Circulaire – toelichting wettelijke bepalingen over commissies in de Provinciewet en Gemeentewet

Juridische grondslag
Artikel 80, 81 en 82 Provinciewet en artikel 82, 83 en 84 Gemeentewet

Doelstelling
Toelichten van de wettelijke bepalingen in de Provinciewet en Gemeentewet over het commissiestelsel, om te verduidelijken wanneer sprake is van een commissie in de zin van deze wetten en welke vereisten gelden indien een commissie wordt ingesteld.

Inhoudsopgave

0. Inleiding 3
1. De commissies in de Gemeentewet en de Provinciewet 4
Raadscommissies en Statencommissies (artikel 82 Gemeentewet en artikel 80 Provinciewet) . 4
Bestuurscommissies (artikel 83 Gemeentewet en artikel 81 Provinciewet) 5
Overige commissies (artikel 84 Gemeentewet en artikel 82 Provinciewet) 6
2. Instelling en samenstelling van de commissies 8
Benoeming en ontslag 8
Evenwichtige vertegenwoordiging 8
Voorzitterschap 9
3. Taken en bevoegdheden commissies 10
Taken en bevoegdheden raads- en Statencommissies 10
Taken en bevoegdheden bestuurscommissies 10
Taken en bevoegdheden overige commissies 10
4. Rechtspositionele aspecten 12
Vergoedingen 12
Voorzieningen 12
5. Overige zaken 13
Immuniteitsregeling bij commissies 13
Immuniteit bij raadscommissies (artikel 82 Gemeentewet) 13
Immuniteit bij door de raad ingestelde bestuurscommissies (artikel 83 Gemeentewet) 13
Immuniteit bij door het college of door de burgemeester ingestelde bestuurscommissies (artikel 83 Gemeentewet) 13
Besloten vergaderingen en geheimhoudingsplicht 14
Nieuw sinds 1 april 2023 14
6. Voorbeelden uit de praktijk 16
Invulling van raadscommissies 16
Vergoedingen 16
Voorbeeld toepassing circulaire 17
7. Conclusie 18

0. Inleiding

Al sinds 1851 maken gemeentebesturen gebruik van verschillende typen commissies. Deze commissies adviseren of ondersteunen bijvoorbeeld de raad, het college of de burgemeester. In 1964 werd het open commissiestelsel geïntroduceerd, om de afstand tussen het (gemeente)bestuur en de burger te verkleinen en om het gemeentebestuur, dat steeds meer taken had gekregen, te ontlasten. Vanaf dat moment werd het ook mogelijk voor niet-gekozen burgers om lid te worden van een commissie. Het commissiestelsel zoals we het op dit moment kennen dateert van het jaar 2002, toen de Wet dualisering gemeentebestuur in werking trad. Sinds dat moment onderscheidt de Gemeentewet (en de Provinciewet) drie categorieën commissies: de raadscommissies, de bestuurscommissies en de overige commissies. Omdat het hier gaat om een open stelsel, is er in de praktijk sprake van een breed scala aan veelsoortige commissies die allemaal onder één van de drie wettelijke categorieën vallen.

In de praktijk is, mede als gevolg van de uiteenlopende benamingen die aan de commissies worden gegeven, echter niet altijd meer duidelijk voor de betrokkenen in gemeenten zelf dat sprake is van een commissie in de zin van de Gemeentewet en dat dus ook het wettelijk kader van toepassing is dat die wet biedt voor commissies. Met deze circulaire wordt beoogd onduidelijkheden over dit wettelijk kader die in de praktijk worden ervaren weg te nemen en de vraag te beantwoorden wanneer een bepaalde vergaderstructuur (of een bepaald orgaan) wel en wanneer deze niet onder het wettelijke commissiestelsel valt. Daartoe worden ter illustratie enkele voorbeelden uit de praktijk genoemd, maar daarmee wordt nadrukkelijk geen uitputtend overzicht gegeven van alle varianten en benamingen die voorkomen in de praktijk. Met deze circulaire wordt ook beoogd om zichtbaar te maken hoe open het commissiestelsel is vormgegeven en toe te lichten welke consequenties dit open stelsel heeft voor de praktijk. In deze circulaire wordt in de meeste gevallen gesproken over de gemeente en de gemeentelijke organen. Hetgeen dat wordt beschreven geldt echter ook voor de provincie en de provinciale organen, tenzij anders wordt aangegeven.

In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende typen commissies die de wet kent. In hoofdstuk 2 tot en met 5 wordt vervolgens het wettelijk kader voor de commissies uiteengezet; achtereenvolgens wordt daarbij ingegaan op de instelling en samenstelling, de taken en bevoegdheden, de rechtspositionele aspecten en de overige wettelijke aandachtspunten voor commissies. Ten slotte wordt in het zesde hoofdstuk een aantal voorbeelden beschreven die spelen in de praktijk, die in sommige gevallen vragen oproepen over wat wettelijk wel en niet kan en/of wat wettelijk wel of niet geregeld is. De circulaire wordt afgesloten met een conclusie.

1. De commissies in de Gemeentewet en de Provinciewet

De Gemeentewet en de Provinciewet onderscheiden drie typen commissies: de raadscommissie (of Statencommissie), de bestuurscommissie en de overige commissie. De verschillende categorieën commissies en de achtergrond hiervan worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

Raadscommissies en Statencommissies (artikel 82 Gemeentewet en artikel 80 Provinciewet)
In de eerste plaats biedt de Gemeentewet gemeenteraden de mogelijkheid om raadscommissies in te stellen. De Provinciewet biedt diezelfde mogelijkheid als het gaat om Statencommissies.

Volgens de wettekst kunnen raadscommissies besluitvorming van de raad voorbereiden en overleggen met het college of de burgemeester. Deze commissies kunnen worden omschreven als de commissies waarin feitelijk raadswerk wordt verricht.[1] Het werk dat door de voltallige raad wordt verricht, kan deels ook in een raadscommissie worden gedaan. Raadscommissies kunnen echter geen besluiten in juridische of politieke zin nemen. Hiervoor is dus altijd besluitvorming in de raadsvergadering zelf noodzakelijk. In de praktijk kan per gemeente verschillen welke invulling wordt gegeven aan een ingestelde raadscommissie. Denkbaar is dat in de commissiefase enkel informatieverstrekking plaatsvindt, commissievergaderingen zijn dan primair gericht op voorbereiding van het inhoudelijke debat over een bepaald onderwerp. In sommige gemeenten wordt ook het daadwerkelijke politieke debat in de raadscommissies gevoerd, waarna in de raadsvergadering wordt besloten over de voorliggende voorstellen.

Wat van belang is om te vermelden, is dat de term 'raadscommissie' een materieel begrip is. Dat betekent dat elke vergaderstructuur die wordt ingesteld om zich bezig te houden met de voorbereiding van de besluitvorming door de raad, niet zijnde de raadsvergadering, een raadscommissie is. Het is daarbij niet van belang welke naam aan een vergaderstructuur wordt gegeven. Hieruit volgt dat het wettelijk kader van artikel 82 Gemeentewet niet alleen geldt voor vergaderstructuren waaraan in de praktijk de naam 'raadscommissie' is gegeven, maar voor alle gremia waarin de besluitvorming van de raad wordt voorbereid. Het moet dan wel gaan om een vergaderstructuur met een min of meer permanent karakter. Ad hoc overleggen die op incidentele basis plaatsvinden hier niet onder. Gemeenten hebben veel vrijheid als het gaat om het inrichten van een vergaderstructuur op basis van artikel 82 Gemeentewet. Ook als niet met vaste commissies wordt gewerkt maar op andere wijze invulling wordt gegeven aan het voorbereiden van de raadsvergadering, is artikel 82 Gemeentewet van toepassing.

Van bepaalde niet in de wet geregelde gremia, zoals het presidium en het fractievoorzittersoverleg (ook wel het seniorenconvent genoemd), heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vastgesteld dat deze niet als raadscommissie in de zin van artikel 82 van de Gemeentewet moeten worden beschouwd.[2] Dit is een uitzondering. Voor het overige kunnen niet-incidentele

[1] *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 73.
[2] Zie ABRvS 3 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU0394.

vergaderstructuren die zich bezighouden met de voorbereiding van de besluitvorming door de raad onder de noemer 'raadscommissie' worden geschaard.

Naast de taak de besluitvorming in de raad voor te bereiden, wordt in de wet ook expliciet vermeld dat raadscommissies kunnen overleggen met het college of de burgemeester. Zowel de wethouders als de burgemeester hebben dan ook het recht om deel te nemen aan vergaderingen van een raadscommissie. Daarbij moet wel worden aangetekend dat raadscommissies primair adviseur van de raad zijn; het overleg met college dan wel burgemeester is dan ook gericht op kaderstelling en controle en het afleggen van verantwoording door het college.[3]

In de praktijk worden aan raadscommissies vele verschillende benamingen gegeven en ook de invulling kan sterk verschillen. In hoofdstuk 6 wordt hierop nader ingegaan.

Bestuurscommissies (artikel 83 Gemeentewet en artikel 81 Provinciewet)
Een tweede type commissie is de bestuurscommissie. Bestuurscommissies worden in het leven geroepen om bevoegdheden uit te oefenen die worden overgedragen door een ander orgaan. De regel die hierbij geldt, is dat het orgaan dat een bestuurscommissie instelt alleen bevoegdheden aan deze commissie kan overdragen die het zelf heeft. In de gemeente kan de raad bijvoorbeeld een of meer van zijn bevoegdheden overdragen aan een door hem ingestelde bestuurscommissie, met inachtneming van de beperkingen die artikel 156 van de Gemeentewet hieraan stelt. Aan een door het college ingestelde bestuurscommissie kan het college een of meer collegebevoegdheden overdragen. Ook de burgemeester kan een bestuurscommissie instellen en bevoegdheden overdragen aan deze commissie. Hoewel de wet spreekt van overdracht van bevoegdheden, dus delegatie, is het ook mogelijk dat bevoegdheden in mandaat worden uitgeoefend door een bestuurscommissie. In dat geval oefent de bestuurscommissie bevoegdheden uit in naam en onder verantwoordelijkheid van het orgaan dat de bestuurscommissie heeft ingesteld. Het instellend orgaan kan de bestuurscommissie instructies geven over die uitoefening. Aangezien een bestuurscommissie niet ondergeschikt is aan het orgaan dat haar heeft ingesteld, moet de commissie instemmen met het aan haar mandateren van een bepaalde bevoegdheid. Mandaat kan niet worden verleend als de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.[4]

Een bestuurscommissie kan worden ingesteld om bevoegdheden uit te oefenen ten aanzien van een deel van het grondgebied van een gemeente. Dit is een verschil met de raadscommissie. Het is daarmee mogelijk om een bestuurscommissie de invulling van een territoriale commissie te geven. Daarbij is het wel goed om te vermelden dat een territoriale bestuurscommissie niet hetzelfde is als de voormalige deelgemeenten, die in 2014 zijn afgeschaft en dat de bevoegdheden van deze territoriale bestuurscommissies minder ruim zijn dan die waarover de deelgemeenten konden beschikken.
Een bestuurscommissie kan ook bevoegdheden op een of meer specifieke thema's krijgen.

Voorbeelden van bestuurscommissies zijn bijvoorbeeld een klachtencommissie of een welstandscommissie. Een voorbeeld van een bestuurscommissie die door de raad wordt ingesteld is de werkgeverscommissie, waaraan de raad de uitoefening van de werkgeversfunctie ten aanzien van raadsleden en de griffier kan overdragen. Sommige bestuurscommissies worden zowel ingesteld op grond van artikel 83 Gemeentewet als op grond van een bijzondere wet. Een voorbeeld hiervan is de Wmo-raad. In die gevallen

[3] *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10d, p. 21-22.
[4] Zie artikel 10:3, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht

geldt altijd ook het wettelijk kader van artikel 83, naast eventuele geldende bepalingen in de betreffende bijzondere wet.

Overige commissies (artikel 84 Gemeentewet en artikel 82 Provinciewet)
Ten slotte biedt de wet ook de mogelijkheid andere commissies dan raadscommissies en bestuurscommissies in te stellen. Deze 'restcategorie' laat zien dat sprake is van een open commissiestelsel.

Commissies die onder deze categorie vallen zijn bijvoorbeeld advies- of onderzoekscommissies, maar ook de agendacommissie, het presidium en het fractievoorzittersoverleg kunnen als overige commissie worden ingesteld.[5] Ook kan het gaan om wijk- of dorpsraden.

In de praktijk is van belang goed in het oog te houden of in een bepaald geval sprake is van een bestuurscommissie of van een overige commissie. Zoals hieronder aan de orde zal komen, zijn de toepasselijke regels namelijk verschillend voor deze twee categorieën. Als het orgaan dat een commissie instelt bevoegdheden overdraagt aan die commissie, gaat het om een bestuurscommissie en niet om een overige commissie. Indien een orgaan een commissie wenst in te stellen met het doel om bevoegdheden over te kunnen dragen, zal dus voor een bestuurscommissie gekozen moeten worden.

Voor zowel bestuurscommissies als overige commissies geldt dat altijd een formeel instellingsbesluit nodig is, wil er sprake zijn van een commissie. Dit is een verschil met de raadscommissie, waarbij het gaat om een materieel begrip. Elke vergaderstructuur die wordt ingesteld om zich bezig te houden met de voorbereiding van de besluitvorming door de raad, niet zijnde de raadsvergadering, is een raadscommissie.

Waterschappen en commissies
De hierboven genoemde bepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet hebben geen equivalent in de Waterschapswet. Hoewel ook de waterschappen in de praktijk verschillende commissies kunnen kennen, is het wettelijk kader zoals in deze circulaire uiteen wordt gezet niet van toepassing op commissies van waterschappen.

De Waterschapswet bevat geen mogelijkheid tot het overdragen van bevoegdheden van een bestuursorgaan aan een commissie, zoals dat in de Gemeente- en Provinciewet geregeld is voor de instelling van bestuurscommissies. De Waterschapswet (artikel 51b) bevat wel de mogelijkheid om de behandeling van verzoekschriften aan [een ombudsman of] een ombudscommissie op te dragen. Voor een ombudscommissie gelden derhalve de bepalingen van de Waterschapswet. Het komt in de praktijk voor dat waterschappen commissies instellen door middel van een verordening en een bijbehorend reglement van orde. In artikel 55c, eerste en vierde lid, van de Waterschapswet wordt geheimhouding ten aanzien van commissies geregeld.

Uiteraard staat het de waterschapsbesturen vrij om bij de instelling en vormgeving van eventuele commissies, indien zij daartoe besluiten, wel inspiratie te putten uit de wijze waarop de Gemeentewet respectievelijk de Provinciewet dit voor gemeenten en provincies regelt, daarbij rekening houdend met de wettelijke kaders die de Waterschapswet daarvoor biedt.

[5] Indien een presidium of fractievoorzittersoverleg als overige commissie wordt ingesteld, kan de burgemeester wel voorzitter zijn van de commissie maar geen lid. Het is van belang dat te regelen in het Reglement van Orde.

WolBES en commissies
In de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) zijn wel vergelijkbare bepalingen opgenomen over commissies als in de Gemeente- en de Provinciewet, waarbij opgemerkt moet worden dat deze wet enkel de mogelijkheid biedt eilandsraadscommissies en overige commissies in te stellen. Bestuurscommissies worden in de WolBES niet mogelijk gemaakt. In de herziening van de WolBES die op dit moment in voorbereiding is wordt ook de mogelijkheid een bestuurscommissie in te stellen waaraan bevoegdheden kunnen worden overgedragen in de WolBES opgenomen.[6]

Deelconclusie
Concluderend, de meeste overlegstructuren binnen het gemeentebestuur, anders dan de raad en het college, zijn commissies in de zin van artikel 82, 83 of 84 Gemeentewet. Dat betekent dat op die overlegstructuren de voorwaarden gelden die in die artikelen zijn opgenomen. Deze voorwaarden worden uitvoeriger besproken in de volgende hoofdstukken. Om voor iedereen duidelijk te maken dat die voorwaarden gelden, en welke dat in het specifieke geval precies zijn, is het aan te bevelen om bij de oprichting van een commissie duidelijk kenbaar te maken op grond van welk artikel deze commissie wordt ingesteld. Uiteraard zijn er ook informele activiteiten die niet onder artikel 82, 83 of 84 Gemeentewet vallen, zoals bijvoorbeeld werkbezoeken, heisessies met de gehele raad en bijeenkomsten waarbij de leden van een fractie technische vragen kunnen stellen aan ambtenaren. Het is wel van belang dat tijdens dit soort informele activiteiten geen voorbereiding van de besluitvorming plaatsvindt. Daarvoor dient van het wettelijke commissiestelsel gebruik te worden gemaakt, met alle waarborgen die daarbij horen.

[6] Het wetsvoorstel is in consultatie sinds 19 juni 2023 en te vinden op: Overheid.nl | Consultatie Herzieningswet WolBES en FinBES (internetconsultatie.nl).

2. Instelling en samenstelling van de commissies

Benoeming en ontslag
De Gemeentewet stelt weinig regels over de benoeming en het ontslag van leden van de verschillende commissies. Deze zaken moeten door het instellend orgaan worden vastgelegd wanneer een commissie in het leven wordt geroepen. Toch zijn er enkele belangrijke zaken waarvoor de wet richting geeft. In de Gemeentewet (artikel 82) is vastgelegd dat de gemeenteraad de leden van de raadscommissie benoemt en dat de raad verplicht is daarbij voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in de raad vertegenwoordigde groepen te zorgen (zie ook *'Evenwichtige vertegenwoordiging'* hieronder). De voorzitter is altijd een raadslid.[7]

Het is niet mogelijk om wethouders of de burgemeester als lid te benoemen in raadscommissies. Verder staat het de gemeenteraad vrij om raadscommissies samen te stellen. Hierover zijn geen verdere regels in de Gemeentewet opgenomen. Er worden dus ook geen regels gesteld aan de woonplaats van een commissielid of aan het aantal leden van een raadscommissie. Dit betekent dat zowel raadsleden als niet-raadsleden benoemd kunnen worden in commissies. In artikel 10 tot en met 15 Gemeentewet zijn voorwaarden opgenomen voor het raadslidmaatschap, waaronder het vereiste in de betreffende gemeente te wonen en de Nederlandse nationaliteit. Gemeenteraden kunnen er voor kiezen deze voorwaarden ook van toepassing te verklaren op commissieleden die geen lid zijn van de raad, door dit te regelen in het reglement van orde. De wet verplicht daar echter niet toe.

Voor het instellen van bestuurscommissies zijn evenmin veel regels gesteld in de Gemeentewet. Wel moet het besluit tot de instelling van bestuurscommissies altijd gepubliceerd worden op grond van de Bekendmakingswet. Ook moet er rekening mee worden gehouden dat in een bestuurscommissie die wordt ingesteld door de gemeenteraad geen leden vanuit het college benoemd mogen worden en omgekeerd geldt dat in bestuurscommissies die worden ingesteld door het college of de burgemeester geen raadsleden benoemd mogen worden. Maar buiten deze beperking is het instellende orgaan vrij in wie het benoemt tot lid van een bestuurscommissie.

Over het ontslag van de leden van de verschillende typen commissies regelt de wet niets. Het is dan ook aan de raad om hierover desgewenst regels te stellen in een verordening, vanzelfsprekend met inachtneming van relevante (andere) wettelijke bepalingen.

Ten aanzien van de overige commissies wordt in de wet niets geregeld over de benoeming en het ontslag van de leden van deze commissies. Ook hiervoor geldt dan ook dat hierover op gemeentelijk niveau regels kunnen worden vastgesteld. Wel dient ook het besluit tot de instelling van een overige commissie te worden gepubliceerd.

Evenwichtige vertegenwoordiging
De evenwichtige vertegenwoordiging die volgt uit artikel 82 Gemeentewet en geldt voor raadscommissies, dient als waarborg om de verhoudingen in raadscommissies niet te veel te laten afwijken van de verhoudingen in de gemeenteraad zelf. Evenwichtige vertegenwoordiging geldt alleen voor raadsleden die benoemd worden en dus niet voor de eventuele overige leden in een raadscommissie. Het is dus niet zo dat leden van een

[7] Een initiatiefwetsvoorstel om dit vereiste uit de wet te schrappen was na aanvaarding in de Tweede Kamer aanhangig bij de Eerste Kamer, maar is in 2023 ingetrokken.

raadscommissie die geen raadslid zijn, wel lid moeten zijn van een bepaalde politieke partij of op een kieslijst moeten hebben gestaan.

Strikte evenredigheid is hierbij niet nodig. Een fractie hoeft dus niet exact hetzelfde percentage van het totaal aantal zetels in de commissie te hebben als in de gemeenteraad zelf. De wettelijke verplichting om voor evenredigheid te zorgen is bedoeld om een zekere mate van spreiding te garanderen tussen de verschillende raadsfracties. Het is hierbij niet verplicht dat elke fractie vertegenwoordigd is in elke raadscommissie. Wel staat de norm er aan in de weg dat een bepaalde fractie uit alle raadscommissies gehouden wordt.

De gedachte achter de verplichte spreiding is dat kleine fracties hiermee in bescherming worden genomen. Als een raad veel commissies instelt, ligt namelijk het risico op de loer dat kleinere fracties niet aan alle commissies kunnen deelnemen. De verplichte evenwichtige vertegenwoordiging zorgt ervoor dat kleine fracties ook de kans krijgen betrokken te zijn bij het werk dat in de commissies wordt verricht.

Voor bestuurscommissies en 'overige commissies' geldt de verplichting van evenwichtige vertegenwoordiging niet. Ten aanzien van bestuurscommissies is in de wet vastgelegd dat het orgaan dat de commissie instelt (de raad, het college of de burgemeester) de samenstelling van die commissie regelt

Voorzitterschap
Voor raadscommissies geldt dat alleen een verkozen raadslid voorzitter kan zijn van een raadscommissie. Dit hangt samen met het feit dat een raadscommissie intrinsiek raadswerk verricht. Hiermee is tevens geregeld dat er altijd tenminste één raadslid onderdeel moet zijn van een raadscommissie. Ook bij het verdelen van de voorzitterschappen van de verschillende raadscommissies, dient gezorgd te worden voor een zekere spreiding over de raadsfracties.

Voor bestuurscommissies en overige commissies worden weinig eisen gesteld aan het voorzitterschap. De wet bepaalt alleen dat raadsleden geen lid mogen zijn van een door het college of burgemeester ingestelde bestuurscommissie of overige commissie. Derhalve kunnen raadsleden ook geen voorzitter of lid zijn van een door het college of burgemeester ingestelde bestuurscommissie of overige commissie. Omgekeerd kunnen wethouders en de burgemeester ook geen voorzitter of lid zijn van een door de raad ingestelde bestuurscommissie of overige commissie.

3. Taken en bevoegdheden commissies

Taken en bevoegdheden raads- en Statencommissies
De raad regelt de taken en bevoegdheden van een raadscommissie op het moment dat deze commissie wordt ingesteld. De raad kan zijn eigen bevoegdheden niet overdragen aan een raadscommissie, dat kan hij alleen doen aan een door hem ingestelde bestuurscommissie.

De taken van raadscommissies zullen in de praktijk vaak worden ingedeeld per beleidsterrein. Voor elke afzonderlijke raadscommissie kan dan in de verordening worden geregeld met welk beleidsterrein die commissie zich bezighoudt. Zo kan er bijvoorbeeld een raadscommissie zijn die zich bezighoudt met sociale zaken, een raadscommissie financiën, etc. Een raadscommissie adviseert de raad dan ook over onderwerpen en besluiten die vallen onder het beleidsterrein waar de commissie zich mee bezighoudt. Ook de overleggen met het college of de burgemeester zullen specifiek over dat beleidsterrein gaan.

Als de raad de bevoegdheden van de raadscommissies regelt, gaat het enkel om bevoegdheden die betrekking hebben op de interne organisatie en werkwijze van de commissie zelf. Zo kan bijvoorbeeld worden geregeld hoe raadsleden tijdens een commissievergadering van hun bevoegdheden als raadslid gebruik kunnen maken en op welke wijze de leden van de raad inzage hebben in de stukken waarop een raadscommissie geheimhouding heeft gelegd. Zoals hierboven aangegeven, kan de raad zijn eigen bevoegdheden niet overdragen aan een raadscommissie.

De taken en bevoegdheden van raadscommissies kan de raad regelen in een verordening op de raadscommissies. Hiervoor heeft de VNG een modelverordening gemaakt. Het is ook mogelijk de taken en bevoegdheden van raadscommissies te regelen in het reglement van orde.

Taken en bevoegdheden bestuurscommissies
Het orgaan dat een bestuurscommissie instelt (de raad, het college of de burgemeester) moet de taken en bevoegdheden van deze commissie regelen. Dat betekent echter niet dat de bevoegdheden van een bestuurscommissie uitputtend worden geregeld op het moment dat die commissie wordt ingesteld. Raad, college, dan wel burgemeester kan namelijk eigen bevoegdheden overdragen aan een bestuurscommissie die het zelf heeft ingesteld. Vaak zal de regeling van de bevoegdheden van een bestuurscommissie apart worden vastgesteld, op het moment dat concrete bevoegdheden worden overgedragen aan de bestuurscommissie.

Als het college of de burgemeester voornemens is een bevoegdheid over te dragen aan een door hem ingestelde bestuurscommissie, heeft de gemeenteraad de wettelijke bevoegdheid om vooraf wensen en bedenkingen naar voren te brengen. De reden voor deze waarborg is dat de overdracht van bevoegdheden aan een bestuurscommissie invloed heeft op de politieke verantwoording aan de raad over de uitoefening van deze bevoegdheden. De raad kan de bevoegdheidsoverdracht van het college of de burgemeester aan een bestuurscommissie uiteindelijk echter niet tegenhouden.

Taken en bevoegdheden overige commissies
Wat betreft de taken en bevoegdheden van overige commissies is in de Gemeentewet niets geregeld. Het orgaan dat zo'n commissie instelt, kan dit eventueel regelen maar is

daar wettelijk niet toe verplicht. In de praktijk zal een overige commissie andere taken hebben dan een raadscommissie of een bestuurscommissie. Te denken valt bijvoorbeeld aan het doen van feitelijk onderzoek. Aan een overige commissie kunnen geen bevoegdheden worden overgedragen.

4. Rechtspositionele aspecten

Voor commissieleden gelden niet volledig dezelfde regels ten aanzien van de rechtspositie als voor raadsleden. De betreffende bepalingen zijn te vinden in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers en in de Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers.

Vergoedingen
Leden van commissies die zijn ingesteld op grond van artikel 82, 83 of 84 Gemeentewet hebben recht op een vergoeding per bijgewoonde vergadering op grond van artikel 3.4.1 van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers. Afhankelijk van de gemeentegrootte geldt hiervoor een bepaald, vastgesteld bedrag. Op grond van artikel 3.4.2 kan de gemeenteraad een hogere vergoeding vaststellen voor een commissielid vanwege zijn bijzondere beroepsmatige deskundigheid op het taakgebied van de commissie en indien de vergoeding op basis van artikel 3.4.1, eerste lid, niet in redelijke verhouding staat tot de taak.

Onder bepaalde voorwaarden kan de presentievergoeding van commissieleden worden aangemerkt als een vrijwilligersvergoeding. Op deze manier kan deze onbelast verstrekt worden. Per persoon kan in een jaar maximaal €190 per maand én maximaal €1.900 (cijfers 2023) per jaar aan vrijwilligersvergoedingen worden ontvangen (dubbele eis). Zie voor meer informatie paragraaf 16 van de circulaire van 10 december 2019: 191204-Circulaire gemeenten-Specifieke aandachtspunten Rechtspositiebesluit dpa | Circulaire | Politieke ambtsdragers

Voorzieningen
Voor de leden van commissies worden in artikel 3.4.4 een aantal artikelen voor raadsleden van overeenkomstige toepassing verklaard. Commissieleden hebben op die wijze aanspraak op reis- en verblijfskosten, ICT-middelen, scholing, en zo nodig op de vergoeding van bewakings- en beveiligingskosten en vergoeding van de kosten van het lidmaatschap van een beroepsvereniging. Ook een (vergoeding van een) noodzakelijke voorziening in verband met een structurele functionele beperking moet aan een commissielid worden verstrekt; uiteraard moet deze voorziening wel proportioneel zijn. Ten slotte heeft een commissielid ook aanspraak op de voorzieningen in verband met een beroepsziekte of een dienstongeval.

Het college is belast met de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Rechtspositiebesluit. Op het moment dat de gemeenteraad burgerleden benoemt in commissies is het college dan ook verplicht, vanwege de hierboven genoemde van overeenkomstige toepassing verklaarde artikelen uit het Rechtspositiebesluit, om aan hen de bijbehorende rechtspositionele voorzieningen te verstrekken.

5. Overige zaken

Immuniteitsregeling bij commissies

Immuniteit bij raadscommissies (artikel 82 Gemeentewet)
De ratio van de immuniteitsregeling en het verschoningsrecht zoals neergelegd in artikel 22 Gemeentewet is dat een raadslid binnen een raadsvergadering zijn opvattingen vrij moet kunnen verkondigen, zonder het risico te lopen dat hij voor de inhoud daarvan in rechte ter verantwoording kan worden geroepen. Het toepassingsbereik van artikel 22 Gemeentewet is breder dan alleen raadsleden. De immuniteit geldt ook voor leden van het gemeentebestuur (burgemeester en wethouders), en ook voor andere personen die deelnemen aan de beraadslaging van de raad (bijvoorbeeld een ambtenaar die door de raad is gevraagd om advies te geven of een burger die komt inspreken). De immuniteit geldt voor hetgeen in de vergadering mondeling is gezegd of aan de raad schriftelijk is overlegd.

Artikel 82 lid 5 Gemeentewet verklaart artikel 22 Gemeentewet van overeenkomstige toepassing op vergaderingen van raadscommissies. Bij de totstandkoming van de Wet dualisering gemeentebestuur was het uitgangspunt dat burgerleden in raadscommissies zich niet belemmerd moeten voelen in het uiten van hun mening in commissievergaderingen. Op het punt van de immuniteit dient er daarom geen onderscheid te worden gemaakt tussen raadsleden en burgerleden in raadscommissies.

Daarom geldt in een raadcommissievergadering, net als bij een raadsvergadering, dat leden van de raadscommissie (zowel raadsleden als burgerleden) 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 Rechtsvordering over hetgeen zij tijdens een vergadering van een raadscommissie hebben gezegd of schriftelijk aan de raadscommissie hebben overlegd.

Immuniteit bij door de raad ingestelde bestuurscommissies (artikel 83 Gemeentewet)
Zowel raadscommissies als door de raad ingestelde bestuurscommissies, die bevoegdheden van de raad hebben gekregen, doen intrinsiek raadswerk. Op vergaderingen van dergelijke commissies zijn een aantal bepalingen die gelden voor raadsvergaderingen daarom van overeenkomstige toepassing. Dat geldt zoals eerder gezegd voor de openbaarheid. Maar ook voor de hierboven behandelde immuniteit.

Immuniteit bij door het college of door de burgemeester ingestelde bestuurscommissies (artikel 83 Gemeentewet)
Leden van het college van burgemeester en wethouders (en anderen die deelnemen aan de beraadslaging van het college) genieten op grond van artikel 57 Gemeentewet civielrechtelijke en strafrechtelijke immuniteit. In artikel 83 Gemeentewet is echter ten aanzien van door het college ingestelde bestuurscommissies niets vermeld over artikel 57 Gemeentewet. Ook in de memorie van toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur is hierover niets vermeld. In de memorie van toelichting is zelfs het volgende opgenomen: *'De regeling van immuniteit en verschoning dient uitsluitend van toepassing te zijn op commissies die raadsbevoegdheden uitoefenen of anderszins raadswerk verrichten. Om die reden is bij de regeling van dergelijke commissies (raadscommissies, deelraden en door de raad ingestelde bestuurscommissies) voorzien in een regeling van immuniteit en verschoning en is niet langer een dergelijke regeling voor commissies in het algemeen opgenomen. Het huidige artikel 94 wordt daarom*

geschrapt.' Uit dit citaat volgt dat de regeling van immuniteit en verschoning uitsluitend geldt voor commissies die intrinsiek raadswerk doen. Daarmee gelden de immuniteitsregeling en het verschoningsrecht niet voor de door het college of door de burgemeester ingestelde bestuurscommissies.

Immuniteit bij overige commissies (artikel 84 Gemeentewet)
De immuniteitsregeling en het verschoningsrecht gelden niet voor de door de raad, het college of de door de burgemeester ingestelde overige commissies.

Besloten vergaderingen en geheimhoudingsplicht

Op grond van artikel 23 en artikel 82 t/m 84 Gemeentewet kan een raadscommissie, bestuurscommissie of een andere commissie besluiten besloten te vergaderen, als uitzondering op de hoofdregel van openbare raads- en commissievergaderingen. Ten aanzien van besloten commissievergaderingen regelt de wet dat van rechtswege een geheimhoudingsplicht geldt omtrent de informatie die in die vergadering ter kennis van de aanwezigen komt. Bij een besloten vergadering mogen alle leden van de commissie deelnemen. Het doet er daarbij niet toe of een lid van de commissie afkomstig is uit de raad (of het college) of dat dit niet het geval is. De geheimhoudingsplicht geldt niet alleen voor de leden van de commissie, maar voor iedereen die bij de behandeling aanwezig was. Bovendien geldt de geheimhoudingsplicht voor ambtenaren die bij de besloten vergadering aanwezig waren.

Artikel 87 bepaalt daarnaast dat een raadscommissie, bestuurscommissie of overige commissie geheimhouding kan opleggen ten aanzien van schriftelijke informatie die bij die commissie berust. Een commissie kan deze informatie vervolgens onder geheimhouding verstrekken aan de raad, het college, de burgemeester en de rekenkamer. De geheimhouding geldt totdat de commissie of het orgaan dat deze commissie heeft ingesteld de geheimhouding opheft.

Op welke wijze de raad stukken kan inzien waarop een raadscommissie geheimhouding heeft opgelegd, bepaalt de raad zelf. Bij geheimhouding die is opgelegd door een bestuurscommissie bepaalt het orgaan dat de bestuurscommissie heeft ingesteld dit. Dit is met name van belang voor raadsminderheden die niet in een raadscommissie zijn vertegenwoordigd, omdat zij anders geen inzage zouden hebben in geheime stukken die in raadscommissies worden besproken. Deze inzage kan slechts worden geweigerd wegens strijd met het openbaar belang. Voor degenen die langs deze weg geheime stukken van een commissie hebben ingezien, geldt ook de geheimhoudingsplicht. Verstrekt het college of de burgemeester informatie onder geheimhouding aan een commissie waarin ook leden van de raad zitting hebben, dan verstrekt het college of de burgemeester deze informatie tevens aan de raad. Ook deze wettelijke norm beoogt een gelijke informatiepositie van raadsleden te bewerkstelligen.

Op de regel, dat de geheimhouding in acht wordt genomen totdat de betreffende commissie haar opheft, is een uitzondering mogelijk. Vanaf het moment dat de commissie zich met betrekking tot de geheime informatie tot de raad heeft gericht, is de raad bij uitsluiting bevoegd om de verplichting tot geheimhouding op te heffen.

Nieuw sinds 1 april 2023
Met de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur is beoogd de regeling omtrent het opleggen en opheffen van geheimhouding te verduidelijken en te

vereenvoudigen. Het onderdeel van deze wet dat de geheimhoudingsregeling wijzigt, is in werking getreden op 1 april 2023. Deze wet heeft onder andere de geheimhoudingsregeling voor alle gemeentelijke ambten ondergebracht in één apart hoofdstuk VA van de Gemeentewet (de nieuwe artikelen 87 t/m 89). Daarmee zijn de oude artikelen 25, 55 en 86 komen te vervallen.

Daarbij is geregeld dat een commissie informatie waar zij geheimhouding op heeft gelegd, kan verstrekken aan de raad, het college, de burgemeester en de rekenkamer. Ook is in deze wet opgenomen dat indien de geheimhouding is opgelegd door een commissie, de geheimhoudingsplicht door zowel de commissie als door het orgaan dat die commissie heeft ingesteld kan worden opgeheven. Tot slot bepaalt de wet sinds 1 april 2023 dat indien een lid van een door de raad ingestelde commissie de geheimhoudingsplicht schendt, dit lid bij besluit van de raad ten hoogste drie maanden kan worden uitgesloten van het ontvangen van geheime informatie.

6. Voorbeelden uit de praktijk

Als gevolg van het open vormgegeven commissiestelsel, komen in de praktijk veel verschillende vergaderstructuren voor die allemaal onder het wettelijk kader vallen dat in de vorige hoofdstukken is geschetst. Hieronder worden enkele voorbeelden genoemd en wordt daarnaast afzonderlijk ingegaan op burgerraadsleden.

Invulling van raadscommissies
Eerder werden al voorbeelden gegeven van bestuurscommissies en overige commissies die in de praktijk voorkomen. Ook aan de raadscommissie worden in de praktijk verschillende invullingen gegeven.

In de eerste plaats is uit de benaming voor een raadscommissie vaak niet direct af te leiden dat het om een raadscommissie gaat. Een dergelijke commissie zal in veel gevallen de naam hebben van het beleidsthema waar de commissie verantwoordelijk voor is, bijvoorbeeld de commissie Ruimte en Mobiliteit of de commissie Financiën.

Het komt ook voor dat in een bepaalde gemeente geen vaste commissies zijn ingesteld, maar dat in die gemeente wel structureel is voorzien in een regeling voor de voorbereiding van de besluitvorming in de raad in kleiner verband. Ook dergelijke vergaderstructuren vallen onder artikel 82 Gemeentewet. Zoals eerder vermeld vloeit dit voort uit het feit dat de raadscommissie een materieel begrip is.

Vergoedingen
In sommige gemeenten komt het voor dat er meerdere commissievergaderingen plaatsvinden op één avond. De vergoeding voor burgerleden wordt uitgekeerd per bijgewoonde vergadering. Dat kan betekenen dat burgerleden voor meerdere vergaderingen vergoed worden op één avond. Omdat de vergoeding wordt uitgekeerd per bijgewoonde vergadering kan er niet een vast bedrag per maand worden vergoed aan burgercommissieleden.

Omdat een commissievergadering een materieel begrip is hebben burgerleden recht op een vergoeding voor elke bijgewoonde vergadering die voldoet aan de eisen die gesteld zijn in artikel 82 van de Gemeentewet. In veel gemeenten speelt echter de vraag of elke informatiebijeenkomst of themabijeenkomst die georganiseerd wordt ook een commissievergadering is in de zin van artikel 82. Hierbij geldt dat wanneer de informatiebijeenkomst of themabijeenkomst gezien kan worden als voorbereidend raadswerk, een min of meer permanent karakter heeft en er voldaan wordt aan de eisen die voortvloeien uit art. 82 Gemeentewet – bijvoorbeeld het voorzitterschap van een gekozen raadslid – deze vergadering aangemerkt moet worden als commissievergadering. Burgerraadsleden dienen dan ook een vergoeding te krijgen voor het bijwonen van bijeenkomsten die hieraan voldoen.

In enkele gemeenten speelt de vraag of burgercommissieleden een vergoeding moeten krijgen voor het bijwonen van de raadsvergadering op de publieke tribune. Dit is niet het geval. Burgerraadsleden krijgen alleen een vergoeding voor deelname aan vergaderingen die bedoeld zijn ter voorbereiding op de raadsvergadering en waarin feitelijk raadswerk wordt verricht. Aanwezigheid bij de raadsvergadering op de publieke tribune geldt dan ook niet als deelname aan een commissievergadering en burgerraadsleden krijgen dan ook geen vergoeding hiervoor.

Het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers biedt geen grondslag voor het hanteren van een maximumbedrag aan te ontvangen vergoeding per jaar.

De aanwezigheid van inwoners, niet zijnde raadsleden of burgerraadsleden, bij een vergadering is op zichzelf geen belemmering voor het aanmerken van die vergadering als commissievergadering.

Een commissievergadering mag overal gehouden worden, dus ook in buurthuizen, op scholen of bij sportverenigingen. Wel is het van belang dat de dag, het tijdstip en de plaats van de vergadering tijdig openbaar worden gemaakt. De agenda en bijbehorende stukken moet openbaar worden gemaakt voorafgaand aan de vergadering.

Voorbeeld toepassing circulaire
In gemeente X is besloten dat de agendacommissie bepaalt of een bijeenkomst wordt aangemerkt als een commissievergadering of niet. De agendacommissie stelt de eis dat een vergadering pas kan worden aangemerkt als commissievergadering als de vergadering (online) wordt uitgezonden en als er een presentielijst is. Om die reden worden informatiebijeenkomsten die niet worden uitgezonden niet aangemerkt als commissievergadering. De agendacommissie vindt een vergadering waarbij inwoners, niet zijnde raadsleden of burgerraadsleden, aanwezig zijn ook geen commissievergadering.
De gemeente worstelt met het onderscheid tussen bijpraatmomenten en daadwerkelijke commissievergaderingen. Wanneer is iets een bijpraatmoment en wanneer is iets een commissievergadering zoals bedoeld onder artikel 82 van de Gemeentewet?

Toepassing:

Op basis van deze circulaire zou gemeente X moeten besluiten dat de gestelde eisen – afwezigheid van inwoners, uitzending van de vergadering en presentielijst – geen eisen zijn die voortvloeien uit artikel 82 van de Gemeentewet. Omdat een commissievergadering een materieel begrip is, zijn alle vergaderingen die voldoen aan de eisen gesteld in dat artikel commissievergaderingen. Burgerleden die bijeenkomsten bijwonen van die vergaderingen hebben recht op een vergoeding per bijgewoonde vergadering. Een openbare informatieavond die wordt voorgezeten door een raadslid en waar voorbereidend raadswerk plaatsvindt met een evenwichtige vertegenwoordiging van de raadsfracties, is dus een commissievergadering in de zin van art. 82 Gemeentewet.

Het advies aan deze gemeente zou zijn om bij al deze overlegvormen te verwijzen naar artikel 82 Gemeentewet om duidelijk te maken dat het hierbij commissievergaderingen betreft.

7. Conclusie

In deze circulaire is stilgestaan bij de verschillende typen commissies die de Gemeentewet en de Provinciewet noemen: de raadscommissie (of statencommissie), de bestuurscommissie en de overige commissie. Toegelicht is dat er sprake is van een open commissiestelsel, omdat in de wet niet limitatief is opgesomd wat voor soorten commissies er kunnen zijn. De categorie overige commissies biedt ruimte voor andere commissies naast de in de wet beschreven raadscommissies en bestuurscommissies, waardoor deze velerlei vorm aan kunnen nemen. Dat laatste geldt, zoals hiervoor duidelijk is geworden, in zekere mate ook voor de raadscommissies en de bestuurscommissies.

Hiervoor is beschreven dat een aantal zaken voor de verschillende typen commissies wordt vastgelegd in de wet, bij raadscommissies bijvoorbeeld de verplichte evenwichtige vertegenwoordiging van de raadsfracties en het voorzitterschap door een raadslid. Anderzijds is veel echter ook open gelaten om als gemeente (of provincie) zelf te regelen. Zo kunnen bijvoorbeeld bij verordening bepaalde vereisten die voor raadsleden gelden (zoals het woonplaatsvereiste) ook voor commissieleden niet zijnde raadsleden worden vastgelegd, maar de wet verplicht hier niet toe. Wel stelt de wet eisen aan de openbaarheid van zowel de agenda als van de vergadering zelf. Dit maakt het voor inwoners en geïnteresseerden mogelijk om te volgen waarover in de gemeente wordt gesproken, welke partijen daaraan deelnemen en wat hun inbreng is.

Het open stelsel, met veel ruimte voor eigen invulling door gemeenten en provincies, leidt in de praktijk soms tot vragen over wat wel en niet mag en wanneer het wettelijk kader van toepassing is. In deze circulaire is geprobeerd (een aantal van) deze vragen te adresseren. Om verwarring te voorkomen is aan te bevelen om, indien een commissie wordt ingesteld, altijd te vermelden dat deze commissie wordt ingesteld op grond van de Gemeentewet (of Provinciewet) en op grond van welk artikel uit deze wet. Zoals vermeld, kan het soms ook gaan om een commissie die daarnaast tevens wordt ingesteld op grond van een bijzondere wet, bijvoorbeeld de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning). In die gevallen is in ieder geval ook altijd het wettelijk kader in de Gemeentewet (of Provinciewet) van toepassing, naast eventuele geldende bepalingen in de betreffende bijzondere wet.

In het geval van raadscommissies is temeer van belang om expliciet te vermelden dat een commissie wordt ingesteld op grond van artikel 82 Gemeentewet, omdat dit gevolgen heeft voor de vergoeding van leden van die commissie die geen raadslid zijn en ook voor de immuniteit van aanwezigen tijdens een vergadering. Aangezien de raadscommissie een materieel begrip is en veel verschillende benamingen bestaan voor de vergaderingen en de (burger)leden van deze commissies, is het handig om voor iedereen duidelijk te maken dat de regels van artikel 82 van toepassing zijn. Ook als niet met vaste commissies wordt gewerkt maar op andere wijze invulling wordt gegeven aan het voorbereiden van de raadsvergadering, is artikel 82 Gemeentewet van toepassing.

Al met al biedt het bestaande wettelijk kader voor gemeentelijke en provinciale commissies veel ruimte voor een eigen invulling die past bij de lokale behoefte en werkwijze.

Nadere vragen
Met deze circulaire is beoogd meer duidelijkheid te verschaffen over de mogelijkheden die het huidige wettelijk kader ten aanzien van commissies biedt voor gemeenten en provincies. Voor eventuele nadere vragen kunt u ook contact opnemen met het ministerie van BZK via info.openbaarbestuur@minbzk.nl.