

Vergaderjaar 2009–2010

30 902

Wijziging van de Gemeente- en Provinciewet in verband met de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur

Nr. 17

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 april 2010

Op 12 maart 2009 (kamerstuk 30 902, nr. 16) vond met de vaste commissie voor BZK een Algemeen Overleg plaats over mijn brief van 17 december 2008, betreffende «de Staat van de dualisering».¹ Ik heb daarbij toegezegd uw Kamer te zullen informeren over de immuniteit van (niet-)raadsleden in bijzondere voorbereidende vergaderingen, de mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding en over het aftreden van wethouders.² Met deze brief informeer ik u hierover, met dien verstande dat ik mij ten aanzien van tussentijdse raadsontbinding en het aftreden van wethouders moet beperken tot het schetsen van de stand van zaken.

Inmiddels is een nieuwe wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in voorbereiding, waarin ook een aantal van de door mij in het kader van de Staat van de dualisering gedane voorstellen zal worden meegenomen.

Immuniteit

Artikel 82 van de Gemeentewet bepaalt dat de raad raadscommissies kan instellen die de besluitvorming van de raad voorbereiden en met het college en de burgemeester kunnen overleggen. De raad regelt de samenstelling van de raadscommissies. Ook niet-raadsleden kunnen lid zijn van een raadscommissie. In de praktijk spreekt men dan ook wel van «burgerraadsleden». Doorgaans zijn dit personen die op de kandidatenlijst hebben gestaan. De enige beperkingen die de wet op het punt van de samenstelling aanbrengt, is dat de voorzitter raadslid moet zijn en dat de burgemeester en de wethouders geen lid kunnen zijn van een raadscommissie.

De immuniteit (alsmede het verschoningsrecht) van raadsleden is geregeld in artikel 22 van de Gemeentewet. Het toepassingsbereik is ruimer dan alleen raadsleden: de immuniteit geldt voor de leden van het

¹ Kamerstukken II 2008/09, 30 902, nr. 15 herdruk.

² Kamerstukken II 2008/09, 30 902, nr. 16, p. 34.

gemeentebestuur, dus ook de burgemeester en de wethouders, alsmede andere personen die deelnemen aan de beraadslaging. Diegenen die deelnemen aan de beraadslaging kunnen niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen zij in de vergadering hebben gezegd of schriftelijk hebben overgelegd. Het vijfde lid van artikel 82 Gemeentewet verklaart onder andere artikel 22 van overeenkomstige toepassing. Dat betekent dat in geval van een raadscommissie de immuniteit geldt voor alle deelnemers aan de beraadslaging.

Sinds de invoering van de dualisering is men in een aantal gemeenten overgegaan tot een andere opzet van de raads- en commissievergaderingen. Het Actieprogramma lokaal bestuur heeft hier recent een publicatie over uitgebracht.¹ In sommige gemeenten is men overgegaan tot het afschaffen van de raadscommissies ex artikel 82 Gemeentewet. In plaats daarvan heeft men gekozen voor bijzondere voorbereidende vergaderingen, waarvoor artikel 84 Gemeentewet («andere commissies») de grondslag biedt. Dikwijls doet men dit omdat dan met externe voorzitters kan worden gewerkt, dit in tegenstelling tot bij raadscommissies. Een externe voorzitter zou het debat aantrekkelijker maken en is daarnaast in de beleving van veel raadsleden politiek neutraal ten opzichte van een collega-raadslid die een raadscommissie moet voorzitten. Belangrijk verschil ten opzichte van raadscommissies is echter dat artikel 22 Gemeentewet niet van overeenkomstige toepassing is op andere commissies. Dit betekent dat bij bijzondere voorbereidende vergaderingen ex artikel 84 Gemeentewet dus geen sprake is van immuniteit.

Ik acht dit onderscheid juist. Raadscommissies zijn nu eenmaal van een andere orde en hebben formeel gezien een andere taak dan de andere commissies. Ik heb echter wel oog voor de ontwikkelingen in de praktijk, waarover ook met de VNG is gesproken. Daarin manifesteert zich met name de wens van gemeenten om ook bij raadscommissies met externe voorzitters te kunnen werken. Ik wil dan ook voorstellen om bij de volgende wijziging van de Gemeentewet die ruimte te creëren. Dit zou erop neerkomen dat het vierde lid van artikel 82 Gemeentewet kan vervallen, zodat het op grond van het eerste lid aan de raad is om regels te stellen ten aanzien van het voorzitterschap.² In geval van een raadscommissie ex artikel 82 Gemeentewet geldt er immuniteit voor al degenen die aan de beraadslaging deelnemen, dus ook de voorzitter. Het maakt wat dat betreft niet uit of een raadslid voorzitter is of dat sprake is van een externe voorzitter. Met een wijziging in bovenstaande zin is het niet nodig – en overigens ook niet wenselijk – de immuniteit uit te breiden naar andere commissies ex artikel 84 Gemeentewet.

Tussentijdse raadsontbinding

Tijdens het AO is ook gesproken over de mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding. De introductie van een generiek ontbindingsinstrument vergt zoals bekend wijziging van de Grondwet. Zoals ik ook aangaf tijdens het AO moet dit vraagstuk worden bezien in samenhang met andere relevante constitutionele aspecten, zoals het hoofdschap van de raad. In reactie op de inbreng van uw Kamer heb ik toegezegd in een notitie de verschillende varianten van tussentijdse raadsontbinding te zullen schetsen, zodat daarover een discussie kan plaatsvinden. Ik ben echter nog in afwachting van het evaluatieve onderzoek naar Hoofdstuk 7 van de Grondwet, dat wordt uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen, de Radboud Universiteit Nijmegen en het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis. De oplevering hiervan is helaas vertraagd. Ik acht het niettemin van belang dat de uitkomsten van dit onderzoek kunnen worden betrokken bij de discussie over de varianten van tussentijdse raadsontbinding.

¹ «Op het tweede gezicht. Gemeentelijke vergaderpraktijken nader beschouwd», Den Haag 2009.

² Een dergelijke wijziging zal ook worden voorgesteld ten aanzien van artikel 80, vierde lid, van de Provinciewet.

Vooruitlopend hierop is afgelopen najaar op initiatief van BZK onder de lidstaten van de Raad van Europa een enquête verricht naar de mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding in de diverse lidstaten. Van de 47 lidstaten hebben in totaal 31 landen gereageerd. De uitkomsten zijn in een schematisch overzicht verwerkt en treft u hierbij als bijlage aan.¹ In het merendeel van deze lidstaten is tussentijdse raadsontbinding, al dan niet onder voorwaarden, mogelijk. Doorgaans is het een orgaan van een hogere overheid dat tot ontbinding bevoegd is. Voor zover het lokale bestuursstelsel vergelijkbaar is met het Nederlandse, biedt dit mogelijk handvatten voor het overleg met uw Kamer over de nog te verschijnen notitie.

Aftredende wethouders

Ik heb toegezegd de oorzaken van het tussentijds aftreden van wethouders te onderzoeken en dit te betrekken bij het formuleren van criteria voor de staat van het lokaal bestuur over drie jaar. Deze toezegging doe ik gestand via het tweejaarlijkse trendrapport «Staat van het bestuur». Dit trendrapport geeft inzicht in de stand van zaken en ontwikkelingen in het decentraal bestuur. Rond Prinsjesdag komt de Staat van het bestuur 2010 uit. Daarin zullen onder meer cijfers worden opgenomen over mutaties in bestuursfuncties. Tegelijkertijd begint binnenkort in opdracht van het ministerie een kwalitatief onderzoek naar de oorzaken van het tussentijds aftreden van wethouders. De resultaten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden voor de Staat van het bestuur 2012.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

¹ Memorandum d.d. 6 oktober 2009, LR-IC(2009)12 Bil. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer