het bijwonen van commissievergaderingen en een eventuele vergoeding voor reis- en verblijfkosten binnen de eigen gemeente. Desalniettemin zijn er binnen de grenzen van de Gemeentewet twee mogelijkheden om voor burgerleden een ruimere financiële vergoeding te realiseren. De eerste mogelijkheid waardoor burgerleden (netto) een ruimere financiële vergoeding krijgen, is door de vergoeding voor commissieleden aan te merken als een vrijwilligersvergoeding. In het geval de vergoeding voor het commissiewerk blijft onder de gestelde grenzen, zowel die per maand als die per jaar, kan gebruik worden gemaakt van de vrijwilligersregeling. De commissieleden kunnen de vergoedingen en verstrekkingen dan zonder inhouding van loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen netto ontvangen van de gemeente. De vergoedingen maken dan ook geen onderdeel uit van het belastbare inkomen van het commissielid en hebben daarmee ook geen consequenties voor een eventuele inkomensafhankelijke toelagen of een huur- of zorgtoeslag.

De tweede mogelijkheid waardoor burgerleden een ruimere financiële vergoeding kunnen krijgen, is door het verruimen van de vergoeding op grond van artikel 3.4.2. Rechtspositiebesluit. De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat de vergoeding voor het bijwonen van de commissievergaderingen naar boven kan afwijken als 'een commissielid op grond van zijn bijzondere beroepsmatige deskundigheid op het

taakgebied van de commissie voor deelneming aan haar werkzaamheden is aangetrokken' (sub a) en 'als een commissielid ten aanzien waarvan de vergoeding niet geacht kan worden in een redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van zijn taak en de omvang van de door hem te verrichten arbeid' (sub b). Indien voldaan is aan de onder a en b genoemde voorwaarden, dan is het door de gemeenteraad bij verordening vast te stellen bedrag niet gemaximaliseerd. Deze optie vergt echter een beoordeling per commissielid en het bedrag op grond van artikel 3.4.1, derde lid, moet elk jaar opnieuw worden geïndexeerd. De individuele gevalshandeling vergroot de administratieve lasten voor de griffie. Ook is deze vergoeding voor het burgerlid belast, dit in tegenstelling tot de optie van de vrijwilligersvergoeding. Het alternatief om op basis van artikel 3.4.2 Rechtspositiebesluit een vergoeding toe te kennen, komt voor rekening van de gemeente en vergt daardoor uitbreiding van het budget. Bij de systematiek van de vrijwilligersvergoeding is dat niet het geval.

Naast een vergoeding voor het bijwonen van een commissievergadering hebben commissieleden recht op een reiskostenvergoeding voor het bijwonen van vergaderingen en reis- en verblijfkosten voor reizen binnen de gemeente ter uitoefening van hun functie. Op grond van art. 3.4.4 Rechtspositiebesluit zijn een aantal vergoedingen en voorzieningen van overeenkomstige toepassing verklaard, waardoor commissieleden net als raadsleden recht hebben op: ICT-voorzieningen, vergoeding van scholingskosten, 'zo nodig' bewaking- en beveiligingskosten, kosten van het lidmaatschap van een beroepsvereniging en voorzieningen in verband met een beroepsziekte of dienstongeval. Een commissielid kan ook aanspraak maken op een vergoeding voor een 'noodzakelijke voorziening in verband met een functionele beperking', maar daar is wel een proportionaliteitseis aan verbonden.

4. Data

4.1 Wie?

Benaming van raadscommissies in de praktijk

Het uitgevoerde onderzoek heeft betrekking op de burgerleden van raadscommissies. Aan het begrip raadscommissie moet een materiële invulling gegeven worden, waardoor gemeenten zelf benamingen kunnen toekennen aan hun raadscommissies. Dat verklaart waarom er diverse benamingen zijn voor raadscommissies: het draait enkel om het materiële begrip, niet om de formele benaming. In de praktijk blijkt dat het merendeel van de gemeenten vasthouden aan de benaming ‘raadscommissie’. Een beperkt aantal gemeenten hanteert een andere benaming dan die van raadscommissie. In de praktijk komen onder andere de volgende benamingen voor: beraad- en adviesavond, carrouselvergadering, forumvergadering, gespreksronde, informatiemarkt en informatieronde, oriënterende ronde, politiek forum, politieke avond, politieke markt, raadskamer, raadsplein, raadsronde, raadstafel en rondetafelgesprek. In het overgrote deel van de gemeenten vallen ook deze vergadervarianten onder de materiële definitie van raadscommissies ex art. 82 Gemeentewet.

Benaming van de niet-verkozen commissieleden

In de Gemeentewet is niet voorgeschreven hoe de burgerleden van raadscommissies moeten worden genoemd. In de praktijk bestaat dan ook een veelvoud aan benamingen voor deze leden. In totaal volgen er uit de lokale verordeningen 39 verschillende benamingen voor de burgerleden van raadscommissies. In de onderstaande tabel zijn de 39 benamingen weergegeven met daarbij het aantal gemeenten waar deze benamingen voorkomen in de lokale verordening. De meest gehanteerde benaming is die van ‘commissielid (niet zijnde raadslid)’. Deze benaming volgt uit de Modelverordening op de raadscommissies 2018 van de VNG.

Benaming	Aantal keer dat een benaming voorkomt
Buitengewoon fractielid	1
Buitengewoon (raads)lid	7
Burgercommissielid	14
Burgerfractielid	2
Burgerlid	43
Burgerraadscommissielid	1
Burgerraadslid	20
Burger (niet zijnde raadslid)	1
Carrousellid	1
Commissielid (niet zijnde raadslid)	82

Duo-commissielid	3
Duo-lid	2
Duo-raadslid	4
Forumlid (niet zijnde raadslid)	4
Fractieassistent	26
Fractiedeelnemer (niet zijnde raadslid)	1
Fractielid van buiten de raad	1
Fractiemedewerker	1
Fractieondersteuner	4
Fractieopvolger	1
Fractievolger	9
Fractievertegenwoordiger	19
Fractiewoordvoerder	1
Kernteamlid	1
Lijstopvolger	2
Lid (niet zijnde raadslid)	5
Niet-raadslid	18
Opvolger	2
Plaatsvervangend (raads)lid	8
Raadscommissielid	3
Raadsopvolger	1
Raadsvolger	2
Steunfractielid	17
Steunlid	1
Steunraadslid	2
Schaduwfractielid	3
Schaduwraadslid	2
Toegevoegd lid	1
Vervanger	1

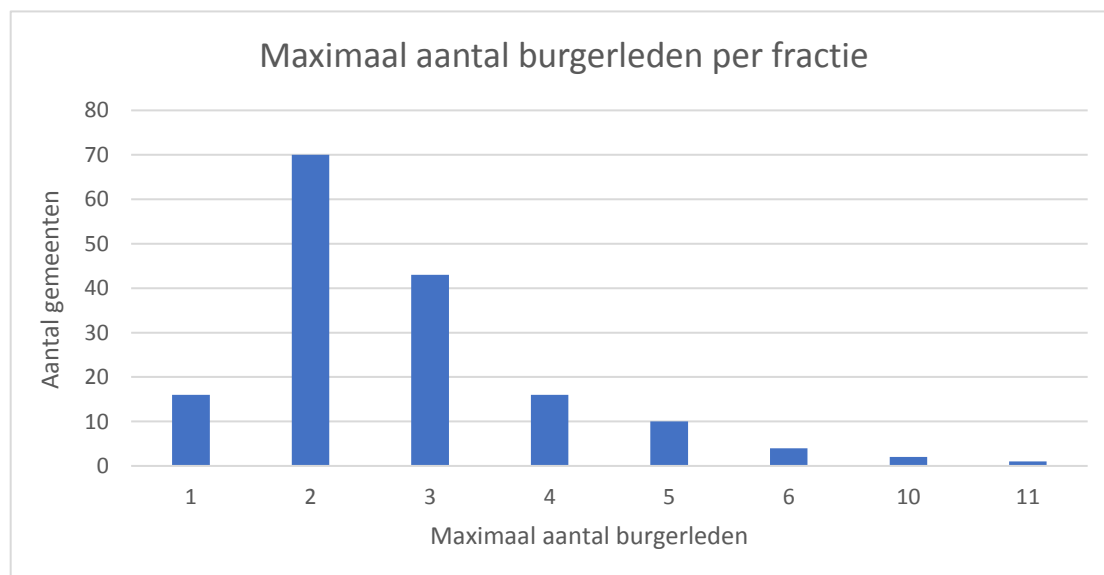
Overzicht van de verschillende benamingen van de niet-verkozen commissieleden en het aantal keer dat deze benamingen voorkomen in gemeentelijke verordeningen.

Aantal burgerleden

Er is gebleken dat in bijna iedere gemeente raadscommissies met burgerleden zijn. Slechts een twintigtal gemeenten heeft geen burgerleden: deze gemeenten laten de besluitvorming in zijn geheel in de gemeenteraad plaatsvinden of hebben raadscommissies die uitsluitend uit raadsleden bestaan. Soms hebben gemeenten wel burgerleden, maar zijn deze geen lid van een raadscommissie: zij mogen slechts als plaatsvervangers deelnemen aan de vergaderingen. Feitelijk en inhoudelijk hebben zij echter dezelfde functie als de raadsleden in de commissies. Ten slotte zijn er nog zo'n vijftien gemeenten waar onduidelijk is of gebruik wordt gemaakt van raadscommissies dan wel burgerleden. In grofweg 320 gemeenten is dus sprake van raadscommissies met burgerleden. Dit aantal zal hieronder dan ook uitgangspunt worden genomen.

Gezamenlijk hebben de 320 gemeenten in Nederland grofweg 5000 burgerleden. Het aantal per gemeente loopt sterk uiteen. Zo zijn er gemeenten met één burgerlid, terwijl er ook gemeenten zijn waar tientallen burgerleden worden ingezet. Dit verschil kan in veel gevallen verklaard worden door de lokale regelgeving over het maximale aantal burgerleden per fractie of het maximale aantal commissieleden per fractie. In ongeveer 45% van de gemeenten is in de lokale verordening een maximaal aantal burgerleden per fractie opgenomen. In bijna de helft van deze gemeenten mag elke fractie maximaal twee burgerleden hebben. In de overige gemeenten varieert dit aantal tussen de één en elf burgerleden per fractie.

In ongeveer 30% van de gemeenten wordt in de lokale verordening niet specifiek benoemd hoeveel burgerleden een fractie mag hebben, maar wordt enkel een maximaal aantal commissieleden per fractie genoemd. Onder dat aantal vallen zowel raadsleden als burgerleden. In een klein deel van deze gemeenten wordt wel gesteld dat één of meer commissieleden een raadslid moeten zijn, maar dat de overige commissieleden van deze fractie burgerleden mogen zijn. In ongeveer 15% van de gemeenten is het aantal burgerleden afhankelijk van het aantal raadsleden dat deel uitmaakt van een raadsfractie. In het merendeel van deze gemeenten is dat in het voordeel van de kleinere raadsfracties. Deze kleinere raadsfracties, vaak eenmans- of tweemansfracties, krijgen in deze gemeenten als enige de mogelijkheid om burgerleden in te zetten of mogen meer burgerleden hebben dan de grotere raadsfracties. In de overige gemeenten is de situatie omgedraaid: grote raadsfracties mogen meer burgerleden inzetten dan kleinere fracties. Deze gemeenten willen veelal de verhoudingen in de raad tot uitdrukking brengen.



Grafiek duidt aan hoeveel gemeenten een bepaald maximaal aantal burgerleden per fractie toestaan.

4.2 Benoeming en ontslag

De Gemeentewet stelt geen eisen aan de benoeming of het ontslag van burgerleden. Dat is een autonome keuze van de raad. Nog in 2019 stelde minister Ollongren dat de raad

zelf aanvullende eisen, bijvoorbeeld voor benoeming en ontslag, in een verordening kan stellen. Daarnaast kan de raad zich ruimte voorbehouden om een burgerlid in een individueel geval al dan niet te benoemen.³⁵ Uit het verrichte onderzoek blijkt echter dat in de praktijk vaak strenge eisen worden gesteld aan het commissielidmaatschap. Dat geldt zowel voor de benoemingsprocedure als de voorwaarden voor benoeming (en ontslag).

Benoemingsprocedure

In meer dan 90% van de onderzochte gemeenten is de benoeming en het ontslag van (burger)commissieleden in handen van de raad. Dat is dus een duidelijke uitdrukking van de door de wetgever genoemde ‘lokaal-autonome keuze’. Benoeming gebeurt in het gros van de gemeenten echter alleen op verzoek, voorstel of voordracht van de fractie. Daarmee wordt benoeming en ontslag van burgerleden gebonden aan de raadsfractie waarvoor zij worden ingezet. Fractiebinding kent verschillende uitwerkingen, maar kan in de basis worden gedefinieerd als het fenomeen dat de inzet van een burgerlid aan een raadsfractie is gebonden. Uit eigen onderzoek blijkt dat 97% van de 320 gemeenten in meer of mindere mate fractiebinding in raadscommissies kent. Ook de Modelverordening op raadscommissies 2018 van de VNG gaat bij benoeming en ontslag van commissieleden uit van een grote mate van fractiebinding. Art. 4 lid 2 Modelverordening stelt dat de commissieleden door de raad op voordracht van de fracties worden benoemd. Art. 4 lid 4 Modelverordening regelt dat iedere fractie bij afwezigheid van een lid een plaatsvervanger voordraagt aan de raad voor benoeming. Art. 5 lid 3 Modelverordening stelt dat de raad een commissielid kan ontslaan op voorstel van de fractie die het lid voor benoeming heeft voorgedragen. Art. 5 lid 7 Modelverordening bepaalt dat het commissielidmaatschap vervalt voor leden die voor benoeming zijn voorgedragen door een fractie die niet langer vertegenwoordigd is in de raad. Een meerderheid van de gemeenten heeft deze bepalingen in haar verordeningen overgenomen. In 5% van de gemeenten is de fractiebinding nog sterker aanwezig, omdat de benoeming of, vaker, het ontslag, in handen is van de fractie zelf. In 2% van de gemeenten is sprake van binding aan een politieke partij in het algemeen.

Over de te volgen procedure voor benoeming van burgerleden is in veel gemeentelijke verordeningen niets opgenomen. Een enkele keer is vastgelegd dat een burgerlid moet worden aangemeld of geregistreerd bij de griffie of de raad, maar meestal wordt volstaan met de frase dat de commissieleden ‘door de raad op voordracht van de fracties [worden] benoemd’. In de praktijk gaan stemmen op om strengere procedureregels te hanteren. Eén burgerlid stelt over de benoemingsprocedure in haar gemeente:

“De screening moet meer zijn gericht op de politieke werkelijkheid. Alleen kijken of strafbare feiten zijn gepleegd is niet voldoende.”

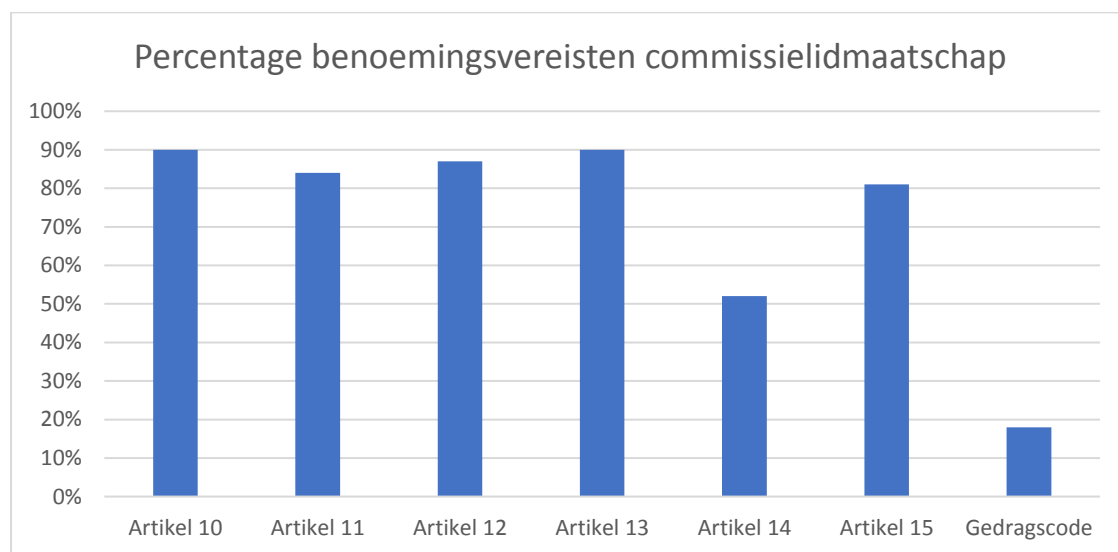
³⁵ Brief van de minister van BZK, nr. 2018-0000928786.

In ongeveer 9% van de 320 gemeenten worden strengere regels gesteld door gebruik van een geloofsbrievenonderzoek voor burgerleden, zoals dat op grond van de Kieswet en Gemeentewet ook voor raadsleden wordt uitgevoerd. Daarmee wordt volledig aangesloten bij de benoemingsprocedure voor het raadslidmaatschap. Ook de VNG stelt in de toelichting bij de Modelverordening dat het voor de hand ligt om gebruik te maken van een geloofsbrievenonderzoek, en wel door de commissie die dit op basis van artikel V4 Kieswet ook voor raadsleden en wethouders uitvoert: deze vereisten zijn immers aan elkaar gelijk. Het is dan ook niet ondenkbaar dat in de praktijk, zonder formele regeling, de procedure vaak op deze wijze plaatsvindt.

Voorwaarden voor benoeming en ontslag

Daarnaast stellen gemeenten in de praktijk strenge eisen aan het commissielidmaatschap, die vaak lijken op de vereisten die aan het raadslidmaatschap worden gesteld. Het gaat in overwegende mate om een van toepassing verklaring van art. 10-15 Gemeentewet. Ook hier worden vaak de modelbepalingen uit de Modelverordening overgenomen. Art. 4 lid 3 Modelverordening geeft dat de artikelen 10, 11, 12 en 13 Gemeentewet van overeenkomstige toepassing zijn op burgerlid. Art. 5 lid 2 Modelverordening stelt dat het commissielidmaatschap eindigt als niet meer wordt voldaan aan de aan de eisen uit art. 4 lid 3. Vergelijkbare bepalingen zijn te vinden in een groot aantal van de onderzochte gemeenten. Art. 10 Gemeentewet is in ongeveer 90% van de 320 gemeenten van overeenkomstige toepassing verklaard op niet-raadsleden. Een burgerlid moet het Nederlanderschap bezitten, ingezetene zijn van de desbetreffende gemeente, de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht. Het vereiste dat een burgerlid ingezetene moet zijn van de gemeente wordt in een twintigtal gemeenten zelfs expliciet genoemd. Art. 11 en 12 Gemeentewet zijn in ongeveer 85% van de gemeenten van overeenkomstige toepassing verklaard op burgerleden. In deze gemeenten moeten dus ook burgerleden hun nevenfuncties openbaar maken en geldt dat zij niet betrokken mogen zijn (geweest) bij activiteiten in de gemeenten die (de schijn van) belangenverstrengeling zouden kunnen hebben. Veel gemeenten hebben op hun website dan ook een overzicht van de nevenfuncties van burgerleden gepubliceerd. Art. 13 Gemeentewet, wat de incompatibiliteiten van het raadslidmaatschap met andere publieke functies regelt, is zelfs in bijna 90% van de 320 gemeenten van overeenkomstige toepassing is verklaard. Voor art. 14 Gemeentewet, het vereiste dat een raadslid een eed of verklaring en belofte moet afleggen voordat hij of zij het raadslidmaatschap kan uitoefenen, geldt een afwijkend beeld. Maar de helft van de gemeenten verklaart dit artikel van overeenkomstige toepassing of heeft een soortgelijk vereiste opgenomen. Het artikel noemt in de uit te spreken tekst dat de eed of belofte ziet op de functie van raadslid en dat de beëdiging zou in de raad moeten plaatsvinden. Rechtstreekse toepassing op burgerleden zou volgens ongeveer 20% van de gemeenten dan ook niet zomaar mogelijk zijn. Deze gemeenten stellen dat een eed, verklaring of belofte moet worden afgelegd, soms met de toevoeging dat deze overeenkomstig of conform art. 14 Gemeentewet moet plaatsvinden. Soms wordt een alternatieve beëdigingstekst in de verordening opgenomen. 30% van de gemeenten vindt rechtstreekse toepassing niet

bezwaarlijk en creëert dus een fictie: art. 14 is in die gemeenten van overeenkomstige toepassing verklaard. De andere helft van de gemeenten laat beëdigingsvereisten achterwege. Art. 15 Gemeentewet is in 81% van de gemeenten van overeenkomstige toepassing verklaard. Privaatrechtelijke betrekkingen en overeenkomsten die belangenverstrengeling met of partijdigheid in het werk als raadslid in de hand kunnen werken, zijn hiermee ook niet toegestaan voor burgerleden. Art. 15 lid 3 Gemeentewet, wat de verplichting van een gedragscode regelt, is in 18% van de gemeenten van overeenkomstige toepassing verklaard of wordt vereist dat deze in vergelijkbare vorm moet plaatsvinden.



Grafiek geeft het percentage weer waarin een artikel uit de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing is verklaard op burgerleden en daarmee een benoemingsvereiste vormt. De verplichting voor een gedragscode is opgenomen in artikel 15 lid 3 Gemeentewet.

In ongeveer 40% van de gemeenten geldt het vereiste dat een burgerlid op de kieslijst moet (hebben) (ge)staan bij de afgelopen raadsverkiezingen. Een voordeel daarvan volgens één burgerlid is dat:

“...op deze manier niet alleen een screening voor raadslid wordt doorlopen, maar ook een zorgvuldige procedure door de partij. Zo is zeker dat kiezers qua integriteit hetzelfde vertrouwen in burgerleden als raadsleden kunnen hebben”.

Een ander burgerlid stelt daarover:

“In onze gemeente is het niet verplicht om als burgerlid op de kandidatenlijst te hebben gestaan, maar het ligt voor dat hand dat iemand die voor de verkiezingen al betrokken was bij een fractie op de kandidatenlijst voor de gemeenteraadsverkiezingen beland.”

Soms wordt dit vereiste minder streng ingevuld, bijvoorbeeld doordat dit alleen de eerste twee jaar na de verkiezingen hoeft of een mogelijkheid tot (eenmalige)

uitzondering. Uit de onderzoeksresultaten blijkt echter dat niet alle gemeenten deze opvatting ondersteunen: bijna 60% van de gemeenten stelt het op de kieslijst staan niet verplicht. In de praktijk wordt wel gehoord dat zo'n vereiste te veel in de weg staat aan een pragmatische gemeentepolitiek. Eén burgerlid stelt:

“In een kleine gemeente als die van ons, zijn grote kandidatenlijsten wat vreemd.”

Een ander burgerlid stelt:

“Als burger heb je meer aan ondersteuning van raadsleden door de juiste persoon, dan aan dat een naam op de kieslijst heeft gestaan”.

Een derde burgerlid beaamt dat en voegt toe:

“Het is juist goed om fractieassistenten [burgerleden] niet op de lijst te zetten. Fractieassistenten kunnen zo wennen aan de gemeentepolitiek in een soort kweekvijver en kunnen niet in de raad komen op het moment dat ze daar eigenlijk nog niet aan toe zijn.”

De VNG stelt in de toelichting bij de Modelverordening ‘[dat] het aan de fracties zelf is om te bepalen wie de betreffende fractie vertegenwoordigen in de verschillende commissies. Het is enkel mogelijk – overeenkomstig het derde lid zelfs verplicht – de benoeming van een voorgedragen lid te weigeren als het een ‘burgerlid’ betreft dat niet voldoet aan bepaalde vereisten van de wet.’ Dat uitgangspunt staat overigens los van de hierboven genoemde benoemingsvereisten die gemeenten zelf aan burgerleden stellen.

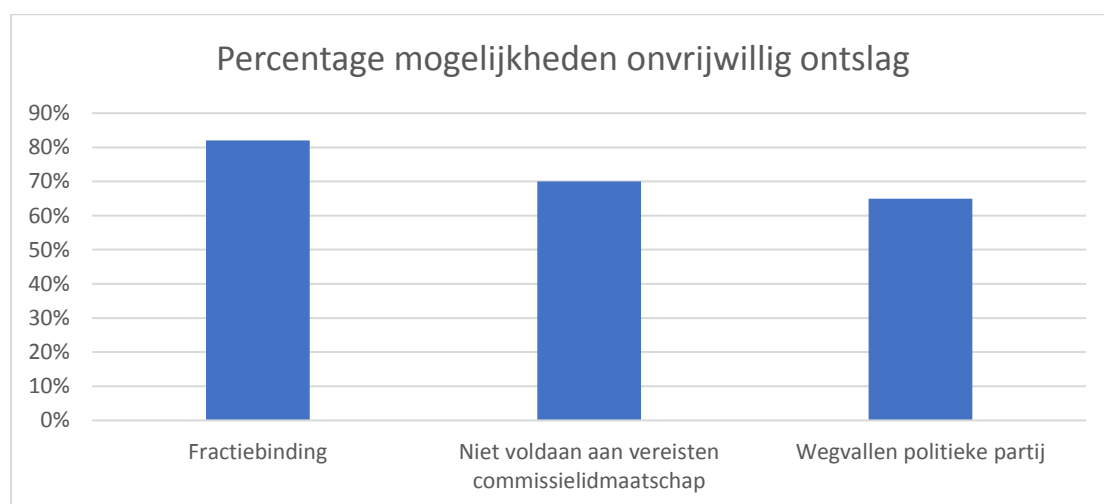
Lid van een politieke partij

In zo'n 3% gemeenten wordt vereist dat een burgerlid is verbonden aan een politieke partij. In de verordeningen van deze gemeenten wordt dan vaak ook overwogen dat fractieverlaters of overstappers geen aanspraak kunnen maken op ondersteuning door burgerleden. De reden die gemeenten hiervoor geven zijn overwegende dat “zetelroof” niet moet worden beloond met ondersteuning. Een raadslid dat geen onderdeel meer uitmaakt van haar oude fractie, merkt meerdere nadelen op van dit systeem:

“Het duo-commissielid [burgerlid] van mijn oude fractie sympathiseert met mijn lijn, niet met die van de fractie. Door niet mee te kunnen gaan, heeft dit jonge talent nu geen mogelijkheid om te groeien, eventueel om zo op de lange termijn raadslid te kunnen worden. Die kans wordt nu niet geboden. Ondersteuning vindt nu informeel plaats, maar zonder adequate financiële vergoeding komt die ondersteuning voor mijn rekening.”

Burgerleden worden op hun beurt dusdanig sterk aan een partij gebonden, dat hun functie ophoudt te bestaan op het moment dat zij niet meer aan een partij gebonden zijn die meedeed aan de laatste verkiezingen.

De mogelijkheden voor onvrijwillig ontslag lopen sterker uiteen dan de vereisten voor benoeming. In ongeveer 75% van de gemeenten kan de fractie die een burgerlid heeft voorgedragen, deze op dezelfde wijze voordragen voor ontslag. In 8% van de gemeenten kan de fractie zelf een burgerlid ontslaan, zonder tussenkomst van of verantwoording aan de raad. In zo'n 70% van de gemeenten kan de raad een burgerlid te ontslaan dat niet (meer) voldoet aan de vereisten voor het raadslidmaatschap zoals deze in de gemeentelijke verordeningen van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. De derde wijze van onvrijwillig ontslag is de hierboven genoemde binding van de functie van burgerlid aan een politieke partij. Dat komt in zo'n 65% van de gemeenten voor als grondslag voor ontslag, hoewel een formele handeling daarvoor niet noodzakelijk is.



Grafiek duidt aan hoe vaak ieder van de drie vormen van onvrijwillig ontslag in de 320 gemeenten voorkomt.

4.3 Rol van burgerleden

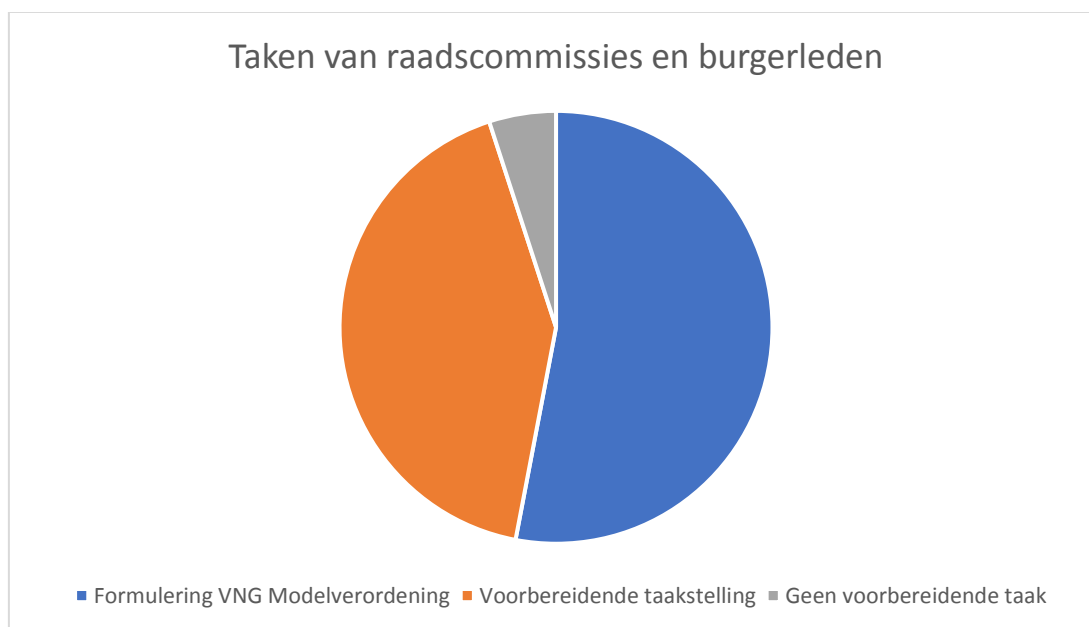
Dat is allereerst te zien aan de taakstelling van raadscommissies in de praktijk. In bijna iedere gemeente is in de verordening op een of andere wijze opgenomen dat de raadscommissie of vergadervariant de voorbereiding van het raadswerk verzorgt, veelal in een adviserende rol. Een bijzondere positie heeft de formulering in art. 3 van de Modelverordening, wat mogelijke taken van een raadscommissie regelt:

‘Een raadscommissie:

- a. brengt advies uit aan de raad over die onderwerpen waarop haar werkzaamheden betrekking hebben;
- b. kan advies uitbrengen aan de raad over andere onderwerpen dan bedoeld onder a, en

c. voert overleg met het college of de burgemeester over in ieder geval de door hen verstrekte inlichtingen en het gevoerde bestuur ten aanzien van de onderwerpen, bedoeld onder a.'

Dik de helft van de onderzochte gemeenten heeft een met deze bepaling vergelijkbare formulering. Een aanvullende 42% van de gemeenten benadrukt de adviserende rol van de raadscommissie ten aanzien van de raad, maar hanteert een eigen, meer flexibele formulering. Deze ruime meerderheid toont aan dat raadscommissies in de praktijk overwegend het raadswerk voorbereiden en eventueel, in dat kader, overleg voeren met B&W. Overige taken zien vaak op het betrekken van burgers bij de besluitvorming of geven bevoegdheden om controle van het college door raadscommissies te versterken. In zo'n 10% van de gemeenten zijn dergelijke taken en bevoegdheden in verordeningen opgenomen. Deze zijn echter vaak aanvullend, het voorbereidend werk staat centraal. In 5% van de gevallen ligt het accent op burgerparticipatie.



Grafiek duidt aan welke taken worden toegekend aan raadscommissies. De formulering van de VNG Modelverordening heeft ook een voorbereidend en adviserend karakter.

In minder dan 10% van de gemeenten wordt onderscheid gemaakt binnen de raadscommissie (of vergadervariant) tussen raadsleden en burgerleden. Het gaat in die gevallen over het stemrecht in de commissie en de werkwijze of over deelname aan het politieke debat (zie hierover 4.4). Bovendien werd hierboven al duidelijk dat burgerleden in groten getale worden ingezet. De redenen voor deze gelijkstelling zijn op te delen in drie categorieën: ondersteuning, opleiding en specialisme. Alle drie de categorieën dienen uiteindelijk het doel om raadsleden in hun werk te verlichten: via gerichte rekrutering, betere opleiding en ondersteuning kunnen raadsleden met een grote deskundigheid op een bepaald terrein beter het controlerende en kaderstellende werk doen. In een zeer enkel geval worden burgerleden ingezet om burgers meer bij

besluitvorming te betrekken, maar ook dan staat deze inzet ten dienste aan de kwaliteit van de besluitvorming van de raad.

Allereerst zouden raadsleden hun taak alleen effectief kunnen vervullen als zij voldoende en op de juiste manier worden ondersteund. Burgerleden bieden volgens bestuurskundige onderzoeken gemeenten hier om verschillende redenen een goed instrument voor. Raadsleden zien burgerleden als goede ondersteuning van hun (kleine) fractie, waardoor hun werkdruk kan worden verminderd. Hun inzet heeft ten aanzien van het raadswerk een verlichtend karakter. Zij kunnen het raadswerk in raadscommissies efficiënt helpen voorbereiden. De raad komt niet vaak genoeg bij elkaar om alle zaken in voltalligheid te kunnen bespreken. Het politieke handwerk vraagt bovendien vaak om een iets minder formele vergaderomgeving om in rust met elkaar het politieke en bestuurlijke werk te kunnen verrichten. Overleggen in subgroepen buiten raadsvergaderingen om, zoals raadscommissies, zou effectiever en tijdsbesparender zijn. Burgerleden kunnen het politieke geluid van de fractie laten horen waar dat anders praktisch onmogelijk is. Een aantal burgerleden in ons eigen onderzoek stellen daarover:

“Mijn partij is in de raad vertegenwoordigd door één raadslid. Door de raad zijn er drie rondes ingesteld die gelijktijdig plaatsvinden. Voor ons raadslid is het onmogelijk om bij alle rondes aanwezig te zijn. Door de inzet van twee burgerleden kunnen wij in elke ronde het geluid van onze partij laten horen.”

“Voor de twee raadsleden van onze fractie lukt het niet altijd om met voldoende kennis deel te nemen aan de commissievergadering. Door de inzet van ons lukt het wel om in elke commissie een inhoudelijke bijdrage te leveren, waar dat anders onmogelijk zo zijn geweest.”

Daarnaast zijn raadscommissies volgens bestuurskundige onderzoek over het algemeen commissies van specialisten, omdat zij doorgaans zien op een bepaald beleidsterrein. Alle raadsstukken op deze beleidsterreinen komen steeds in dezelfde commissies aan de orde, waardoor de commissieleden op den duur specialisten op dit terrein worden. Bovendien is bij de commissievergaderingen telkens dezelfde portefeuillehouder vanuit B&W aanwezig. Veel gemeenten zien die specialisatie als een voordeel, omdat zo veel beleidsdeskundigheid en dossierkennis wordt opgebouwd, wat ten goede komt aan de kwaliteit van de besluitvorming. Overigens lijken gemeenten aan burgerleden in verordeningen geen specialistische of deskundige functie toe te kennen. Opvallend is dan ook dat burgerleden in de praktijk zichzelf wel deze functie geven: zij zien zichzelf overwegend als toegevoegde waarde in kennis.³⁶ Twee burgerleden overwegen:

³⁶ M.A. Beukenholdt-Ter Mors, *Burgerleden in raadscommissies. Onderzoek naar de rol van burgerleden in de lokale politiek*, Erasmus Universiteit Rotterdam: Rotterdam 2008, p. 23-24.

“De meerwaarde van fractieassistenten [burgerleden] ligt zowel in de verlichting van het raadswerk als in hun expertise. Je moet, om als volwaardig burgerlid te kunnen functioneren, en op vergelijkbare wijze als een raadslid, wel van een bepaald niveau zijn.”

Bovendien bieden raadscommissies een goede mogelijkheid om potentiële raadsleden te rekruteren, op te leiden en voor te bereiden op een toekomstig raadslidmaatschap. Deze ‘kweekvijverfunctie’ biedt uitkomst met het oog op de omloopsnelheid van raadsleden en de bestaande rekruteringsproblematiek. Burgerleden vinden dit een belangrijke reden:

“Door als eerst als [burger]commissielid deel te nemen aan de commissievergaderingen weet je hoe de gemeentelijke politiek van binnenuit werkt. Daarmee is het commissielidmaatschap een nuttige voorbereiding voor raadsleden”.

“Burgerlid zijn is een fijne kweekvijver en opleidingsplek. Je kunt warmdraaien voor een verkiesbare plek. Dat is ook een fijne, vertrouwelijke gedachte voor mensen die een stapje terug gaan doen als raadslid. Zo zorg je voor een zachte overgang en warme overdracht.”

Sommige burgerleden wijzen op de aantrekkingskracht voor jonge burgers. Een burgerlid stelt:

“Burgerleden zijn niet voor niets vaak jonger dan raadsleden. Het is een fijne plek om kennis te maken met het raadswerk en de gemeentepolitiek”.

Een ander burgerlid vult aan dat dit ook essentieel is voor de werking van de lokale democratie:

“Het burgerlidmaatschap moet ook echt een kweekvijver zijn. Versterking van de lokale democratie is ook weten wanneer je als zittend raadslid moet stoppen. De twaalfjarentermijn die veel partijen hanteren wordt nu niet consequent toegepast.”

4.4 Werkwijze

Rollen en werkwijzen van raadscommissies

In de verschillende gemeenten zijn in de verordeningen verschillende rollen weggelegd voor de raadscommissies. Die variëren van feitelijke informatieverzameling tot intensieve oordeelsvorming. Bijna de helft van de gemeenten kent aan raadscommissies een beeldvormend karakter toe. In de gemeenten krijgen de raadscommissies bevoegdheden om informatie in te winnen om zo een beeld te vormen voordat de raad tot besluitvorming moet overgaan. Lang niet iedere gemeente benoemt in de

verordening om welke bevoegdheden dit gaat, maar voorbeelden zijn het horen van belangengroeperingen of individuele inwoners, het horen van deskundigen, het in gesprek gaan met portefeuillehouders en het afleggen van werkbezoeken. Het is vervolgens aan de raad om over deze informatie in debat te gaan en om een gewogen uitspraak te doen of om een raadsbesluit daarover te nemen. Hoewel de zojuist genoemde bevoegdheden niet direct een politieke rol geven aan burgerleden, hebben zij daartoe toch een belangrijke functie. Met brede kennisvergaring en beeldvorming door raadscommissies kan de raad namelijk zorgvuldiger zijn besluiten nemen. In een aanzienlijk deel van de verordeningen blijft de uitvoering van de voorbereidende taak overigens impliciet: welke bevoegdheden, en dus welk karakter, in deze gemeenten aan raadscommissies wordt toegekend, valt niet uit de verordeningen te concluderen.

In ongeveer 40% van de gemeenten is expliciet in de verordening opgenomen dat in raadscommissies meningen worden gevormd en/of politieke standpunten, al dan niet in debatvorm, worden uitgewisseld. Dit type raadscommissies heeft een oordeelsvormend karakter en zou daarmee de fase vormen vóór de besluitvorming in de raad. Dat is bijvoorbeeld ook af te leiden uit bevoegdheden van burgerleden als het stellen van mondelinge en schriftelijke (technische) vragen, het horen van portefeuillehouders en het horen van ambtenaren. In deze raadscommissies kunnen na de beraadslaging in de raadscommissie adviezen worden uitgebracht aan de raad. De leden van de raadscommissie beslissen op voorstel van de commissievoorzitter over de inhoud van het advies. Een dergelijk advies ziet er vaak als volgt uit: (1) een voorstel is besluitrijp als hamerstuk in de raadsvergadering; (2) een voorstel is besluitrijp als debatstuk in de raadsvergadering, waarbij aangegeven wordt over welke punten het debat zal gaan; of (3) een voorstel gaat voor verdere informatie of aanpassing terug naar het college. Een burgerlid stelt over deze manier van werken:

“In veel gevallen gaat een stuk waarover debat geweest is in de raadscommissie als hamerstuk naar de raad. In enkele wordt over een stuk in de raad nog discussie gevoerd, maar het is niet de bedoeling dat er tijdens de raadsvergadering eenzelfde discussie volgt als in de commissievergadering.”

Vaak worden in het advies van de raadscommissie de standpunten van alle fracties opgenomen. In de vergaderingen van deze raadscommissies vinden vaak geen stemmingen plaats, met uitzondering van stemmingen over de geheimhouding en met betrekking tot stemmingen over de orde. Zowel de raadsleden als burgerleden hebben in de meeste van deze gemeenten stemrecht tijdens een commissievergadering. Er zijn daarentegen ook gemeenten waar er in het geheel niet gestemd wordt in de raadscommissies. Ook zijn er gemeenten waar er wel stemmingen plaatsvinden tijdens de raadscommissievergaderingen, maar waar de burgerleden geen stemrecht hebben of waar er een gewogen stemming plaatsvindt waarbij de stemmen van de commissieleden een verschillend gewicht bijdragen afhankelijk van het aantal raadszetel.

De aanzienlijke bevoegdheden en taken van raadscommissies in de praktijk zorgen ervoor dat burgerleden een vergelijkbare plek krijgen met raadsleden. De rol van

burgerleden hangt namelijk nauw samen met de rol van de raadscommissie. Slechts zeer sporadisch wordt onderscheid gemaakt tussen raadsleden en burgerleden op het gebied van meedoen aan politiek debat, stemrecht of volwaardig lid zijn van een raadscommissie. Eerder werd ervan uitgegaan dat het vergaren van informatie uit de samenleving en dat betrekken bij de politieke besluitvorming een taak zou zijn die primair aan de volksvertegenwoordiger toekomt. In de huidige praktijk kijken raadsleden en burgerleden anders tegen de rol van het burgerlid aan en zien zij mogelijkheden om ook een politieke rol aan burgerleden toe te kennen. Een aantal opmerkingen van burgerleden zijn bijvoorbeeld:

“Omdat ik als burgerlid woordvoerder ben op een bepaald dossier, ben ik niet alleen verantwoordelijk voor inbreng vooraf, maar ook voor terugkoppeling achteraf en verantwoording naar burgers. Daarmee verschil ik weinig, ook qua volksvertegenwoordiging, met de raadsleden in mijn fractie.”

“In mijn fractie verdelen wij de onderwerpen die onder het bereik van de raadscommissies vallen tussen raadsleden en burgerleden. Tijdens de commissievergadering ben ik verantwoordelijk voor de onderwerpen die mij zijn toebedeeld. Daarmee is mijn positie in de fractie gelijk aan die van een raadslid, met het verschil dat ik niet mag deelnemen aan raadsvergaderingen.”

“Omdat wij als fractieassistenten [burgerleden] ook beëdigd zijn, kunnen wij volwaardig meedoen op de schakborden van de raad enerzijds en de achterban anderzijds. Deelname aan politiek debat is in dat opzicht meer dan logisch.”

Raadsleden en burgerleden verschillen in hun rol dus niet veel: beiden hebben een vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie. Of die rol politiek mag worden ingevuld, is in de praktijk nog minder vanzelfsprekend. De helft van de gemeenten lijkt daar zo over te denken.

Geheimhouding

In alle gemeenten vinden de vergadering van raadscommissies in beginsel openbaar plaats en zijn de behandelde stukken in beginsel openbaar. In ongeveer 80% van de gemeenten kunnen de raadscommissies overeenkomstig artikel 86 Gemeentewet besloten vergaderen en kunnen de commissieleden beslissen of over de inhoud van de stukken en het verhandelde geheimhouding zal gelden. In deze gemeenten krijgen de burgerleden veelal toegang tot alle informatie met betrekking tot de geagendeerde onderwerpen. Daaronder vallen ook de vertrouwelijke stukken. Voor de burgerleden geldt evenals voor raadsleden dat zij de informatie onder zich moeten houden en niet mogen delen. Een burgerlid zegt daarover:

“Om mijn werkzaamheden voor de commissie goed te kunnen verrichten, is het voor mij noodzakelijk dat ik ook inzage krijg in de vertrouwelijke stukken en

aanwezig mag zijn tijdens besloten vergaderingen van de raadscommissie. Daardoor ben ik een volwaardig commissielid.”

In een aantal gemeenten is er zelfs een speciale geheimhoudingsverklaring voorgeschreven, maar in de meeste gemeenten is dat niet het geval. De reden daarvoor is dat burgerleden op grond van artikel 86 lid 1 Gemeentewet al een geheimhoudingsplicht hebben. Het schenden van de geheimhoudingsplicht kan een misdrijf zijn. Wanneer een raadscommissie geheimhouding heeft opgelegd over de behandelde stukken kan deze de geheimhouding opheffing zolang de raadscommissie zich met het verhandelde niet heeft gericht tot de gemeenteraad. Heeft een raadscommissie zich wel met het verhandelde gericht tot de raad, dan kan alleen de raad besluiten om de geheimhouding op te heffen.

In een klein deel van de gemeenten vindt in het geheel geen besloten raadscommissievergaderingen plaats. Veelal is dat het geval bij raadscommissies die zich enkel bezighouden met de feitelijke informatievoorziening. In deze gemeenten kan er alleen in de raad besloten vergaderd worden over onderwerpen die daarvoor in aanmerking komen. In een zeer gering aantal gemeenten zijn er wel besloten commissievergaderingen, maar hebben de burgerleden geen toegang tot de besloten raadscommissievergaderingen en mogen deze leden geen vertrouwelijke stukken inzien. Op het moment dat de deuren van de commissievergadering sluiten, moeten deze burgerleden de commissievergadering verlaten.

4.5 Concluderende observaties

In het overgrote deel van de gemeenten zijn er raadscommissies met burgerleden. Deze raadscommissies verrichten feitelijk raadswerk en staan daardoor ten dienste van de raad. De taken van de raadscommissies zien tegenwoordig namelijk vooral op de advisering van de raad en hebben steeds minder betrekking op het adviseren van het college. Raadscommissies zorgen daardoor voor een ontlasting van de raad. Aan het begrip raadscommissie wordt in de praktijk een meer flexibele interpretatie en invulling gegeven dan voorheen. Waar raadscommissies zich na de dualisering van het gemeentebestuur veelal alleen bezighielden met de voorbereiding van de besluitvorming van de raad en het in overleg treden met het college en de burgemeester, blijkt dat raadscommissies tegenwoordig steeds meer gericht zijn op het betrekken van burgers bij de lokale besluitvorming. Hoewel de wetgever dit bij de totstandkoming van de Wet dualisering gemeentebestuur niet concreet voor ogen had, zijn raadscommissies dit in de loop van de tijd steeds meer gaan doen. Artikel 82 Gemeentewet biedt daar ook alle ruimte voor, aangezien dit artikel uitdrukkelijke ruimte biedt aan de lokale behoeften, mits niet te buiten wordt gegaan aan de grenzen van dit artikel.

Zowel uit de Gemeentewet als uit de parlementaire geschiedenis blijkt niet precies wat het lidmaatschap van een burgerlid precies inhoudt. Dat komt doordat de wetgever daar niet uitdrukkelijk op in is gegaan. Desondanks is uit het onderzoek naar voren gekomen dat de meeste gemeenten eenzelfde hoedanigheid toekennen aan de

burgercommissielidmaatschap als het raadslidmaatschap. Dat blijkt onder meer uit het gegeven dat de burgerleden altijd verbonden zijn aan een bepaalde raadsfractie of politieke groepering, de rol en functie die burgerleden krijgen toebedeeld, dat de artikelen 10, 11, 12, 13, 14 en 15 van de Gemeentewet overwegend op burgerleden van overeenkomstige toepassing worden verklaard en dat de benoemingsprocedure van de burgerleden in de praktijk grote gelijkenissen vertoont met die van raadsleden.

In de praktijk is wel er een onderscheid te vinden in de functie van de burgerleden commissieleden. Dit verschil in de functie hangt samen met de rol van een raadscommissies. Enerzijds zijn er raadscommissies met enkel een informerende en beeldvormende rol, terwijl er anderzijds veel raadscommissies zijn met een meer beraadslagende rol. In het eerste type raadscommissies ziet de functie van een burgerlid op het verzamelen van informatie, zodat de raad daarover een weloverwogen uitspraak of beslissing kan nemen. In het tweede type raadscommissie heeft de functie van een burgerlid grote overeenkomsten met die van een raadslid. In een dergelijke raadscommissie houdt een burgerlid zich niet alleen bezig met de informatieverzameling, maar neemt dit commissielid veelal ook deel aan het politieke debat. Daardoor heeft een burgerlid vaak eenzelfde rol als een raadslid, zij het dat zo'n commissielid niet mag deelnemen aan de uiteindelijke besluitvorming in de raad. In veel gemeenten vertoont het burgercommissielidmaatschap sterke overeenkomsten met het raadslidmaatschap, waardoor logischerwijs ook aansluiting gezocht wordt bij de eisen die gelden voor het raadslidmaatschap. Een burgerlid oppert om die reden:

“De functie van burgerlid en raadslid lijken zodanig op elkaar, dat ook de faciliteiten, zoals politiek verlof, vergoeding en ambtelijke ondersteuning, meer gelijk zouden moeten worden gesteld. Democratie vraagt om investering: zij moet goed worden gefaciliteerd. Dat mag dan ook best wat kosten, zodat er een verhouding is tussen wat je erin stopt en wat je eruit haalt.”

5. Conclusie: *frequently asked questions*

De conclusies van dit onderzoek zijn de vorm van *frequently asked questions*.

Zijn burgerleden in raadscommissies een nieuw verschijnsel?

Ja en nee. De wetgever maakt al sinds 1964 mogelijk dat niet-verkozen burgers lid zijn van raadscommissies. Van deze mogelijkheid is echter lange tijd niet veel gebruik gemaakt. Nog bij de dualisering in 2002 overwoog de wetgever dat nagenoeg overal in raadscommissies overwegend raadsleden zaten. Slechts in een enkel geval maakten kleine fracties gebruik van lijststopvolgers in raadscommissies. Inmiddels is het fenomeen dermate ingeburgerd dat er op verschillende plekken maximale aantallen burgerleden per fractie zijn ingevoerd. In 2016 werd geschat dat er 5900 burgerleden waren. Een handmatige telling op basis van openbare bronnen levert op dat in 2020 ongeveer 5000 burgerleden actief zijn in 355 gemeenten. Kortom: hoewel de mogelijkheid van burgerleden in raadscommissies dus al uit 1964 stamt is de schaal waarop er nu gebruikt van wordt gemaakt wel nieuw.

Waarom heten ze overal anders?

In Nederland kennen we institutionele autonomie en een open commissiestelsel: alle gemeenteraden mogen – binnen een paar grenzen – zelf bepalen of ze commissies instellen, hoe ze heten, wat ze doen en wie erin mogen zitten. Daarom zijn er in de praktijk minstens 39 namen om burgerleden van raadscommissies aan te duiden. Overigens maakt ook de naam van een commissie voor de wet niet uit. Alle commissies waarin de besluitvorming van de plenaire raad wordt voorbereid zijn raadscommissies in zin van artikel 82 Gemeentewet. Het begrip raadscommissie kent een zogenaamde ‘materiële definitie’. Daardoor zijn de waarborgen uit de wet overal van toepassing waar het raadswerk wordt voorbereid.

Waarom worden burgerleden in raadscommissies benoemd?

De wetgever heeft in de loop der tijd verschillende redenen gehad om burgerleden in raadscommissies mogelijk te maken. Dat is allereerst het verlichten van de werklust van raadsleden en het mogelijk maken dat ook kleine raadsfracties aan alle commissies kunnen deelnemen. Daarnaast zou via burgerleden van commissies ook specifieke deskundigheid bij burgers aangeboord kunnen worden en ten slotte is democratische vernieuwing een motief. Al deze redenen komen in de praktijk voor, maar het vaakst is sprake van raadscommissie als een mini-gemeenteraad ter ondersteuning van het werk van de gemeenteraad.

Zijn burgerleden in raadscommissies ondemocratisch?

Burgerleden worden niet democratisch verkozen door de inwoners van een gemeente, maar veelal op voordracht van een fractie door de raad benoemd. Daarmee hebben ze geen directe democratische legitimatie. Dat betekent echter niet dat burgerleden helemaal ondemocratisch zijn. Veel gemeenten stellen dezelfde eisen aan burgerleden als aan raadsleden, zowel voor benoeming en ontslag als voor wat politieke binding

betreft. Op deze manier wordt democratische legitimatie ‘nagemaakt’, zonder dat de door de kiezer bepaalde stemverhouding in de raad wordt geraakt. Burgerleden kunnen immers alleen deelnemen aan de discussie in raadscommissies.

Moeten burgerleden op een kandidatenlijst hebben gestaan?

Dat hoeft alleen als dit vereiste is opgenomen in een verordening van de gemeente. De wetgever stelt dit niet verplicht. Welke eisen aan burgerleden worden gesteld is namelijk een lokaal-autonome keuze van de gemeenteraad. Deze eisen moeten wel zijn vastgelegd in een gemeentelijke verordening. Vier op de tien gemeenten verplicht burgerleden om op de kandidatenlijst ten tijde van de laatste verkiezingen van de fractie die zij vertegenwoordigen te hebben gestaan. Deze gemeenten hechten dus sterker belang aan de democratische legitimatie van het commissiewerk. Bovendien vindt op deze manier een extra *screening* van potentiële commissieleden plaats. Gemeenten die hier geen gebruik van maken of het vereiste hebben afgeschaft, geven aan dat zo’n streng vereiste aan de weg staat van praktische ondersteuning van het commissie- en raadswerk. Vooral in kleine gemeenten zou het vereiste niet overeenkomen met de behoefte aan ondersteuning.

Moeten burgerleden lid zijn van een politieke partij?

Dat hoeft alleen als dit vereiste is opgenomen in een verordening van de gemeente. Welke eisen aan burgerleden worden gesteld is namelijk een lokaal-autonome keuze van de gemeenteraad. Deze vereisten moeten zijn vastgelegd in een gemeentelijke verordening. In de praktijk stelt 5% van de gemeenten deze verplichting aan burgerleden. Gemeenten die het strengere vereiste van op de kieslijst staan stellen, vereisen impliciet ook lidmaatschap van een politieke partij.

Wanneer wordt het primaat van de raad doorbroken?

Gemeenteraden zijn in hoge mate vrij bij het inregelen van hun eigen commissiestelsel, maar een raadscommissie met burgerleden mag nooit de plenaire raad overschaduw. Burgerleden kunnen de raad in zijn taak ondersteunen door gelijktrekking van het commissiewerk met het raadswerk, het gelijktrekken van de werkwijze, bescherming van raads minderheden en het bieden van een goede rechtspositie. Tegelijkertijd moet de eindverantwoordelijkheid van de raad en democratische legitimatie van diens besluitvorming intact blijven. Dat geldt met name voor het adviserende en voorbereidende karakter van de werkzaamheden, het voorzitterschap van raadscommissies, het uitgangspunt dat raadscommissies primair commissies van raadsleden zijn en dat zij geen bestuurs- of onderzoeksbevoegdheden kunnen hebben. Of sprake is van een doorbreking van het primaat van de raad, hangt vervolgens af van de omstandigheden in de gemeente.

Moet de raad een voordracht van een burgerlid volgen?

Dit hangt af van de regels die in een lokale verordening zijn gesteld. Als die bepalen dat lijstvolgorde of voordracht van een fractie bepalend is, dan moet de raad die regels

in een concreet geval volgen. Is er echter ruimte om een afweging te maken, dan *mag* de gemeenteraad voorgedragen burgerleden weigeren te benoemen. Benoemingsbesluiten hebben geen externe werking en zijn niet gericht op rechtsgevolg. De beslissing om iemand al dan niet te benoemen tot burgerlid is daardoor niet vatbaar voor vernietiging.

Mag een raadscommissie uit alleen burgerleden bestaan?

Nee. De wet schrijft nog altijd voor dat de voorzitter van een raadscommissie een verkozen raadslid is. Bovendien is het door de wet weliswaar niet verboden om een raadscommissie voor de rest uit burgerleden samen te stellen, maar de wetgever ging ervan uit dat het in de praktijk niet zou gebeuren dat raadscommissies wél als een minigemeenteraad zouden gaan functioneren maar in het geheel niet uit gekozen raadsleden zou bestaan. Die verwachting blijkt terecht.

Mag een burgerlid hetzelfde als een raadslid?

De Gemeentewet maakt geen relevant onderscheid tussen de wel verkozen en niet verkozen leden van raadscommissie: beiden zijn onschendbaar voor wat ze zeggen en beiden vallen onder de geheimhouding. Ten aanzien van de interne besluitvorming in de raadscommissie mag evenmin verschil worden gemaakt: *one man one vote*. Gewogen stemmingen zijn ook in raadscommissies niet toegestaan. Ook de meeste verordeningen maken in de praktijk geen verschil tussen wel verkozen niet verkozen leden van de raadscommissies.

Hoeveel vergoeding mag een burgerlid krijgen?

Burgerleden kunnen vergoedingen krijgen voor het bijwonen van commissievergaderingen. De vergoeding op basis van het Rechtspositiebesluit Bpa varieert tussen de €63,92 in de kleinste gemeenten en €168,88 in de grootste. Is een burgerlid verhinderd bij een commissievergadering, dan ontvangt dit commissielid geen vergoeding. Gemeenten die meer willen betalen kunnen dat doen via een vrijwilligersvergoeding of eventueel via artikel 3.4.2. Rechtspositiebesluit dpa. De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat de vergoeding voor het bijwonen van de commissievergaderingen naar boven kan afwijken als ‘een commissielid op grond van zijn bijzondere beroepsmatige deskundigheid op het taakgebied van de commissie voor deelneming aan haar werkzaamheden is aangetrokken’ (sub a) en ‘als een commissielid ten aanzien waarvan de vergoeding niet geacht kan worden in een redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van zijn taak en de omvang van de door hem te verrichten arbeid’ (sub b). De hoogte van een vergoeding voor een burgerlid is in dit geval niet gelimiteerd.

Hebben burgerleden recht op andere ondersteuning?

Naast een vergoeding voor het bijwonen van een commissievergadering hebben commissieleden recht op een reiskostenvergoeding voor het bijwonen van vergaderingen en reis- en verblijfkosten voor reizen binnen de gemeente ter uitoefening

van hun functie. Op grond van art. 3.4.4 Rechtspositiebesluit dpa zijn een aantal vergoedingen en voorzieningen van overeenkomstige toepassing verklaard, waardoor commissieleden net als raadsleden hebben op: ICT-voorzieningen, vergoeding van scholingskosten, ‘zo nodig’ bewaking- en beveiligingskosten, kosten van het lidmaatschap van een beroepsvereniging en voorzieningen in verband met een beroepsziekte of dienstongeval. Een commissielid kan ook aanspraak maken op vergoeding voor een ‘noodzakelijke voorziening in verband met een functionele beperking’, maar daar is wel een proportionaliteitseis aan verbonden.

Burgerleden: reserveraadslid of beroepsinspreker?

Uit de geschiedenis en de theorie van de burgerleden in het commissiestelsel volgen grofweg twee mogelijkheden om het fenomeen te duiden. Burgerleden kunnen een vehikel voor democratische vernieuwing zijn in de zin dat het burgerlidmaatschap van commissies ruimte biedt aan alternatieven voor de partijdemocratie. Raadscommissies met gelote leden zouden daar een voorbeeld van zijn. Het gaat dan om *bú*urgerleden, met accent aan het begin van het woord, als een aparte groep ter onderscheiding van partijgebonden politici. De tweede mogelijkheid om het fenomeen van burgerleden in raadscommissies te duiden is juist een versteviging van de gemeenteraad in de vertegenwoordigende partijdemocratie. Het gaat dan om het ontlasten van raadsleden en (daarmee) om het versterken van de gemeenteraad door ook de (net) niet verkozen leden van de kieslijst bij het raadswerk te betrekken. Het accent ligt in deze duiding meer bij de overeenkomsten tussen burgerleden en raadsleden dan bij de verschillen. Het zijn burgerlédén van raadscommissies. Uit het nu uitgevoerde onderzoek blijkt duidelijk dat burgerleden van raadscommissies in de praktijk uitdrukking van de tweede gedachte zijn. Ze verstreken de raad zoals die is.

Is de (rechts)positie van burgerleden in raadscommissies goed geregeld?

Hoewel de Gemeentewet commissievergaderingen in bijna alle opzichten gelijk stelt met raadsvergaderingen, is het burgerlidmaatschap van deze raadscommissies verder in de wet niet geregeld. De voorwaarden voor het raadslidmaatschap worden door de wet niet van overeenkomstige toepassing verklaard op de burgerleden die raadswerk doen. In de praktijk doen gemeenteraden dat overigens zelf vaak wel. Zij verklaren in hun verordeningen de regels voor het raadslidmaatschap van overeenkomstige toepassing op de burgerleden. Dit gebeurt meer naar mate de taken van raadscommissies en de rollen van de burgerleden daarvan politiek van karakter zijn en dichter bij raadswerk zitten. Dat is ook logisch. Daarmee gaat er uiteindelijk in de praktijk niet zoveel mis. Maar een fenomeen dat inmiddels zo’n hoge vlucht heeft genomen als de burgerleden in raadscommissies verdient een betere verankering in de Gemeentewet. Meerwaarde is er daarbij met name te halen in het beter expliciteren van de relatie tussen de taken van een raadscommissie (informerend, beeldvormend, oordeelsvormend, politiek voorbereidend enz.), de rollen van burgerleden daarin en de mate waarin de bepalingen voor raadsleden van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

Hoe kunnen burgerleden verder worden gestimuleerd?

Gegeven het feit dat raadscommissies *de facto* mini-gemeenteraden zijn geworden en gezien de conclusie van dit rapport dat burgerleden van raadscommissies als reserveraadsleden functioneren, is het maken van zo min mogelijk onderscheid tussen burgerleden en raadsleden waarschijnlijk de *silver bullet* van het burgerlidmaatschap. Uit de interviews komt dat in ieder geval sterk naar voren. Burgerleden die óók worden beëdigd, óók mogen meepraten over geheime onderwerpen en óók fatsoenlijke ondersteuning krijgen, voelen zich volwaardig en gewaardeerd. Omgekeerd lijkt niets zo fnuikend voor het enthousiasme als het gevoel voor spek en bonen mee te doen. Wie het fenomeen van de burgerleden dus wil stimuleren in de wijze waarop het nu functioneert moet zoveel mogelijk verschillen opheffen. Dat kan op alle niveaus. In artikel 82 lid 3 Gemeentewet kan het toch al verwarrende zinnetje ‘voor zover het de benoeming betreft van leden van de raad’ worden verwijderd, zodat de burgerleden ook meewegen in de evenwichtigheid van de samenstelling. In het Rechtspositiebesluit Bpa kan de kloof tussen de vergadervergoeding van een commissielid en de toelage voor een raadslid enigszins worden gedicht, bijvoorbeeld door een groter aandeel van de vergoeding te koppelen aan het bijwonen van vergaderingen. In de lokale verordeningen over fractieondersteuning kan explicieter worden vermeld of en zo ja op welke ondersteuning burgerleden aanspraak kunnen maken. En ten slotte zijn er veel feitelijke mogelijkheden om een gelijkwaardige positie van burgerleden te bewaken. Variërend van postvakjes tot beschikbare werkplekken en activiteiten van de Nederlandse Vereniging van Raadsleden. Al die dingen tellen mee. Burgerleden hebben een fijne neus voor de vraag of ze werkelijk serieus worden genomen.