

Conclusie: frequently asked questions

De conclusies van dit onderzoek ‘Burgerleden in raadscommissies’ 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 lijstopvolgers 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 werklast 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 overschaduwen. Burgerleden kunnen de raad in zijn taak ondersteunen door gelijktrekking van het commissiewerk met het raadswerk, het gelijktrekken van de werkwijze, bescherming van raadsminoriteiten 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 *burgerleden*, 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 *burgerleden* 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.

[Download hier het volledige rapport](#)