

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)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 27 juli 2001

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter (VVD), De Cloe (PVDA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PVDA), Noorman-den Uyl (PVDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), O.P.G. Vos (VVD), Rehwinkel (PVDA), Wageenaar (PVDA), Luchtenveld (VVD), de Boer (GroenLinks), Duijkers (PVDA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD), De Swart (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Slob (ChristenUnie), vacature GroenLinks.

Plv. leden: Van Beek (VVD), Zijlstra (PVDA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Bakker (D66), Balkenende (CDA), Barth (PVDA), Gortzak (PVDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PVDA), Apostolou (PVDA), Cornielje (VVD), Kuijper (PVDA), Belinfante (PVDA), Mosterd (CDA), Th.A.M. Meijer (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Van Splunter (VVD), Nicolai (VVD), Wijn (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), Rabbae (GroenLinks).

## Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>	<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>De burgemeester</b>	<b>41</b>
1.1	Het belang van dualisering voor de lokale democratie	3	6.1	Versterking van de positie van de burgemeester noodzakelijk	41
1.2	Dualisering en Grondwet	9	6.2	Nieuwe bevoegdheden van de burgemeester	42
1.3	Voorgeschiedenis en samenhang met andere wetsvoorstellen	12			
1.4	Structuur en cultuur	13	<b>Hoofdstuk 7</b>	<b>De rekenkamer</b>	<b>44</b>
1.5	Reacties op het voorontwerp van wet	16	7.1	De wenselijkheid van een gemeentelijke rekenkamer	44
			7.2	Samenstelling van de rekenkamer	46
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>De gemeente als politieke institutie</b>	<b>16</b>	7.3	De gemeenschappelijke rekenkamer	47
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Vormgeving van een dualistisch stelsel in de systematiek van de Gemeentewet</b>	<b>17</b>	<b>Hoofdstuk 8</b>	<b>De commissies</b>	<b>47</b>
3.1	Gemeentelijke bestuursorganen	17	8.1	Het commissiestelsel in gedualiseerde verhoudingen	47
3.2	De burgemeester als bewaker van het collegiaal bestuur	18	8.2	Deelgemeentebesturen	49
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>De raad</b>	<b>18</b>	<b>Hoofdstuk 9</b>	<b>Het ambtelijk apparaat</b>	<b>50</b>
4.1	De positie van de raad in het algemeen	18	9.1	Het ambtelijk apparaat en een gedualiseerd stelsel	50
4.2	Versterking van de verordenende bevoegdheid	19	9.2	Ondersteuning van de raad door het ambtelijk apparaat	50
4.3	Versterking van de controlerende functie	22	9.3	De raadsgriffier	52
4.4	Het recht van onderzoek van de raad	26	9.4	De aanstellingswijze van de secretaris en de andere gemeentelijke hoofdambtenaren	53
4.5	Versterking van de financiële functie	29			
4.6	De indemniteitsprocedure	30	<b>Hoofdstuk 10</b>	<b>Financiële gevolgen</b>	<b>54</b>
4.7	Kaderstelling door de raad	32	10.1	De omvang van de financiële gevolgen	54
			10.2	Compensatie van de financiële gevolgen	55
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Het college van burgemeester en wethouders</b>	<b>33</b>			
5.1	Ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap	33	<b>Hoofdstuk 11</b>	<b>Inwerkingtreding</b>	<b>55</b>
5.2	Dualisering van de bestuursbevoegdheden	37			
5.3	Versterking van het collegiaal bestuur	40	<b>Artikelsgewijze toelichting</b>		<b>56</b>

### Hoofdstuk 1 Inleiding

#### 1.1 Het belang van dualisering voor de lokale democratie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot dualisering van het gemeentebestuur. In verband met het voorliggende wetsvoorstel hebben zij tevens kennisgenomen van het advies van de Raad van State en van de reacties van diverse belanghebbenden.

Deze leden achten het van groot belang het wetsvoorstel voortvarend te behandelen opdat het nieuwe duale bestuursstelsel direct na de komende gemeenteraadsverkiezingen kan aanvangen. Invoering op een later tijdstip betekent dat het nieuwe bestuursstelsel ingaat in de loop van de (volgende) zittingsperiode van gemeenteraden. Deze leden achten dat niet wenselijk.

Naar de opvatting van de leden van de PvdA-fractie heeft de Staatscommissie Elzinga een gedegen studie naar het belang en de werking van de lokale democratie verricht. Helder wordt in het eindrapport aangetoond dat het hedendaagse lokale bestuur kampt met vier hoofdproblemen.

Twee daarvan baren deze leden in het bijzonder zorgen. Enerzijds is dit de onder druk staande positie van de politieke partijen in de lokale vertegenwoordigende democratie waardoor uitholling van het representatieve stelsel dreigt. Anderzijds betreft dit de verminderde herkenbaarheid van de gemeentepolitiek voor burgers, het gevolg van een diffuse verantwoordelijkheidsverdeling tussen de raad en het college.

Voor de leden van deze fractie heeft de Staatscommissie overtuigend aangetoond dat een duaal bestuursstelsel randvoorwaarden schept om een goede bijdrage te kunnen leveren aan het oplossen van deze problemen. Daarbij hechten de leden van de PvdA-fractie sterk aan twee onderdelen. Bovenal is dit de versterking van de positie van de gemeenteraad. De raad moet h t controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende orgaan van de gemeente worden. Om deze taken en rollen optimaal te kunnen vervullen moet, naar opvatting van deze leden, zeker worden gesteld dat de raad wordt uitgerust met alle daarvoor benodigde bevoegdheden, instrumenten, faciliteiten en ondersteuning. Voorts kennen deze leden veel waarde toe aan de diverse voorstellen om de burger directer bij de lokale democratie te betrekken, onder andere door het gebruik van interactief bestuur en de mogelijkheid van het burgerinitiatief.

Een transparante verhouding tussen raad en college, waarbij de raad zich daadwerkelijk als controleur en volksvertegenwoordiger kan opstellen, gecombineerd met vernieuwende mogelijkheden voor burgerparticipatie, vormen naar mening van de leden van de PvdA-fractie de bouwstenen voor de revitalisering van de lokale democratie.

Niettemin is voor deze leden een herziening van het lokale bestuursstelsel alleen zinvol als gemeenten de ruimte hebben, zowel in beleidsmatige als financiële zin, om te beslissen over wezenlijke zaken. Deze leden verwachten dat het duale bestuursstelsel de bestuurskracht en slagvaardigheid van de lokale bestuurslaag verder kan verbeteren. Het college van B&W krijgt, op basis van eigen en wettelijk vastgelegde bevoegdheden, het bestuurlijke primaat. Het college krijgt bovendien ruimere mogelijkheden voor rekrutering van wethouders doordat ook wethouders van buiten de eigen gemeente aangesteld kunnen worden. Gemeenten zullen op deze wijze nog beter in staat zijn om vorm, inhoud en uitvoering te geven aan hun autonome takenpakket, alsook aan de hen opgedragen taken in het kader van medebewind. Decentralisatie van taken en bevoegdheden van het rijk naar gemeenten, inclusief de daarbij behorende financiële middelen, moet volgens deze leden dan ook met kracht

worden voortgezet. Ten aanzien van de medebewindstaken, achten de leden van de PvdA-fractie in het algemeen eveneens een versterking van de gemeentelijke beleidsvrijheid wenselijk.

Het voorgestelde bestuursstelsel bevat zowel monistische als dualistische elementen. De leden van de PvdA-fractie zijn voorstander van een dergelijk gematigd dualistisch stelsel. Naar hun mening sluit dit het best aan op de vormgeving van, en de verhoudingen binnen ons binnenlands bestuur als geheel.

Tot slot van deze inleidende opmerkingen willen de leden van de PvdA-fractie de aandacht vragen voor ontwikkelingen die weliswaar op aanverwante terreinen spelen maar een directe relatie hebben met het onderhavige wetsvoorstel. Allereerst betreft dit de rechtspositie van politieke ambtsdragers, in het bijzonder de wedde van wethouders. Ook de Staatscommissie Elzinga heeft hiervoor reeds aandacht gevraagd. Zeer recent heeft de regering een notitie over de materiële en secundaire rechtspositie van lokale politieke ambtsdragers naar de Tweede Kamer gezonden. Dit komt volgens deze leden een integrale afweging over dit belangrijke onderwerp zeker ten goede. Daarnaast is momenteel een wijziging van de Kieswet aanhangig. In dit kader vragen de leden van de PvdA-fractie aandacht voor de combinatie van raads- en statenverkiezingen. Dit onderwerp maakte deel uit van het eindrapport van de Staatscommissie. De Staatscommissie is tevens gevraagd naar de wenselijkheid van een combinatie van raads- en statenverkiezingen. De Staatscommissie acht een dergelijke combinatie niet wenselijk. De regering heeft deze aanbeveling overgenomen. Uit ervaringen in eigen land en overige West-Europese landen blijkt echter dat deze combinatie (bijvoorbeeld een Dag van de Verkiezingen) kan bijdragen aan een verhoging van de opkomst. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering uit een te zetten waarom deze combinatie wordt afgewezen? Is de regering voornemens overige opkomstbevorderende maatregelen te treffen en zo ja welke? Afsluitend geldt dat de leden van de PvdA-fractie zich op hoofdlijnen kunnen vinden in het wetsvoorstel. Alvorens echter tot een afgewogen eendoordeel te komen, willen de leden van de PvdA-fractie enkele opmerkingen maken en enige aan de regering gerichte vragen stellen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur. Bij de plenaire behandeling van het standpunt van de regering over het advies van Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» op 29 augustus 2000 hebben de leden van de VVD-fractie reeds te kennen gegeven positief te staan tegenover dualisering van het gemeentebestuur. Dat doen zij nog steeds. Dat neemt niet weg, dat zij bij de diverse onderdelen van het wetsvoorstel graag nog vragen willen stellen en opmerkingen willen maken.

De leden van de VVD-fractie erkennen met de regering, dat de bestuurspraktijk van de gemeenten een gestage ontwikkeling in dualistische richting laat zien. Er is inderdaad sprake van een verschil tussen de formele kenmerken van het gemeentewettelijke model en de bestuurlijke werkelijkheid van alledag. Was in 1851 bepaald, dat de raad de lokale bestuursbevoegdheden uitoefende. In de loop der tijden is de verhouding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders in veel gemeenten, zeker in de grote, veranderd. Het college is het beleidsbepalende orgaan geworden, het orgaan dat bestuurt, dat vervolgens door de raad wordt gecontroleerd. De raad is steeds minder het beleidsbepalende orgaan geworden. Daar komt bij dat het college door het toenemen van medebewind ook eigen wettelijke bevoegdheden kreeg. Er is dus onduidelijkheid ontstaan over de functies van het college en de gemeenteraad. Dat komt de herkenbaarheid van het lokale bestuur niet ten goede. Het is dan goed om in de wet duidelijkheid over de posities

van de gemeenteraad en het college te scheppen en het niet te laten bij de bestuurspraktijk.

Het bovenstaande neemt niet weg, dat de leden van de VVD-fractie bij lokale politici enige scepsis waarnemen als het gaat om het proces van dualisering. Met name raadsleden vrezen uitholling van hun positie als teveel bevoegdheden naar het college van burgemeester en wethouders gaan. Hoe kijkt de regering tegen deze scepsis aan? Hoe kan deze twijfel worden weggenomen, los van de vernieuwingsimpuls «Dualisme en lokale democratie»?

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie op welke wijze de effecten van de dualisering op de interactie tussen overheid/politiek en de burger worden gemeten en geëvalueerd? Houdt de regering rekening met tegenvallende resultaten? Hoe zal daar mee om worden gegaan?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De kwaliteit van de lokale democratie, de professionalisering van het openbaar bestuur en een transparante bestuurscultuur zijn de pijlers waarop de toekomst van het lokaal bestuur gebouwd moet worden. Deze leden onderschrijven de noodzaak om tot modernisering, verandering te komen. Ontvlechting, dualisering past daarbij. Een andere bestuurscultuur en waar nodig het aanpassen van structuren zijn nodig om te komen tot vernieuwing van het openbaar bestuur. Ondanks het feit dat deze leden het wetsvoorstel in zijn algemeenheid onderschrijven hebben ze wel nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Na de indringende analyse door de Staatscommissie Elzinga van de tekortkomingen van het gemeentelijk bestel, zijn de leden van de D66-fractie met de regering van mening dat ernaar gestreefd moet worden de wet regelende de dualisering van het gemeentebestuur zodanig tijdig tot stand te doen komen dat deze dualisering bij de komende gemeenteraadsverkiezingen zijn beslag kan krijgen. De bevindingen van de Staatscommissie geven daar ook naar het oordeel van deze leden ook alle aanleiding toe. De Staatscommissie legt de vinger feilloos op de zere plek: de discrepantie tussen de formele kenmerken van het gemeentelijk model en de bestuurlijke werkelijkheid, met alle gevolgen van dien voor de herkenbaarheid van het lokale bestuur. Het kluitjesvoetbal op het gemeentelijke veld; burgemeester en wethouders die samen met de raad in een kluwen het gemeentelijk beleid bepalen, het doet de doorzichtigheid van dat bestuur geen goed. Tevens lukt het de raden maar in beperkte mate hun centrale positie te vervullen en tegelijkertijd hun rol van volksvertegenwoordiging herkenbaarder te doen zijn. De leden van de D66-fractie onderkennen de geschetste problematiek en zijn van mening dat een ontwikkeling van het gemeentelijk bestel in een meer dualistische richting ertoe zal kunnen bijdragen de rol van de raad en ook die van het college van BenW herkenbaarder te maken. Daardoor zal er ook meer sprake kunnen zijn van checks and balances in het gemeentelijk bestuur dan tot nu toe het geval was. Bovendien, zo menen deze leden, is het reeds langer zo dat zich onder en ondanks het bestaande grondwettelijke en gemeenterechtelijke systeem bewegingen in een meer dualistische richting hebben voltrokken. In een moderne democratie is het noodzakelijk dat de uitoefening van macht ook daadwerkelijk democratisch wordt gecontroleerd en dat dit zichtbaar en herkenbaar gebeurt. In het bestaande gemeenterechtelijke systeem is dat toch teveel versluierd geraakt, zo menen deze leden. Graag zien zij op dit punt ook enige beschouwingen van de regering tegemoet.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met grote interesse kennisgenomen van de plannen van de regering om te komen tot dualisering van

de lokale politieke verhoudingen, die een concrete uitwerking zijn van de voorstellen van de Staatscommissie onder voorzitterschap van de heer Elzinga en van de kabinetsreactie op het rapport van die commissie. Hoewel de leden van de GroenLinks-fractie de analyse van de commissie niet op alle punten delen, sluiten zij zich aan bij de meeste aanbevelingen van dualisering en de instrumenten die de commissie bepleit. Deze leden steunen in algemene zin de voorstellen, maar hebben ook vragen en kritiek die zij de regering zouden willen voorleggen.

Een eerste kanttekening betreft de probleemstelling waar het wetsvoorstel een antwoord op moet zijn. Het belangrijkste probleem voor de commissie Elzinga en de regering is de verzwakte positie van politieke partijen en de toenemende desinteresse in de politieke besluitvorming in het algemeen, dat middels veranderingen in het lokale staatsrecht een halt moet worden toegeroepen. De wetsvoorstellen moeten een antwoord bieden op wat zij noemt «de teruglopende politieke participatie, het leeglopen van politieke partijen en het ontstaan van politieke desinteresse». Hoewel de leden van de GroenLinks-fractie de ernst van dit probleem onderschrijven, menen zij dat men dit niet als een lokaal probleem kan isoleren. De lokale politiek kan in deze niet repareren wat tevens – en wellicht zelfs grotendeels – een landelijk probleem voor politieke partijen en het staatsbestel is. Voor de verminderde partijpolitieke interesse van burgers, veroorzaakt door technocratisering, verambtelijking, verplaatsing van de politiek en achterkamertjescompromissen met een sterk monistisch trekje zijn niet in de laatste plaats de landelijke vaandeldragers verantwoordelijk. Daarnaast kent het fenomeen vooral ook externe oorzaken die zich voor een belangrijk deel aan de macht van de politiek onttrekken zoals individualisering, opkomst van one-issue bewegingen en de vermindering van klassentegenstellingen. Politicologen en sociologen hebben een en ander uitgebreid onderzocht en beschreven. Hoe beoordeelt de regering dergelijke analyses, en op welke wijze kunnen, dan wel moeten, de geconstateerde problemen niet eigenlijk op het landelijke niveau aangepakt worden?

De leden van de GroenLinks-fractie voelen zich ook enigszins ongemakkelijk bij de uitwerking van het begrip dualisme. Net als in het rapport van de commissie Elzinga lijkt dualisme in het wetsvoorstel het toverwoord te zijn dat samenvalt met vooruitstrevend terwijl monisme samenvalt met conservatisme. Daarbij lijkt het onderscheid tussen een dualistische politiek en een dualistisch institutionalisme voor het gemak over het hoofd gezien te worden. Waar deze leden zich altijd een voorstander getoond hebben van politiek dualisme op alle politieke niveaus, leidt dit er evenwel niet toe dat deze leden onverdeeld gelukkig zijn met de uitwerking die hier aan wordt gegeven. Als maatstaf voor dualisme worden de landelijke politieke verhoudingen genomen, waarbij regering en parlement op relatieve afstand van elkaar staan en gescheiden bevoegdheden hebben. Zoals bekend levert dit institutioneel dualisme in de praktijk echter vaak monistische politiek op. Zo kent het parlement weliswaar een institutioneel dualisme, maar blijkt het politiek dualisme in de praktijk een eenzaam voorrecht van de oppositiepartijen te zijn. Deze landelijke verhoudingen zouden nu na invoering van onderhavig wetsvoorstel moeten worden overgezet op de lokale schaal. De zwakte van het wetsvoorstel schuilt er dan ook in dat de bepleite veranderingen geen enkele garantie bieden voor een dualistische politieke en bestuurlijke stijl of voor – de door deze leden gewenste – daadwerkelijke versterking van de raad. Kan de regering hier in haar antwoord op ingaan? Kan zij daarbij tevens de vraag beantwoorden op welke wijze de beoogde omslag naar institutioneel dualisme gevolgd zal worden door een omslag naar een politiek dualisme op lokaal niveau? Welke garanties biedt de regering, dat een lokale politieke structuuromslag tevens een cultuuromslag zal gaan bewerkstelligen? Is het, onder verwijzing naar bijvoorbeeld de rampen in Enschede en

Volendam, niet veeleer de bestuurlijke cultuur die een daadwerkelijke omslag van de politiek in de weg zal staan, ongeacht de bestuurlijke structuur?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Er werd al geruime tijd uitgekeken naar de inhoud van dit wetsvoorstel. Niet alleen door de leden van de Tweede Kamer, maar ook door lokale bestuurders en plaatselijke afdelings- en kiesverenigingsbesturen.

Het wetsvoorstel stelt een ingrijpende wijziging van de Gemeentewet voor met het oog op de dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur. Alhoewel de leden van de fractie van de ChristenUnie voorstander zijn van een verdere versterking van het lokaal bestuur, is het voor hen nog de vraag of dit moet gebeuren volgens de in sommige opzichten vergaande voorstellen die in dit wetsvoorstel door de regering worden gedaan. Naar de mening van deze leden is namelijk nog steeds geen overtuigend antwoord gegeven op de vraag naar de wenselijkheid van een wettelijk verplichte dualisering voor alle gemeenten. Dualisering lijkt een doel op zichzelf geworden. In het komen tot een afgewogen beoordeling van de nu voorliggende voorstellen missen de leden van de fractie van de ChristenUnie dan ook een uitgebreide beschouwing over de mogelijkheden tot bestuurlijke vernieuwing binnen het huidige monistische stelsel. In het licht van de ook door de regering gedeelde analyse dat dualisering als zodanig niet leidt tot een beter functionerend bestuur en een grotere herkenbaarheid daarvan (memorie van toelichting, bladzijde 16), zou dit niet vreemd zijn geweest. In plaats van de nu voorliggende verstrekkende verplichtende structuurveranderingen had de regering ook kunnen komen met op de wijziging van de bestuurscultuur gerichte maatregelen. Het zou naar de mening van de leden van de fractie van de ChristenUnie zeer goed mogelijk zijn geweest dat een groot deel van de voorstellen die nu door de regering worden gedaan (bij voorbeeld de rekenkamer en de wettelijke verankering van een aantal bevoegdheden van de raad) daarin al hadden kunnen worden meegenomen. Dit zou ook meer recht hebben gedaan aan de fundamentele kritiek die de Raad van State op het nu voorliggende wetsvoorstel heeft uitgeoefend. Daar komt bij dat de wenselijkheid van een verplicht dualistisch stelsel niet door alle gemeenten wordt gedeeld. Alhoewel de VNG in grote lijnen de voorstellen onderschrijft, bereiken deze leden ook reacties van met name kleinere gemeenten die de nu voorliggende voorstellen voor hun gemeente veel te ver vinden gaan. Deze leden vragen of de regering het denkbaar acht het verplichtend karakter van haar wetsvoorstel los te laten en zodoende gemeenten meer ruimte te bieden om zelf keuzen te maken uit de geboden mogelijkheden om op een meer dualistische wijze hun gemeente te besturen. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering in de nota naar aanleiding van het verslag op bovenstaande nader in te gaan. Genoemde leden vragen de regering tevens haar verwachtingen aan te geven over het effect van de voorstellen op de relatie bestuur en burgers. Voor de genoemde leden is het de vraag of de perceptie van burgers zal veranderen door een aantal feitelijke wijzigingen in de structuurveranderingen. Zij wijzen daarbij onder meer op de ontwikkeling dat de belangstelling voor de landelijke politiek ook afneemt, terwijl daar toch ook een dualistisch stelsel bestaat. De vraag kan zelfs gesteld worden of de veranderde positie van de gemeenteraad (verlies van bestuurlijke bevoegdheden) de vermeende kloof tussen burger en bestuur niet verder zal vergroten. In de memorie van toelichting wordt terecht de vinger gelegd bij de zwakke positie van politieke partijen. Dat vormt niet alleen een probleem op lokaal niveau. In de ogen van de leden van de fractie van de ChristenUnie ligt hier wel de kern van de problemen van de (lokale) politiek. Burgers hebben behoefte aan en recht op politici en politieke

partijen die vanuit duidelijke principes keuzes durven maken. Politieke partijen fungeren op het snijvlak van overheid en samenleving en zijn bij uitstek geschikt als intermediair tussen burger en politiek. Zij zijn het die vanuit verschillende (normatieve) overtuigingen de deelbelangen in de samenleving moeten afwegen en integreren in een besluit dat het belang van heel de samenleving beoogt. Een duidelijke verantwoording van het gevoerde beleid is daarbij een belangrijke toets voor de legitimiteit van politieke besluiten. Het is nodig dat burgers bij politici een luisterend oor vinden voor wat er echt leeft in de samenleving. Daarmee kan de vitale levenskracht van de lokale democratie worden hersteld. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de regering in het licht van haar opmerkingen over lokale initiatieven tot lokale vernieuwing denkt deze werkelijke cultuurverandering te bewerkstelligen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat de lokale democratie op dit moment niet optimaal functioneert. Het lokale bestuur moet weer aantrekkelijker gemaakt worden, dichter bij de burger geplaatst worden en er moeten meer burgers naar de stembus getrokken worden. Die zaken onderschrijven de leden van de SP-fractie en zij staan dan ook positief tegenover een initiatief om hierin structurele verbeteringen in aan te brengen. Of het onderhavige voorstel daadwerkelijk de gemeentelijke democratie aantrekkelijker kan maken, betwijfelen deze leden ten eerste. Er is geen enkele aanwijzing dat invoering van een dualistisch lokaal bestuur een oplossing voor de gestelde problemen zou kunnen zijn. Zij zien zich hierin gesteund door de kritiek van de Raad van State die het onderhavige wetsvoorstel zelfs heeft betiteld als «een stap in het ongewisse». Graag een reactie.

De leden van de SGP-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot dualisering van het gemeentebestuur. Zij herinneren eraan dat zij in het hoofdlijnen debat van 29 augustus 2000 over het kabinetsstandpunt naar voren gebracht hebben dat dualisering voor hen niet onbespreekbaar is, maar dat zij tegelijk zeker niet in alle opzichten overtuigd zijn van de juistheid van de ingeslagen weg, alsmede van de wenselijkheid van de politieke en bestuurlijke gevolgen. In het debat stelden zij tevens dat eerst een fundamentele discussie over de noodzaak van dualisering gevoerd had moeten worden. Zij betreuren het dat deze discussie op dat moment niet meer mogelijk was, aangezien de regering haar keus al gemaakt had. In de ogen van deze leden is het grote voordeel van dualisering met name gelegen in het scheppen van een heldere structuur van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, wat hun vragen over en kritiek op onderdelen van het wetsvoorstel onverlet laat. Vanuit deze kritische invalshoek willen zij hun bijdrage leveren aan dit verslag.

In de inleiding wordt geschreven over een gestaag groeiende discrepantie vanaf de Grondwet van 1848 en de eerste Gemeentewet van 1851 tussen een formeel monistisch bestuursmodel op lokaal niveau en een steeds meer dualistisch wordende bestuurspraktijk. De leden van de SGP-fractie hebben in het genoemde hoofdlijnen debat gewezen op het verschil tussen grotere en kleinere gemeenten. Naar hun mening is de genoemde discrepantie tussen een formeel monisme en een praktisch dualisme in grotere gemeenten veel duidelijker aan te wijzen als in kleinere gemeenten. Ook in het gesprek tussen de Tweede Kamer, prof. Elzinga en de VNG ter voorbereiding op dit verslag is genoemd verschil aan de orde geweest. Deze leden vragen de regering om in haar antwoord een beschouwing aan dit thema te wijden en in te gaan op de vraag of het huidige systeem niet flexibel genoeg is voor het bestuurlijk functioneren van in ieder geval kleinere gemeenten. Zou het om die reden een interessante gedachte zijn om te differentiëren tussen grote en kleine



gemeenten? Is de regering het met deze leden eens dat het door haar voorgestelde gedualiseerde bestel minder flexibel lijkt te zijn dan het huidige monistische bestel?

### 1.2 Dualisering en Grondwet

Opmerkelijk mag heten dat de Raad van State een verdeeld advies heeft uitgebracht over het wetsvoorstel, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Het negatieve meerderheidsbesluit van de Raad spitst zich toe op de noodzaak van een voorafgaande wijziging van de Grondwet.

De leden van deze fractie delen dit meerderheidsadvies niet. De voorgenomen dualisering van het gemeentebestuur betreft naar de opvatting van deze leden grotendeels een formalisering van een reeds lang gegroeide bestuurspraktijk. In die zin zijn de wijzigingen niet zo fundamenteel van aard. Bovendien stelt de Raad niet dat de grondwettelijke bepalingen niet gerespecteerd worden. De autonome bestuursbevoegdheid blijft in dit wetsvoorstel op basis van de huidige grondwettelijke regeling terecht bij de gemeenteraad. De leden van deze fractie beschouwen het uiteindelijk overgaan van deze bevoegdheid dan ook als het «sluitstuk van de dualisering». Tevens doet het wetsvoorstel naar opvatting van de PvdA-fractie geen afbreuk aan het in artikel 125 van de Grondwet neergelegde hoofdschap van de gemeenteraad. Het schept daarentegen juist voorwaarden die de gemeenteraad in staat stellen vanuit een eenduidige rolopvatting zijn centrale positie in het lokale bestuur inhoud te geven. Wel vragen deze leden de regering om zo nauwkeurig mogelijk aan te geven wanneer het voorstel tot modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet aan de Tweede Kamer zal worden gezonden? Kan de regering op hoofdlijnen reeds aangeven hoe de modernisering van hoofdstuk 7 eruit zal komen te zien?

Voortbordurend op de dualisering van bestuursbevoegdheden, vragen de leden van de PvdA-fractie de regering nauwkeurig aan te geven wanneer het wetsvoorstel dat beoogt om de in medebewindswetgeving verankerde bestuursbevoegdheden aan het college over te hevelen, aan de Tweede Kamer zal worden gezonden?

De leden van de PvdA-fractie verzoeken gemotiveerd aan te geven waarom de regering van mening is dat ook na een verschuiving van de autonome bestuursbevoegdheid van de raad naar het college, de gemeenteraad als rechtstreeks gekozen orgaan nog steeds de eindverantwoordelijkheid in het lokaal bestuur toekomt en hoe het begrip «hoofd van de gemeente» volledig tot gelding kan worden gebracht. Hoe kan worden voorkomen dat een situatie ontstaat zoals die zich nu in de dagelijkse praktijk voordoet, namelijk dat waar nu de raad het hoogste orgaan is, feitelijk de situatie veelal een heel andere is?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering een overzicht te geven van de aanbevelingen van de Staatscommissie die *niet* door de regering zijn overgenomen? Wil de regering in dit overzicht, per aanbeveling, onderbouwd aangeven waarom deze niet zijn overgenomen?

Het is de leden van de VVD-fractie niet ontgaan dat er veel te doen is over de al of niet grondwettigheid van het onderhavige wetsvoorstel. De regering stelt, dat, ook al wordt de bestuurlijke rol van de raad beperkt, er geen sprake is van ongrondwettigheid. De autonome bestuursbevoegdheden blijven immers bij de raad, zo merkt de regering in afwijking van de Raad van State op. Hoofdstuk 7 van de Grondwet wordt met dit wetsvoorstel niet veranderd. Daar is een apart traject voor. Wel erkent de regering dat de bestuurlijke rol van de raad in het wetsvoorstel wordt beperkt. De vraag die zich hier voordoet is of de fundamentele bevoegdheden niet explicieter in de Grondwet zouden moeten worden opgenomen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering daar op in te gaan.

Een van de knelpunten in de beoordeling van het wetsvoorstel door de Raad van State was de vermeende strijdigheid met de Grondwet. Is het juist dat de autonome taken van de raad, zoals bedoeld in de Grondwet bij de raad blijven berusten ook na aanneming van dit wetsvoorstel, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Is het juist dat overheveling van andere taken naar het college niet in strijd kan zijn met de Grondwet omdat het in die gevallen geen autonome taken betreft?

De leden van de CDA-fractie achten het overigens geen goede zaak als nu reeds begonnen wordt met het voorbereiden van een grondwetswijziging, nodig om de autonome taken van de raad over te hevelen naar het college. Laat de gemeenten eerst maar de overige nieuwe zaken goed regelen en wennen aan de nieuwe manier van werken. Daardoor wordt een gefaseerde aanpak en eventuele bijstelling in de komende jaren mogelijk. Overigens missen deze leden een evaluatiebepaling in de wet.

Mede door het advies van de Raad van State gestimuleerd hechten de leden van de D66-fractie eraan enige aandacht te wijden aan de vraag of een omslag van een gedeeltelijke monistisch gemeentelijk stelsel naar een meer dualistisch bestel binnen het kader van de bestaande Grondwet kan plaatsvinden. Met de regering zijn deze leden van mening dat dat wel degelijk kan. Is het immers niet zo dat onder dezelfde Grondwet zich gedurende een fors aantal jaren een aanzienlijke ontwikkeling in meer dualistische richting heeft voltrokken? Er vond althans een duidelijke verschuiving van bevoegdheden naar het college plaats en was niet vrijwel iedereen ervan overtuigd dat geleidelijk aan daar het zwaartepunt van het gemeentelijk bestel was komen te liggen, ondanks de Grondwet? De VNG signaleerde deze ontwikkeling begin jaren '70 in de brochure «Een goede Raad». Deze ontwikkeling zette zich zo sterk voort dat de wetgever zich in de nieuwe Gemeentewet gedrongen voelde met kunst- en vliegwerk enige verschuiving van macht ten gunste van de raad te introduceren. Toen werden vrijwel alle bevoegdheden in beginsel aan de raad toebedeeld en kreeg de raad de bevoegdheid beleidsregels vast te stellen. Dat alles om het overwicht van het college iets terug te dringen en de rol van de raad te versterken. Desondanks bleef de macht van de colleges zeer aanzienlijk. Opvallend was dat deze ontwikkelingen zich zowel in de ene als in de andere richting konden voltrekken. Niemand voerde toen grondwettelijke bezwaren aan. Met enige verbazing namen de leden van de D66-fractie dan ook met de regering en met professor Elzinga kennis van de oproep van de grootst mogelijke meerderheid van de leden van de Raad van State om niet tot dualisering over te gaan, voordat de Grondwet is gewijzigd. Welke van de in het wetsvoorstel voorgestelde veranderingen zijn nu «zo fundamenteel», dat zij zonder voorafgaande grondwetswijziging niet verantwoord te verwezenlijken zouden zijn, zo vragen de leden van de D66-fractie. De Raad van State maakt dat naar hun oordeel onvoldoende duidelijk. Bovendien, hoe verdraagt deze stellingname zich met het oordeel van de Raad van State dat een geleidelijke overgang naar meer dualisme wel acceptabel is? Kan dat dan wel zonder grondwetswijziging? Tot een grondwetswijziging zou moeten worden overgegaan als één of meerdere grondwettelijke bepalingen zich tegen de voorgestelde wijziging van het bestuurlijke stelsel in meer dualistische richting zouden verzetten. Met de regering delen de leden van de D66-fractie de opvatting van staatsraad Vis dat dat niet het geval is. De voorgestelde wijzigingen doen naar hun oordeel geen afbreuk aan het in artikel 125 Grondwet neergelegde «hoofdschap» of «primaat» van de gemeenteraad. Integendeel, de extra bevoegdheden waarover de meer dualistische gemeenteraad de beschikking krijgt, zouden deze wel eens beter in staat kunnen stellen het grondwettelijke hoofdschap daadwerkelijk in te vullen, zo menen de leden van de D66-fractie. Bovendien behoudt de raad toch ook het volledige budgetrecht en zijn verordenende bevoegdheid (artikel 127 Grondwet)!

De Raad van State zou wellicht gelijk hebben indien in dit wetsvoorstel zou worden bepaald dat de burgemeester niet langer voorzitter van de raad zou mogen zijn. In dat geval zou inderdaad strijdigheid met het derde lid van artikel 125 Grondwet ontstaan. Maar dat wordt niet voorgesteld. Op termijn zouden de leden van de fractie van D66 daar overigens wel voor zijn. Want dat past naar hun oordeel in een echt dualistisch systeem. Welke andere grondwettelijke redenen kunnen volgens de regering de Raad van State dan toch tot zijn oordeel hebben gebracht? Zijn er wellicht andere, niet in het advies naar voren gebrachte, redenen die de Raad tot haar advies hebben gebracht? Kan de regering daarover nadere informatie verschaffen?

Uit het advies van de Raad van State valt op te maken dat de meerderheid van de Raad vreest dat door het overbrengen van belangrijke bestuursbevoegdheden van de gemeenteraad naar het college van BenW een uitholling van het grondwettelijke verankerde hoofdschap (artikel 125 Grondwet) dreigt. Zien de leden van de D66-fractie het goed dan worden in het voorliggende voorstel in ieder geval geen autonome bestuursbevoegdheden aan het college overgedragen. Maar zelfs als dat wel zo zou zijn dan verzet artikel 124 Grondwet zich daar toch niet tegen? Wat de medebewindsbevoegdheden betreft was het toch al vaak zo dat door een medebewindswet direct bestuurstaken aan het college werden toebedeeld? Daarin kwam pas enige, zij het geringe, wijziging toen de nieuwe Gemeentewet bepaalde dat bij het ontbreken van een concrete taaktoedeling in de medebewindswet de raad de eerst aangewezen instantie zou zijn. Onder de vorige Gemeentewet was het echter juist het college van BenW dat de vangnetfunctie toegedeeld kreeg. Beide bepalingen werden en worden toch acceptabel geacht onder de bestaande grondwettelijke bepalingen. Zien de leden van de D66-fractie het goed dan worden de grondwettelijke bezwaren nu sterker aangedikt dan ooit in het verleden het geval was?

Zijn er overigens plannen om op een later tijdstip wel een voorstel tot grondwetsherziening in te dienen om enkele autonome bestuursbevoegdheden van de gemeenteraad aan het college over te dragen? Om welke bevoegdheden zou het dan gaan?

Een van de wezenlijke onderdelen van het wetsvoorstel is de overdracht van bestuursbevoegdheden van de raad naar het college. De leden van de D66-fractie zijn ervan overtuigd dat dit onderdeel van de structuurwijziging essentieel is om de gewenste omslag in meer dualistische richting te bewerkstelligen. Graag krijgen zij echter een reactie van de regering op de suggestie van Prof. Elzinga om dit onderdeel zo nodig nog maar even te laten rusten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van de conclusie van de Raad van State dat het voorliggend wetsvoorstel een fundamentele verandering betekent van de vormgeving van het lokaal bestuur. De met dit voorstel in te zetten veranderingen zijn in opzet zo fundamenteel, zo stelt de Raad van State, dat daartoe niet behoort te worden overgegaan zonder voorafgaande grondwetswijziging (advies Raad van State, bladzijde 6). In een uitgebreide reactie heeft de regering aangegeven deze mening niet te delen. De daarvoor gegeven argumenten vinden de leden van de fractie van de ChristenUnie niet in alles even overtuigend. Naar de mening van genoemde leden gaat het misschien te ver om te concluderen dat dit wetsvoorstel afbreuk doet aan artikel 125, lid 1 van de Grondwet, maar niet ontkend kan echter worden dat er een zekere spanning is tussen dit grondwetsartikel en de voorstellen van de regering om een groot aantal bestuursbevoegdheden van de raad naar het college over te hevelen. Mede daarom vragen genoemde leden de minister een nadere onderbouwing van de gegeven reactie van de regering op de forse kritiek van de Raad van State dat het wetsvoorstel juist

voorwaarden schept voor de gemeenteraad om vanuit een eenduidige rolopvatting zijn centrale positie in het lokaal bestuur inhoud te geven.

De leden van de SGP-fractie overwegen dat aan de gemeenteraad in artikel 125 van de Grondwet een centrale plaats in het gemeentebestuur is toebedeeld. Zij merken vervolgens op dat met name door de Raad van State een nauwe relatie wordt gelegd tussen het hoofdschap van de raad enerzijds en het hebben van substantiële bestuursbevoegdheden anderzijds. Lezen zij het nader rapport van de regering goed wanneer zij stellen dat in het perspectief van de regering dat het hoofdschap niet noodzakelijk hoeft te betekenen dat de raad ook het bestuurlijke primaat heeft? Kan gesproken worden van het hoofdschap van de raad, wanneer deze hoofdzakelijk nog een kaderstellende, controlerende en budgettaire bevoegdheid heeft? Kan nog gesproken worden van het hoofdschap van de raad, nadat in een later stadium de Grondwet gewijzigd moet worden omdat ook de onbepaalde autonome bestuursbevoegdheid overgeheveld wordt naar het college? Kortom, is het voorliggende wetsvoorstel een stap in de richting van een lokaal bestuursmodel waarin het college aan het hoofd staat? Of wil de regering met het rapport van de Staatscommissie (bladzijde 408–409) het hoofdschap van de raad liever invullen als «eindverantwoordelijkheid van de raad» dan als «bestuurlijk primaat van de raad», dit ondanks de, historisch gezien, nauwe samenhang tussen de huidige grondwetsbepaling en het monistische bestuursmodel? Is de regering het ermee eens dat de beschouwing van de Staatscommissie tot de conclusie moet leiden dat de voorgestelde dualisering de grondwetgever noopt tot een expliciete uitspraak over het hoofdschap van de raad? Zo ja, was het dan niet zuiverder geweest eerst de Grondwetswijziging te realiseren?

De Staatscommissie bepleit een deconstitutionalisering van het hoofdschap van de raad als meest eenvoudige «oplossing» voor het vraagstuk van de verhouding tussen dualisering en de bestaande Grondwetsartikelen. Deelt de regering deze voorkeur, of stelt zij zich een andere wijziging van de Grondwet voor?

Deze leden zien, met de Raad van State, geredeneerd vanuit de wets-historische samenhang tussen het hoofdschap van de raad en het bestuurlijke primaat, wel degelijk een materiële uitholling van het begrip «hoofdschap» als gevolg van dit wetsvoorstel. Zij verzoeken de regering een volledig overzicht te verschaffen van de bestuursbevoegdheden die naar het college overgeheveld worden, een nadere omschrijving te geven van inhoud en betekenis van de bij de raad blijvende onbepaalde autonome bestuursbevoegdheid en tenslotte een zo volledig mogelijk overzicht te geven van de te wijzigen medebewindswetten, waardoor bestuursbevoegdheden definitief en rechtstreeks aan het college toebedeeld zullen worden. Deze informatie is voor deze leden essentieel om te kunnen beoordelen of Grondwetswijziging achteraf een verantwoorde keus is.

### *1.3 Voorgeschiedenis en samenhang met andere wetsvoorstellen*

Aan de Tweede Kamer zal jaarlijks worden gerapporteerd over de voortgang van de Vernieuwingsimpuls. Hoewel de leden van de PvdA-fractie dit streven onderschrijven, betreft het hier slechts een onderdeel uit de gehele dualiseringsoperatie. Deze leden vragen de regering dan ook waarom in het wetsvoorstel geen evaluatiebepaling is opgenomen om periodiek (bijvoorbeeld om de twee jaar) de werking van het duale stelsel op gemeentelijk niveau te volgen.

De leden van de PvdA-fractie hechten aan een evaluatie waaruit blijkt tot welke resultaten en bevindingen het duale bestuursstelsel heeft geleid en welke verbeteringen eventueel nodig zijn. Daarbij zouden in concluderende zin tevens de bevindingen van de Vernieuwingsimpuls opgenomen

moeten worden. Een algehele evaluatie zou voor de Tweede Kamer beschikbaar moeten zijn voorafgaand aan de behandeling van de wijziging van hoofdstuk 7 van de Grondwet in tweede lezing. Graag vernemen de leden van deze fractie een reactie van de regering op dit voorstel.

De regering kondigt aan dat er een apart wetsvoorstel tot wijziging van medebewindswetten inzake toekenning van bestuursbevoegdheden in medebewindswetgeving aan het college van burgemeester en wethouders en eventuele verordenende bevoegdheden aan de raad zal worden ingediend. De leden van de VVD-fractie kondigen reeds nu aan, dat zij dit wetsvoorstel kritisch zullen bezien vanuit het oogpunt van het voorkomen van uitholling van de bevoegdheden van de raad.

In het kader van andere wetgevingstrajecten en maatregelen van betekenis (bladzijde 9 van de memorie van toelichting) wordt in punt 12 gesteld, dat er inmiddels een notitie inzake de rechtspositie van politieke ambtsdragers in gemeenten en provincies aan de Tweede Kamer is gezonden. De leden van de VVD-fractie wijzen erop, dat deze notitie heeft geleid tot een motie-Luchtenveld c.s., ingediend bij de begroting BZK 2001 (Kamerstuk 27 400 VII, nr. 11). Hoewel de regering bij brief van 29 juni jl. heeft aangekondigd te willen overgaan tot enige verbetering van de salarissen van wethouders, kunnen de leden van de VVD-fractie zich niet aan de indruk onttrekken, dat nog niet geheel uitvoering aan deze motie is gegeven. Zij zijn dan ook van mening, dat een substantiële verbetering van de rechtspositie van lokale en regionale politici, alsnog tot stand moet komen, zoals ook in de motie is uitgesproken. Gaarne krijgen zij daarop een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de met dit wetsvoorstel samenhangende wetsvoorstellen en andere initiatieven. Deze leden constateren dat het hier een opsomming betreft van twaalf thema's. Het is echter niet duidelijk wat de relatie van deze wetsvoorstellen en initiatieven is met dit wetsvoorstel. In hoeverre zijn ze bijvoorbeeld noodzakelijk om de invoering van dit wetsvoorstel mogelijk te maken. Hoe is dan het samenhangend tijdspad?

De leden van de D66-fractie zouden het op prijs stellen als iets uitvoeriger zou worden ingegaan op de verhoudingen tussen dit wetsvoorstel en de wijziging van de Politiewet 1993, waarin beheer en gezag worden losgekoppeld.

#### *1.4 Structuur en cultuur*

De Vernieuwingsimpuls zal tot 2006 lopen. Het starten en het daadwerkelijk beklijven van het culturele veranderingsproces bij gemeenten, zal naar mening van de leden van de PvdA-fractie een langdurig proces zijn. Daarnaast zullen niet alle onderdelen van het wetsvoorstel reeds in maart 2002 in werking treden, zoals bijvoorbeeld de instelling van een rekenkamer. Tegen deze achtergrond vragen deze leden of de regering overweegt de Vernieuwingsimpuls ook na 2006 te laten doorlopen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven of, en zo ja op welke wijze, politieke partijen betrokken worden/zijn bij de vormgeving en uitvoering van de Vernieuwingsimpuls? Zijn hierover vanaf de start van de Vernieuwingsimpuls contacten (geweest) tussen de politieke partijen, de VNG en het ministerie van BZK? Zo ja, in welke afspraken dan wel tot welke resultaten hebben deze contacten geresulteerd? Zo nee, kan de regering aangeven waarom (nog) geen contact is opgenomen met de politieke partijen?

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de structuur en de cultuur van de dualiseringsoperatie. De leden van de VVD-fractie hebben

reeds eerder aangegeven, dat zij van mening zijn, dat zonder een aanpassing van de politieke cultuur de structuurwijziging als zodanig geen garantie biedt om de gesignaleerde problemen te helpen oplossen. Een wijziging van de structuur voor een dualiseringsoperatie is noodzakelijk, zoals bijvoorbeeld de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap, maar deze alleen is niet voldoende. De raadsleden zullen zich ook anders moeten gaan opstellen, zij zullen veel meer dan voorheen moeten optreden als échte controlerende volksvertegenwoordigers en als zodanig contacten met burgers en instanties moeten onderhouden. Zij krijgen daartoe ook de instrumenten voor aangereikt. Die zullen zij optimaal moeten benutten. Heeft de regering de verwachting dat raadsleden in een nieuwe structuur snel een dualistische cultuur zullen gaan praktiseren en aan welke tijdsperiode denkt de regering dan?

De leden van de CDA-fractie onderschrijven dat de cultuurverandering absoluut noodzakelijk is om dit wetsvoorstel tot een succes te maken. De afgelopen periode zijn er een aantal initiatieven genomen. Echter lang niet in alle gemeenten. Hoe worden de gemeenten die niet aan pilots en dergelijke meedoen toch voorbereid op de nieuwe werkwijze? Zoals het er nu naar uitziet is de implementatie niet voltooid wanneer volgend jaar het wetsvoorstel van kracht wordt. Deelt de regering deze zienswijze? Een vervolg op de in gang gezette Vernieuwingsimpuls is dan ook aan de orde naar de mening van deze leden.

De maatregelen die de regering in navolging van het rapport van de Staatscommissie voorstelt, moeten de voorwaarden scheppen om de gemeenteraad weer een eigen herkenbare rol in het lokale bestuur te geven. Ontvlechting van de taken en bevoegdheden van raad en college alsmede de toedeling van een aantal extra controlerende bevoegdheden aan de raad vormen, in de ogen van de leden van de D66-fractie, noodzakelijke voorwaarden voor de omslag naar een meer dualistisch systeem. Overigens, bij een structuurwijziging alleen mag het ook naar hun oordeel niet blijven. Een gemeenteraad die onder vigeur van nieuwe dualistische regels toch zijn bestaande monistische werkwijze continueert, zal geen daadwerkelijke omslag in meer dualistische richting maken. Naast nieuwe wettelijke regels is daarom een cultuuromslag minstens zo belangrijk. College en raadsleden moeten zich fundamenteel anders gaan opstellen. Een dergelijke verandering vergt ongetwijfeld aanpassingstijd. De vernieuwingsimpuls geeft hiertoe een goede aanzet. Maar wat zijn de verwachtingen? Hoe groot is het aantal gemeenten dat nog geen of nauwelijks enige stap in de richting van meer dualisme heeft gezet of waar geen enkele bezinning daarop heeft plaatsgevonden? En hoe kunnen trage starters alsnog worden gestimuleerd?

Met de Staatscommissie Elzinga en de regering wensen de leden van de GroenLinks-fractie een cultuuromslag in de lokale politiek te bereiken. Dit vereist naar het oordeel van deze leden evenwel een verdergaande dualisering dan de Staatscommissie voorstelt, vooral waar het gaat om de versterking van de gemeenteraad en een omslag in de politieke cultuur. Deze leden achten het illusoir te veronderstellen dat louter wijzigingen in het lokale staatsrecht deze reeds langlopende en fundamentele tendens van politieke desinteresse zouden kunnen keren. Daarentegen is er meer te verwachten van een culturele of mentale omslag in de gemeentelijke politiek en van nieuwe instrumenten voor democratisering en burgerparticipatie. Met name introductie van nieuwe vormen van democratisering en burgerparticipatie, het controleerbaar en politiek maken van de interactieve beleidsvorming, het invoeren van referenda en burgerinitiatief en andere vormen van directe participatie van burgers kunnen naar het oordeel van deze leden meer opleveren dan formele wijzigingen van het staatsrecht. Dergelijke voorstellen ontbreken helaas in het onder-

havige wetsvoorstel. De regering bewandelt daarentegen vooral de weg van de codificatie van vele op lokaal niveau reeds doorgevoerde wijzigingen, zonder daaraan enig nieuw element toe te voegen dat de lokale politiek weer kleur zou kunnen geven. Kan de regering aangeven in welke mate het onderhavige wetsvoorstel bijdraagt aan de zo noodzakelijke revitalisering van de lokale en provinciale politiek?

De door de regering beoogde cultuurveranderingen van de lokale politiek vinden naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie onvoldoende hun beslag in de onderhavige voorstellen. De magere resultaten van de pilotprojecten met interactieve besluitvorming, burgerconsultaties en kwaliteitshandvesten, en het weinige geld dat er beschikbaar is gesteld om de gewenste cultuuromslag te bewerkstelligen doet deze leden twijfelen aan de inzet van deze regering. Zonder duidelijke cultuuromslag zal het dualisme zich niet kunnen waarmaken, zo menen zowel de Staatscommissie als de regering. De plannen van de regering met betrekking tot de noodzakelijke omslag van de bestuurscultuur blijven echter bijzonder vaag. Een kabinet dat de ontvlechting van raden en colleges effectief wil begeleiden, de publieke verantwoording en de beleidsmatige en financiële transparantie wil stimuleren, de toekomst van interactieve besluitvorming en actieve burgerparticipatie aan de lokale politiek serieus neemt en het functioneren van politieke partijen cruciaal acht voor het voortbestaan van het politieke bestel, dient naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie meer te doen dan drie miljoen per jaar ophoesten. Deelt de regering de zorgen van deze leden? Is de regering bereid vanaf nu extra geld en energie te steken in de begeleiding van de dualiseringsoperatie? Waaruit zal die extra inzet bestaan?

Met de Raad van State menen de leden van de GroenLinks-fractie dat het dualisme de experimenteerfase nog niet ontgroeid is; er is naar hun oordeel te weinig gedaan om de raden en de staten voor te bereiden op de veranderingen die met ingang van 2002 en 2003 hun beslag zouden moeten krijgen. De haalbaarheid van de hele dualiseringsoperatie komt daarmee ook behoorlijk onder druk te staan: het argument dat de cultuuromslag langzaam zal gaan en dat de voorgestelde structurele veranderingen een voorwaarde zijn om de cultuuromslag mogelijk te maken gaan naar het oordeel van deze leden niet op. Immers, een groot deel van de voorgestelde veranderingen behelzen codificatie van reeds bestaande politieke praktijken, en voor het andere deel is er te weinig lering getrokken uit de bestaande deelgemeenten die al geheel dualistisch werken. Kan de regering een overzicht geven van de resultaten die tot nu toe met het dualisme geboekt zijn? Kan zij aangeven welke projecten helaas mislukt zijn en wat daarvan de oorzaken waren? Welke conclusies verbindt zij aan de experimenten die gehouden zijn? Wat is haar reactie op de kritiek van de Raad van State?

Bovendien blijkt naar het oordeel van deze leden dat de invulling die partijen geven aan het dualisme nogal verschillen. Waar de ene fractie nog wekelijks monistisch met hun wethouders aan tafel vergadert, probeert de andere dit contact dualistisch te verbieden. Waar de ene raad actief de burgers opzoekt en hen betreft bij de beleidsoverwegingen, blijft de andere raad steken in achterkamertjespolitiek en heeft burgerconsultatie vooral het karakter van een lastig maar verplicht inspraaknummertje. Zijn de verschillen tussen de bestaande duale gemeenten niet dermate groot, dat dit een waarschuwing zou moeten zijn om toch vooral voorzichtig te zijn met de landelijke invoering van het duale bestel? Is de regering bereid onderzoek te doen naar de veronderstelde haalbaarheid van het wetsvoorstel?

De leden van de SGP-fractie zijn de mening toegedaan dat een heldere regeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden een noodzakelijke voorwaarde is voor het goed functioneren van het lokale bestuur. Aan de voldoende voorwaarde is echter pas voldaan wanneer ook de cultuur van

besturen optimaal gebruik maakt van genoemde bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het doel waarvoor zij gegeven zijn. Met het oog daarop vragen zij de regering om voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel te rapporteren over de ervaringen die opgedaan zijn met de twee belangrijkste onderdelen van de Vernieuwingsimpuls, namelijk het Project Duale Gemeenten en de Vernieuwingsnetwerken. Deze rapportage is vooral daarom van belang omdat, zoals de Raad van State terecht opmerkt, in veel gemeenten weliswaar reeds een zekere mate van dualisme aan de dag gelegd wordt, maar toch het voorgestelde stelsel als zodanig nergens beproefd is. Het gaat hier om een ingrijpende stelselherziening die met de nodige zorgvuldigheid voorbereid moet worden. Informatie over de ervaringen die de achttien proefgemeenten opgedaan hebben, beschouwen zij als noodzakelijk om een goed oordeel over de praktische gevolgen van het voorstel te kunnen vormen.

### *1.5 Reacties op het voorontwerp van wet*

Kan de regering aangeven, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, waarom het voorzitterschap van een raadscommissie een te belangrijke functie is om aan een niet-raadslid over te laten en waarom het voorzitterschap van de raad wel mag worden uitgeoefend door een niet-raadslid? De burgemeester kan wegens ziekte in zijn rol als voorzitter van de raad worden waargenomen door een raadslid. Hoewel de PvdA-fractie beseft dat de Grondwet dit nu niet toelaat, vragen zij hoe de regering oordeelt over de gedachte de raad de mogelijkheid te geven zijn eigen voorzitter te kiezen? Dit als logisch uitvloeisel van een dualistisch bestuursstelsel. Bovendien kan zo de aansturing van bijvoorbeeld de raadsgriffier eenduidiger worden geregeld.

De VNG voorziet problemen als de bevoegdheid tot het aangaan van burgerrechtelijke rechtshandelingen zou worden overgedragen aan het college van BenW. Hier vernemen de leden van de D66-fractie graag het standpunt van de regering. Voorshands delen zij de bezwaren van de VNG niet. Waarom zou over de bevoegdheid tot het aangaan van burgerrechtelijke verplichtingen anders geoordeeld moeten worden dan over het aangaan van andersoortige verplichtingen? Ingevolge beide kan toch verbondenheid ontstaan en beiden kunnen toch financiële consequenties hebben? Doet een college er niet altijd goed aan zich vooraf van de budgettaire steun van de raad te vergewissen? En behoudt de raad niet altijd het budgetrecht?

De VNG zou ook graag de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels aan de raad laten. Maar zien de leden van de D66-fractie het goed dan komt de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels volgens de bestuursrechtelijke leer toch juist toe aan degene aan wie ook de primaire bevoegdheid toekomt? En in dit geval gaat het om bevoegdheden van het college van BenW. Bij beleidsregels gaat het toch om een inkadering van eigen bevoegdheden? Als de raad algemene regels zou willen stellen dan kan dat ook in het nu voorgestelde systeem toch nog steeds, maar dan alleen via de geëigende weg van verordeningen? Of bestaat deze bevoegdheid volgens de regering niet meer?

## **Hoofdstuk 2 De gemeente als politieke institutie**

De regering meent dat nationale politieke partijen een meer actieve houding mogen aannemen als het gaat om het voeren van het debat over het «einde van de politiek». De leden van de PvdA-fractie vragen welke visie de regering zelf heeft op dit vraagstuk. Is de regering voornemens, en zo ja op welke wijze, om het wetenschappelijke, politieke en maatschappelijke debat over dit thema te stimuleren?



In hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat sommige denkers van mening zijn dat het einde van de politiek in zicht is. Vervolgens wordt naar voren gebracht, dat de steeds vaker gehoorde kranten- en volkswijsheid dat politieke partijen steeds meer op elkaar gaan lijken, niet geheel zonder grond is. Allereerst vragen de leden van de VVD-fractie wat de meerwaarde van deze passage bij dit wetsvoorstel is. Waarom heeft de regering deze passage opgenomen? Voorts brengen zij naar voren, dat er stevige kanttekeningen bij dit standpunt van de regering kunnen worden geplaatst. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie zijn er behoorlijke verschillen tussen de diverse politieke partijen en valt er voor de burgers wel degelijk iets te kiezen. Gelet op het onderwerp van het onderhavige wetsvoorstel werken de leden van deze fractie dit niet verder uit, maar zij willen dit niet zomaar voorbij laten gaan.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij inzicht hebben in de wijze waarop politieke partijen invulling geven aan hun «kant van de zaak». Dan gaat het om de voorbereiding van (nieuwe) raadsleden, de rekrutering en de wijze waarop men denkt invulling te geven aan de verandering van het functioneren van de raadsfracties.

Een andere vraag betreft de kennismaking van de burgers met het nieuwe duale systeem. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie ligt hier een taak voor zowel de gemeenten als ook het ministerie van BZK. Het betreft tenslotte een wetsvoorstel dat tot wezenlijke veranderingen leidt in ons heel bestuurlijk stelsel. Het zou goed zijn als BZK een algemene voorlichtingsinformatiecampagne zou starten gericht op de burgers. Gemeenten kunnen daar dan op aansluiten. Graag een reactie van de minister.

De leden van de SGP-fractie wensen afstand te nemen van de opmerkingen die de regering maakt over het einde van de politiek en de malaise waarin politieke partijen verkeren. Zij wijzen erop dat de laatste jaren juist van kleine partijen de ledentallen fors gegroeid zijn en dat deze partijen zich kenmerken door een herkenbaar profiel. Grote partijen kunnen in dit opzicht bij kleinere in de leer. Juist kleine partijen zorgen doorgaans voor de levendigheid en herkenbaarheid van de lokale politiek, zoals ook prof. Elzinga in zijn gesprek met de Kamer op 14 juni jl. stelde. In dit verband stellen deze leden verkleining van gemeenteraden hoogst ongewenst te vinden.

De leden van de SGP-fractie begrijpen de opmerking op bladzijde 23 van de memorie van toelichting goed, namelijk dat een dualistisch gemeentebestel minder mogelijkheden biedt voor het verschuiven van het echte politieke debat naar de beslotenheid. De verwachtingen mogen op dit punt naar hun mening echter niet te hoog gespannen zijn. Ook op nationaal niveau blijkt dat een dualistisch stelsel niet kan voorkomen dat de politieke besluitvorming op verschillende momenten plaatsvindt in het Torentjesoverleg en de contacten tussen leden van de regering en leden van de coalitiefracties in de Tweede Kamer, en niet in het gemeen overleg tussen regering en Staten-Generaal. Formeel gesproken staat daar ook niets aan in de weg. Verwacht de regering niet te sterk een herleving van het politieke debat als gevolg van een wijziging van het systeem, of ziet zij met deze leden ook in het nieuwe stelsel mogelijkheden voor besloten circuits?

### **Hoofdstuk 3 Vormgeving van een dualistisch stelsel in de systematiek van de Gemeentewet**

#### *3.1 Gemeentelijke bestuursorganen*

De onderlinge positionering van raad, college en burgemeester gaat als gevolg van dit wetsvoorstel ingrijpend veranderen. Tenminste, dat is de

bedoeling, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Heeft de regering zich een voorstelling gevormd of en zo ja, hoe, zij deze veranderingen wil gaan monitoren? Op welke wijze wordt bewaakt dat de beoogde veranderingen inderdaad in de praktijk gestalte krijgen? Worden er evaluatiemomenten ingebouwd?

### *3.2 De burgemeester als bewaker van het collegiaal bestuur*

De regering is voornemens de rol van de burgemeester als voorzitter van het college te versterken, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Daarmee moet hij zijn positie als bewaker van het collegiaal bestuur beter kunnen invullen. In zijn jaarverslag over het afgelopen jaar, stelt de Commissaris van de Koningin te Groningen zich de vraag hoe een burgemeester enerzijds inhoudelijke portefeuilles kan behartigen en anderzijds tot taak heeft als coördinator en bewaker van het collegiaal bestuur als geheel op te treden? (Jaarverslag 2000, Provincie Groningen juni 2001, bladzijde 22/23). Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie het oordeel van de regering over deze tweeslachtige taakopdracht? Meent de regering dat bij de hedendaagse burgemeester sprake is van «een positie aan de zijlijn?». Is naar opvatting van de regering, gezien de nieuwe bevoegdheden die het wetsvoorstel toekent aan de burgemeester, voldaan aan «een bepaald minimum aan inhoudelijk-politiek soortelijk gewicht dat nodig is voor de burgemeester om een volwaardige deelnemer in de gemeentepolitiek te kunnen zijn?». Kan de regering zijn opvatting onderbouwen?

## **Hoofdstuk 4 De raad**

### *4.1 De positie van de raad in het algemeen*

De ontvlechting van de posities van de raad en het college spreekt de leden van de VVD-fractie op zich aan. Zij achten het een goede zaak, dat wethouders geen lid van de raad meer zullen zijn. Op deze manier wordt tegengegaan, dat wethouders hun eigen controleurs zijn. De raadsleden moeten de controleurs van de wethouders zijn. Dit vereist, naast de explicitering van bevoegdheden, van de raadsleden een andere attitude. De leden van de VVD-fractie achten het een goede zaak dat raadsleden ongeclausuleerd gebruik van het recht van initiatief en het recht van amendement kunnen maken. Deze instrumenten passen zeer goed bij de nieuwe rol van de raad.

Het is de bedoeling dat de raad kaderstellend, normerend en controlerend gaat zijn, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Naar verwachting moet dit leiden tot een onafhankelijker positie van de raad ten opzichte van het college. Van medebestuurder naar volksvertegenwoordiger, (mede)regelgever en controleur. Uit de reacties blijkt dat dit niet voor elk raadslid een gemakkelijk in te vullen omslag is. Op de langere termijn zal er een nieuwe generatie raadsleden komen die hier minder moeite mee heeft. Voorlopig zit dat er nog niet echt in. De vraag is dan ook of dit niet een reden te meer is om het proces verder te begeleiden. Graag een reactie.

In de nieuwe opzet krijgt de raad ter ondersteuning van de controlerende taak een aantal nieuwe bevoegdheden. Een aantal spreekt voor zich, maar de nieuw geïntroduceerde enquêtebevoegdheid vraagt nog wel om wat nadere uitleg. Als de leden van de D66-fractie het goed zien worden alleen enquêtes mogelijk geacht naar door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. Wat betekent dat precies? Hoever gaat die bevoegdheid? Zou ook een onderzoek met bijbehorende enquêtebevoegdheden kunnen worden ingesteld naar een dienst die hetzij is geprivatiseerd dan

wel op afstand is geplaatst? Is er op enigerlei wijze toezicht voorzien op de wijze waarop de gemeente van deze vergaande bevoegdheid gebruik denkt te maken of wordt volstaan met de gebruikelijke repressieve lijn, met het spontane vernietigingsrecht van de Kroon?

Naar het oordeel van de leden van de D66-fractie heeft de Raad van State niet geheel ongelijk wanneer zij het vermoeden uitspreekt dat kleinere fracties het relatief moeilijker zullen krijgen in een dualistische gemeenteraad. In de oude situatie waarin een wethouder tegelijkertijd raadslid was, verrichtte deze persoon in de praktijk vooral wethouderstaken en kwam nauwelijks toe aan het politieke raadswerk. Een fractie die een wethouder leverde, leverde in feit dus een raadslid in (uiteraard bleef de machtsverhouding wel hetzelfde). In het dualistische systeem verliezen fracties die één of meerdere wethouders leveren deze mensuren voor het raadswerk niet langer aan de geleverde wethouder(s). Grotere fracties (die doorgaans de wethouders leveren) gaan er dus in zekere zin op vooruit. Hier komt bij dat de nieuwe rol van raadsleden (zowel de controlerende rol, als de vertegenwoordigende) veel tijd zal kosten. Bij interactieve beleidsvormingsprocessen gaat bijvoorbeeld veel tijd zitten in rechtstreekse contacten met burgers. Voor kleinere fracties is het per definitie moeilijker alle activiteiten naar behoren te vervullen dan voor fracties met meer raadsleden. Deze leden zouden de regering willen verzoeken nog wat nader in te gaan op de mogelijke problemen die kleinere fracties zullen ondervinden in het dualistische stelsel en specifiek op de relatieve achteruitgang in invloed van kleinere fracties ten opzichte van grotere fracties.

In de memorie van toelichting (bladzijde 25) beschrijft de regering het nieuwe functioneren van de raad. Zij benadrukt daarbij het belang van moderne participatiemiddelen en directe raadpleging van kiezers. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een uitwerking van deze vormen van burgerparticipatie met betrekking tot het nu voorliggende voorstel. Verder verwacht de minister dat de functie van gemeenteraadslid aantrekkelijk wordt: zelfstandiger, creatiever en kritischer. Deze verwachting kan (zoals ook andere veronderstellingen in het wetsvoorstel) niet worden hardgemaakt met onderzoeksgegevens. Kan de regering aangeven op welke concrete gronden zij de verwachting heeft dat het raadslidmaatschap aantrekkelijker wordt? De Raad van State stelt immers dat het raadslidmaatschap juist minder interessant wordt doordat de afstand tot besturen groter wordt. Ook willen de leden van de fractie van de ChristenUnie graag weten op welke wijze raadsleden toegerust worden om hun nieuwe veranderde positie als raadslid invulling te geven.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de gemeenteraad – lokaal de rechtstreeks gekozen vertegenwoordiging – het hoogste orgaan moet blijven. Elke uitholling van de macht van de gemeenteraad impliceert een inbreuk op de lokale democratie. De leden zijn er voorstander van dat de raad meer instrumenten krijgt om beter te functioneren, maar niet als in ruil hiervoor tegelijkertijd bevoegdheden bij de raad worden weggehaald. Waarom kiest de regering er niet voor om de positie van de raad te versterken zonder het huidige monistische stelsel aan te tasten? De regering stelt dat «het nieuwe functieprofiel van [het dualistische raadslid] niet minder aantrekkelijk is dan het huidige en dat daarom de rekrutering van nieuwe raadsleden niet moeilijker wordt». Maar waarom wordt het ambitieniveau niet veel hoger gesteld? En hoe kan de initiatiefnemer garanderen dat raadsleden straks minder worden belast met papierwerk en het raadswerk daadwerkelijk aantrekkelijker wordt?

#### *4.2. Versterking van de verordenende bevoegdheid*

De regering stelt voor de verordenende bevoegdheid in zijn geheel bij de raad te leggen. Dit is niet conform de situatie op het nationale niveau,

waarbij de regering, samen met de Tweede en de Eerste Kamer, wetgeving tot stand brengt. De leden van de VVD-fractie vragen wat er op tegen is dat gemeentelijke regelgeving op dezelfde manier totstandkomt als op het nationale niveau. Voor de gemeente zou dat betekenen, dat regelgeving totstandkomt door samenwerking tussen het college en de gemeenteraad. Op rijksniveau werkt dat goed in het kader van de checks and balances, wat weer goed is voor de kwaliteit van de besluiten. Is het alleen de Grondwet die zich daar tegen verzet, als het om het lokale niveau gaat, of heeft de regering ook nog andere argumenten om in dit geval de verhoudingen op rijksniveau niet te willen overnemen? Wat zijn die andere argumenten dan? Het college is toch geen marionet van de raad? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie op het bovenstaande een reactie van de regering.

De leden van de GroenLinks-fractie steunen de voorstellen die de verordenende en de controlerende taak van de raad versterken. Het gaat hier om onontbeerlijke instrumenten als het vragenrecht, het recht van interpellatie, het recht van enquête, het recht op ambtelijke ondersteuning, het bezit van financiële controle-instrumenten zoals een lokale rekenkamer, et cetera. Deze leden steunen ook het voornemen van de regering om het recht van initiatief en amendement expliciet aan individuele leden toe te kennen. Overigens gaat het bij al deze voorstellen om een relatieve versterking, omdat veel gemeenteraden deze rechten al sinds lang uitoefenen en in de lokale reglementen van orde hebben vastgelegd. Een wettelijke regeling betekent in die zin in veel gemeenten vooral een codificatie van de bestaande mores. Dit schetst tevens direct de voornaamste kritiek van deze leden, namelijk dat de voorstellen van de commissie en de regering onvoldoende invulling geven aan de versterking van de positie van de gemeenteraad. In een dual stelsel dient de raad niet alleen een eigen griffie te krijgen en ruimte te krijgen voor eigen ambtelijk ondersteuning, maar ook haar eigen voorzitter te kiezen en een eigen onderzoeksbudget te krijgen om het college te kunnen controleren. Kan de regering hierop ingaan? Waarom ontbreken deze voorstellen in het onderhavige wetsontwerp?

De leden van de SGP-fractie staan achter de doelstelling van de regering om de verordenende bevoegdheid van de raad te versterken. Zien zij het juist dat deze bevoegdheid als zodanig niet versterkt wordt, maar dat met de wettelijke vastlegging van in de praktijk doorgaans bij reglement toegekende rechten van initiatief en amendement en het recht op ambtelijke bijstand alleen de mogelijkheden voor uitoefening van deze bevoegdheid vergroot worden, en dat derhalve veel af zal hangen van de attitude van raadsleden? Ten aanzien van de verhouding tussen de verordenende bevoegdheid en de bestuursbevoegdheden van de raad, vragen zij of de laatste bevoegdheden qua omvang niet veel groter zijn dan de verordenende bevoegdheid. Op nationaal niveau is weten regelgeving één van de belangrijkste en omvangrijkste taken van wetgever en medewetgever, op gemeentelijk niveau daarentegen bestaat het werk van raad en college veel meer uit bestuur dan uit het geven van regels en verordeningen. De omvang van de verordenende taken op lokaal niveau is, in verhouding tot de bestuurlijke taken, zelfs betrekkelijk gering te noemen. Met andere woorden: de versterking van de verordenende bevoegdheid kan toch niet opwegen tegen de verzwakking van de positie van de raad als gevolg van de overheveling van diverse bestuursbevoegdheden naar het college. Kan de regering met het oog hierop in heldere bewoordingen aangeven of over het geheel genomen de positie van de raad versterkt of verzwakt wordt, zo vragen deze leden.

Ten aanzien van de raad doet zich voor de leden van de SGP-fractie ook de vraag voor op welke wijze de regering door middel van dit wetsvoorstel uitvoering geeft aan aanbeveling 1 van de Staatscommissie (bladzijde 450

rapport) om de klassieke gemeentelijke autonomie beter in de Grondwet te waarborgen en inzake het medebewind in de Aanwijzingen voor de regelgeving te verzekeren dat de bijzondere wetgever alert is op vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid. Gemeentelijke autonomie en beleidsvrijheid hebben alles te maken met de ruimte om op lokaal niveau politieke keuzes te maken, iets dat met name een taak is van de gemeenteraad. Begrijpen deze leden de passage op bladzijde 28 van de memorie van toelichting over medebewindswetgeving goed wanneer zij stellen dat de regering bij de aanpassing van die wetgeving een toets wil aanleggen om te bepalen welke verordenende bevoegdheden uit hoofde van vergroting van die beleidsvrijheid en behoud van die autonomie bij de raad gelegd moeten worden in plaats van bij het college? Meer in het algemeen stellen deze leden de vraag aan de hand van welke criteria de regering de medebewindswetten zal aanpassen, ten einde deze in overeenstemming te brengen met een gedualiseerd gemeentelijk bestel. De regering legt de in de praktijk vaak al bestaande rechten van initiatief en amendement vast in de artikelen 147a en 147b. De leden van de SGP-fractie staan hier positief tegenover, zeker ook omdat dit recht aan individuele raadsleden wordt toegekend. De regering stelt ten aanzien van beide rechten: «De uitwerking in het reglement van orde is bepalend voor de mate waarin en de wijze waarop in de praktijk van de rechten van initiatief en amendement door raadsleden gebruik kan worden gemaakt». Wanneer het de regering erom te doen is dat raadsleden actief van deze rechten gebruik gaan maken, wat momenteel nog niet het geval is, waarom laat zij dan toch zoveel over aan de lokale invulling van deze beknopt geformuleerde rechten? Verwacht zij dat vanwege het bij wet toekennen van deze rechten een nieuwe praktijk zal ontstaan, waarin gemeenten bij reglement het gebruik van deze rechten vergemakkelijken en raadsleden daar ook een intensiever gebruik van zullen maken?

#### *Beleidsregels*

De Raad van State, evenals de VNG, stellen in hun commentaar op het wetsvoorstel dat de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels (art. 148 Gemeentewet) in het verlengde ligt van de verordenende en kadersstellende bevoegdheden van de raad. De regering stelt daarentegen dat deze bevoegdheid ligt in het verlengde van de bestuursbevoegdheid van het college. De leden van de PvdA-fractie vragen vanuit juridisch perspectief nader te onderbouwen waarom de regering meent dat het stellen van beleidsregels niet in het verlengde ligt van de verordenende bevoegdheid van de raad en dus is afgeweken van de adviezen van de Raad van State en de VNG op dit punt?

Op bladzijde 25 van het nader rapport merkt de regering op dat «slechts een spaarzaam gebruik is gemaakt van artikel 148. Blijkbaar bestaat er vanuit de praktijk geen behoefte aan dit middel». Hanteert de regering, zo vragen deze leden, ter bepaling van de waarde van een wettelijk vastgelegde bevoegdheid het aantal malen dat praktijk ervan gebruikt wordt gemaakt? Zo ja, welke ondergrens hanteert de regering hierbij alvorens wordt overgegaan tot het verwijderden van een bevoegdheid uit de betreffende wet? Heeft de regering de overige artikelen in de Gemeentewet eveneens aan een dergelijk onderzoek onderworpen? Zo ja, wat zijn daarvan de uitkomsten?

De leden van de VVD-fractie begrijpen het voorstel om artikel 148 Gemeentewet, dat de raad de bevoegdheid geeft beleidsregels te stellen waar andere organen van de gemeente rekening mee moeten houden bij de uitoefening van bij of krachtens de wet verleende bevoegdheden, te schrappen. Dit is in lijn met de grondgedachte van het wetsvoorstel. Het is de leden van de VVD-fractie echter niet geheel duidelijk wat de rol van de raad is in geval van medebewindsregelgeving. Geldt ook hier de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad, met de mogelijkheid

van amendering van het voorstel van het college, een en ander binnen de grenzen van het door de nationale overheid gestelde? Zal in geval van medebewindsregelgeving de raad wel de bevoegdheid hebben om regels voor het college te stellen. Gaarne krijgen de leden van deze fractie een verduidelijking van dit deel van de memorie van toelichting.

De bevoegdheid tot regelgeving is een wezenlijke functie van de volksvertegenwoordiging, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Maar juist om die reden verdient het aanbeveling om het voorgenomen schrappen van artikel 148 nog eens tegen het licht te houden. Het betreft dan de bevoegdheid om beleidsregels te stellen waarmee andere organen van de gemeente rekening moeten houden bij de uitoefening van bij of krachtens de wet verleende bevoegdheden. Wordt met het schrappen van dit artikel niet te zeer vooruitgelopen op de grondwetswijziging die nog moet plaatsvinden? Wat is het verschil tussen het stellen van beleidsregels en het stellen van kaders waar het college zich aan dient te houden? Waarom stelt de raad wel de gedragscode voor de leden van (de raad) en het college vast, maar kan zij geen nadere beleidsregels stellen?

#### *Ambtelijke bijstand.*

Om welke redenen acht de regering het aanstellen van een raadsgriffie «lang niet in alle gevallen een reële mogelijkheid», zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Is de regering voornemens deze knelpunten weg te nemen zodat alle gemeenten die dat wensen ook daadwerkelijk van deze mogelijkheid gebruik kunnen maken? Zo ja, welke wijze staat de regering daarbij voor ogen?

Met betrekking tot de versterking van de positie van de raad, achten de leden van de PvdA-fractie een eigen en adequate ondersteuning van de raad en van de afzonderlijke raadsfracties van zeer groot belang. Hoewel gemeenteraden nu de mogelijkheid hebben voor de eigen ondersteuning middelen op de begroting te oormerken, gebeurt dat in praktijk zelden. Wat is de opvatting van de regering over het belang van een eigen raadsfractieondersteuning in het duale bestuursstelsel? Is de regering van mening dat hiervoor extra middelen beschikbaar gesteld moeten worden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de regering onderbouwd aangeven om welk bedrag het zou gaan en welke systematiek hem voor ogen staat om deze middelen te verdelen? Zal het oormerken van middelen voor de eigen ondersteuning van de raad (fractieondersteuning, faciliteiten) ook in het dualistische bestuursstelsel onder de budgetbevoegdheid van de raad blijven vallen?

Het recht op ambtelijke bijstand is naar de mening van de leden van de VVD-fractie zeer belangrijk voor het goed functioneren van raadsleden. In het hoofdstuk, dat gaat over de ambtelijke organisatie zullen zij nog enkele specifieke vragen formuleren.

#### *4.3. Versterking van de controlerende functie*

De extra bevoegdheden van de raad tot controleren van het college dragen bij aan de mogelijkheid de herkenbaarheid van de raad voor burgers te vergroten, zo merken de leden van de D66-fractie op. De rechten van de raad worden weliswaar vastgelegd, maar de uitvoering wordt overgelaten aan de gemeenten, die mogen in hun reglementen van orde de concrete zaken bepalen. Tegen deze achtergrond begrijpen de leden van D66-fractie de klacht van de VNG dat teveel het landelijk model als leidraad is genomen, niet. Wel zijn zij met de VNG van mening dat de rechten van kleinere fracties in het oog moeten worden gehouden. Ook zij moeten gebruik kunnen maken van deze rechten, ook als ze geen meerderheid achter zich hebben staan. Hoe kan dit in de wet worden gewaar-

borgd? Geeft de regering gemeenteraden nog een handleiding mee hoe zij met deze problematiek om moeten gaan?

De door de regering geuite wens dat gemeenteraadsleden minder tijd in hun werk moeten gaan steken vinden de leden van de GroenLinks-fractie in strijd met de werkelijkheid en met de eigen wens van de regering. In een sterkere controlerol en de intensivering van hun volksvertegenwoordigende functie – de contacten met burgers en lokale belangengroepen – zullen raadsleden in elk geval meer tijd voor hun taken nodig hebben en niet minder. Anders dan de regering het doet voorkomen, is het terugdringen van de tijd die raadsleden aan hun werkzaamheden spenderen voor de leden van de GroenLinks-fractie dan ook geen doel op zich. Sterker nog: deze leden maken uit de contacten met bestaande duale deelraadsleden op dat het nieuwe dualistische raadslidmaatschap alles bij elkaar eerder meer dan minder tijd vergt. Prioriteit heeft dat gemeenteraadsleden zich politieke profileren, bereid zijn raadscommissies voor te zitten en de contacten met de burger te intensiveren. Kan de regering aangeven hoeveel tijdswinst zij verwacht voor individuele raadsleden nu het bestel dualistisch wordt, en toelichten waarop zij die verwachting baseert.

Daarnaast speelt de vraag in hoeverre het realistisch is te verwachten dat raadsleden zich in een toenemend complexe maatschappij zullen kunnen beperken tot controle op hoofdlijnen. Waar de individuele bonnetjes van bestuurders in de praktijk kunnen leiden tot bewijzen omtrent bijvoorbeeld onwenselijk declareergedrag en het aftreden van bestuurders, kan niet tegelijkertijd van raadsleden geëist worden het politieke handwerk er maar even in de kleine avondurtjes bij te doen. Zeker in de ontwikkeling van grotere, robuuste gemeenten waar de regering zo hard aan werkt, is het illusoir te veronderstellen het raadslidmaatschap qua tijdsinvestering middels dualisering te kunnen inperken. Graag een reactie hierop. Bovendien leidt de nieuwe duale taakstelling van de raadsleden en statenleden tot een grotere inzet ten aanzien van hun eigen inbreng, agendering en pro-actie. Ter ondersteuning hebben raadsleden derhalve ook eigen ondersteuning door medewerkers nodig. Kan de regering aangeven hoe raadsleden dit moeten gaan organiseren en moeten gaan betalen? Daarnaast zouden deze leden het toejuichen als het rijk de vergoedingen voor raadsleden aan deze vereisten van het dualisme aan zou passen, en tot een substantiële verhoging van de raadsleden vergoeding zou besluiten. Deze leden verzoeken de regering het standpunt inzake het kaderstellen, de controle op hoofdlijnen en het daarbij passende vergoedingstelsel te herzien, en vragen derhalve om een uitgebreide toelichting. Op welke termijn kan de Kamer voorstellen met betrekking tot een substantiële, zij het gedifferentieerde verbetering van de materiële vergoeding van raadsleden tegemoet zien?

Een tekortkoming in de voorstellen van de regering is dat de burgemeester de raad blijft voorzitten. De leden van de GroenLinks-fractie willen dat de gemeenteraad uit haar eigen midden een voorzitter kiest, zoals ook de voorzitters van de raadscommissies in de toekomst uit raadsleden gaan bestaan. Dit lijkt deze leden ook het logische gevolg van de dualisering van het lokale bestel dat de regering voorstaat. Kan de regering uitleggen waarom hier voor een halfbakken dualisme wordt gekozen in plaats van aan te sluiten bij het parlementaire model, waar het toch ook niet de premier is die de beide Kamers voorziet? Deze leden menen dat dit een onwenselijk monistisch element in het dualistische bestel is, en vragen daarop een uitgebreide reactie. Het argument dat de burgemeester een brugfunctie tussen college en raad zou vervullen gaat naar het oordeel van deze leden niet op: als voorzitter van het college zal hij zich in de raad dienen te verantwoorden. Het voorzitterschap van de raad zal ook de controle op zijn eigen functioneren als voorzitter van het college belemmeren en het dualisme derhalve in de weg staan. Aansluitend

menen deze leden dat ook de aansturing van de griffie door de burgemeester, zoals wordt voorgesteld door de regering, oneigenlijk monistische trekjes heeft en derhalve onwenselijk is. Een door de raad benoemde en aangestuurde griffie zou juist een kernpunt uit het dualiseren van de lokale politieke verhoudingen moeten zijn, en deze leden achten het vreemd dat dit element in de voorstellen ontbreekt. Graag een reactie van de regering.

Op gemeentelijk niveau krijgt de raad formeel «nieuwe» bevoegdheden om haar controlerende taken te kunnen uitvoeren, zoals het recht van interpellatie, het vragenrecht en het recht van enquête. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering te reageren op de kritiek dat deze regelingen teveel zijn toegesneden op het rijksniveau en in gemeenten behoefte bestaat aan eenvoudiger regelingen. Past het niet in het kader van lokale autonomie dat raden zelf kunnen beslissen over de manier van informatieverstrekking door het college?

De regering stelt dwingend voor dat de raad voor zichzelf en voor het college een gedragscode opstelt. Daaraan wordt in de memorie van toelichting (bladzijde 32) toegevoegd dat het denkbaar is dat de burgemeester voor zichzelf een dergelijke code opstelt, wat ook voor de rekenkamer geldt. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom er niet voor is gekozen dat de raad deze gedragscode ook voor de burgemeester opstelt.

#### *Tussentijdse ontbinding*

Voor de PvdA-fractie is het, zoals reeds nadrukkelijk aangegeven in de inleiding, van essentieel belang om burgers (weer) te betrekken bij de lokale democratie. Om hét oogmerk van het voorliggende wetsvoorstel, de verheldering en verlevendiging van de lokale politiek, te kunnen realiseren is deze fractie van mening dat nog één extra stap nodig is. Ook indien sprake is van verstrekkende gebeurtenissen in de lokale politiek, bijvoorbeeld ingeval van grote bestuurlijke moeilijkheden, moeten de burgers als ultimum remedium middels tussentijdse raadsverkiezingen geraadpleegd kunnen worden. Enerzijds kunnen politieke partijen zo verantwoordelijkheid over de ontstane situatie afleggen, terwijl anderzijds burgers de gelegenheid wordt gegeven hun oordeel daarover te formuleren. In een gematigd duaal stelsel past het volgens de leden van de PvdA-fractie niet dat het college de mogelijkheid krijgt om de gemeenteraad te ontbinden. In dit stelsel past volgens deze leden wel de toekenning van het zelfontbindingsrecht aan de gemeenteraad. De mogelijkheid hiertoe, en de voorwaarden waaronder dit zou kunnen gebeuren, staat niet in het wetsvoorstel.

Kan, zo vragen deze leden, de mogelijkheid van tussentijdse verkiezingen naar opvatting van de regering bijdragen aan de hoofddoelstelling van dit wetsvoorstel: de versterking van de lokale democratie? Zo nee, kan de regering haar argumenten nader uiteenzetten?

In een eerder toegezonden notitie concludeert de regering dat «invoering van een ontbindingsrecht van de raad als regulier instrument in de gemeentelijke verhoudingen, herziening van de Grondwet vergt» (27 400 VII, nr. 14 bladzijde 7). Zal het toekennen van het zelfontbindingsrecht van gemeenteraden deel uitmaken van de wijziging van hoofdstuk 7 van de Grondwet, zo vragen deze leden de regering. Zo niet, welke redenen liggen hieraan voor de regering ten grondslag?

#### *Verantwoordingsplicht*

Wordt met het schrappen van de beroepsmogelijkheid tegen het besluit tot ontslag van wethouders niet de deur opengezet naar de civiele rechter, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Op basis van welke argumenten neemt de regering aan dat de civiele rechter zich wel, en de bestuurs-



rechter zich dus kennelijk niet, uiterst terughoudend zal opstellen als een ontslagbesluit van een wethouder aan hem wordt voorgelegd?

De regering stelt terecht dat het hoofdkenmerk van het politieke verantwoordelijkheidsconcept is dat het besluit van de volksvertegenwoordiging om het vertrouwen in een wethouder op te zeggen een politieke vraag is en geen juridische, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Het is dan ook terecht dat wordt voorgesteld in artikel 49 de mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter uit te sluiten. Hoe kan echter worden gegarandeerd dat ook de burgerlijke rechter zich terughoudend zal opstellen als een ontslagbesluit van een wethouder aan hem wordt voorgelegd? Waarom en in hoeverre is de burgerlijke rechter nog bevoegd? Kan/mag deze nog (marginaal) toetsen of een opgezegd vertrouwen in redelijkheid en met voldoende zorgvuldigheid tot stand is gekomen, en mag de rechter dan ook nog schadevergoedingen toekennen? Het ontslag van een minister kan toch ook niet aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd? Het ontslag van een minister is toch ook een zaak tussen het parlement en de regering? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de individuele verantwoordingsplicht van collegeleden wordt vervangen door een collegiale verantwoordingsplicht. Hoe wordt voorkomen dat dit leidt tot een zich verschuilen van individuele collegeleden achter het college als totaliteit? Hoe wordt voorkomen dat in geval van een vertrouwensbreuk niet het individuele collegelid opstapt, maar het gehele college dreigt te vertrekken: of allemaal, of niemand?

De leden van de D66-fractie zijn met de regering van mening dat er geen taak voor de rechter is weggelegd wanneer een raad vindt dat college of burgemeester ten onrechte weigert informatie te verstrekken. Volgens deze leden moet er echter toch wel een mogelijkheid worden gecreëerd om bij een dergelijke patstelling het geschil aan een niet betrokken externe voor te leggen. Deze leden zouden graag een nadere toelichting van de regering tegemoet zien waarin zij beschrijft hoe zij denkt dat het best met dergelijke geschillen tussen raad en college/burgemeester kan worden omgegaan.

De leden van de SGP-fractie kunnen zich vinden in het invoeren van de vertrouwensregel op lokaal niveau, als logisch onderdeel van een dualistisch bestel. Zij kunnen zich echter niet vinden in de redenering die ertoe moet leiden om het beroep van de wethouder op de bestuursrechter tegen politiek ontslag onmogelijk te maken. Weliswaar zijn zij met de regering van mening dat de vertrouwenskwestie een politieke en niet een juridische vraag is, maar, zo geven zij in overweging, dat doet niet af aan het feit dat de bestuursrechter sowieso al marginaal toetst en zich dus zal beperken tot het verloop van de ontslagprocedure en de toetsing daarvan aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook doet het niet af aan het belang van de toetsing door de bestuursrechter juist op deze aspecten. Zou de regering hier nader op in willen gaan?

#### *Gedragcodes*

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven het opstellen van een gedragscode door de raad, voor zichzelf alsook voor de leden van het college. Terecht wordt hiervoor een grondslag in de Gemeentewet opgenomen. Het bevreemdt deze leden echter dat deze verplichting niet lijkt te gelden voor de burgemeester. Vandaar dat deze leden van de regering willen weten of ook voor de burgemeester de verplichting geldt voor het opstellen van een gedragscode? Indien dit het geval is, vragen deze leden wie de gedragscode opstelt, is dat de raad of de burgemeester? Indien de

verplichting niet geldt, vraagt de PvdA-fractie de regering waarom voor de burgemeester op dit punt een uitzondering is gemaakt en of dit geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de raad om de burgemeester, ook op dit punt, te controleren?

Voorgesteld wordt in de Gemeentewet een grondslag op te nemen voor een gedragscode voor de leden van het college en de raad. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere motivering van dit voorstel. Wat gaat er momenteel dan allemaal fout, en rechtvaardigen deze fouten zo'n gedragscode? Een gedragscode bestaat toch ook niet voor ministers en leden van de Staten-Generaal? Wordt overwogen om zo'n gedragscode in te stellen voor alle bestuursniveaus, zoals provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen, het kabinet en de Staten-Generaal? Verwacht de regering (ernstige) problemen als er géén formele gedragscodes worden vastgesteld? Wat denkt de regering dat er nog méér in zo'n code moet worden opgenomen dan wat nu al als algemeen gebruikelijke en aanvaarde beginselen van «behoorlijk besturen» en «politiek bedrijven» worden ervaren?

Ten aanzien van de gedragscodes vragen de leden van de CDA-fractie of het de bedoeling is dat ook algemene regels gesteld worden over de wijze van toezicht, openbaarheid van nevenfuncties e.d. Dit zou in ieder geval passen binnen de wet BIBOB.

De leden van de CDA-fractie zijn het ermee eens dat een aantal rechten van de raad nu ook een wettelijke verankering krijgen. Weliswaar is een aantal zaken in een aantal gemeentelijke verordeningen geregeld, maar dit geldt zeker niet overal en ook niet voor individuele raadsleden.

Integriteit van het openbaar bestuur is een belangrijke zaak voor de leden van de D66-fractie. Deze leden ondersteunen dan ook de voorgestelde wettelijke verplichting van een gedragscode voor raadsleden en wethouders. Zij zouden graag nog wat meer duidelijkheid willen hebben over wat er in zo'n gedragscode dient opgenomen te worden en wat het verschil is tussen de gedragscode voor raadsleden en de gedragscode voor wethouders. Waarom wordt een gedragscode voor burgemeesters niet verplicht gesteld?

#### *Interne en externe klachtenregeling*

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de voorgenomen invoering van een externe klachtenregeling in de Awb en onder meer de Gemeentewet, waarvan het voorontwerp reeds gepubliceerd is, zich verhoudt tot het voorgestelde artikel 170, eerste lid, onder e. Zien deze leden het juist dat invoering van een dergelijke klachtenregeling geen extra controlerende bevoegdheid betekent, maar hoogstens de raad hulp biedt om de kwaliteit van het functioneren van het gemeentebestuur inzichtelijker te maken?

#### *Schrappen mogelijkheid van beroep op de raad*

De leden van de VVD-fractie stemmen in met het schrappen van de mogelijkheid van beroep op de raad. Dit past inderdaad niet in een bestel waarin het college bestuurt en de raad controleert.

#### *4.4. Het recht van onderzoek van de raad*

##### *Algemeen*

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat gemeenteraden in het wetsvoorstel het recht van enquête krijgen. Dat betekent een verdere versterking van de controle door de raad op het gevoerde beleid van college en de burgemeester. Daarentegen achten deze leden het opmerkelijk dat de regering niet kiest voor het sluitstuk van dit instrument. In het

wetsvoorstel ontbreekt namelijk de mogelijkheid om dwangmiddelen in te zetten bij het niet of onjuist voldoen aan een vordering van de raad. Vreest de regering niet dat daarmee het enquêterecht van de gemeenteraad tot een papieren tijger verwordt? Op welke argumenten stoelt de regering zijn veronderstelling dat er «mede gezien de (beperkte) kring van personen die verplicht is aan het onderzoek mee te werken, van uit kan worden gegaan dat degene wiens medewerking wordt gevraagd aan dit verzoek zal voldoen»? (advies Raad van State, bladzijde 30).

De leden van de VVD-fractie achten een verscherping van de controle-mogelijkheden van de gemeenteraad bij verdere en formele dualisering van groot belang. Zij zijn dus voorstander van het recht van onderzoek (enquête). Voor deze leden weegt daarbij zwaar de zorgvuldigheid alsmede het waarborgen van de persoonlijke levenssfeer van die personen die met zo'n enquête te maken kunnen krijgen. Gaarne krijgen deze leden een nadere motivering waarom er niet voor is gekozen iedere inwoner van Nederland te kunnen dwingen te getuigen voor een onderzoekscommissie van de gemeente. Een ieder die immers door een enquêtecommissie van de Tweede Kamer wordt opgeroepen is ook verplicht te verschijnen. Ook is er van afgezien een ieder die werkzaamheden voor de gemeente heeft verricht, te verplichten tot medewerking aan het onderzoek. Deze personen kunnen immers, zo als de regering ook zelf aangeeft, over relevante informatie beschikken. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere motivering van dit voorstel.

Ten aanzien van het besluit tot het houden van een onderzoek plaatsen de leden van de CDA-fractie vraagtekens bij het mogelijk benoemen van niet-raadsleden tot commissielid. Zeker, er kan behoefte zijn aan externe deskundigheid, maar ware het dan niet beter die externe deskundigheid in te huren in plaats van externen lid te maken van de commissie? De oordeelsvorming over (onderdelen van) het door het college gevoerde bestuur is voorbehouden aan de raad. Een commissie die voor de helft minus één uit niet-raadsleden bestaat geeft aan zo'n onderzoek een geheel andere lading: het leidt ook tot oordelen zonder dat je de verantwoordelijkheid van de gekozen volksvertegenwoordiger behoeft te dragen. Graag een nadere onderbouwing van de keuze van de regering op dit punt. De leden van de CDA-fractie zien ook graag een nadere onderbouwing ten aanzien van het gestelde over documenten van instellingen van de EU. In veel gevallen krijgen gemeenten EU-subsidies. In het licht van een onderzoek kan het zeer noodzakelijk om over de relevante EU-documenten te beschikken. Het komt deze leden enigszins vreemd voor dat EU-documenten alleen met toestemming van de minister van BZK kunnen worden overlegd.

Het enquêterecht wordt naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie terecht aan de raad toegekend. Zij hebben echter bezwaar tegen het voorstel dit recht uitsluitend aan een raadsmeerderheid toe te kennen. Waarom wordt het enquêterecht niet ook aan een raadsminoriteit van bijvoorbeeld tweevijfde van de leden toegekend? Het karakter van een breed gedragen enquête mag weliswaar te prefereren zijn boven een minderheidsenquête de voordelen van de enquête steken zo sterk af bij die van het normale onderzoek dat deze leden vragen of niet toch ook voor zo'n minderheidsvariant gekozen zou moeten worden. Het kunnen beschikken over alle stukken en de medewerking van het bestuur, het onder ede kunnen horen van getuigen alswel het moeten meewerken aan een dergelijk onderzoek is immers veruit te prefereren boven het reguliere onderzoek op vrijwillige basis. Is de regering bereid om ook het minderheidsenquêterecht aan de raad toe te kennen en zo neen, waarom niet?

Het wetsvoorstel introduceert een recht op onderzoek voor de gemeenteraad, dat lijkt op het enquêterecht van het nationale parlement. De leden van de SGP-fractie kunnen vanuit het perspectief van dualisering instemmen met dit instrument: het dient tot versterking van de controlerende functie van de raad. Het raadslidmaatschap is echter een parttime functie, die veelal in de avonduren vervuld moet worden. In dat licht is het recht van onderzoek een gewichtig instrument, dat een zwaar beslag legt op de niet te omvangrijke capaciteit van de raad. Deze leden vragen vanuit dat oogpunt naar de ondersteuning waarvan raadsleden gebruik moeten kunnen maken ten einde van dit recht gebruik te kunnen maken. Zij constateren dat die ondersteuning tenminste niet gegeven kan worden door personen die in een ambtelijke verhouding staan tot het gemeentebestuur. Het recht van de raad op ambtelijke bijstand kan dus niet aan de orde zijn als het gaat om ondersteunende capaciteit die de commissie nodig heeft om het onderzoek te kunnen verrichten. Heeft de raad mogelijkheden om personele ondersteuning van buiten de gemeentelijke ambtelijke organisatie in te huren?

Vervolgens vragen deze leden naar de precieze motivatie voor de mogelijkheid om personen van buiten de raad te benoemen tot lid van de onderzoekscommissie. Is deze figuur geïntroduceerd voor ondersteuning, zou het dan niet beter zijn om de externe deskundigen geen lid te laten zijn van de onderzoekscommissie? De leden van de SGP-fractie hebben hoe dan ook een principieel bezwaar tegen de vormgeving van het instrument op dit punt. Het verrichten van een onderzoek ex artikelen 155a e.v. heeft een duidelijke politieke lading. Om die reden is het volgens deze leden van belang dat de leden van die commissie uitsluitend democratisch gekozen volksvertegenwoordigers kunnen zijn. De voorgestelde regeling maakt het echter mogelijk om personen zonder democratische legitimatie een politieke taak van betekenis te laten vervullen. Hoe is bijvoorbeeld gegarandeerd dat de raadsleden in de commissie de eindverantwoordelijkheid hebben voor het onderzoek en dat niet de niet-raadsleden een gelijke stem hebben in het formuleren van politieke conclusies en aanbevelingen? Een figuur als deze komt ook niet voor in de Wet op de Parlementaire Enquête. Zou de regering op dit staatsrechtelijke bezwaar in willen gaan?

#### *Besluit tot het houden van een onderzoek*

Voorgesteld wordt om ook niet-raadsleden tot commissielid van een onderzoekscommissie te kunnen benoemen, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Behoren tot de niet-raadsleden, ook die personen die op de kandidatenlijst van een partij staan, maar niet in de raad zitting hebben, zoals de ondersteunende raadsleden? Of wordt hier bedoeld op externe deskundigen, of beide? Als het gaat om externe deskundigen kunnen zij toch bij het commissiewerk betrokken worden, zonder dat ze lid van de commissie zijn? Externe deskundigen hebben sowieso geen publieke relatie en legitimatie. Hebben de niet-raadsleden ook immuniteit? En is dat niet bezwaarlijk en problematisch, omdat zij niet beschikken over een legitimatie van de kiezers cq. bevolking?! Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere motivering en uitleg van datgene wat hier is voorgesteld.

#### *Bevoegdheden ten behoeve van de uitvoering van een onderzoek*

De leden van de VVD-fractie maken uit de memorie van toelichting op, dat de raad of de commissie *kan* besluiten dat het verhoor onder ede zal plaatsvinden. Wanneer zal dat wel en/of niet het geval zijn? Moeten hier heldere criteria voor worden opgesteld? Hoe kan worden voorkomen dat er op lokaal niveau een onverhoopte cultuur van «afrekeningen via enquêtes» kan ontstaan in plaats van dat enquêtes een ultimatum moeten zijn? Hoe worden burgers cq. geënquêteerden voldoende beschermd, gelet op recente nare ervaringen op rijksniveau?

Voorts merken deze leden op, dat de raad de bevoegdheid heeft om een aantal bepalingen uit de Wet op de parlementaire enquête van toepassing te verklaren. Waarom zijn deze bepalingen niet mutatis mutandis in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

#### *Rechtskarakter beslissingen*

Er wordt gesteld, zo merken de leden van de VVD-fractie op, dat bezwaar en beroep open staan tegen de volgende besluiten:

- het besluit om een onderzoek in te stellen;
- het besluit om de omschrijving van het onderzoek te wijzigen;
- een vordering om documenten te verstrekken;
- een vordering om als getuige of deskundige te verschijnen;
- het besluit dat getuigen alleen worden verhoord na het afleggen van de eed of belofte.

Heeft de regering overwogen deze besluiten uit te sluiten van de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen? Zo neen, waarom niet. Wat is het belang van de mogelijkheid van bezwaar en beroep bij deze besluiten? Waarom wordt een andere lijn voorgesteld dan bij enquêtes op nationaal niveau? Gaarne krijgen deze leden hierop een reactie van de regering.

#### *4.5. Versterking van de financiële functie*

De leden van de CDA-fractie hebben met bijzonder veel belangstelling kennisgenomen van de versterking van de financiële functie. Om **een** zaak van meet af aan helder te maken: deze leden zijn het eens met de voornemens van de regering ten aanzien van het verplicht instellen van een lokale rekenkamer**functie**. Die kan echter op verschillende manieren gestalte krijgen. Een en ander ter beoordeling van de gemeenteraad. Biedt het wetsvoorstel voldoende ruimte op dit punt? Tevens vragen zij of, indien wordt besloten tot een gezamenlijke rekenkamer met behulp van de WGR het bundelingsen integratieprincipe van de WGR niet geschrapt moet worden.

Tevens vragen deze leden om een nadere onderbouwing van de relatie tussen de wet FIDO en de voornemens in dit wetsvoorstel.

In het wetsvoorstel wordt, waar het gaat om artikel 212 Gemeentewet, ten aanzien van de door de raad vast te stellen statuten (zoals het financieringsstatuut ex de Wet FIDO) geen onderscheid gemaakt tussen taken die aan de raad en die aan het college toebedeeld zouden kunnen worden. De leden van de SGP-fractie vragen de regering waarom volgens het wetsvoorstel de raad de gehele inrichting van de financiële organisatie van de gemeente vast moet stellen. Waarom zou de raad zich bijvoorbeeld moeten inlaten met de precieze wijze waarop ambtenaren door het college gemachtigd worden om bepaalde uitgaven te doen? Kortom, zou de regering aan kunnen geven of de raad zich wel expliciet bezig moet houden met de wijze waarop ambtenaren financiële handelingen krachtens mandaat mogen verrichten? Waar ligt hier precies de grens tussen «beleidsmatige uitgangspunten en kaders» voor financieel beheer (zie bladzijde 42 memorie van toelichting) en al te gedetailleerde regelgeving door de raad? Als extra overweging moge dienen dat de bevoegdheid om regels te stellen over de ambtelijke organisatie in het voorstel overgeheveld wordt van de raad naar het college: financiële organisatie is voor een belangrijk deel ook ambtelijke organisatie, zo merken deze leden op. Deze leden kunnen zich verplaatsen in het argument van de regering om de verplichte datum waarvoor de raad de rekening goedgekeurd moet hebben te vervroegen (vóór 15 juli), ten einde de bevindingen beter te kunnen laten doorwerken in de beleidsplannen voor de begroting. Er kleeft volgens deze leden echter een nadeel aan deze aanzienlijke vervroeging: de tijd die nodig is voor een goede controle van de rekening wordt

zo sterk bekort, en dat terwijl de regering met het wetsvoorstel juist ook een versterking van de controlefunctie beoogt. Is de regering van mening dat de raad in de veel kortere tijd die haar nu toegemeten wordt, in staat zal zijn om zich van haar controlerende verantwoordelijkheid op goede wijze te kwijten?

#### *Uitwerking van de verbeterpunten in het wetsvoorstel*

Uit punt 7 blijkt, dat de regering voorstelt om de gemeenten te verplichten een eigen onafhankelijke rekenkamer in te stellen. De leden van de VVD-fractie hebben daar, zoals reeds eerder is aangegeven, bezwaar tegen. In hoofdstuk 7, dat gaat over de Rekenkamer, gaan deze leden verder in op hun standpunt ten aanzien van de Rekenkamer. Overweegt de regering, op termijn, het nieuwe proces van beleidsverantwoording (VBTB, derde woensdag in mei in de Tweede Kamer) ook in te voeren voor de gemeenten en provincies? Gaarne krijgen deze leden daarop een reactie van de regering.

#### *Nadere voorschriften*

Onder het kopje «Nadere voorschriften» stelt de regering dat bij de goedkeurende verklaring van de accountant een foutenmarge van 1% acceptabel is. Kan aangegeven worden waarvan die 1% genomen wordt, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Zoals het er nu staat lijkt het te gaan om 1% van de totale lasten. Maar dat is toch iets anders dan de totale begroting. Voorts lijkt 1% weinig, maar er is natuurlijk een verschil tussen een aantal kleine fouten of een majeure fout. Daarbij komt dat 1% in een grote gemeente een heel ander bedrag is dan in een kleine gemeente. Wat is de mening van de regering op dit punt?

Over de nadere voorschriften voor de gemeentelijke accountantsverklaring volgt nog een AMvB. Wordt dit een AMvB met voorhang?

#### *Controle op doelmatigheid en doeltreffendheid*

Kan de regering nader onderbouwen waarom aan de accountant geen rol meer wordt toegekend in de doelmatigheidscontrole, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Bestaat bij het opdragen aan het college in plaats van aan een onafhankelijke accountant van de bevoegdheid periodiek onderzoek te verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid (artikel 213a Gemeentewet) van onder andere het gemeentelijk beleid niet het risico dat minder objectieve informatie wordt verkregen? Dit omdat het college immers wordt gevraagd over de doelmatigheid van eigen werkzaamheden en de eigen organisatie te rapporteren, zo vragen deze leden aan de regering.

De raad kan bij de controle op doelmatigheid en doeltreffendheid eventueel ondersteund worden door de lokale rekenkamer. In het wetsvoorstel wordt gemeenten enige extra tijd gegund om een rekenkamer, al dan niet op basis van regionale samenwerking, te installeren. Op welke wijze zal de raad ondersteund worden bij deze controle indien de rekenkamer nog in oprichting is, zo vragen deze leden. Kan de regering een zodanige waarborg inbouwen dat de accountant de doelmatigheidscontrole blijft verrichten tot aan het moment dat een rekenkamer formeel is geïnstalleerd en in staat is deze vorm van ondersteuning over te nemen?

#### *4.6 De indemniteitsprocedure*

In het artikel van J.L.W. Broeksteeg en H.G. Warmelink, «Voor rekening van burgemeester en wethouders: de aansprakelijkheid van politieke ambtsdragers voor onrechtmatige uitgaven», in: *Nederlands Juristenblad*, 8 juni 2001, blz. 1073–1081 worden een aantal kanttekeningen gemaakt bij de voorgestelde indemniteitsprocedure. Kan nader worden ingegaan op de verschillen tussen de indemniteitsprocedure op landelijk en op gemeentelijk niveau, zo vragen de leden van de CDA-fractie. De raad is

een politiek orgaan. De vraag naar de rechtmatigheid van uitgaven is een juridische vraag, die niet door een politiek orgaan beantwoord zou moeten worden. Kan de minister zijn opvatting op dit punt nog eens nader uiteenzetten? En wat zijn de consequenties als men niet tot overeenstemming komt?

Ten aanzien van het voorstel de indenniteitsprocedure van wethouders en de burgemeester in te voeren merken de leden van de GroenLinks-fractie op dat zij hier grote moeite mee hebben. Ten eerste willen deze leden weten hoe vaak de huidige procedure de laatste jaren is toegepast en in welke gevallen dat was. Ten tweede vragen deze leden waarom declaraties van bestuurders toekomstig automatisch tot een indenniteitsbesluit van het college zou moeten leiden en de raadscontrole daarop derhalve wordt afgezwakt. Ten derde vragen zij hoe het standpunt van de regering zich verhoudt ten opzichte van opvattingen van de regering over persoonlijke aansprakelijkheid danwel strafbaarstelling van individuele bestuurders voor hun handelen in het algemeen. Ten slotte willen deze leden weten waarom dit voorstel bij het huidige wetsvoorstel wordt betrokken en niet apart wordt ingediend, aangezien met dit voorstel naar hun oordeel toch een heel fundamenteel debat wordt geopend. Wat is de reactie van de regering op de conclusies van het artikel in het NJB van 8 juni 2001 van Broeksteeg en Warmelink, dat de verschillende knelpunten in de regeling van rekening en verantwoording in onderling verband moeten worden gezien en een fundamentele herziening en de daarmee samenhangende procedure wordt bepleit? Is de regering bereid dit onderdeel uit dit wetsvoorstel te halen en daarvoor een apart traject in te zetten?

In het nu voorliggende wetsvoorstel wordt de persoonlijke aansprakelijkheid van leden van het college van B&W afgeschaft, zo merken de leden van de fractie van de ChristenUnie op. Er wordt nu een procedure ontwikkeld waarin de raad de onrechtmatigheid van uitgaven, die niet in vastgestelde jaarrekening zijn opgenomen, kan opheffen. Gebeurtenissen in het recente verleden laten zien dat er behoefte kan bestaan aan het terugvorderen van ten onrechte verrichte uitgaven. Blijkbaar zou dit minder goed passen bij het voorgestelde dualistische bestuursmodel. In het Nederlands Juristenblad (8 juni 2001) is hierover een beschouwing geschreven. Daarin wordt juist gesteld dat naarmate het college als gevolg van dualisering een grotere autonomie verwerft ten opzichte van de raad op bestuurlijk en financieel terrein, er des te meer reden is om door middel van repressieve maatregelen corrigerend te kunnen optreden. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de minister hierop te reageren. Het doel van de indenniteitsprocedure op gemeentelijk niveau is een grondslag te geven aan financiële handelingen die in strijd met een wettelijk voorschrift zijn verricht. Betreft het een gemeentelijk voorschrift, dan is het voorstelbaar dat de gemeenteraad de geconstateerde onrechtmatigheid bij besluit opheft. Bestaat de onrechtmatigheid uit het handelen in strijd met een hoger voorschrift, dan is een dergelijke oplossing niet mogelijk. Vindt de regering het niet merkwaardig dat de gemeenteraad de onjuiste toepassing van provinciale of rijksvoorschriften met terugwerkende kracht rechtmatig kan verklaren? Erkent de regering dat het door de publieke opinie als een nederlaag voor de gemeenteraad kan worden ervaren indien Gedeputeerde Staten een indenniteitsbesluit neemt dat de raad niet wilde nemen?

De leden van de SGP-fractie kunnen zich voorstellen dat de huidige regeling van persoonlijke aansprakelijkheid van leden van het college voor niet-rechtmatige uitgaven niet in alle opzichten voldoet. Zij vragen de regering of negatieve ervaringen met de huidige regeling aanleiding geven tot de overgang naar een indenniteitsprocedure. Over de juridi-

sche en staatsrechtelijke argumenten voor de voorgestelde indemniteits-procedure hebben zij enkele principiële twijfels.

Ten eerste gaat het er bij comptabele verantwoordelijkheid van het college van B&W om dat onrechtmatige uitgaven niet voor rekening van de gemeente komen. Worden onrechtmatige uitgaven gedaan, dan zijn twee wegen denkbaar om dat doel te bereiken: de onrechtmatige uitgaven worden voor rekening van de bestuurlijk verantwoordelijke gebracht of de onrechtmatigheid van de uitgave wordt achteraf weggenomen. De regering stelt echter: «De notie dat instrumenten van politieke verantwoordelijkheid voorrang hebben, staat ook in de nieuwe regeling voorop». Als alternatief voor de goedkeuring van een indemniteitsbesluit noemt de regering dan het verlenen van ontslag aan de desbetreffende wethouder. Politiek ontslag is echter geen oplossing voor het probleem van de onrechtmatig gedane uitgaven, want die komen dan alsnog voor rekening van de gemeente. Tevens is het zeer de vraag of politiek ontslag een lichtere sanctie is dan persoonlijke aansprakelijkheid van de verantwoordelijke bestuurder. Naar de mening van deze leden worden hier in ieder geval comptabele aansprakelijkheid en politieke verantwoordelijkheid met elkaar verward. Het gebruik van politieke instrumenten zou volgens hen eerder betrekking dienen te hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het financieel beleid van het college, niet op de rechtmatigheid van gedane uitgaven. Terzijde vragen de leden van de SGP-fractie of uit de affaire-Peper en het onderzoek van de Rotterdamse COR niet gebleken is dat er in bepaalde situaties wel degelijk een duidelijke behoefte kan bestaan om bestuurders persoonlijk aansprakelijk te stellen voor onrechtmatige uitgaven, en dat derhalve de stelling dat het persoonlijk aansprakelijk stellen van collegeleden te ver gaat, niet altijd opgaat. Niet voor niets is immers sinds 1992 het persoonlijk aansprakelijk stellen van de verantwoordelijke bestuurder beperkt tot «ernstige tekortkomingen in het financieel beheer» en «evidente laakbaarheid».

Ten tweede vragen deze leden of niet meer aansluiting gezocht zou kunnen worden bij de Comptabiliteitswet, die voor het rijksniveau van toepassing is. In die wet wordt gedifferentieerd tussen verschillende soorten onrechtmatigheden en worden daaraan verschillende rechtsgevolgen verbonden. Alleen als de Algemene Rekenkamer bezwaar heeft, omdat een bepaalde uitgave in strijd is met de begrotingswet of met andere wettelijke voorschriften, is een indemniteitswet verplicht. In andere gevallen van onrechtmatigheid kan volstaan worden met een melding in het rapport bij de departementale rekening en een aantekening bij de financiële verantwoording van het rijk. In de door de regering voorgestelde regeling is echter slechts één verstrekkend rechtsgevolg verbonden aan alle soorten van onrechtmatigheid: het verlenen van indemniteit. Is het niet wenselijk om in de wettelijke regeling voor het gemeentelijke niveau een zelfde differentiatie te hanteren?

#### *4.7 Kaderstelling door de raad*

De paragraaf «Kaderstelling door de Raad» is nogal kort. Terwijl dit juist een van de kerntaken van de raad gaat worden. De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat het niet de bedoeling is dat alle in medebewindswetten vastgelegde plichten of mogelijkheden om bij verordening nadere regels te stellen worden geschrapt. Mocht dit wel zo zijn dan roept dit de vraag op wat de waarde is van decentralisatie van rijk naar gemeenten als dat niet gepaard gaat met een democratische controle op de verdeling en toewijzing van de gelden. Graag wat meer helderheid op dit punt.

In de toekomst zal het zo zijn dat tijdens een raadsvergadering niet het gehele college aanwezig hoeft te zijn. Alleen als de raad dit uitdrukkelijk verlangt. Het lijkt erop alsof hier het beeld opduikt van een kopie van het landelijk model waarbij alleen betrokken bewindslieden en woordvoerders



aanwezig zijn. Ziet de regering dit als een werkzame en juiste ontwikkeling? De leden van de CDA-fractie zouden deze kwestie eigenlijk omgekeerd willen benaderen: de leden van het college zijn altijd aanwezig behalve als de raad dit niet wenst. Dit komt in ieder geval het collegiaal bestuur en de interactie tussen raad en college ten goede, zo menen deze leden.

## **Hoofdstuk 5 Het college van burgemeester en wethouders**

### *5.1. Ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap*

Introductie van het dualisme noodzaakt tot invoering van de figuur van het demissionair wethouderschap. Daarmee wordt tevens de periode overbrugd tussen de verkiezing en de benoeming van nieuwe leden van het college. Voor de PvdA-fractie is niet op voorhand duidelijk waarom de regering de formatieperiode aan een termijn bindt en waarom de burgemeester na het aflopen van deze termijn tijdelijk in de plaats van het college treedt. Kan de regering, zo vragen deze leden, op beide vragen ingaan? Wil de regering tevens de keuze om de termijn op zes weken te bepalen nader uiteen zetten?

Voor de leden van de VVD-fractie is de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap de kern van het onderhavige wetsvoorstel. De incompatibiliteit geldt voor wethouders en raadsleden van dezelfde gemeente, maar ook voor personen die in een andere gemeente dan waarin zij wonen, wethouder zijn. Deze leden onderschrijven, dat de ontvlechting ook geldt voor personen die in een andere gemeente dan waarin zij wonen, wethouder zijn. Het zou immers vreemd zijn, als er voor deze laatste personen een andere regeling zou gelden. Wat de leden van deze fractie echter bevreemdt, is dat personen wethouder van een gemeente kunnen zijn, waar ze niet wonen. Moeten personen van buiten de gemeente die wethouder worden uiteindelijk ook niet in de betreffende gemeente gaan wonen? Zo ja, hoeveel tijd krijgen zij daarvoor? Zal er daarbij rekening worden gehouden met een moeizame woningmarkt in een gemeente of zal er sprake zijn van een fatale termijn? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op het bovenstaande.

De regering stelt voor de nieuw gekozen raad drie weken na de verkiezingen, in plaats van nu zes weken, voor het eerst bijeen te laten komen. De leden van deze fractie vragen hoe deze regeling moet worden beoordeeld tegen een ander voorstel van de regering, namelijk om de nieuw gekozen Tweede Kamer al binnen acht dagen in nieuwe samenstelling bijeen te laten komen. Waarom wordt de nieuwe gemeenteraad pas na 21 dagen geïnstalleerd en niet binnen acht dagen, zoals nu voor de Tweede Kamer wordt voorgesteld? De raad kan dan over de nieuwe politieke situatie debatteren; de wethouders kunnen dan nog demissionair doorgaan. De leden van de VVD-fractie verwijzen voor dit onderdeel ook naar hun inbreng bij het verslag bij de wijziging van de Kieswet, houdende verlenging van de duur van de stemming tot negen uur 's avonds alsmede regeling van diverse andere onderwerpen (Kamerstuk 27 673). Gaarne krijgen zij een reactie van de regering op het bovenstaande.

Dit brengt deze leden er toe om het volgende naar voren te brengen. In het wetsvoorstel wordt niet ingegaan op het tussentijds ontbinden van de gemeenteraad in het geval van een ernstige bestuurscrisis. Soms kan de situatie in een gemeente zo ernstig zijn dat zonder verkiezingen de problemen niet oplosbaar zijn. Waarom heeft de regering in het wetsvoorstel niet de mogelijkheid gecreëerd om over te kunnen gaan tot tussentijdse ontbinding van de raad. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een nadere reactie van de regering. Zij roepen daarbij motie 26 800 VII, nr. 47, alsmede de naar aanleiding van die motie door de rege-

ring uitgebrachte notitie over tussentijdse ontbinding van gemeenteraden in herinnering (27 400 VII, nr. 14).

In de toekomst wordt er gesproken over het college. Het ontgaat de leden van de CDA-fractie waarom er niet meer gesproken zou mogen worden van het college van burgemeester en wethouders. Dat is een bekend begrip en het geeft precies aan wie deel uitmaken van dat college. Graag een reactie.

De leden van de CDA-fractie steunen het voorstel om de wethouders geen lid meer te laten zijn van de Raad. De hiermee samenhangende incompatibiliteiten worden eveneens onderschreven. Deze leden plaatsen wel kanttekeningen bij het nogal ingewikkelde stelsel van demissionaire wethouders. Het enige voordeel is dat er een kortere tijd kan zijn tussen de verkiezingen en de eerste raadsvergadering. Vraag is of dit relatieve voordeel opweegt tegen de ingewikkeldheid van de constructie.

Wethouders kunnen ook van buiten de raad worden gerekruteerd, mits een meerderheid van de raad dat wil. Geldt dat dan voor alle wethouders? Waarom wordt dit overgelaten aan de raad en niet aan de «leverende» partij? Wethouders kunnen straks via twee wegen wethouder worden. Deze leden hechten zeer aan de aanwezigheid van een politieke kleur van de wethouders. Ze worden immers naar voren geschoven door een politieke fractie dus dan mag ook verwacht worden dat ze dezelfde politieke kleur hebben. Een grotere afstand van het college tot de lokale partijpolitiek hoeft geen voordeel te zijn. Een te grote afstand komt niet ten goede aan de betrokkenheid zo menen deze leden. Hoe denkt de regering over de afstand tussen burger en bestuur in het licht van het rapport van de commissie-Alders?

Welke gevolgen zal dualisering van het gemeentebestuur hebben voor de gezagsuitoefening door het gemeentebestuur?

Dan de woonplaats van de wethouder die van buiten de gemeente wordt aangetrokken. Het ontgaat de CDA-fractie waarom deze bestuurder niet verplicht zou moeten worden om in de gemeente waar hij/zij bestuurder is te wonen. Dat geldt voor de raadsleden, dat geldt voor de burgemeester, dus waarom niet voor de wethouder? (zie ook onderdeel K, artikel 36a, tweede lid) Het werkgeverschap gaat over van de raad naar het college en is dus niet langer een door de raad te delegeren bevoegdheid. Een belangrijk punt van het werkgeverschap betreft het vaststellen van de rechtspositieregeling van het personeel. Dit is een algemeen verbindend voorschrift en die bevoegdheid blijft bij de raad: de Grondwet is op dit punt duidelijk: het bevoegd gezag van de gemeente is de raad. De raad kan dat overdragen maar hoeft dat niet te doen. Doet de raad dat niet dan ontstaat een nogal rare regeling ten aanzien van het werkgeverschap. Hoe schat de regering de bezwaren en de aangedragen oplossing van de VNG in?

Tot slot van dit onderdeel vragen de leden van de CDA-fractie op welke wijze kan worden voorzien in de vervanging van wethouders bij een langere afwezigheid. Op rijksniveau is een wet in voorbereiding die vervanging van leden van de Eerste en Tweede Kamer gaat regelen. Zou het geen overweging verdienen om een analoge regeling te maken voor de vervanging op decentraal niveau zo vragen deze leden?

De leden van de D66-fractie pleiten al jaren lang voor ont koppeling van wethouderschap en raadslidmaatschap. In 1992 werd de motie Kohnstamm aanvaard waarin de regering werd opgeroepen voorstellen te ontwikkelen inzake de wethouder van buiten de raad. Het is goed dat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld het wethouderschap en het raadslidmaatschap onverenigbaar te maken. Deze ont koppeling zal het mogelijk maken dat raad en college lossen van elkaar gaan opereren. Bovendien wordt dan ook een eind gemaakt aan de toch wat ingewikkelde situatie dat wethouders zichzelf mede (moeten) controleren. Een en ander zal

echter wel enige tijd vergen. Kan regering uit contacten met gemeenten en VNG zeggen of de idee wethouders van buiten de raad met enthousiasme wordt ontvangen?

De vrees van de Raad van State dat door de ontvlechting tussen raadslidmaatschap en het wethouderschap de raad zal worden afgeroomd, wordt door de regering niet gedeeld. De leden van de D66-fractie zijn dat met hem eens. Want vaak zal het toch zo zijn dat degenen die in de raad zijn gekozen als eersten in aanmerking komen voor een wethouderschap. Slechts in bijzondere gevallen waarin binnen de raad geen geschikte kandidaten voor een bepaalde post te vinden zijn, zal de blik naar buiten worden gericht, zo verwachten deze leden. Deelt de regering deze verwachting? Belangrijk is vooral dat de mogelijkheid er is en dat in voorkomende gevallen van buiten kan worden gerekruteerd. Het zou wel eens bij kunnen dragen aan de vergroting van de mobiliteit van bestuurders. Een burgemeester uit een kleine gemeente die wethouder wordt in een wat grotere bijvoorbeeld. Acht de regering dit ook een gewenst en een te verwachten neveneffect?

De waarde voor het dualistischer opereren ligt naar het oordeel van deze leden vooral in het feit dat wethouders meer eigen bevoegdheden krijgen, geen deel meer uitmaken van de raad, niet meer direct bij de raadsvoorbereiding zijn betrokken en ook niet meer meestemmen in de raadsvergadering. Overigens heeft een en ander wel tot consequentie dat het totale gemeentebestuur in omvang toeneemt. Naast het wettelijk vastgelegde aantal raadsleden en de burgemeester komen nog de wethouders. Dat heeft allereerst consequenties in rechtspositionele zin en in de totale bestuurskosten. Hoe wordt dat financieel afgewikkeld?

De gevolgen van ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap op de verhoudingen binnen het college zijn nog niet in alle finesses te voorzien. De regering verwacht een meer bestuurlijke en minder partijpolitieke attitude, waarbij de afzonderlijke collegeleden zich meer op hun eigen portefeuille en minder op het collegebeleid zullen richten. Terecht wordt daarbij echter ook de opmerking geplaatst dat een college geen losse verzameling van a-politieke technocraten moet worden. Daarvoor worden concrete afspraken nodig geacht. De leden van de D66-fractie delen de mening dat de aard van dergelijke afspraken zich verzet tegen een wettelijke regulering en dat deze afspraken door het college zelf gemaakt moeten worden. De vraag is echter op welke wijze de raad op zijn strepen kan gaan staan en het college kan wijzen op de noodzaak van een samenhangend collegebeleid. Is het bepaalde in artikel 169 daarvoor toereikend, zo vragen zij.

Het is de leden van de D66-fractie opgevallen dat burgemeesters, wethouders en raadsleden tevens lid van provinciale staten kunnen zijn. Zij willen de regering vragen of het gezien de dualistische gedachte niet merkwaardig is dat de situatie kan voorkomen dat een statenlid indirect over zijn eigen rol als burgemeester, wethouder of raadslid zal moeten oordelen. En zou er niet veel voor te zeggen zijn om het burgemeesterschap, wethouderschap en het raadslidmaatschap onverenigbaar te verklaren met het lidmaatschap van provinciale staten?

De leden van de GroenLinks-fractie kunnen zich vinden in het streven naar meer dualisme en steunt de plannen voor de ontvlechting van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Zij kunnen zich daarbij vinden in een groot aantal voorstellen dat wordt gedaan. Zo zijn deze leden een voorstander van het opgeven van raadszetels door wethouders en afschaffing van hun voorzitterschap van raadscommissies. Door het opgeven van hun raadszetels komen zij op grotere afstand te staan van de raad, waardoor zij niet langer zichzelf controleren en het politieke dualisme wordt versterkt. Deze leden zijn ook voor de mogelijkheid wethouders van buiten de gemeenteraad aan te zoeken, met dien verstande dat zij wel tot een politieke partij behoren en ook aantoon-

bare binding met de betreffende gemeente hebben en dat zij vinden dat er terughoudend mee dient te worden omgegaan. Dit laatste om te voorkomen dat voormalige kamerleden zonder bedoelde binding plotseling overal als wethouder kunnen gaan opduiken. Winst achten deze leden het dat aansprekende publieke figuren of mensen met grote kennis op een bepaald vakgebied als gemeentewethouder kunnen worden aangezocht. Winst is ook dat raadsleden die bewust voor het lidmaatschap van de raad gekozen hebben niet langer automatisch geconfronteerd worden met het voldongen feit wethouder te moeten worden. Met name de kleinere partijen hebben baat bij deze externe rekruteringsmogelijkheid, omdat zij nu slechts kunnen kiezen uit een klein aantal op hun lijst staande raadsleden. Het voorstel om de raad de mogelijkheid te bieden het woonplaatsvereiste middels een dispensatieregeling te doen vervallen steunen deze leden dan ook niet; zij menen dat wethouders daadwerkelijk in de gemeente moeten wonen waar zij bestuurder willen zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn, met betrekking tot de vraag of wethouders wel of niet tegelijk raadslid mogen zijn, van mening dat dualisering geen doel op zich moet worden en daarmee geen aanzet moet vormen tot onnodige politisering. Anders dan een binding met de eigen fractie is het naar het oordeel van deze leden noodzakelijk dat er een binding bestaat tussen wethouders en de lokale gemeenschap. Het lijkt hen dan ook evident dat een wethouder binnen de gemeente moet wonen. Deze leden vragen de regering te reageren op het voorstel dat wethouders verkiesbaar moeten zijn bij de laatstgehouden raadsverkiezingen. Dit betekent dus dat hun naam moet voorkomen op de kandidatenlijst. Anders dan voorheen hoeft dat dan geen verkiesbare plaats te zijn.

De leden van de SP-fractie hebben grote bezwaren tegen het voorstel om wethouders van buiten de gemeenteraad aan te trekken én de mogelijkheid die wordt geopend dat de raad ontheffing kan verlenen van de verplichting voor de wethouder om de werkelijke woonplaats in de gemeente te hebben. Hiermee wordt volgens de leden van de SP-fractie de weg vrij gemaakt voor «rondtrekkende managers» die hun diensten aanbieden. Voor deze leden weegt het voordeel van «een verruimd rekruteringsbereik» niet op tegen de nadelen van ontbreken van democratische legitimatie en binding met de lokale gemeenschap. Bestaat er namelijk geen reëel risico van afname van betrokkenheid van lokale politici bij de burgers, als zij buiten de gemeentegrenzen wonen? En moet affectie en betrokkenheid met de gemeente niet het belangrijkste criterium voor aanstelling zijn? Bestaat er straks niet een reëel risico dat het bestuur van de gemeente zal bestaan uit mensen bij wie vertegenwoordiging van het volk niet meer op de eerste plaats komt?

De leden van de SGP-fractie achten de keuze voor ontvlechting van wethouderschap en raadslidmaatschap vanuit het oogpunt van dualisering een terechte keuze. Zij zien echter geen noodzakelijk verband tussen dualisering en de introductie van wethouders van buiten de raad. Zij merken op dat het enige inhoudelijke argument van de regering voor de introductie van deze figuur is, dat daardoor het rekruteringsbereik verruimd wordt. Deze motivering achten zij voor zo'n ingrijpende stelselwijziging ontoereikend. De regering weegt naar de mening van deze leden niet zwaar genoeg mee dat wethouders van buiten de raad slechts een indirecte democratische legitimatie hebben, uit hoofde van hun benoeming door de direct gekozen raad. Zou de regering zich beperken tot ontvlechting in de enkele betekenis dat het raadslid dat tot wethouder benoemd wordt, daarmee zijn raadslidmaatschap verliest, dan zou dit nadeel zich niet voordoen. Is het niet zo dat juist wanneer lokale partijen verantwoordelijk zijn voor het opstellen van een lijst met kandidaten die

óók beschikbaar zijn voor een wethoudersfunctie, daarmee de vitaliteit van de lokale politiek en lokale partijen gediend is? Deze leden vragen de regering hier nader op in te gaan.

Onduidelijk is voor deze leden hoe de rekrutering van wethouders van buiten de raad plaats zou moeten vinden. Is het een verantwoordelijkheid van de lokale partijen om ervoor te zorgen dat, op het moment dat de college-onderhandelingen beginnen, zij kandidaten voor het wethouderschap beschikbaar hebben, of die nu op de kandidatenlijst voorkomen of niet? Kan de werving van wethouders van buiten de raad door lokale partijen ook in de openbaarheid verlopen? Of laat de regering de invulling hiervan geheel over aan het lokale politieke gebeuren?

## *5.2. Dualisering van de bestuursbevoegdheden*

De bevoegdheid tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen wordt in het wetsvoorstel neergelegd bij het college, zo constateren de leden van de PvdA-fractie. Voor een specifieke categorie van privaatrechtelijke rechtshandelingen meent de regering echter dat, vanwege de mogelijk grote effecten daarvan op de gemeente, het wenselijk is de raad het recht van consultatie toe te kennen. Indien het, ook naar de opvatting van de regering, gaat om een categorie van privaatrechtelijke rechtshandelingen met een dergelijke vergaande strekking, vragen de leden van de PvdA-fractie of de raad, in plaats van alleen wensen en bedenkingen kenbaar te kunnen maken, niet het recht zou moeten krijgen om deze categorie rechtshandelingen expliciet goed te keuren?

De regering stelt voor de bevoegdheid tot oprichting onder bepaalde voorwaarden van en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, en andere privaatrechtelijke rechtspersonen over te hevelen naar het college. De leden van de VVD-fractie wijzen erop, dat deelneming in vennootschappen en andere privaatrechtelijke rechtspersonen van belang kan zijn bij het vormgeven van publiek-private samenwerking. Nu al moet de raad goed opletten welke binding wordt aangegaan. Wordt, door deze bevoegdheden bij het college te concentreren, de raad niet teveel op afstand gezet? De leden van de VVD-fractie verwijzen hierbij ook naar hun opmerkingen, gemaakt bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Nieuwe bepalingen inzake het financieringsbeleid van openbare lichamen (Wet financiering decentrale overheden) (Kamerstuk 26 906). Gaarne krijgen zij daar een reactie van de regering op. De regering stelt voor het college de bevoegdheid te geven om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten en deze te verrichten. Ook speelt hierbij naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie de positie van de raad bij publieke-private samenwerking een rol. In haar reactie bij het wetsvoorstel dualisering van het gemeentebestuur van 13 juni 2001 geeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aan, moeite te hebben met dit voorstel, omdat onvoldoende recht aan de kaderstellende taak van de raad wordt gedaan. De VNG stelt, dat met privaatrechtelijke rechtshandelingen grote belangen kunnen zijn gemoeid, niet in de laatste plaats in financieel opzicht. Voorts stelt de VNG, dat teneinde de kaderstellende functie van de raad op een juiste manier gestalte te geven, er een wettelijke waarborg in het leven moet worden geroepen op grond waarvan de raad de bevoegdheid heeft om regels te stellen, waarbinnen het college de bevoegdheid tot privaatrechtelijke rechtshandelingen moet uitoefenen. Gaarne krijgen deze leden een nadere reactie van de regering op de opmerkingen van de VNG. Zij zien bijvoorbeeld graag uitgewerkt hoe naar het oordeel van de regering een gemeentelijk grondbeleid binnen de nieuwe bevoegdheid gestalte zou moeten krijgen.

Een element van dualisering is dat wethouders geen voorzitter meer kunnen zijn van de raadscommissies, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Tot nu toe wordt de agenda van de commissies bepaald door de wethouder. Dit dient straks door de commissie te gebeuren. Hoe is hierin voorzien? Hoe is voorzien in de ondersteuning van dit procedurele proces?

Waar gesproken wordt over de dualisering van de bestuursbevoegdheden is sprake van drie soorten bevoegdheden:

1. Bestuursbevoegdheden op grond van medebewindswetten. Hiervoor is een apart wetsvoorstel in voorbereiding. De leden van de CDA-fractie willen graag expliciet weten welke vast te stellen plannen straks geen bevoegdheid meer zijn van de raad. Hierop aansluitend achten zij het noodzakelijk dat de bevoegdheid tot vaststelling van een gemeentelijk plan van scholen een bevoegdheid van de Raad blijft naar analogie van de vaststelling van het landelijk plan van scholen. Daarbij komt dat een van de argumenten om over te gaan tot decentralisatie van de onderwijshuisvesting werd gevormd door de stelling dat de besluitvorming dan dichterbij de burger kon plaatsvinden. Dat is juist, maar dan moet het door de burgers gekozen democratische orgaan daar wel de bevoegdheid toe hebben, zeker ook vanwege de budgettaire consequenties.
2. Overheveling van de autonome bevoegdheid. Zoals al eerder gesteld vinden de leden van de CDA-fractie dat dit proces niet nu reeds in gang moet worden gezet maar dat eerst ervaring moet worden opgedaan met andere, nu direct in te voeren, onderwerpen.
3. Overheveling van de door de Gemeentewet aan de raad geattribueerde bestuursbevoegdheden. De leden van de CDA-fractie plaatsen vraagtekens bij de deelname in en oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen en het doen van privaatrechtelijke handelingen. Dit heeft nogal wat budgettaire consequenties. Voorts vragen deze leden aan de regering om te onderbouwen hoe zich dit voorstel verhoudt tot de wet FIDO.

De leden van de CDA-fractie zien niet goed in wat de rol van de burgemeester is bij de college-onderhandelingen. Die rol is er niet en het is dan ook raar dat de burgemeester een benoemingsvoorstel van de afzonderlijke wethouders doet. Waarom dit niet gewoon gelaten waar het hoort: bij de voorzitters van de politieke fracties. Die stellen immers ook de kandidatuur.

Onderdeel van het door de regering bepleitte dualisme is dat bestuursbevoegdheden bij het college worden geconcentreerd, zo merken de leden van de GroenLinks-fractie op. Uiteindelijk is het doel dat de raad zich gaat toespitsen op de verordenende, de controlerende en de budgettaire taak. Daarmee worden de meeste huidige bevoegdheden van de raad naar burgemeester en wethouders overgeheveld. Daarbij bestaat er volgens deze leden ten aanzien van de verordenende bevoegdheden van de raad een groot aantal problemen. Ten eerste ontstaat een grondwettelijk probleem. Momenteel is de verordenende bevoegdheid expliciet aan de raad toegekend, en die kan dus niet zonder wetswijziging gedeeld of ingeleverd worden. Naar de mening van de leden van de GroenLinks-fractie kan overheveling strijdig zijn met de grondwettelijk vastgelegde positie van de gemeenteraad als hoofd van de gemeente. Het wetsvoorstel holt het hoofdschap uit, en daarvoor zou allereerst een grondwetswijziging nodig zijn. Ook de raad van State heeft grote kritiek op dit onderdeel van het wetsvoorstel. Kan de regering daar in haar beantwoording uitgebreid op in gaan? In de tweede plaats menen de leden van de GroenLinks-fractie dat het strijdig is met de door de regering gewenste versterking van de raad. Hoe de aantasting van de positie van de raad ten opzichte van het college te rijmen valt met versterking van de lokale

democratie en het oplossen van de veronderstelde problemen op lokaal niveau is deze leden een raadsel. Kan de regering aangeven hoe de positie van de raad tegenover het college van B&W versterkt wordt door haar bevoegdheden te ontnemen? Tenslotte zien deze leden een legitimiteitsprobleem. Raadsvergaderingen zijn openbaar en raadsleden worden op gezette tijden bestookt door boze of verontruste burgers. In het nieuwe systeem vallen de meeste besluiten in de beslotenheid van de collegevergadering waarbij de raad achteraf controleert. Effect hiervan zal zijn dat de invloed van burgers op de lokale politieke besluitvorming kleiner wordt, aangezien zij uitsluitend nog indirect hun stem kunnen laten doorklinken. Kan de regering aangeven of dit niet strijdig is met de gewenste bestuurlijke omslag, waarbij juist de participerende interactie tussen bevolking en politieke besluitvorming voorop staat? Leidt het overhevelen van bevoegdheden van raad naar college niet juist tot een grotere afstand tussen het feitelijke bestuur en de bevolking, in plaats van deze te verkleinen?

Ook ten aanzien van het overdragen van de bevoegdheid tot het nemen van beleidsbesluiten hebben de leden van de GroenLinks-fractie problemen met de voorstellen van de regering. Zolang de grondwet niet gewijzigd is en de raad het hoofdschap over de gemeente heeft moeten dergelijke besluiten, bijvoorbeeld ten aanzien van het wvg-beleid of de vertrekking van bijzondere bijstand, bij de raad blijven. Uiteindelijk zou een deel van deze besluiten wellicht kunnen worden overgedragen, maar dan nadrukkelijk als sluitstuk van de dualisering en niet op dit moment. Voorts hebben deze leden nog problemen met de voorgestelde benoemingswijze van directeuren van gemeentelijke diensten, die in het geheel naar het college zal worden overgedragen. Waar deze leden willen dat partijpolitieke benoemingen zo veel mogelijk worden uitgesloten danwel voorkomen, betwijfelen zij of het verstandig is deze bevoegdheid over te dragen aan het dagelijks bestuur. Ook hierbij merken zij op dat de wijziging een overbodige verzwakking van de positie van de raad betekent, die immers alleen nog achteraf kan toetsten en slechts marginaal betrokken zal zijn bij de feitelijke procedure. Graag een reactie van de regering.

Ten aanzien van de bevoegdheden uit artikel 160 gemeentewet merken de leden van de GroenLinks-fractie op dat de privaatrechtelijke rechtshandelingen, de deelnemingen, de rechtsgedingen en de besluiten over jaarmarkten en kermissen besluiten zijn die naar hun oordeel niet zomaar kunnen worden overgedragen aan het college. De actieve informatieplicht aan de raad is naar hun oordeel onvoldoende waarborg voor de directe betrokkenheid van de raad bij het nemen van dergelijke besluiten, en ook een voorhangprocedure garandeert naar hun oordeel niet dat de raad zich te allen tijde bewust is van de goedkeuring die zij aan besluiten van B&W geeft. Wat is het oordeel van de regering over het instellen van een voorhangprocedure bij de gemeenteraad, die de raadsleden in elk geval de kans geeft nog een debat aanhangig te maken? Welke alternatieven zijn denkbaar, om de raad toch direct bij de besluitvorming te betrekken? Deze leden vragen ook of dit onderdeel niet beter bij het aparte wetsvoorstel over de medebewindstaken betrokken kan worden.

Ook hebben de leden van de GroenLinks-fractie problemen met de vooronderstelling van de regering dat het kaderstellen van de raad zal leiden tot minder behoefte aan een gedetailleerde controle op het bestuurlijke handelen van BenW. Juist de concrete invulling die het bestuur geeft aan een door de raad of staten gegeven kader, geeft uitsluitel over de mate waarin het bestuur zich binnen de gestelde kaders beweegt. The proof of the pudding is in the eating, zou naar het oordeel van deze leden het credo van de gemeenteraad en de provinciale staten moeten zijn. Derhalve achten deze leden het onjuist aan te nemen dat het uitzetten van kaders waarbinnen het bestuur dient te opereren ertoe zal leiden dat de raad geen of minder toezicht op de concrete invulling zouden hoeven

uitoefenen. Waar die vooronderstelling in het wetsvoorstel leidt tot een beperktere rol voor de raad, wordt volgens deze leden een wissel op de toekomst genomen. Wat is de reactie van de regering?

Een ingrijpende wijziging van voorliggend wetsvoorstel is de consequentie dat bestuursbevoegdheden, zoals het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten, bij het college terecht komen, zo merken de leden van de fractie van de ChristenUnie op. Als gevolg hiervan heeft de raad minder formele mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de manier waarop het college met burgers omgaat. Op bepaalde terreinen kan dit verstrekkende gevolgen hebben. De leden van de fractie van de ChristenUnie denken daarbij bijvoorbeeld aan het terrein van ruimtelijke ordening, waar de raad niet meer kan worden aangesproken door haar kiezers op tal van aangelegenheden die betrekking hebben op het voorbereiden en uitvoeren van bouwplannen. Zij stellen voor dat het college op verzoek van bijvoorbeeld minimaal eenderde van de raad alle handelingen in het kader van bestuursbevoegdheden aan de raad ter advies voorlegt. Daarover zouden eventueel bepaalde clausules kunnen worden toegevoegd op welke grond(en) dit raadstoezicht mag worden ingesteld. In de ogen van de genoemde leden past dit raadstoezicht uitstekend in de controlerende taak van de raad. Bovendien kan op die manier voorkomen worden dat de raad altijd pas achteraf zijn oordeel kan vellen over het handelen van het college.

Wat betreft het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, vragen de leden van de SGP-fractie of de regering niet onderschat hoezeer deze handelingen de kern kunnen vormen van besluitvorming over grote lokale projecten. Denk aan de keus voor een bepaalde projectontwikkelaar en het sluiten van de privaatrechtelijke overeenkomst daarmee, aan PPS-constructies bij de uitvoering van projecten, of aan privaatrechtelijke handelingen die behoorlijke consequenties kunnen hebben voor de vermogenspositie van de gemeente, zoals de verkoop van objecten of de huur van gebouwen. Is het bij het verrichten van dergelijke handelingen, hoeveel er vanuit het oogpunt van dualisering ook voor overdracht ervan aan het college te zeggen valt, naar de mening van de regering voldoende als de raad hier alleen achteraf een oordeel kan geven, gezien het feit dat het politiek gesproken om heel belangrijke handelingen kan gaan?

### *5.3. Versterking van het collegiaal bestuur*

De burgemeester krijgt de bevoegdheid over de uitkomst van de collegeonderhandelingen mededeling aan de raad te doen. De regering geeft aan dat deze (evenals de overige nieuwe bevoegdheden) procesgerichte bevoegdheid gericht is «op het behoud en de versterking van het collegiale bestuur». Verder geeft de regering aan dat het niet de bedoeling is de burgemeester met deze nieuwe bevoegdheid een algemene bevoegdheid te geven ten aanzien van het verloop van de collegevorming. Voor de leden van de fractie van de PvdA is niet duidelijk hoe deze nieuwe bevoegdheid van de burgemeester een wezenlijke bijdrage kan leveren aan het behoud en de versterking van het collegiale bestuur en vraagt de regering dit nader te onderbouwen.

Acht de regering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, het mogelijk dat een burgemeester zijn procesmatige rol bij de collegeonderhandelingen en bij de benoeming van de wethouders zodanig zwaar en inhoudelijk invult dat er van een procesmatige rol (procesbegeleider en teamleider) geen sprake meer is? Deze leden veronderstellen dat de regering geen voorstander is van een dergelijke invulling van de voorgestelde procesrol



en vragen of kan worden aangegeven op welke wijze kan worden voorkomen dat een burgemeester zo'n zware en inhoudelijke rol kan gaan spelen.

In artikel 35 lid 2 stelt de regering voor, dat de burgemeester voorafgaand aan de periodieke benoeming van de wethouders, aan de raad mededeling doet over de uitkomst van de college-onderhandelingen. De leden van de VVD-fractie vragen waarom de burgemeester deze functie van tussenschakel krijgt als hij/zij part noch deel aan de collegevorming heeft gehad en er misschien zelfs wel heel ongelukkig mee is. Door de burgemeester deze rol te geven, kan naar buiten toe de indruk worden gewekt, dat hij/zij er mee instemt, tenzij hij/zij er uitdrukkelijk afstand van neemt. In dat laatste geval is het probleem minstens zo groot. Gaarne krijgen deze leden hierop een reactie van de regering.

De huidige Gemeentewet biedt de mogelijkheid dat een raadslid tijdelijk tot wethouder kan worden benoemd, ter vervanging van een wethouder die zijn functie tijdelijk niet kan uitoefenen; die tijdelijke wethouder wordt daarna weer gewoon raadslid. Ingevolge het wetsvoorstel zal het, als het om een langere periode gaat, onmogelijk zijn dat een raadslid tijdelijk een wethouder vervangt. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere motivering van dit voorstel.

## **Hoofdstuk 6 De burgemeester**

### *6.1 Algemeen*

De burgemeester is voorzitter van de raad. De burgemeester wordt in die functie thans vervangen door een wethouder, zijnde de loco-burgemeester. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld een raadslid als vervanger van de burgemeester te laten optreden en niet langer een wethouder. De leden van de VVD-fractie vragen de regering dit nader te motiveren. Wordt de positie van het raadslid niet onduidelijk door op te treden als vervanger van de burgemeester? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De burgemeester moet, als voorzitter van de gemeenteraad, het belang van de raad laten prevaleren boven dat van het college. Hoe kan dat worden bevorderd, zo vragen deze leden.

Volgens de analyse van de Staatscommissie, die gedeeld wordt door de regering, is het burgemeestersambt aan erosie onderhevig. Het wetsvoorstel behelst verscheidene voorstellen om deze positie (weer) te versterken. De leden van de GroenLinks-fractie onderkennen het bestaan van de burgemeester als eerste burger van de lokale gemeenschap en ondersteunen het streven van de regering tot het vormgeven van een modern burgervaderschap als boegbeeld en aanspreekpunt voor burgers, maar zij vragen of dit model ook toekomstig nog van de tijd zal zijn. In het huidige stelsel waarin de burgemeester door de minister wordt benoemd en niet gekozen door de raad danwel de bevolking geeft het in elk geval geen pas te pleiten voor een burgemeester «die meer gewicht in de schaal legt». Als de gemeenteraad in de toekomstige gedualiseerde lokale verhoudingen de wethouders kiest, kunnen deze uit eigen midden een voorzitter kiezen waarbij het college in zijn geheel verantwoordelijk wordt voor de bestuurlijke lijn.

De leden van de SGP-fractie vinden het, vanuit het perspectief van dualisering, logisch om de burgemeester enkele, overigens vanzelfsprekende, bevoegdheden toe te kennen waarmee hij de eenheid van het collegebeleid kan bevorderen (artikel 53a). Deze leden zijn er, vanuit hun visie op de burgemeester als boven de partijen staande bestuurder, voorstander van dat de burgemeester voorzitter blijft van de raadsvergaderingen en

stemmen op dit punt in met de regering. Wel dachten zij dat vanuit de systematiek van dualisering, deze keus om nadere onderbouwing vraagt: het zou immers ook denkbaar geweest zijn een lid van de raad voorzitter te laten zijn? Zou de regering haar terechte keus nader willen motiveren? De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering in de memorie van toelichting voorbij gaat aan het verband tussen de aanstellingswijze van de burgemeester en de invoering van een duaal gemeentelijk bestel. Zou de regering in de nota naar aanleiding van het verslag alsnog op dit verband in willen gaan? Ter overweging geven deze leden mee dat een ontwikkeling in de richting van een gekozen burgemeester (of zwaardere vormen van burgemeestersreferenda dan voorgesteld in TK 25 444) met een meer directe democratische legitimatie meer past in een scherp dualistisch bestel (presidentieel dualisme), dan in een gematigd dualistisch bestel waarbij de vertrouwensregel de verhouding tussen gemeenteraad en college domineert (parlementair dualisme). (Zij verwijzen hierbij naar het artikel van mr. F. Kistenkas in *Openbaar Bestuur* 2001–2.) Deze leden vragen de regering in haar antwoord op deze vraag ook aandacht te besteden aan het feit dat de burgemeester tevens rijksorgaan is.

## *6.2. Nieuwe bevoegdheden van de burgemeester*

De burgemeester krijgt enkele nieuwe burgergerichte bevoegdheden toegekend. Onduidelijk voor de leden van de PvdA-fractie is op basis van welke argumenten de regering ervoor gekozen heeft deze aan de burgemeester, in plaats van aan het college, toe te kennen en vragen de regering deze keuze nader uiteen te zetten. Naar de opvatting van deze fractie is dit niet consistent met het voornemen de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten bij het college in plaats van bij de burgemeester neer te leggen. Bovendien betreft het hier bevoegdheden die de verhouding burger-bestuur betreffen en dus bij uitstek voor de raad als volksvertegenwoordigend orgaan van zeer groot belang zijn. Hoewel de burgemeester verantwoordelijk is jegens de raad kan deze als het erop aankomt echter niet door de raad worden ontslagen.

De burgemeester krijgt een aantal eigenstandige taken, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Dat is op zich geen gek idee met name ook omdat daardoor de onafhankelijke positie van de burgemeester wordt benadrukt. Maar wordt de positie van de burgemeester niet juist verzwakt door een andere aanstellingswijze? En door de invoering van een raadplegend burgemeestersreferendum?

Een nieuwe taak van de burgemeester is het overleggen van een burgerjaarverslag aan de raad. Hierin wordt aandacht besteed aan de kwaliteit van het interactief bestuur binnen de gemeente, de inspraak en juridische procedures. Op zich een goede zaak. Maar waarom is gekozen om dit jaarverslag te overleggen tegelijkertijd met de jaarrekening? De jaarrekening en het daarbij behorende jaarverslag handelen over de verantwoording van college ten opzichte van de raad. Het burgerjaarverslag handelt over de relatie tussen bestuur en burgers en verdient volgens de leden van de CDA-fractie een eigen behandeling. Graag een reactie van de regering.

De burgemeester is voorzitter van het college en voorzitter van de raad. In de eerste hoedanigheid kan hij zich laten vervangen door een wethouder. (Vraag is wel of deze niet gekozen wethouders nog wel loco-burgemeester kunnen zijn.) In de andere hoedanigheid kan hij zich laten vervangen door een lid van de raad. Ontstaat hierdoor niet een diffuus beeld van de functie van burgemeester? En welk lid van de raad moet dan door wie worden aangewezen om de burgemeester te vervangen als raadsvoorzitter? Krijgt dat raadslid dan de functie van «loco-raadsvoorzitter»? Stel de burgemeester is langer afwezig, hoe wordt dan de positie van de twee vervangers van de burgemeester bijvoorbeeld ten aanzien van de

voorbereidingen van de raadsvergadering en de uitvoering van de genomen besluiten? De leden van de CDA-fractie vragen een nadere verduidelijking op dit punt.

De burgemeester heeft natuurlijk een eigenstandige rol in de bewaking van de eenheid in het collegebeleid. Daartoe krijgt de burgemeester ook nog enige nieuwe bevoegdheden, zoals de bevoegdheid om de uitkomst van de college-onderhandelingen aan de raad te melden, een zorgplicht, een agenderingsbevoegdheid en een eigen voorstelbevoegdheid. De leden van de D66-fractie vragen of met name de eerst genoemde bevoegdheid niet een wat erg geringe bevoegdheid is in verhouding tot de bedoeling die erachter schuilt, namelijk de burgemeester enige invloed geven in het kader van college-onderhandelingen, waar hij overigens buiten staat.

Wreekt zich hier niet de toch wat dubbelhartige rol die de burgemeester ook in dit wetsvoorstel blijft toebedeeld? Weliswaar een belangrijke, in de ogen van de inwoners de belangrijkste, gezichtsbepalende bestuurder van de gemeente, voorzitter van college en raad, maar met weinig echte bevoegdheden waar het de benoeming van collegeleden, portefeuilleverdeling, of collegeakkoorden et cetera betreft.

Zolang de Grondwet niet is gewijzigd en er sprake blijft van een – weliswaar na veel inspraak van de raad – door de Kroon benoemde burgemeester, die tevens voorzitter is van het college en de raad, zolang zal het blijven gaan om een enigszins hybride figuur. Eigenstandig dat zeker, maar wel aan handen en voeten gebonden. Het heeft toch iets merkwaardigs dat de burgemeester wel de eenheid van het collegebeleid moet bevorderen, maar geen invloed heeft op de totstandkoming van dat college en geen of weinig invloed krijgt toegewezen op het collegeprogramma. Daarnaast blijft de burgemeester voorzitter van de raad die nu juist in het nieuwe stelsel los van het college komt te staan en het college moet controleren.

Het is goed dat het nu voorliggende wetsvoorstel de burgemeester iets meer bevoegdheden geeft, maar zeker in een echt gedualiseerd bestel zou het veel beter passen als de burgemeester rechtstreeks door de burgers werd gekozen en hij als aanvoerder of vaandeldrager van het college het beleid van het college ten opzichte van een raad zou verdedigen. In die setting zou de burgemeester ook veel meer inspraak moeten hebben in de totstandkoming van het college en in het collegeprogramma. En dan zou het ook meer vanzelf spreken dat de raad zijn eigen voorzitter aanwijst. Pas dan zou er sprake zijn van echt dualisme, zo menen de leden van de D66-fractie.

Graag zouden zij van de regering vernemen of ook naar haar oordeel een door de raad gekozen burgemeester beter past in een meer monistisch stelsel en een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester in een meer dualistisch stelsel.

De regering volgt vijf aanbevelingen van Elzinga met betrekking tot de taken van de burgemeester. Dit zijn in de eerste plaats het bevorderen van de eenheid van het collegebeleid, de bevoegdheid om onderwerpen voor collegevergaderingen te agenderen en om zo nodig een eindvoorstel voor het college te formuleren. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de burgemeester op deze wijze wel de primus inter pares wordt die wenselijk wordt geacht. Naar het oordeel van deze leden is het uitstekend als de burgemeester de eenheid van het collegebeleid bewaakt, maar het is aan de vakwethouders voorbehouden om met voorstellen ter zake te komen en niet wenselijk als de burgemeester daarin zonder eigen mandaat van de kiezer of de raad verregaand zou kunnen interveniëren. Hoewel het college de voorstellen van de burgemeester zou kunnen verwerpen, voelen deze leden veel meer voor het gezamenlijk met de

betreffende wethouders analyseren en oplossen van de problematiek. Is de regering bereid het wetsvoorstel in die zin aan te passen?

Daarnaast zou de burgemeester volgens het wetsvoorstel een positie krijgen bij de college-onderhandelingen. De leden van de GroenLinks-fractie vrezen dat de burgemeester daarmee een formateurspositie in gaat nemen die niet strookt met de opvatting dat het primaat van de collegevorming bij de gekozen raad moet liggen. Waarom zou de raad niet capabel zijn – zoals nu reeds jaar en dag gebeurt – zelf de formatie van een college uit te onderhandelen, inclusief de erbij behorende personele invulling? Is de regering bereid de rekrutering en benoeming van de wethouders exclusief aan de raad voor te behouden?

Dan stelt de regering een nieuwe serie bevoegdheden voor de burgemeester voor op het vlak van burgerparticipatie en kwaliteit van de dienstverlening. In de eerste plaats menen de leden van de GroenLinks-fractie dat het stimuleren en organiseren van burgerparticipatie een zaak van het college als geheel is, en dat men onderling kan besluiten een bepaalde wethouder in het bijzonder aan te wijzen. Dit kan ook de burgemeester zijn. De voorstellen voor het jaarlijkse burgerjaarverslag, waarin in elk geval ten aanzien van burgerparticipatie wordt gerapporteerd, kan dan ook gewoon door het college worden uitgevoerd. Hetzelfde geldt ten aanzien van het verslag over de behandeling van klachten over het bestuur. Bovendien menen deze leden dat – na te zijn behandeld door de betreffende wethouder of een van de directeuren van de gemeentelijke diensten – klachtenbehandeling niet behoort te liggen bij het bestuur zelf, maar dat daarvoor een ombudsman bestaat die in veel gemeenten reeds goed en noodzakelijk werk verricht. Waarom meent de regering dat de burgemeester hier een eigenstandige rol behoort te hebben? Hoe verhoudt dit voorstel zich tot de (wenselijkheid van een) gemeentelijke ombudsfunctie?

De leden van de GroenLinks-fractie menen al met al dat de voorstellen voor versterking van de eigenstandige positie van de burgemeester niet bijdragen tot de met dit wetsvoorstel beoogde dualisering van de lokale politieke verhoudingen en de versterking van de gemeenteraad.

## **Hoofdstuk 7 De rekenkamer**

### *7.1. De wenselijkheid van een gemeentelijke rekenkamer*

De regering geeft vier inhoudelijke redenen voor het verplicht stellen van een lokale rekenkamer. Daarmee is voor de leden van de PvdA-fractie echter niet overtuigend aangetoond dat de toetsing van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeentelijke financiën beleid en organisatie uitsluitend en alleen middels de figuur van de rekenkamer, en niet via andere vormen dan wel figuren, gerealiseerd kan worden. Kan de regering nader beargumenteren waarom uitsluitend en alleen de lokale rekenkamer deze functies optimaal zou kunnen verrichten?

Bij de meeste van de vijfentwintig grootste gemeenten bestaat momenteel een rekenkamervoorziening in een of andere vorm. Deze leden vragen de regering aan te geven hoe deze voorzieningen zijn vormgegeven? Wat is het oordeel van de regering over het functioneren van deze rekenkamervoorzieningen?

Op welke argumenten baseert de regering de verwachting dat «een goed functionerende rekenkamer zichzelf terug kan verdienen als haar adviezen ter harte worden genomen»? Wat zijn in dit licht de concrete ervaringen met de rekenkamer in Rotterdam, welk bedrag heeft deze sinds zijn instelling inmiddels «terugverdiend»?

Hoe verhoudt zich volgens de regering het opleggen van een verplichte rekenkamer tot artikel 124 van de Grondwet?

De regering stelt voor elke gemeente te verplichten een eigen onafhankelijke rekenkamer in te stellen. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere motivering van de plicht een rekenkamer in te stellen. Deze leden onderkennen van harte het belang van een rekenkamer voor de gemeenten. Versterking van de financiële controle is nodig en belangrijk in het kader van de controlerende bevoegdheden van de gemeenteraad. Maar een verplichting gaat de leden van de VVD-fractie wel erg ver. Zij kiezen voor een facultatieve regeling of mogelijkheid. De lokale autonomie is hier immers mede in het geding. Gemeenten hebben, ingevolge de Grondwet, de vrijheid om hun eigen huishouding in te richten. Deze leden verwijzen naar de motie van de leden Noorman-Den Uyl en Luchtenveld (Kamerstuk 26 906, nr. 11) die op 5 september 2000 door de Kamer is aangenomen. Deze motie sprak zich uit tegen het dwingend voorschrijven van de gemeentelijke rekenkamer. Waarom voert de regering deze motie niet uit? Gaarne krijgen deze leden daarop een reactie van de regering. Nu de regering voorstelt de gemeenten te verplichten een rekenkamer in te richten, doet zich bovendien, en onverminderd het zojuist gestelde, de volgende vraag voor. Ligt het niet voor de hand dat het Rijk de kosten daarvan voor zijn rekening neemt? Het gaat immers om een door het Rijk opgelegde nieuwe verplichting. Kortom, boter bij de vis. Gaarne krijgen deze leden daarop een reactie van de regering.

Zoals gezegd zijn de leden van de CDA-fractie voorstander van de verplichte invoering van een lokale rekenkamerfunctie. Dit betekent een instrument voor de raad om een goed gefundeerd oordeel te kunnen vellen over de doelmatigheid, doeltreffendheid en effectiviteit van het door het college gevoerde beleid. De voorstellen in het wetsvoorstel passen bij de opvattingen die deze leden hieromtrent hebben. De verantwoordelijkheid voor de lokale financiën dient lokaal te worden ingevuld. Dat betekent dus ook dat er geen taak ligt voor de ARK. Deelt de regering deze opvatting?

Kan de regering aangeven hoe ver de bevoegdheden van de rekenkamer reiken? De bevoegdheid om bij een derde een onderzoek in te stellen is heel zwaar. Verdient het geen aanbeveling deze bevoegdheid te clausuleren?

De leden van de D66-fractie onderkennen het belang van een lokale rekenkamerfunctie. Zij hebben echter wel een aantal vragen over de taken en de precieze invulling die aan die functie gegeven wordt in het wetsvoorstel. Hebben deze leden het goed begrepen dan komt de doelmatigheidscontrole door de lokale rekenkamer niet in plaats van de jaarlijkse controles van de gemeentefinanciën door de accountantsdienst en de controle door de raadscommissie, maar daar bovenop. Betekent dit dat het de bedoeling is dat de lokale rekenkamer een soort tweedelijns-toezicht gaat uitoefenen op het gemeentelijk financieel beheer? En als dat zo is, hoe moeten zij zich dat toezicht dan voorstellen? Wordt het gehele financiële beheer ieder jaar opnieuw structureel doorgelicht of is er sprake van meer incidentele toetsingen, nu eens het ene onderdeel dan weer het andere? Graag zien zij op het punt van de taken en functies van de lokale rekenkamer een nadere beschouwing tegemoet.

De leden van de GroenLinks-fractie steunen het voornemen van de regering om rekenkamers in te stellen. De verplichte lokale rekenkamer heeft daarbij de voorkeur boven een facultatieve rekenkamer. Het argument dat het tot de beleidsvrijheid van de gemeente hoort om de eigen huishouding vast te stellen gaat immers te gemakkelijk voorbij aan het feit dat het ontbreken van een dergelijke verplichting in elke afzonderlijke gemeente tot een politieke kwestie kan gaan leiden. Verder steunen deze leden het voorstel voor de verplichte rechtmatigheidstoets door de accountant. Wel dient het rijk overeenstemming te bereiken met de gemeenten over de

financiering van dit extra controle-instrument, vooral nu deze als verplichting wordt opgelegd, zo menen deze leden. Het staat de regering tegenover het idee aan de gemeenten en een vergoeding voor de rekenkamer in de vorm van een voorschot op de kosten te verlenen, waar – in het geval het voorschot zich middels de activiteiten van de rekenkamer mocht terugverdienen – het voorschot weer wordt terugbetaald aan het rijk?

De leden van de SP-fractie staan positief tegenover het verplicht instellen van een onafhankelijke lokale rekenkamer. Wel vragen zij of de regering gezien het verplichte karakter van de lokale rekenkamer – ook voor de financiering ervan zorg wil dragen.

Is de regering verder bereid de mogelijkheden voor het instellen van een lokaal onderzoeks- en verificatiebureau ten behoeve van de raad te onderzoeken, analoog aan die van de Tweede Kamer. Gelet op het feit dat ook op lokaal niveau zeer veel onderzoeken plaatsvinden en het voor raadsleden vaak moeilijk is de resultaten hiervan op hun merites te beoordelen, zou het instellen hiervan zeer nuttig zijn en de controlerende functie van de raad versterken.

De leden van de SGP-fractie merken op dat zij in het hoofdlijnen debat aangegeven hebben de lokale rekenkamer vooral voor grote gemeenten een zinvolle aanvulling te vinden op het controlearsenaal. Een verplichte rekenkamer zou voor hen echter te ver gaan. Zij constateren ook dat op lokaal niveau allerlei vormen van rekenkamerfuncties voorkomen en dat de aandacht voor rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijke uitgaven sterk toegenomen is. Uit dien hoofde willen zij positief meedenken over de wettelijke vormgeving van de rekenkamer. De mogelijkheid om als gemeente in samenwerking met andere gemeenten op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen een gezamenlijke rekenkamer in te stellen, achten deze leden een grote stap voorwaarts ten opzichte van de aanvankelijke gedachte om elke afzonderlijke gemeente tot het instellen van een eigen rekenkamer te verplichten. Zij zijn, met de VNG, van mening dat, zou de verplichte rekenkamer kracht van wet krijgen, er een financiële bijdrage van het rijk aan gemeenten moet komen om deze te helpen een rekenkamer op te zetten.

Deze leden vragen hoe voorkomen kan worden dat een rekenkamer vanwege haar onafhankelijke positie te afstandelijk gaat opereren van de gemeentelijke politiek en rapporten van de rekenkamer derhalve door raad of college gemakkelijk terzijde geschoven worden? Wat vindt de regering in dit verband van de concrete suggesties van De Bont & Mul ter zake in Openbaar Bestuur, 2001 nr. 1, p. 18 (w.o. structureel overleg met een daartoe ingestelde raadscommissie; toezending van onderzoeksplan en jaarverslag aan de raad enzovoorts)?

#### *Gemeentelijke rekenkamerfunctie en de Algemene Rekenkamer*

De regering geeft aan het ongewenst te vinden als de gemeentelijke rekenkamerfunctie door de Algemene Rekenkamer wordt ingevuld. In de relatie raad – college zou geen orgaan passen dat deel uitmaakt van de rijksoverheid. Maar is het in dezen niet zo, dat de concrete organisatie er niet toe doet? Gaat het niet veel meer om de deskundigheid? Mag een (groep van) gemeente(n) wel zelf de Algemene Rekenkamer als haar rekenkamer aanwijzen, vooropgesteld dat de Algemene Rekenkamer dat wil? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

#### *7.2 Samenstelling van de rekenkamer*

Het voorstel biedt gemeenten de keuze tussen een collegiale rekenkamer of een eenhoofdige rekenkamer, zo merken de leden van de D66-fractie op. Een collegiale rekenkamer biedt gemeenten de mogelijkheid naar

eigen inzicht invulling te geven aan de organisatie van de lokale rekenkamer. Volgens de regering zou bijvoorbeeld een «raadscommissie voor de rekenkamer» in het leven kunnen worden geroepen, die als een klankbord voor de rekenkamer zal kunnen fungeren. De leden van de D66-fractie is nog niet geheel duidelijk geworden hoe de verhouding tussen de rekenkamer en een dergelijke commissie voor de rekenkamer zal zijn. En hoe verhoudt dit zich tot de normale taken van een commissie uit de raad die zich met de financiële controle in het algemeen bezighoudt? Is er in deze constructie niet het grote gevaar dat de onafhankelijkheid van de rekenkamer in het gedrang kan komen of tenminste in twijfel kan worden getrokken?

Bij grotere gemeenten doemt nogal eens het verschijnsel rekenkamercommissie op; dit zijn controlecommissies die in opdracht van de gemeenteraad werken en deels ook uit raadsleden bestaan. Uit onafhankelijkheidsoogpunt zijn wat kanttekeningen bij deze rekenkamercommissies te maken. Ziet de regering – behalve de onafhankelijkheid – nog andere voordelen van een rekenkamer boven een rekenkamercommissie? Zou het niet veeleer de voorkeur genieten om als een eigen gemeentelijke rekenkamer niet haalbaar is de aandacht meer te richten op een intergemeentelijke rekenkamer dan wel in voorkomende gevallen, indien gemeenten het daarover eens zijn, een provinciale rekenkamer? Graag zouden zij op het punt van de verschillende soorten rekenkamers een nadere uiteenzetting van de regering ontvangen.

Van verschillende kanten, onder meer vanuit de VNG bestaan bedenkingen ten aanzien van het verplicht stellen van de lokale rekenkamer. De leden van de D66-fractie hechten aan de autonomie van gemeenten, maar ook aan een onafhankelijke controle van de gemeentefinanciën. Gezocht moet worden naar een invulling die beide aspecten zoveel mogelijk recht doet.

### *7.3. De gemeenschappelijke rekenkamer*

Indien de verplichte lokale rekenkamer wordt geïntroduceerd en gemeenten eveneens gebruik kunnen maken van de mogelijkheid een gezamenlijke rekenkamer in te stellen, hoeveel rekenkamers zullen er naar verwachting van de regering in totaal worden opgericht, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Gemeenten worden enige extra tijd gegund voor de instelling van de rekenkamer. Is de regering voornemens een uiterste datum te stellen waarop gemeenten de invoering van de rekenkamer gerealiseerd moeten hebben? Zo ja, welke datum staat de regering hierbij voor ogen?

## **Hoofdstuk 8 De commissies**

### *8.1. Het commissiestelsel in gedualiseerde verhoudingen*

In het wetsvoorstel ontbreekt een specifieke grondslag voor de instelling van een bezwaar- en beroepschriftencommissie. De regering acht dit, in tegenstelling tot de Raad van State niet nodig. De VNG merkt op dat in het commentaar in een dergelijke commissie raadsleden zitting moeten hebben. Dit vereist een uitzondering op artikel 82b. De leden van de fractie van de PvdA vragen nader uit een te zetten waarom de regering een expliciete wettelijke grondslag voor de bezwaarschriftencommissie overbodig vindt? Tevens vragen deze leden het oordeel van de regering over de noodzaak een uitzondering te maken op artikel 82b teneinde raadsleden zitting te geven in de bezwaarschriftencommissie.

De leden van de VVD-fractie steunen het voorstel niet-raadsleden geen voorzitter van een raadscommissie meer te laten zijn. Dat komt de transparantie in het openbaar bestuur ten goede.

Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk wat nu het verschil is tussen een raadscommissie en een bestuurscommissie die door de raad is ingesteld. Wat zijn de taken en bevoegdheden van een bestuurscommissie die door de raad is ingesteld? Gaarne krijgen zij op dit onderdeel een verduidelijking van de regering.

Niet-raadsleden mogen deel uitmaken van de raadscommissies. Het gaat daarbij om personen die wel op de kandidatenlijst staan, maar geen zitting in de raad hebben. Moet de immuniteit voor niet-raadsleden, zijnde personen die nog geen mandaat en legitimatie van de kiezer hebben, wel blijven bestaan? Het is immers denkbaar dat personen die geen lid van de raad zijn, onwettelijke taal bezigen. Waarom mogen zij zomaar alles straffeloos zeggen? Wat is de reden dat de immuniteit in de raadscommissies ook geldt voor niet-raadsleden? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie zijn voornamelijk niet overtuigd van nut en noodzaak van het toch behoorlijk gesloten commissiesysteem. Waarom wordt hiervoor een strakke uniformering gekozen? Waarom wordt hier niet de mogelijkheid opengelaten dat gemeenten dit, afhankelijk van omvang en specifieke situatie, zelf nader kunnen invullen? Deze leden vragen hiervoor een nadere onderbouwing. Is het juist dat het wetsvoorstel uitgaat van de mogelijkheid van raad en college om onafhankelijk van elkaar commissies in te stellen en daaraan bevoegdheden over te dragen? Een commissie kan nu zowel college- als raadstaken overgedragen krijgen. Hoe gaat dit in de toekomst praktisch lopen?

Het oude begrip: commissies van advies en bijstand verdwijnt. Maar is al helder wat de nieuwe taak en functie van commissies gaan worden?

Op dit moment kunnen niet-raadsleden lid zijn van commissies. De leden van de CDA-fractie vragen of dit in de toekomst wel gecontinueerd moet worden. Het betreft immers geen democratisch gekozen en beëdigde personen die toch veel invloed kunnen uitoefenen. Graag de mening van de regering.

Is de indruk juist dat ten aanzien van de openbaarheid van commissies, en dan met name van bestuurscommissies, eigenlijk de klok wordt teruggedraaid? Is het juist dat de territoriale bestuurscommissies in de toekomst tot het verleden gaan behoren en vervangen dienen te worden door deelgemeentebesturen?

De raad kan raadscommissies instellen. Burgemeester en wethouders kunnen van deze commissies geen deel uitmaken, maar dat betekent toch niet dat zij een dergelijke commissie niet van advies mogen dienen, zo vragen de leden van de D66-fractie. Kan wat duidelijker worden aangegeven wat het verschil is tussen raadscommissies ex artikel 82 en bestuurscommissies ex artikel 82 a? De leden van de D66-fractie zien nog niet precies welk type bestuurscommissies de raad zou kunnen instellen en waarom de raad dat zou doen als de raad geen bestuursbevoegdheden meer heeft? Deze worden immers toebedeeld aan het college? Welke taken kunnen wel aan bestuurscommissies van de raad worden toegedeeld? De memorie van toelichting noemt nadrukkelijk lichte territoriale commissies niet zijnde deelgemeenteraden. Maar welke andere taken zouden zich nog voor een dergelijke commissie lenen? Waarom ook bij bestuurscommissies het verbod geldt dat BenW niet aan bestuurscommissies van de raad mogen deelnemen en raadsleden niet aan BenW-commissies is deze leden nog onvoldoende duidelijk. Of is het ook hier de vrees voor vermenging van bevoegdheden? Bij de typische raadscommissies ex artikel 82 ligt dat voor hen wat helderder.

De leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen zich situaties voorstellen waarin ook niet-raadsleden het voorzitterschap vervullen van raadscommissies. In een enkele gemeente is dat in de huidige praktijk ook



al het geval. Zonder daarvan direct een voorstander te zijn, is de fractie van de ChristenUnie wel van mening dat gemeenten vrij moeten zijn om daarin zelf keuzen te maken. Deelt de regering deze mening? De leden van de fractie van de ChristenUnie zouden overigens willen aantekenen dat in veel gemeenten nu al raadsleden voorzitter van een raadscommissie zijn. In dat opzicht is het nu voorliggende voorstel niet zo schokkend.

De leden van de SGP-fractie zijn met de Raad van State van mening dat het commissiestelsel zoals de regering dat voorstelt tamelijk uitgebreid is. In feite heeft de regering elk soort commissie in een wetsartikel geregeld. Deze leden vragen naar nut en noodzaak daarvan, zeker aangezien het huidige commissiestelsel een veel opener karakter heeft. Zou niet aan het lokaal bestuur overgelaten kunnen worden om zelf «naar dualistische snit» de commissies vorm te geven?

## *8.2. Deelgemeentebesturen*

Ook voor deelgemeentebesturen gaat naar mening van de leden van de PvdA-fractie terecht het (gematigde) duale stelsel gelden. Het wetsvoorstel gaat echter niet in op de vraag welke gevolgen deze (omvangrijke vorm van) binnengemeentelijke decentralisatie heeft voor het verplicht aantal raadsleden (artikel 8 Gemeentewet). Deze leden vinden deze vraag in dit kader om twee redenen relevant. Enerzijds ontlasten de deelgemeentebesturen de centrale gemeenteraad van vele taken en bevoegdheden. Dat leidt voor de gemeenteraad tot een aanzienlijke taakverlichting. Daarnaast geldt het element van de «bestuurlijke dichtheid». In een gemeente met een volwaardig deelgemeentebestel is de toename van het aantal politieke ambtsdragers als gevolg van de ontvlechting van het wethouderschap en raadslidmaatschap aanzienlijk. Zou, indien sprake is van een volwaardig stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie, een gemeente de mogelijkheid moeten hebben de minister te verzoeken het verplicht aantal raadsleden te verminderen? De leden van de PvdA-fractie vragen de regering beargumenteerd op deze vraag in te gaan.

Als het gaat om deelgemeentebesturen, blijkt dat het niet per se noodzakelijk is dat deelgemeentebesturen op dezelfde manier worden ingericht als gemeentebesturen, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Zo kunnen in de deelgemeenteverordening nog tal van andere regels worden gegeven ten aanzien van de inrichting en het functioneren van het deelgemeentebestuur (zie bladzijde 76 memorie van toelichting). Daarbij kan onder andere worden gedacht aan de toekenning aan de deelraad van in beginsel dezelfde volksvertegenwoordigende en controlerende bevoegdheden alsmede de toekenning aan het dagelijks bestuur van de corresponderende plichten van het college (met name de inlichtingenplicht). Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de deelgemeentebesturen op dezelfde wijze in te richten en dezelfde bevoegdheden en mogelijkheden te geven als de gemeentebesturen? Nu is het maar afwachten wat een gemeente doet met een deelgemeente, terwijl het toch vaak om grote delen van een gemeente gaat. De leden van de deelraad worden immers ook door de bevolking gekozen. Waarom worden de deelgemeentebesturen niet wettelijk dezelfde bevoegdheden en mogelijkheden gegeven als een gemeente. Ook leden van de deelraad moeten hun controlerende en volksvertegenwoordigende bevoegdheden volwaardig kunnen uitoefenen. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Als het gaat om de leden van het dagelijks bestuur van een deelgemeente, wordt in de memorie van toelichting gesteld, dat het denkbaar is dat de mogelijkheid wordt geopend leden van het dagelijks bestuur ook van

buiten de deelraad te rekruteren. Waarom wordt dit niet standaard geregeld voor leden van het dagelijks bestuur, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zal dit pas mogelijk zijn, als de verordening van de gemeenteraad daar melding van maakt?

De deelgemeentebesturen zullen straks altijd uit een deelraad en een dagelijks bestuur bestaan. Is het wel juist om de benoeming van de leden van het dagelijks bestuur over te laten aan de voorzitter van de deelraad? Die mogelijkheid wordt uitdrukkelijk geopend in het wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie betwijfelen echter of het een juiste zaak is om de deelraad op dit punt buiten spel te plaatsen. Het is toch ook niet de bedoeling dat de burgemeester zijn eigen collegeleden kiest? Hoe verhouden de op dit moment in sommige grote steden ingestelde bestuurscommissies zich met de hier bedoelde deelraden? Is het de bedoeling dat dit soort territoriale bestuurscommissies in de toekomst verdwijnen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

## **Hoofdstuk 9 Het ambtelijk apparaat**

### *9.1 Het ambtelijk apparaat in een gedualiseerd stelsel*

De regering stelt voor het werkgeverschap over te brengen van de raad naar het college. Het college wordt bevoegd ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Het bevoegd gezag van de gemeente is de raad. Het vaststellen van de rechtspositieregelingen behoort dus tot de verordende bevoegdheid van de gemeenteraad. Als de raad dit niet aan het college overdraagt, dan ontstaat er een hybride situatie. Hoe kijkt de regering daar tegenaan? Hoe kan deze situatie wettelijk goed worden geregeld? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Ambtenaren worden dus door het college aangesteld. Zullen de rechtspositiebesluiten toelaten dat een ambtenaar bij de gemeenteraad wordt gedetacheerd in plaats van bij een bepaalde afdeling van de gemeentelijke organisatie onder leiding van de gemeentesecretaris? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een antwoord van de regering.

Gemeenteraden krijgen de mogelijkheid een raadsgriffier aan te stellen. Dat is een facultatieve bevoegdheid. Met name voor kleinere gemeenten zullen de kosten wel eens een groot bezwaar kunnen opleveren om een eigen griffier te benoemen. Indien niet wordt besloten tot het instellen van een raadsgriffier, hoe moet dan vorm aan de onderscheiding van verantwoordelijkheden van de gemeentesecretaris worden aangegeven, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Hebben we hier niet te maken met de achilleshiel van de dualisering, namelijk de juiste en doorzichtige informatie aan de gemeenteraad, opdat die zijn controlerende taak waar kan maken.

### *9.2 Ondersteuning van de raad door de ambtelijke organisatie*

Er wordt een recht op ambtelijke bijstand voor de raad(sleden) geïntroduceerd, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Dit moet garantie bieden dat leden van de raad in beginsel altijd de gevraagde informatie verkrijgen. De ambtelijke medewerkers zullen echter meer voor het college werken, wat met zich mee zal brengen, dat de loyaliteit ook meer daar ligt. Dreigt dan niet dat de ondersteuning van de raad naar de achtergrond wordt verdrongen, terwijl ambtelijke ondersteuning van groot belang voor de raad is om zijn volksvertegenwoordigende en controlerende taak goed uit te voeren? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering. Voorts vragen zij het volgende. Hoe wordt, zeker bij een ambtenaar die gedeeltelijk voor het college en gedeel-

telijk voor de gemeenteraad werkt, de geheimhouding van wat met raadsleden wordt gewisseld in de richting van het college gegarandeerd en omgekeerd?

Heeft de regering overwogen om het budgetrecht van de raad te verduidelijken, in die zin dat ondubbelzinnig komt vast te staan dat de gemeenteraad niet mag worden geconfronteerd met een wethouder van financiën die zich er tegen verzet dat de raad begrotingen wijzigt ten behoeve van extra personeel? Het zou ook om verschuivingen, met het oog op het creëren van budget voor het versterken van de ondersteuning van de gemeenteraad door meerdere ambtenaren, naast de raadsgriffier, kunnen gaan. Meer in het algemeen doet zich nog de situatie voor dat het college van burgemeester en wethouders «over het personeel gaat», maar de gemeenteraad over het budget(recht) en (waarschijnlijk?!) over de totale gemeentelijke organisatie, waaronder het personeel(sbestand)? Kan dit tot hybride situaties leiden? En hoe moeten die dan worden opgelost? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Tal van gemeenten hebben regelingen getroffen voor adequate ondersteuning van raadsleden en raadsfracties. De regering meent dat er geen aanleiding is om ten aanzien van deze voorziening regels in de Gemeentewet op te nemen. Zeker, er is behoefte aan maatwerk, maar dat rechtvaardigt toch niet om geen regels in de Gemeentewet op te nemen. Is de regering niet met de leden van de CDA-fractie van mening dat in ieder geval het recht op de materiële faciliteiten in de wet moet worden vastgelegd? Is het juist, dat gemeenteraden de bevoegdheid hebben zelf het budget vast te stellen dat op de gemeentebegroting gereserveerd is voor ondersteuning? Wordt in de praktijk gebruik gemaakt van de mogelijkheid om daartoe vanuit de raad het initiatief te nemen? Op welke wijze kunnen gemeenteraden daartoe worden gestimuleerd?

Het recht op ambtelijke ondersteuning wordt wel in de Gemeentewet vastgelegd. De leden van de CDA-fractie achten dit een goede zaak. Er leven wel nog een aantal vragen ten aanzien van de ambtelijke positionering van de raadsgriffier. Kan expliciet worden aangegeven hoe de hiërarchische en rechtspositionele plaatsing van deze functionaris is? Aan wie is hij verantwoording verschuldigd?

Een daadwerkelijk meer dualistische raad heeft baat bij een eigen griffier die waakt over het reilen en zeilen van de raad en over de ondersteuning van de raad, zo merken de leden van de D66-fractie op. Immers van een dualistisch raad wordt een grotere onafhankelijkheid gevraagd. De raad staat meer op afstand van het college. Een zodanige raad moet dan ook beter zijn toegerust, zelf initiatieven kunnen ontwikkelen en mogelijkheden hebben om daadwerkelijk controle te kunnen uitoefenen. Het nieuw gecreëerde recht op ambtelijke bijstand dient dan ook niet terughoudend te worden ingevuld.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat het recht op ambtelijke bijstand duidelijker in de wet wordt vastgelegd. Dit is voor raadsleden een extra stok achter de deur bij het verkrijgen van de informatie die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun controlerende taak. Toch zijn deze leden er niet geheel gerust op dat de ondersteuning van raadsleden door ambtenaren door de invoering van dit recht op ambtelijke bijstand voldoende tot zijn recht zal komen. In het huidige stelsel blijkt in veel gemeenten een cultuur te bestaan waarin contact tussen ambtenaren en raadsleden als ongebruikelijk en soms zelfs als onwenselijk wordt beschouwd. De loyaliteit van veel ambtenaren ligt op de allereerste plaats toch bij het college. Met contacten met raadsleden weten zij vaak niet goed raad. Ondanks de verplichting de ondersteuning van de raad in een verordening vast te leggen, zal dit in een dualistische situatie niet van de een op de andere dag veranderen zo verwachten deze leden. Zij zouden

de regering willen vragen of zij nog maatregelen denkt te nemen (bijvoorbeeld in het kader van de vernieuwingsimpuls) om te bevorderen dat de ambtelijke cultuur op dit punt wordt omgebogen. Wordt de ambtenaren ondersteuning (richtlijnen/trainingen) geboden bij deze cultuurverandering en bij eventueel te verwachten loyaliteitsproblemen?

Van groot belang achten de leden van de GroenLinks-fractie de verbetering van de ambtelijke ondersteuning van raadsleden: in de praktijk moet dit betekenen dat zij een eigen griffie krijgen en middelen voor personele ondersteuning. De eigen griffie wordt thans facultatief, zo staat in het wetsontwerp, maar aangezien de ambtenarij zich meer op het college van B&W zal gaan richten en dus minder op de ondersteuning van de raad, menen deze leden dat een facultatieve griffie de gemeenteraad te weinig houvast biedt. Bestaat bovendien niet de kans dat oppositiepartijen op een grotere informatieachterstand komen ten opzichte van collegepartijen, die immers via regulier overleg met de wethouders geïnformeerd kunnen worden? Het recht op ambtelijke bijstand wordt in het wetsvoorstel overgelaten aan de gemeenteraad, die daartoe een verordening kan maken. Deze leden achten het nodig dit recht niet per gemeente te doen bepalen, en stelt voor de ambtelijke ondersteuning wettelijk te verplichten, bijvoorbeeld door invoering van bijvoorbeeld een strippenkaartsysteem zoals thans al in gebruik in enkele gedualiseerde deelgemeenten. Wat is het oordeel van de regering in deze?

### *9.3. De raadsgriffier*

Voor de leden van de PvdA-fractie is niet duidelijk waarom de regering de invoering van de lokale rekenkamer wel verplicht stelt, en de figuur van de raadsgriffier daarentegen facultatief regelt. Beide figuren worden immers ingesteld ter ondersteuning van de gemeenteraad. Achten de regering de figuur van de raadsgriffier van minder belang dan de instelling van de lokale rekenkamer?

Kan de regering aangeven hoeveel gemeenten naar verwachting een raadsgriffier zullen gaan instellen? Welke kosten zijn daarmee naar schatting gemoeid? Is de regering voornemens de kosten die gemeenten maken voor het instellen van een raadsgriffier financieel te compenseren? Indien dit niet het geval is, vragen de leden van de PvdA-fractie de regering dit nader te beargumenteren.

De gemeenteraad heeft de mogelijkheid een raadsgriffier aan te stellen. De leden van de VVD-fractie vragen of de raad op elk moment kan besluiten tot het aanstellen van een griffier of is dat gebonden aan een raadsperiode?

Hebben deze leden de tekst van het wetsvoorstel goed begrepen als zij daaruit afleiden dat één en dezelfde persoon als griffier en gemeentesecretaris kan worden benoemd? Zo ja, wat is daarvan de reden? Is dat, gelet op de gescheiden verantwoordelijkheden van de raad en het college, wel altijd verstandig? Kan dat niet leiden tot belangenverstrengeling en/of conflictsituaties? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering

De leden van de D66-fractie vragen zich met de VNG af hoe de griffier in de gemeentelijke organisatie zal moeten worden ingebed, wie het bevoegde gezag over hem uitoefent. Op papier wordt de burgemeester daarmee belast, maar wat betekent dat voor de onafhankelijkheid van de griffier?

De leden van de D66-fractie krijgen graag wat meer helderheid over de nieuwe te introduceren functie van griffier. In kleinere gemeente zal die functie van griffier vaak geen fulltime baan betekenen. Is het in dergelijke gevallen mogelijk dat de griffier zijn functie combineert met een andere

ambtelijke functie in de gemeente? Zijn er onverenigbaarheden verbonden aan de functie van griffier? Kiest/benoemt de raad zelf de griffier? De griffier (en eventuele medewerkers) vallen direct onder de burgemeester. Kan de griffier verzekerd zijn van medewerking van de rest van het ambtelijk apparaat en zo niet, wat zijn dan zijn bevoegdheden? In de memorie van toelichting wordt alleen gesproken over feitelijke informatie verschaffen aan raadsleden, maar hebben raadsleden ook niet behoefte aan andere vormen van ondersteuning zoals advisering? Zou het niet meer voor de hand liggen om naar een situatie toe te werken waarin er aparte ambtenaren speciaal voor raadsleden komen? De leden van de D66-fractie zouden zich voor kunnen stellen dat er op termijn, naast ambtenaren die voor het college werken, een aparte dienst (en wellicht ook gebouw) komt van ambtenaren die voor de raad werken en zij zouden graag vernemen hoe de regering een en ander ziet. Ook over het takenpakket van de griffier zouden de leden van de D66-fractie graag meer informatie willen ontvangen. Heeft deze alleen een taak op het gebied van informatieverstrekking of ook bij het bepalen van de agenda?

De leden van de D66-fractie hebben er op zich begrip voor dat voorlopig om vooral pragmatische redenen een raadsgriffier niet verplicht wordt gesteld. Zij constateren wel dat de «spagaat» waarin de secretaris van een gemeente zonder raadsgriffier komt te zitten niet is opgelost, maar eerder groter zal worden. De positie van een secretaris die tegelijkertijd griffier is, zal in een conflictsituatie tussen raad en college welhaast een onmogelijke zijn vermoeden deze leden. Graag zouden deze leden van de regering vernemen of het op den duur niet wenselijker is dat over de praktische problemen wordt heengestapt en een griffier verplicht wordt gesteld.

Wanneer overgegaan wordt naar een dualistisch bestel, is het naar de mening van de leden van de SGP-fractie een goede zaak dat de raad over een eigen griffier kan beschikken. Zij vragen of, wanneer de griffier geen eigen ambtelijke staf heeft, bijvoorbeeld in kleinere gemeenten, niet gauw het gevaar kan dreigen dat hij een aan de secretaris afhankelijke positie krijgt in het geheel van het ambtelijk apparaat en van hem te sterk afhankelijk wordt. Onderkent de regering dit?

De leden van de SGP-fractie leiden uit de memorie van toelichting (bladzijde 80) af dat de raadsgriffier mogelijk ook over een eigen staf kan beschikken. Zij vragen of het versterken van de raadsgriffier met een staf van medewerkers een voortvloeiende is van het recht op ambtelijke bijstand, of dat dit laatste recht meer betrekking heeft op het gebruik dat raadsleden sowieso al kunnen maken van ambtenaren die onder verantwoordelijkheid van de secretaris werken. Tenslotte vragen zij hoe de regering denkt over de ambtelijke verantwoordelijkheid en politieke aanspreekbaarheid van ambtenaren die exclusief voor de raad werken. Betekent de dualisering van het gemeentebestuur ook een «dualisering» van het ambtelijk apparaat, in de zin van een deel dat onder enkele verantwoordelijkheid van het college en een deel dat onder enkele verantwoordelijkheid van de raad werkzaam is?

#### *9.4 De aanstellingswijze van de secretaris en de andere gemeentelijke hoofdambtenaren*

In gemeenten die geen raadsgriffier benoemen, blijft de raad betrokken bij de aanstelling van de gemeentesecretaris. De regering stelt voor de huidige dubbele aanbeveling te vervangen door een enkelvoudige voordracht van het college aan de raad. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie betekent dat de facto dat de raad geen enkele keuzemogelijkheid heeft. Deze wordt de raad ontnomen. De enkelvoudige voordracht geeft de raad wel de mogelijkheid een onwielgevallige kandidaat af te wijzen. Zo dit gebeurt, zal er daarna opnieuw sprake zijn van een enkel-

voudige voordracht, zo vragen de leden van de VVD-fractie? Wordt de gemeenteraad daarmee niet een soort stempelmachine? Bevoegdheid en verantwoordelijkheid moeten een eenheid blijven. Gaarne krijgen deze leden op het bovenstaande een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of overwogen is de mogelijkheid te scheppen om een interim-gemeentesecretaris te benoemen, die de bevoegdheden van de secretaris mag uitoefenen? Zo neen, waarom niet.

Ten aanzien van de aanstelling van de griffier wordt gekozen voor een enkelvoudige voordracht van het college aan de raad, zo merken de leden van de CDA-fractie op. De enkelvoudige voordracht geeft de raad nog steeds de mogelijkheid een hem onwelgevallige kandidaat af te wijzen, zo staat in de memorie van toelichting. Maar is dat wel juist? Een voordracht heeft toch altijd een bindend karakter? Als er al sprake moet zijn van een enkelvoudige kandidatuur, moet het dan niet gaan om een enkelvoudige aanbeveling?

## **Hoofdstuk 10 Financiële gevolgen**

### *10.1 De omvang van de financiële gevolgen*

Kan de regering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, het bedrag van f 33 miljoen (€ 14 974 747) per jaar, de compensatie voor de vergoeding aan meer raadsleden, cijfermatig nader onderbouwen? Betreft het bedrag van f 33 miljoen een raming dan wel een definitief bedrag? Voor de leden van deze fractie is namelijk opmerkelijk dat de regering eerst stelt dat de kosten voor de vergoeding aan meer raadsleden worden geraamd op f 33 miljoen en dat vervolgens wordt voorgesteld een – kennelijk vaststaand bedrag – van f 33 miljoen structureel aan het Gemeentefonds toe te voegen.

Kan de regering, zo vragen deze leden, het bedrag van f 77 miljoen (€ 34 941 076) per jaar, de kosten voor de verplichte invoering van de lokale rekenkamer, nader specificeren?

Is naar oordeel van de regering het voornemen de gemeenten niet financieel te compenseren voor de verplichte invoering van de rekenkamer niet in strijd met de afspraken zoals gemaakt in het BANS-akkoord?

Heeft de regering ooit overwogen, nu in de toekomst wethouders geen lid van de gemeenteraad meer zullen zijn, de omvang van de gemeenteraad te verminderen en wel in die zin, dat het aantal raadsleden wordt verlaagd met het aantal dat overeenkomt met het aantal wethouders, zodat per saldo het aantal stoelen in de raadszaal gelijk blijft? Zo neen, waarom niet? Wat zijn de voor- en nadelen van een dergelijke verkleining van het aantal raadsleden, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Is bij de berekening van de financiële gevolgen ook rekening gehouden met de noodzaak om het aantal stoelen (en daarmee de ruimte) in de raadszaal te vergroten? Wat kunnen de kosten van eventuele bouwkundige aanpassingen in nú al (te) krappe raadszalen zijn? Gaarne krijgen deze leden van op het bovenstaande een antwoord van de regering.

De kosten van de door de regering voorgestelde invoering van de gemeentelijke rekenkamer wordt op f 77 miljoen per jaar geraamd. En die zouden uit de huidige bestaande budgetten kunnen en moeten worden betaald. Moet (à contrario) worden aangenomen dat gemeenten momenteel f 77 miljoen onnodig te veel spenderen ten gevolge van ondoelmatigheid of ondoeltreffendheid? Is er, met andere woorden, sprake van verspilde gemeenschapsgelden? Zo ja, waarom heeft de regering daar dan niet eerder iets aan gedaan? Als de regering de rekensom niet met harde cijfers en getallen kan onderbouwen, gaat zij dan het budget alsnog met f 77 miljoen verhogen, nog daargelaten de reserves van de leden van

de VVD-fractie tegen het verplicht stellen van een rekenkamer? Gaarne krijgen deze leden een antwoord op de hier gestelde vragen.

Aan het wetsvoorstel dualisering hangt een behoorlijke prijskaart. Zeker ook de verplichting van een lokale rekenkamer heeft aanzienlijke financiële gevolgen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een reactie op de stelling van de VNG dat alleen indien de regeling omtrent de rekenkamer een facultatief karakter krijgt, de gemeenten gevraagd kan worden zelf in de financiering bij te dragen.

### *10.2 Compensatie van de financiële gevolgen*

In de memorie van toelichting wordt gesteld, dat er geen compensatie voor de invoering van de gemeentelijke rekenkamer wordt geboden, omdat een goed functionerende rekenkamer zichzelf kan terugverdienen. De leden van de VVD-fractie vragen waar deze (gemakkelijke) rekensom op is gebaseerd.

De regering geeft aan geen compensatie te willen bieden voor de kosten van invoering van de gemeentelijke rekenkamer. De leden van de CDA-fractie delen die mening niet. Het is goed gebruik dat nieuw beleid dat door het Rijk aan de gemeenten verplicht wordt opgelegd vergezeld gaat van een daarbij behorende financiële vergoeding. De regering verwacht dat een goed functionerende rekenkamer zichzelf kan terugverdienen als haar adviezen ter harte worden genomen. Is deze verwachting, evenals de raming van de kosten, gebaseerd op de ervaringen met de al bestaande rekenkamer van de gemeente Rotterdam?

Wat voor mogelijkheden heeft een Rekenkamer om feitelijk «geld terug te verdienen»?

In het wetsvoorstel worden voorts de financiële gevolgen van de incompatibiliteit van wethouderschap en raadslidmaatschap gecompenseerd. Wat geen aandacht heeft gekregen is de financiële compensatie voor uitbreiding van het bestuursinstrumentarium van de gemeenteraad. Het instrumentarium aan formele, wettelijk vastgelegde, bevoegdheden van de raad wordt weliswaar uitgebreid, maar de vraag is wel op welke wijze deze bevoegdheden stevig kunnen worden gebruikt. Dat kost geld. Als de regering wel de hierboven genoemde gevolgen van de incompatibiliteiten compenseert, is het dan niet logisch dat ook financiële compensatie wordt geboden voor de versterking van de ondersteuning van de gemeenteraden? Volgens de leden van de CDA-fractie moet ook op dit punt (ondersteuning) gestreefd worden naar een evenwichtige machtsbalans tussen raden en colleges teneinde de afhankelijkheid van de raden ten opzichte van de colleges te verminderen. Deelt de regering deze mening?

## **Hoofdstuk 11 Inwerkingtreding**

De leden van de CDA-fractie zijn het eens met de regering op het punt van de algemene ingangsdatum: 7 maart 2002. Voor gemeenten waar als gevolg van eerdere verkiezingen geen raadsverkiezingen zijn in 2002, gaat de wet in per 1 januari 2003. kan de regering aangeven waarop deze keuze is gebaseerd? Is ook overwogen om pas bij de nieuwe verkiezingen in 2006 in deze gemeenten de wet te laten ingaan? Waarom is daar niet toe overgegaan? Wat is de mening van de betreffende gemeenten? Het is deze leden niet duidelijk waarom een aantal artikelen een andere ingangsdatum zou moeten hebben. Tevens willen zij graag duidelijkheid van de regering welke artikelen dan worden bedoeld.

Kan de regering nader motiveren waarom er voor is gekozen om gemeenten die een gemeentelijke herindeling achter de rug hebben en gemeenten die binnenkort worden heringedeeld tussentijds te confronteren met wethouders van buiten de raad, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Heeft de regering overwogen om dualisering in die gemeenten op te schorten tot de reguliere gemeenteraadsverkiezingen in 2006 en zich daarbij gerealiseerd dat er op deze manier vergelijkingsmateriaal ontstaat, dat voor een evaluatie kan worden gebruikt?

#### *Evaluatie*

Het wetsvoorstel beoogt een ingrijpende wijziging van het functioneren van het gemeentebestuur, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Enerzijds worden institutionele veranderingen voorgesteld of institutionele mogelijkheden geopend. Anderzijds wordt gestreefd naar een cultuuromslag in gemeenteraden en colleges. De inwerkingtreding van de wet is voorzien op korte termijn, en wel onmiddellijk na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002. Op welke wijze is voorzien in evaluatie van de wettelijke bepalingen, nu niet gekozen is voor de mogelijkheid van proefprojecten? Welke doelstellingen zijn aan te geven, waaraan de werking van de wet kan worden getoetst?

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn benieuwd of er in het voorstel is voorzien in een evaluatiemoment. Zij vragen of op een zeker moment, na aanvaarding van het wetsvoorstel, wordt nagegaan of met het hele dualiseringsproces ook werkelijk is bereikt wat nu wordt gehoopt.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I**

#### Onderdeel C

##### *Artikel 13*

Wanneer, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, wordt een voorziening voor externe klachtbehandeling voor gemeenten wettelijk verplicht?

In artikel 13 worden die betrekkingen weergegeven die onverenigbaar zijn met het raadslidmaatschap. De regering stelt dat in het wetsvoorstel dat het externe klachtrecht regelt, zal worden voorzien in de incompatibiliteit van het raadslidmaatschap en de functie van gemeentelijke ombudsman. De leden van de VVD-fractie vragen waarom dit niet reeds thans wettelijk wordt geregeld. Ook nu al zijn er gemeenten die een ombudsman hebben. De ombudsman oordeelt over een klacht die op de gemeente betrekking heeft. Het is dus per definitie onjuist om de functies van raadslid en ombudsman te kunnen combineren. Er is sprake van een ongewenste functionele verwevenheid. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Het raadslidmaatschap is niet verenigbaar met het lidmaatschap van de rekenkamer van de gemeente. Dit is evenwel anders als iemand raadslid is in de ene gemeente en lid van de rekenkamer in een andere gemeente. Dit wordt dus niet wettelijk uitgesloten. Wel stelt de regering dat het aan de raad is, die de leden van de rekenkamer benoemt, of dit een wenselijke combinatie van functies is. Betekent dit, dat de regering van mening is, dat deze functies eigenlijk niet te verenigen zijn? Heeft dit niet iets half-



slachtigs in zich? Het is wettelijk toegestaan, maar aan de andere kant, kan de raad het verbieden. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

In de memorie van toelichting wordt gesteld, dat het mogelijk is om ook in andere wetten functies met het raadslidmaatschap onverenigbaar te verklaren. Komt het de overzichtelijkheid niet ten goede, als alle functies die met het raadslidmaatschap onverenigbaar zijn in de Gemeentewet worden opgenomen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Naar de mening van de leden van de SGP-fractie gaat de regering in de memorie van toelichting (bladzijde 88) te gemakkelijk voorbij aan de gevolgen van de dualisering voor de omvang van het gemeentebestuur. Als voorbeeld kan genoemd worden een gemeente met 8 000 inwoners, een raad van 13 zetels en een college met twee wethouders. Stel dat onder het huidige bestel een denkbeeldige partij Gemeentebelangen vier zetels heeft en één wethouder in het college. Na invoering van het duale bestel (13 raadszetels en daarnaast een college van burgemeester en twee wethouders) is die ene wethouder geen raadslid meer, maar heeft Gemeentebelangen er wel een bestuurder/politicus bij. Dat geldt niet voor een denkbeeldige partij Lokaal Groen, die met twee zetels in de raad geen deel uitmaakte van het college. Deze situatie zou met praktijkvoorbeelden rijk geïllustreerd kunnen worden. Er treedt derhalve een niet te ontkennen verschuiving op in machtsverhouding die altijd ten gunste is van de partijen die deel (gaan) uitmaken van het college. Weliswaar blijven binnen de raad, wanneer we dit orgaan geïsoleerd bezien, de verhoudingen hetzelfde, zoals de regering terecht opmerkt op p. 26 van het Nader Rapport, maar binnen het geheel van het gemeentebestuur veranderen die verhoudingen toch feitelijk ten gunste van de collegepartijen, zo vragen deze leden?

#### Onderdeel G

##### *Artikel 21, tweede lid*

Het tweede lid van artikel 21 voorziet in de mogelijkheid dat wethouders door de raad worden uitgenodigd om in de raadsvergadering aanwezig te zijn en aan de beraadslagingen deel te nemen. Dit betekent dus dat niet per definitie alle collegeleden bij de raadsvergaderingen aanwezig zijn. De leden van de VVD-fractie vragen of dit, gelet op de eenheid van beleid van het college, wel een goede zaak is. Wat vindt de regering van de gedachte om wethouders, met het oog op de verantwoording en de eenheid van beleid, het recht te geven toch bij de gemeenteraadsvergaderingen aanwezig te laten zijn. Hetzelfde zou voor besloten raadsvergaderingen kunnen gelden (artikel 23 van de Gemeentewet). Interne zaken van de raad kunnen dan zonder collegeleden worden besproken. Dit zou dan wel nadrukkelijk moeten worden vastgelegd. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De regering brengt artikel 69 van de Grondwet, dat betrekking heeft op de aanwezigheid van ministers en staatssecretarissen in de vergaderingen van de Tweede Kamer, naar voren. Wordt door de regering op grond van de redenering en motivering ten aanzien van (dualistische) wethouders overwogen om artikel 69 van de Grondwet aan te passen? Zo neen, waarom dan volharden in verschillen tussen nationale bewindspersonen en wethouders, gelet op de slechts marginale verschillen?

Artikel 21, tweede lid, laat de mogelijkheid open dat een wethouder kan weigeren in de raad te verschijnen. De leden van de CDA-fractie vragen de

regering te onderbouwen waarom zij een dergelijke mogelijkheid willen creëren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie voelen in zekere mate voor de suggestie van de VNG dat wethouders gerechtigd zijn aanwezig te zijn tijdens raadsvergaderingen deel te nemen aan de beraadslagingen tenzij de raad dit één of meer wethouders ontraadt. Zij onderschrijven de gedachte dat de kern van de vernieuwingsimpuls de interactie tussen raad en wethouders vormt. Zij vragen de regering te reageren op een vorm van spreekrecht van wethouders tijdens deze bijeenkomsten.

#### Onderdeel I

##### *Artikel 33*

In artikel 33 wordt het recht op ambtelijke bijstand voor raadsleden geregeld. De raad moet daartoe een verordening opstellen. Deze moet uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden vastgesteld. Waarom is gekozen voor een termijn van drie jaar? Is dit niet een te lange periode? Het gaat immers om een voor raadsleden zeer belangrijk recht. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

#### Onderdeel J

##### *Artikel 35*

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering waaraan gedacht moet worden als de uitkomst van de college-onderhandelingen niet de vrucht is van onderhandelingen tussen een aantal fractievoorzitters. Wie schrijft vervolgens de toelichting over het verloop van de (eventueel mislukte) collegeonderhandelingen waarvan de burgemeester mededeling doet?

In artikel 35 wordt geregeld, dat de burgemeester mededeling doet over de uitkomst van de college-onderhandelingen, zo merken de leden van de VVD-fractie op. De burgemeester kan zijn mededeling vergezeld doen gaan van een toelichting, waarin ook wordt ingegaan op het verloop van de college-onderhandelingen. Is het niet een vreemde structuur, als een burgemeester bij de college-onderhandelingen (al dan niet bewust) buiten spel is gehouden? Is het (dan) niet logischer om het college-akkoord en de collegesamenstelling te laten toelichten door de coalitiepartners zelf in plaats van door een burgemeester – buiten – spel? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Artikel 35 handelt over het collegeprogramma. Waarom wordt in de wet gesproken over een collegeprogramma terwijl a) uit andere wetsartikelen blijkt dat er geen collegeprogramma behoeft te zijn en b) de raad als zodanig formeel geen zeggenschap heeft over het collegeprogramma, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

#### Onderdeel K

##### *Artikel 36a*

Voorgesteld wordt dat de raad ontheffing kan verlenen van het vereiste van ingezetenschap van een wethouder. Welke criteria zullen daarbij worden gehanteerd, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Overigens vragen zij, in verband met de relatie bestuur–bestuurde, of het wel verstandig is dat de raad ontheffing kan verlenen van het vereiste van ingezetenschap. Wordt het wethouderschap dan niet potentieel een erg

technische taak? Wordt dit dan geen precedent voor het raadslidmaatschap? Mag een wethouder dan ook nog in het buitenland wonen (bijvoorbeeld in de grensstreek)? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

#### Onderdeel N

##### *Artikel 41c, eerste lid*

Dit artikel handelt over het verlenen van ontheffing door gedeputeerde staten van enkele voor wethouders verboden handelingen. De leden van de CDA-fractie vragen een nadere verduidelijking op dit punt. Wat wordt bedoeld? En waarom en op basis waarvan kan die ontheffing worden verleend? Wordt dat aan de raad ter kennis gebracht?

#### Onderdeel O

##### *Artikel 42*

Als na zes weken na de eerste vergadering van de raad in nieuwe samenstelling niet de helft van het nieuwe college is benoemd, treedt het oude college toch af. De burgemeester zal in dat geval tijdelijk de plaats van het college innemen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom er niet voor is gekozen om het «oude» college in demissionaire staat haar werk te laten voortzetten totdat het nieuwe college voor tenminste de helft is samengesteld. Wat hierbij opvalt is dat de regering betwijfelt in hoeverre huidige wethouders over een direct electoraal mandaat beschikken. Raadsleden worden immers als raadslid gekozen. In de nieuwe situatie hebben wethouders echter helemaal geen direct mandaat. De regering kan dus niet ontkennen dat de nieuwe wethouder straks minder eigen democratisch mandaat van de bevolking bezitten.

#### Onderdeel U

##### *Artikel 49*

Evenals op dit moment kan de raad besluiten tot ontslag van een of meerdere wethouders. Op dat ontslagbesluit worden de artikelen 4.8 en 8.1 Awb niet van toepassing verklaard. Op grond van het niet van toepassing zijn van artikel 8.1 Awb vervalt het beroep op de bestuursrechter. Hoewel het bij een ontslag van een wethouder vaak gaat om een ontslag om politieke redenen kan er naar het oordeel van de leden van de D66-fractie toch aanleiding zijn beroep tegen dat ontslag in te stellen om eventuele fouten cq onevenwichtigheden in dat ontslag te herstellen. In de Gemeentewet was dit beroep toch ook gehandhaafd, waarom dat dan nu laten vervallen? Met de Raad van State achten deze leden enige reden om voor het uitzonderlijke geval dat een dergelijk beroep toch zin kan hebben, dit te laten voortbestaan. Ook kan een schadevergoeding in een concreet geval geëigend zijn.

De argumentatie bij het doen vervallen van de afkoelingsperiode tussen de motie van wantrouwen en het besluit tot ontslag van een wethouder heeft de leden van D66-fractie nog niet overtuigd. Hoewel een motie van wantrouwen niet altijd uit de lucht komt te vallen, kan er toch reden zijn om een wethouder enige tijd voor de voorbereiding van het finale debat te gunnen. Wellicht zou kunnen worden overwogen in beginsel een afkoelingsperiode te laten voortbestaan, maar de mogelijkheid te introduceren dat de betrokken wethouder kan aangeven van een dergelijke periode te willen afzien.

## Onderdeel V

### *Artikel 50*

Is de stelling dat de raad niet lichtvaardig tot het aanvaarden van een motie van wantrouwen zou besluiten, gebaseerd op onderzoeksgegevens, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

Zo ja, kunnen die worden overlegd?

## Onderdeel Y

### *Artikel 53a*

Een belangrijke reden voor indiening van het voorliggende wetsvoorstel was het feit dat colleges vaak te weinig collegiaal bestuurden, zo constateren de leden van de SGP-fractie. In de memorie van toelichting ligt sterk de nadruk op de eenheid van het collegebeleid en de rol die de burgemeester daarin kan vervullen (artikel 53a). De leden van de SGP-fractie hebben in het hoofdstuk over het college een beschouwing gemist over het innemen van minderheidsstandpunten door leden van het college. Zij vragen de regering in te gaan op de vraag of het innemen van minderheidsstandpunten in een dualistisch bestel moeilijker wordt dan in het huidige monistische model. Zeker in afspiegelingscolleges moet daar immers ruimte voor blijven, zo geven zij de regering in overweging.

## Onderdeel FF

### *Artikel 77, tweede lid*

Voorgesteld wordt het begrip «oudste lid in jaren van de raad» te vervangen door het begrip: «het oudste lid in leeftijd van de raad». Is het niet verstandiger om hier van te maken: «het oudste lid in anciënniteit», dus qua aantal jaren ervaring als raadslid? Het «oudste lid in leeftijd» kan immers in theorie een zeer onervaren iemand in de politiek zijn. Het is in zo'n situatie de vraag of daarmee het voorzitterschap van de raad wel altijd wordt gediend? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een nadere onderbouwing van het voorstel om een door de raad aan te wijzen raadslid te belasten met de waarneming van het burgemeesterschap. In het bijzonder als het gaat om waarneming voor een langdurige periode.

## Onderdeel II

### *Artikel 81a*

In het wetsvoorstel worden gemeenten verplicht gesteld om een onafhankelijke lokale rekenkamer in te stellen. De leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen voorstellen dat naar het oordeel van de regering de instelling van een rekenkamer een versterking betekent voor de controle en verantwoording, maar zij kunnen de verplichte instelling ervan niet onderschrijven. De vrijheid van gemeenten om hun eigen huishouding te voeren is daarvoor een belangrijke reden. In het licht van deze verplichting vragen deze leden de minister aan te geven hoe hij omgaat met de motie Noorman-Den Uyl / Luchtenveld (31-08-2001) waarin de Tweede Kamer zich heeft uitgesproken tegen het dwingend voorschrijven van een dergelijke gemeentelijke rekenkamer (overigens daarin gesteund door de Staatscommissie, de Raad van Staten en de VNG). Nadat de nodige ervaringen zijn opgedaan, kan de balans worden opgemaakt en kan een

verantwoorde beslissing worden genomen over het verplichten van een dergelijke rekenkamer. Daarnaast vragen deze leden waarom niet is gekozen voor een rekenkamer die deels bestaat uit raadsleden. In een aantal gemeenten is dat nu al de praktijk. Op die manier behoudt de gemeente ruimte voor de lokale voorkeur voor de manier waarop de rekenkamer gestalte krijgt, zolang de onafhankelijke en controlerende taak van zo'n rekenkamer niet in het geding komt. Bij een rekenkamer moeten raadsleden die er geen zitting in hebben, wel een onderzoeksopdracht kunnen geven aan die rekenkamer.

#### *Artikel 81f*

In artikel 81f zijn de betrekkingen opgenomen die niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de rekenkamer kunnen worden bekleed. De opsomming is niet limitatief. In bijzondere wetten kunnen betrekkingen worden genoemd die niet verenigbaar zijn. Is het niet beter om alle betrekkingen die onverenigbaar zijn in artikel 81f te vermelden? Komt dat de overzichtelijkheid niet ten goede? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

In artikel 81f en volgende worden de incompatibiliteiten voor de leden van de rekenkamer geregeld, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Deze opsomming is niet limitatief. Wat betekent dit in praktische zin? Kunnen er door de individuele gemeenteraden nadere incompatibiliteiten worden gesteld?

Personeel dat voor de rekenkamer werkt mag niet tevens voor het gemeentebestuur werken. Dat is juist, maar dat betekent toch ook dat in geval van een gezamenlijke rekenkamer dat personeel niet mag werken voor een van de aangesloten gemeenten? Als dat zo is, wordt dat dan voldoende afgedekt door de nu voorliggende wettekst?

#### *Artikel 81i, tweede lid*

De rekenkamer moet haar reglement van orde ter kennisneming aan de raad sturen, zo merken de leden van de CDA-fractie op. De rekenkamer wordt ingesteld door de raad. Waarom is niet overwogen om de raad de bevoegdheid te geven tot het vaststellen van het reglement van orde van de Rekenkamer?

#### *Art. 81j, tweede lid*

Waarom bepaalt het college hoeveel ambtenaren voor de rekenkamer nodig zijn ten einde dit instituut goed te laten functioneren? Zou het niet meer voor de hand liggen de raad hierover te laten beslissen, aangezien de rekenkamer met name functioneert als instituut dat de raad moet ondersteunen bij het vervullen van de controlerende taken, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Onderdelen JJ en KK

#### *Artikel 82*

Artikel 82 gaat over de raadscommissies. In lid 2 is bepaald, dat de burgemeester en de wethouders geen lid kunnen zijn van een raadscommissie. Waarom is hier het woord «kunnen» opgenomen? Waarom is er niet bepaald, dat de burgemeester en de wethouders geen lid van een raadscommissie zijn? Vloeit dat niet voort uit de dualisering? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

### *Artikel 82a*

Artikel 82a gaat over de bestuurscommissies. In lid 2 is bepaald, dat de burgemeester en de wethouders geen lid van een door de raad ingestelde bestuurscommissie kunnen zijn. Tevens is bepaald dat leden van de raad geen lid van een door het college of de burgemeester ingestelde bestuurscommissie kunnen zijn. Waarom is hier gekozen voor het woord «kunnen»? Waarom is niet bepaald dat de hier bedoelde functionarissen geen lid van de bedoelde commissies zijn? Vloeit dat niet voort uit de dualisering? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Geldt de regeling voor immuniteit en verschoning ook voor die leden die geen mandaat van de kiezer hebben? Mogen bijvoorbeeld extremistische sympathisanten, niet zijnde raadsleden, dan een tijdje ongestraft hun gang gaan? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Onderdeel OO

### *Artikel 87*

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven wanneer er sprake is van een zodanige omvang van delegatie van bevoegdheden aan een deelgemeentebestuur, dat de deelraad als algemeen vertegenwoordigend lichaam moet worden aangemerkt en wie bepaalt eigenlijk dat er sprake is van een algemeen vertegenwoordigend lichaam?

Onderdeel RR

### *Artikel 89, derde lid*

Het derde lid van de artikelen 89 en 90 biedt de mogelijkheid te regelen, dat na de verkiezing van de leden van de deelraad, het lidmaatschap van het dagelijks bestuur tijdelijk kan worden gecombineerd met dat van de deelraad, in afwachting van de benoeming van nieuwe leden van het dagelijks bestuur. Waarom is er hier gekozen voor een «kan-bepaling»? Waarom wijkt deze regeling af van de regeling voor de gemeenten? De deelraden zijn net als de gemeente algemeen volksvertegenwoordigende lichamen. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de regering.

Onderdeel SS

### *Artikel 90*

In artikel 90 zijn de met het lidmaatschap van het dagelijks bestuur van een deelgemeente onverenigbare betrekkingen opgenomen. Het gaat om een niet limitatieve opsomming van onverenigbare betrekkingen. Betekent dat dat in bijzondere wetten ook nog sprake kan zijn van onverenigbare betrekkingen? Komt het de overzichtelijkheid niet ten goede, als alle onverenigbare betrekkingen in één wet zijn opgenomen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Onderdeel AAA

### *Artikel 101*

De leden van de SGP-fractie vragen de regering of het wenselijk is om *in het algemeen* de positie van het college bij schorsing en ontslag van de

gemeentesecretaris te versterken, ook als de raad niet overgaat of overgegaan is tot aanstelling van een eigen griffier. Ook vragen zij naar het oordeel van de regering over de suggestie van de VNG om ook de benoeming van een interim gemeentesecretaris wettelijk te regelen.

Onderdeel CCC

*Artikel 103, tweede lid, en artikel 106*

Waarom bepaalt artikel 103, tweede lid, dat alleen het college de instructie opstelt met nadere regels betreffende de taak en bevoegdheid van de gemeentesecretaris? Juist in gemeenten die geen gebruik maken van de bevoegdheid die artikel 107, eerste lid, schept om een eigen griffier te benoemen, staat immers de secretaris ook geheel ten dienste van de raad, en zou de raad betrokken moeten zijn bij het opstellen van de instructie ex artikel 103, tweede lid, zo menen de leden van de SGP-fractie. Dezelfde argumentatie zou gebruikt kunnen worden om artikel 106 ongewijzigd te laten. Zou een gedeelde bevoegdheid niet meer voor de hand liggen?

Onderdeel TTT

*Artikel 155b*

Het is de leden van de fractie van de ChristenUnie onduidelijk in welke gevallen documenten het belang van de Staat raken, waarbij de belangen van de Europese Unie in het geding zouden zijn (memorie van toelichting, bladzijde 37). De regering stelt dat een document dan alleen kan worden overlegd na toestemming van deze bewindspersoon. Deze leden vragen om welke informatie dit precies gaat. Zij vragen of het in dit geval gaat om de gevoelige informatie waarover in de nieuwe Eurowob specifieke bepalingen zijn opgenomen.

Onderdeel VVV

*Artikel 159*

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het stellen van regels over de ambtelijke organisatie exclusief aan het college wordt toegekend. Immers, in gemeenten waar een griffier voor de raad en een bijbehorende ambtelijke staf ingesteld is, zal het wenselijk zijn dat ook de raad betrokken wordt bij het stellen van bedoelde regels.

Onderdeel WWW

*Artikel 160*

De bevoegdheid te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen is neergelegd bij het college. De raad kan alleen nog maar bedenkingen aanbrengen. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie staat dit op gespannen voet met de kaderstellende bevoegdheid van de raad. Voor de publiekrechtelijke taken kent het wetsvoorstel een onderscheid tussen regelgevende bevoegdheid, de bevoegdheid om de uitvoering te normeren en de bestuursbevoegdheid. Waarom ook niet een dergelijk systeem voor de privaatrechtelijke rechtshandelingen? De leden van de CDA-fractie zetten tevens vraagtekens bij de aansluiting van dit punt op de wet FIDO en de zo zeer gewenste financiële transparantie. Zij vragen de regering dit punt nader te overwegen.

#### *Artikel 160, eerste lid, onder d*

Wordt, gezien het feit dat art. 160, eerste lid, onder d, de ontslagbevoegdheid exclusief aan het college toebedeeld wordt, de raad ook betrokken bij het ontslag van voor de raadsgriffie werkzame ambtenaren, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Onderdeel GGGG

#### *Artikel 184, vierde en vijfde lid*

Om welke reden, zo vragen de leden van de SGP-fractie, heeft de rekenkamer zich ten opzichte van het college te verantwoorden over voorgenomen onderzoek of het doen van mededelingen, en niet aan de raad?

### **Artikel III**

Onderdelen A, B, C en D

Tegen het besluit tot toelating van een lid van de gemeenteraad staat, anders dan tegen het besluit tot toelating van een lid van de Tweede Kamer, beroep open. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of er nog reden is voor het handhaven van deze bepaling voor toekomstige gemeenteraadsleden.

Voorts vragen deze leden de regering wat de pro's en contra's zijn om de termijnen voor toelating van gekozen leden in alle gremia (Tweede Kamer, Provinciale Staten en Gemeenteraad) gelijk te stellen. Heeft de regering dat ooit overwogen?

De regering kiest er niet voor om de eerste samenkomst van de gemeenteraad nog verder te vervroegen. Daaraan zou namelijk het nadeel kleven dat er minder gelegenheid is voor het herstellen van fouten, terwijl het voordeel bij gemeenten niet op dezelfde wijze als bij de Tweede Kamer speelt. Geldt dit vergelijkenderwijs dan ook niet voor een vroegere bijeenkomst van de Tweede Kamer? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

### **Artikel IV**

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering aan te geven op welke wijze de gevolgen van de dualisering van het gemeentebestuur voor intergemeentelijke bestuursvormen zullen worden vormgegeven? Zal de visie van de regering hierop, die op afzienbare termijn is toegezegd, aan de Tweede Kamer worden toegezonden voorafgaand aan de verwachte plenaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel?

De leden van de D66-fractie begrijpen dat nog niet alle consequenties van het wetsvoorstel tot in de finesses onder ogen kunnen worden gezien. Maar vinden het jammer dat de regering helemaal niet ingaat op de gevolgen voor gemeenschappelijke regelingen. De gevolgen voor gemeenschappelijk regelingen zullen er volgens deze leden ongetwijfeld zijn. De besturen van de stadsgewesten worden bijvoorbeeld gevormd door een combinatie van burgemeesters, wethouders en raadsleden uit de betreffende regio. Zal dit niet tot enorme rolverwarring leiden, wanneer in eigen gemeente zo'n cultuuromslag als dualisme plaatsvindt? Kan de regering vooruitlopend op de toegezegde notitie al iets meer duidelijkheid geven over de gevolgen van het wetsvoorstel voor gemeenschappelijke regelingen en de mogelijke problemen?



## **Artikel V**

Ten aanzien van de termijn tot vaststelling van gedragscodes, verzoeken de leden van de PvdA-fractie nader aan te geven waarom daarvoor maar liefst drie jaar kan worden uitgetrokken en waarom deze termijn als alleszins redelijk wordt beschouwd.

De regering stelt dat een termijn van drie jaar voor het vaststellen van de diverse voorgeschreven verordeningen en gedragscodes alleszins redelijk lijkt. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom is gekozen voor een termijn van drie jaar.

## **Artikel XII**

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een overzicht van die artikelen en/of onderdelen uit het voorliggende wetsvoorstel die niet op 7 maart 2002, maar op een later tijdstip in werking treden. Graag vernemen deze leden tevens voor deze artikelen en/of onderdelen afzonderlijk het (afwijkende) tijdstip waarop de regering voornemens is deze van kracht te laten worden. Deze leden dringen erop aan dit overzicht, bijvoorbeeld als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag, voorafgaand aan de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer te zenden.

De voorzitter van de commissie,  
De Cloe

De griffier voor dit verslag,  
Bregman

