

Memo

Aan	:	het presidium van de gemeenteraad van Steenbergen
Van	:	R.A.J. Defilet
Afdeling	:	Griffie
Datum	:	18 september 2023
Onderwerp	:	Benoeming en waardering van burgerleden

Aan het presidium,

Het werk van de gemeenteraad is door de verschillende taakverzwaringen en complexiteit van dossiers zwaarder geworden. Burgerleden kunnen daarom, zeker bij kleine fracties, van onmisbare waarde zijn om een deel van deze werkzaamheden op te vangen en te ondersteunen bij de voorbereiding op de besluitvorming.

Met de invoering van het huidige vergadermodel in 2014 is de huidige rol en vorm van het burgerlidmaatschap vastgelegd. Nu bijna 10 jaar later is door het presidium gevraagd om een discussienota op te stellen over de rol van het burgerlidmaatschap. Er is gevraagd om in te gaan op in ieder geval de aspecten: A) werving, B) vergoeding en C) waardering.

In deze notitie zal allereerst ingegaan worden op de formele en juridische context van het burgerlidmaatschap. Daarna worden de drie hoofdonderwerpen besproken.

Voor deze notitie is gebruik gemaakt van diverse bronnen en documentatie en informatie van gemeentes uit de regio.

1. Terug naar de basis: wat is een burgerlid?

De Gemeentewet is de basis voor het wettelijk functioneren van en besluitvorming door de gemeenteraad. Zo worden in de wet zaken bepaald over integriteit, de orde van werkzaamheden, de wettelijke instrumenten en de bevoegdheden van de raad. In artikel 8 van de Gemeentewet is de maximale omvang van de gemeenteraad bepaald. Op dit moment nog valt de gemeente Steenbergen in de categorie 20.001-25.000 inwoners. Dat maakt dat de gemeenteraad bestaat uit 19 leden.

En wat staat er in de wet over burgerleden? Burgerleden hebben in de wet geen rol en zijn ook niet beschreven. In tegenstelling tot de benoeming, installatie en afscheid van raadsleden, is er in de wet niets geregeld over burgerleden. Vanwege dat hier geen wettelijke bepalingen over zijn, heeft de wetgever dit overgelaten aan de lokale overheid. In vrijwel iedere gemeenteraad kom je wel een vorm van een burgerlidmaatschap tegen, al heet die functie in bijna alle raden weer anders. Het haakje in de wet om burgerleden in te stellen is artikel 82 als het gaat om het instellen van commissies. In Steenbergen is de procedure rondom de werving en benoeming van burgerleden verwerkt in het reglement van orde. Bij de laatste actualisatie is bij de grondslag van het reglement ook artikel 82 toegevoegd.

Om als raadslid benoemd en toegelaten te worden gelden artikelen in de Kieswet en de Gemeentewet. Omdat in Steenbergen, en in vrijwel alle andere gemeentes, burgerleden ook toegang hebben tot niet openbare informatie is besloten om voordat een burgerlid

benoemd wordt de kandidaat te toetsen aan de hand van artikelen 10 t/m 15 van de Gemeentewet. Dit om mogelijke belangenverstremming en onverenigbaarheid van functies te voorkomen. Dat betekent echter niet dat een burgerlid dezelfde rechten heeft als een raadslid. Denk hierbij aan de deelname aan (besloten) raadsvergaderingen.

Raadsleden hebben het zogenaamde kiezersmandaat. Dit moet niet verward worden met gekozen met voorkeursstemmen. Het kiezersmandaat houdt in dat de gemeenteraad een afspiegeling is van de uitslag van de verkiezingen. Op basis van die uitslag wordt de gemeenteraad samengesteld wordt, worden de leden benoemd en mogen zij uitspreken, handelen en besluiten nemen (lees: het mandaat hebben) namens alle inwoners. Raadsleden worden benoemd door de voorzitter van het centraal stembureau op basis van de vastgestelde lijstvolgorde na de verkiezingen. Raadsleden kunnen om die reden ook niet ontslagen worden. Burgerleden worden voorgedragen door hun fractie hebben zodoende dit mandaat per definitie niet en mogen daarom ook niet deelnemen aan de besluitvormende vergadering. Bovendien kunnen burgerleden door hun fractie ontslagen worden.

Samenvattend:

De gemeenteraad van Steenbergen bestaat uit 19 leden. De gemeenteraad heeft de zelfstandige bevoegdheid om via het reglement of een commissieverordening burgerleden te benoemen (en te ontslaan). Hierbij bepaalt de gemeenteraad zelf de grondslag voor benoeming, ontslag, de werkzaamheden en invulling van het burgerlidmaatschap. De wettelijke grondslag voor het burgerlidmaatschap rust in artikel 82 van de Gemeentewet, maar daar houdt het dan ook ver op. Op welke wijze burgerleden benoemd worden, de hoogte van de vergoeding, tot welke stukken een burgerlid toegang heeft en welke faciliteiten en rechten een burgerlid heeft is geheel een lokale aangelegenheid.

A. De werving van burgerleden

De wijze van benoeming en ontslag van burgerleden is in Steenbergen ondergebracht in het reglement van orde, artikel 44, sub 3. In Steenbergen wordt tot op heden de systematiek toegepast dat burgerleden kandidaat waren bij de laatste verkiezingen. Hier zijn een paar redenen voor:

- Democratische legitimering: de democratische legitimiteit van de raad berust op het principe dat dit het enige orgaan is in het lokaal bestuur dat direct wordt gekozen door de inwoners. En hoewel burgerleden geen stem hebben in de politieke besluitvorming, hebben zij wel een rol in het politieke discussie en meningsvorming. Maar wie vertegenwoordigt een burgerlid? Zij zijn immers niet gekozen. Zodoende dat er wel een connectie blijft met de verkiezingen door middel van de kieslijst.
- Herkenbaarheid van de verkiezingsuitslag: inwoners hebben op een bepaalde partij gestemd en soms ook een persoonlijke voorkeur uitgesproken voor bepaalde personen van wie zij vinden dat zij in staat zijn om hun ideeën en standpunten uit te dragen. Maar als de verkiezingen zijn geweest, komen deze personen vervolgens niet meer terug. Heeft de persoonlijke voorkeursstem dan wel zin gehad en herkennen inwoners zich dan nog in hun vertegenwoordiging?
- Checks aan de voorkant: in het kader van het samenstellen van de kandidatenlijst heeft een kandidatencommissie met de kandidaten gesproken en is er zo mogelijk gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een gratis VOG aan te vragen. Mede in het kader van ondermijning weet je als politieke partij aan de voorkant wie je binnenhaalt en beschikking geeft over informatie.

- Het burgerlidmaatschap als logische stap naar het raadslidmaatschap: het burgerlidmaatschap kan beschouwd worden als een goede vingeroefening en een opstapje naar het raadswerk. Door deel te nemen van de reguliere cyclus kan er een goed beeld worden gevormd van het raadswerk. Indien wisselingen in de raad zich voordoen is het burgerlid goed voorbereid om de zetel over te nemen.

Echter, zoals in het bovenstaande is vastgesteld is het instellen van het burgerlidmaatschap een lokale aangelegenheid en kunnen hierover ook standpunten veranderen. Een rondgang in de regio leert dat er overeenkomsten zijn tussen gemeentes, maar ook verschillen. In de meeste gemeentes is de verplichting om op de kieslijst te hebben gestaan vervallen. Al wordt door enkele gemeentes aangegeven dat hoewel de koppeling er niet meer is vrijwel alle burgerleden alsnog afkomstig zijn van de kieslijst. In Rucphen wordt een tussenvariant toegepast. Daar is de afspraak gemaakt dat in de eerste helft van de bestuursperiode de burgerleden afkomstig dienen te zijn vanuit de kieslijst. Na twee jaar vervalt deze verplichting, met als argument om ruimte te geven aan nieuw talent.

Samenvattend:

Zoals hierboven aangegeven het werven en benoemen van burgerleden een lokale aangelegenheid. Er zijn argumenten om de koppeling te behouden met de kieslijst, maar voor de flexibiliteit van een partij om nieuwe mensen voor te dragen en eventueel nieuw talent aan te boren, is het te beargumenteren om de koppeling met de kieslijst los te laten (al dan niet gedeeltelijk, zoals in Rucphen wordt toegepast).

Overwegingen en kanttekeningen

- Op het moment dat een burgerlid wordt gedragen door een fractie, vindt er op dit moment een toetsing plaats door een commissie onderzoek geloofsbrieven. Bij de controle van de geloofsbrieven wordt er gekeken naar dezelfde gronden als bij de installatie van een raadslid. Het is sterk aan te bevelen om deze toetsing te handhaven, omdat je hiermee mogelijke integriteitsvraagstukken kan voorkomen, of in ieder geval bespreekbaar kan maken.
- Daarnaast is het sterk aan te bevelen om voor beoogd burgerleden die niet op de kieslijst te hebben gestaan een VOG aan te vragen. Vanwege dat de burgerleden worden benoemd op voordracht van de partij, is het daarbij voorstelbaar dat de kosten voor de VOG gedragen worden door de partij.
- Indien u besluit om de koppeling met de kieslijst los te laten, kan dat betekenen dat u de impliciete vereiste van lidmaatschap van een politieke partij loslaat. Indien u hiervoor kiest, biedt dat de mogelijkheid voor afgesplitste fracties (zonder partij en kieslijst) om burgerleden voor benoeming voor te dragen.

Mocht ervoor gekozen worden om het burgerlidmaatschap volledig los te koppelen van zowel de kieslijst als ook de politieke partij, wordt u als kanttekening meegegeven dat wel sprake moet zijn van een gedegen selectie aan de deur en er voorkomen moet worden dat binnen het burgerlidmaatschap teveel "doorgaand verkeer" plaatsvindt. Hiermee wordt bedoeld dat de huidige burgerleden voortkomen uit een politieke partij, daar een band en een verbondenheid mee hebben opgebouwd en voor sommigen het burgerlidmaatschap wordt gezien als een opstapje naar het raadslidmaatschap. Op het moment dat er geen sprake meer is van verbondenheid of loyaliteit aan een politieke partij kan een burgerlid al snel de handdoek in de ring gooien, omdat het werk achteraf gezien te zwaar is, de interesse afneemt, het werk niet aan verwachtingen voldoet of dat blijkt dat het burgerlid niet functioneert.

Dit kan een integriteitsrisico als ook een financieel risico met zich meebrengen.

- Het aantal mensen die inzage heeft in geheime documenten wordt groter. Daarmee neemt het risico op 'onbewust lekken' toe. Dit risico kan gedeeltelijk ondervangen worden door het laten ondertekenen van een geheimhoudingsverklaring, maar als het lek eenmaal heeft plaatsgevonden is het dichten hiervan lastig.
- Daarnaast moeten ook alle burgerleden bediend worden door de griffie en de ambtelijke organisatie. Denk bijvoorbeeld aan informatieverstrekking, vragen beantwoorden, ondersteuning bij gebruik GO en ICT, extra werk voor de personeels- en salarisadministratie, etc. Het zal voor de afzonderlijke taakvelden moeilijk in uren te kwantificeren zijn, maar ieder burgerlid erbij of wisseling binnen de raad betekent zowel incidenteel (benoeming, ICT, kennismaking/uitleg werkwijze door de griffier etc.) als structureel extra werk (o.a. ondersteuning door de griffie en ICT).

Mocht u besluiten om de werkwijze rondom de werving en benoeming van burgerleden los te laten, dan vereist dit een wijziging van het reglement van orde en/of het opstellen van een commissieverordening.

B. Vergoeding

In Steenbergen wordt de vergoeding voor de raadsleden en burgerleden uitgekeerd volgens de bepalingen in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers. Voor burgerleden wordt de vergoeding gehanteerd zoals die is bedoeld voor commissieleden. Dat is op dit moment € 91,28 per vergadering. Dit bedrag wordt jaarlijks opnieuw geïndexeerd.

Het rechtspositiebesluit kent echter ruimte voor lokaal maatwerk.

In artikel 3.4.2. staat het volgende:

De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat de vergoeding voor het bijwonen van de vergaderingen van de commissie naar boven afwijkt van de vergoeding, bedoeld in [artikel 3.4.1, eerste lid](#), ten aanzien van:

- een commissielid dat op grond van zijn bijzondere beroepsmatige deskundigheid op het taakgebied van de commissie voor deelneming aan haar werkzaamheden is aangetrokken, en*
- 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.*

De meeste gemeentes in de regio volgen de vergoedingssystematiek zoals bepaald in het rechtspositiebesluit. In enkele gemeentes, waaronder Breda en Bergen op Zoom wordt wel van het normbedrag afgeweken. In Breda wordt dit beargumenteerd volgens lid b van het bovenstaande artikel. Daar is de vergoeding voor burgerleden bepaald op € 330,- per maand (dus niet per aanwezige vergadering) omdat burgerleden meer doen dan alleen vergaderen.

Mocht u besluiten om af te wijken van het rechtspositiebesluit, dient u een gemotiveerd te besluiten wat u redelijk en billijk vindt ten aanzien van de vergoeding.

Indien u besluit de hoogte (en eventueel de systematiek) van de vergoeding van de burgerleden te wijzigen, dan dient hiervoor de rechtspositieverordening gewijzigd te worden.

C. Waardering

In het presidium is de vraag gesteld om het te kunnen hebben over de immateriële waardering van de burgerleden. Ofwel: de blijk van waardering. In de dagdagelijkse praktijk wordt er geen onderscheid gemaakt tussen raadsleden en burgerleden. Burgerleden hebben dezelfde toegang tot ondersteuning vanuit de griffie en de ambtelijke organisatie, kunnen alle stukken inzien en worden uitgenodigd voor alle raadsactiviteiten. De enige merkbare verschillen zijn gebaseerd op wat er is bepaald in de Gemeentewet.

Aan de griffiers in de regio is gevraagd hun ervaringen te delen ten aanzien van de waardering van burgerleden. De Steenbergse werkwijze wordt door vrijwel alle griffiers ook toegepast. In de meeste gemeenten wordt aan het einde van de raadsperiode van de burgerleden geen expliciet afscheid genomen, alleen bij hoge uitzondering vanwege de staat van dienst. De redenering is dat in de laatste raadsvergadering afscheid wordt genomen van de leden van de raad en burgerleden zijn geen lid van de raad. Daarbij geven enkele griffiers ook aan dat de positie van burgerleden anders is dan van raadsleden, omdat raadsleden zijn benoemd vanuit de uitslag van de verkiezingen en de burgerleden op voordracht van de fractie en dat het zodoende meer passend is voor de fractie om een eigen afscheid te organiseren.

Het is niet aan te bevelen om immateriële waardering in een verordening vast te leggen. Dit zijn afspraken die met elkaar gemaakt worden, ook kijkend naar wat gewenst is en passend is in de bestuurscultuur.