

Vergaderjaar 2000–2001

27 751

Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 april 2001 en het nader rapport d.d. 18 mei 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Als bijlage is toegevoegd een afzonderlijk advies van Staatsraad J.J. Vis. Beide adviezen zijn cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 december 2000, no. 00.006927, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (dualisering gemeentebestuur).

Het wetsvoorstel betreft de wijziging van de Gemeentewet met het oog op de dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur. In het dualistische model wordt het wethouderschap losgekoppeld van het lidmaatschap van de raad. De bevoegdheden van de raad worden ten aanzien van zijn verordenende en controlerende taak versterkt; bij het college worden – voorzover grondwettelijk mogelijk – de bestuurlijke taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur geconcentreerd. Verder wordt een rekenkamer verplicht gesteld.

De Raad van State maakt eerst enkele opmerkingen over het verplichte dualistische stelsel en de grondwettelijke aspecten van het voorstel en gaat daarna in op diverse andere onderwerpen. Hij is van oordeel dat over het wetsvoorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

Wegens de omvang van dit advies is een inhoudsoverzicht toegevoegd.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 december 2000, nr. 00.006927, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 april 2001, nr. W04.00.0603/1, alsmede een afzonderlijk advies van Staatsraad Vis behorende bij dit advies, bied ik u hierbij aan.

De Raad van State heeft bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden. Staatsraad Vis geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer nadat met zijn opmerkingen is rekening gehouden. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State en het afzonderlijk advies van Staatsraad Vis, merk ik het volgende op.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Inleiding

De Raad onderschrijft de opvatting van de Raad voor het openbaar bestuur, die er in zijn advies «Op de grens van monisme en dualisme» op heeft gewezen dat het aanbeveling verdient om niet te spreken van «het» monisme of van «het» dualisme in de verhouding gemeenteraad/dagelijks bestuur van de gemeente (college van burgemeester en wethouders, en de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan) maar van monistische en dualistische elementen. Monistische elementen zien op een verhouding waarbij het dagelijks bestuur een afgeleide is van de raad, dualistische op een verhouding waarin sprake is van eigen, verschillende functies en verschillende herkomst.

Thans is de samenstelling van het college sterk monistisch: de wethouders worden uit en door de raad benoemd en blijven lid van de raad; de burgemeester zorgt daarentegen voor een dualistisch element: weliswaar is er invloed van de raad op de keuze van de burgemeester, de benoeming geschiedt per saldo door de Kroon en de burgemeester kan geen lid van de raad zijn. Een vergelijkbaar gemengd beeld geeft de wijze van ontslag van collegeleden: wethouders kunnen als zodanig door de raad worden ontslagen, de burgemeester door de Kroon, zij het dat de raad daarbij inspraak heeft.

De bevoegdhedenverdeling biedt een gemengd patroon. De meeste «autonome» bevoegdheden zijn aan de raad toegekend, met ruime mogelijkheid van delegatie aan het college (of aan een commissie). Van de medebewindsbevoegdheden zegt de Gemeentewet sinds 1994 dat ze aan de raad toekomen tenzij de medebewindswet ze toekent aan het college of aan de burgemeester. In de praktijk worden bevoegdheden tot het vaststellen van verordeningen en van plannen (zoals bestemmingsplannen en milieubeleidsplannen) in hoofdzaak aan de raad toegekend, die tot het nemen van beschikkingen en van beheersbeslissingen aan het college of – waar het om zaken van openbare orde of veiligheid gaat – de burgemeester.

De zelfstandigheid in functioneren van college en burgemeester ten opzichte van de raad geeft eveneens een gemengd beeld. De raad kan voor alle collegebevoegdheden, alsmede voor andere dan de openbare-ordebevoegdheden in strikte zin van de burgemeester, beleidsregels vaststellen; in de praktijk gebeurt dat vooral in de vorm van plannen en nota's. De raad kan het college niet rechtstreeks dwingen een bepaald besluit in de door de raad gewenste zin te nemen. Er is vaak sprake van politieke binding van het college (zij het niet van de burgemeester) aan een programakoord, dat echter lang niet altijd is neergelegd in een formeel raadsbesluit. De invloed van de gemeenteraad op collegebesluiten vindt in de praktijk allereerst plaats via de commissies van advies van de raad. Conceptraadsbesluiten plegen aan de commissies van advies te worden voorgelegd, maar veelal worden ook belangrijke collegebesluiten en besluiten van de burgemeester pas genomen nadat het onderwerp in de desbetreffende commissie is besproken; zo wordt dan gezorgd voor «politieke dekking». Daar komt bij dat de raadsfracties die in het college vertegenwoordigd zijn ook door middel van het fractieoverleg, waarbij de wethouder aanwezig is, op meer informele wijze invloed uitoefenen op de totstandkoming van collegebesluiten.

De wethouders en de burgemeester zijn voor al hun doen en laten politiek verantwoordelijk tegenover de raad. Die verantwoordingsplicht, oorspronkelijk vreemd aan het gemeenterecht maar heel gewoon in parlementaire stelsels met dualistisch karakter, is allengs ook in het gemeentebestel als iets vanzelfsprekends aanvaard.

Het beeld van de bestaande toestand is dus in tweeërlei opzicht gemengd. In de eerste plaats moet worden geconcludeerd dat de wet slechts een beperkt aantal duidelijk monistische elementen kent: de aanwijzing van de wethouders uit en door de raad (daartegenover echter de positie van de burgemeester), de toekenning van autonome bestuursbevoegdheden aan de raad, met mogelijkheid van delegatie aan het college. Hierbij kan worden opgemerkt dat een groot deel van de bevoegdheden medebewindsbevoegdheden betreft, waarbij beschikkingsbevoegdheden bijna steeds aan college of burgemeester zijn toegekend.

Ook naar het monistische neigt de sedert 1994 bestaande bevoegdheid van de raad tot het vaststellen van algemene regels of beleidsregels voor andere gemeentelijke bestuursorganen.

In de tweede plaats loopt de praktijk in de verschillende gemeenten uiteen. In een aantal gemeenten lijkt de verhouding raad/college meer op die van algemeen bestuur enerzijds en dagelijks bestuur anderzijds, in andere gemeenten stelt de raad zich doorgaans afstandelijker op. De conclusie kan zijn dat het huidige wettelijke stelsel niet alleen monistische trekken vertoont maar ook dualistische en dat het zowel de ruimte biedt voor een tamelijk monistische bestuurspraktijk alsook voor een vrij vergaand dualistische wijze van opereren. Die constatering is van belang voor de vraag of er reden is over te stappen op een stelsel van verplicht dualisme (2), de grondwettelijke aspecten van de operatie (3), alsmede voor de probleemschets (4).

I. Beoordeling op hoofdlijnen

2. Een verplicht dualistisch stelsel?

De kern van het voorliggende wetsvoorstel bestaat uit de voorgestelde ontkoppeling van het wethouderschap en het lidmaatschap van de gemeenteraad, en het terugdringen van de bestuurlijke bevoegdheden van de raad in de richting van een veel meer controlerende functie. Bedacht moet worden dat een stelsel als voorgesteld nergens in enige gemeente is beproefd. Wel wordt, zoals hiervoor reeds is uiteengezet, in een aantal gemeenten in de praktijk een zekere mate van dualisme aan de dag gelegd, in die zin dat de gemeenteraad vooral handelt als controleur van het college van burgemeester en wethouders. Te verwachten valt dat de praktijk van het consulteren van raadscommissies en van fracties over het te voeren beleid in veel gemeenten zal worden voortgezet, ook in een door de wet opgelegd dualistisch stelsel. In dit verband is van belang dat het wetsvoorstel er zelfs uitdrukkelijk van uitgaat dat de meeste colleges programcolleges zullen zijn, dat wil zeggen colleges die zich hebben verplicht een beleidsprogramma uit te voeren dat niet door het college is vastgesteld maar door vertegenwoordigers van politieke groeperingen uit de raad. Het is heel wel mogelijk dat een verdergaande dualisering goed kan zijn voor de gemeentelijke democratie, althans in sommige gemeenten. Maar zelfs dat is op dit moment, zonder de nodige ervaring, nog niet zeker. Daarom is het niet verantwoord thans reeds een dualistisch stelsel in te voeren dat (a) verplicht is (b) voor alle gemeenten. Veeleer ligt in de rede eerst de weg te volgen die aanvankelijk werd beoogd, in een wetsvoorstel waarover de Raad op 13 april 1999 heeft geadviseerd¹ maar dat uiteindelijk niet is ingediend omdat het beter leek het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie af te wachten. Dat ontwerp wilde gemeentebesturen de mogelijkheid bieden te kiezen uit twee stelsels: ofwel het huidige (met wethouders-raadsleden) ofwel een stelsel waarbij de wethouders geen lid van de raad kunnen zijn. Daaraan kunnen elementen uit het voorliggende wetsvoorstel worden toegevoegd, zoals de mogelijkheid tot het instellen van een gemeentelijke rekenkamer. Nadat daarmee de nodige ervaring zijn opgedaan, kan vervolgens over enige tijd de balans worden opgemaakt en kan een verantwoorde beslissing worden genomen over het al of niet verplicht voorschrijven van een dualistisch stelsel, al of niet voor alle gemeenten. Wat nu wordt voorgesteld is een stap in het ongewisse, een ingrijpende verandering, waarvan de effecten onbekend zijn, waarvan niet is aangetoond dat de problemen overal van dien aard zijn dat juist deze remedie aangewezen zou kunnen zijn, en die, ten slotte, niet nodig is, aangezien een voorzichtiger, meer geleidelijke benadering tot de mogelijkheden behoort.

Reeds hierom kan het wetsvoorstel maar beter niet in deze vorm worden ingediend.

1 en 2. De Raad wijst er terecht op dat het niet juist is te spreken van «het» monisme en «het» dualisme. Monisme en dualisme in staatsrechtelijke zin zijn te beschouwen als de uiteinden van een continuüm waartussen zich een grote hoeveelheid mengvormen bevindt, die zowel monistische als dualistische elementen in zich dragen. Ook de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (hierna: de Staatscommissie) hanteert deze begrippen op deze genuanceerde wijze en beschrijft dan ook op vergelijkbare wijze als de Raad de elementen van het lokale bestuursmodel.² De zes door de Staatscommissie ontworpen bestuursmodellen laten eveneens zien dat er een grote variëteit

¹ Zaak no. W04.99.0040. Het ontwerp wordt ook vermeld in paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting.

² «Dualisme en Lokale democratie», Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, hoofdstuk 4.

van denkbare combinaties bestaat. Eveneens kan de conclusie van de Raad worden onderschreven dat het huidige wettelijke stelsel niet alleen monistische trekken vertoont, maar ook dualistische en dat het zowel de ruimte biedt voor een tamelijk monistische bestuurspraktijk als voor een meer dualistische wijze van opereren. Dit moge een tamelijk neutrale vaststelling lijken, toch raakt zij direct aan de probleemstelling die aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt. Die probleemstelling betreft de vraag of de bestaande combinatie van monistische en dualistische elementen de herkenbaarheid van het lokale bestuur als forum van politieke besluitvorming bevordert en gunstige voorwaarden schept zodanig dat de gemeenteraad als lokale volksvertegenwoordiging zijn centrale rol in de lokale democratie kan vervullen. Bij de jongste herziening van de Gemeentewet werd in dit verband gesproken van een «vrij gecompliceerd bestuursbestel dat monistische en dualistische tendensen vertoont».¹ Ik ben met de Staatscommissie van mening dat deze institutionele complexiteit, hoewel begrijpelijk als resultante van een historische ontwikkeling, bedreigend is voor de vitaliteit van de lokale democratie.

Het algemeen deel van de memorie van toelichting geeft een beschrijving en analyse van de ontwikkeling die heeft geleid tot een steeds verdere vervlechting van de posities en bevoegdheden van de raad en het college. Ook de Staatscommissie heeft op deze ontwikkeling gewezen.² De kern van deze analyse is dat er als gevolg van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen een steeds grotere discrepantie is ontstaan tussen de formele kenmerken van het gemeentewettelijk model, zoals dat in 1851 is geïntroduceerd en sindsdien in essentie is gehandhaafd, en de bestuurlijke werkelijkheid. De voortdurende groei van de overheidstaak en de daarmee verband houdende centralisatietendensen, leidend tot verschraving van de klassieke autonomie en de stormachtige groei van het medebewind, hebben ingrijpende en blijvende gevolgen gehad voor de rolverdeling en feitelijke machtsverhouding tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders. De uit het monisme voortvloeiende ondergeschiktheidsrelatie tussen de raad als algemeen bestuur en hoogste orgaan (hoofd) van de gemeente en het college van burgemeester en wethouders als dagelijks bestuur, is theoretisch nog steeds uitgangspunt maar allang geen praktijk meer. De groeiende omvang van de gemeentelijke bestuurstaak alsmede de rechtstreekse toekenning aan het college van tal van medebewindsbevoegdheden, hebben de raad uit het centrum van de bestuurlijke activiteit verdrongen. De gemeentewetgever heeft in reactie daarop geprobeerd het monistisch uitgangspunt van het stelsel overeind te houden door de institutionele vervlechting die eigen is aan een monistisch stelsel – tot uiting komend in het gegeven dat de leden van het dagelijks bestuur voortkomen uit het algemeen bestuur en daarvan lid blijven met nieuwe instrumenten te versterken. Tegelijkertijd zijn dualistische elementen in het gemeentewettelijk bestel geïntroduceerd om recht te doen aan de feitelijke ontwikkeling. De Staatscommissie komt in haar rapport tot de volgende, in vragende zin verwoorde maar niet mis te verstane conclusie: «Geconcludeerd kan worden dat het huidige gemeentelijk bestel in essentie het product is van de opvattingen en omstandigheden uit het midden van de vorige eeuw. Hoewel het sindsdien slechts op betrekkelijk ondergeschikte onderdelen is aangepast, is het stelsel flexibel gebleken omdat het ruimte liet voor tal van ontwikkelingen in zijn feitelijk functioneren. Er is echter een steeds scherpere discrepantie gegroeid tussen de *norm* van een beleidsbepalende, met de algemene bestuursbevoegdheid belaste raad die sturing geeft aan het dagelijks bestuur door het college, en het *feit* dat de uitoefening van de gemeentelijke bestuurstaak in hoge mate door het college wordt gedomineerd waardoor de raad is aangewezen op zijn verantwoordings- en controle-instrumentarium om althans het laatste woord nog te kunnen spreken. Daarnaast is bovendien sprake van een daarmee samenhangende tegenstrijdigheid in het stelsel omdat het de raad de keuze laat tussen twee wezenlijk concurrerende rollen (meebesturen of controleren). Omdat deze twee rollen op gespannen voet met elkaar staan zijn zij voorts niet consequent vormgegeven. De achtergrond hiervan is dat de gemeentewetgever binnen het grondwettelijk kader geen andere keuze had het voortschrijdend machtsverlies van de raad op te vangen, dan het steeds verder vervlechten van de bestuursposities van de raad en het college. Deze strategie is bij de laatste herziening van de Gemeentewet tot in zijn uiterste consequentie doorgevoerd omdat de raad

¹ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, blz. 9.

² «Dualisme en Lokale democratie», Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, hoofdstuk 3.

enerzijds het college in beginsel dagelijks bestuurstaken kan ontnemen terwijl de raad anderzijds veel van zijn bevoegdheden, slechts enkele uitgezonderd (zoals zijn budgetrecht), aan het college kan overdragen. De vraag is derhalve of de raad zijn centrale positie in het gemeentelijk bestel, behalve in zuiver formele zin, ook feitelijk nog wel kan waarmaken. Rechtstreeks daarmee hangt samen de vraag of de raad binnen de geldende formele structuur in de huidige en bestuurlijke omstandigheden, een herkenbare rol als volksvertegenwoordiging kan vervullen.»¹ Het valt te betreuren dat de Raad zich over deze probleemstellende analyse van de Staatscommissie noch over de beschouwing in het algemeen deel van de memorie van toelichting heeft uitgesproken. Het is namelijk deze analyse die vanuit institutioneel oogpunt een belangrijke verklaring vormt voor de geringe herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum van politieke besluitvorming. Er ontbreekt een duidelijke scheiding tussen de machten van bestuur en controle, met als gevolg dat de politieke besluitvorming een naar binnen gekeerd proces is tussen bestuursorganen met in elkaar overlopende verantwoordelijkheden. Deze tussen de raad en het college gegroeide symbiose verhindert beide bestuursorganen op een herkenbare wijze ieder zijn eigen rol in het politieke proces te spelen. In dat proces vervullen de wethouders een aantal dubbelrollen. Zij zijn lid van het college, lid van de raad en voorzitter van raadscommissies. De rol van de raad als lokale volksvertegenwoordiging en als tegenspeler van het college heeft daardoor voor de buitenwacht onvoldoende gewicht. Ik deel dan ook het standpunt van Staatsraad Vis dat het verschil tussen de formele regels van het huidige monistische bestuursstelsel en het feitelijk bestuurlijk gedrag, een in bestuurlijk en democratisch opzicht ongewenste situatie schept, die verholpen kan worden door introductie van een stelsel dat meer beantwoordt aan feitelijk gedrag en kennelijke behoefte. Dit wetsvoorstel sterkt daartoe. Het beoogt overeenkomstig het advies van de Staatscommissie met inachtneming van het huidige grondwettelijk kader de posities van raad en college te ontvlechten en tot een meer eenduidige definiëring van de rollen van het college en de raad te komen. Daardoor komen beide organen in een duidelijker verhouding tot elkaar te staan en kunnen zij de functies die zij in die verhouding vervullen beter tot hun recht laten komen. Voor wat de raad betreft wordt beoogd daarmee voorwaarden te scheppen voor het hernemen van zijn centrale positie in het lokaal bestuur. Aldus wordt naar mijn oordeel een noodzakelijke institutionele voorwaarde geschapen voor het behoud van de vitaliteit van de lokale democratie. Ik onderken dat men op gemeentelijk niveau zelf invulling moet geven aan het nieuwe stelsel. De ook door de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen in hun gezamenlijke adviezen benadrukte verandering van de politiek-bestuurlijke cultuur in dualistische zin is daarom van groot belang.² Ook de Staatscommissie achtte deze essentieel. Samen met de VNG heb ik daarom de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en lokale democratie» opgezet teneinde deze cultuurverandering te bevorderen. Inmiddels is gebleken dat de activiteiten die in het kader van deze Vernieuwingsimpuls worden ondernomen, hun vruchten afwerpen.³ Mede als gevolg van de Vernieuwingsimpuls is er sprake van een toenemende bereidheid bij gemeenten en provincies om zich in te zetten voor de bedoelde cultuurverandering. Ik wijs in dat verband onder meer op de vele initiatieven van gemeenten in de vernieuwingsimpulsdatabank, de instelling van lokale commissies Elzinga in gemeenten en het rapport van de door het Interprovinciaal Overleg ingestelde commissie onder voorzitterschap van de heer dr. H. Bleker, gedeputeerde van de provincie Groningen, met betrekking tot de mogelijkheden tot vernieuwing van de bestaande provinciaal politiek-bestuurlijke cultuur. Verschillende gemeenten overwegen het commissiestelsel in de huidige vorm drastisch te herzien. Andere gemeenten geven aan vooruitlopend op de wetgeving de wethouder al meer op afstand van de fractie te willen zetten. Een grote hoeveelheid gemeenten experimenteert alvast met een raadslid als voorzitter van de raadscommissie. Het voorgaande brengt mij tot de conclusie dat ik de verwachting van de Raad dat de praktijk van verregaande consultatie van raadscommissies en raadsfracties over het te voeren collegebeleid op de oude voet zal worden voortgezet, niet deel. Tot slot zij hier benadrukt dat het in dit wetsvoorstel geregelde stelsel een gematigd dualistisch stelsel is, hetgeen betekent dat het net als het huidige stelsel een combinatie van dualistische en monistische elementen bevat. Veel van de door

¹ «Dualisme en Lokale democratie», Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, blz. 61.

² «De cultuur van dualisering», maart 2001.

³ Zie Voortgangsrapportage Vernieuwingsimpuls d.d. 29 maart 2001.

de Raad in zijn schets van het huidige stelsel beschreven elementen blijven immers ongewijzigd.

3. Dualisering en Grondwet

De Grondwet (GW) bevat niet een uitgewerkt staatsstelsel. Ze is product van een lange ontwikkeling, waarbij onderwerpen zijn geregeld waarvan het op enig ogenblik in de geschiedenis van belang werd geacht er relatief duurzame bepalingen voor vast te leggen. Over de inrichting van de gemeentebesturen was de GW traditioneel tamelijk summier. Zo werd tot 1983 uitsluitend de gemeenteraad als bestuursorgaan van de gemeente genoemd; over het college van burgemeester en wethouders en over de burgemeester werd gezwegen. Pas in 1983 ging de GW op dit punt wat meer bepalingen bevatten, ter gelegenheid van het meer gelijk trekken met de regeling van de provinciebesturen; ook toen werd echter niet een uitgewerkt stelsel vastgelegd. Uitgangspunt was dat de zaken in grote lijnen bij het oude konden blijven. Eén van de bepalingen die de GW sinds lang kent is het huidige artikel 125, eerste lid: Aan het hoofd van de gemeente staat de gemeenteraad. In samenhang met artikel 129, dat de rechtstreekse verkiezing van de raadsleden inhoudt, is daarmee het democratische karakter van het gemeentebestuur vastgelegd. De uitwerking van de positie van de raad als hoofd van de gemeente geschiedt in de wetgeving. De belangrijkste grondwettelijke nadere bepaling is artikel 127, dat de verordenende bevoegdheid in beginsel bij de raad legt. Het voorliggende wetsvoorstel laat deze belangrijke, maar in omvang geringe taak bij de raad. Daarnaast zal de raad onder meer de bevoegdheid houden tot het benoemen en ontslaan van de wethouders, alsmede het budgetrecht. Daartegenover worden hem echter belangrijke bestuursbevoegdheden ontnomen en wordt de bestuurstaak in beginsel overgebracht naar het college. Het lot van de medebewindstaken is onzeker. Op deze wijze dreigt een uitholling van het grondwettelijke begrip «hoofd van de gemeente».

Daarnaast moet op het volgende worden gewezen. Het wetsvoorstel stelt, zoals ook uit de toelichting kan worden opgemaakt, een fundamentele verandering voor in de grondslagen van het gemeentebestuur, de inrichting daarvan en de taakverdeling daarbinnen.¹ Deze veranderingen zijn niet het resultaat van een geleidelijke ontwikkeling, waarbij wettelijk wordt vastgelegd wat bewezen is nuttig en nodig te zijn, maar vinden hun grondslag in opvattingen waarvan nog moet blijken hoe ze in de praktijk zullen uitwerken. De memorie van toelichting kondigt aan dat de beoogde veranderingen thans nog niet geheel en al kunnen worden doorgevoerd, omdat de GW op enkele concrete punten daaraan in de weg staat (positie burgemeester, autonome bevoegdheden).²

De met dit voorstel in te zetten veranderingen zijn echter in opzet zo fundamenteel dat daartoe naar het oordeel van de Raad niet behoort te worden overgegaan zonder voorafgaande grondwetswijziging die de wetgever in dit opzicht de vrije hand geeft. Grondwetswijziging is de methode die ons staatsrecht biedt om na te gaan of bepaalde staatkundige opvattingen zo ruim worden gedeeld dat er in juridische zin op mag worden gebouwd. Daarom adviseert de Raad om niet tot «verplichte dualisering» over te gaan zonder voorafgaande grondwetswijziging die deze verandering legitimeert.

Onverminderd het voorgaande wijst de Raad nog op het volgende.

3. De Raad meent niettemin dat de met dit voorstel in te zetten veranderingen zo fundamenteel zijn dat voorafgaande grondwetswijziging die de wetgever daartoe de vrije hand geeft, nodig is. De Raad stelt echter niet vast dat grondwettelijke bepalingen niet worden gerespecteerd. Toch meent de Raad dat een uitholling van het grondwettelijk begrip «hoofd van de gemeente» dreigt. De Raad legt aan deze uitspraak als overwegingen ten grondslag dat de raad belangrijke bestuursbevoegdheden worden ontnomen, de bestuurstaak in beginsel naar het college wordt overgebracht en het lot van de medebewindsbevoegdheden onzeker is. De Raad laat daarbij in het midden op welke belangrijke bestuursbevoegdheden hij het oog heeft. De Raad constateert overigens dat de autonome bestuursbevoegdheden in verband met de geldende grondwettelijke regeling bij de raad blijven. Nu de Raad niet expliciteert wat naar zijn oordeel het grondwettelijk begrip «hoofd van de gemeente» inhoudt, is bovendien niet geheel duidelijk waaruit de door de

¹ Zie bijvoorbeeld paragraaf 3.2.

² Memorie van toelichting, paragrafen 1.2 en 6.1.

Raad gesignaleerde dreigende uitholling bestaat, noch hoe deze dreiging kan worden opgeheven. Met betrekking tot de medebewindsbevoegdheden merk ik nog op dat in het kabinetsstandpunt op het advies van de Staatscommissie¹ is aangegeven welke aanpak het kabinet in grote lijnen voor ogen staat. Met uitzondering van het bestemmingsplan en andere plannen die een met een verordening vergelijkbaar karakter hebben, zullen deze bevoegdheden aan het college worden geattribueerd. Voor zover zulks thans niet het geval is, geldt ook hier dat de raad dergelijke bestuursbevoegdheden in de praktijk vaak delegeert aan het college. Ten aanzien van de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden -gemeentewettelijke en medebewindsbevoegdheden kan de raad beleidsregels stellen. Voor direct aan het college geattribueerde bevoegdheden geldt dat artikel 148 van de Gemeentewet de raad thans de mogelijkheid biedt de beleidsruimte die de medebewindswet het college laat, eveneens door middel van beleidsregels in te kaderen.

Opmerkelijk is dat de Raad als alternatief voor het onderhavige wetsvoorstel aanbeveelt de weg te volgen van het wetsvoorstel waarover hij op 19 april 1999 advies heeft uitgebracht. Dat wetsvoorstel biedt de gemeentebesturen de keuze uit twee stelsels: het huidige stelsel en een stelsel waarin het wethouderschap en het raadslidmaatschap zijn ontkoppeld. Aan het laatste stelsel zouden volgens de Raad elementen van het onderhavige voorstel kunnen worden toegevoegd, zoals de mogelijkheid tot het instellen van een lokale rekenkamer. De Raad acht het in dit wetsvoorstel neergelegde regime derhalve kennelijk wél aanvaardbaar zonder voorafgaande grondwetswijziging als onderdeel van bedoeld wetsvoorstel uit 1999. Uit een oogpunt van de door de Raad bepleite meer geleidelijke benadering is dit alternatief wellicht begrijpelijk, vanuit zijn constitutionele beoordeling ligt het minder voor de hand. Bovendien komt het mij voor dat de benadering van de Raad twee moeilijk te verenigen gedachten combineert. Enerzijds constateert de Raad dat de voorgestelde veranderingen niet het resultaat zijn van een geleidelijke ontwikkeling om welke reden zij niet op deze wijze mogen worden ingevoerd, anderzijds acht de Raad de veranderingen zo fundamenteel dat voorafgaande grondwetswijziging nodig is. Moeilijk valt in te zien hoe veranderingen die zo fundamenteel zijn dat ze niet zonder voorafgaande grondwetswijziging mogen worden ingevoerd, het resultaat kunnen zijn van een geleidelijke ontwikkeling. Ten aanzien van het door de Raad bepleite alternatief merk ik overigens nog op dat dit alternatief geen recht doet aan de integrale benadering die met de instelling van de Staatscommissie, de inhoud van haar voorstellen en het kabinetsstandpunt daarover steeds is nagestreefd en die voor de Raad destijds mede overweging was te adviseren om het model dat hij nu als alternatief aanbeveelt niet in te voeren maar het advies van de Staatscommissie af te wachten.

Deze kanttekeningen bij de opmerkingen van de Raad laten onverlet dat de Raad terecht signaleert dat de bestuurlijke rol van de raad in onderhavig wetsvoorstel wordt beperkt. Allereerst moet daarbij worden opgemerkt dat de raad, zoals hiervoor reeds gememoreerd, in de praktijk in veel gevallen zijn gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden en de hem krachtens medebewindswetgeving toekomende bestuursbevoegdheden aan het college delegeert. De feitelijke bevoegdheidsverdeling is in de bestuurspraktijk derhalve al in hoge mate in overeenstemming met het onderhavige voorstel, waarmee de waarschuwing van de Raad dat sprake is van een stap in het ongewisse enigszins moet worden gerelativeerd. Uiteraard moet daarbij worden bedacht dat in het huidige stelsel sprake is van een vrije keuze en dat de beïnvloedingsmogelijkheden van de raad op de (gedelegeerde) bevoegdheidsuitoefening door het college daarmee een gegeven zijn. Indien de raad een gemeentewettelijke bestuursbevoegdheid aan het college delegeert, kan hij ten aanzien van de uitoefening van deze bevoegdheid beleidsregels stellen en overigens via zijn algemene verordenende bevoegdheid de bevoegdheidsuitoefening van het college aan regels binden. Gaat de raad over tot delegatie van een aan hem toegekende medebewindsbevoegdheid, dan kan hij met betrekking tot de uitoefening van deze bevoegdheden eveneens beleidsregels stellen. In het voorgestelde stelsel vallen de hier bedoelde twee categorieën bevoegdheden het college niet indirect (door tussenkomst van de raad) toe, maar worden zij direct aan het college toegekend. In de later in te dienen aanpassing van medebewindswetgeving zullen, met uitzondering van het bestemmingsplan en daarmee vergelijkbare

¹ Kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42.

plannen met een regelend karakter, bestuursbevoegdheden aan het college worden toegekend. De uitoefening van deze bestuursbevoegdheden kan de raad beïnvloeden door zijn oordeel te geven over door het college geformuleerde beleidsvoornemens in de vorm van nota's en plannen, dat wil zeggen door articulatie van het eigen standpunt, gemeen overleg en meerderheidsvorming in het politieke proces. De bestuurlijke praktijk leert dat het hier effectieve beïnvloedingsinstrumenten betreft. Overeenkomstig het advies van de Staatscommissie is in onderhavig wetsvoorstel het in 1994 in de Gemeentewet opgenomen artikel 148 geschrapt, waarin de raad de bevoegdheid is gegeven bij verordening beleidsregels te stellen waarmee de andere gemeentelijke organen rekening houden bij de uitoefening van aan hen bij of krachtens de wet verleende bevoegdheden. In een gedualiseerd stelsel ligt het in de rede dat het college en de burgemeester zelf beleidsregels vaststellen ten aanzien van hun bevoegdheden. Op de betekenis van artikel 148 zal bij punt 22c nader worden ingegaan. Aangezien de Raad hier de Grondwet bespreekt maar aldaar aangeeft dat door het schrappen van deze bevoegdheid het begrip «hoofd van de gemeente» in belangrijke mate dreigt te worden uitgehold, volsta ik hier met de opmerking dat moeilijk valt in te zien dat van het schrappen van een bevoegdheid die in 1994 in de Gemeentewet is opgenomen een dergelijke verstrekkende werking kan uitgaan. Tot slot wijs ik erop dat de Staatscommissie in een uitvoerige historische analyse tot de conclusie komt dat het begrip «hoofd van de gemeente» zo nauw verbonden is met de autonome bestuursbevoegdheid van de raad, dat de grondwetgever zich behoort uit te spreken over de verschuiving van de autonome bevoegdheid naar het college.¹ Deze bevoegdheid wordt daarom door onderhavig wetsvoorstel, zoals ook door de Raad wordt opgemerkt, onverlet gelaten. Ik merk overigens op dat de Raad bij zijn schets van het grondwettelijk kader na het noemen van artikel 125, eerste lid – dat de raad aan het hoofd van de gemeente stelt – op artikel 129 wijst – dat de rechtstreekse verkiezing van de raadsleden inhoudt – en vaststelt dat daarmee het democratische karakter van het gemeentebestuur is vastgelegd. Ook ik meen dat het begrip «hoofd van de gemeente» tot uitdrukking brengt dat de raad als rechtstreeks gekozen orgaan, om het in de door de Staatscommissie gehanteerde term te zeggen, de eindverantwoordelijkheid in het lokaal bestuur toekomt. De toelichting van de Staatscommissie onder voorzitterschap van Thorbecke bij haar voorstel voor hoofdstuk IV van de Grondwet (Van de Staten der provincien en de plaatselijke gemeentebesturen), geciteerd in het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie² onderstreept dat. Als eerste doel van de voorgestelde bepalingen noemt Thorbecke: »aan het hoofd der provincie en de plaatselijke gemeente eene wezenlijke vertegenwoordiging der plaatselijke burgerij te brengen.» Dit leidt mij tot de conclusie dat de Gemeentewet, en dus ook de hier voorgestelde wijziging, erop beoordeeld dient te worden of de raad in staat wordt gesteld zijn eindverantwoordelijkheid in het lokaal bestuur waar te maken. Uit het voorgaande moge blijken dat mijn overtuiging dat het onderhavige, in hoofdlijnen overeenkomstig het advies van de Staatscommissie opgestelde wetsvoorstel daaraan bijdraagt, door het advies van de Raad niet wordt aangetast. Gelet op het voorgaande volg ik het advies van de Raad om niet tot «verplichte dualisering» over te gaan zonder voorafgaande grondwetswijziging niet. Met Staatsraad Vis ben ik van oordeel dat dit wetsvoorstel geen afbreuk doet aan het in artikel 125 van de Grondwet neergelegde «hoofdschap» van de gemeenteraad. Het schept juist voorwaarden die de raad in staat stellen vanuit een eenduidige rolopvatting zijn centrale positie in het lokaal bestuur inhoud te geven. Naar aanleiding van het advies heb ik een nieuwe paragraaf 1.2. aan de memorie van toelichting gevoegd waarin op de constitutionele aspecten van dit wetsvoorstel wordt ingegaan.

II. Overige algemene opmerkingen

4. Probleemschets

In de eerste paragraaf van de memorie van toelichting wordt in drie bladzijden (alsmede een weinig verhelderend schema) een idee gegeven van het belang van de voorgestelde «dualisering» voor de gemeentelijke democratie. Een duidelijk overzicht van de bestaande problemen, de oorzaken daarvan, alsmede – voorzover de wetgever er al iets aan kan doen – de oplossing ervan, vergeleken met mogelijke alternatieven, ontbreekt echter. Weliswaar vallen

¹ «Dualisme en Lokale democratie», Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, blz. 407–409.

² «Dualisme en Lokale democratie», Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, blz. 48.

elementen terug te vinden in onderliggende stukken als het reeds genoemde advies van de Raad voor het openbaar bestuur, het rapport Dualisme en lokale democratie van de staatscommissie met dezelfde naam en het daarop gepubliceerde kabinetsstandpunt; maar een duidelijke, samenvattende probleemschets, een analyse van de genoemde problemen en daárop gebaseerde voorstellen voor een oplossing mogen in de toelichting op een belangrijk wetsvoorstel als het onderhavige niet ontbreken. In dat betoog zou ook aandacht moeten worden geschonken aan de bestaande, onder 1 kort aangeduide verschillen tussen gemeenten en aan de vervolgens voor de hand liggende vraag in hoeverre de diverse voorgestelde wijzigingen voor alle gemeenten verplicht moeten zijn of dat voor een aantal punten wellicht kan worden volstaan met mogelijkheden te bieden in plaats van verplichtingen op te leggen.

Uit de onderliggende stukken kan worden afgeleid dat de belangrijkste problemen de volgende zouden zijn:¹

- a. de onder druk staande positie van de lokale politieke partijen, waardoor het primaat van het vertegenwoordigend stelsel wordt bedreigd;
- b. discrepantie tussen de formele monistische structuur en de meer dualistische praktijk;
- c. de gebrekkige herkenbaarheid van het lokaal bestuur en de lokale democratie als gevolg van een onduidelijke rolverdeling tussen de gemeentelijke organen;
- d. de onder druk staande collegialiteit binnen het college van burgemeester en wethouders.

Daarover maakt de Raad de volgende opmerkingen.

Ad a. De gestelde aantasting van de positie van de lokale politieke partijen hangt samen met een groot aantal maatschappelijke factoren, waarvan niet direct valt in te zien dat de wetgever daarop invloed van betekenis zou kunnen uitoefenen. Er is dan ook geen reden van de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen te verwachten dat die kunnen leiden tot een wezenlijke versterking van de positie van de politieke partijen in verband met de gemeentepolitiek.

Over het primaat van het vertegenwoordigend stelsel merkt de Raad nog het volgende op. Dit primaat moet in elk geval van belang worden geacht omdat het democratisch karakter van het openbare bestuur niet alleen relaties heeft met invloed van kiezers en andere belanghebbenden, maar ook met het nemen van verantwoordelijkheid voor het algemeen belang – waaronder het afwegen van alle deelbelangen – zoals dat in klassieke zin bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de programma's waarop de raadsleden worden gekozen. Naarmate het uitoefenen van invloed door burgers en groeperingen minder plaatsvindt via raadsleden, wier handelen aldus is gebaseerd op, of in elk geval kan worden getoetst aan een visie op het algemeen gemeentebelang, maar meer via inspraak en – wat genoemd wordt – interactief bestuur, wordt het van groter belang plaatsvervangende mechanismen te vinden voor het element «verantwoordelijkheid voor het algemeen belang». Dit probleem verdient de nodige aandacht.

Ad b. Onder 1 bleek dat de hier genoemde discrepantie deels schijn is – het bestaande gemeentelijke stelsel is niet onverdeeld monistisch – en deels van gemeente tot gemeente verschilt. Daarmee rijst de belangrijke vraag hoe reëel het hier aan de orde zijnde probleem eigenlijk is.

Ad c. De Raad merkt op dat, zo er sprake is van een gebrekkige herkenbaarheid van het lokale bestuur en de lokale democratie, het de vraag is of deze met name te herleiden is tot de gestelde onduidelijke rolverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen.

In elk geval biedt ook het wetsvoorstel ten aanzien van deze rolverdeling nog niet op alle punten duidelijkheid. De Raad wijst op de positie van de burgemeester, die voorzitter van het college is en bestuursorgaan op eigen titel, maar tevens voorzitter van het controlerende orgaan, de gemeenteraad, en toegerust met enkele nieuwe bevoegdheden in dat verband. Ten slotte is de positie van de raad als «kadersteller» onduidelijk; daarover merkt de Raad het volgende op.

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 800, VII, nr. 42, blz. 5.

Op deze positie wordt in het kabinetsstandpunt en de memorie van toelichting veel nadruk gelegd.¹ De gemeenteraad moet zelf met voorstellen kunnen komen en voorstellen van het college voor verordeningen kunnen amenderen. Daartoe worden onder andere het recht van initiatief en dat van amendement – die overigens beide ook thans reeds bestaan, zonder uitdrukkelijke regeling in de wet – in de Gemeentewet vastgelegd.

Wetsvoorstel en memorie van toelichting zijn echter weinig duidelijk over de vraag waarop de «kaderstellende» functie in de toekomst nog betrekking zal hebben, anders dan op de (tot dusver kwantitatief geringe) bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, en op het budgetrecht. Wel bepaalt artikel 147, tweede lid, in de voorgestelde versie dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de huishouding van de gemeente, genoemd in artikel 108, eerste lid (dat is de «overgelaten» bevoegdheid, ook wel autonome bevoegdheid genoemd), aan de raad blijft, maar de toelichting maakt duidelijk dat het in de bedoeling ligt deze bevoegdheid voorzover het om de bestuurstaak gaat, na grondwetswijziging aan het college van burgemeester en wethouders toe te kennen. De bevoegdheid van de raad tot het vaststellen van beleidsregels wordt volgens het voorstel geschrapt. Ook de artikelsgewijze toelichting biedt weinig duidelijkheid. Weliswaar wordt in de toelichting op artikel 147,² tweede alinea, slotzin, gezegd dat bestuursbevoegdheden in medebewind ook aan de raad kunnen worden opgedragen, maar voorzover het om andere dan strikt controlerende bevoegdheden gaat lijkt dat bepaald niet in de bedoeling te liggen; dat zou in tegenspraak zijn met de duidelijke opvatting van het kabinet over de gewenste rolverdeling tussen raad en college. Een controlerende rol van de raad is iets anders dan een kaderstellende.

In de punten 6 en 22, onderdeel c, zal de Raad hierop nog terugkomen.

De Raad wijst er verder op dat de gebrekkige herkenbaarheid van het lokale bestuur ook verband houdt met de verwevenheid van taken van het rijksbestuur, de provincie- en gemeentebesturen als gevolg van de wijze waarop medebewindsbevoegdheden aan gemeentebesturen zijn toegekend.

Ten slotte moet nog worden gewezen op het volgende. Thans zijn het in veel gevallen de krachtigste leden van de gemeenteraad die tot wethouder worden verkozen. Zij blijven lid van de raad en nemen als zodanig deel aan de besluitvorming door dat orgaan, met de voorsprong die zij daarbij ontlenen aan hun wethouderschap. Daardoor komt de mogelijkheid voor (het restant van) de raad tot het uitoefenen van zijn controlerende functie in het gedrang, terwijl het belang van die functie is toegenomen met de toename van de zwaarte van het dagelijks bestuur, welke toename overigens voor een groot deel voor rekening van het medebewind komt. Het wetsvoorstel biedt voor dit probleem in zoverre een oplossing, dat het wethouderschap wordt losgemaakt van het raadslidmaatschap. In de praktijk zal er echter toch sprake blijven van een zekere «afroming» van de raad, doordat ook in de nieuwe situatie de wethouders veelal uit de gekozen raadsleden zullen blijven voortkomen. Voor dit probleem kan ook dit wetsvoorstel geen oplossing bieden; het dreigt, intengedeel, het raadslidmaatschap minder aantrekkelijk te maken.³

Ad d. De Raad wijst erop dat de mate van collegialiteit die colleges van burgemeester en wethouders aan de dag leggen sterk wisselend is: niet alleen zijn er tussen de verschillende gemeenten grote verschillen, ook kent men binnen een en dezelfde gemeente soms perioden met sterke collegialiteit, die worden afgewisseld door perioden van zwakke collegialiteit. Dat heeft onder meer te maken met eventuele profileringsdrang van afzonderlijke wethouders en wellicht ook met de structuur van de gemeentelijke organisatie: het zogenoemde dienstenmodel, dat enige tijd populair is geweest maar dat over zijn hoogtepunt heen lijkt te zijn, is niet bevorderlijk voor een collegiaal optreden van het college. Het hangt ook samen met de vraag in hoeverre wethouders hun fractielidmaatschap laten doorklinken in of (soms) laten prevaleren boven hun collegelidmaatschap. Ook al zal het fractielidmaatschap van wethouders ingevolge dit wetsvoorstel nu eindigen, dit betekent niet dat de spanning tussen affiniteit met de «eigen» raadsfractie, die de wethouder voor benoeming als zodanig heeft voorgedragen, en die met het college van burgemeester en wethouders dan zal verdwijnen.

¹ Zie Kamerstukken II 1999/2000, 26 800, VII, nr. 42, blz. 8, en paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting.

² Memorie van toelichting, onderdeel 000.

³ Zie punt 22, onderdeel a.

Per saldo beveelt de Raad aan, in de memorie van toelichting een volwaardige schets te geven van de problemen die samenhangen met de structuur van de gemeentebesturen, oorzaken en gevolgen daarvan te bespreken en aan te

geven in hoeverre het wetsvoorstel reële oplossingen voor deze problemen biedt. Daarbij kan rekening worden gehouden met de hiervoor gemaakte opmerkingen.

Die schets moet bij voorkeur worden afgesloten met een compleet overzicht van de voorgestelde veranderingen; dat overzicht wordt thans node gemist.

4. Ik onderschrijf niet de algemene stelling van de Raad dat in de memorie van toelichting een duidelijke schets van de door het wetsvoorstel (mede) op te lossen problemen ontbreekt. Hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting bevat een dergelijke schets. Deze schets is vooral geënt op de uitvoerige probleemschets en -analyse die de Staatscommissie in haar rapport heeft gegeven. Bedoelde schets en analyse zijn op hun beurt gebaseerd op omvangrijk, in opdracht van de Staatscommissie, uitgevoerd wetenschappelijk onderzoek. Ik wijs er verder op dat in hoofdstuk 2 van het kabinetsstandpunt over dit rapport eveneens uitvoerig is ingegaan op de belangrijkste problemen van het lokaal bestuur. De Raad merkt ook op dat het verband tussen probleemanalyse en – oplossing niet duidelijk wordt gelegd. In paragraaf 1.1. en hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting wordt hierop echter wel degelijk ingegaan, zowel in algemene als in meer specifieke zin. In de verdere hoofdstukken van de toelichting wordt bovendien op tal van plaatsen ten aanzien van de daar aan de orde zijnde onderdelen van het wetsvoorstel de door de Raad bedoelde koppeling gelegd. Ik acht het daarom niet nodig de memorie van toelichting aan te vullen in de door Raad gewenste zin. Wel is de suggestie van de Raad om in de memorie van toelichting een compleet overzicht van alle voorgestelde veranderingen op te nemen gevolgd. In hoofdstuk 1 is hiertoe een nieuwe paragraaf 1.7 opgenomen met een overzicht van de in het wetsvoorstel opgenomen inhoudelijke wijzigingen. Redactionele wijzigingen van het wetsvoorstel en inhoudelijke uitwerkingen van ondergeschikt belang zijn daarin buiten beschouwing gebleven. De bijlage bij de memorie van toelichting, waarin de doorwerking van het wetsvoorstel in de integrale tekst van de huidige Gemeentewet is aangegeven, bevat ook deze veranderingen.

De Raad maakt in aanvulling op zijn algemene kritiek op de probleemschets in de memorie van toelichting nog een viertal meer toegespitste opmerkingen over bepaalde aspecten van deze schets.

4a. De Raad merkt terecht op dat de problemen van politieke partijen samenhangen met een groot aantal maatschappelijke factoren, waarop de wetgever waarschijnlijk geen invloed van betekenis kan uitoefenen. In hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting is een dergelijke nuancering aangebracht op de analyse van de Staatscommissie op dit punt. De bedoelde nuancering neemt echter niet weg dat de door het wetsvoorstel beoogde vergroting van de herkenbaarheid van de gemeentepolitiek ook door het scheppen van institutionele verhoudingen die daaraan bijdragen een zeker positief effect kan hebben op de positie van politieke partijen op lokaal niveau.

De Raad vraagt verder aandacht voor de effecten van de opkomst van het zogenaamde interactieve bestuur voor het primaat van het vertegenwoordigend stelsel. Hoewel het hier om een belangrijk vraagstuk gaat, staat het niet in een zodanig direct verband met de inhoud van het wetsvoorstel dat de memorie van toelichting de juiste plaats is voor de door de Raad gewenste diepgaandere bespreking ervan. In de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en lokale democratie» krijgt de verhouding van het gemeentebestuur, en dan in het bijzonder de raad, tot interactieve besluitvormingsprocessen echter ruime aandacht.

Ad b. Anders dan de Raad ben ik mening dat de discrepantie tussen het overwegend monistische formele stelsel en de op onderdelen dualistische praktijk wel degelijk een probleem is. In mijn reactie op punt 1 uit het advies ben ik hier reeds uitvoerig op ingegaan.

Ad c. De Raad vraagt zich af of de gebrekkige herkenbaarheid van de lokale democratie en het lokale bestuur überhaupt bestaat en als dat zo zou zijn, of dit probleem dan te herleiden is tot de onduidelijke rolverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen. Ik wijs erop dat de Staatscommissie in zijn

rapport (met name in hoofdstuk 5) uitvoerig op dit verband is ingegaan en het bestaan ervan overtuigend heeft aangetoond. Ik verwijs ook naar mijn beschouwing over dit onderwerp onder de punten 1 en 2.

De Raad acht de kaderstellende functie van de gemeenteraad weinig duidelijk omschreven. Hij vraagt zich af wat die kan inhouden anders dan het gebruik van zijn verordenende en budgettaire bevoegdheden. De Raad merkt daarbij op dat kaderstelling verschilt van controle. Deze laatste opmerking is in zoverre juist dat kaderstelling plaatsvindt voorafgaand aan de uitoefening van bevoegdheden door het college en controle na afloop. Bij het gebruik van zijn controlerende bevoegdheden geeft de raad echter tegelijk aan welke visie hij heeft op de uitoefening van de in het onderhavige geval gecontroleerde bevoegdheidsuitoefening in de toekomst. Soms zal dit impliciet gebeuren, het ligt echter in de rede dat de raad hierover, bijvoorbeeld door het aannemen van moties, expliciete uitspraken doet. Hieruit blijkt dat de invulling van de kaderstellende functie van de raad doorgaans zal geschieden met behulp van bevoegdheden en instrumenten, die ook kunnen worden gebruikt ten behoeve van de controle van het college en zijn beleid en de uitoefening van de volksvertegenwoordigende functie van de raad. Ik denk in dat verband bijvoorbeeld aan het door middel van mondelinge of schriftelijke vragen verzoeken om een nota over een bepaald onderdeel van al dan niet al bestaand collegebeleid. In de memorie van toelichting is een aanvullende beschouwing in deze zin opgenomen.

De opmerking van de Raad dat de gebrekkige herkenbaarheid van het lokale bestuur ook verband houdt met de verwevenheid van taken van de drie bestuurlijke niveaus, is juist, doch is in relatie tot het onderhavige wetsvoorstel minder relevant. Verder wijs ik er op dat de door hem gesignaleerde verwevenheid het onvermijdelijke gevolg is van de grote complexiteit van de Nederlandse samenleving en sommige van haar problemen, alsmede van de in brede kring levende opvattingen over de ambities die van de verschillende overheden mogen worden verwacht bij het oplossen van die problemen.

De Raad concludeert dat als gevolg van de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap de raad zal worden afgeroomd. Bij deze – overigens niet onderbouwde – conclusie gaat de Raad er kennelijk van uit dat: a. wethouders in de praktijk ook als gewoon raadslid functioneren, bijvoorbeeld als het gaat om controle van het college; en b. de beste raadsleden wethouder worden. De eerste conclusie is naar mijn mening over het algemeen onjuist. Sterker nog: de aanwezigheid van wethouders in de raad en zeker in raadsfracties leidt er dikwijls juist toe dat de raad onvoldoende zijn controlerende functie vervult. De tweede conclusie is naar mijn mening speculatief. Ik volsta ermee erop te wijzen dat in het nieuwe stelsel voor een goede uitoefening van het raadslidmaatschap andere – dat wil zeggen niet primair bestuurlijke – vaardigheden gewenst zijn. In paragraaf 4.1. van de memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerking van de Raad uitvoeriger ingegaan op de aantrekkelijkheid van het raadslidmaatschap. Samengevat zou ik er op willen wijzen dat er juist in de huidige verhoudingen van afroming sprake is. Een heldere scheiding van functies zal er toe kunnen bijdragen dat de personele bezetting aansluit bij de vereisten die voor de onderscheidende functies nodig zijn.

5. Overregulering

De «nieuwe» Gemeentewet van 1994 heeft met de wet van 1851 gemeen dat ze betrekkelijk sober is: er wordt niet meer geregeld dan strikt noodzakelijk is. Dit strookt geheel met artikel 124, eerste lid, GW, dat bepaalt dat zaken zoveel mogelijk moeten worden «overgelaten» aan de gemeentebesturen zelf. Het nu voorliggende wetsvoorstel dreigt naar de andere kant door te slaan. Duidelijke voorbeelden van wat de Raad ziet als overregulering zijn het uitgewerkte, gesloten commissiestelsel, in contrast met de eenvoudige regeling van de bestaande artikelen 82 en volgende, de verplichte rekenkamer, de regeling van de onderzoekscommissie en de wettelijke vastlegging van verschillende in de praktijk reeds bestaande bevoegdheden van raad en raadsleden ten opzichte van het college. De Raad meent dat de regeling van veel hiervan niet nodig is en daarom achterwege behoort te blijven. Hij adviseert daarom tot een aanzienlijke

versoering van het wetsvoorstel. In verschillende hiernavolgende punten zal hij daartoe enkele concrete voorstellen doen.

5. Het advies van de Raad om het wetsvoorstel aanzienlijk te versoeren heb ik niet gevolgd. Op de regeling van de rekenkamer, het commissiestelsel en het enquêterecht zal ik onderstaand apart ingaan (punten 14, 17 en 24). Ik ga er van uit dat de Raad met «in de praktijk reeds bestaande bevoegdheden van raad en raadsleden ten opzichte van het college die in het wetsvoorstel worden neergelegd» doelt op het recht van initiatief, het recht van amendement, het recht op ambtelijke bijstand, het recht van interpellatie en de actieve informatieplicht van het college respectievelijk de burgemeester jegens de raad. Het gaat hier inderdaad om een wettelijke verankering van rechten die in de praktijk veelal zijn vastgelegd in het reglement van orde van de raad. Hierbij kunnen in het reglement van orde drempels zijn gesteld, bijvoorbeeld het vereiste dat een initiatiefvoorstel of een amendement door meerdere raadsleden wordt ondersteund. Ik acht het van belang dat bedoelde rechten laagdrempelig en expliciet in de Gemeentewet worden neergelegd. Het betreft immers essentiële bevoegdheden die de positie van de raad en de individuele raadsleden ten opzichte van de college en de burgemeester versterken. Met de vastlegging van het recht van initiatief en amendement voor individuele raadsleden wordt voorts bereikt dat de minderheid voor de uitoefening van deze rechten niet afhankelijk is van de meerderheid in de raad. De suggestie van de Raad om het in artikel 33 aan de raad over te laten te bepalen welke onderwerpen bij verordening geregeld worden met betrekking tot de ambtelijke bijstand, heb ik overgenomen (zie hierna punt 10).

6. Dualisering en medebewind

De memorie van toelichting deelt mee dat de onderhavige wetswijziging zal moeten worden gevolgd door één of meer wetten tot aanpassing van de medebewindswetten, waarbij in het bijzonder onder ogen zal moeten worden gezien welke bevoegdheden in de nieuwe structuur aan welke gemeentelijke bestuursorganen moeten worden toegekend.

Dat is onvermijdelijk, maar het is ook onbevredigend, nu – zoals onder 1 werd geconstateerd – het totaal van de medebewindsbevoegdheden omvangrijker is dan dat van de autonome bevoegdheden.

Daarom beveelt de Raad aan, de belangrijkste uitgangspunten voor de herverdelingsoperatie in de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel uiteen te zetten en die te illustreren door van enkele belangrijke medebewindswetten aan te duiden hoe men zich voorstelt dat de bevoegdheidstoekenning er straks zal moeten uitzien. In dit verband adviseert de Raad om in elk geval als één van de uitgangspunten te nemen dat bevoegdheden tot het opstellen van plannen in beginsel aan de raad worden toegekend. Dit laatste spoort ook met de op verschillende plaatsen vermelde wens van het kabinet dat de raad onder meer de functie van «kadersteller» zal vervullen.¹

6. De aanbeveling van de Raad om de belangrijkste uitgangspunten voor de herverdeling van medebewindbevoegdheden in bijzondere wetgeving in de memorie van toelichting uiteen te zetten, heb ik gevolgd. Hiertoe is in paragraaf 5.2. een passage over dit onderwerp opgenomen. De bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan en andere plannen met een verordenend karakter blijft bij de herverdeling van de medebewindbevoegdheden bij de raad berusten. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen.

7. Gemeenschappelijke regelingen

Uit de toelichting blijkt niet dat de consequenties van dit wetsvoorstel voor gemeenschappelijke regelingen reeds onder ogen zijn gezien. Het verdient aanbeveling de toelichting aan te vullen, en daarbij aan te geven in welk van de wetsvoorstellen, genoemd in paragraaf 1.2, dit onderwerp zal worden geregeld.

7. De Raad merkt terecht op dat uit de toelichting niet blijkt dat de consequenties van dit wetsvoorstel voor gemeenschappelijke regelingen reeds onder ogen zijn gezien. Naar aanleiding van deze opmerking is in de eerste plaats een nieuw artikel VI aan het wetsvoorstel toegevoegd, dat voorziet in een wijziging van artikel 13 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het

¹ Zie ook punt 4, ad c.

huidige artikel 13 bepaalt dat het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld door of mede getroffen door gemeenteraden, respectievelijk door colleges van burgemeester en wethouders, bestaat uit leden die door de raden uit hun midden worden aangewezen. In het wetsvoorstel wordt hieraan toegevoegd dat de raden wethouders kunnen aanwijzen als lid van een zodanig algemeen bestuur. Zonder deze wijziging zou het niet langer mogelijk zijn dat wethouders lid van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling worden. De memorie van toelichting is op dit punt eveneens aangevuld. Met deze wijziging kan de huidige wijze van samenstelling van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling worden gecontroleerd. Daarnaast zal ik echter in breder verband bezien wat de gevolgen van de dualisering van het gemeentebestuur moeten zijn voor intergemeentelijke bestuursvormen. Over dit onderwerp zal ik binnen afzienbare termijn een nota naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal zenden. Deze nota wordt ook in de aangepaste memorie van toelichting aangekondigd. Ik ga er daarbij vooralsnog van uit dat de mogelijke andere wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen in een apart wetsvoorstel zullen worden opgenomen.

8. Voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten

Het wetsvoorstel wil de voorbereiding en de uitvoering van raadsbesluiten opdragen aan de burgemeester in plaats van, zoals nu, aan het college. De verantwoording daarvan in de memorie van toelichting blijft beperkt tot «Naar aanleiding van het commentaar van de VNG heb ik besloten ...».¹ De argumentatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten was ook uiterst summier: «Het is naar onze mening niet in overeenstemming met de dualiseringsgedachte dat het college ... belast wordt met de voorbereiding van raadsvergaderingen. Het is juist als de burgemeester – als voorzitter van de raad – verantwoordelijk is voor de voorbereiding van de raadsvergaderingen.» (Bladzijde 7.)

Het voorstel kan niet overtuigen. De burgemeester is weliswaar de voorzitter van de raad, hij is echter bij uitstek niet de «man (v/m) van de raad» en is dat nog minder dan de wethouders het in de nieuwe opzet zullen zijn.

In de tweede plaats is voor de voorbereiding van raadsbesluiten vrijwel altijd de medewerking van een ervaren ambtelijke dienst nodig, een dienst die normaliter onder het gezag van het college werkt; het kan niet de bedoeling zijn dat de burgemeester hoofd wordt van een nevenambtenarij ten behoeve van de voorbereiding van raadsbesluiten.

Ten derde is de uitvoering van besluiten van de raad bij uitstek een dagelijks-bestuurstaak, dus normaliter taak van het college van burgemeesters en wethouders, en alleen een taak van de burgemeester indien het onderwerpen van openbare orde of veiligheid betreft. Daaraan kan nog worden toegevoegd dat het opdragen van de uitvoering en voorbereiding van raadsbesluiten aan de burgemeester een potentiële bron van conflicten is tussen de burgemeester en de wethouder die een bepaald onderwerp in de portefeuille heeft.

In de vierde plaats is één van de oogmerken van het wetsvoorstel, de controlerende rol van de raad te versterken. Dan is het tegendraads, de uitvoering van raadsbesluiten op te dragen aan een functionaris die weliswaar verantwoordelijk is jegens de raad maar die als het erop aankomt niet door de raad kan worden ontslagen.²

Ten slotte kan worden opgemerkt dat voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten veelal nauw samenhangen met medebewindstaken die aan het college zijn toebedeeld. Reeds het vereiste van «integraliteit» vereist dan dat deze zaken in één hand zullen blijven. Anders wordt met de andere hand teruggenomen (voorbereiding en uitvoering bij de burgemeester) wat met de ene hand was gegeven (versterking van het collegiale karakter van het handelen van burgemeester en wethouders).

De Raad adviseert de voorbereiding en de uitvoering van raadsbesluiten in andere gevallen dan wanneer het gaat om zaken van openbare orde en veiligheid, bij het college te laten.

8. Het advies van de Raad om, met uitzondering van zaken van openbare orde en veiligheid, de voorbereiding en de uitvoering van raadsbesluiten bij het college te laten in plaats van toe te kennen aan de burgemeester, heb ik gevolgd. De Raad wijst er onder meer terecht op dat de uitvoering van besluiten van de raad bij uitstek een dagelijks-bestuurstaak is, dus een

¹ Paragraaf 6.1, onderdeel «Voorbereiding en uitvoering raadsbesluiten».

² Vergelijk ook punt 21 van dit advies.

reguliere taak van het college. Ook kan worden ingestemd met de opvatting van de Raad dat het opdragen van de uitvoering van raadsbesluiten aan een functionaris die weliswaar verantwoordelijk is jegens de raad, maar niet door deze raad kan worden ontslagen, niet strookt met het oogmerk om de controlerende rol van de raad te versterken. Van belang is ook, zoals de Raad opmerkt, dat de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten veelal nauw samenhangen met medewindstaken die aan het college zijn toebedeeld. Het is ongewenst als hier twee actoren optreden. De artikelen 160 en 170 van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast.

9. Positie van de burgemeester

Het wetsvoorstel wil het burgemeestersambt versterken als tegenwicht tegen de inhoudelijke devaluatie van de laatste decennia. Dit is een doel dat op zichzelf geen verband houdt met de dualisering van het gemeentebestuur. Om het doel te bereiken worden aan de burgemeester enkele nieuwe bevoegdheden toegekend. Binnen het college wordt de procedurele positie van de burgemeester versterkt. In de verhouding met de raad wordt de burgemeester belast met de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten. Ook in de relatie van het gemeentebestuur met de burger wordt de positie van de burgemeester versterkt: hij moet toezien op een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en van klachten, en hij brengt jaarlijks een «burgerjaarverslag» uit, waarin hij in ieder geval rapporteert over de behandeling van bezwaarschriften en klachten, en over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening.

De maatregelen die worden voorgesteld om de positie van de burgemeester binnen het college te versterken hebben naar het oordeel van de Raad voornamelijk symbolische betekenis. Dit geldt in ieder geval voor de taak de uitkomst van de college-onderhandelingen aan de raad mee te delen, de taak de eenheid van het collegebeleid te bevorderen, en de mogelijkheid onderwerpen op de agenda van collegevergaderingen te zetten en eigen voorstellen aan het college voor te leggen, zaken die ook zonder wettelijke regeling tot de natuurlijke bevoegdheden van de voorzitter van het college behoren.¹ Ook het toebedelen aan de burgemeester van de taak toe te zien op een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften is vooral symbolisch. In de nieuwe opzet zal het gros van de besluiten waartegen bezwaar kan worden gemaakt, worden genomen door het college. De burgemeester heeft, als voorzitter van het college, hoe dan ook al een verantwoordelijkheid voor de wijze waarop de bezwaarschriften worden afgedaan. Meer inhoudelijk kan deze taak overigens bezwaarlijk worden, omdat dat zich niet zou verdragen met het uitgangspunt van de bezwaarschriftprocedure, dat het betrokken bestuursorgaan zelf tot een nieuwe beoordeling komt van een besluit dat het eerder heeft genomen.

De voorgestelde nieuwe taak van de burgemeester met betrekking tot de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten heeft wel substantiële betekenis, maar is, zoals bij het vorige punt al is uiteengezet, tegelijkertijd problematisch. Dit heeft ook te maken met de moeilijke positie waarin de burgemeester zich bevindt. Hij is zowel voorzitter van de raad (en dus van het controlerende orgaan) als van het college (en dus van het gecontroleerde orgaan). Daarnaast heeft hij nog eigen taken en bevoegdheden, in het bijzonder op het terrein van de openbare orde. Als gevolg hiervan kan de burgemeester nooit de rol vervullen van belangenbehartiger van de raad ten opzichte van het dagelijks bestuur.

De positie van de burgemeester zal naar het oordeel van de Raad niet wezenlijk worden versterkt door de hiervoor genoemde voorstellen. De Raad adviseert dan ook de hiervoor genoemde onderdelen van het wetsvoorstel te schrappen.

9 + 13. Het voorstel van de Raad om ook andere onderdelen van het wetsvoorstel die ten doel hebben om de positie van de burgemeester te versterken te schrappen, heb ik niet overgenomen. De versterking van de positie van de burgemeester vormt een belangrijk onderdeel van onderhavig voorstel dat hier, anders dan de Raad meent, niet los van kan worden gezien. De versterking van deze positie betreft hier in de eerste plaats een versterking van zijn procesrol om als voorzitter van het college de eenheid van het

¹ Zie nader punt 13 van dit advies.

collegebeleid in het oog te houden. In een stelsel waarin bestuursbevoegdheden worden geconcentreerd bij het college, is behoud en vooral versterking van het beginsel van collegiaal bestuur van grote waarde. De burgemeester is de eerst aangewezen persoon om de eenheid van het beleid van het college te handhaven en te bevorderen. Ik acht het van belang dat deze procesrol expliciet in de Gemeentewet wordt verankerd. Met het oog hierop is in artikel 53, eerste lid, een algemene zorgplicht van de burgemeester neergelegd om de eenheid van het collegebeleid te bevorderen. Ter uitwerking van deze algemene verplichting, zijn in het tweede en derde lid van genoemd artikel de bevoegdheden van de burgemeester neergelegd om onderwerpen aan de agenda van de collegevergadering toe te voegen en om ten aanzien van geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel in te dienen. Door de expliciete neerlegging van bedoelde bevoegdheden wordt de agendering en behandeling van portefeuille-overstijgende onderwerpen bevorderd. Het belang van het collegiaal functioneren wordt hierdoor onderstreept. De positie van de burgemeester als procesbegeleider en teamleider wordt voorts versterkt door hem in artikel 35, tweede lid, een procesmatige rol toe te kennen bij de college-onderhandelingen en bij de benoeming van wethouders.

Naast de versterking van de positie van de burgemeester als voorzitter van het college, voorziet het voorstel in een versterking van de positie van de burgemeester in zijn verhouding ten opzichte van de burgers. Ik deel niet de mening van de Raad dat het toebedelen aan de burgemeester van de taak toe te zien op een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften, vooral symbolisch is. In dit verband merk ik op dat de taak aan de burgemeester wordt toegekend in zijn hoedanigheid van zelfstandig orgaan van de gemeente en niet in die van voorzitter van het college. In eerstgenoemde hoedanigheid komt de burgemeester op grond van de bestaande regelgeving geen expliciete rol toe bij de behandeling van bezwaarschriften door het college. Overigens houdt het toezicht op een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften geen inhoudelijke bemoeienis met de beslissing op het bezwaarschrift in. Het gaat hier louter om een procesmatige rol.

III. Artikelsgewijze opmerkingen

Hoofdstuk II. De raad

10. De raad krijgt een wettelijk recht op ambtelijke bijstand. Ter uitvoering van dat recht moet hij een verordening vaststellen. Daarin moeten ten minste regels worden gesteld ten aanzien van de bijstand bij de redactie van initiatiefvoorstellen en amendementen, de verstrekking van informatie, en de wijze waarop een verzoek om ambtelijke bijstand wordt gedaan.¹ De Raad is van mening dat het aan de raad kan worden overgelaten te bepalen van welk van deze onderwerpen hij regeling in de verordening nodig acht. Hij adviseert de opsomming te schrappen.

10. Artikel 33 is naar aanleiding van de opmerking van de Raad aangepast. Het gewijzigde tweede lid van artikel 33 bepaalt dat de raad bij verordening regels vaststelt met betrekking tot de ambtelijke bijstand. (zie hiervoor punt 5).

Hoofdstuk III. Het college van burgemeester en wethouders

11. In de nieuwe artikelen 46 en 47 is bepaald dat het niet neerleggen van een op grond van artikel 36b, eerste lid, met het wethouderschap onverenigbare betrekking na benoeming tot wethouder leidt tot diens ontslag. Een en ander geldt volgens de toelichting «uiteraard» niet voor de in artikel 46 bedoelde situatie indien artikel 36b, tweede lid, van toepassing is, en evenmin voor de in artikel 47 bedoelde situatie indien artikel 36b, derde lid, van toepassing is. Dit laatste blijkt echter niet uit de artikelen 46 en 47. De Raad adviseert deze artikelen aan te vullen.

11. De artikelen 46 en 47 zijn naar aanleiding van de opmerking van de Raad aangevuld. In genoemde artikelen wordt thans uitdrukkelijk bepaald dat het principe dat het bekleden van een functie, bedoeld in artikel 36b, eerste lid, dient te leiden tot ontheffing van deze betrekking respectievelijk tot ontslag als wethouder, uitzondering leidt indien het tweede of derde lid van artikel 36b

¹ Artikel 33.

van toepassing zijn. De memorie van toelichting is op dit punt eveneens aangepast.

12. Volgens het nieuwe artikel 49 zullen de artikelen 4:8 en 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing zijn op een besluit tot ontslag van een wethouder. Dit betekent dat een door de raad ontslagen wethouder geen beroep kan instellen tegen zijn ontslag. In de toelichting wordt opgemerkt dat het oordeel over het wethoudersontslag politiek van aard dient te zijn, zodat de mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter moet worden uitgesloten.¹

De Raad wijst er in dit verband op dat het buiten kijf is dat een rechter die een oordeel geeft over de uitspraak van de raad inhoudende de opzegging van zijn vertrouwen in één of meer wethouders wijze terughoudendheid in acht dient te nemen. De praktijk van de toetsing door de rechter van een besluit tot ontslag van een wethouder is buitengewoon terughoudend; er wordt alleen nagegaan of de regels zijn gevolgd.²

Met het uitsluiten van artikel 8:1 Awb is toetsing door de bestuursrechter inderdaad niet meer mogelijk. Het is echter hoogstwaarschijnlijk dat de burgerlijke rechter zich wel bevoegd zal achten.

Daarom zijn er naar het oordeel van de Raad geen redenen om in de bestaande situatie verandering aan te brengen. De Raad adviseert dan ook het beroep op de bestuursrechter niet uit te sluiten.

12. Het advies van de Raad om het beroep op de bestuursrechter tegen een besluit van de raad tot ontslag van een wethouder wegens verlies van politiek vertrouwen te handhaven, is niet overgenomen. Van belang is dat de bevoegdheid van de raad om wethouders op genoemde grond te ontslaan, de kern vormt bij de vormgeving van de politieke verantwoordelijkheid van de wethouders jegens de raad. Aangezien bedoeld ontslagbesluit een politiek besluit betreft met de vertrouwensrelatie tussen raad en wethouder als basis, dient het laatste woord hierover bij de raad te rusten en niet bij de bestuursrechter. Het handhaven van het beroep op de bestuursrechter houdt de mogelijkheid in dat deze in geval van een vertrouwensbreuk tot het oordeel komt dat een op genoemde grond genomen ontslagbesluit nietig is met de uiterste consequentie dat het besluit moet worden teruggedraaid. Dit kan tot onwerkbaar situaties leiden. Ik acht het om genoemde redenen ongewenst indien de mogelijkheid blijft gehandhaafd dat een bestuursrechter kan treden in een besluit van de raad om een wethouder om een politieke reden te ontslaan, ook al zou het om een marginale toetsing gaan. Dit geldt te meer nu in het wetsvoorstel artikel 50 van de huidige Gemeentewet wordt geschrapt, waardoor een toetsing op de in dit artikel opgenomen procedurevoorschriften niet langer mogelijk is. Het voorgaande is in de lijn van het advies van de Staatscommissie.³ De Raad wijst er terecht op dat de burgerlijke rechter zich waarschijnlijk wél bevoegd zal verklaren. Ik ga er echter van uit dat de burgerlijke rechter als restrechter zich in dat geval uiterst terughoudend zal opstellen.

13. Artikel 53a, eerste lid, wordt in het tweede en derde lid verder uitgewerkt: de burgemeester kan onderwerpen toevoegen aan de agenda van de vergaderingen van het college, en hij kan ten aanzien van geagendeerde onderwerpen eigen voorstellen aan het college voorleggen. Uit de toelichting op het artikel spreekt al een zekere aarzeling over het praktische nut van deze bepalingen. Daar komt bij dat het hier bevoegdheden betreft die naar hun aard reeds behoren bij het voorzitterschap van het college. De materie leent zich beter voor opneming in het reglement van orde van het college. Aanbevolen wordt het tweede en het derde lid te schrappen.

Hoofdstuk IVa. De rekenkamer

14. De raad wordt verplicht een gemeentelijke rekenkamer in te stellen; wel bestaat de mogelijkheid daarvoor een gemeenschappelijke regeling aan te gaan.⁴ De leden van de rekenkamer kunnen geen raadslid zijn.⁵ De Raad meent dat een rekenkamer in sommige gemeenten een nuttige functie kan vervullen. Dit kan echter van gemeente tot gemeente verschillen. Vooral voor de kleinere gemeenten lijkt de constructie veel te zwaar.

¹ Paragraaf 4.3, onderdeel «Verantwoordingsplicht».

² Afdeling rechtspraak 18 december 1989, AB 1990, 348; Afdeling bestuursrechtspraak 23 juni 1997, AB 1997, 317.

³ «Dualisme en Lokale democratie», Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, blz. 460.

⁵ Artikel 81f.

De gemeenteraad kan, als hij dat wenst, de controle die door een rekenkamer moet worden uitgevoerd ook zelf uitvoeren, door gebruik te maken van zijn wettelijke bevoegdheden. Hij kan daartoe een raadscommissie of een (al of niet tijdelijke) onderzoekscommissie instellen en ook overigens kiezen voor een lichte of een zwaardere structuur. Het college is van oordeel dat het bij het open karakter van de Gemeentewet past om de structuur en werkwijze van het gemeentebestuur niet dwingend en tot in detail te regelen, maar de uitwerking aan de gemeentelijke praktijk over te laten.¹

De Raad acht het dan ook niet zinvol om de rekenkamer voor alle gemeenten verplicht voor te schrijven. Hij adviseert de regeling facultatief te maken. Daarvoor is temeer reden, nu met het instituut nog geen ervaring van betekenis is opgedaan.

14. Binnen het openbaar bestuur wordt verschillend gedacht over de wenselijkheid de gemeenten te verplichten tot het instellen van een rekenkamer. De Raad schaart zich achter degenen die de voorkeur geven aan een systeem waarbij gemeenten niet meer dan de mogelijkheid daartoe wordt geboden. Naar mijn oordeel is het essentieel dat er in elke gemeente een onafhankelijke rekenkamer komt, zij het dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat gemeenten op dat punt samenwerken door een gezamenlijke rekenkamer in te stellen. Ik hecht echter sterk aan het verplichte karakter van de rekenkamer en aan de voorgestelde onafhankelijke positie daarvan. De raad heeft natuurlijk een eigen verantwoordelijkheid op het punt van doelmatigheid en doeltreffendheid, en krijgt uit hoofde van het voorgestelde artikel 213a op dit punt een uitdrukkelijke taak. Er dient echter ook een onafhankelijk orgaan te zijn dat daarnaast eigen onderzoek doet en wiens rapportages in het openbaar worden besproken. De rapporten van de rekenkamer kunnen op die manier ook een belangrijke rol vervullen in het proces van het afleggen van rekening door de raad aan de burgers. Het wetsvoorstel is daarom op dit punt niet aangepast. In de memorie van toelichting wordt nader op dit onderwerp ingegaan.

Voor wat betreft de vormgeving heb ik bij nader inzien besloten het voorstel in die zin aan te passen dat een rekenkamer ook kan bestaan uit een of twee leden. Materieel betekent dit dat ook het model kan worden gevolgd waarmee al enkele jaren ervaring is opgedaan in Rotterdam en dat ook wel bekend staat als het «directeursmodel», een eenhoofdige leiding met een ambtelijke staf. Verder biedt de inwerkingtredingsbepaling van het wetsvoorstel de mogelijkheid er rekening mee te houden dat gemeenten enkele jaren nodig hebben om een rekenkamer vorm te geven. In de memorie van toelichting is ook aangegeven dat het de bedoeling is om de artikelen met betrekking tot de rekenkamer op een later tijdstip in werking te laten treden.

15. Over de regeling van de artikelen 181a tot en met 181e merkt de Raad nog het volgende op.

a. In de Comptabiliteitswet zijn ten aanzien van de Algemene Rekenkamer specifieke bepalingen opgenomen inzake het rechtmatigheidsonderzoek, het doelmatigheidsonderzoek en de overige taken en bevoegdheden. In het onderhavige voorstel zijn de taken en bevoegdheden van de gemeentelijke rekenkamer zeer summier geregeld en op onderdelen afwijkend van de regeling in de Comptabiliteitswet.

De Raad adviseert om – indien een regeling van de rekenkamer in het wetsvoorstel wordt gehandhaafd – op technische punten meer aansluiting te zoeken bij het stelsel van de Comptabiliteitswet. Een mogelijkheid zou zijn, ten aanzien van de verschillende in dit punt en het volgende genoemde onderwerpen te bepalen dat de raad bepalingen van die wet van overeenkomstige toepassing kan verklaren op de gemeenschappelijke rekenkamer.

b. De rekenkamer krijgt tot taak het onderzoek naar «de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het financiële beheer, van de organisatie en van het beleid van het gemeentebestuur, alsmede van de (accountants-) controle» (artikel 181a).

De Raad onderkent dat «doeltreffendheid» in de Comptabiliteitswet geacht wordt onderdeel te zijn van «doelmatigheid». Hij meent echter dat het onderzoek naar de doeltreffendheid van het gemeentelijke beleid bij uitstek tot

¹ Zie ook punt 4.5 over overregulering.

het terrein van de politieke controletaak van de raad behoort. Nu wordt de raad verplicht een onafhankelijk orgaan in te stellen dat oordelen over de doeltreffendheid van het gemeentelijk handelen zal publiceren. De eerste taak van dat orgaan is echter onderzoek te doen naar de financiële aspecten van het gevoerde beleid; daar zal ook zijn deskundigheid liggen. De verplichte toevoeging van het doeltreffendheidsonderzoek kan ertoe leiden dat de rekenkamer de positie van de raad op het punt van de doeltreffendheidscontrole feitelijk overneemt. Het is beter vast te houden aan de huidige praktijk, waarbij het aan de raad is om als onderdeel van zijn controletaak de doeltreffendheid van het beleid zelf te onderzoeken, op basis van door het college verstrekte gegevens. Indien gewenst kan de raad daarbij gebruik maken van een rekenkamer of een andere commissie, bijvoorbeeld om in bepaalde kwesties nader onderzoek naar de feiten in te stellen. De Raad adviseert de rekenkamer niet van rechtswege te belasten met onderzoek naar de doeltreffendheid van het beleid, maar het aan de raad over te laten deze taak desgewenst aan een door hem ingestelde rekenkamer op te dragen.

c. De rekenkamer is bevoegd alle documenten die berusten bij het gemeentebestuur te onderzoeken (artikel 181c, eerste lid). Het gemeentebestuur omvat volgens artikel 5, onderdeel a, alle bevoegde organen. Het verstrekken van inlichtingen dient echter uitsluitend te geschieden door het college (artikel 181c, tweede lid), en niet bijvoorbeeld door de burgemeester of door de raad zelf. Ook de verplichtingen in artikel 181d met betrekking tot bestuursorganen van de gemeente gelden alleen voor het college. De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verhouding tussen het voorgestelde artikel 181c, eerste lid, en de andere genoemde bepalingen. Overigens kan de bevoegdheid van de rekenkamer om documenten die berusten bij het gemeentebestuur te onderzoeken worden beperkt tot documenten die zij voor haar taak nodig acht.¹

15. a. De Raad adviseert de gemeenteraden de bevoegdheid te geven bepalingen van de Comptabiliteitswet van overeenkomstige toepassing te verklaren op de gemeentelijke rekenkamer. In dit verband teken ik aan dat de gemeentelijke rekenkamer een wat andere rol heeft dan de Algemene Rekenkamer bij het Rijk. Met name op het gebied van de rechtmatigheidscontrole is die positie anders. In het voorstel is bewust gekozen voor een wat meer summiere regeling. Uiteraard zal de gemeenteraad bij verordening aanvullende bevoegdheden kunnen geven aan de rekenkamer, bijvoorbeeld via een subsidieverordening. De verplichting desgevraagd de rekenkamer informatie te geven en toegang te geven tot financiële stukken zou in bepaalde gevallen deel kunnen uitmaken van subsidievoorwaarden.

b. Anders dan de Raad ben ik niet bang dat het feit dat de rekenkamer tot taak krijgt onder meer doeltreffendheidsonderzoek te doen, kan betekenen dat de rekenkamer de rol van de raad op dit punt feitelijk overneemt. De raad houdt hier een eigen verantwoordelijkheid. Dat doet echter aan de wenselijkheid van een onafhankelijk onderzoek naar de doeltreffendheid niet af. Met de rekenkamer van Rotterdam zijn op dit punt inmiddels ook goede ervaringen opgedaan. De rekenkamer kan zodoende de raad juist ondersteunen.

c. Het advies van de raad met betrekking tot de bevoegdheden van de rekenkamer tegenover de organen van het gemeentebestuur zoals die zijn geregeld in de artikelen 181c en 181d is overgenomen.

16. In artikel 81j zijn voorschriften inzake geheimhouding neergelegd. De rekenkamer kan met betrekking tot stukken die aan haar zijn voorgelegd, geheimhouding opleggen, welke in acht dient te worden genomen door allen die van deze stukken kennis dragen. Artikel 181d, betreffende de bevoegdheden van de rekenkamer, bepaalt in het zevende lid dat de rekenkamer van gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, in het jaarverslag en in een rapport geen melding maakt. Deze bepalingen geven aanleiding tot een aantal opmerkingen.

a. Het opleggen van een geheimhoudingsplicht door de rekenkamer ten aanzien van stukken die aan haar worden overgelegd, kan er enerzijds toe

¹ Vergelijk artikel 54, tweede lid, van de Comptabiliteitswet.

leiden dat stukken die naar het oordeel van de instantie van wie de stukken afkomstig zijn geheim dienen te blijven, maar naar het oordeel van de rekenkamer niet, openbaar worden, hetgeen niet een taak of bevoegdheid van de rekenkamer dient te zijn, maar van de bestuursrechter in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). Anderzijds leidt de bepaling ertoe dat indien de rekenkamer tot geheimhouding beslist, zelfs de instantie van welke de gegevens afkomstig zijn, deze niet meer openbaar mag maken.

b. Het verbod om geheime gegevens te vermelden in het jaarverslag of in rapporten kan tot gevolg hebben dat de rekenkamer daarover ook niet meer kan rapporteren, hetgeen de uitoefening van de taken door de rekenkamer belemmert.

Ten aanzien van het geheimhoudingsregime adviseert de Raad te bepalen dat de rekenkamer niet zelf beslist over de openbaarmaking van stukken die door andere instanties zijn opgesteld, maar slechts over eigen stukken (hetgeen uiteraard niet uitsluit dat de eigen stukken gegevens bevatten die afkomstig zijn uit stukken van andere instanties). Voor stukken van anderen dan de rekenkamer geldt voor de rekenkamer dus altijd een geheimhoudingsplicht. In de toelichting kan erop worden gewezen dat deze regeling niet afdoet aan de openbaarmakingsverplichtingen die voor andere instanties voortvloeien uit de WOB en andere openbaarheidsbepalingen. Voorts adviseert de Raad met betrekking tot gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, en die niet worden opgenomen in een rapport of jaarverslag, aanvullende maatregelen te nemen. Gedacht kan worden aan bepalingen als artikel 54, vierde lid, (betreffende geheime begrotingsonderdelen) en artikel 59, veertiende lid, (betreffende onderzoeken) van de Comptabiliteitswet, waarin is voorzien in vertrouwelijke kennisgeving.

16a en b. Ik deel de opvatting van de Raad dat de rekenkamer uitsluitend moet beslissen over geheimhouding van zijn eigen stukken. Deze bevoegdheid komt de rekenkamer ook toe zonder regeling daarvan in de Gemeentewet. Een en ander is reden geweest om artikel 81j te schrappen. In dit kader is van belang dat de Wet openbaarheid van bestuur op de rekenkamer van toepassing is en zij derhalve met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van deze wet moet besluiten tot openbaarmaking van informatie op eigen initiatief of op verzoek. In paragraaf 7.4. van de memorie van toelichting is een passage opgenomen over de gevolgen van de toepasselijkheid van de Wet openbaarheid van bestuur op de rekenkamer.

Het verbod in artikel 181e, tweede lid, om te rapporteren over geheime gegevens heb ik naar aanleiding van het advies van de Raad geschrapt. Artikel 181d, zevende lid, waarin is bepaald dat van gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, geen melding wordt gemaakt in het jaarverslag of in een rapport, biedt voldoende waarborg tegen openbaarmaking van gegevens waarvan dat niet wenselijk is. Aan artikel 181d, zevende lid, is een aan artikel 59, veertiende lid, van de Comptabiliteitswet ontleende bepaling toegevoegd dat mededelingen aan de raad die gegevens bevatten die naar hun aard vertrouwelijk zijn, worden verstrekt ter vertrouwelijke kennisgeving.

Hoofdstuk V. De commissies

17. De Gemeentewet kent thans een open stelsel van raadscommissies van advies en bijstand (artikelen 82 en volgende). Dit stelsel heeft in de gemeentelijke praktijk een hoge vlucht genomen. In het wetsvoorstel wordt gekozen voor een gesloten systeem, waarbij vijf soorten commissies worden onderscheiden: de raadscommissies (artikel 82), de bestuurscommissies (artikel 82a), de adviescommissies (artikel 82b), de deelraden (artikel 87) en de onderzoekscommissies (artikel 155a).

Volgens de toelichting brengen de voorgestelde wijzigingen enerzijds verbetering in het stelsel en vloeien zij anderzijds voort uit het met het nieuwe gedualiseerde systeem samenhangende punt dat ieder bevoegd orgaan zelf zijn commissies kan instellen.¹

Het laatste argument overtuigt de Raad niet. Raad en college zijn in een dualistisch stelsel altijd bevoegd om commissies in te stellen. Een uitgewerkte wettelijke regeling is daarvoor niet nodig. Of de overgang van een open naar

¹ Paragraaf 8.1.

een gesloten systeem van commissies een verbetering is, kan eveneens worden betwijfeld. Dit klemt temeer nu op dit moment nog onvoldoende kan worden overzien waaraan op dit punt behoefte bestaat in een dualistisch stelsel. Juist bij een overgang naar het dualistisch stelsel verdient het aanbeveling het open systeem in stand te laten. Het huidige open systeem past bovendien ook beter bij het al eerder gesignaleerde open en flexibele karakter van de Gemeentewet.

Het verdient aanbeveling het open systeem te handhaven – wat in grote lijnen neerkomt op handhaving van de bestaande artikelen 82 en volgende en het wetsvoorstel op dit punt opnieuw te bezien. Mocht dit advies niet worden opgevolgd, dan zouden in ieder geval de drie volgende punten in acht moeten worden genomen.

17. Met de Raad ben ik van mening dat raad en college in een dualistisch stelsel altijd bevoegd zijn om commissies in te stellen. Het is dan ook geenszins de bedoeling om met het gewijzigde hoofdstuk V de mogelijkheid van de instelling van gemeentelijke commissies te beperken. Een gesloten stelsel van commissies is derhalve niet beoogd. De voorgestelde wijzigingen in hoofdstuk V hebben in de eerste plaats ten doel om de ontvlechting van raad en college ook in het commissiestelsel tot uitdrukking te brengen. Daarnaast is met de wijzigingen beoogd de regeling van de commissies systematisch te verbeteren en de terminologie in overeenstemming te brengen met de in gemeentelijke praktijk gebruikelijke. De suggestie van de Raad om de bestaande artikelen 82 en volgende in grote lijnen te handhaven, heb ik dan ook niet overgenomen. Om misverstanden over het open karakter van het commissiestelsel te voorkomen, heb ik naar aanleiding van het advies van de Raad in een nieuw artikel 82b echter tot uitdrukking gebracht dat het de raad, het college en de burgemeester vrij staat ook andere commissies in te stellen dan de commissies die zijn geregeld in de artikelen 82 en 82a. Hierbij is uitdrukkelijk bepaald dat een wethouder geen deel mag uitmaken van door de raad ingestelde commissies en een raadslid geen deel mag uitmaken van door het college ingestelde commissies. Daarnaast schrijft het tweede lid van artikel 82b voor dat de raad ten aanzien van door hem ingestelde commissies de openbaarheid van de vergaderingen dient te regelen.

18. Afgezien van de hiervoor genoemde vijf soorten commissies wordt in de toelichting gewezen op de mogelijkheid een bezwaarschriftcommissie in te stellen.¹ Dit zijn commissies die adviseren aan de raad, het college of de burgemeester over ingediende bezwaarschriften. De mogelijkheid tot het instellen van een bezwaarschriftcommissie wordt niet in het wetsvoorstel geregeld; een dergelijke commissie kan niet worden gerangschikt onder één van de vorengenoemde commissies.

In de toelichting wordt gesteld dat bestuursorganen de mogelijkheid hebben op grond van artikel 7:13 Awb een adviescommissie in te stellen ten behoeve van de beslissing op het bezwaar. Tevens wordt gesteld dat een dergelijke commissie niet hoeft te voldoen aan de vereisten van artikel 82b en overigens ook niet onder de omschrijving van adviescommissies in de zin van artikel 82b valt.²

De Raad merkt op dat artikel 7:13 Awb geen grondslag biedt voor het instellen van een commissie. Het eerste lid van artikel 7:13 geeft voorschriften voor het geval een adviescommissie is ingesteld met in ieder geval een onafhankelijke voorzitter. Aan de andere wetgevers wordt overgelaten om te bepalen of, en zo ja, voor welke gevallen een adviescommissie wordt of kan worden ingeschakeld ter voorbereiding van een beslissing op een bezwaarschrift.³ In de huidige Gemeentewet is artikel 82 de basis voor het instellen van alle commissies, ook van de bezwaarschriftcommissies.⁴ De Raad adviseert in het wetsvoorstel te voorzien in een grondslag voor de instelling van bezwaarschriftcommissies.

18. Ik deel niet het standpunt van de Raad dat een bestuursorgaan alleen een bezwaarschriftcommissie kan instellen indien daartoe een expliciete grondslag in een bijzondere wet is opgenomen. Dat is alleen het geval indien aan een commissie de bevoegdheid wordt overgedragen om te beslissen op bezwaarschriften. Voor de instelling van zodanige commissies biedt ook het huidige artikel 82 van de Gemeentewet geen basis.⁵ Het staat bestuursorganen echter vrij commissies in te stellen, die adviseren over ingediende bezwaren. Dit

¹ Paragraaf 8.1.

² Paragraaf 8.1 van de memorie van toelichting.

³ Zie ook Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3.

⁴ Aldus ook de memorie van toelichting, toelichting op onderdelen HH en II (artikel 82).

⁵ Zie ook Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 6 januari 1997 (AB 1997/86) en Kamerstukken II 1997/98, 26 014, 3.

gebeurt ook op grote schaal zonder dat daarvoor een specifieke wettelijke bevoegdheid bestaat. Het advies van de Raad om in het wetsvoorstel te voorzien in een grondslag voor de instelling van bezwaarschriftcommissies, is dan ook niet gevolgd. Wel wijst de Raad er terecht op dat artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht geen grondslag biedt voor het instellen van een bezwaarschriftcommissie. In de memorie van toelichting was per abuis vermeld dat bestuursorganen de mogelijkheid hebben om op grond van artikel 7:13 een commissie in te stellen, die adviseert in het kader van de bezwaarschriftprocedure. Bedoeld artikel stelt echter uitsluitend regels voor adviescommissies die qua samenstelling aan bepaalde vereisten voldoen. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is de memorie van toelichting op dit punt dan ook aangepast. Tevens is artikel 85 dat voorzorg in een verplichting voor de raad om regels te stellen met betrekking tot de openbaarheid van vergaderingen van bezwaarschriftcommissies, komen te vervallen. Aangezien het nieuwe artikel 82b, tweede lid, in algemene zin bepaalt dat de raad ten aanzien van door hem ingestelde «andere» commissie de openbaarheid van vergaderingen regelt (zie hiervoor punt 17), is de aparte regeling in artikel 85 niet meer nodig.

19. De deelraden zijn een bestaande figuur in de Gemeentewet. Nieuw is dat volgens het wetsvoorstel naast deelraden een dagelijks bestuur moet bestaan; in de huidige Gemeentewet is dit facultatief. De wijze van samenstelling van het dagelijks bestuur van de deelgemeente wordt overgelaten aan een gemeenteraad (bijvoorbeeld de voorzitter wordt rechtstreeks gekozen en zoekt zelf de andere leden). De verhoudingen tussen het dagelijks bestuur en de deelraad moeten wel dualistisch zijn; voor deelraden geldt evenzeer het belang van ontvlechting van posities en bevoegdheden (het nieuwe artikel 90, aanhef en onder a). Voor de positie van de deelraden geldt hetzelfde als voor de gemeenteraden, aldus wetsvoorstel en toelichting. De Raad meent dat deelgemeenteraden niet zonder meer op één lijn kunnen worden gesteld met gemeenteraden. Hij is er niet van overtuigd dat het belang van dualisering, al aangenomen dat het voor de «gewone» gemeentebesturen geldt, onverkort van toepassing is op de deelraden. Hij beveelt aan de gemeenteraden vrij te laten in het bepalen of deelgemeentebesturen al of niet dualistisch zullen worden opgezet.

19. Het advies van de Raad om gemeenteraden vrij te laten in het bepalen of deelgemeentebesturen al of niet dualistisch worden opgezet, heb ik niet gevolgd. Van een deelraad zal immers slechts sprake zijn, indien de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van deze deelgemeente aan deze deelraad wordt overdragen. In artikel 87 van het wetsvoorstel is dit na ommekomst van het advies van de Raad ook aldus geformuleerd. Kenmerk van een deelraad is voorts dat er algemene verkiezingen voor gehouden moeten worden. Het voorgaande betekent dat er bij deelgemeentebesturen per definitie sprake is van een aanzienlijk pakket van bevoegdheden. In de praktijk kan ook geconstateerd worden dat vooral in de gemeente Amsterdam de taken van de deelgemeentebesturen en de omvang van de deelgemeenten zodanig zijn, dat een vergelijking met een «gewoon» gemeentebestuur goed opgaat. Mede gezien het grote pakket van bevoegdheden van deelgemeentebesturen, is ook op dit niveau de scheiding van bestuur en controle van groot belang. Ik zie dan ook geen aanleiding om voor dergelijke besturen de instelling van een (dualistisch) dagelijks bestuur facultatief te stellen. De Raad voert ook geen doorslaggevende argumenten aan voor een dergelijk facultatief systeem. In gemeenten waar deelgemeentebesturen zijn of worden ingesteld, zou een dergelijk systeem in feite er op neer kunnen komen dat er per saldo geen dualistisch gemeentebestuur ontstaat.

20. Ingevolge artikel 82b, derde en vierde lid, moet een door de raad, het college of de burgemeester ingestelde adviescommissie onafhankelijk zijn. Raadsleden, wethouders, de burgemeester en bij het onderwerp betrokken gemeenteambtenaren mogen daarom geen lid van zo'n adviescommissie zijn. In de toelichting wordt deze onafhankelijkheidseis alleen gemotiveerd met een korte verwijzing naar het adviesstelsel op rijksniveau.¹ De Raad stemt ermee in dat bij het onderwerp betrokken gemeenteambtenaren geen lid van een adviescommissie kunnen zijn; de Kaderwet adviescolleges bevat een vergelijkbare bepaling.² Voor de andere onverenigbaar

¹ Paragraaf 8.4 (Adviescommissies).

² Artikel 12, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges.

heden kan echter niet zonder nadere motivering worden verwezen naar de Kaderwet adviescolleges. De toelichting dient op dit punt te worden aangevuld.

20. Bij nader inzien heb ik er voor gekozen de inrichting van commissies die adviseren over algemeen verbindende voorschriften, te voeren beleid en beheer, over te laten aan raad en college. Ook de huidige Gemeentewet kent hiervoor geen specifieke bepalingen en de nadere regeling van dergelijke commissies houdt geen verband met dualisering. Artikel 82b van het aan de Raad toegezonden wetsvoorstel, dat voorzag in een regeling met betrekking tot bedoelde commissies, is dan ook geschrapt. De suggestie van de Raad om in de memorie van toelichting te motiveren waarom in artikel 82b, derde lid, wordt voorgesteld dat raadsleden, de burgemeester en wethouders geen lid van een adviescommissie mogen zijn, is om die reden niet meer ter zake. Wel is, zoals is opgemerkt en toegelicht onder punt 17, naar aanleiding van het advies van de Raad een nieuw artikel 82b met betrekking tot «andere commissies» in het wetsvoorstel opgenomen. Aangenomen mag worden dat indien de raad of het college onafhankelijk advies wensen, zij ervoor zullen zorgdragen dat gemeenteambtenaren die bij het onderwerp waarover wordt geadviseerd zijn betrokken, geen lid zijn van de adviescommissie.

Hoofdstuk VII. De secretaris en de griffier.

21. Het wetsvoorstel introduceert de bevoegdheid van de raad een eigen griffier te benoemen. Deze griffier, bijgestaan door een ambtelijke griffie, ondersteunt alleen de raad en de commissies die door de raad zijn ingesteld. Als de raad een griffier benoemt, ondersteunt de secretaris het college en de burgemeester, maar niet langer ook de raad; de secretaris wordt in die situatie dan ook door het college benoemd, geschorst en ontslagen. De bevoegdheid om regels te stellen over de ambtelijke organisatie berust in dit model bij het college.

In de praktijk zal de griffier veelal een kleine ambtelijke ondersteuning tot zijn beschikking hebben. Dit roept de vraag op hoe de positie van de griffier en de griffieambtenaren zich verhoudt tot die van de secretaris met een veel grotere ambtelijke organisatie die hij tot zijn beschikking heeft en of hier niet een mogelijke bron van conflicten ligt. Het verdient aanbeveling hierop in de toelichting in te gaan.

De Raad merkt voorts op dat de griffier in het dualistische stelsel met name werkzaam zal zijn ten behoeve van de controlerende taak van de gemeenteraad. Dat doet de vraag rijzen naar zijn verhouding tot de voorzitter van de raad, de burgemeester, die zelf bestuursorgaan van de gemeente is en tevens voorzitter van het college van burgemeester en wethouders en die in beide hoedanigheden voor zijn functioneren aan de gemeenteraad verantwoording dient af te leggen.

De Raad adviseert in de toelichting ook hierop in te gaan.

21. De suggestie van de Raad om in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen de griffier en de griffieambtenaren ten opzichte van de secretaris met een veel grotere ambtelijke organisatie en de mogelijke conflicten als gevolg hiervan is overgenomen. Paragraaf 9.3. is hiertoe aangevuld. Tevens is op advies van de Raad in de toelichting nader ingegaan op de verhouding van de griffier tot voorzitter van de raad, de burgemeester, in verband met het feit dat deze burgemeester tevens voorzitter is van het college. Hiertoe is eveneens paragraaf 9.3. aangevuld. Overigens deel ik niet de opvatting van de Raad dat de griffier in het dualistisch stelsel met name werkzaam zal zijn ten behoeve van de controlerende taak van de gemeenteraad. Ik meen dat de griffier en de griffieambtenaren evengoed een groot deel van hun tijd zullen besteden aan de kaderstellende taak van de raad.

Hoofdstuk IX. De raad

22. Over de positie van de gemeenteraad merkt de Raad het volgende op.

a. Door de ontvlechting van de posities van de raad en het college zal de raad zich moeten heroriënteren op de vervulling van zijn primaire functies in zijn verhouding tot het college, de normering vooraf en de controle achteraf, zo

meldt de toelichting. Daartoe zullen de aan de raad ter beschikking staande instrumenten moeten worden uitgebreid en wettelijk verankerd. Door op actieve en kritische wijze gebruik te maken van zijn bevoegdheden kan de raad zich sterker dan voorheen ten opzichte van het college profileren en zich veel onafhankelijker opstellen ten opzichte van het college, aldus de toelichting. In het wetsvoorstel worden enkele vrijwel overal reeds bestaande rechten wettelijk verankerd, zoals het recht van initiatief (artikel 147a, eerste lid), het recht van amendement (artikel 147b) en recht op ambtelijke bijstand (artikel 33, eerste lid), en worden enkele nieuwe bevoegdheden opgenomen (recht van enquête).

Het is echter de vraag of de raad, ook met de wettelijke (maar naar het oordeel van de Raad niet noodzakelijke) verankering van deze instrumenten, voldoende is toegerust om op te treden als een volwaardig tegenspeler van het college. Voorts bestaat het gevaar dat het raadslidmaatschap minder interessant wordt, omdat de afstand tot het besturen groter wordt: de functie van de raadsleden wordt gereduceerd tot een in hoofdzaak controlerende. Het is bepaald niet ondenkbaar dat het recruterende van raadsleden daardoor moeilijker wordt en dat raadsleden minder tijd zullen willen steken in het raadslidmaatschap. De Raad adviseert in de toelichting aan dit punt aandacht te besteden.

b. De prijs die moet worden betaald voor de operatie ter versterking van het gemeentebestuur en de afbakening van taken is dat het belangrijkste bestuurscollege kan bestaan uit niet door de bevolking gekozen bestuurders. De gedachte het democratische gehalte te verhogen is dus maar ten dele te realiseren. Dit aspect verdient nadere aandacht in de toelichting.

c. Een wijziging die – naar het oordeel van de Raad – de positie van de raad in ernstige mate verzwakt en de aantrekkelijkheid van het raadslidmaatschap vermindert in plaats van bevordert, is het vervallen van de bevoegdheid van de raad beleidsregels vast te stellen voor andere gemeentelijke bestuursorganen (artikel 148). Deze bevoegdheid moet komen te vervallen, omdat het stellen van deze regels in het verlengde van de bestuursbevoegdheid zou moeten worden gezien.¹ De Raad wijst erop dat beleidsregels per definitie een algemene strekking hebben en juist niet op individuele gevallen zijn gericht. Daarmee ligt de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels in het verlengde van de verordenende bevoegdheid; het is bovendien een bevoegdheid waarvan de raad, in de vorm van plannen en nota's, veelvuldig gebruik maakt bij het bepalen van het beleid. Door het schrappen van deze bevoegdheid dreigt het begrip «hoofd van de gemeente» (artikel 125 GW) in belangrijke mate te worden uitgehold.² Ook gezien de wens de positie van de raad te versterken – in het kabinetsstandpunt en in de memorie van toelichting wordt grote nadruk gelegd op de functie van de raad als «kadersteller»³ – dient artikel 148 niet te vervallen.

d. Ook is het de Raad opgevallen dat de omvang van de raad niet wordt gewijzigd (artikel 8). Wellicht is van wijziging afgezien om de raad te versterken. De toelichting laat zich er niet over uit. De Raad tekent hierbij aan, dat bij een gelijkblijvende omvang van de raad de machtsverhoudingen binnen het gemeentebestuur anders komen te liggen. De grotere partijen zullen veelal zowel in het college als in de raad goed vertegenwoordigd zijn; de kleine partijen zullen vermoedelijk relatief minder invloed op het bestuur, de wetgeving en de controle op het bestuur hebben. De toelichting gaat op de consequentie van de dualisering voor de omvang van de raad niet in. De Raad adviseert artikel 8 tegen deze achtergrond opnieuw te bezien en het punt in elk geval in de toelichting te bespreken.

22a. Anders dan de Raad zie ik niet het gevaar dat het raadslidmaatschap minder interessant wordt in een gedualiseerd stelsel. Uiteraard treedt er binnen de taak van raadslid als gevolg van de stelselwijziging een accentverschuiving op. Ik deel echter niet de stelling van de Raad dat de functie van de raad wordt gereduceerd tot een in hoofdzaak controlerende. In een dualistisch stelsel behoudt de raad immers naast deze controlerende functie, zijn vertegenwoordigende en kaderstellende functie. Het wetsvoorstel strekt er juist toe om deze bevoegdheden te versterken. Er is derhalve wel degelijk sprake van betrokkenheid van de raad bij de beleidsvorming, maar dan meer op hoofdlijnen. De gewijzigde functie van de raad vraagt andere vaardigheden

¹ Memorie van toelichting, Paragraaf 4.2, onderdeel «Beleidsregels».

² Zie ook opmerking punt 3 van dit advies.

³ Zie punt 4, ad c.

van de raadsleden dan onder het huidige stelsel het geval is. Het komt mij voor dat de inhoud van de werkzaamheden van het raadslid-nieuwe-stijl zeker niet minder aantrekkelijk is dan de huidige inhoud. Ik ben dat ook niet bang dat de rekrutering van raadsleden als gevolg van de stelselwijziging moeilijker wordt. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in paragraaf 4.1. van de memorie van toelichting een passage opgenomen over de aantrekkelijkheid van het raadslidmaatschap en de consequenties van een gedualiseerd stelsel voor de rekrutering van raadsleden.

22b. In paragraaf 5.1. van de memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerking van de Raad nadere aandacht besteed aan het feit dat het college in het dualistische stelsel kan bestaan uit niet door de bevolking gekozen bestuurders. Overigens zou ik in dit verband niet willen spreken van «een prijs die moet worden betaald voor de operatie ter versterking van het gemeentebestuur en de afbakening van taken». Feit is dat in het nieuwe stelsel de door de bevolking gekozen vertegenwoordigers de bestuurders kiezen. Ik merk hierbij op dat op nationaal niveau ministers en staatssecretarissen evenmin rechtstreeks worden gekozen.

22c. Het advies van de Raad om artikel 148 van de Gemeentewet te handhaven heb ik niet gevolgd. Bedoeld artikel is bij de herziening van 1994 in de Gemeentewet opgenomen. Ratio hiervan was de positie van de raad ten opzichte van het college en de burgemeester te versterken, één van de hoofddoelstellingen van de toenmalige herziening van de Gemeentewet. Het artikel bepaalt dat de raad bij verordening beleidsregels kan vaststellen waarmee andere organen van de gemeente rekening houden bij de uitoefening van bij of krachtens de wet verleende bevoegdheden. Bij de aanpassingswet derde tranche Awb van 1997 is de term «beleidsregels» geïntroduceerd. Voordien sprak het artikel over «algemene regels». Met deze wijziging was geen inhoudelijke wijziging beoogd. In de literatuur en ook destijds door de Raad is veel kritiek geweest op dit artikel. Deze kritiek richtte zich met name op het rechtskarakter van de «algemene regels». Door de vervanging van deze term is aan deze kritiek gedeeltelijk tegemoet gekomen. Punt blijft echter dat de vage formulering «waar organen van de gemeente rekening mee houden» vragen oproept.

Bij de parlementaire behandeling van de nieuwe Gemeentewet stelde de regering zich op het standpunt dat zonder artikel 148 de raad zich niet bindend zou kunnen uitspreken over de in medebewind gevorderde bestuursbevoegdheden van college of burgemeester. Ook al gaat het volgens de tekst van het artikel niet om een juridisch bindende regels, blijktens de toelichting was dit wel zoveel mogelijk beoogd. Volgens de regering zou voorts het artikel een nieuwe dimensie toevoegen aan de bestaande bevoegdheden van de raad.¹ Uit in opdracht van de Staatscommissie uitgevoerd onderzoek is echter gebleken dat raden slechts zeer spaarzaam gebruik maken van hun op grond van artikel 148 van de Gemeentewet toegekende bevoegdheid. Blijkbaar bestaat er vanuit de praktijk geen behoefte aan dit middel. Essentieel in dit verband is dat de raad in het verlengde van de vertrouwensregel de mogelijkheid heeft om via andere instrumenten dan beleidsregels kaders voor het collegebeleid te stellen. Ik denk hierbij aan een meer politiek-bestuurlijke instrument als de motie. Dergelijke instrumenten hebben weliswaar geen juridisch karakter of expliciete wettelijke basis, vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt zijn deze instrumenten echter wel degelijk effectief. Gelet op het voorgaande deel ik dan ook niet het standpunt van de Raad dat door het schrappen van artikel 148 het begrip «hoofd van de gemeente» in belangrijke mate wordt uitgehold. Ik deel echter wel de achterliggende gedachte van het advies van de Raad op dit punt, namelijk dat de raad de mogelijkheid dient te hebben om kaders te stellen voor de uitoefening van bestuursbevoegdheden door het college. Geconstateerd kan derhalve worden dat de Raad en ik van mening verschillen over de vraag of voor deze kaderstelling een bijzonder instrument als artikel 148 nodig is. Ik meen van niet. Door de benutting van politiek-bestuurlijke wegen staan de raad naar mijn mening voldoende mogelijkheden tot beïnvloeding van het collegebeleid ter beschikking, ook op medebewindsterrein. Meer principieel ben ik ook van mening dat het vaststellen van beleidsregels voor bevoegdheden van het college en de burgemeester overgelaten dient te worden aan deze organen. Ik acht het in

¹ Kamerstukken II 19 403, nr. 10, blz. 61.

een duaal stelsel niet passend indien afgeweken wordt van het bestuursrechtelijk uitgangspunt dat beleidsregels in beginsel vastgesteld worden door het bestuursorgaan dat de desbetreffende bevoegdheden uitoefent.

22d. Ik zie ook bij nadere overweging thans geen aanleiding om het aantal raadsleden in het dualistisch stelsel te verminderen. In het rapport van de Staatscommissie en het kabinetsstandpunt is evenmin een relatie gelegd tussen de dualisering van het gemeentebestuur en de omvang van de gemeenteraden. Uiteraard kan niet exact worden aangegeven wat per saldo de invloed van de dualisering is op de omvang van de feitelijke werkzaamheden van de raad en daarmee op het wenselijke aantal raadsleden. Daarbij komt dat elk aantal toch in zekere mate arbitrair is. Ik ga er echter vooralsnog van uit dat de omvang van de feitelijke werkzaamheden niet zal verminderen als gevolg van de dualisering. Onderhavig wetsvoorstel leidt immers enerzijds tot een concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college, maar anderzijds strekt het er toe om onder meer de controlerende bevoegdheden van de raad te versterken. Mij ontgaat overigens de strekking van de opmerking van de Raad dat de kleine partijen bij gelijkblijvende omvang vermoedelijk relatief minder invloed op het bestuur, de wetgeving en de controle op het bestuur hebben. Van belang is immers dat de machtsverhouding binnen de raad bij onderhavig voorstel gelijk blijft. Bij een geringer aantal raadsleden bestaat bovendien juist de mogelijkheid dat kleinere partijen geheel uit de raad verdwijnen, dan wel dat hun zetelaantal wordt verminderd.

23. In de artikelen 147a en 147b worden het initiatiefrecht en het amendementsrecht van individuele leden van de raad geregeld. De raad is verplicht een initiatief-verorderingsvoorstel in behandeling te nemen (artikel 147a, tweede lid). Voor het in behandeling nemen van «overige voorstellen» kan de raad ingevolge het derde lid voorwaarden stellen. In artikel 147b wordt bepaald dat een lid van de raad bevoegd is voorstellen tot wijziging van geagendeerde ontwerpbesluiten en ontwerpverordeningen in te dienen. Het is niet duidelijk of deze amendementen ook onder de reikwijdte van artikel 147a, tweede en/of derde lid, vallen.

De Raad adviseert de artikelen 147a en 147b ineen te schuiven, zodat het tweede lid van artikel 147a ook betrekking heeft op voorstellen tot wijziging van ontwerpverordeningen en het derde lid ook betrekking heeft op voorstellen tot wijziging van ontwerpbesluiten. Overigens adviseert de Raad in het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting het woord «besluit» uitsluitend in de betekenis van artikel 1:3 Awb te gebruiken.

23. Gelet op het verschil in karakter van het recht van initiatief enerzijds en het recht van amendement anderzijds, heb ik er niet voor gekozen om – conform het advies van de Raad – de artikelen 147a en artikel 147b ineen te schuiven. Wel heb ik naar aanleiding van de opmerking van de Raad in het tweede lid van artikel 147b, het tweede lid van artikel 147a van overeenkomstige toepassing verklaard op een voorstel tot wijziging (amendement) van een geagendeerde ontwerp-verordening of ontwerp-beslissing. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om genoemde artikelen redactioneel te verbeteren. Consequentie van deze wijzigingen is dat de raad gehouden is om ten aanzien van zowel de indiening van ontwerp-verordeningen (artikel 147a, tweede lid), als ten aanzien van de indiening van amendementen op geagendeerde ontwerp-verordeningen en ontwerp-beslissingen (artikel 147b, tweede lid, juncto artikel 147, eerste lid) regels te stellen over de wijze waarop deze worden ingediend en behandeld. Ten aanzien van andere voorstellen dan ontwerp-verordeningen is bepaald dat de raad gehouden is regels te stellen met betrekking tot de wijze waarop en de voorwaarden waaronder deze worden ingediend en behandeld (artikel 147a, derde lid). In concreto komt het voorgaande erop neer dat de raad (inhoudelijke) voorwaarden kan stellen aan andere voorstellen dan ontwerp-verordeningen. Het verschil in behandeling is daarin gelegen, dat de indiening van andere voorstellen dan ontwerp-verordeningen van zo uiteenlopende aard kan zijn, dat de raad dergelijke voorstellen slechts wenst te behandelen als deze aan bepaalde voorwaarden voldoen. Voor ontwerp-verordeningen en amendementen ten aanzien van ontwerp-verordeningen en ontwerp-beslissingen geldt dit niet. Ongeacht de inhoud, is de raad op grond van de bedoelde artikelen gehouden deze

initiatiefvoorstellen en amendementen te behandelen volgens door hem vastgestelde regels met betrekking tot de wijze van indiening en de wijze van behandeling.

Recht van enquête

24. In de artikelen 155a tot en met 155d wordt het enquêterecht van de raad geregeld, dat in grote lijnen vergelijkbaar is met het enquêterecht van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Daarbij wordt de bevoegdheid gegeven getuigen onder ede te horen; overigens wordt de kring van mogelijke getuigen beperkt tot (gewezen) ambtenaren en (gewezen) bestuurders.

a. De Raad stelt voorop dat hij twijfels heeft over de noodzaak van het wettelijk regelen van een recht van enquête. Hij herinnert eraan dat het parlementaire enquêterecht niet alleen in dienst staat van de taak van de Kamers der Staten-Generaal om het gevoerde beleid te controleren, maar ook dient om maatschappelijke toestanden te kunnen onderzoeken ten behoeve van het voeren beleid en in verband daarmee de medewerking van betrokkenen te kunnen afdwingen. Deze tweede functie van het enquêterecht lijkt thans niet aan de orde te zijn.

De gemeenteraad heeft ook nu al de bevoegdheid om onderzoekscommissies in te stellen. Door de regeling van het enquêterecht in de Gemeentewet met de voorgestelde bevoegdheid getuigen onder ede te horen – een bevoegdheid die extra reliëf heeft door de mogelijkheid dat een getuige kan worden vervolgd in geval van meened – krijgen de gemeenteraden een zwaar middel. De Raad is er niet van overtuigd dat hieraan op gemeentelijk niveau behoefte bestaat.

b. De Raad meent voorts dat het bij het open karakter van de Gemeentewet past om een aantal onderwerpen niet in detail te regelen, maar veel aan de gemeentelijke praktijk en de plaatselijke verordeningen over te laten. In herinnering roepend wat in de punten 5 (overregulering) en 15, onder a (rekenkamer) en de plaatselijke verordeningen is opgemerkt wijst de Raad erop dat het beter is regeling van onderwerpen die niet per se in de Gemeentewet geregeld behoeven te worden, achterwege te laten. Hij meent dan ook dat de regeling voor het enquêterecht heroverweging behoeft. Aan het slot van dit punt zal hierop worden teruggekomen.

c. Uit de formulering van de hiervoor genoemde bepalingen met betrekking tot het enquêterecht – bijvoorbeeld artikel 155a, achtste lid blijkt dat zowel de beslissing tot het instellen van een onderzoek, tot het instellen van een onderzoekscommissie als tot het wijzigen van de omschrijving van het onderwerp van onderzoek als besluit in de zin van de Awb moet worden aangemerkt. Hoewel dit in de memorie van toelichting niet uitdrukkelijk wordt gesteld, dienen ook de vordering genoemd in artikel 155b, eerste lid, de oproep, genoemd in artikel 155c, eerste lid, en de beslissing dat een eed of belofte dient te worden afgelegd, genoemd in artikel 155c, vierde lid, als een besluit te worden aangemerkt, daar zij genomen worden door een bestuursorgaan en gericht zijn op rechtsgevolg. De toelichting gaat niet in op het rechtskarakter van deze beslissingen en de toepasselijkheid van de Awb, waaronder de rechtsmiddelen die de Awb verschaft en het recht zich te laten bijstaan tegenover de onderzoekscommissie. De Raad adviseert de toelichting op dat punt aan te vullen.

d. Een onderzoekscommissie kan slechts aan ambtenaren en gewezen ambtenaren van de desbetreffende gemeente, leden en gewezen leden van met name genoemde gemeentelijke bestuursorganen verplichtingen opleggen. Het zijn ook deze personen die als getuige of als deskundige kunnen worden gehoord. De toelichting voegt daaraan toe dat van anderen vanzelfsprekend vrijwillige medewerking kan worden gevraagd.¹ Tekst noch toelichting gaan in op de categorie van personen, die niet als ambtenaar, maar wel anderszins in opdracht van het gemeentebestuur voor de gemeente werkzaam zijn (geweest). Het ligt in de rede dat de commissie ook verplichtingen in het leven moet kunnen roepen ten aanzien van personen die – zij het zonder ambtelijke status – tijdelijk het werk hebben verricht dat in de regel door een ambtenaar wordt verricht, zoals een interim-secretaris. Ook zijn er ambtenaren en bestuurders van niet-gemeentelijke instanties die direct invloed hebben

¹ Paragraaf 4.4, onderdeel «Bevoegdheden ten behoeve van de uitvoering van een onderzoek».

(gehad) op het collegebeleid, zoals de korpsbeheerder die burgemeester is van een andere gemeente en degenen die een functie bekleden in een samenwerkingsverband op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een volgende categorie betreft bestuursleden en personeelsleden van gemeentelijke stichtingen.

Bij de afweging of, en in welke mate, de raad over dwangmiddelen jegens burgers behoort te beschikken, dient een rol te spelen dat de genoemde personen voor het gemeentebestuur hebben gewerkt en uit dien hoofde zeer relevante informatie kunnen verschaffen; daardoor onderscheiden zij zich van «iedere inwoner van de eigen gemeente, laat staan iedere inwoner van Nederland». De Raad acht het in de opzet van het wetsvoorstel wenselijk dat de onderzoekscommissie de in het wetsvoorstel genoemde dwangmiddelen ook jegens deze personen kan aanwenden. Daarom adviseert hij de tekst van de artikelen 155b en 155c in die zin aan te vullen.

e. Een onderzoekscommissie kan vorderen dat zij – kort gezegd – kennis kan nemen van alle bescheiden die zij nodig acht voor haar onderzoek. In artikel 155b, tweede lid, wordt een beperking aangebracht met betrekking tot bescheiden die afkomstig zijn van het Rijk en waarvan kennisneming door de onderzoekscommissie het belang van de staat kan schaden. Het wetsvoorstel bevat geen regeling met betrekking tot stukken die niet van het Rijk, maar van instellingen van de Europese Unie afkomstig zijn. Ook een regeling voor stukken waarvan de kennisneming het belang van de Europese Unie (EU) kan schaden, wordt niet gegeven. Voorzover regeling in dit wetsvoorstel van deze Europese kwesties niet noodzakelijk is omdat zij reeds in het Europese recht voldoende zijn geregeld, adviseert de Raad het terzake geldende recht in de toelichting te beschrijven. Voor het overige dient artikel 155b te worden uitgebreid om te waarborgen dat het belang van de staat of van de EU niet wordt geschaad doordat de onderzoekscommissie kennisneemt van bescheiden die afkomstig zijn van Europese instellingen dan wel van het Rijk.

f. In artikel 155c, vijfde lid, is bepaald dat getuigen en deskundigen in een openbare zitting worden gehoord en dat de onderzoekscommissie om gewichtige redenen kan besluiten een verhoor of een gedeelte daarvan niet in het openbaar af te nemen. De Raad mist echter een aantal bepalingen inzake openbaarheid en geheimhouding. Zo wordt niet gesproken van een geheimhoudingsplicht voor de leden van de onderzoekscommissie omtrent hetgeen hun tijdens een besloten zitting ter kennis komt.¹ Ook is niet duidelijk of bescheiden waarvan de commissie kennisneemt, openbaar gemaakt kunnen of moeten worden en of er een mogelijkheid bestaat dat «gevoelige» bescheiden geheimgehouden kunnen worden. Ingevolge artikel 18 van de Wet op de Parlementaire Enquête kan niemand genoodzaakt worden aan de commissie geheimen te openbaren, voorzover daardoor onevenredige schade zou worden toegebracht aan het belang van de uitoefening van zijn beroep, dan wel aan het belang van zijn onderneming of de onderneming waarbij hij werkzaam is of is geweest. Artikel 18b van die wet kent een verschoningsrecht voor degenen die op grond van hun ambt, beroep of betrekking geheimhoudingsplicht hebben.

De Raad adviseert deze onderwerpen ook in dit wetsvoorstel te regelen en wel door de mogelijkheid te bieden bepalingen van die wet van overeenkomstige toepassing te verklaren.

g. Het is de Raad opgevallen dat ook enkele andere onderwerpen die in de Wet op de Parlementaire Enquête worden geregeld, in het wetsvoorstel ontbreken. Het betreft:

- de verslaglegging van het horen van getuigen en deskundigen;
- het ondertekenen van verklaringen door getuigen en deskundigen;
- de gevolgen die (kunnen) worden verbonden aan het niet (of onjuist) voldoen aan de vorderingen van de commissie;
- de plicht onpartijdig en naar beste weten de rol van deskundige te vervullen;
- het opstellen van een onderzoeksverslag.

Verder wijst het college op de niet verklaarde discrepantie tussen artikel 155c, zesde lid, van het wetsvoorstel en artikel 24 van de Wet op de Parlementaire Enquête. Ten slotte vraagt het college zich, onder verwijzing naar artikel 28 van de Wet op de Parlementaire Enquête, af of de bevoegdheid en de werkzaam-

¹ Vergelijk artikel 18a van de Wet op de Parlementaire Enquête.

heden van een commissie van onderzoek door de ontbinding van de raad worden geschorst. De Raad adviseert deze onderwerpen alsnog te regelen in het wetsvoorstel, al dan niet door verwijzing.

Dit alles overziende, concludeert de Raad dat hij allerm minst overtuigd is van de noodzaak van het toekennen van het enquêterecht aan gemeenteraden. Hij geeft in overweging dit opnieuw te bezien. Het college merkt op, voor het geval het enquêterecht in het wetsvoorstel zou worden gehandhaafd, dat een uitgewerkte regeling van het instituut enquêtecommissie buitengewoon zwaar zou moeten worden. Daarom geeft hij voor dat geval in overweging te kiezen voor een formule die hij ook opperde in verband met de gemeentelijke rekenkamer: als een enquêtecommissie wordt ingesteld, kan de raad een aantal bepalingen van de Wet op de Parlementaire Enquête van overeenkomstige toepassing verklaren dan wel zelf bepalingen vaststellen over in die wet geregelde onderwerpen.¹

24a. Anders dan de Raad ben ik van mening dat het wenselijk is de gemeenteraad het recht toe te kennen een onderzoek in te stellen naar het beleid van het college en de burgemeester waarbij een nauwkeurig omschreven categorie van direct bij dat collegebeleid betrokken personen verplicht is medewerking te verlenen. De raad wordt hiermee een krachtig controle-instrument in handen gegeven. Alleen al het bestaan daarvan kan ertoe leiden dat het college en de burgemeester eerder geneigd zijn de raad als volwaardige tegenspeler in de gelegenheid te stellen zijn controlerende taken uit te oefenen door openheid van zaken te geven onder de dreiging van een onderzoek. Het instrument past naadloos in de gekozen lijn om bestuursbevoegdheden aan het college over te dragen onder versterking van de mogelijkheden van controle door de raad op het college en de burgemeester.

Het perspectief waarin invoering van het onderzoeksrecht moet worden geplaatst – namelijk versterking van de controlebevoegdheden van de raad – heeft de reikwijdte van het in het wetsvoorstel neergelegde onderzoeksrecht bepaald: het beleid van het college en de burgemeester. De artikelen 155a en volgende laten de mogelijkheid van de raad onderzoeken in te stellen zonder toepassing van deze artikelen, onverlet. Daarbij is de raad echter aangewezen op vrijwillige medewerking van anderen.

24b. Ik onderschrijf van harte de opvatting van de Raad dat het bij het open karakter van de Gemeentewet past om een aantal onderwerpen niet in detail te regelen, maar veel aan de gemeentelijke praktijk en de plaatselijke verordeningen over te laten. De invoering van een dwangmiddel als het horen onder ede, dat het onderzoeksrecht de scherpte geeft die in mijn ogen wenselijk is, vergt echter een wettelijke grondslag. In verband daarmee dienen bovendien een aantal zaken nader te worden bepaald, zoals de verplichting de instelling van een onderzoek en onderzoekscommissie algemeen bekend te maken. Wel is er bewust voor gekozen de regeling zo sober mogelijk te houden, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de noodzakelijke bescherming van degenen die verplicht kunnen worden aan het onderzoek mee te werken. Dit betekent dat de raad zelf het onderzoeksrecht verder uitwerkt. Bij nader inzien is er voor gekozen in artikel 155a nadrukkelijk te bepalen dat deze uitwerking in de vorm van een speciale verordening vorm moet krijgen. De raad kan zich daarbij laten inspireren door de Wet op de parlementaire enquête.

24c. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de memorie van toelichting ingegaan op het rechtskarakter van de besluiten die worden genomen op grond van de artikelen 155a tot en met 155c. Naar aanleiding van het advies van de Raad is voorts bepaald dat een getuige zich kan laten bijstaan tegenover de onderzoekscommissie. Artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht biedt daarvoor geen basis omdat degene die voor de commissie moet verschijnen dat niet doen om zijn belangen te behartigen. Het recht van bijstand impliceert het recht dat degene die de getuige bijstaat, het woord voert. In het belang van het onderzoek kan het wenselijk zijn dat de getuige zelf spreekt. Om die reden is de raad bevoegd bij verordening te bepalen dat artikel 8a, tweede lid, van de Wet op de Parlementaire Enquête van overeenkomstige toepassing is. Indien hiervan gebruik wordt gemaakt kan de onderzoekscommissie om gewichtige redenen besluiten, dat een getuig zonder bijstand wordt verhoord.

¹ Zie punt 154 van dit advies.

24d. Het advies van de Raad om de kring van personen ten aanzien van wie de onderzoekscommissie dwangmiddelen kan inzetten, uit te breiden tot degenen die voor het gemeentebestuur hebben gewerkt, heb ik niet overgenomen. De kring van personen is zo gekozen dat onomstreden is dat het direct bij het gemeentelijk beleid betrokkenen betreft en ook overigens glashelder is wie daartoe moet worden gerekend. Ik voel er niet voor daaraan een minder eenduidige categorie toe te voegen. Bovendien roept dit de vraag op of ook anderen die over zeer relevante informatie kunnen beschikken, bijvoorbeeld de houder van een vergunning of de medewerker van een adviesbureau die een opdracht voor de gemeente heeft uitgevoerd, gedwongen moeten kunnen worden aan een onderzoek mee te werken. Wel is van de gelegenheid gebruik gemaakt de artikelen 155b, eerste lid, en 155c, eerste lid, aan te vullen met (ex)leden van een deelraad of het van dagelijks bestuur van een deelgemeente en (ex) leden van door de raad, het college of de burgemeester ingestelde raads- en bestuurscommissies. Deze categorieën voldoen aan de eerdergenoemde criteria.

24e. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is in paragraaf 4.4. van de memorie van toelichting aandacht besteed aan kennisneming en openbaarmaking door de onderzoekscommissie van stukken die afkomstig zijn van de instellingen van de Europese Unie. Daarin is uiteengezet waarom een nadere regeling niet nodig is.

24f. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de raad in artikel 155d, tweede lid, aanhef en onder d, de bevoegdheid gegeven de artikelen 18, 18a, derde en vierde lid, en 19 van de Wet op de Parlementaire Enquête van overeenkomstige toepassing te verklaren. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat de raad ter bescherming van bepaalde belangen de verplichting tot medewerking aan de onderzoekscommissie door het overleggen van bescheiden of het afleggen van getuigenverklaringen kan beperken. In artikel 155a, vijfde lid, is bovendien artikel 86, eerste lid, van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing verklaard op de onderzoekscommissie. Op grond hiervan kan zij beslissen tot geheimhouding van bepaalde informatie. Op grond van het tweede lid van artikel 25 is de commissie bevoegd aan de raad geheimhouding op te leggen. Het is de raad zelf die beslist over het eventueel vervallen van die verplichting op grond van het derde lid van artikel 25. Dat getuigen en deskundigen zich kunnen verschonen op grond van hun ambts- of beroepsgeheim was reeds bepaald in het aan de Raad voorgelegde artikel 155c, derde lid.

24g. Van de onderwerpen die de Raad hier opsomt, kan een aantal aan de gemeentelijke regelgever worden overgelaten. Dat betreft de onderwerpen die betrekking hebben op de verslaglegging door de onderzoekscommissie. Het staat ook zonder nadere regeling zowel de raad aan wie de commissie rapporteert als de commissie vrij om op grond van artikel 25 van de Gemeentewet het onderzoeksverslag of delen daarvan geheim te houden.

In artikel 155c, derde lid, is naar aanleiding van het advies ten aanzien van de deskundige bepaald dat deze onpartijdig en naar beste weten hun diensten verrichten. Voorts is naar aanleiding van het advies in artikel 155d, tweede lid, aanhef en onder d, bepaald dat de raad bij verordening kan bepalen dat de bevoegdheden of werkzaamheden van de onderzoekscommissie niet worden geschorst door het aftreden van de leden van de raad.

De Raad constateert terecht dat er geen dwangmiddelen zijn verbonden aan het niet of onjuist voldoen aan een vordering van de raad. Hiervan is welbewust afgezien. Elk denkbare dwangmiddel, variërend van de bevoegdheid getuigen en deskundigen met behulp van de openbare macht voor zich te laten verschijnen tot, zoals in de Wet op de Parlementaire Enquête, gijzeling van getuigen, is verstrekkend van aard en dient alleen te worden toegekend indien dat noodzakelijk is en in verhouding staat tot het daarmee te dienen doel. Er mag – mede gezien de (beperkte) kring van personen die verplicht is aan het onderzoek mee te werken – van worden uitgegaan dat degene wiens medewerking wordt gevraagd aan dit verzoek zal voldoen. Hierbij zal ook een rol spelen dat het niet voldoen aan een vordering van de onderzoekscommissie de indruk zal wekken dat men iets te verbergen heeft. Ik

zie dan ook geen aanleiding te veronderstellen dat de onderzoekscommissie zonder een dwangmiddel jegens onwillige personen als stok achter de deur niet in staat zal zijn zich naar behoren van haar taak te kwijten. Dat de regeling van het gemeentelijk onderzoeksrecht op dit punt afwijkt van dat van het parlementair enquêterecht is gelet op de ten opzichte van de parlementaire enquêtecommissie afwijkende taak, werkterrein en positie van de gemeentelijke onderzoekscommissie zeer goed verdedigbaar.

De discrepantie tussen artikel 155c, zesde lid, en artikel 24 van de Wet op de Parlementaire Enquête (Wpe), is uitsluitend redactioneel van aard. De keuze voor een van artikel 24 van de Wpe afwijkende redactie houdt in de eerste plaats verband met het feit dat het niet nodig is om, zoals de Wpe doet, uitdrukkelijk te bepalen dat meeneed strafbaar is, omdat dit reeds is bepaald in artikel 207, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht. In de tweede plaats zijn de woorden «hetzij tegen degene door wie zij zijn afgelegd, hetzij tegen derden» in artikel 24 Wpe overbodig en daarom niet overgenomen.

25. In de voorgestelde artikelen 169 en 180 is de verplichting opgenomen voor het college respectievelijk de burgemeester om aan de gemeenteraad informatie te verstrekken. In paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat het niet de bedoeling is de weigering inlichtingen te verstrekken voor te leggen aan de rechter. Het uitdrukkelijk uitsluiten van de beroepsmogelijkheid heeft de regering niet nodig geacht gezien de niet-ontvankelijkverklaringen door de rechtbank Arnhem en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Indien toetsing door de bestuursrechter niet mogelijk is, is het echter waarschijnlijk dat de burgerlijke rechter zich bevoegd zal achten.¹ Tegen die achtergrond verdient het de voorkeur de beoordeling van deze besluiten aan de bestuursrechter op te dragen, nu het gaat om besluiten die op het terrein van het bestuursrecht liggen. In verband met de genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak – waarin het orgaan dat de inlichtingen niet had gekregen, niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb werd aangemerkt, – verdient het aanbeveling uitdrukkelijk te bepalen dat de raad en – daar artikel 155 elk lid van de raad het recht verleent inlichtingen te vragen – leden van de raad beroep kunnen instellen tegen een weigering inlichtingen te verstrekken.

25. De aanbeveling van de Raad om in het wetsvoorstel uitdrukkelijk te bepalen dat de raad en leden van de raad beroep kunnen instellen tegen een weigering van de burgemeester respectievelijk het college om informatie te verstrekken, heb ik niet overgenomen. Daarentegen heb ik aan artikel 169 respectievelijk artikel 180 een nieuw lid toegevoegd dat er toe strekt om beroep tegen een besluit van het college respectievelijk de burgemeester om bepaalde informatie niet te verstrekken uitdrukkelijk uit te sluiten. Dit is in de lijn met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 mei 1999, Gemeentestem 1999, 7099, nr. 3, met betrekking tot het met artikel 169 corresponderende artikel 167 van de Provinciewet. De Afdeling oordeelde in deze uitspraak dat de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan artikel 167 van de Provinciewet, samenhangt met de politieke en bestuurlijke relatie tussen gedeputeerde en provinciale staten. Ik deel het oordeel van de Afdeling dat er binnen deze relatie geen plaats is voor een rechterlijke handhaving van het recht op inlichtingen. Bij nader inzien acht ik het met het oog op de kenbaarheid gewenst dat deze uitspraak wordt gecodificeerd. De artikelen 169 en 180 zijn hiertoe aangevuld. De memorie van toelichting op dit punt is eveneens aangepast.

IV. Overige opmerkingen

26. Bij de opsomming van onverenigbare functies in het eerste lid van de artikelen 13, 36b, 68, 81f en 89 worden de woorden «in ieder geval» gebruikt. Deze woorden komen nu al voor in artikel 13, maar zij ontbreken in artikel 89. Zij impliceren dat voor de beoordeling van de vraag of iemand één van de functies kan bekleden ook andere wetten dienen te worden geraadpleegd. De woorden «in ieder geval» zijn echter ongebruikelijk in vergelijkbare bepalingen in andere regelingen (bijvoorbeeld artikel 1 van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement en artikel 7 van de Wet op de Raad van State), het verdient aanbeveling de woorden te schrappen. Dat staat niet in

¹ Zie ook opmerkinpunt 11.

de weg aan de mogelijkheid om in andere wetten daarin genoemde functies onverenigbaar met het raadslidmaatschap te verklaren. Vergelijk in dit verband aanwijzing 47 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

26. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad zijn in het eerste lid van de artikelen 13, 36b, 68, 81f, 89 en 90 de woorden «in ieder geval» komen te vervallen.

27. In artikel 212 is geregeld dat de uitgangspunten van het financiële beleid moeten worden neergelegd in een gemeentelijke verordening. Deze verordening dient te waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. Het begrip «verantwoording» sluit niet aan op artikel 181a alsmede andere relevante financiële bepalingen. De Raad adviseert de gebruikte terminologie van de verschillende bepalingen op elkaar af te stemmen.

27. De Raad merkt op dat het begrip «verantwoording» niet aansluit op artikel 181a alsmede andere relevante bepalingen. De reden om in dit artikel, naast de rechtmatigheid en controle, ook de verantwoording te noemen, is dat deze verordening ook dient te waarborgen dat het financieel beleid en beheer voldoet aan de vereisten van het democratisch proces. Gewaarborgd dient te worden dat de verantwoordingsrelaties van de ambtelijke organisatie aan het politieke bestuur en van het college aan de raad goed geregeld zijn. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

28. In artikel 212 worden verschillende eisen gesteld aan de gemeenteverordening inzake financiën, zoals een machtigingsstatuut en een waarderingsparagraaf. Hiermee wordt een ontwikkeling voortgezet die is ingeslagen met de invoering van het financieringsstatuut en de financieringsparagraaf.¹ De Raad heeft in een eerder advies de noodzaak hiervan betwijfeld. Daarbij wees de Raad erop dat deze zaken sinds jaar en dag tot de autonomie van de gemeenten behoren.² Nu het bij de voorgestelde statuten en paragrafen bovendien in feite gaat om aspecten die vanzelfsprekend horen bij een gezond financieel beheer van een gemeente, adviseert de Raad artikel 212 niet in vorengenoemde zin uit te breiden.

28. De bepalingen ten aanzien van de inhoud van de verordening dienen om de kaderstellende rol van de raad te versterken. Het financieel beheer wordt ten onrechte vaak gezien als een exclusieve zaak van het ambtelijk management en de wethouder financiën. De uitgangspunten die aan het financieel beheer ten grondslag liggen zijn echter van groot beleidsmatig en politiek belang. In een gedualiseerd gemeentelijk bestel dient de raad vooral die beleidsmatige uitgangspunten in de verordening vast te stellen. De wettelijke bepaling ten aanzien van de verordening krijgt hiermee een ander karakter dan voorheen. De expliciet opgenomen onderdelen zijn onderwerpen waarvoor een door de raad gesteld kader in ieder geval onontbeerlijk wordt geacht. Het voorstel om artikel 212 uit te breiden wordt daarom gehandhaafd. Wel zijn de voorgeschreven onderdelen nog eens kritisch tegen het licht gehouden. De onderdelen machtigingsstatuut en reserves en voorzieningen zijn geschrapt. Hierover zullen regels in de Comptabiliteitsvoorschriften voor provincies en gemeenten worden opgenomen. De beslissing om in de verordening algemene regels op te nemen wordt aan de gemeenten zelf overgelaten. Het gaat nu nog om waardering en afschrijving en grondslagen prijzen en tarieven. De regels betreffende de financieringsfunctie zijn al bij de Wet financiering decentrale overheden in artikel 212 ingevoerd. De formulering van het artikel is enigszins gewijzigd ten opzichte van de versie die aan de Raad is voorgelegd. Hierdoor wordt de nadruk gelegd op de inhoudelijke verplichting, en vermeden dat gemeenten met niet strikt noodzakelijke vormvoorschriften worden geconfronteerd.

29. De onderdelen JJJJ (artikelen 212 en 213) en KKKK (artikel 213a) worden niet toegelicht. In een toelichting dient alsnog te worden voorzien.

29. In de memorie van toelichting is alsnog voorzien in een toelichting op de artikelen 212, 213 en 213a.

¹ Wet financiering decentrale overheden.

² Advies van 17 maart 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 26 906, B.

30. *Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van het wetsvoorstel met ingang van de komende zittingsperiode van de raden, dat wil zeggen: op 7 maart 2002. Voor gemeenten waarin, als gevolg van een herindeling, niet op 6 maart 2002 raadsverkiezingen worden gehouden wordt in een afwijkend tijdstip van inwerkingtreding voorzien; dit wordt nader bepaald bij koninklijk besluit. Gedacht wordt aan inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2003.¹ Dit afwijkende tijdstip van inwerkingtreding is niet praktisch voor gemeenten die zijn heringedeeld met ingang van 1 januari 2001 of 1 januari 2002. In deze gemeenten worden de eerstvolgende raadsverkiezingen gehouden in maart 2006. Inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2003 zal voor deze gemeenten betekenen dat het dualistische stelsel ingaat in de loop van een raadsperiode. Dit kan niet bedoeld zijn. De toelichting dient te worden aangepast.*

30. Anders dan de Raad veronderstelt, ligt het in het voornemen om voor gemeenten waar op 6 maart 2002 als gevolg van herindelingen geen reguliere verkiezingen plaatsvinden de Wet dualisering gemeentebestuur met ingang van 1 januari 2003 in werking te laten treden. In artikel XII, tweede lid, is er wel in voorzien dat voor de desbetreffende gemeenten de verschillende artikelen of onderdelen op verschillende data inwerking kunnen treden. In ieder geval is het mijn intentie dat de kern van dit wetsvoorstel, te weten de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap en de concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college, per 1 januari 2003, derhalve in de loop van de raadsperiode, gestalte moet krijgen. In concreto komt de ontvlechting er op neer dat het lidmaatschap van de raad van de wethouders van deze gemeenten op grond van artikel X 1 van de Kieswet automatisch ophoudt. Vervolgens zal de voorzitter van het gemeentelijk centraal stembureau overeenkomstig hoofdstuk W van de Kieswet in de opengevallen plaatsen in de raad moeten voorzien. Uiteraard kan een wethouder er ook voor kiezen om zijn wethoudersschap op te geven en het raadslidmaatschap te continueren. In dat geval zal de wethouder tijdig ontslag moeten nemen als wethouder. Ik deel het standpunt van de Raad dat een tussentijdse datum van inwerkingtreding niet praktisch is voor bedoelde gemeenten. Ik acht het echter ongewenst indien meer dan 3 jaar gewacht moet worden totdat de Wet dualisering gemeentebestuur op deze gemeenten van toepassing wordt. De (praktische) bezwaren van inwerkingtreding tijdens de zittingstermijn zijn mijns inziens ook overkomelijk. Een goede voorbereiding door de desbetreffende gemeentebesturen is echter essentieel. Ervan uitgaande dat het wetsvoorstel tijdig voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002 wordt aanvaard, meen ik dat zij voor deze voorbereiding voldoende tijd beschikbaar hebben. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld op dit punt.

31. *Ingevolge artikel 81i stelt de rekenkamer een reglement van orde op voor haar vergaderingen en andere werkzaamheden. Het reglement wordt ter kennisneming aan de raad gezonden. Het verdient aanbeveling de bepaling uit te breiden met de verplichting het reglement te publiceren.*

31. De suggestie van de Raad om artikel 81i uit te breiden met de verplichting het reglement van de rekenkamer te publiceren, is overgenomen.

32. *Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

32. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen, met uitzondering van de volgende:

- Aanwijzing 97, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving is niet in acht genomen, aangezien dit tot een wijziging van de indeling van de hele Gemeentewet zou moeten leiden. Dit valt buiten het bestek van onderhavig wetsvoorstel.
- Door de schrapping van artikel 5, onderdeel j, is de kanttekening ten aanzien dit onderdeel niet meer ter zake.
- In artikel 35, tweede lid, zijn de termen «college-onderhandelingen» en «collegeprogramma» gehandhaafd. Deze termen worden in de praktijk gebruikt en zijn algemeen bekend. Voor de term «college-onderhandelin-

¹ Artikel XI, tweede lid; paragraaf 11, onderdeel «Inwerkingtreding», van de toelichting.

gen» geldt daarbij dat deze meer omvat dan «onderhandelingen over de samenstelling van het college».

33. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enige andere voornamelijk redactionele wijzigingen in het wetsvoorstel door te voeren. In het onderstaande worden de belangrijkste genoemd:

- Artikel 5, onderdelen e tot en met j zijn vervallen. Er is bij deze begripsomschrijvingen geen sprake van termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben (Ar 121).
- Het tweede lid van de artikelen 13, 36b en 81f is hergeformuleerd.
- Aan artikel 77, eerste lid, is toegevoegd dat bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester het voorzitterschap van de raad wordt waargenomen door een door de raad aan te wijzen lid van de raad. Omdat de wethouder niet langer raadslid is, ligt het minder voor de hand dat het voorzitterschap van de raad wordt waargenomen door een wethouder.
- Ten aanzien van het instellen door het college en de burgemeester van bestuurscommissies en de overdracht van bevoegdheden aan dergelijke commissies is in artikel 82a, vierde lid, artikel 165, derde lid, en 178, derde lid, bepaald dat het college respectievelijk de burgemeester geen besluit terzake neemt dan nadat de raad een ontwerpbeslissing is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van de burgemeester te brengen.
- De indeling van de leden twee tot met vier van artikel 83 is gewijzigd.
- De regeling met betrekking tot deelgemeenten in de artikelen 87a tot en met 92 is systematisch en redactioneel gewijzigd. In artikel 87, derde lid, is hierbij de mogelijkheid van doordelegatie van bevoegdheden van de raad door de deelraad aan het dagelijks bestuur van de deelgemeente opgenomen.
- In een nieuw artikel is een overgangsregeling opgenomen voor commissies waaraan bevoegdheden van de raad, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester zijn overgedragen. De regeling geldt niet voor deelraden en dagelijkse besturen van deelgemeenten. Het is gewenst dat gemeentebesturen de tijd wordt gegeven om in een nieuw commissiestelsel te voorzien. Voorzien is in een overgangstermijn van twee jaar.
- In een nieuw artikel is een overgangsregeling opgenomen voor vaste commissies van advies (raadscommissies) aan het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de burgemeester die zijn ingesteld voor de inwerkingtreding. Bepaald is dat het oude artikel 91 van de Gemeentewet nog van toepassing blijft op deze commissies tot de eerste samenkomst van de op 6 maart 2002 gekozen leden van de raad.
- Genoemde aanpassingen zijn in de memorie van toelichting verwerkt. Tevens is de memorie van toelichting op een aantal andere ondergeschikte punten aangepast.

De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 19 april 2001, no. W04.00.0603/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- De Gemeentewet is onderverdeeld in titels, hoofdstukken en paragrafen. In het wetsvoorstel (het lichaam van de regeling) dienen de gewijzigde aanduidingen van de diverse hoofdstukken en paragrafen te worden opgenomen.
- Bij het gebruik in een regeling van een verdeling op meer dan twee niveaus aanwijzing 97, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.
- In artikel 5, onderdeel j, na «artikel 155a» toevoegen: , derde lid.
- In artikel 6 «In elke gemeente is» vervangen door: In elke gemeente zijn.
- Om verwarring met een lokale substituut-ombudsman te voorkomen in artikel 13, eerste lid, onder f, toevoegen: in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman.
- In het geldende artikel 15, tweede lid, «Van het bepaalde in het eerste lid,» vervangen door: Van het eerste lid, aanhef en.
- In artikel 35, tweede lid, de niet gedefinieerde term «college-onderhandelingen» vervangen door «onderhandelingen over de samenstelling van het college», en de eveneens niet gedefinieerde term «collegeprogramma» vervangen door: het programma voor het te voeren beleid.
- De tekst van en de toelichting op artikel 35 met elkaar in overeenstemming brengen; in artikel 35, tweede lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat bij de mededeling van de uitkomst van de college-onderhandelingen het collegeprogramma wordt gevoegd, terwijl in de artikelsgewijze toelichting wordt opgemerkt dat een dergelijk document niet per se aanwezig hoeft te zijn.
- In artikel 36b, eerste lid, onderdeel j, «lid van een raad» wijzigen in: lid van de raad van een gemeente.
- In artikel 36, derde lid, na «eerste lid,» invoegen: aanhef en.
- In artikel 37 «binnen zes weken na of in» vervangen door: uiterlijk binnen zes weken na.
- In artikel 41b, eerste en tweede lid, «De wethouder» wijzigen in: Een wethouder.
- In artikel 42, eerste lid, «De wethouders treden af na de verkiezing van de leden van de raad» vervangen door: Na de verkiezing van de leden van de raad treden de wethouders af.
- In artikel 83, tweede lid, «andere niet schriftelijke beslissingen» wijzigen in: andere, niet schriftelijke, beslissingen.
- In artikel 95, vierde lid, «De verordening, bedoeld in het eerste en tweede lid, wordt vastgesteld» wijzigen in: «De verordeningen, bedoeld in het eerste en tweede lid, worden vastgesteld», aangezien het niet per se om één verordening gaat.
- In artikel 107a, tweede lid, onderdeel b, de woorden «en is de tweede volzin van het tweede lid van dat artikel niet van toepassing» schrappen of corrigeren.
- In artikel 147, derde lid, «aan de burgemeester of de raad» vervangen door: aan de raad of de burgemeester.
- In artikel 155b, eerste lid, het woord «inzicht» vervangen door: inzage.
- In de tekstbijlage bij de memorie van toelichting ook de niet te wijzigen artikelen van de bestaande Gemeentewet opnemen, om het overzicht compleet te maken. Bij een wijziging als de voorgestelde is het ook van belang een duidelijk beeld te geven van wat *niet* wordt veranderd.

Inhoudsoverzicht

1. Inleiding
- I. Beoordeling op hoofdlijnen**
2. Een verplicht dualistisch stelsel?
3. Dualisering en Grondwet
- II. Overige algemene opmerkingen**
4. Probleemschets
 - a. positie politieke partijen
 - b. discrepantie wet en praktijk
 - c. «afroming» van de raad
 - d. wethouder en fractie
5. Overregulering
6. Dualisering en medebewind
7. Gemeenschappelijke regelingen
8. Voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten
9. Positie van de burgemeester
- III. Artikelsgewijze opmerkingen**
- Hoofdstuk II De raad**
10. Ambtelijke bijstand
- Hoofdstuk III Het college van burgemeester en wethouders**
11. Artikelen 46 en 47
12. Ontslag wethouder: beroep uitsluiten?
13. Agendabevoegdheid burgemeester
- Hoofdstuk IVa De rekenkamer**
14. Rekenkamer facultatief
15. a. Regeling in Gemeentewet en Comptabiliteitswet; verwijzing
 - b. Doeltreffendheid van het beleid
 - c. Inzage in alle documenten
16. Geheimhouding
 - a. Wie besluit tot geheimhouding?
 - b. Rapporteren en geheime gegevens
- Hoofdstuk V De commissies**
17. Open stelsel behouden
18. Grondslag bezwaarschriftcommissies
19. Dualistische deelgemeentebesturen?
20. Onverenigbaarheden voor leden van adviescommissies
- Hoofdstuk VII De secretaris en de griffier**
21. Onderlinge verhouding
- Hoofdstuk IX De raad**
22. Positie
 - a. raad voldoende toegerust?; lidmaatschap aantrekkelijk?
 - b. versterking democratisch gehalte?
 - c. vervallen beleidsregelbevoegdheid
 - d. omvang raad
23. Regeling initiatief- en amendementsrecht
24. Recht van enquête
 - a. noodzaak wettelijke regeling
 - b. regeling in detail
 - c. beroepbare besluiten
 - d. positie niet-ambtenaren
 - e. toegang tot stukken en EU-recht
 - f. getuigen en deskundigen
 - g. Gemeentewet en Wet op de Parlementaire Enquête
25. Beroep tegen weigering inlichtingen te verstrekken

- IV Overige opmerkingen**
- 26. Regeling incompatibiliteiten
 - 27. Begrip «verantwoording» in artikel 212
 - 28. Eisen te stellen aan verordening inzake financiën
 - 29. Onderdelen JJJJ en KKKK toelichten
 - 30. Inwerkingtreding in heringedeelde gemeenten
 - 31. Reglement van orde rekenkamer publiceren
 - 32. Verwijzing naar redactionele opmerkingen

- Bijlage 1. Redactionele opmerkingen**
- 2. Inhoudsoverzicht advies

Gebruik makend van de bevoegdheid ex artikel 24, tweede lid, van de Wet op de Raad van State veroorlooft ondergetekende zich met betrekking tot het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (dualisering gemeentebestuur) zijn gevoelen, afwijkende van dat van de meerderheid, in een afzonderlijk advies aan U neer te leggen.

1. De reden van dit afzonderlijke advies is gelegen in het feit dat ondergetekende – anders dan de meerderheid van de Raad van State – geheel kan instemmen met de hoofdlijnen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze instemming is in sterke mate gebaseerd op de resultaten van wetenschappelijk onderzoek dat mede aan de aanbevelingen van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» ten grondslag heeft gelegen.¹ Bedoeld onderzoek wijst eenduidig op het fenomeen dat in de bestuurspraktijk een dualistisch stelsel in embryonale staat vigeert. Het verschil tussen de formele regels van het huidige monistische bestuursstelsel en het feitelijk bestuurlijk gedrag schept evenwel een in bestuurlijk en democratisch opzicht ongewenste situatie die verholpen kan worden door introductie van een stelsel dat meer beantwoordt aan feitelijk gedrag en kennelijke behoefte.

Het voorliggende wetsvoorstel waarin het bestuur wordt overgelaten aan het college van burgemeester en wethouders en de vertegenwoordigende, verordenende en controlerende taak van de raad wordt toegerust met deels nieuwe bevoegdheden is naar de mening van ondergetekende een passend antwoord op deze problematiek. Hij acht de voorgestelde veranderingen niet zodanig fundamenteel dat zij eerst na wijziging van de Grondwet (GW) zouden kunnen worden ingevoerd. Met name waar het gaat om het in artikel 125 GW neergelegde «hoofdschap» van de gemeenteraad is het voorstel van wet niet strijdig met dit uitgangspunt. Weliswaar verliest de raad de formele bestuursbevoegdheid maar zijn volksvertegenwoordigende functie wordt versterkt. Vergeleken met de huidige feitelijke situatie kan naar de mening van ondergetekende niet gesproken worden van wezenlijke achteruitgang in positie. Zoals de huidige situatie kennelijk voldeed aan het voorschrift van artikel 125 GW zo zal ook de voorgestelde situatie daaraan voldoen. Daar komt bij dat in geval van verderstreckende ontwikkelingen in herziening van de GW wordt voorzien.

2. In het vervolg van dit afzonderlijk advies beperkt ondergetekende zich korthedshalve tot vermelding van die artikelsgewijze opmerkingen in het advies van de Raad van State die hij onderschrijft.

Het betreft in dit verband de opmerkingen:

10 (de Raad)

11, 12 en 13 (het college van burgemeester en wethouders)

14, 15 en 16 (de Rekenkamer)

17, 18, 19 en 20 (de commissies)

21 (de secretaris en de griffier)

26, 27, 28, 29, 30, 31 en 32 (overige opmerkingen).

Ondergetekende geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

J.J. Vis

¹ Met name de publicaties: De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur, SGB0 Den Haag 1999; Berichten van de Staatscommissie II, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999; Aan het hoofd der gemeente staat ..., Universiteit Twente 1999.