

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 augustus 2001

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	2	Hoofdstuk 6 De burgemeester	56
1.1 Het belang van dualisering voor de lokale democratie	2	6.1 Algemeen	56
1.2 Dualisering en Grondwet	6	6.2 Nieuwe bevoegdheden van de burgemeester	58
1.3 Voorgeschiedenis en samenhang met andere wetsvoorstellen	11	Hoofdstuk 7 De rekenkamer	60
1.4 Structuur en cultuur	13	7.1 De wenselijkheid van een gemeentelijke rekenkamer	60
1.5 Reacties op het voorontwerp van wet	16	7.2 Samenstelling van de rekenkamer	66
		7.3 De gemeenschappelijke rekenkamer	66
Hoofdstuk 2 De gemeente als politieke institutie	17	Hoofdstuk 8 De commissies	66
Hoofdstuk 3 Vormgeving van een dualistisch stelsel in de systematiek van de Gemeentewet	19	8.1 Het commissiestelsel in gedualiseerde verhoudingen	66
3.1 Gemeentelijke bestuursorganen	19	8.2 Deelgemeentebesturen	70
3.2 De burgemeester als bewaker van het collegiaal bestuur	19	Hoofdstuk 9 De ambtelijke organisatie	73
Hoofdstuk 4 De raad	20	9.1 Het ambtelijk apparaat en een gedualiseerd stelsel	73
4.1 De positie van de raad in het algemeen	20	9.3 De raadsgriffier	73
4.2 Versterking van de verordenende bevoegdheid	21	Hoofdstuk 10 Financiële gevolgen	77
4.3 Versterking van de controlerende functie	27	10.1 De omvang van de financiële gevolgen	77
4.4 Het recht van onderzoek van de raad	32	10.2 Compensatie van de financiële gevolgen	79
4.5 Versterking van de financiële functie	36	Hoofdstuk 11 Inwerkingtreding	80
4.6 De indemniteitsprocedure	40	Artikelsgewijze toelichting	82
4.7 Kaderstelling door de raad	42		
Hoofdstuk 5 Het college van burgemeester en wethouders	43		
5.1 Ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap	43		
5.2 Dualisering van de bestuursbevoegdheden	50		

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1. Het belang van dualisering voor de lokale democratie

Algemeen

Ik heb met vreugde kennisgenomen van de brede steun van de Tweede Kamer voor het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur. Deze steun betreft zowel de hoofdlijnen als de verdere uitwerking van de wijze waarop de regering voornemens is uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie». Met de leden van de fracties van PvdA en D66 ben ik van mening dat de Staatscommissie een gedegen studie naar het belang en de werking van de lokale democratie heeft verricht en over het algemeen deugdelijke oplossingen heeft voorgesteld voor de problemen waarmee onze lokale democratie te kampen heeft. De positieve houding van de meeste fracties ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel maakt het, naar het zich thans laat aanzien, mogelijk de door de leden van veel fracties gewenste inwerkingtreding van het nieuwe stelsel te laten plaatsvinden met ingang van de nieuwe raadsperiode, dat wil zeggen op de dag na de raadsverkiezingen van 6 maart 2002.

Ik zie de invoering van het gedualiseerde bestuursstelsel met ingang van de nieuwe raadsperiode met vertrouwen tegemoet, omdat de afgelopen maanden is gebleken dat de steun voor dit nieuwe stelsel in gemeentelijke kring toeneemt. Veel gemeenten zijn inmiddels begonnen met de voor de invoering van het nieuwe stelsel noodzakelijke voorbereidingen; andere zullen dat op korte termijn doen. Deels betreffen deze voorbereidingen activiteiten die na 2002 dwingend zijn voorgeschreven, bijvoorbeeld het opstellen van bepaalde verordeningen. Voor een ander deel gaat het om het nu al doordenken van de gevolgen van bepaalde veranderingen in het stelsel, bijvoorbeeld de andere verhouding tussen raad en college.

Nota van wijziging

Mede naar aanleiding van de in het verslag gemaakte opmerkingen heb ik een nota van wijziging vastgesteld (Kamerstukken II, 2000/2001, 27 751, nr. 6). De wijzigingen betreffen naast redactionele verbeteringen of het herstel van technische fouten ook enkele inhoudelijke aanpassingen. Deze aanpassingen worden in de nota van wijziging en de nota naar aanleiding van het verslag toegelicht.

Verband dualistische bestuursinrichting en dualistische politiek

De leden van onder andere de VVD-fractie onderschreven de analyse van de regering en de Staatscommissie dat de gemeentelijke bestuurspraktijk zich gestaag in dualistische richting heeft ontwikkeld, waardoor er een verschil is ontstaan tussen het formele gemeentewettelijke bestuursmodel en de bestuurlijke werkelijkheid. Deze leden steunden daarom in principe het door middel van dit wetsvoorstel uitgewerkte streven om duidelijkheid te scheppen over de posities van de raad en het college. Ook de leden van de fractie van het CDA spraken hun steun uit voor modernisering van het lokaal bestuur door middel van ontvlechting van posities en bevoegdheden.

De leden van de fractie van GroenLinks waren niet onverdeeld gelukkig met de uitwerking die in het wetsvoorstel aan het begrip dualisme wordt gegeven. Het onderscheid tussen een dualistisch ingerichte bestuursinrichting en een dualistische politiek lijkt in het wetsvoorstel over het hoofd

te worden gezien, aldus deze leden. De landelijke politieke verhoudingen worden als maatstaf genomen, waar institutioneel dualisme gepaard gaat met monistische politiek. De leden van de fractie van de SP stelden zich op het standpunt dat er geen aanwijzingen zijn voor het positieve oorzakelijke verband tussen dualisering van het gemeentebestuur en vergroting van de aantrekkelijkheid van de gemeentelijke democratie. De leden van de SGP-fractie betreurden het dat niet eerst een fundamentele discussie over de noodzaak van de invoering van een dualistisch stelsel is gevoerd. In reactie op een daartoe strekkende opmerking van de leden van de fractie van GroenLinks, constateer ik dat het voorliggende wetsvoorstel per definitie is gericht op de institutionele aspecten van de dualisering, omdat de Gemeentewet daar nu eenmaal betrekking op heeft. De Staatscommissie heeft zich bij het formuleren van haar voorstellen echter laten leiden door de vraag welk effect bepaalde institutionele ingrepen zouden hebben op het feitelijk functioneren van de gemeentepolitiek. Het politieke systeem op landelijk niveau heeft daarbij niet als voorbeeld gefungeerd. De Staatscommissie heeft – anders dan de leden van de fractie van de SP menen – aannemelijk gemaakt dat de door haar voorgestelde wijzigingen in het formele stelsel waarschijnlijk ook het beoogde positieve effect zullen sorteren. Absolute zekerheid kon daarbij uiteraard niet worden geboden. Verder stelde de Staatscommissie dat het van belang was dat er – naast de wijzigingen in het formele stelsel en hun verwachte positieve effecten – ook gewerkt moet worden aan een cultuurverandering in dualistische zin. Dit standpunt is overgenomen door de regering en de VNG. Door middel van de door de VNG en mijn ministerie opgezette Vernieuwingsimpuls «Dualisme en lokale democratie» wordt dit proces van cultuurverandering bevorderd.

Mogelijkheden voor bestuurlijke vernieuwing binnen het monistische stelsel

De leden van de fractie van de ChristenUnie meenden dat nog geen overtuigend antwoord is gegeven op de vraag of een wettelijk verplichte dualisering voor alle gemeenten wenselijk is. Deze leden misten een beschouwing over de mogelijkheden tot bestuurlijke vernieuwing binnen het huidige monistische stelsel. Zij bepleitten meer vrijheid voor gemeenten om zelf keuzes te maken uit de geboden mogelijkheden voor een meer dualistisch bestuur.

De Staatscommissie is in haar rapport uitvoerig ingegaan op de vraag waarom dualisering van het gemeentebestuur noodzakelijk is. Daarbij zijn de feitelijke bestuursverhoudingen, de hoofdproblemen inclusief, in de Nederlandse gemeenten behandeld (hoofdstuk 5). Daaraan voorafgaand heeft de Staatscommissie in hoofdstuk 3 van haar rapport stil gestaan bij het debat over en de ontwikkeling van het gemeentelijk bestel sinds de 19e eeuw. De conclusie van de Staatscommissie was dat er geen verdere mogelijkheden meer zijn om binnen het huidige overwegend monistische formele stelsel bevredigende oplossingen voor de door haar gesignaleerde hoofdproblemen van de lokale democratie te vinden.¹ Deze visie van de Staatscommissie wordt door de regering gedeeld. De mogelijkheden voor bestuurlijke vernieuwing binnen het formele monistische stelsel zijn dus gering als het gaat om het oplossen van de bedoelde hoofdproblemen, met name het vraagstuk van de onduidelijke rollen van de gemeentelijke bestuursorganen. Met de Staatscommissie ben ik van mening dat een ingrijpende structuurverandering nodig is om de gewenste culturomslag mogelijk te maken. De urgentie van de met dit wetsvoorstel beoogde structuurverandering laat zich niet verenigen met een vrijblijvende aanpak. Een overwegende mate van keuzevrijheid ten aanzien van structurerende elementen uit het nieuwe formele stelsel, zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie bepleitten, wijs ik daarom van de hand. Dit laatste laat overigens onverlet dat de gemeenten

¹ Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie», Rapport, Den Haag 2000, 61.

ten aanzien van de verdere vormgeving van tal van in het wetsvoorstel vastgelegde instituties en instrumenten wel een aanzienlijke mate van vrijheid bezitten.

Wegnemen scepsis bij lokale politici ten aanzien van dualisering

De leden van de VVD-fractie signaleerden bij lokale politici enige scepsis ten aanzien van het proces van dualisering, met name als het gaat om de positie van de raad ten opzichte van het college. Deze leden vroegen hoe ik tegen deze scepsis aankijk en hoe hij – los van de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en lokale democratie» – kan worden weggenomen.

Enige scepsis bij sommige lokale politici neem ook ik waar. De leden van de VVD-fractie hebben gelijk als zij stellen dat met name raadsleden bevreesd zijn voor een uitholling van hun bevoegdheden en een te sterke positie voor het college. Ik heb er echter alle vertrouwen in dat de praktijk na 7 maart 2002 zal uitwijzen dat in het nieuwe stelsel de positie van de raad binnen het gemeentebestuur niet alleen is gewijzigd, maar per saldo ook is versterkt. Uiteraard zal de aanpassing aan het nieuwe systeem de nodige tijd en inspanning vergen. Ik heb goede hoop dat – mede als gevolg van de inspanningen van veel gemeenten op dit vlak voor en na de komende raadsverkiezingen – het aanpassingsproces succesvol zal zijn.

Dualisering en democratische controle; kloof burger-bestuur

De leden van de D66-fractie zagen graag enige nadere beschouwingen tegemoet over de noodzaak dat uitoefening van macht in een moderne democratie daadwerkelijk democratisch wordt gecontroleerd. De leden van de fractie van de ChristenUnie waren geïnteresseerd in mijn verwachtingen over het effect van de voorstellen op de relatie tussen burgers en bestuur. Wat zal er in de perceptie van de burger veranderen? Wordt – zo vroegen deze leden zich af – de vermeende kloof tussen burger en bestuur niet verder vergroot door de veranderde positie van de raad?

Door middel van dualisering van het gemeentebestuur, waaraan dit wetsvoorstel in belangrijke mate bijdraagt, worden de rollen van de verschillende actoren in de gemeentepolitiek verduidelijkt. Deze rolverduidelijking leidt tot een grotere transparantie, hetgeen een essentiële voorwaarde is voor publieke verantwoording en publieke controle. Immers, verantwoording aan en controle door burgers en hun organisaties is alleen mogelijk als zij ook daadwerkelijk inzicht kunnen hebben in het gemeentelijke beleid en de totstandkoming daarvan. Een en ander geldt evenzeer voor de controle door de raad van het college en zijn beleid. Daarnaast wordt met de dualiseringsoperatie beoogd de afstand tussen raad en college te vergroten, wat ook een positief effect zal hebben op de wijze waarop de raad zijn controlerende functie uitoefent. Ook door middel van enkele nieuwe, meer specifieke, instrumenten wordt de democratische controle op het door het college gevoerde bestuur versterkt. Daarbij moet worden gedacht aan onder meer het recht van onderzoek (enquête) van de raad en de lokale rekenkamer. Voor een meer uitvoerige beschouwing over dit onderwerp verwijs ik naar het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42), blz. 5–6.¹ Een effect van een andere orde als gevolg van de dualisering betreft de ruimere mogelijkheden voor raadsleden om een groter deel van hun tijd te besteden aan hun vertegenwoordigende functie (zie hiervoor ook paragraaf 4.1.). Al met al verwacht ik zeker niet dat als gevolg van de dualisering van het gemeentebestuur de afstand tussen burger en bestuur zal worden vergroot; het tegendeel ligt meer in de rede. Als gevolg van de beoogde rolverduidelijking en de grotere transparantie van het gemeentebestuur is namelijk de veronderstelling gewettigd dat de afstand tussen burger en bestuur wordt verkleind.

¹ Zie ook: Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie», Rapport, 116–121, 348–351, 363.

De leden van de PvdA-fractie stelden de combinatie van raadsen statenverkiezingen aan de orde. Zij vroegen de regering uiteen te zetten waarom deze combinatie wordt afgewezen.

In het kabinetstandpunt op het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie is uitgebreid op dit onderwerp ingegaan (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42, blz. 37). Ik maak van de gelegenheid gebruik nog eens te benadrukken dat het kabinet de kans te groot acht dat combinatie van deze verkiezingen er toe leidt dat nog meer dan al het geval is landelijke thema's de overhand krijgen ten koste van de belangstelling voor de lokale en provinciale items. Bedacht moet worden dat de aandacht van de media vooral naar de nationale issues zal uitgaan als landelijke kopstukken de per definitie geïntegreerde verkiezingscampagne gaan domineren, hetgeen hoogstwaarschijnlijk het geval zal zijn. Het kabinet meent dat dit bezwaar niet opweegt tegen het mogelijk opkomstverhogend effect van een combinatie van raads- en statenverkiezingen. Een combinatie past ook niet bij de voorstellen tot dualisering van het provincie- respectievelijk gemeentebestuur. Deze voorstellen hebben juist ten doel om de provinciale en lokale democratie te verlevendigen en te versterken en de betrokkenheid van de burgers te vergroten. Een combinatie van verkiezingen zou tegendraads kunnen werken.

In antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden of de regering voornemens is om overige opkomstbevorderende maatregelen te treffen, wijs ik in de eerste plaats op het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel dat er toe strekt de openingstijden van de stembureaus met een uur te verlengen tot negen uur 's avonds, in plaats van tot acht uur (Kamerstukken II, 2000/2001, 27 673, nr. 3). Voorts is hier relevant het project «Kiezen op Afstand» dat tot doel heeft om met behulp van ICT het stemmen voor de kiezers gemakkelijker en aantrekkelijker te maken. Opkomstverhoging kan hiervan het effect zijn. Tenslotte wordt momenteel onder mijn verantwoordelijkheid een voorlichtingscampagne voorbereid voor de verkiezingen in 2002 (gemeenteraad en Tweede Kamer) en 2003 (provinciale staten). Deze voorlichtingscampagne strekt er vooral toe om de kennis van de burgers op het terrein van het kiesrecht te vergroten. Opkomstbevordering is zeker een achterliggend doel van deze campagne, maar voorlichting alleen is uiteraard niet voldoende om de opkomst te verhogen.

Differentiatie tussen grote en kleinere gemeenten

De leden van de SGP-fractie meenden dat de discrepantie tussen het formeel monistische bestuursmodel en de steeds meer dualistisch wordende bestuurspraktijk in grotere gemeenten veel duidelijker is aan te wijzen dan in kleinere gemeenten. Zij vroegen om een beschouwing over dit thema en daarbij in te gaan op de vraag of het huidige systeem niet flexibel genoeg is, alsook op de vraag of het om die reden een interessante gedachte zou kunnen zijn om te differentiëren tussen grote en kleine gemeenten. Voorts vroegen zij of de regering het met hen eens is dat het voorgestelde stelsel minder flexibel is dan het huidige.

Uit het in opdracht van de Staatscommissie verrichte onderzoek wordt het vermoeden van de leden van de SGP-fractie dat grotere gemeenten meer dualistisch functioneren en kleinere meer monistisch niet zonder meer bevestigd. Ten aanzien van de geconstateerde verschillen tussen de onderzochte gemeenten bleek gemeentegrootte geen dominante verklarende variabele. Er is derhalve op basis van die gegevens geen aanleiding voor het maken van een onderscheid; nog daargelaten dat de voorgestelde dualisering voor alle gemeenten wenselijk is uit een oogpunt van herkenbaarheid en transparantie van bestuur. Een dergelijke differentiatie in het formele bestuursmodel zou bovendien een breuk betekenen met

onze bestuurstraditie. Ik deel niet de mening van de aan het woord zijnde leden dat het nieuwe stelsel minder flexibel is dan het huidige. Zoals al opgemerkt bevat ook het nieuwe stelsel ten aanzien van de nadere vormgeving van tal van instituties en instrumenten een grote mate van gemeentelijke keuzevrijheid.

1.2. Dualisering en Grondwet

Het advies van de Raad van State

In reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie of er andere dan de grondwettelijke redenen zijn geweest die de Raad van State tot zijn oordeel hebben gebracht, kan ik slechts antwoorden dat ik ervan uitga dat er geen andere dan de bedoelde grondwettelijke redenen zijn geweest.

Modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet

De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer het voorstel tot modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet zal worden ingediend. De leden van de CDA-fractie achtten het geen goede zaak om nu reeds te beginnen met de voorbereiding van een grondwetsherziening gericht op overheveling van de autonome bestuursbevoegdheid naar het college. Deze leden bepleitten een gefaseerde aanpak, waarbij gemeenten in staat worden gesteld te wennen aan de nieuwe werkwijze.

Met de leden van de CDA-fractie ben ook ik voorstander van een zorgvuldige en gefaseerde aanpak van de modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Deze benadering heeft mij ertoe gebracht om de Raad voor het openbaar bestuur advies te vragen over dit onderwerp. Vervolgens kan het volgende kabinet zijn standpunt hierover bepalen. De eigenlijke grondwetsherziening kan dan in de volgende periode een aanvang nemen, terwijl de tweede lezing in de periode daarna kan plaatsvinden.

De door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag of de fundamentele bevoegdheden van de raad niet veel explicieter in de Grondwet zouden moeten worden opgenomen, zal bij de voorbereiding en bespreking van het eerdergenoemde kabinetstandpunt over de modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet moeten worden beantwoord. Hier wordt volstaan met de opmerking dat de Grondwet traditioneel tamelijk summier is in haar regeling van de inrichting van de gemeentebesturen en daarmee de gemeentewetgever de nodige ruimte heeft gelaten.

Het wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden

De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer het wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden aan de Tweede Kamer zal worden gezonden.

Ik streef ernaar dit wetsvoorstel in het voorjaar van 2002 in te dienen.

Het hoofdschap van de raad in het nieuwe stelsel

De leden van de PvdA-fractie verzochten om een gemotiveerd antwoord op de vraag op welke wijze de raad ook feitelijk de eindverantwoordelijkheid draagt voor het lokale bestuur en daarmee als hoofd van de gemeente kan worden beschouwd.

De Staatscommissie heeft in haar rapport gesteld dat indien de raad over het controlerende, regelgevende en budgettaire primaat beschikt (terwijl het bestuurlijke primaat bij het college berust) de raad, althans conceptueel gezien, de eindverantwoordelijkheid draagt voor het gemeentebestuur.¹ Cruciaal is echter of de raad ook feitelijk in staat is ten aanzien van de bedoelde functies de doorslag te geven. De Staatscommissie conclu-

¹ Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie», Rapport, 359–365.

deerde dat dit juist als gevolg van de door haar bepleite ontvlechting van posities en bevoegdheden onder gelijktijdige introductie van bepaalde nieuwe instrumenten, het geval zou zijn. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering een groot deel van de aanbevelingen van de Staatscommissie ten aanzien van de beide vormen van ontvlechting te realiseren. Hieruit volgt dat ik ervan overtuigd ben dat de inwerkingtreding van het nieuwe gemeentelijke bestuursstelsel ertoe zal leiden dat de raad in staat is een nieuwe en effectieve invulling te geven aan zijn eindverantwoordelijkheid voor het gemeentebestuur en daarmee aan zijn hoofdschap.

De leden van de CDA-fractie wezen erop dat een van de knelpunten in de beoordeling van het wetsvoorstel door de Raad van State de vermeende strijdigheid met de Grondwet was. Zij wilden weten of het juist is dat de autonome taken van de raad, zoals bedoeld in de Grondwet, bij de raad blijven berusten. Tevens wilden zij weten of de overheveling van andere taken naar het college niet in strijd met de Grondwet kan zijn, omdat het in die gevallen geen autonome taken betreft. Deze leden merkten overigens op dat zij het geen goede zaak vinden thans reeds een grondwetswijziging voor te bereiden die nodig is om ook de autonome taken naar het college over te hevelen. Eerst zou ervaring met het huidige wettelijk stelsel moeten worden opgedaan. Zij misten in dat verband een evaluatiebepaling.

De huidige verdeling van de bevoegdheden inzake regeling en bestuur over de gemeentelijke bestuursorganen is tot op zekere hoogte vastgelegd in de artikelen 124 en 127 van de Grondwet en de artikelen 108 en 147 van de Gemeentewet. Bij de grondwetsherziening van 1983 is het voorstel van de commissie Cals/Donner overgenomen om in artikel 124, eerste lid, Grondwet «regeling en bestuur van de eigen huishouding» niet langer expliciet aan de raad op te dragen maar aan het bestuur van de gemeente. Uit de toelichting bij deze wijziging blijkt dat de grondwetgever tot uitdrukking heeft willen brengen dat de wetgever ook aan andere organen dan de gemeenteraad bestuursbevoegdheden kan opdragen. De grondwetgever heeft met deze wijziging echter niet beoogd de mogelijkheid te openen om alle bestuursbevoegdheden, met inbegrip van de autonome bestuursbevoegdheid bij het college te concentreren. Het klassieke stelsel waarbij de raad in beginsel de bestuursbevoegdheden bezit, voor zover zij niet bij of krachtens de wet zijn toegekend aan het college of aan de burgemeester, is bij de totstandkoming van de nieuwe Gemeentewet dan ook gehandhaafd (art. 147, tweede lid van de huidige Gemeentewet). Dat betekent dat het college steeds op een specifieke bevoegdheidsgrondslag is aangewezen om het bestaan van een eigen bestuursbevoegdheid te kunnen vaststellen. De raad heeft een dergelijke grondslag niet nodig. Daarin komt tot uitdrukking dat het op grond van de huidige Gemeentewet de raad is, die bepaalt of de gemeente nog niet door hoger gezag geregelde taken aan zich trekt. De autonome bestuursbevoegdheid geeft dus uitdrukking aan het vrije initiatiefrecht van de gemeente (open huishouding) en heeft daarmee een onbepaald karakter. Het onderhavige wetsvoorstel laat de autonome bestuursbevoegdheid van de raad ongemoeid. De regering zal de vraag of en zo ja op welke wijze grondwettelijk de ruimte zal worden geschapen om ook de autonome bestuursbevoegdheid aan het college toe te kennen beantwoorden in het kader van de voorgenomen modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Voor een reactie op de opmerking van deze leden ten aanzien van de voorbereiding van een grondwetsherziening zij verwezen naar het onderdeel *Modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet* van deze paragraaf. Voor de door hen gevraagde evaluatie verwijs ik naar paragraaf 1.3. van deze nota.

De attributie van medebewindsbevoegdheden aan de gemeentelijke overheid geschiedt op twee manieren: ofwel aan het gemeentebestuur, in welk geval het in lijn met het boven beschreven stelsel aan de raad is om te

beslissen hij de desbetreffende bevoegdheid zelf wil uitoefenen of deze aan het college delegeert; ofwel direct aan het college (het gaat dan om bestuursbevoegdheden), of aan de raad (het betreft dan doorgaans verordenende bevoegdheden). In de praktijk hanteert de medebewindswetgeving de tweede methode, die van een expliciete taaktoedeling. De Gemeentewet bevat ook zelf een aantal bestuursbevoegdheden die door de gemeentewetgever aan de bestuursorganen van de gemeente zijn toebedeeld. In het voorliggende wetsvoorstel worden deze gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden waar mogelijk – dat wil zeggen waar zij niet in verband staan met essentiële bevoegdheden van de raad uit hoofde van zijn verordenende, budgetterende en controlerende rol – overgeheveld naar het college teneinde de beoogde functiescheiding zo consequent mogelijk door te voeren. In de aangekondigde aanpassing van de medebewindswetgeving wordt de bevoegdheidsverdeling eveneens in overeenstemming gebracht met het uitgangspunt van een heldere functiescheiding tussen raad en college.

De leden van de SGP-fractie overwogen dat in artikel 125 Grondwet aan de raad een centrale plaats in het gemeentebestuur is toegekend en dat door de Raad van State een nauwe relatie wordt gelegd tussen het hoofdschap van de raad enerzijds en het hebben van substantiële bestuursbevoegdheden anderzijds. Zij wilden weten of volgens de regering het hoofdschap niet noodzakelijkerwijs betekent dat de raad het bestuurlijk primaat heeft. Kan nog gesproken worden van het hoofdschap van de raad, wanneer deze hoofdzakelijk nog een kaderstellende, controlerende en budgettaire bevoegdheid heeft, respectievelijk indien de Grondwet is gewijzigd om de autonome bestuursbevoegdheid? Kortom, zo wilden deze leden weten, is dit wetsvoorstel een stap naar een lokaal bestuursmodel waarin het college aan het hoofd staat? Of wil de regering net als de Staatscommissie het hoofdschap liever invullen als «eindverantwoordelijkheid van de raad» dan als «bestuurlijk primaat van de raad», ondanks de nauwe samenhang die er historisch gezien bestaat tussen artikel 125 Grondwet en het monistisch bestuursmodel? De aan het woord zijnde leden wilden weten of 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. Zij vroegen in dit verband tevens of de regering de opvatting van de Staatscommissie deelt dat deconstitucionalisering van het hoofdschap de meest eenvoudige oplossing biedt voor het vraagstuk van de verhouding tussen dualisering en de huidige Grondwet. De leden van de SGP-fractie zagen met de Raad van State wel degelijk een materiële uitholling van het hoofdschap als gevolg van dit wetsvoorstel.

In de naar aanleiding van het advies van de Raad van State in de memorie van toelichting opgenomen paragraaf 1.2 is, met verwijzing naar de grondwetsherziening van 1848, aangegeven dat het bij die herziening in de Grondwet vastgelegde hoofdschap moet worden gezien als een uitdrukking van de bijzondere plaats die de raad als lokale volksvertegenwoordiging in het lokale bestuur toekomt. Het hoofdschap van de raad impliceert dat de uitoefening van bestuursbevoegdheden moet zijn terug te voeren op de instemming van het vertegenwoordigend orgaan. Daaruit vloeit voort dat de vraag of dit wetsvoorstel een stap is in de richting van een bestuursmodel waarin het college aan het hoofd staat, ontkennend wordt beantwoord. In paragraaf 1.2 is voorts betoogd dat dit democratisch uitgangspunt op verschillende wijzen tot uitdrukking kan worden gebracht. Het dwingt als zodanig niet tot een bepaald bestuursmodel. Zowel een meer monistisch als een meer dualistisch model zijn met dit uitgangspunt in overeenstemming te achten. De gemeentewetgever dient daarbij overigens de hoofdpunten die de Grondwet bevat, te respecteren. Daarom laten de wijzigingen in dualistische richting die thans worden voorgesteld de autonome bestuursbevoegdheid van de raad onverlet.

Zoals hiervoor aangegeven berust deze bevoegdheid grondwettelijk bij de raad, hoewel de Grondwet dit sinds 1983 in artikel 124, eerste lid, niet meer uitdrukkelijk bepaalt. Dit vloeit derhalve niet voort uit de overweging dat de autonome bestuursbevoegdheid van de raad onlosmakelijk verbonden zou zijn met zijn hoofdschap. Weliswaar bestaat er grondwets-historisch gezien een samenloop tussen het hoofdschap en het monistisch bestuursmodel dat vanaf 1851 vorm heeft gekregen, het hoofdschap kan ook in een gematigd dualistisch model ten volle tot gelding worden gebracht. De Staatscommissie heeft dat verwoord in het door haar geïntroduceerde begrip eindverantwoordelijkheid van de raad. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de raad in staat te stellen zijn eindverantwoordelijkheid waar te maken omdat:

- a. de verordenende, controlerende en budgettaire bevoegdheden van de raad worden versterkt;
- b. het college en de burgemeester verantwoording aan de raad verschuldigd blijven over het (gehele) door hen gevoerde bestuur, dus ook over het bestuur in medebewind. Door de invoering van de actieve informatieplicht van het college ten opzichte van de raad wordt het verantwoordingsmechanisme versterkt;
- c. het college het vertrouwen dient te hebben van de raad, hetgeen terug te voeren is op de bevoegdheid van de raad om de wethouders te ontslaan;
- d. als uitvloeisel van dit vertrouwensbeginsel staan de raad politiek-bestuurlijke instrumenten (motie, kaderstelling) ter beschikking om het college te corrigeren en te sturen.

De leden van de SGP-fractie verzochten de regering om een volledig overzicht van de bestuursbevoegdheden die naar het college overgeheveld worden, een nadere omschrijving van inhoud en betekenis van de bij de raad blijvende onbepaalde autonome bestuursbevoegdheid en tenslotte een zo volledig mogelijk overzicht van de te wijzigen medebewindswetten. Deze informatie achtten zij essentieel om te kunnen beoordelen of grondwetswijziging achteraf een verantwoorde keus is.

In het voorliggende wetsvoorstel worden de volgende gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden overgeheveld naar het college:

- de bevoegdheid ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan (met uitzondering van de ambtenaren werkzaam bij de eventuele raadsgriffie);
- de bevoegdheid regels te stellen over de ambtelijke organisatie (met uitzondering van de eventuele raadsgriffie);
- de bevoegdheid tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten en deze te verrichten;
- de bevoegdheid inzake oprichting van en deelneming in stichtingen, vennootschappen en andere privaatrechtelijke rechtspersonen;
- de bevoegdheid inzake instelling, afschaffing of verandering van jaarmarkten of gewone marktdagen.

Voor een meer uitvoerige toelichting op de overheveling van deze bevoegdheden naar het college verwijs ik naar paragraaf 5.2. van de memorie van toelichting. Vanwege het zeer grote aantal medebewindswetten waarin bestuursbevoegdheden aan gemeentelijke bestuursorganen worden toegekend, waaronder in veel gevallen de raad of het gemeentebestuur, is het ondoenlijk om in deze nota het door de leden van de SGP-fractie gevraagde volledige overzicht van naar het college over te hevelen bestuursbevoegdheden medebewindsbevoegdheden te verschaffen. Het is eveneens onmogelijk om de door deze leden gevraagde concrete omschrijving van de autonome bestuursbevoegdheid te geven. Deze is namelijk uit haar aard onbepaald. Praktijkvoorbeelden kunnen echter wel een indruk worden geven van wat zij behelst. Veel besluiten tot het verstrekken van subsidies in de sociaal-culturele sfeer, besluiten tot de bouw van bijvoorbeeld een schouwburg, een zwembad of

een sporthal, en besluiten tot uitvoering van het gemeentelijk beleid op het vlak van internationale samenwerking worden in beginsel alle door de raad genomen en vinden hun grondslag in de autonome bestuursbevoegdheid van de raad.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vonden de argumenten van de regering in reactie op het advies van de Raad van State niet in alles even overtuigend. Het ging hen weliswaar te ver om te concluderen dat dit wetsvoorstel afbreuk doet aan artikel 125, eerste lid, Grondwet; toch meenden zij dat niet ontkend kan worden dat er een zekere spanning is tussen dit grondwetsartikel en de overheveling van een groot aantal bestuursbevoegdheden naar het college. Mede daarom vroegen zij een nadere onderbouwing van de gegeven reactie van de regering dat het wetsvoorstel voorwaarden schept voor de raad om vanuit een eenduidige rolopvatting zijn centrale positie in het lokaal bestuur inhoud te geven. In reactie op een daartoe strekkende vraag van de leden van de SGP-fractie ben ik hiervoor al ingegaan op de betekenis van artikel 125, eerste lid, Grondwet. Ik verwijs daarom in de eerste plaats naar die reactie. Voorts merk ik op dat gelet op de daar gegeven overwegingen naar mijn oordeel van een spanning tussen het wetsvoorstel en artikel 125, eerste lid, van de Grondwet geen sprake is. Naar aanleiding van bovenstaande vraag is het van belang daaraan toe te voegen dat de gemeentewetgever ook bij de laatste algehele herziening van de Gemeentewet de keuze heeft gemaakt om gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden over te hevelen naar het college. Dat illustreert ten overvloede dat de gemeentewetgever binnen het grondwettelijk kader vrij is de bevoegdheidsverdeling zo in te richten dat een naar zijn oordeel passende bevoegdheidsverdeling ontstaat. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe een zodanige bevoegdheidsverdeling tot stand te brengen dat de raad waar mogelijk ontlast wordt van een directe bemoeienis met de uitoefening van bestuursbevoegdheden. Dat maakt het voor de raad mogelijk om zich op gepaste afstand van het college te richten op een herkenbare vervulling van zijn functie als lokale volksvertegenwoordiging.

Niet overgenomen aanbevelingen van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie»

De leden van de fractie van de PvdA vroegen verder om een overzicht van niet overgenomen aanbevelingen van de Staatscommissie alsmede een motivering per aanbeveling voor het niet overnemen.

De Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» heeft 61 afzonderlijke aanbevelingen gedaan. In het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie (Kamerstukken 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42) wordt ingegaan op deze aanbevelingen en vervolgens een aantal beleidsvoornemens geformuleerd. Het voorliggende wetsvoorstel behelst een verdere uitwerking van een groot deel van deze beleidsvoornemens. Al met al heeft de regering 56 van de 61 aanbevelingen geheel of vrijwel overgenomen. Niet overgenomen zijn de volgende aanbevelingen:

1. Verzekering in de *Aanwijzingen voor de regelgeving* dat de bijzondere wetgever alert is op vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid in medebewind. Reden voor niet-overneming: voegt onvoldoende toe aan de al bestaande aanwijzing 16.¹
2. Facultatieve lokale rekenkamer die echter wel aan bepaalde wettelijke vereisten moet voldoen. Reden voor niet-overneming: het betreft een dusdanig onontbeerlijk instituut dat dwingende regeling in de Gemeentewet gewenst is.²
3. Regeling materieel verordeningsbegrip (in de Gemeentewet aangeven welke onderwerpen door de raad bij verordening moeten worden geregeld). Reden voor niet-overneming: het is niet goed mogelijk in de Gemeentewet een uitputtende opsomming van de bedoelde onder-

¹ Deze luidt: Taken en bevoegdheden worden op decentraal niveau gelegd, tenzij het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door decentrale organen kan worden behartigd.

² Voor een uitvoeriger onderbouwing zie het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie (Kamerstukken 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42), 21 en de memorie van toelichting (Kamerstukken 2000/2001, 27 751, nr. 3) 66–67.

- werpen te geven, omdat het hier een per definitie onbepaalde categorie betreft. Het wetsvoorstel bevat wel enkele onderwerpen aangaande de inrichting van het gemeentebestuur, waarvan (nadere) regeling bij gemeentelijke verordening wordt voorgeschreven.
4. Regeling formeel verordeningsbegrip (de wetgever moet aangeven welke onderwerpen door de raad zelf moeten worden geregeld en welke gedelegeerd kunnen worden aan het college). Reden voor niet-overneming: gekozen is voor een andere aanpak, namelijk opnemng in de Gemeentewet van een opsomming van onderwerpen die niet mogen worden gedelegeerd aan het college (art. 156, tweede lid) alsmede een algemene restrictie op delegatie (de aard van de bevoegdheid kan zich verzetten tegen overdracht) (art. 156, eerste lid).
 5. De aanbevelingen om vooruitlopend op de wijziging van artikel 131 van de Grondwet de aanstellingswijze van de burgemeester te veranderen. Reden voor niet-overneming: voorkeur voor de regeling in het wetsvoorstel tot wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning (wetsvoorstel 25 444).¹

1.3. Voorgeschiedenis en samenhang met andere wetsvoorstellen

Evaluatie

De leden van de fracties van PvdA, VVD en CDA vroegen om een evaluatie om in een later stadium te kunnen bekijken tot welke resultaten en bevindingen het duale bestuursstelsel heeft geleid. De leden van de beide eerstgenoemde fracties gaven aan dat terug te willen zien in een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie stelden dat de evaluatie voor de behandeling van het voorstel voor wijziging van hoofdstuk 7 van de Grondwet in tweede lezing beschikbaar zou moeten zijn. In de bijgaande nota van wijziging is naar aanleiding van deze vragen een evaluatiebepaling opgenomen. De bepaling voorziet in een evaluatie, waarvan de resultaten binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal kenbaar moeten worden gemaakt. Deze evaluatie zal worden verbonden met het onderzoek dat in opdracht van de Staatscommissie is uitgevoerd en de basis was voor de probleemanalyse van de Staatscommissie en het kabinet. Ook de onderzoeken die op dit moment in het Project Duale Gemeenten en de vernieuwingsnetwerken worden uitgevoerd door prof. dr. S.A.H. Denters zullen in de evaluatie worden betrokken. Op deze manier ontstaat een samenhangend beeld van de ontwikkeling van de nieuwe werkwijzen in gemeenten en de voortgang van het dualiseringsproces. Hetzelfde geldt voor de in 2004 en 2006 uit te voeren evaluaties van de Vernieuwingsimpuls als geheel (zie hiervoor paragraaf 1.4., onderdeel *Looptijd Vernieuwingsimpuls*). In de begroting van mijn departement voor 2002 zullen doelstellingen worden geformuleerd, die beoogd worden met de dualisering van het gemeentebestuur. Deze kunnen als referentiekader worden gehanteerd bij de genoemde integrale evaluatie. Deze integrale evaluatie wordt voorafgaand aan de tweede lezing van het voorstel tot modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet aangeboden aan de Tweede Kamer.

Rechtspositie van gemeentelijke politieke ambtsdragers

De leden van de VVD-fractie vestigden de aandacht op de recente notitie inzake de rechtspositie van politieke ambtsdragers in gemeenten en provincies en de motie Luchtenveld c.s.² Deze leden hadden de indruk dat aan deze motie nog niet geheel uitvoering was gegeven. Ze meenden dat een substantiële verbetering van de rechtspositie alsnog tot stand moet komen. De leden van de fractie van GroenLinks gaven aan het wenselijk te

¹ Voor een uitvoerige onderbouwing van deze voorkeur zie het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie (Kamerstukken 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42), 26–28.

² Kamerstukken II, 2001/2002, 27 400 VII, nr. 11.

vinden de vergoedingen voor de raadsleden te verhogen en aan te passen aan de vereisten van het dualisme. Deze leden verzochten de regering het standpunt inzake het kaderstellen, de controle op hoofdlijnen en het daarbij passende vergoedingstelsel te herzien en vroegen om een toelichting. Ze vroegen op welke termijn de Kamer voorstellen met betrekking tot een verbetering van de materiële vergoeding van raadsleden tegemoet kan zien.

Op 2 juli 2001 is de notitie inzake de rechtspositie van politieke ambtsdragers in gemeenten en provincies¹ aan de Tweede Kamer gezonden. De notitie bevat onder meer een voorstel voor verhoging van de wethoudersbezoldiging. De verhoging van de bezoldiging van wethouders vloeit voort uit een opdracht aan een extern onderzoeksbureau om een onderzoek in te stellen naar de bezoldigingssituatie van wethouders. Het functiewaarderingsonderzoek geeft aanleiding tot een gewijzigde beloningsstructuur voor wethouders waarbij naar het oordeel van het kabinet de nadruk dient te liggen op een verhoging van de bedragen geldend voor kleine en middelgrote gemeenten. Ik zal met de VNG in overleg treden over de financiering van het voorstel. Voor de overige voorstellen en opvattingen omtrent de rechtspositie wil ik verwijzen naar bedoelde notitie, waarover ik mogelijk met uw Kamer nog kom te spreken. Voor wat betreft de vergoeding van raadsleden merk ik op dat de Staatscommissie heeft aangegeven geen voorstander te zijn van uitgroei van het raadslidmaatschap tot een bezoldigde functie, maar sterk te hechten aan de praktijk dat raadsleden geworteld zijn in de maatschappij. Ik onderschrijf deze opvatting. Voorkomen dient te worden dat de heersende cultuur in gemeenteraden steeds detaillistischer en bestuurlijker gericht wordt. In dat opzicht mag van dit wetsvoorstel overigens ook een verbetering verwacht worden. Zoals in de memorie van toelichting is aangestipt, moet worden geconstateerd dat raadsleden teveel worden belast met papierwerk en langdurige, sterk bestuurlijk gerichte vergaderingen. Het raadslidmaatschap-dualistische stijl wordt vooral bepaald door de verschuiving van medebesturend orgaan naar lokale volksvertegenwoordiging. De veranderende positie van de raad vraagt ook een andere taakopvatting van raadsleden waarbij een beroep zal worden gedaan op andere vaardigheden. Ik meen dat met het nieuwe profiel de functie van raadslid aantrekkelijker wordt. Al met al kom ik tot de conclusie dat een verbetering van de rechtspositie van raadsleden niet moet worden gezocht in een verhoging van de bezoldiging, maar in een verbetering van de ondersteuning en facilitering van raadsleden en een verbetering van de zogeheten secundaire voorzieningen in de rechtspositie. Dit om mogelijke belemmeringen voor kandidaten weg te nemen. Daaromtrent verwijs ik naar bovengenoemde notitie inzake de rechtspositie. Op de (ambtelijke) ondersteuning van de raad en van raadsleden wordt in de memorie van toelichting en elders in deze nota nader ingegaan. Met betrekking tot de benodigde technische faciliteiten zou ik voorts willen wijzen op de in eerdergenoemde notitie aangegeven herziening van het stelsel van kostenvergoedingen van lokale en provinciale bestuurders. Daarbij is bekeken welke voorzieningen rechtstreeks door de organisatie ter beschikking kunnen worden gesteld en welke kostensoorten resteren waarvoor een vaste kostenvergoeding toegekend moet worden. In dit verband zijn de kostensoorten fax/pc ondergebracht in de gemeentelijke bedrijfsvoering. Dit betekent dat apparatuur in bruikleen wordt gegeven of bijvoorbeeld dat raadsleden deelnemen aan een voor het gemeentepersoneel geldende PC-privé-regeling.

Samenhang van andere wetsvoorstellen en initiatieven met het voorliggende voorstel

De leden van de CDA-fractie vroegen om een verduidelijking van de samenhang van de op blz. 9–11 van de memorie van toelichting opge-

¹ Kamerstukken II, 2001/2002, 27 263, nr. 3.

somde wetsvoorstellen en initiatieven met het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden waren met name geïnteresseerd in beantwoording van de vraag in hoeverre verwezenlijking van de bedoelde voorstellen en initiatieven noodzakelijk is voor de invoering van het voorliggende wetsvoorstel.

Het gaat om een inhoudelijke samenhang. De opgesomde wetsvoorstellen en andere initiatieven dragen alle bij aan de tenuitvoerlegging van aanbevelingen van de Staatscommissie of in een enkel geval (bijvoorbeeld ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning) van een door de regering geprefereerd alternatief daarvoor. Ondanks deze onmiskenbare inhoudelijke samenhang is effectuering van de opgesomde voorstellen niet dwingend noodzakelijk voor de invoering van het met het voorliggende wetsvoorstel beoogde nieuwe gemeentelijke bestuursstelsel. Een en ander geldt ook voor de voorstellen en initiatieven die betrekking hebben op de dualisering van het provinciebestuur.

Verband met de wijziging van de Politiewet 1993

De leden van de D66-fractie stelden het op prijs dat iets uitvoeriger wordt ingegaan op de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de wijziging van de Politiewet 1993, waarin beheer en gezag worden losgekoppeld.

De bedoelde wijziging van de Politiewet 1993 beoogt meer duidelijkheid te brengen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het regionaal college, de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie. De verdeling van de gezagsmatige en de meer beheersmatige verantwoordelijkheden wordt verduidelijkt. Voortaan stelt de korpsbeheerder de beheersstukken vast, terwijl het regionaal college die bevoegdheid houdt ten aanzien van de beleidsstukken. Het moge duidelijk zijn dat er weinig verband bestaat tussen deze herziening van de Politiewet 1993 en de dualisering van het gemeentebestuur. De burgemeester blijft verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde; datzelfde geldt voor de uitoefening van het gezag over de politie. Hierover is en blijft hij verantwoording schuldig aan de raad. Mogelijk leidt de andere rolverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen er wel toe dat de burgemeester bij de uitoefening van de genoemde bevoegdheden beter wordt gecontroleerd door de raad. Dat laatste kan ook gelden als het gaat om het optreden van de burgemeester in het regionaal college.

1.4. Structuur en cultuur

Looptijd Vernieuwingsimpuls

De leden van de PvdA-fractie en die van de CDA-fractie vroegen of de regering overweegt de Vernieuwingsimpuls ook na 2006 te laten doorlopen.

De Vernieuwingsimpuls heeft een looptijd van 2000 tot en met 2006. In deze periode is voorzien in een evaluatie in het voorjaar van 2002. De resultaten van deze evaluatie zullen mede als basis fungeren voor het plan van aanpak voor de jaren 2002 tot en met 2006 (de tweede fase). Halverwege en aan het einde van deze tweede fase zullen nog evaluaties van de afzonderlijke instrumenten van de Vernieuwingsimpuls plaatsvinden. Verder vindt op basis van de evaluatiebepaling in het wetsvoorstel een bredere evaluatie van de effecten van het gedualiseerde stelsel plaats (zie paragraaf 1.3.). De resultaten van deze evaluaties, die naar verwachting duidelijkheid zullen bieden over de fase waarin de cultuurverandering zich bevindt, kunnen aanleiding zijn om de Vernieuwingsimpuls ook na 2006 in enige vorm te continueren.

De leden van de PvdA-fractie informeerden naar de betrokkenheid van politieke partijen bij de Vernieuwingsimpuls. In de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls zijn vertegenwoordigers van politieke partijen opgenomen. Dit zijn vooral raadsleden, wethouders en burgemeesters. Daarnaast is het functioneren van politieke partijen één van de vier hoofdthema's van de Vernieuwingsimpuls. Dit komt vooral tot uiting door aandacht voor de opleidings- en rekruteringsfunctie van politieke partijen. Om partijen te wijzen op de gevolgen voor de rekrutering, heb ik reeds begin dit jaar een brief aan partijen gezonden over dit onderwerp. Vervolgens is in mei van dit jaar een profielschets voor de fractie, het raadslid en de wethouder in een dualistisch stelsel verschenen. Deze profielschets is na intensief overleg met vertegenwoordigers van politieke partijen samengesteld. Voorts wordt in de afdelingen van politieke partijen in verschillende gemeenten uit het Project Duale Gemeenten de zogenaamde Diversiteitsaudit (DIVA) uitgevoerd. Verder zijn gesprekken gevoerd met de opleidingsinstituten van de partijen. Als resultaat daarvan is een aantal van de cursussen die deze instituten aanbieden, geïntegreerd in het in juli 2001 gepubliceerde overzicht van opleidingen en trainingen voor lokale bestuurders. Tenslotte vindt in het kader van de Vernieuwingsimpuls op 26 september 2001 een rondetafelconferentie plaats met vertegenwoordigers van politieke partijen, onder meer over de rol die zij verder kunnen spelen in de Vernieuwingsimpuls, de rekrutering voor de verkiezingen en de voorlichting en opleidingen over dualisme.

Tijdsduur overschakeling naar een dualistische politiek-bestuurlijke cultuur

De leden van de VVD-fractie informeerden naar de tijdsperiode die raadsleden nodig hebben om een dualistische politiek-bestuurlijke cultuur te gaan praktiseren en de verwachting van de regering daaromtrent. Een verandering van de politiek-bestuurlijke cultuur bij raadsleden van een dergelijke fundamentele aard zal naar verwachting niet in één raadsperiode haar beslag kunnen krijgen. Ik onderken met de aan het woord zijnde leden de urgentie van de cultuurverandering. Alleen een vernieuwing van structuur en cultuur kan immers leiden tot een andere en meer dualistische praktijk. Om die reden acht ik de Vernieuwingsimpuls van groot belang. Door de Vernieuwingsimpuls worden gemeenten en met name raadsleden in gemeenten gestimuleerd om aan de slag te gaan met de vernieuwing van de lokale democratie in dualistische zin. Zoals ik eerder heb aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de fracties van CDA en PvdA, zal ik de cultuurverandering bij gemeentelijke bestuurders door middel van evaluaties in 2002, 2004 en 2006 blijven volgen.

Vorbereiding van gemeenten die niet meedoen aan de pilots op de nieuwe werkwijze

De fracties van CDA en de D66 vroegen hoe de gemeenten die niet meedoen aan de pilots, worden voorbereid op de nieuwe werkwijze. De leden van de D66-fractie vroegen verder naar de verwachtingen omtrent het stimuleren van trage starters.

De 18 gemeenten die meedoen aan het Project Duale Gemeenten en de 98 gemeenten die meedoen aan de Vernieuwingsnetwerken, worden in dat kader intensief voorbereid op de gevolgen van het nieuwe stelsel. De 388 andere gemeenten worden door middel van onder meer handreikingen, vernieuwingsimpulskranten, de website www.vernieuwingsimpuls.nl, presentaties in gemeenten, een landelijke dag van het dualisme, provin-

ciale voorlichtingsbijeenkomsten en verschillende andere instrumenten van de Vernieuwingsimpuls ook voorbereid op de te verwachten vernieuwing en de gevolgen van dualisering. In de tweede helft van dit jaar worden dus verschillende activiteiten opgezet om alle gemeenten over de komende invoering van het gedualiseerde stelsel voor te lichten. De extra editie van de Vernieuwingsimpulskrant d.d. 1 juni 2001 en de handreikingen «Wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur; wat verandert er en wanneer?» en «Installatie gemeenteraad en benoeming wethouders» hebben hiervoor een flinke eerste aanzet gegeven. De doelstelling is dat de gemeentebesturen op 7 maart 2002 op de hoogte zijn van de inhoud van de komende veranderingen en over voldoende inzicht beschikt over de concrete gevolgen van dit wetsvoorstel voor de onderlinge verhoudingen binnen het gemeentebestuur.

Extra inzet in de begeleiding van de dualiseringsoperatie?

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de regering hun zorgen deelt over de voortgang van de cultuurverandering en of zij bereid is extra inzet te steken in de begeleiding van de dualiseringsoperatie. Zoals ik eerder heb aangegeven is de cultuurveranderingsoperatie voor mij een belangrijk onderdeel van het dualiseringstraject. Om die reden heb ik in intensieve en eendrachtige samenwerking met de VNG de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie opgezet. De voorlopige resultaten van het Project Duale Gemeenten en de vele andere instrumenten van de impuls beoordeel ik positief. De financiële en personele middelen die ik samen met de VNG en de deelnemende gemeenten inzet, geven een flinke impuls aan de cultuurverandering in gemeenten. Zeker in het licht van het feit dat de echte hefboom voor vernieuwing (de structuurwijziging) naar verwachting op 7 maart 2002 vorm krijgt, is er sprake van een aanzienlijke voortgang. In maart 2002 zal overigens een nieuw plan van aanpak worden gepresenteerd voor de tweede fase van de Vernieuwingsimpuls. Dit nieuwe plan van aanpak zal worden gebaseerd op een evaluatie van de ervaringen in de eerste fase.

Bereikte resultaten tot nu toe met experimenten

De leden van de fractie van Groenlinks vroegen om een overzicht van de resultaten die tot nu toe met dualisme geboekt zijn en naar een oordeel over de experimenten tot nu toe. Ook de leden van de SGP-fractie waren geïnteresseerd in een rapportage over de ervaringen die tot nu toe in het Project Duale Gemeenten zijn opgedaan. Verder vroegen de leden van de fractie van Groenlinks om een reactie op de kritiek van de Raad van State dat het dualisme de experimenteerfase nog niet zijn ontgroeid. In de Voortgangsrapportage van april 2001 is een beeld geschetst van de stand van zaken in de Vernieuwingsimpuls en op het gebied van de dualisering. Ik beoordeel de voortgang van het vernieuwingsproces in gemeenten als positief. Op dit moment is het te vroeg een oordeel te vellen over de experimenten die in de gemeenten hebben plaatsgevonden. De eerste fase van het project is immers nog niet afgerond. Er is inmiddels een tussenrapportage van de procesbegeleider van het Project Duale Gemeenten, dr. I.M.A.M. Pröpper uitgebracht. Deze rapportage betreft de stand van zaken direct na de werkconferenties die voor het grootste deel in maart hebben plaatsgevonden. De rapportage is geplaatst op de website van de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en lokale democratie: www.vernieuwingsimpuls.nl/instrum1.htm. Voor mijn reactie op de kritiek van de Raad van State op het wetsvoorstel in het algemeen verwijst ik de leden naar het nader rapport. Daarin wordt ook ingegaan op de ontwikkeling in de richting van een meer dualistisch bestel, zoals die de afgelopen jaren al heeft plaatsgevonden.

De leden van de fracties van Groenlinks en ChristenUnie vroegen naar de elementen in het wetsvoorstel die een bijdrage leveren aan de zo noodzakelijke revitalisering van de lokale politiek. Zij overwegen dat dit wetsvoorstel teveel nadruk legt op codificatie en dat meer te verwachten is van een cultuuromslag en nieuwe instrumenten voor democratisering en burgerparticipatie. De leden van de fractie van de ChristenUnie stelden prijs op een nadere uitwerking van nieuwe vormen van burgerparticipatie. Anders dan de leden van beide genoemde fracties menen, draagt dit wetsvoorstel maar in beperkte mate een codificerend karakter. Belangrijker zijn de in het wetsvoorstel opgenomen nieuwe elementen. Deze kunnen een bijdrage leveren aan de revitalisering van de lokale politiek. Vergroting van de afstand tussen raad en college door ontkoppeling van het wethouderschap en het raadslidmaatschap bevordert dat de raad weer het politieke forum van de gemeente wordt, hetgeen vervolgens tot meer mogelijkheden voor politieke profilering leidt. De concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college heeft als gevolg dat de raad zich minder en op een andere wijze met bestuurlijke details bezig hoeft te houden, waardoor het politieke gehalte van de raad kan toenemen. Zoals de leden van de fractie van GroenLinks terecht signaleerden, is een structuurverandering als zodanig echter onvoldoende voor de beoogde revitalisering van de lokale democratie. Juist in de zo noodzakelijke cultuurverandering is plaats voor nieuwe vormen van burgerparticipatie. Instrumenten op het vlak van interactieve beleidsvorming en het burgerinitiatief worden door mij dan ook positief beoordeeld en gestimuleerd. In de Vernieuwingsimpuls wordt hieraan in ruime mate aandacht besteed.

Verschillen tussen gemeenten

De leden van de fractie van Groenlinks vroegen zich af of de verschillen tussen de bestaande duale gemeenten dermate groot zijn dat dit een waarschuwing zou moeten zijn om voorzichtig te zijn met de landelijke invoering van het duale bestel. Voorts vroegen zij of ik bereid ben onderzoek te doen naar de veronderstelde haalbaarheid van het wetsvoorstel. De verschillen tussen de gemeenten geven aan dat de huidige Gemeentewet een aanzienlijke vrijheid voor gemeenten laat om het monistische stelsel in te vullen. Dit zal ook in het nieuwe duale stelsel het geval zijn. Het verschil is echter dat het nieuwe stelsel beter aansluit bij de praktijk. De haalbaarheid van het wetsvoorstel is al op een adequate wijze onderzocht door de Staatscommissie.

1.5. Reactie op het voorontwerp van wet

Voor mijn reacties op de vragen van 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 het oordeel van de regering over de gedachte de raad de mogelijkheid te geven zijn eigen voorzitter te kiezen, verwijs ik naar hoofdstuk 8 onderscheidenlijk hoofdstuk 6.

De vragen van de leden van de D66-fractie over enerzijds het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen en anderzijds over beleidsregels zullen in de paragrafen 5.2. respectievelijk 4.2. in samenhang met vragen van andere fracties over deze onderwerpen worden beantwoord.

Positie van politieke partijen, «einde van de politiek»

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de visie van de regering op het vraagstuk van het «einde van de politiek». Deze leden vroegen zich verder af of de regering voornemens is het wetenschappelijke, politieke en maatschappelijke debat over dit thema te stimuleren, en zo ja op welke wijze. De leden van de SGP-fractie wezen erop dat juist kleine partijen de laatste jaren flink in ledental waren gegroeid. Deze leden stelden dat grote partijen in dat opzicht van de kleinere kunnen leren. De leden van de fractie van GroenLinks waren de mening toegedaan dat het probleem van de toenemende desinteresse van de burger in de politiek in het algemeen en de verzwakte positie van politieke partijen in het bijzonder niet als lokaal vraagstukken kunnen worden geïsoleerd. De oorzaken – zo stelden deze leden – liggen op het landelijke niveau. De leden van de fractie van GroenLinks vestigden in dat verband de aandacht op onder andere technocratisering, verambtelijking en verplaatsing van de politiek. Zij vroegen hoe ik de uitvoerige wetenschappelijke analyses beoordeel en op welke wijze de geconstateerde problemen moeten worden aangepakt. De regering stelt zich op het standpunt dat de kwalificatie «einde van de politiek» een wat gechargeerde aanduiding is van een reëel probleem. Met vele anderen maakt de regering zich zorgen over enkele ontwikkelingen als de teruglopende opkomst bij verkiezingen en de achteruitgaande ledentallen van veel – echter niet alle – politieke partijen, die kunnen worden beschouwd als aanwijzingen voor een teruglopende belangstelling van de burgers voor de politiek, althans de partijpolitiek. Tegelijkertijd blijkt uit bijvoorbeeld het *Sociaal en Cultureel Rapport 1998* dat er in Nederland wel sprake is van een grote feitelijke maatschappelijke participatie en een aanzienlijke bereidheid tot – niet per definitie op politieke partijen gerichte – politieke participatie.¹ Ik ben van mening dat politieke partijen – toch de probleembezitters bij uitstek in dit geval – zelf de ernst van dit probleem nog onvoldoende centraal stellen. Juist omdat een vitale vertegenwoordigende democratie zonder politieke partijen niet goed voorstelbaar is, stemt dit mij tot zorg. Politieke partijen zouden meer moeten investeren in de ontwikkeling van een visie op de eigen rol, ook voor de langere termijn. Daarin past ook het leren van de successen en teleurstellingen van andere partijen. Voor de rijksoverheid zie ik een dubbele rol. In de eerste plaats dient zij door middel van institutionele en andere, bijvoorbeeld financiële,² faciliteiten de noodzakelijke randvoorwaarden te scheppen voor een goed werkend vertegenwoordigend stelsel, waarbinnen politieke partijen hun functies adequaat kunnen vervullen. Voorbeelden hiervan zijn de subsidiëring van politieke partijen respectievelijk het voorliggende wetsvoorstel. En in de tweede plaats moet de rijksoverheid het wetenschappelijke debat bevorderen, opdat op de juiste plek vervolgens het politieke en maatschappelijke debat kan plaatsvinden. Bevordering van het wetenschappelijke debat gebeurt door middel van tal van publicaties van instituten als het al genoemde Sociaal en Cultureel Planbureau, maar ook als gevolg van onder meer door mijn ministerie bekostigd wetenschappelijk onderzoek. Zo wordt er thans door verschillende universiteiten en onderzoeksinstituten een onderzoek uitgevoerd naar de spanning tussen representatieve en participatieve democratie. Dit onderzoek wordt naar verwachting eind van dit jaar voltooid. Anders dan de leden van de fractie van GroenLinks menen, heeft de regering niet gesteld dat dualisering dé oplossing voor het probleem van de teruglopende belangstelling voor het klassieke politieke bedrijf is. Ik verwijs hiervoor naar de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (blz. 20).

¹ SCP, Sociaal en Cultureel Rapport 1998, 737–776.

² Ik wijs in dat verband op de subsidieverhoging van 50% die is opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de subsidiëring van politieke partijen, dat binnenkort zal worden ingediend.

Vorbereidingen van politieke partijen op het nieuwe stelsel

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering inzicht heeft in de wijze waarop politieke partijen hun «kant van de zaak» invullen. Verschillende politieke partijen besteden aandacht aan de op handen zijnde wijzigingen door in partijbladen en op websites aandacht te schenken aan deze materie. Ook worden door bijvoorbeeld de PvdA voor hun lokale bestuurders bijeenkomsten georganiseerd. Daarnaast heeft onder andere D66 een publicatie uitgebracht waarin voor lokale bestuurders de veranderingen worden toegelicht. Deze publicaties en congressen worden zo veel mogelijk breed bekend gemaakt via www.vernieuwingsimpuls.nl.

Voorlichting aan burgers over het nieuwe stelsel

De leden van de CDA-fractie informeerden naar de wijze waarop de burger kennismakt met het nieuwe duale systeem. De leden van de CDA-fractie waren van oordeel dat zowel de gemeente als het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een taak hebben bij het voorlichten van burgers.

Ik ben met de leden van de CDA-fractie van mening dat het hier om een gedeelde verantwoordelijkheid gaat. De nadruk zou mijns inziens echter wel moeten liggen bij de gemeenten. In de algemene voorlichtings- en informatiecampagne die ik opzet rondom de komende raadsverkiezingen zal niettemin wel aandacht worden besteed aan de gevolgen van het nieuwe bestuursstelsel voor de burger. Daarnaast zullen gemeenten in het kader van de Vernieuwingsimpuls worden voorzien van standaardteksten ter plaatsing in huis-aan-huisbladen en op internet.

Besloten politieke circuits

Onder verwijzing naar enkele overlegcircuits in de nationale politiek hadden de leden van de SGP-fractie twijfels over de verwachtingen van de regering dat het nieuwe stelsel zal leiden tot een herleving van het politiek debat in de gemeente. Zij vroegen zich af of het gedualiseerde stelsel ook mogelijkheden voor besloten circuits biedt.

Ik sluit niet uit dat ook in het nieuwe stelsel voorbereiding van publieke besluitvorming in informele, besloten kring zich zal blijven voordoen. Het wetsvoorstel bevat echter een aantal belangrijke bepalingen die het open debat bevorderen en het stelselmatig voorkoken van debatten in de raad en de raadscommissies tegengaan. Met name de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap zal bijdragen aan vergroting van de afstand tussen raad en college en daarmee de zelfstandige positie van de raad. Ik koester echter niet de illusie dat in het nieuwe stelsel elke vorm van intern (voor)overleg tot het verleden zal behoren.

HOOFDSTUK 3 VORMGEVING VAN EEN DUALISTISCH STELSEL IN DE SYSTEMATIEK VAN DE GEMEENTEWET

3.1. Gemeentelijke bestuursorganen

Voor mijn reactie op de vragen van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot de monitoring en evaluatie van de als gevolg van onderhavig wetsvoorstel nieuwe positionering van de raad, het college en de burgemeester, verwijs ik naar paragraaf 1.3, onderdeel *Evaluatie*.

3.2. De burgemeester als bewaker van het collegiaal bestuur

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de taak van de burgemeester om inhoudelijke portefeuilles te behartigen zich verhoudt tot zijn taak om als coördinator en bewaker van het collegiaal bestuur als geheel op te treden.

Indien een burgemeester een of enkele inhoudelijke collegeportefeuilles beheert, staat dit in zekere zin op gespannen voet met zijn in het wetsvoorstel gecreëerde taak om als coördinator binnen het college op te treden. Ik ga er echter vanuit dat de gemeentelijke praktijk hier wel zijn weg zal vinden. De burgemeester vervult immers ook in het huidige stelsel diverse «subrollen». Zo komt de burgemeester ook in de huidige situatie uit hoofde van zijn voorzitterschap van het college reeds een coördinerende rol toe. Coördinatie is immers in zekere zin inherent aan elk voorzitterschap, derhalve ook aan het voorzitterschap van het college. Door de introductie van een wettelijke zorgplicht voor de burgemeester voor het waarborgen van de eenheid van het collegebeleid, wordt de coördinerende rol die de burgemeester momenteel al heeft, versterkt. Hoe in de praktijk de eventuele taak van de burgemeester om inhoudelijke collegeportefeuilles te behartigen en zijn taak om als coördinator binnen het college op te treden zich tot elkaar verhouden, zal per gemeente verschillen. Het hangt immers ook per gemeente af of de burgemeester als lid van het college inhoudelijke collegebetaken vervult en in welke omvang. Uit door de Staatscommissie uitgevoerd onderzoek komt naar voren dat naarmate de grootte van de gemeente en daarmee ook het aantal fulltime-wethouders toeneemt, de beleidsinhoudelijke portefeuille van de burgemeester doorgaans steeds kleiner wordt. In grotere gemeenten bestaat het takenpakket van de burgemeester vooral uit de wettelijke taken op het terrein van onder meer de handhaving van de openbare orde en veiligheid en uit representatieve taken. Dit betekent dat de burgemeester in deze gemeenten geen eigen collegeportefeuille heeft. De wethouders zijn in deze gemeenten gewoonlijk relatief veel sterker en zelfstandiger, waardoor juist in de grotere gemeenten de collegialiteit en de eenheid van het collegebeleid onder druk staan. In kleinere gemeenten beheren de burgemeesters wel vaak inhoudelijke beleidsportefeuilles. Deze portefeuilles kenmerken zich niet altijd door het meest scherpe partijpolitieke profiel. Gelet op het voorgaande kan de vraag hoe de (mogelijke) taak van de burgemeester om inhoudelijke collegeportefeuilles te behartigen zich in de praktijk verhoudt tot zijn zorgplicht voor de eenheid van het collegebeleid, niet in algemene zin worden beantwoord. Dit zal afhangen van de afspraken die het college en de burgemeester omtrent één en ander maken. Bij de collegeonderhandelingen kan al dan niet worden afgesproken of de burgemeester bepaalde portefeuilles zal behartigen. In collegeverband zal de coördinerende rol vervolgens ook nadere vorm krijgen. Zoals gezegd ga ik er vanuit dat de gemeentelijke praktijk hier wel zijn weg zal vinden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of er bij de hedendaagse burgemeester sprake is van «een positie aan de zijlijn» en of er in het wetsvoorstel, gezien de nieuwe bevoegdheden die het aan de burge-

meester toekent, voldaan is aan «een bepaald minimum aan inhoudelijk-politiek soortelijke gewicht dat nodig is voor een burgemeester om een volwaardige deelnemer in de gemeentepolitiek te zijn».

Uiteraard kan niet in algemene zin gesteld worden dat de burgemeester thans «een positie aan de zijlijn» heeft, en dat deze positie door de nieuwe taken van de burgemeester van «de zijlijn» naar «het middelpunt» zal verschuiven. Vooropgesteld dient echter te worden dat de positie van de burgemeester zowel in zijn hoedanigheid als voorzitter van het college, als in zijn hoedanigheid als zelfstandig orgaan van de gemeente in het wetsvoorstel wordt versterkt, ook voor wat betreft de inhoud.

In zijn hoedanigheid van voorzitter van het college worden in het wetsvoorstel weliswaar geen beleidsinhoudelijke portefeuilles toegekend aan de burgemeester, maar wel een algemene zorgplicht om de eenheid van het collegebeleid te bevorderen. Aan een dergelijke coördinerende rol zijn uiteraard ook inhoudelijke kanten verbonden. Coördineren zonder naar de inhoud te kijken, is immers niet goed mogelijk. Door een versterking van zijn coördinerende rol, kan de inhoudelijke betrokkenheid van de burgemeester bij het collegebeleid worden vergroot, en daarmee zijn positie binnen het college en daarbuiten worden versterkt.

In zijn hoedanigheid van zelfstandig orgaan van de gemeente wordt aan de burgemeester in het voorgestelde artikel 170 een aantal taken toegekend op onder meer het terrein van de relatie van de gemeente met de burger. Zo dient de burgemeester jaarlijks een burgerjaarverslag op te stellen. In dit burgerjaarverslag kan de burgemeester zijn opvatting geven over het beleid van het gemeentebestuur op het terrein van de relatie gemeente – burger, hetgeen vervolgens zijn effect kan hebben op dit beleid. Een andere nieuwe taak is bijvoorbeeld dat de burgemeester dient toe te zien op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid. Door de in het voorgestelde artikel 170 neergelegde taken wordt de positie van de burgemeester als zelfstandig orgaan binnen het gemeentebestuur in algemene zin versterkt, ook op inhoudelijk terrein.

HOOFDSTUK 4 DE RAAD

4.1. De positie van de raad in het algemeen

Begeleiding veranderingsproces

De leden van de CDA-fractie stelden dat het niet voor elke raadslid een gemakkelijk in te vullen omslag zal zijn om zich als volksvertegenwoordiger, (mede)regelgever en controleur op te stellen. In dit kader informeerden zij of er niet meer reden is het proces verder te begeleiden. Zoals reeds eerder is aangegeven, is in samenwerking met de VNG de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en lokale democratie» opgezet. Hierdoor wordt de met het oog op de invoering van het nieuwe stelsel noodzakelijke cultuurverandering, ook bij raadsleden, met kracht gestimuleerd. In paragraaf 1.4. ben ik ingegaan op de looptijd van de Vernieuwingsimpuls en mogelijke tussentijdse aanpassingen in het programma daarvan.

Aantrekkelijkheid en tijdsbeslag raadslidmaatschap

De leden van de SP-fractie vroegen waarom het ambitieniveau niet hoger wordt gesteld dan de constatering dat de functie van raadslid niet minder aantrekkelijk wordt. Voorts vroegen zij hoe de regering kan garanderen dat raadsleden minder worden belast met papierwerk. De leden van de fractie van de ChristenUnie informeerden of kan worden aangegeven op welke concrete gronden de verwachting gerechtvaardigd is dat het raadslidmaatschap aantrekkelijker wordt. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen de regering toe te lichten op welke manier indivi-

duale raadsleden tijd winnen door de invoering van een dualistisch stelsel. Zij overwogen daarbij dat het terugdringen van de tijd die raadsleden aan hun werkzaamheden spenderen geen doel op zich is. Daarnaast stelden de leden de vraag in hoeverre het realistisch is te verwachten dat raadsleden zich in een complexe maatschappij met controle op hoofdlijnen kunnen beperken.

Of raadslidmaatschap inderdaad aantrekkelijker wordt voor burgers, is uiteraard in hoge mate subjectief. Ik meen echter dat door een vergrote nadruk op de vertegenwoordigende en controlerende functies dit inderdaad het geval zal zijn. Dit betekent in de praktijk dat het raadslid minder reactief en minder bestuurlijk moet worden, hetgeen vervolgens leidt tot minder en anders vergaderen en meer contacten met burgers en maatschappelijke organisaties. Deze meer politieke invulling van het raadslidmaatschap heeft als heel direct gevolg dat de hoeveelheid papier die de raad van het college ontvangt zal afnemen; immers, de formele directe betrokkenheid van de raad bij de uitoefening van de meeste bestuursbevoegdheden wordt verminderd. Hierbij teken ik echter aan dat om een en ander te bewerkstelligen met een structuurverandering alleen niet kan worden volstaan. Ook de opstelling van de raadsleden zelf is van groot belang. In de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en lokale democratie» wordt daarom aan dit onderwerp ruim aandacht besteed. Over het tijdsbeslag van raadsleden merk ik op dat uit recent onderzoek is gebleken dat het gemiddelde raadslid thans ongeveer driekwart van zijn tijd besteedt aan activiteiten met een intern karakter. De rest van de beschikbare tijd wordt gebruikt voor externe contacten met bijvoorbeeld burgers.¹ Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke tijdsbesteding niet past in het profiel van het dualistische raadslid. Dit betekent echter niet dat ik van mening ben dat een raadslid in het algemeen meer tijd aan het raadswerk zou moeten besteden. Wat ik wenselijk en noodzakelijk acht is een verschuiving in de tijdsbesteding die aansluit bij de wenselijke andere rolopvattingen van het raadslid. Een dergelijke verschuiving wordt door de dualisering van het gemeentebestuur mogelijk gemaakt; uit een in opdracht van de Staatscommissie uitgevoerde analyse van agenda's van raadsvergaderingen en vergaderingen van raadscommissies bleek dat als gevolg van de dualisering ongeveer 70% van de agendapunten kon worden geschrapt.² Deze andere rolopvatting heeft ook consequenties voor de mate waarin en de wijze waarop raadsleden interveniëren op de uitoefening van kleinere bestuursbevoegdheden. Als het om kaderstelling gaat, is het mijns inziens evident dat de raad zich concentreert op de hoofdlijnen. Ten aanzien van de controle op het collegebeleid geldt eveneens dat de raad zich primair richt op de hoofdlijnen en doelstellingen van dit beleid. Een en ander impliceert echter niet dat de raad het college niet ook op details zou mogen controleren; hoofdlijnen blijken immers soms uit de details. Integrale controle op alle details is echter niet mogelijk en wenselijk.

Enquêterecht

Voor mijn antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie met betrekking tot het recht van enquête, verwijs ik naar paragraaf 4.4.

4.2. De verordenende bevoegdheid van de raad

Deling van de verordenende bevoegdheid door raad en college

De leden van de VVD-fractie bepleitten om, net als op het nationale niveau het geval is met de uitoefening van de wetgevende macht, de verordenende bevoegdheid gezamenlijk te laten uitoefenen door raad en college. De leden van deze fractie waren geïnteresseerd in de argumenten tegen deze figuur.

¹ *Dualisme en lokale democratie*, onderzoeks-bijlage, Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn 2000, 46.

² Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Rapport, 350.

Het belangrijkste argument tegen dit voorstel is gelegen in de aantasting van de eindverantwoordelijkheid van de raad die ervan het gevolg is. Deze eindverantwoordelijkheid van de lokale volksvertegenwoordiging wordt, mede op grond van het grondwettelijke hoofdschap van de raad, ook in formele zin krachtiger gestipuleerd dan de positie van de Tweede Kamer in het nationale staatsbestel. Dit verschil komt onder meer tot uitdrukking in het onderscheid in de wijze waarop raad en Tweede Kamer uitvoering geven aan hun recht van initiatief. Een initiatief-wetsvoorstel dient te worden bekrachtigd door de Koning en gecontraseigneerd door een bewindspersoon. Bekrachtiging kan worden geweigerd.¹ Bij een initiatief-verordening is bekrachtiging (en dus ook contraseignering) niet nodig.

De noodzaak van versterking van verordenende en controlerende bevoegdheden van de raad

De leden van de fractie van GroenLinks spraken hun steun uit voor de voorstellen om de verordenende en controlerende taak van de raad te versterken. Daarbij merkten deze leden wel op dat het een relatieve versterking betrof, omdat de raad al beschikte over de desbetreffende rechten als zodanig. De leden van deze fractie wensten een verdere versterking van de positie van de raad en suggereerden in dat verband een eigen onderzoeksbudget van de raad en de invoering van een eigen voorzitter (niet zijnde de burgemeester). Zij vroegen zich af waarom deze voorstellen ontbraken in het wetsvoorstel.

Over de opmerking van de leden van de fractie van GroenLinks dat de boogde versterking van de verordenende en controlerende functies van de raad slechts een relatieve versterking van de raad inhoudt, merk ik het volgende op. De raad beschikt thans niet over het enquêterecht en de daaraan inherente bevoegdheden. Verder betekent het slechten van de veelal in reglementen van orde opgeworpen belemmeringen bij het gebruik van de bedoelde bevoegdheden een belangrijke versterking van de positie van de raad. Door middel van het exclusief aan hem toekomende budgetrecht is de raad ook in de huidige Gemeentewet in staat om een eigen onderzoeksbudget te creëren; het wetsvoorstel laat deze mogelijkheid intact. In het kader van de Vernieuwingsimpuls is hiervoor aandacht gevraagd.² Naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van GroenLinks antwoord ik dat het raadsvoorzitterschap van de burgemeester in de Grondwet is vastgelegd (art. 125, derde lid) en daarom niet bij gewone wet kan worden overgeheveld naar een andere ambtsdrager. In het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie is toegezegd dat het raadsvoorzitterschap van de burgemeester zal worden gedeconstitutionaliseerd. In het kabinetsstandpunt over modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet zal hierop – zo verwacht ik – nader worden ingegaan.

De leden van de SGP-fractie konden instemmen met de doelstelling om de verordenende bevoegdheid van de raad te versterken. Zien zij het juist, zo vroegen zij, dat die bevoegdheid als zodanig niet versterkt wordt, maar dat de mogelijkheden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden vergroot door de wettelijke vastlegging van de thans doorgaans in het reglement van orde toegekende rechten van initiatief en amendement en het recht van ambtelijke bijstand en dat dus veel zal afhangen van de attitude van de raadsleden. Voorts wilden zij weten of de betekenis van de verordenende bevoegdheid in verhouding tot de bestuursbevoegdheden niet betrekkelijk gering is te noemen. Zij wezen er in dat verband op dat een van de belangrijkste taken van de nationale volksvertegenwoordiging de medewetgevende taak is, terwijl op lokaal niveau het werk van raad en college veel meer uit bestuur dan uit het geven van regels en verordeningen bestaat. Zij vroegen of de versterking van de verordenende bevoegdheid wel opweegt tegen de overheveling van bestuurs-

¹ P.W.C. Akkermans en A.K. Koekkoek, *De Grondwet, een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle 1992(1987), 772–773.

² Zij bijvoorbeeld de handreiking *Het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur: wat verandert er en wanneer?*, Den Haag, 2001, 44.

bevoegdheden en of de positie van de raad in het geheel genomen wel sterker wordt.

De leden van de SGP-fractie constateerden terecht dat de versterking van de verordenende bevoegdheid niet zozeer deze bevoegdheid zelf betreft, maar de wettelijke verankering van enkele daarop betrekking hebbende rechten van de raad, teneinde de betekenis van deze bevoegdheid in een meer dualistisch stelsel te markeren. Inderdaad hangt veel af van de attitude van raadsleden; de wetgever is nu eenmaal beperkt in zijn mogelijkheden als het gaat om de wijze waarop bevoegdheden worden gehanteerd. Vandaar ook dat in het voetspoor van de aanbevelingen van de Staatscommissie de Vernieuwingsimpuls is opgezet die structuurverandering en cultuurverandering beoogt te laten samengaan. De nagestreefde attitudeverandering van raadsleden betreft het oogmerk waarmee en de manier waarop zij hun vertegenwoordigende, kaders-tellende en controlerende functies in onderlinge samenhang uitoefenen. De wijze waarop deze leden hun twijfel beredeneren of dit wetsvoorstel de positie van de raad wel versterkt, miskent de bredere strekking van het wetsvoorstel. De wijze waarop zij de versterking van de verordenende bevoegdheid afzetten tegen het verlies van bestuursbevoegdheden, suggereert ten onrechte dat dit kwantificeerbare grootheden zijn die met elkaar gesaldeerd kunnen worden, nog daargelaten dat op deze wijze maar een beperkte greep uit de verschillende maatregelen wordt gedaan. Belangrijker is echter de notie dat een striktere scheiding van functies, waarbij de raad minder directe bemoeienis met de uitoefening van bestuursbevoegdheden heeft, een duidelijker en betere rolverdeling tussen de raad en het college mogelijk maken die voor beide organen tot voordeel kan strekken. Voor de raad is in dat verband van groot belang dat een zekere afstand tot het college het hem mogelijk maakt zijn rol als lokale volksvertegenwoordiging, zowel in de relatie met het college als in relatie tot de bevolking, op herkenbare wijze te spelen.

Betere waarborging van de klassieke autonomie in de Grondwet

De leden van de SGP-fractie informeerden hoe de regering in dit wetsvoorstel uitvoering heeft gegeven aan de aanbeveling van de Staatscommissie 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 wetgever alert is op de vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid.

De waarborging van de lokale autonomie is één van de onderwerpen die zullen worden betrokken bij de voorbereiding van de herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet (zie hiervoor ook het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie, blz. 40). De *Aanwijzingen voor de regelgeving* bevatten reeds adequate regels om de gemeentelijke beleidsvrijheid in medebewindswetgeving te garanderen (zie met name Ar 16).

Aanpassing medebewindswetgeving

De leden van de SGP-fractie wilden weten aan de hand van welke criteria de regering de medebewindswetten zal aanpassen, ten einde deze in overeenstemming te brengen met een gedualiseerd gemeentelijk bestel. Zoals in paragraaf 5.2. van de memorie van toelichting is uiteengezet, zullen, voor zover dat thans nog niet het geval is, bij de aanpassing van de medebewindswetten alle bevoegdheden die niet het vaststellen van verordeningen, het vaststellen van (andere) algemene regels of het vaststellen van plannen met een verordenend karakter inhouden, kortom de bestuursbevoegdheden, aan het college worden geattribueerd. Ten aanzien van elke bevoegdheid die in medebewindswetten aan het gemeentebestuur of de raad is toegekend, zal bezien worden of deze als

een bestuursbevoegdheid moet worden beschouwd. Is dat het geval, dan wordt deze bevoegdheid in beginsel aan het college toegekend.

Beleidsregels (schrappen art. 148)

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA en D66 stelden in hun inbreng de schrapping van het huidige artikel 148 van de Gemeentewet aan de orde. Dit artikel geeft de raad de bevoegdheid om beleidsregels te stellen, waarmee andere organen van de gemeente rekening moeten houden. De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de regering meent dat het stellen van beleidsregels niet in het verlengde ligt van de verordende bevoegdheid van de raad en waarom op dit punt is afgeweken van de adviezen van de Raad van State en VNG.

Hoofddregel is dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid, een onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende bevoegdheid of een door hem gedelegeerde bevoegdheid (artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Bij een «onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende bevoegdheid» gaat het om gevallen van mandaat of van attributie aan een ondergeschikt bestuursorgaan. De leden van de fractie van D66 zien het gelet op het voorgaande goed dat de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels toekomt aan degene aan wie ook de primaire bevoegdheid toekomt, met die nuancering dat ook beleidsregels kunnen worden gesteld voor de uitoefening van een aan een ondergeschikt orgaan geattributioneerde bevoegdheid. Het stellen van beleidsregels ten aanzien van «eigen» bestuursbevoegdheden van het college ligt gelet op het voorgaande in het verlengde van deze bestuursbevoegdheden, en niet in het verlengde van de verordenende bevoegdheid van de raad. Van belang is dat de raad ook bij schrapping van artikel 148 de bevoegdheid heeft om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid die hij aan het college heeft gedelegeerd (vgl. ook art. 10:16 Awb). Het tweede lid van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht voorziet erin dat een bestuursorgaan ook in andere dan de in het eerste lid genoemde gevallen beleidsregels kan vaststellen. In die gevallen kan een bestuursorgaan echter slechts beleidsregels vaststellen, voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. Een voorbeeld hiervan is het huidige artikel 148 van de Gemeentewet. Artikel 148 betreft derhalve een afwijking van de hoofddregel. In het nader rapport (blz. 8, 25–26) heb ik de inhoudelijke gronden uiteengezet voor het standpunt van de regering waarom deze afwijking niet juist is.

Onder een beleidsregel dient te worden verstaan een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent (a) de afweging van belangen, (b) de vaststelling van feiten of (c) de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (art. 1:3, derde lid, Awb). Indien derhalve een wettelijke regeling ruimte laat met betrekking tot de invulling van een bestuursbevoegdheid, dan kan een bestuursorgaan over de invulling van de regeling beleidsregels vaststellen (a en b). Daarnaast kan een bestuursorgaan door middel van beleidsregels een interpretatie geven aan een bepaalde (vage of open) wettelijke bevoegdheid (c). Kenmerkend voor beleidsregels is dat zij niet berusten op een regelgevende bevoegdheid en daarom minder onvoorwaardelijk binden dan een algemeen verbindend voorschrift. Inherent aan een beleidsregel is ook dat het bestuursorgaan hiervan kan afwijken of hiertoe in bepaalde omstandigheden zelfs verplicht is.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie naar het verschil tussen het stellen van beleidsregels en het stellen van kaders waar het college zich aan dient te houden, merk ik op dat de kaders de hoofdlijnen zijn, waarlangs het college onderscheidenlijk de burgemeester

zich bij de uitoefening van zijn bevoegdheden dient te begeven. Het gaat om het scheppen van een context waarbinnen vooral het college te werk zal moeten gaan. Onder omstandigheden is het denkbaar dat beleidsregels een dergelijke functie ook vervullen. Tenzij het door de raad aan het college gedelegeerde bevoegdheden betreft, is het echter het college zelf dat ten aanzien van de uitoefening van eigen bestuursbevoegdheden beleidsregels vaststelt. Wel kan de raad het college verzoeken over te gaan tot het opstellen of wijzigen van dergelijke beleidsregels. Ook kan de raad zijn opvattingen over deze beleidsregels kenbaar maken. Hoewel het college formeel niet verplicht is hiermee rekening te houden, kan hij daar echter politiek gesproken ook niet zonder meer aan voorbij gaan.

Het was de leden van de VVD-fractie niet geheel duidelijk wat de rol van de raad is in geval van medebewindsregelgeving. In dit verband vroegen zij of ook op het terrein van het medebewind de verordenende bevoegdheid van de raad geldt of de bevoegdheid van de raad om regels voor het college te stellen. In het verlengde hiervan vroegen de leden van de D66-fractie of de raad in het voorgestelde systeem nog steeds via de geëigende weg van verordeningen kaders kan stellen.

Het antwoord op deze vragen luidt dat de raad alleen bevoegd is om op medebewindsterrein een verordening vast te stellen, indien de wet ook expliciet hierin voorziet. Dit geldt overigens ook in de huidige situatie. Van belang hierbij is dat indien in de medebewindswetgeving wordt voorzien in de verplichting of bevoegdheid voor het gemeentebestuur om verordeningen vast te stellen, deze verplichting of bevoegdheid in deze wetgeving doorgaans expliciet bij de raad is gelegd. Hetzelfde geldt voor het vaststellen van algemene regels in een andere vorm dan een verordening, zoals een plan met een verordenend karakter. Een voorbeeld hiervan is het bestemmingsplan. Bij de aangekondigde aanpassing van de medebewindswetgeving, zal er nauwgezet op worden toegezien dat de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, van plannen met een verordenende karakter en van andere algemene regels in alle gevallen bij de raad blijft berusten. Indien de raad op grond van een medebewindswet niet bevoegd is om verordenend op te treden ten aanzien van de uitoefening van een medebewindstaak door het college, betekent dit uiteraard niet dat de raad buiten spel staat. Zo is het college ook over de uitoefening van medebewindsbevoegdheden onverkort verantwoording schuldig aan de raad. Via moties of door middel van door de raad besproken nota's en plannen kan er bij het college op worden aangedrongen met de inzichten van de raad rekening te houden. Ook kan het college worden gevraagd beleidsregels op te stellen over de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheden, waarbij de raad in staat wordt gesteld zijn oordeel over deze regels kenbaar te maken. Tot slot kan ook als het om deze collegetaken gaat, de raad door middel van zijn budgetrecht en de daarmee samenhangende financiële verordening (ex artikel 212) kaders stellen. Door dit alles kan het college de richting worden voorgehouden die de raad het meest wenselijk voorkomt.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of met het schrappen van artikel 148 niet te zeer wordt vooruitgelopen op de grondwetswijziging die nog moet plaatsvinden, beantwoord ik ontkennend. In het verlengde van de vertrouwensregel heeft de raad immers de beschikking over politiek-bestuurlijke instrumenten waarmee hij een context kan stellen voor het door het college te voeren bestuur, ook indien het bevoegdheden betreft die rechtstreeks aan het college zijn geattribueerd. Zelfs al hebben deze instrumenten geen juridisch karakter of expliciete wettelijke basis, in de praktijk zullen deze instrumenten hun uitwerking niet missen. In dit verband merk ik op dat op nationaal niveau het parlement formeel-juridisch evenmin de bevoegdheid heeft om beleidsregels te stellen ten aanzien van bestuursbevoegdheden van de ministers. Het parlement heeft

echter wel politiek-bestuurlijke instrumenten om de uitoefening van bestuursbevoegdheden zo nodig «bij te sturen». Bovendien werd het ontbreken van een met artikel 148 vergelijkbare bepaling voor de inwerkingtreding van de nieuwe Gemeentewet in 1994, destijds ook niet als ongrondwettig beschouwd.

De leden van de CDA-fractie stelden voorts de vraag waarom de raad wel de gedragscodes voor de eigen leden van de raad en voor het college vaststelt, maar niet over de bevoegdheid beschikt nadere beleidsregels voor de uitoefening van bestuursbevoegdheden van en door het college te geven.

Een gedragscode en beleidsregels zijn niet zonder meer te vergelijken; de beide instrumenten lopen daarvoor te zeer uiteen. Het (rechts-) karakter van beleidsregels kwam hiervoor al ter sprake. Beleidsregels hebben betrekking op specifieke bevoegdheden van het college. Een gedragscode daarentegen strekt er in algemene zin toe de integriteit van (het handelen van de) wethouders te waarborgen, ook bij de uitoefening van bestuursbevoegdheden. In paragraaf 4.3. ga ik nader in op de gedragscode.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar aanleiding van de voorgestelde schrapping van artikel 148 of de regering ter bepaling van de waarde van een wettelijk vastgelegde bevoegdheid het aantal malen dat ervan gebruik wordt gemaakt, hanteert.

Op deze vraag kan geen algemeen antwoord worden gegeven. In bepaalde gevallen is het weinig zinvol om in de wet een bevoegdheid in stand te houden waarvan in de praktijk niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Andere bevoegdheden zijn juist bedoeld om in uitzonderings-situaties te worden gebruikt. Ook al wordt van de desbetreffende bevoegdheden nauwelijks gebruik gemaakt, toch kan het zinnig zijn deze te handhaven. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan de bevoegdheid om bij koninklijk besluit een besluit van het gemeentebestuur te vernietigen (artikel 268 van de Gemeentewet). De regering hanteert derhalve geen algemene ondergrens voor het verwijderen van een bevoegdheid uit een wet. In dit verband merk ik nog op dat voor het schrappen van artikel 148 van de Gemeentewet niet alleen als argument geldt dat in de praktijk nauwelijks van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Zoals gesteld acht ik het ook vanuit inhoudelijk-systematisch en bestuursrechtelijk oogpunt onjuist dat de raad beleidsregels vaststelt met betrekking tot bestuursbevoegdheden van het college.

Recht van initiatief en recht van amendement

De leden van de SGP-fractie spraken de verwachting uit dat als gevolg van het bij de wet toekennen van het recht van initiatief en dat van amendement, gemeenten bij reglement het gebruik van deze rechten vergemakkelijken en raadsleden daarvan intensiever gebruik gaan maken. Een ruime mogelijkheid voor lokale invulling van de twee wettelijke rechten, die blijkens een passage uit de memorie van toelichting zou bestaan, staat hiermee op gespannen voet

Ik deel deze verwachting van de SGP-fractie in zoverre dat ook door de wijze waarop beide bevoegdheden in het wetsvoorstel zijn geformuleerd – namelijk zonder drempels – het gebruik ervan gemakkelijker wordt. Het recht van initiatief en amendement zijn in het wetsvoorstel hoewel beknopt ook nogal strikt geformuleerd. De passage waarnaar deze leden verwijzen (blz. 28), betreft niet de in het wetsvoorstel opgenomen regeling, maar de huidige situatie waarin de beide rechten niet in de wet zijn vastgelegd.

De leden van de PvdA-fractie informeerden naar het belang dat moet worden gehecht aan een eigen raads- en fractieondersteuning. De leden van de CDA-fractie waren van mening dat het recht van raadsleden en -fracties op materiële ondersteuning in de wet moet worden vastgelegd. De leden van de eerstgenoemde fractie vroegen in dat verband of ik bereid ben hiervoor extra middelen ter beschikking te stellen en of de raad bevoegd blijft hiervoor door middel van zijn budgetbevoegdheid middelen te oormerken, terwijl de leden van de laatstgenoemde fractie informeerden of raden de bevoegdheid hebben zelf in de gemeente-begroting een bedrag uit te trekken voor ondersteuning. Deze leden vroegen zich af in hoeverre raden van die bevoegdheid gebruik maken en op welke wijze een dergelijk gebruik kan worden gestimuleerd. De leden van de fractie van GroenLinks voorzagen dat in een gedualiseerd stelsel van raadsleden een grotere inzet zal worden gevraagd ten aanzien van hun eigen inbreng. Daarvoor is meer ondersteuning, ook in de vorm van eigen medewerkers nodig, zo meenden deze leden. De leden van deze fractie vroegen zich af hoe raadsleden dit moeten organiseren en betalen. Voorts bepleitten ook deze leden een wettelijk recht op ambtelijke ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van het zogenaamde strippenkaart-systeem. De leden van de fractie van de ChristenUnie stelden de vraag hoe raadsleden worden ondersteund om hun nieuwe veranderde positie vorm te geven.

Adequate ondersteuning van de raad, raadsfracties en individuele raadsleden is van groot belang. De bevoegdheid inzake besluitvorming hierover valt binnen de gemeentelijke autonomie en komt dus aan de raad toe. De toegevoegde waarde van een, verder niet geëxpliciteerd recht op raads- en fractieondersteuning acht ik in dat licht – anders dan bij het recht op ambtelijke bijstand – onvoldoende aanwezig. Ten aanzien van de financiering biedt de algemene uitkering uit het gemeentefonds mijns inziens voldoende ruimte om op het vlak passende voorzieningen te creëren. Deze wijze van financiering past ook het beste bij het autonome karakter van de desbetreffende bevoegdheid. Hieruit volgt dat ik niet voornemens ben de bedoelde extra middelen beschikbaar te stellen. In antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie, bevestig ik dat ook in een gedualiseerd stelsel de budgettaire bevoegdheid in haar volle omvang bij de raad blijft berusten. Een zelfbewuste raad die bereid is zich onafhankelijk van het college op te stellen, zal niet aarzelen de relatief geringe middelen die nodig zijn voor een goede ondersteuning in de begroting vrij te maken. Hoewel precieze onderzoeksgegevens hierover niet beschikbaar zijn, heb ik de indruk dat de meeste raden onvoldoende gebruik maken van de mogelijkheden die hun budgetrecht biedt om adequate voorzieningen op het vlak van raads- en fractie-ondersteuning te creëren. Om hierin verandering te brengen is een verandering van de politiek-bestuurlijke cultuur nodig. In het kader van de Vernieuwingsimpuls wordt daarom aan dit thema aandacht besteed. Voor zover ondersteuning van de raad, raadsfracties en individuele raadsleden het karakter draagt van ambtelijke bijstand (een vorm van ondersteuning die door het reguliere ambtelijke apparaat of door de raadsgriffie wordt geleverd), kan de raad in de verordening inzake de ambtelijke bijstand daaraan een concrete uitwerking geven, bijvoorbeeld in de vorm van het zogenaamde strippenkaartsysteem.

4.3. Versterking van de controlerende functie

Versterking van de controlerende functie van de raad

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen om een reactie op de kritiek dat bevoegdheden als het recht van interpellatie, het vragenrecht

en het enquêterecht teveel zijn ontleend aan de verhoudingen op rijksniveau, terwijl bij de gemeenten meer behoefte bestaat aan eenvoudiger regelingen. Deze leden vroegen zich verder af of het niet past in het kader van de lokale autonomie dat raden zelf beslissen over de informatieverstrekking door het college.

De bedoelde bevoegdheden zijn niet klakkeloos gekopieerd van de nationale politiek, maar vormen een wezenlijk onderdeel van het nieuwe gedualiseerde stelsel, waarvan de controlerende functie van de raad een essentieel onderdeel uitmaakt. Voor sommige van de bedoelde bevoegdheden geldt dat zij ook zonder expliciete wettelijke grondslag aan de raad kunnen worden toegekend, bijvoorbeeld in het reglement van orde. Er is echter gekozen voor wettelijke verankering om nu vaak nog bestaande drempels bij de uitoefening van deze bevoegdheden te verwijderen en ook meer in het algemeen te waarborgen dat deze rechten in alle Nederlandse gemeenten aan de raden en hun leden ter beschikking staan. In het huidige, overwegend formeel-monistische stelsel, was de noodzaak hiertoe minder aanwezig, omdat dat stelsel op het uitgangspunt was gebaseerd dat de raad als algemeen bestuur en het college als een daaruit voortspruitend dagelijks bestuur fungeerden. Kortom: ook om systematische redenen is wettelijke verankering gewenst. De meeste van de door de leden van de fractie van de ChristenUnie bedoelde bevoegdheden zijn niet in een ingewikkelde vorm in het wetsvoorstel opgenomen. Het staat raden vrij een eigen nadere uitwerking te kiezen; in een enkel geval is een dergelijke uitwerking verplicht gesteld. Voor het recht van onderzoek geldt dat het in zijn voorgestelde vorm niet mogelijk is zonder wettelijke grondslag. Een verdergaande uitwerking van dit recht in de wet is nodig juist vanwege de aard van de voor de uitoefening van dit recht noodzakelijke bevoegdheden (zie ook memorie van toelichting, blz. 33–34).

Verantwoordingsplicht van het college en van individuele collegeleden; rechterlijke toetsing van een ontslagbesluit van een wethouder

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom en in hoeverre de burgerlijke rechter bevoegd is een ontslagbesluit van een wethouder te toetsen. De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of met het schrappen van de beroepsmogelijkheid tegen het besluit tot ontslag van wethouders niet de deur wordt opengezet naar de civiele rechter. Zij wilden weten waarom de regering aanneemt dat de civiele rechter zich wel, en de bestuursrechter dus kennelijk niet, uiterst terughoudend zal opstellen als een ontslagbesluit van een wethouder aan hem wordt voorgelegd. Ook de leden van de SGP-fractie vroegen om een nadere reactie op dit punt. Het schrappen van de beroepsmogelijkheid tegen het besluit tot ontslag van wethouders moet worden gezien in het licht van de politieke verantwoordelijkheid van de wethouders ten opzichte van de raad. Bij een ontslagbesluit van een wethouder gaat het om een vertrouwensbreuk tussen de raad en de betreffende wethouder, en is dan ook een politiek besluit. Naar de mening van de regering behoort het daarom de raad te zijn die hier in laatste instantie een oordeel over geeft, en niet de bestuursrechter. Dat is een principiële keuze. Met de Staatscommissie is de regering van mening dat een ontslagbesluit van een wethouder materieel onaantastbaar dient te zijn, net als op nationaal niveau. In het voorgestelde dualistisch stelsel is de verhouding tussen wethouder en raad in hoge mate vergelijkbaar met die tussen minister en parlement. De regering deelt daarom het standpunt van de VVD-fractie dat het ontslag van een minister materieel een zaak is tussen het parlement en de regering.¹ Analoog daaraan is het ontslag van een wethouder dus een zaak tussen de raad en de desbetreffende wethouder. De burgerlijke rechter zal zich naar verwachting als restrechter competent verklaren, omdat geen andere rechter bevoegd is. Het beroep op de bestuursrechter wordt immers expliciet uitgesloten. De regering gaat ervan uit dat de burgerlijke rechter bij

¹ Formeel ontslag wordt bij koninklijk besluit verleend.

zijn beoordeling rekening zal houden met de zienswijze van de wetgever, namelijk dat het in casu gaat om een politieke vraag en niet om een juridische. Er mag daarom van worden uitgegaan dat hij bij zijn beoordeling rekening zal houden met deze achtergrond en niet op de stoel van de raad als vertegenwoordigende en controlerende macht zal gaan zitten. Daarom acht de regering de veronderstelling gerechtvaardigd dat de burgerlijke rechter een terughoudende rol zal aannemen.

Uitgaande van de stelling dat de individuele verantwoordingsplicht van de collegeleden jegens de raad wordt vervangen door een collegiale verantwoordingsplicht, vreesden de leden van de CDA-fractie voor een zich verschuilen van individuele collegeleden achter het college als geheel. Zij vroegen zich af hoe dit kan worden voorkomen.

De stelling van de leden van de CDA-fractie berust op een misverstand. Artikel 169, eerste lid, van het wetsvoorstel luidt namelijk: «Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur». De term «en elk van zijn leden», die overigens ook al in de huidige Gemeentewet wordt gebezigd, maakt zonneklaar dat ook individuele collegeleden politiek verantwoordelijk zijn voor het collegebeleid.

De leden van de D66-fractie zouden graag een nadere toelichting van de regering zien waarin wordt beschreven hoe het beste kan worden omgegaan met geschillen tussen de raad en het college of de burgemeester omtrent een weigering van de laatstgenoemden informatie aan de raad te verstrekken.

In het vierde lid van de artikelen 169 en 180 is bepaald dat geen beroep openstaat op de bestuursrechter tegen een besluit van het college respectievelijk de burgemeester om te weigeren bepaalde inlichtingen te verstrekken aan de raad. Deze bepaling heeft de regering juist opgenomen vanwege een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 mei 1999 (Gemeentestem 1999, 7099, nr. 3), met betrekking tot het met artikel 169 corresponderende artikel 167 van de Provinciewet. De Afdeling oordeelde in deze uitspraak dat de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan artikel 167 van de Provinciewet samenhangt met de politieke en bestuurlijke relatie tussen gedeputeerde en provinciale staten. Binnen deze relatie is volgens de Afdeling geen plaats voor een rechterlijke handhaving van het recht op inlichtingen. De regering deelt het oordeel van de Afdeling en heeft bij nader inzien ten behoeve van de kenbaarheid deze uitspraak gecodificeerd in de artikelen 169 en 180, vierde lid. Dit betekent dus dat een geschil over de toepassing van de informatieverplichting op politiek niveau binnen de gemeente moet worden opgelost.

Gedragscodes

Zowel de leden van de PvdA-fractie als de D66-fractie ondersteunden in het verslag de voorgestelde wettelijke verplichting om een gedragscode voor raadsleden en wethouders vast te stellen. De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere motivering van het voorstel om in de Gemeentewet een grondslag op te nemen voor een gedragscode voor de leden van het college en van de raad. In relatie hiermee stelden zij de vraag wat er momenteel allemaal fout gaat en of deze fouten een gedragscode rechtvaardigen. De leden van de fracties van VVD en D66 informeerden naar de inhoud van een gedragscode en naar het verschil tussen de respectievelijke gedragscodes voor raadsleden en wethouders. De afgelopen jaren staat integriteit van de bestuurders niet alleen op nationaal niveau, maar ook op lokaal niveau hoog op de politieke agenda. En niet zonder reden. Integriteit en de handhaving daarvan zijn fundamenteel voor het vertrouwen van de burger in de overheid. De burger moet er

op kunnen vertrouwen dat de overheid zuiver handelt. Integriteit van de lokale bestuurders en de daadwerkelijke handhaving daarvan zijn dan ook essentieel voor het gezag van de lokale democratie. Om die reden acht ik het van belang dat de raad door middel van gedragscodes aanvullende voorschriften stelt om de integriteit van de raadsleden en de wethouders te waarborgen. De notie «integer handelen» kan in een dergelijke code nader worden geconcretiseerd, waardoor tevens de controle op integriteit kan worden geobjectiveerd en bevorderd. In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie of het de bedoeling is dat in de gedragscode ook algemene regels gesteld worden over de wijze van toezicht en de openbaarheid van nevenfunctie e.d., merk ik op dat in het wetsvoorstel niet dwingend wordt voorgeschreven welke onderwerpen in de gedragscodes geregeld moeten worden. Het is aan de raad om hier een keuze te maken. Dat de gedragscode algemene regels over het vervullen van nevenfuncties bevat, lijkt mij echter wel voor de hand te liggen. Daarnaast kan een gedragscode bijvoorbeeld (aanvullende) regels over verboden handelingen, declaratiegedrag, gebruik van gemeentelijke voorzieningen voor privé-doeleinden, zakelijke belangen en het aannemen van geschenken bevatten. Ook zouden in een gedragscode op mogelijk kwetsbare handelingen toegesneden procedures in het leven geroepen kunnen worden. Te denken valt hierbij aan een procedure voor het aannemen van geschenken. In het najaar zal ik na overleg met de VNG en het IPO een notitie aan de Tweede Kamer zenden over de integriteit van bestuurders. In de bijlage van dit stuk zal een model-gedragscode worden opgenomen die als referentie kan dienen voor gemeenten. Dit model wordt opgenomen in de handreiking «Gevorderde regelgeving». Principieel bestaat er geen verschil tussen de gedragscode voor raadsleden en die voor wethouders. De integriteitseisen voor wethouders en raadsleden verschillen immers niet. In praktisch opzicht zal de gedragscode op bepaalde vlakken (waar het gaat om bijvoorbeeld aanbestedingsprocedures, buitenlandse reizen, nevenfuncties etc.) uit de aard van deze activiteiten minder en minder frequent van toepassing zijn op raadsleden dan op wethouders.

De verplichting tot het opstellen van een gedragscode, betekent niet dat nu op grote schaal onzuiver wordt gehandeld door lokale bestuurders. Verder bestaan er geen voornemens, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, om een gedragscode verplicht te stellen voor alle bestuursniveaus. Wel zal in het momenteel in voorbereiding wetsvoorstel dualisering provinciebestuur eenzelfde wettelijke grondslag voor gedragscodes worden opgenomen. Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of er ernstige problemen zullen ontstaan als er géén formele gedragscodes worden vastgesteld, antwoord ik dat de regering deze codes dusdanig nuttig en wenselijk vindt dat zij wettelijke verankering wenst. De codes dragen namelijk bij aan de ten uitvoerlegging van breed gedragen opvattingen over integriteit van politieke ambtsdragers en passen, meer in het algemeen gesproken, in de hedendaagse opvattingen van publieke verantwoording. Indien deze codes zouden ontbreken, wordt de ten uitvoerlegging van dit beleid en deze opvattingen bemoeilijkt.

De leden van de fracties van PvdA, D66 en ChristenUnie vroegen waarom er niet voor is gekozen dat de raad ook een gedragscode voor de burgemeester opstelt.

Aan een *verplichte* gedragscode voor de burgemeester bestaat naar mijn mening geen behoefte, omdat een dergelijke code voor de burgemeester in zekere zin al bestaat. In de eerste plaats bevat de Gemeentewet een aantal artikelen met betrekking tot het gedrag van de burgemeester. Zo bepaalt artikel 67, derde lid, dat de burgemeester buiten hetgeen hem bij of krachtens de wet is toegekend als zodanig geen inkomsten geniet, in welke vorm ook. Diverse besluiten werken dit artikel nader uit, bijvoor-

beeld inzake verhuiskosten en autokostenvergoeding. Daarnaast kan worden gewezen op artikel 67, waarin is bepaald dat de burgemeester geen nevenfunctie vervult waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op de goede vervulling van zijn burgemeestersambt of op handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Verder is in 1994 een circulaire over nevenfuncties verschenen, op basis waarvan nevenfuncties van burgemeesters bekeken dienen te worden vanuit het aspect van tijdsbeslag en het aspect dat er geen sprake mag zijn van tegenstrijdigheid van belangen. Voorts is relevant artikel 37 van het Rechtspositiebesluit voor de burgemeester, waarin is vastgelegd dat de burgemeester zich dient te onthouden van gedragingen die het ambt van burgemeester kunnen schaden. Ik benadruk dat ik het naast deze algemene regels voor burgemeesters die landelijk gelden, niet nodig acht dat per gemeente eveneens regels op dit punt verplicht worden gesteld. Daarbij ga ik er vanuit dat deze regels toch hoofdzakelijk een doublure zouden zijn van de regels die reeds gelden. Met het ontbreken van de verplichting van een gedragscode voor burgemeesters wordt geen afbreuk gedaan aan de bevoegdheid van de raad om de burgemeester, ook op dit punt, te controleren, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Het gedrag van de burgemeester op dit punt kan immers aan de landelijk geldende algemene regels worden getoetst.

Interne en externe klachtregeling

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe de voorgenomen wettelijke invoering van het extern klachtrecht zich verhoudt tot het voorgestelde artikel 170, eerste lid, onderdeel e.

In de genoemde bepaling gaat het om een van de zorgplichten van de burgemeester, namelijk het – procesmatig – toezien op een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur. Gedoeld wordt hier op het *intern* klachtrecht, zoals dit thans reeds in hoofdstuk 9 van de Awb is geregeld: een ieder kan bij een bestuursorgaan een klacht indienen over de wijze waarop dat bestuursorgaan (of een persoon werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan) zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen. Hoofdstuk 9 van de Awb bepaalt hoe een bestuursorgaan moet omgaan met klachten die bij hem binnenkomen. Is de klager het niet eens met de beslissing op de klacht door het bestuursorgaan, dan is het de bedoeling dat hij zich vervolgens kan wenden tot een bevoegde *externe* klachtinstantie. Het voorgenomen wetsvoorstel extern klachtrecht beoogt een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen te bereiken, opdat in elke gemeente een externe klachtinstantie bestaat voor het geval men het niet eens is met de beslissing die het bestuursorgaan na de interne klachtprocedure heeft genomen. Die externe klachtinstantie kan de Nationale ombudsman zijn of een eigen, lokale ombudsvoorziening (al dan niet samen met andere gemeenten). In elk geval gaat het altijd om een voorziening die onafhankelijk is van de bestuursorganen van de gemeente, dus ook van de raad, en die primair als taak heeft om naar aanleiding van een verzoek van een burger onderzoek te doen naar een gedraging van een bestuursorgaan. Het gaat dus niet om een controle-instrument van de raad, maar om een instantie die onafhankelijk en onpartijdig een oordeel geeft over gedragingen van bestuursorganen van de gemeente. Wel kan de raad bij het uitoefenen van zijn controlerende taak gebruik maken van de rapporten en jaarverslagen die de externe klachtvoorziening uitbrengt, door bijvoorbeeld na te gaan of aanbevelingen door het betreffende bestuursorgaan zijn opgevolgd. Daarnaast draagt de externe klachtvoorziening bij aan het inzichtelijker maken van de kwaliteit van het functioneren van het gemeentebestuur in relatie tot de burger.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe in de wet kan worden gewaarborgd dat de rechten van de raad ook door kleinere fracties daadwerkelijk kunnen worden gebruikt. Verder vroegen de aan het woord zijnde leden of de minister de gemeenteraden nog een handleiding meegeeft hoe zij met deze problematiek om moeten gaan.

Voor een aantal van de door de aan het woord zijnde leden bedoelde rechten (recht van amendement en van initiatief, vragenrecht) geldt dat deze zonder meer aan elk raadslid toekomen. Voor andere rechten geldt dat elk raadslid de raad kan verzoeken deze rechten te gebruiken (recht van interpellatie, onderzoeksrecht). Ik zal in het kader van de Vernieuwingsimpuls ook aandacht besteden aan deze wettelijke rechten. Dit zal in ieder geval gebeuren in de nog uit te brengen handreikingen voor een «modelreglement van orde in een dualistisch stelsel» en voor «gevoerde regelgeving».

Tijdsbeslag raadslidmaatschap

Op de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks en die van de ChristenUnie over het tijdsbeslag van het raadslidmaatschap en de ondersteuning van raadsleden, verwijs ik naar de paragrafen 4.1. respectievelijk 4.2.

4.4. Het recht van onderzoek van de raad

Algemeen

In verschillende bewoordingen betuigden de leden van de fracties van PvdA, VVD, GroenLinks en SGP hun instemming met het in het wetsvoorstel geïntroduceerde enquêterecht. De leden van de PvdA-fractie achtten het opmerkelijk dat de regering niet kiest voor het sluitstuk van dit instrument, te weten het inzetten van dwangmiddelen bij het niet of onjuist voldoen aan een vordering van de raad. Zij vroegen zich af of de regering niet vreest dat door het ontbreken van dwangmiddelen het enquêterecht van de raad tot een papieren tijger wordt. In het verlengde hiervan stelden deze leden de vraag op welke argumenten de regering zijn veronderstelling stoelt 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.

In reactie op deze vragen merk ik op dat ik het ongewenst en bovendien niet nodig acht om de mogelijkheid te creëren dat ten aanzien van personen die verplicht zijn om hun medewerking te verlenen aan een raadsenquête wettelijke dwangmiddelen ingezet kunnen worden. Het gebruik van wettelijke dwangmiddelen grijpt naar mijn mening te zwaar in in de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Het belang dat de waarheid boven water komt, weegt naar mijn mening minder zwaar dan het individuele belang van deze personen om gevrijwaard te worden van deze dwangmiddelen. Dat er geen wettelijke dwangmiddelen zijn, betekent echter niet dat er geen morele druk zal bestaan voor personen die verzocht wordt om inzage te geven in stukken of om te getuigen om dit ook daadwerkelijk te doen. Dit is mijns inziens met name het geval omdat de kring van personen die ingevolge het wetsvoorstel verplicht zijn hun medewerking te verlenen, beperkt is tot direct aan het gemeentebestuur gerelateerde personen. Weigeren deze personen te verschijnen of informatie te verstrekken, dan laden zij bovendien een bepaalde verdenking op zich, hetgeen zij zullen willen voorkomen. Bedacht dient hierbij ook te worden dat er naar ik verwacht onder meer in de (lokale) pers aandacht

zal worden geschonken aan personen die geen medewerking willen verlenen aan een onderzoek. Hoewel er dus op grond van het wetsvoorstel geen formele dwangmiddelen in het leven worden geroepen, ga ik er, op grond van deze aan het lokaal niveau inherente omstandigheden en mede gezien de beperkte kring van betrokkenen, vanuit dat de door de onderzoekscommissie betrokkenen zich verplicht zullen voelen hun medewerking te verlenen.

Vergroting bereik onderzoekscommissie

De leden van de VVD-fractie vroegen een nadere motivering waarom er niet voor is gekozen iedere inwoner van Nederland te kunnen dwingen te getuigen voor een onderzoekscommissie en ervan af te zien een ieder die werkzaamheden voor de gemeente heeft verricht, te verplichten tot medewerking aan het onderzoek.

Op grond van de in het voorgaande uiteengezette afweging tussen het belang van het door de onderzoekscommissie in te stellen onderzoek enerzijds en de bescherming van de belangen van burgers anderzijds heb ik ervoor gekozen de kring van personen die kunnen worden verplicht voor de onderzoekscommissie te verschijnen, zo beperkt mogelijk te houden als voor een adequate uitoefening van het onderzoeksrecht nodig is. Ik heb daarom in deze categorie personen uitsluitend diegenen opgenomen, waarvan de functionele band met het gemeentebestuur evident aanwezig is.

Mogelijkheid om niet-raadsleden te benoemen in een onderzoekscommissie

Naar aanleiding van de vragen, onderscheidenlijke kritische kanttekeningen en bezwaren van de leden van de fracties van VVD, CDA en SGP bij de mogelijkheid om ook niet-raadsleden tot lid van een door de raad in te stellen onderzoekscommissie te benoemen, heb ik na nadere overweging er voor gekozen om deze mogelijkheid uit te sluiten. In bijgaande nota van wijziging is een voorstel met deze strekking opgenomen. Met de leden van de SGP-fractie ben ik bij nader inzien van oordeel dat een onderzoekscommissie uitsluitend dient te bestaan uit raadsleden met een electorale legitimatie. In verband met deze wijziging van het wetsvoorstel, laat ik de verdere vragen van de fracties van SGP en VVD met betrekking tot de niet tot de raad behorende leden van de onderzoekscommissie hier onbeantwoord.

Beschikbaarheid van EU-documenten voor een onderzoek

De leden van de CDA-fractie wezen er op dat het in het licht van een onderzoek zeer noodzakelijk kan zijn om over de relevante EU-documenten te beschikken. In dit verband vroegen zij om een nadere onderbouwing ten aanzien van het gestelde over documenten van instellingen van de EU. Het kwam deze leden enigszins vreemd voor dat EU-documenten alleen met toepassing van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen worden overgelegd. Het was de leden van de fractie van de ChristenUnie onduidelijk in welke gevallen documenten, waarbij de belangen van de Europese Unie in het geding zijn, het belang van de Staat raken (memorie van toelichting bij artikel 155b). Gedoeld wordt hier op stukken van instellingen van de Europese Unie, die direct of via het Rijk bij een gemeente zijn binnengekomen en waarvan kennisneming door een onderzoekscommissie het belang van de Europese Unie zou schaden. Indien naar het oordeel van degene tot wie de vordering tot het overleggen van de bedoelde stukken zich richt, er sprake is van een EU-document, waarvan kennisneming door een onderzoekscommissie het belang van de EU kan schaden, dient de betrokkene of zijn

bevoegd gezag zich te richten tot de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met het verzoek om toestemming de desbetreffende stukken te overleggen. Bij nader inzien verdient het de voorkeur deze procedure expliciet in de wet op te nemen. Daarin is in de nota van wijziging voorzien.

Reikwijdte van het begrip «door het college gevoerde bestuur»

De leden van de fractie van D66 stelden de vraag wat het precies betekent dat enquêtes mogelijk zijn naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. In verband hiermee vroegen zij of ook een onderzoek met bijbehorende enquêtebevoegdheden kan worden ingesteld naar een dienst die hetzij is geprivatiseerd, hetzij op afstand is geplaatst. Het begrip «door het college of burgemeester gevoerde bestuur» dient ruim te worden uitgelegd. Het betreft overigens geen nieuw begrip. De huidige artikelen 169 onderscheidenlijk 180 bepalen immers al dat het college, elk van zijn leden, en de burgemeester verantwoording verschuldigd zijn «over het door hen gevoerde bestuur». In feite houdt dit hier in dat naar het handelen van het college en de burgemeester in al zijn facetten een onderzoek kan worden ingesteld. Is een dienst eenmaal geprivatiseerd, dan behoort een onderzoek naar het handelen van deze dienst zelf niet meer tot de mogelijkheden. Er is dan immers geen sprake meer van bestuursoptreden van het college of de burgemeester. De gang van zaken rond een privatisering zelf, kan uiteraard wel voorwerp van onderzoek zijn. Zo kunnen met behulp van de specifieke enquêtebevoegdheden bijvoorbeeld wel de argumenten die ten grondslag lagen aan de privatisering van een bepaalde dienst nader worden bezien. Eveneens zal een dienst die op afstand is geplaatst, betrokken kunnen worden bij of voorwerp kunnen zijn van een raadsonderzoek. Ook al is de dienst op afstand geplaatst, het college blijft, zij het op afstand, verantwoordelijk voor het handelen van deze dienst.

Toezicht op de uitoefening van het recht van onderzoek

Met betrekking tot het enquêterecht informeerden de leden van de fractie van D66 voorts of er voorzien is in toezicht op de wijze waarop de gemeente van deze vergaande bevoegdheid gebruik denkt te maken. Mijn antwoord op deze vraag luidt ontkennend. Volstaan wordt met de gebruikelijke repressieve lijn, met het spontane vernietigingsrecht van de Kroon.

Minderheidsenquêterecht

De leden van de fractie van GroenLinks hadden bezwaar tegen het voorstel om het enquêterecht uitsluitend aan een raadsmeerderheid toe te kennen. Als voorbeeld deden zij hierbij de suggestie om het enquêterecht ook aan tweevijfde van het aantal raadsleden toe te kennen. De aan het woord zijnde leden prefereerden het karakter van een breed gedragen enquête weliswaar boven een minderheidsenquête, maar gelet op de voordelen van een enquête boven een normaal onderzoek, vroegen deze leden zich af of niet ook voor een minderheidsvariant moet worden gekozen.

De vraag van de aan het woord zijnde leden of de regering bereid is om ook het minderheidsenquêterecht aan de raad toe te kennen, beantwoord ik ontkennend. Het enquêterecht is naar mijn mening een zwaar en gewichtig instrument, waartoe alleen kan worden overgegaan indien een raadsmeerderheid zich hier achter kan scharen. Ik zie daarom geen aanleiding om af te wijken van het algemene uitgangspunt dat over voorstellen binnen vertegenwoordigende organen bij meerderheid wordt besloten. Integendeel, de bijzondere bevoegdheden die het wetsvoorstel in het

leven roept, vormen juist reden om ook voor de instelling van een onderzoek een raadsmeerderheid te eisen. In dit verband merk ik nog op dat de Wet op de Parlementaire Enquête evenmin de figuur van een minderheidsenquête kent.

Ondersteuning bij het gebruik van het onderzoeksrecht

Vanuit het oogpunt dat het recht van onderzoek een zwaar beslag legt op de niet al te omvangrijke capaciteit van de raad, stelden de leden van de SGP-fractie de vraag welke ondersteuning de raadsleden ten dienste staat ten einde van dit onderzoeksrecht gebruik te kunnen maken. Zij gingen er daarbij vanuit dat deze ondersteuning niet kan worden gegeven door gemeente-ambtenaren.

Anders dan de aan het woord zijnde leden ben ik van oordeel dat de onderzoekscommissie indien er geen raadsgriffie is ingericht, gebruik kan maken van ambtelijke bijstand van personen die in een ambtelijke verhouding staan tot het gemeentebestuur. Ik denk hierbij in eerste instantie vooral aan het verrichten van uitvoerende werkzaamheden, maar ook acht ik het niet uitgesloten dat ambtenaren inhoudelijk werk ten behoeve van het onderzoek verrichten. In dit verband merk ik ook op dat artikel 155d, tweede lid, expliciet voorschrijft dat de raad in zijn verordening over het onderzoeksrecht een regeling treft over de verlening van ambtelijke bijstand ten behoeve van onderzoeken. Als een raadsgriffie is ingesteld, zal een onderzoekscommissie uiteraard hiervan ondersteuning kunnen krijgen. Zowel in de situatie waarin geen raadsgriffie is ingesteld, als die waarin dit wel het geval is, heeft de raad uiteraard ook de mogelijkheid om personele ondersteuning van buiten de gemeentelijke organisatie in te huren. De door de raad hiervoor geraamde kosten dienen door het college te worden opgenomen in de ontwerpbegroting (vgl. art. 155e).

Bevoegdheden ten behoeve van de uitvoering van een onderzoek

Met betrekking tot het enquêterecht vroegen de leden van de VVD-fractie wanneer de raad of de commissie kan besluiten dat een verhoor onder ede zal plaatsvinden. Moeten hiervoor geen heldere criteria worden gesteld?

De vraag van deze leden of hier heldere criteria voor gesteld moeten worden, beantwoord ik ontkennend. Ik stel hierbij voorop dat in artikel 8 van de Wet op de Parlementaire Enquête evenmin criteria zijn gesteld voor het verhoren van getuigen onder ede. Het dient ook naar mijn oordeel aan de raad of de onderzoekscommissie te worden overgelaten te bepalen wanneer een verhoor onder ede gewenst is. Tenslotte merk ik op dat ik het ook niet goed mogelijk acht om op voorhand heldere criteria op te stellen. Bij het opstellen van dergelijke criteria zal onvermijdelijk in algemene termen vervallen moeten worden, omdat het om uiteenlopende redenen gewenst kan zijn om getuigen onder ede te horen.

Een andere vraag van de leden van de VVD-fractie inzake het enquêterecht was hoe kan worden voorkomen dat er op lokaal niveau een onverhoopte cultuur van «afrekeningen via enquêtes» kan ontstaan in plaats van dat enquêtes als een *ultimum remedium* fungeren.

Naar mijn mening valt dit «afrekenen via enquêtes» niet via wetgeving te voorkomen. De raad heeft nu eenmaal de bevoegdheid om onderzoeken in te stellen en de daaraan verbonden nadere bevoegdheden uit te oefenen. Zij kan met deze bevoegdheid zorgvuldig en nauwgezet omgaan, maar hoeft dat niet. Dit geldt echter ook voor andere bevoegdheden van de raad. Ik zie dan ook geen aanleiding om te vrezen voor de door de VVD-fractie geschetste mogelijke afrekencultuur.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom de bepalingen uit de Wet op de Parlementaire Enquête die de raad van toepassing kan verklaren, niet *mutatis mutandis* van toepassing zijn op een gemeentelijk onderzoek, heb ik in bijgaande nota van wijziging eveneens een aanpassing van het voorgestelde artikel 155d, tweede lid, opgenomen. Bij nadere overweging acht ik het gewenst dat de artikelen 8a, tweede lid, 18, 18a, derde en vierde lid, en 19 van de Wet op de Parlementaire Enquête bij elk raadsonderzoek van overeenkomstige toepassing zijn. Het gaat hier om de bevoegdheid van de commissie om wegens gewichtige redenen te besluiten dat een getuige zonder bijstand kan worden gehoord (artikel 8a, tweede lid), om het recht van getuigen en deskundigen om beroeps- en bedrijfsgeheimen voor zich te houden (artikel 18), om de verplichting voor commissieleden tot geheimhouding omtrent hetgeen in besloten vergaderingen ter sprake komt (artikel 18a, derde en vierde lid) en tenslotte om een verschoningsrecht voor getuigen (artikel 19).

Na verdere beschouwing van het voorgestelde artikel 155d, tweede lid, heb ik er voorts in bijgaande nota van wijziging voor gekozen om expliciet in de Gemeentewet neer te leggen dat de bevoegdheden en de werkzaamheden van de onderzoekscommissie niet worden geschorst door het aftreden van de raad. In het wetsvoorstel zoals het bij de Tweede Kamer is ingediend was dit ook overgelaten aan de raad om dit bij verordening te regelen. Bij nader inzien ben ik van oordeel dat het gewenst is uitdrukkelijk te bepalen dat onderzoeken die door de «oude» raad zijn gestart, na verkiezingen onder de «nieuwe» raad voortgezet worden.

Rechtskarakter beslissingen

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de mogelijkheid tot het instellen van bezwaar en beroep openstaat tegen de besluiten die de raad neemt op basis van de voorgestelde artikelen 155a tot en met 155c (recht van onderzoek).

Ik meen dat voor wat betreft besluiten die de raad neemt in het kader van zijn recht van onderzoek, niet moet worden afgeweken van de normale bestuursrechtelijke rechtsbescherming zoals die in het algemeen ten aanzien van besluiten geldt op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Gezien het ingrijpende karakter van de nieuwe bevoegdheden acht ik het gewenst dat tegen besluiten die op grond van deze bevoegdheden genomen zijn, bezwaar en beroep openstaat. De regering heeft dan ook niet overwogen om bezwaar en beroep tegen dit soort besluiten uit te sluiten.

4.5. Versterking van de financiële functie

In het verslag wordt aandacht besteed aan verschillende aspecten van de financiële functie. Hieronder zullen in eerste instantie de volgende punten aan de orde komen:

1. de voorgestelde inrichting van de financiële functie in zijn algemeenheid;
2. de kaderstellende rol van de raad en de relatie met de Wet financiering decentrale overheden (de Wet fido); en
3. het afleggen van verantwoording en de indenniteitsprocedure.

Op de rol van de rekenkamer wordt in hoofdstuk 7 nader ingegaan.

Algemeen

Bij het dualiseringsproces zijn bij de financiële functie de volgende invalshoeken van belang: kaderstellen, besturen, controleren en verantwoorden. In feite gaat het om vier fasen in de budgetcyclus. Het voorstel richt zich op verbetering op drie punten: sturing met het oog op controle en verantwoording (kaderstelling), de controle en verantwoording zelf en tenslotte de controle en verantwoording voor zover die weer van belang zijn voor nadere sturing.

Kaderstelling in verband met de financiële functie

De kaderstellende rol van de raad wordt in het wetsvoorstel versterkt door aanpassing van artikel 212, dat erin voorziet dat de raad de uitgangspunten voor het financiële beleid uitdrukkelijk bij verordening vastlegt. Een drietal punten wordt al met name genoemd: regels voor waardering en afschrijving van activa, de grondslagen voor de berekening van tarieven en regels inzake de financieringsfunctie. Voor dat laatste is recent al een verplichting opgenomen uit hoofde van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido). Binnen de kaders in de financiële verordening kan de raad dus op die manier jaarlijks bijsturen. Daarnaast is de jaarlijkse begroting een belangrijk sturingsinstrument. In de wijziging van de Comptabiliteitsvoorschriften die in voorbereiding is, zal worden voorzien in de verplichting om in de begroting en de rekening vaste paragrafen op te nemen over bijvoorbeeld het onderhoud van de infrastructuur, over de gemeentelijke belastingen en over de deelnemingen. De inzichtelijkheid van de begroting neemt hierdoor toe, hetgeen de mogelijkheden voor de raad vergroot om door middel van de begroting kaders te stellen aan het door het college te voeren bestuur. Deze uitgangspunten in de financiële verordening en de paragrafen bij de begroting vormen een toetssteen bij de verantwoording via de rekening.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar aanleiding van artikel 212 waar precies de grens ligt tussen beleidsmatige uitgangspunten en kaders voor financieel beheer en al te gedetailleerde regelgeving door de raad. Zij dachten daarbij met name aan de wijze waarop ambtenaren door het college gemachtigd worden bepaalde uitgaven te doen en op de bevoegdheid van het college om regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Anders dan in de huidige Gemeentewet, wijst de raad in het wetsvoorsel niet de ambtenaren aan die de administratie en het beheer van vermogenswaarden moeten uitvoeren. De financiële verordening krijgt een meer beleidsmatig en kaderstellend karakter. De regels die de raad stelt voor de financiële organisatie, dienen te passen in dit kaderstellend karakter. De raad moet de hoofdlijnen vastleggen voor een inrichting waarbinnen de rechtmatigheid, controle en verantwoording worden gewaarborgd door een sluitend systeem van *checks and balances*, met als sluitstuk de verantwoording die het college aflegt aan de raad. Het is echter wel steeds de raad die bepaalt hoe ver hij gaat bij het vaststellen van de uitgangspunten in de financiële verordening.

De leden van de CDA-fractie vroegen in dit verband om een nadere onderbouwing van de relatie tussen de Wet fido en de voornemens in dit wetsvoorstel.

De Wet fido heeft betrekking op een onderdeel van de financiële functie, namelijk het lenen respectievelijk uitzetten van middelen, dus het beleid en beheer inzake externe financiering en de treasury. De bepalingen in de Gemeentewet betreffen de financiële functie in veel bredere zin. Door de Wet fido is dus al in de Gemeentewet opgenomen dat de financiële verordening een financieringsstatuut moet bevatten. Samenhangend hiermee zijn de comptabiliteitsvoorschriften gewijzigd, waardoor begroting en

rekening een financieringsparagraaf moeten bevatten (met ingang van het begrotingsjaar 2002). Tengevolge van de Wet fido is hiermee ten aanzien van de financieringsfunctie enigszins vooruitgelopen op de wijzigingen die in het kader van de dualisering worden doorgevoerd, in die zin dat de kaderstellende rol van de raad in dit verband al eerder een plaats in de wet heeft gekregen.

Controle en verantwoording

Rechtmatigheid

De accountant zal uitdrukkelijk aandacht moeten gaan besteden aan de rechtmatigheid. Voor zijn verklaring moet hij onder meer bezien of de baten en lasten en de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, terwijl hij in zijn verslag ook aandacht moet besteden aan onrechtmatigheden in de jaarrekening. Bij algemene maatregel van bestuur zullen nadere eisen worden gesteld. Het gaat hierbij om minimumeisen. De raad kan desgewenst in zijn opdracht aan de accountant zwaardere eisen stellen. Daarnaast kan de rekenkamer op eigen initiatief of op verzoek van de raad rechtmatigheidsonderzoek doen. Dat is echter geen periodiek onderzoek in het kader van de jaarlijkse verantwoording door het college. Dat is de taak van de accountant. Het zal dan meer om deelonderzoeken gaan of bijvoorbeeld een «systemaudit» naar de wijze waarop het reguliere rechtmatigheidsonderzoek plaatsvindt. De bevindingen van de accountant en eventueel van de rekenkamer kunnen de raad bij het beoordelen van de jaarrekening op het spoor zetten van onrechtmatige uitgaven. Die zullen door de versterkte aandacht voor dit onderwerp op grond van het voorliggende voorstel bij de behandeling van de jaarrekening ook vermoedelijk meer aandacht krijgen in het debat dan tot dusverre het geval is. In dat verband heeft de regering zich ook bezonnen op de vraag of het wenselijk is het uitgangspunt te handhaven dat onrechtmatige uitgaven buiten de rekening gelaten kunnen worden met als automatisch gevolg dat de leden van het college daarvoor persoonlijk aansprakelijk worden. Besloten is voor te stellen dat onderdeel uit de Gemeentewet te schrappen, maar in plaats daarvan wel te voorzien in een procedure die een afzonderlijk debat over die onrechtmatige uitgaven mogelijk moet maken (de indemniteitsprocedure). In paragraaf 4.6. ga ik hier nader op in.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere toelichting bij het uitgangspunt dat bij de goedkeurende verklaring van de accountant een foutenmarge van 1% acceptabel wordt geacht. Deze leden gingen er daarbij vanuit dat het om 1% van de totale lasten gaat.

De 1% waarvan wordt gesproken, betreft inderdaad 1% van de totale lasten. Gemeenten kennen het stelsel van baten en lasten. Dit betekent dat de begroting en rekening worden opgesteld in baten en lasten, waarbij baten en lasten gelijk zijn aan elkaar. Omdat de gemeente een inkomensbestedende huishouding is, zijn de lasten de meest logische basis voor de berekening van de goedkeuringstolerantie.

Verder wezen de leden van deze fractie op het feit dat er een verschil is tussen enerzijds een aantal kleine fouten en anderzijds een majeure fout. Het genoemde percentage is een kwantitatieve maatstaf voor het al dan niet afgeven van een goedkeurende verklaring. Zowel wanneer dit bedrag wordt bereikt door optelling van een aantal kleine fouten als wanneer het om een majeure fout gaat, is de kritische grens overschreden. Daarnaast kan er sprake zijn van kwalitatieve redenen om een goedkeuring te onthouden. In alle gevallen zullen de redenen moeten worden toegelicht in het accountantsverslag. Bovendien kan de raad ten aanzien van het verslag instructies geven per onderdeel van de jaarrekening, zodat fouten

van een nader aan te geven omvang gerapporteerd worden, ook indien ze geen reden geven tot afkeuring. De grens van 1 % wordt overigens ook door het Rijk gehanteerd.

De hiervoor genoemde AmvB met betrekking tot de reikwijdte van en de rapportering ten aanzien van de gemeentelijke accountantscontrole zal voordat hij in werking treedt aan de Tweede Kamer worden toegezonden. De Kamer wordt op die manier in de gelegenheid gesteld hierover met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën van gedachten te wisselen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van de publieke middelen krijgen in het wetsvoorstel ook meer aandacht. De accountant heeft op dit punt nu een beperkte taak. De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de accountant geen rol meer wordt toebedeeld bij de doelmatigheidscontrole.

Op dit moment staat in de Gemeentewet dat de accountant in zijn verslag van bevindingen ook ingaat op de vraag of de administratie en het beheer voldoen aan eisen van doelmatigheid. De rol die de accountant thans speelt bij de doelmatigheidscontrole is daarom een vrij beperkte, omdat het alleen de doelmatigheid van beheer en administratie betreft. Veel wezenlijker is de vraag naar de doelmatigheid én doeltreffendheid van het bestuur van de gemeente; deze vraag maakt ook nu geen onderdeel uit van de accountantscontrole. Er zijn diverse manieren waarop in het huidige wetsvoorstel wordt gestimuleerd dat doelmatigheid en doeltreffendheid meer aandacht krijgen. De lokale rekenkamer is daarvan een voorbeeld. Echter ook artikel 213a en de nieuwe opzet van begroting en rekening/jaarverslag zoals zal worden verwerkt in het Besluit comptabiliteitsvoorschriften (zie paragraaf 4.5 van de memorie van toelichting) spelen daarbij een rol. Doelmatigheid en doeltreffendheid worden zo sterk onder de aandacht gebracht van college en raad. Doordat de doelmatigheid is uitgebreid met doeltreffendheid en doordat de onderwerpen waarover de doelmatigheidscontrole is uitgebreid van administratie en beheer naar het bestuur in algemene zin, is het niet meer voor de hand liggend dat de accountant nog een rol speelt bij deze verbrede doelmatigheidscontrole nieuwe stijl. Ik deel niet de vrees van de leden van de PvdA-fractie dat dit een risico oplevert in die zin dat daardoor minder objectieve informatie wordt verkregen. De accountant controleert immers wel de rechtmatigheid. Hij gaat na of de informatie in de jaarrekening en het jaarverslag hetzelfde beeld geeft.

In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie merk ik verder nog op dat de raad desgewenst altijd aan de accountant of aan een andere derde kan vragen de beperkte periodieke controle van de doelmatigheid van de administratie en het beheer zoals de accountant die nu uitvoert uit te (blijven) voeren. Een ruimere betrokkenheid van de accountant op dit vlak is, zoals eerder is aangegeven, echter niet gewenst.

Controle en verantwoording met het oog op nadere sturing

Bij het vaststellen van de begroting legt de raad het financiële beleid voor het eerstkomende jaar vast en via de meerjarenraming in hoofdlijnen ook voor de jaren daarna. Teneinde adequaat te kunnen sturen is het van belang dat de raad daarbij beschikt over actuele informatie over de financiële positie. Om die reden is het moment van verantwoording in het voorliggende voorstel vervroegd. Artikel 200 van het wetsvoorstel bepaalt dat de gemeenten hun rekening voor 15 juli bij de provincie moeten indienen. Dat is een vervroeging van de huidige datum van 15 september.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of die vervroeging niet een te grote stap is, omdat de tijd voor een goede controle van de rekening door de raad op die manier te sterk zou worden bekort.

Ik deel die vrees niet. Tegenwoordig geschiedt het opmaken van de rekening, mede als gevolg van de automatisering, zodanig snel dat de rekening al na enkele maanden aan de raad kan worden voorgelegd. Bij de rijksoverheid wordt de rekening al in mei door de Tweede Kamer behandeld. In dat licht moet het mogelijk zijn dat de gemeentelijke rekening uiterlijk 15 juli naar gedeputeerde staten is gezonden.

Hier is dus een duidelijke parallelliteit met het Rijk. De leden van de VVD-fractie trokken in dat verband een parallel met de VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidserantwoording). Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, bestaat ook het voornemen om het besluit comptabiliteitsvoorschriften op een aantal punten te wijzigen. De uitgangspunten voor deze wijzigingen, die vanaf het begrotingsjaar 2004 moeten gaan gelden, zijn dezelfde als bij VBTB. Enkele voorbeelden van de beoogde wijzigingen zijn:

- eenzelfde opzet en inhoud voor de begroting en de rekening;
- een groter accent op de effecten van het beleid (de beoogde maatschappelijke effecten) en in relatie daarmee de activiteiten en output die daarvoor nodig zijn;
- een paragraaf bedrijfsvoering, infrastructuur en Treasury.

Mijn departement en de VNG zijn met twaalf gemeenten en een provincie een platform gestart om de begroting nieuwe stijl voor het duale systeem inhoud te geven door het opstellen van een voorbeeldbegroting. In samenhang bezien is hier inderdaad sprake van een parallel met de VBTB-procedure. Binnen de regels van de Gemeentewet en de comptabiliteitsprocedure zal de raad daar echter zelf nader vorm aan moeten geven.

4.6. De indenniteitsprocedure

Artikel in het NJB

De leden van de fracties van het CDA, GroenLinks en de ChristenUnie vroegen aandacht voor een artikel in het Nederlands Juristenblad (NJB)¹ over de voorgestelde indenniteitsprocedure. De leden van de CDA-fractie vroegen in dat verband in te gaan op de verschillen tussen de indenniteitsprocedures bij het Rijk en de beoogde procedure bij de gemeenten. Zij vroegen daarbij aandacht voor het verschil tussen juridische en politieke vragen en aan de consequenties als men het niet eens wordt. Ook de leden van de SGP-fractie stelden deze vragen. Deze leden meenden verder dat onrechtmatige uitgaven niet voor rekening van de gemeente moeten komen. De onrechtmatigheid moet worden weggenomen of de betrokken bestuurder moet de kosten voor zijn rekening nemen. De leden van de fractie van de ChristenUnie wezen in dat verband op het verschil tussen onrechtmatigheid als gevolg van strijd met gemeentelijke regelgeving en wegens strijd met hogere regelgeving. De leden van de fracties van de SGP en van GroenLinks dachten daarbij ook aan de declaraties van bestuurders. De leden van de fractie van GroenLinks stelden ook de strafrechtelijke aansprakelijkheid van bestuurders aan de orde.

Aan het thans voorliggende voorstel ligt het uitgangspunt ten grondslag dat het niet wenselijk is dat de raad de leden van het college zelfs maar voor een deel aansprakelijk stelt voor onrechtmatig gedane uitgaven, ook niet als het gaat om declaraties. Als de raad onrechtmatigheden vaststelt en het college daarop wil aanspreken, zijn politieke instrumenten meer op hun plaats. In het uiterste geval kan dat leiden tot ontslag voor een of meer wethouders. Dat is een politieke keuze waar het voorgestelde systeem op is afgestemd.

¹ NJB, 8 juni 2001, 1073 e.v.

Een indemniteitsprocedure houdt letterlijk in dat de vastgestelde onrechtmatigheid wordt weggenomen. Het is juist dat strijd met hogere regelgeving niet met een raadsbesluit ongedaan kan worden gemaakt. In die zin is de uitdrukking indemniteitsprocedure op gemeentelijk niveau wellicht misleidend. Toch is daarvoor gekozen, in verband met de analogie met de procedure bij het Rijk. De procedure beoogt zeker te stellen dat de vastgestelde onrechtmatigheden in een afzonderlijk debat uitdrukkelijk onder ogen gezien kunnen worden. Ook nu is het niet altijd zo dat via een raadsbesluit de onrechtmatigheid wordt weggenomen.

Volgens de geldende tekst van de Gemeentewet zijn de leden van het college ieder voor een gelijk deel persoonlijk aansprakelijk voor uitgaven die niet in de vastgestelde jaarrekening zijn opgenomen. Het gaat dan om uitgaven die te kwader trouw zijn geboekt op een post waarmee zij niet overeenstemmen of die anderszins niet rechtmatig zijn gedaan. Omdat de aansprakelijkheid rechtstreeks voortvloeit uit het buiten de rekening laten, zal de raad zich in de praktijk moeten afvragen of het college inderdaad voor het gehele bedrag dat onrechtmatig is uitgegeven aansprakelijk gesteld moet worden. De raad is niet verplicht dergelijke bedragen buiten de rekening te laten. Het is denkbaar dat slechts een deel van het bedrag buiten de rekening wordt gelaten; het artikel in het NJB waarnaar in het verslag wordt verwezen geeft daarvan ook voorbeelden. In die gevallen wordt dus een deel van de onrechtmatigheid alsnog gesanctioneerd, maar niet per se hersteld.

Bij het nu voorgestelde systeem zijn er inderdaad verschillen met het Rijk. Ik doel dan op de situatie dat na afloop van het dienstjaar wordt vastgesteld dat de begroting is overschreden. Als de Algemene Rekenkamer (ARK) een overschrijding van de begroting vaststelt, kan dat worden hersteld door, ook als het dienstjaar al is verstreken, alsnog een voorstel tot wijziging van de begroting in te dienen. De goedkeurende verklaring van de ARK wordt dan gegeven onder voorbehoud van het vaststellen van die begrotingswijzigingen. Anders dan bij de rijksoverheid is het bij gemeenten als gevolg van het stelsel van baten en lasten niet mogelijk na het verstrijken van het dienstjaar een overschrijding van de begroting te herstellen via een wijziging van de begroting. Verschillen tussen de begroting, zoals die na wijziging luidt, en de rekening moeten in de rekening goed herkenbaar zijn opgenomen (artikel 28 van de Comptabiliteitsvoorschriften) en worden gesanctioneerd door vaststelling van de rekening. Voor zover die overschrijdingen betrekking hebben op uitgaven waarmee afgezien van het overschrijden van de begroting overigens binnen het door de raad uitgezette beleid is gebleven, zal de accountant dat in zijn verslag wel constateren, maar hij zal zijn goedkeurende verklaring daarvan niet afhankelijk stellen. De formele onrechtmatigheid, bestaande uit een overschrijding van het budget, wordt in dit geval dus hersteld door het besluit van de raad tot vaststelling van de rekening. Materieel is het verschil tussen Rijk en gemeenten op dit punt echter niet zo groot. In beide gevallen zal een debat plaats kunnen hebben, bij het Rijk naar aanleiding van de slotwijzigingen, bij de gemeenten naar aanleiding van de in de rekening geconstateerde verschillen. Een verschil is wel dat bij het Rijk in een dergelijke situatie nooit een indemniteitsprocedure wordt gevoerd, terwijl dat bij gemeenten wel kan. Het ligt weliswaar niet voor de hand dat de raad voor dergelijke overschrijdingen een indemniteitsbesluit zal willen uitlokken, maar het blijft een beslissing van de raad daartoe al dan niet over te gaan. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een overschrijding dermate ernstig wordt geacht, dat de raad toch een afzonderlijk debat daarover wenst te voeren.

Voorals het gaat om uitgaven die onrechtmatig zijn, anders dan dat binnen het door de raad uitgezette beleid om technische redenen, bijvoorbeeld niet voorziene loon- en prijsontwikkelingen, de begroting is over-

schreden, zal de raad kunnen besluiten tot een indenniteitsprocedure. Daarmee wordt beoogd dat de betreffende uitgaven tijdelijk buiten haken worden geplaatst en onderwerp worden van een afzonderlijk debat tussen raad en college. De raad zal echter niet kunnen besluiten de leden van het college persoonlijk aansprakelijk te stellen. Afgezien van politieke consequenties die de raad daarbij trekt zal de uitslag in financiële zin dus steeds moeten zijn dat de desbetreffende bedragen alsnog in de rekening worden opgenomen. Het voorgestelde artikel 201 bepaalt dat, als de raad het indenniteitsbesluit niet of niet naar behoren vaststelt, het college dit naar gedeputeerde staten zendt ter vaststelling.

De leden van de SGP-fractie wezen nog op het feit dat bij de rijksoverheid bezwaren van de ARK die geen betrekking hebben op de rechtmatigheid alleen tot uitdrukking komen in het rapport van de ARK en een aantekening bij de financiële verantwoording van de regering. Bij de gemeenten is dat niet anders. Als de accountant onregelmatigheden vaststelt, anders dan dat uitgaven onrechtmatig zijn gedaan, zal hij dat vermelden in zijn verslag. Het college zal daarop reageren in de verantwoording tegenover de raad. In ieder geval zal de raad dat kunnen eisen.

Interventie gedeputeerde staten

De leden van de fractie van de ChristenUnie meenden dat het door de publieke opinie als een nederlaag kan worden ervaren als gedeputeerde staten een indenniteitsbesluit neemt dat de raad niet wilde nemen. Het is inderdaad denkbaar dat een dergelijke gang van zaken niet onopgemerkt zal passeren. Naar mijn mening is dat ook een goede zaak, gelet op het belang van de publieke verantwoording. Ik zie dat niet als een negatieve ontwikkeling.

Afzonderlijk traject

De leden van de fractie van GroenLinks gaven er de voorkeur aan dat voor dit onderdeel van het voorstel – de indenniteitsprocedure – een afzonderlijk traject wordt gevolgd. Dit onderdeel past goed binnen het voorgestelde dualistische systeem. Ik ben dan ook niet van plan te bevorderen dat dit onderdeel uit het wetsvoorstel wordt gehaald.

4.7. Kaderstelling door de raad

Kaderstelling ten aanzien van medebewindsbevoegdheden

De leden van de CDA-fractie verzochten om meer helderheid ten aanzien van de in de te dualiseren medebewindswetten opgenomen verplichtingen en mogelijkheden om bij verordening regels te stellen. De bedoelde leden gingen ervan uit dat deze verplichtingen en mogelijkheden niet worden geschrapt.

In het kader van het wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden blijven in beginsel alle bestaande verplichtingen en mogelijkheden voor de raad om bij verordening regels te stellen over de uitoefening van bepaalde bestuursbevoegdheden in medebewind door het college gehandhaafd. Met de leden van de CDA-fractie ben ik namelijk van mening dat de bedoelde verordeningen een belangrijk instrument vormen bij de effectivering van de kaderstellende rol van de raad.

De leden van de fractie van GroenLinks hadden problemen met de vooronderstelling van de regering dat kaderstelling door de raad zal leiden tot een geringere behoefte aan gedetailleerde controle van de raad op het college en zijn beleid. Deze leden meenden dat de concrete invulling die het college geeft aan de door de raad gestelde kaders bepalend is voor de mate waarin het college zich binnen die kaders beweegt. De controle van de raad dient zich tot het collegebeleid als geheel uit te strekken, aldus de leden van de fractie van GroenLinks.

De bewuste vooronderstelling kan niet zijn gebaseerd op het wetsvoorstel en de memorie van toelichting en al evenmin op het nader rapport en het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie. Met de leden van de fractie van GroenLinks ben ook ik namelijk van mening dat de raad in staat moet zijn het collegebeleid in zijn geheel te kunnen controleren. Het wetsvoorstel bevat daarvoor een aantal instrumenten, waarvan ik de actieve informatieplicht, het onderzoeksrecht en de verplichte gemeentelijke rekenkamer met name noem. Het is wel mijn overtuiging dat een gedetailleerde medebesturende rol van de raad ongewenst is. Die medebesturende rol betreft echter de positie van de raad als orgaan dat – samen met het college – bestuursbevoegdheden uitoefent; niet die van controleur van het college.

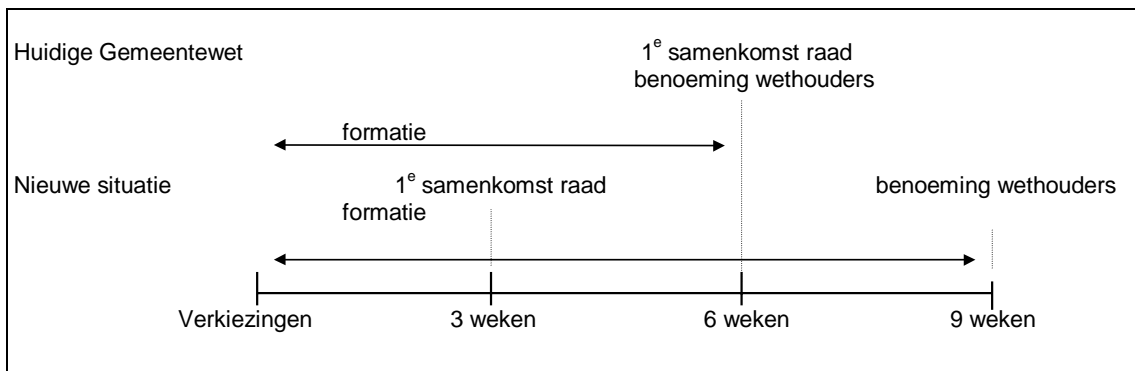
HOOFDSTUK 5 HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS

5.1. Ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap

Termijn collegevorming

Voor de leden van de PvdA-fractie was 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. Tevens vroegen deze leden de keuze om deze termijn op zes weken te bepalen nader uiteen te zetten.

Ook in de huidige Gemeentewet is de formatie van het nieuwe college aan een termijn gebonden, omdat de wetgever gewaarborgd wenste te zien dat de periode zonder een politiek gelegitimeerd dagelijks bestuur zo kort mogelijk moest zijn. Op grond van het huidige artikel C 4 van de Kieswet treedt na verkiezingen de oude raad af met ingang van de dinsdag in de periode van 12 tot en met 18 april. Het (in het wetsvoorstel niet gewijzigde) artikel 18 van de Gemeentewet bepaalt in samenhang hiermee dat de nieuwe raad na verkiezingen voor het eerst bijeenkomt op de dag met ingang waarvan de oude raad aftreedt. Ook de «oude» wethouders treden met ingang van die datum af (artikel 42, eerste lid). In de praktijk komt dit er op neer dat er op grond van de huidige wetgeving zes weken zit tussen de raadsverkiezing en de eerste samenkomst van de nieuwe raad. Op deze eerste vergadering dienen op grond van het huidige artikel 37 van de Gemeentewet de nieuwe wethouders benoemd te worden. De formatie van het nieuwe college dient op grond van de huidige wetgeving dus in principe binnen zes weken plaats te vinden. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld artikel 37 in die zin te wijzigen, dat de wethouders binnen zes weken na de eerste samenkomst van de raad benoemd moeten worden. Gezien de termijn van drie weken tussen de raadsverkiezing en de eerste samenkomst van de raad, komt dit er op neer dat de wethouders op grond van het wetsvoorstel binnen een termijn van negen weken na de verkiezingen benoemd moeten worden. Wat dat betreft is sprake van een verlenging van de termijn waarbinnen het nieuwe college moet worden



gevormd. Deze verlenging is in het belang van een zorgvuldige collegevorming, daaronder begrepen de rekrutering van de nieuwe wethouders. Indien de college-onderhandelingen vlot verlopen, bestaat ook de mogelijkheid dat de wethouders al in de eerste vergadering van de raad worden benoemd, derhalve drie weken na de verkiezingen. Verlopen de college-onderhandelingen niet erg voorspoedig, dan is er toch zowel in de huidige wetgeving als in het wetsvoorstel een «einddatum» voor het oude college opgenomen. Zoals hiervoor ter sprake kwam, is dat in de huidige Gemeentewet de dag van eerste samenkomst van de nieuwe raad. Omdat in het wetsvoorstel de nieuwe wethouders binnen een termijn van zes weken na deze eerste samenkomst benoemd kunnen worden en er dus geen sprake is van een vast tijdstip, treden de oude, inmiddels demissionaire, wethouders in het wetsvoorstel uiterlijk na verloop van deze zes weken af (artikel 42, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel). Is op een eerder tijdstip al ten minste de helft van de nieuwe wethouders benoemd en hebben zij hun benoeming aangenomen, dan treden de oude wethouders met ingang van dat tijdstip af. De regeling dat de burgemeester in de plaats treedt van het nieuwe college zolang nog niet ten minste de helft daarvan de benoeming heeft aanvaard, stamt (ook) uit de huidige Gemeentewet. Op grond van het huidige artikel 42, tweede lid, treedt de burgemeester met ingang van de datum van eerste samenkomst van de nieuwe raad in de plaats van het college als dan nog niet ten minste de helft daarvan de benoeming heeft aanvaard. Op deze datum treden immers ook de oude wethouders af. In het wetsvoorstel (eveneens artikel 42, tweede lid) wordt bepaald dat de burgemeester in de plaats van het college treedt, indien zes weken na de eerste vergadering van de raad de helft van het college «ontbreekt».

Eerste samenkomst van de nieuwgekozen raad

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe het voorstel om de dag van eerste samenkomst van de nieuwgekozen raad te stellen op drie weken na de raadsverkiezingen, zich verhoudt tot het voorstel om de nieuw gekozen Tweede Kamer al binnen acht dagen in nieuwe samenstelling bijeen te komen.

Op provinciaal en gemeentelijk niveau is het niet mogelijk om de nieuwe provinciale staten en raden binnen acht dagen in nieuwe samenstelling bijeen te laten komen. De heeft te maken met het feit dat er op decentraal niveau op grond van de Kieswet beroep openstaat op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State tegen de beslissing tot toelating als lid van het vertegenwoordigend orgaan. De raad in oude samenstelling beslist over de toelating van de nieuwgekozen raadsleden. Vervolgens kan een belanghebbende op grond van artikel V 14 van de Kieswet binnen 6 dagen tegen dit besluit beroep instellen. Eerst na het verstrijken van die termijn,

of, indien beroep is ingesteld, na de afwikkeling van het beroep, is het besluit tot toelating als lid onherroepelijk geworden en kan de beëdiging plaatsvinden. Op nationaal niveau beslist het vertegenwoordigend orgaan zelf in enige en laatste instantie over de toelating van haar leden. Dit betekent dat er geen beroep op de rechter openstaat. Praktische consequentie hiervan is dat op nationaal niveau voor wat betreft de eerste samenkomst geen rekening gehouden behoeft te worden met een beroepstermijn, c.q. de mogelijkheid dat beroep wordt ingesteld.

Mogelijkheid wethouder van buiten de gemeente

In verschillende bewoordingen uitten de leden van de fracties van VVD, CDA, GroenLinks en SP in het verslag kritiek op de mogelijkheid dat personen wethouder kunnen zijn van een gemeente, waar zij niet wonen. Hoofddregel in het wetsvoorstel is dat de wethouder ingezetene is van de gemeente waarvan hij wethouder is. Op grond van het voorgestelde artikel 36a gelden voor het wethouderschap immers in beginsel dezelfde vereisten als voor het lidmaatschap van de raad, waaronder begrepen het vereiste van ingezetenschap. De raad kan evenwel op grond van het voorgestelde tweede lid ontheffing verlenen van het vereiste van ingezetenschap. Zoals ik in de memorie van toelichting heb aangegeven, hecht ik veel waarde aan het uitgangspunt dat de lokale bestuurder een binding behoort te hebben met de lokale gemeenschap. Indien de raad er echter de voorkeur aan geeft een kwalitatief sterk persoon van buiten de gemeente tot wethouder te benoemen, dan moet daar naar mijn mening geen belemmering voor bestaan. Het is aan de raad om hier een afweging te maken tussen enerzijds het belang tussen een nauwe relatie en verbondenheid van een wethouder met de gemeente, en anderzijds het belang om juist die ene persoon op die wethoudersstoel te krijgen. Er gelden hiervoor geen wettelijke criteria, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie. Overigens kan een bestuurder die niet woont in een bepaalde gemeente, wel een sterke band hiermee hebben, bijvoorbeeld omdat hij daar in het verleden lange tijd heeft gewoond of aldaar werkzaam is of werkzaam is geweest. Ook kan hij bijvoorbeeld in een buurgemeente woonachtig zijn. Met de mogelijkheid dat wethouders ook buiten de gemeente woonachtig mogen zijn, wordt het rekruteringsbereik van wethouders vergroot, hetgeen ik van groot belang acht. Zoals gezegd is het aan de raad om te oordelen of hij met een wethouder van buiten de gemeente in zee wil gaan. In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie, deel ik mee niet bang te zijn dat hiermee dat het wethouderschap potentieel een erg technische functie worden. De vraag van deze leden of personen van buiten de gemeente die wethouder worden, uiteindelijk ook niet in de desbetreffende gemeente moeten gaan wonen, kan niet in algemene zin beantwoord worden. Dat aan de raad de bevoegdheid toekomt om ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap, betekent dat het aan de raad is om te besluiten of de ontheffing voor de gehele duur van het wethouderschap dient te gelden, dan wel bijvoorbeeld voor de duur van het eerste jaar. Het wetsvoorstel zelf kent echter niet de verplichting dat wethouders die ontheffing hebben verkregen van het vereiste van ingezetenschap, uiteindelijk in de betreffende gemeente moeten gaan wonen. De vraag van de leden van de VVD-fractie of een wethouder ook met ontheffing in het buitenland mag wonen, beantwoord ik bevestigend. Indien ontheffing wordt verleend van het vereiste van ingezetenschap, gelden alleen de overige vereisten voor het raadslidmaatschap. Hiertoe behoort niet het vereiste dat men ingezetene is in Nederland. Uit het feit dat de overige vereisten voor het raadslidmaatschap wel gelden, volgt dat de wethouder de nationaliteit van een lidstaat van de EU moet bezitten. Is dat laatste niet het geval, dan zal hij gedurende vijf jaar legaal in Nederland verbleven moeten hebben. Bij dit alles geldt echter dat het aan de raad is om te oordelen of het

gewenst is om een in het buitenland woonachtige kandidaat die niet bereid is om te verhuizen naar de desbetreffende gemeente, tot wethouder te benoemen. Mijn verwachting is overigens dat de figuur van een dergelijke wethouder «van over de grens» buiten de grensgemeenten slechts theoretische betekenis zal hebben.

Tussentijdse ontbinding van de raad

De leden van de VVD-fractie misten een beschouwing over tussentijdse ontbinding van de raad in het geval van een ernstige bestuurscrisis. Naar de mening van deze leden zijn dusdanige ernstige crises denkbaar dat nieuwe verkiezingen noodzakelijk zijn. Zij vroegen waarom het wetsvoorstel geen mogelijkheid voor tussentijdse ontbinding bevat. Ook de leden van de PvdA-fractie informeerden naar mijn opvatting over de bijdrage van tussentijdse raadsverkiezingen aan de versterking van de lokale democratie. Voorts vroegen deze leden of toekenning van het zelfontbindingsrecht van de raad een onderdeel zal zijn van het voorstel tot herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet.

In mijn notitie over dit onderwerp van 16 oktober vorig jaar (Kamerstukken 2000/2001, 27 400 VII, nr. 14) heb ik uiteengezet waarom tussentijdse ontbinding van de raad, anders dan bij de wet, ongrondwettig is. Daaruit vloeit direct voort dat het alleen om formele redenen al onmogelijk is om in het voorliggende wetsvoorstel de mogelijkheid daartoe op te nemen. Echter ook op inhoudelijke gronden voel ik niet voor een recht op tussentijdse ontbinding van de raad. In de genoemde notitie heb ik een aantal recente adviezen over dit vraagstuk aangehaald. In enkele, bijvoorbeeld dat van de Raad voor het openbaar bestuur, werd positief geconcludeerd ten aanzien van een aan het college toekomend ontbindingsrecht; andere adviseurs, met name de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie», adviseerden negatief. Verder werd gesignaleerd dat in geen ander Europees land een recht inzake tussentijdse ontbinding van de raad bestaat, ook niet als het dualistische stelsels betreft. Een en ander bracht mij toen tot de conclusie dat invoering van het instrument van tussentijdse ontbinding niet wenselijk en niet noodzakelijk is.¹ Ik sta nog steeds op dit standpunt. Met de Staatscommissie ben ik namelijk van mening dat andere vormen van conflictoplossing, bijvoorbeeld politiek ontslag van één of meer wethouders, de voorkeur verdienen boven het wel heel zware middel van de tussentijdse ontbinding, daaronder begrepen het recht tot zelfontbinding. Ik meen daarom dat het niet gewenst om de wegneming van de grondwettelijke belemmeringen voor de invoering van enige vorm van tussentijdse ontbinding op te nemen in het te zijner tijd in te dienen voorstel tot herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet en het daaraan voorafgaande kabinetsstandpunt over hetzelfde onderwerp.

Waarneming van een wethouder door een raadslid

De leden van de VVD-fractie wezen er op dat de huidige Gemeentewet de mogelijkheid biedt dat een raadslid tijdelijk tot wethouder kan worden benoemd, ter vervanging van een wethouder die zijn functie tijdelijk niet kan uitoefenen. Ingevolge het wetsvoorstel is het onmogelijk dat een raadslid tijdelijk een wethouder vervangt. De aan het woord zijnde leden verzochten om een nadere motivering van dit voorstel.

Naar aanleiding van het verzoek van de VVD-fractie naar een nadere motivering van dit onderdeel, merk ik op dat ik het principieel onjuist acht indien raadsleden tijdelijk een wethouder waarnemen. Het komt de rolverduidelijking niet ten goede, indien de mogelijkheid wordt geopend dat het raadslidmaatschap en het wethouderschap tegelijkertijd wordt uitgeoefend, ook al is dit maar tijdelijk. Indien een wethouder tijdelijk zijn functie niet kan vervullen, zal binnen het college gezocht moeten worden naar een persoon die deze functie gedurende die tijd zal kunnen waar-

¹ Notitie Tussentijdse ontbinding van gemeenteraden, 16 oktober 2000 (Kamerstukken 2000/2001, 27 400 VII, nr. 14), 4-5.

nemen. Bestaat er geen uitzicht op een spoedige terugkeer van de wethouder, dan ligt het voor de hand dat de raad een nieuwe wethouder benoemt. De mogelijkheid bestaat dan uiteraard dat een raadslid tot wethouder wordt benoemd, waardoor hij zijn raadslidmaatschap verliest. Dit raadslid heeft echter als de wethouder die hij vervangt terugkomt in het college, geen terugkeergarantie in de raad. Eerst indien een persoon die bij de laatste verkiezingen op dezelfde kandidatenlijst heeft gestaan ontslag neemt als raadslid, zal hij kunnen terugkeren in de raad.

De term «college»

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere toelichting op de vervanging van het begrip «college van burgemeester en wethouders» door «college». Het huidige begrip is – zo stelden deze leden – bekend en nauwkeurig.

In de memorie van toelichting is deze wijziging als «redactioneel» gekwalificeerd. Dat is zij ook. De reden voor deze redactionele wijziging is gelegen in het feit dat de nieuwe aanduiding korter is. Tegelijkertijd wordt de nieuwe term juist in de praktijk heel vaak gebruikt en is daarom net zo helder als de huidige. Nauwkeurig is de nieuwe term zeker ook, omdat hij in artikel 5, onderdeel c, wordt gedefinieerd.

De onverenigbaarheid van het raadslidmaatschap en wethouderschap

De leden van de fracties van VVD, CDA, D66, SGP en GroenLinks spraken hun expliciete steun uit voor de ontvlechting van het wethouderschap en de raadslidmaatschap. Deze ontvlechting vormt – zo stelden de leden van de eerstgenoemde fractie terecht – de kern van het wetsvoorstel. De leden van de D66-fractie informeerden naar de steun voor deze ingreep bij de gemeenten.

Uit herhaalde contacten met lokale bestuurders is mij gebleken dat de dualisering (en dus ook dit kernelement) op behoorlijk brede steun kan rekenen. Dit wordt weerspiegeld in de opvatting van de VNG die het principe van dualisering steunt. Vele gemeenten verwelkomen overigens de dualisering als een aangrijpingspunt om andere onderwerpen op het vlak van de lokale democratie op de agenda te zetten.

De demissionaire wethouder

De leden van de CDA-fractie plaatsten enige kanttekeningen bij het naar hun mening nogal ingewikkelde stelsel van demissionaire wethouders. Zij waren van oordeel dat het enige voordeel is dat er een kortere tijd kan zijn tussen de verkiezingen en de eerste raadsvergadering, maar vroegen zich af of dit relatieve voordeel opweegt tegen de ingewikkeldheid van de constructie. In reactie hierop merk ik op dat de introductie van een incompatibiliteit tussen het raadslidmaatschap en het wethouderschap, het nodig maakt om een nieuwe regeling te treffen met betrekking tot het aftreden van wethouders na verkiezingen. Bij gebreke van een dergelijke regeling, zouden wethouders die bij de raadsverkiezingen op een kandidatenlijst staan en tot lid van de raad worden gekozen, moeten aftreden als wethouder. Het wethouderschap is immers bij afwezigheid van een speciale voorziening, ook onverenigbaar met het raadslidmaatschap in de periode tussen de verkiezingen en het aantreden van de nieuwe wethouders. De wethouder die tot raadslid wordt gekozen, weet direct na de verkiezingen nog niet of hij eventueel wethouder zal worden in het nieuwe college. Indien de mogelijkheid van een tijdelijke combinatie na verkiezingen van het raadslidmaatschap en het wethouderschap niet zou bestaan, dan wordt hij gedwongen tot een keuze tussen het raadslidmaatschap of het wethouderschap. Een combinatie is in dat geval immers niet mogelijk.

De ont koppeling van het wethouderschap en het raadslidmaatschap, betekent niet dat na de installatie van de nieuwe raad ook een tijdelijke combinatie tussen beide functies moet worden toegestaan. Nu echter voorzien moet worden in een regeling voor de periode gelijk na de verkiezingen, is het een kleine stap verder om de nieuwgekozen raad gedurende een korte periode samen met de oude wethouders op te laten treden. Voordeel hiervan is dat de nieuwgekozen raad na de verkiezingen eerder geïnstalleerd kan worden. In het wetsvoorstel vindt deze installatie drie weken na de verkiezingen plaats, terwijl op grond van de huidige Gemeentewet de nieuwe raad eerste zes weken na de verkiezingen aantreedt. Na de eerste samenkomst heeft de raad nog zes weken de tijd om het nieuwe college te benoemen.

Ik deel niet het standpunt van de leden van de CDA-fractie dat er sprake is van een ingewikkelde constructie. Na de raadsverkiezing blijven de «oude» wethouders gedurende maximaal negen weken aan, ook na de installatie van de nieuwe raad, die plaatsvindt drie weken na de verkiezingen. Gedurende een periode van maximaal zes weken, bestaat er de combinatie van een nieuw geïnstalleerde raad en een «oud» college. Tenslotte wijs ik in dit verband op het feit dat ook op nationaal niveau de figuur van het demissionair bestuurderschap bestaat. Op grond van artikel 57, derde lid, van de Grondwet kan de minister of staatssecretaris nadat hij zijn ambt ter beschikking heeft gesteld, dit ambt verenigen met het lidmaatschap van de Staten-Generaal totdat omtrent die beschikbaarstelling is beslist.

De wethouder van buiten de raad

De leden van de fractie van het CDA vroegen of, indien gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om wethouders van buiten de raad te benoemen, dit geldt voor alle wethouders. Verder vroegen deze leden waarom een besluit om gebruik te maken van deze mogelijkheid, door de raad moet worden genomen en niet door de «leverende» partij. Tot slot informeerden de leden van de CDA-fractie naar mijn opvattingen over de afstand tussen burger en bestuur in het licht van de rapport van de commissie-Alders. Ook de leden van de SGP-fractie informeerden naar de wijze waarop de rekrutering van wethouders van buiten de raad gaat plaatsvinden, terwijl de leden van de D66-fractie vroegen of ik hun verwachting deelde dat slechts in bijzondere gevallen waarin de raad geen geschikte kandidaten uit eigen kring voor een bepaalde wethouderspost kan vinden, de blik naar buiten zal richten. De leden van de SGP-fractie ontging het verband tussen de ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap en de introductie van de wethouder van buiten de raad. De door de regering gegeven motivering – verruiming van het rekruteringsbereik – achtten zij onvoldoende ook al omdat in hun ogen dit voordeel te weinig is afgewogen tegen de geringere democratische legitimatie van dit type wethouder. De leden van de SGP-fractie hadden behoefte aan een nadere onderbouwing op dit punt. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar mijn bereidheid de rekrutering en benoeming van wethouders exclusief aan de raad voor te behouden. De leden van de fractie van de ChristenUnie wensten de rekrutering van wethouders te beperken tot personen die op een kandidatenlijst voor de laatste raadsverkiezingen staan.

Anders dan de leden van de SGP-fractie ben ik van mening dat het argument van het ruimere rekruteringsbereik een zwaarwegende reden is om de figuur van de wethouder van buiten de raad in te voeren. Een tweede reden is gelegen in de grotere afstand die een van buiten de raad aange trokken wethouder per definitie heeft ten opzichte van de raad en omgekeerd, waardoor de zo gewenste zelfstandige opstelling van de raad ten opzichte van het college wordt bevorderd. Deze voordelen wegen op tegen het ook door de regering in de memorie van toelichting onderkende

(maar tegelijk weer genuanceerde) aspect van de geringere democratische legitimatie (blz. 56). De bedoelde voordelen zijn van dien aard dat ik niet voel voor de suggestie van de leden van de fractie van de Christen-Unie om het rekruteringsbereik te beperken tot personen die op een kandidatenlijst voor de laatste raadsverkiezingen staan. Het wetsvoorstel schrijft overigens niet dwingend voor dat alle wethouders uit de raad afkomstig moeten zijn of dat zij allen van buiten de raad moeten worden gerekruteerd. De raad is daarin geheel vrij. De exclusieve bevoegdheid van de raad om wethouders te benoemen, impliceert dat het ook de raad is die het laatste woord heeft over de vraag of een wethouder uit of van buiten de raad moet worden benoemd. In de praktijk zal echter de «leverende» partij ook grote invloed uitoefenen op deze beslissing, omdat de «leverende» partij, dat zal doorgaans de desbetreffende raadsfractie zijn, besluit wie zij naar voren schuift als kandidaat. In de wijze waarop een dergelijk besluit tot stand komt, is de «leverende» partij geheel vrij. Ik kan dus geen absolute garantie geven dat de rekrutering van kandidaat-wethouders onder alle omstandigheden door de geestverwante raadsfractie geschiedt. De huidige Gemeentewet bevat overigens ook geen waarborgen op dat vlak. Als het gaat om de mate waarin daadwerkelijk wethouders van buiten de raad zullen worden gerekruteerd, onderschrijf ik de aannahme van de D66-fractie dat – zeker in de eerste jaren – raden een zekere «natuurlijke» voorkeur zullen houden voor kandidaten uit de eigen kring. Anderzijds ga ik er ook van uit dat men oog zal hebben voor de kwaliteit van de beschikbare kandidaten binnen en buiten de raad. Tot welke kwantitatieve effecten een en ander zal leiden, durf ik niet te voorspellen. Al met al verwacht ik niet dat als gevolg van de onvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap de afstand tussen burger en bestuur wordt vergroot. Het tegendeel is veeleer het geval. Omdat deze ontvlechting belangrijk bijdraagt aan een duidelijker rolverdeling tussen college en raad, verwacht ik een verkleining van de afstand tussen burger en bestuur. Een dergelijke verkleining kan ook bijdragen aan een grotere legitimiteit van de gezagsuitoefening door het gemeentebestuur.

Werkgeverschap

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de regering de bezwaren en de oplossing inschat die de VNG aandraagt op het punt van het werkgeverschap. Het werkgeverschap wordt geattribueerd aan het college, terwijl het vaststellen van de rechtspositieregeling van het personeel een bevoegdheid van de raad betreft. De raad kan deze bevoegdheid aan het college delegeren, maar behoeft dat niet te doen. De VNG stelt voor om de bevoegdheid tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften in het kader van het werkgeverschap – rechtspositiereglementen en dergelijke – te attribueren aan het college. De VNG vindt dat het wetsvoorstel een hybride situatie creëert doordat de verordende bevoegdheid inclusief die met betrekking tot rechtspositie, toekomt aan de raad, terwijl aan het college de werkgeverstaak wordt geattribueerd aangezien het een typische bestuurstaak betreft. Gelet op de vervlechting van beide onderdelen beschouwt de VNG dit als onwenselijk. Ik ben het niet eens met de bovenstaande redenering van de VNG. Artikel 156 dat de mogelijkheid biedt om de verordenende bevoegdheid van de raad te delegeren, is hier niet aan de orde. In de eerste plaats wordt op grond van artikel 160, eerste lid, onderdelen c en d, het bevoegd gezag over de ambtelijke organisatie geattribueerd aan het college. Voorts verwijs ik naar artikel VI van het wetsvoorstel en de toelichting daarop. Op grond van de artikelen 125, 125c en 134 van de Ambtenarenwet is het bevoegd gezag van de ambtenaren gerechtigd tot het stellen van rechtspositievoorschriften. Daar het college het bevoegd gezag ten aanzien van ambtenaren wordt – met uitzondering van de secretaris, tenzij een griffier wordt aangesteld –, is het ook het college die de bevoegdheid

tot het stellen van rechtspositievoorschriften heeft. Er is dus geen sprake van een hybride situatie.

Vervanging van wethouders bij langere afwezigheid

Onder verwijzing naar een in voorbereiding zijnde wet die vervanging van de leden van de Eerste en Tweede Kamer gaat regelen, vroegen de leden van de CDA-fractie op welke wijze kan worden voorzien in de vervanging van wethouders bij langere afwezigheid.

Bedoeld wetsvoorstel betreft een wijziging van de Grondwet die er toe strekt een tijdelijke vervanging van leden van vertegenwoordigende organen bij ziekte, zwangerschap en bevalling mogelijk te maken. Het wetsvoorstel ziet niet alleen op de leden van de Tweede en Eerste Kamer, doch eveneens op leden van provinciale staten en gemeenteraden. Zoals bedoeld wetsvoorstel niet ziet op ministers of staatssecretarissen, ziet het evenmin op wethouders. Voor leden van vertegenwoordigende organen geldt thans dat als zij ontslag nemen als lid van het vertegenwoordigend orgaan in verband met bijvoorbeeld ziekte, zij niet na herstel van de ziekte automatisch kunnen terugkeren in het vertegenwoordigend orgaan. Na ontslag, zal immers een plaatsvervanger in het vertegenwoordigend orgaan benoemd worden, die niet verplicht is zijn lidmaatschap op te geven indien degene wiens plaats hij vervuld hersteld is. Die persoon zal eerst kunnen terugkeren in dat orgaan indien de persoon die in zijn functie is benoemd of een ander persoon die bij de verkiezingen op dezelfde kandidatenlijst heeft gestaan, het vertegenwoordigend orgaan verlaat. Consequentie hiervan kan zijn, dat leden van vertegenwoordigende organen bij ziekte, bevalling of zwangerschap lid van dat orgaan blijven, terwijl zij eigenlijk niet functioneren. Bij de tijdelijke vervanging van wethouders speelt dit niet. Het staat de raad vrij om een wethouder te benoemen voor de duur dat een andere wethouder bijvoorbeeld wegens zwangerschap haar functie niet kan vervullen.

Invoering onverenigbaarheid van het burgemeesterschap, raadslidmaatschap en wethouderschap met het statenlidmaatschap

De leden van de D66-fractie vroegen 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. Ze vroegen of er niet veel voor te zeggen zou zijn om het burgemeesterschap, wethouderschap en het raadslidmaatschap onverenigbaar te verklaren met het lidmaatschap van provinciale staten.

Net als in de huidige situatie blijft het mogelijk dat een burgemeester, wethouder of raadslid tevens lid is van provinciale staten. De regering denkt niet dat deze eventuele combinatie in de praktijk tot problemen zal leiden, noch heeft de regering principiële bezwaren tegen het gelijktijdig vervullen van beide ambten. De dualisering heeft immers vooral betrekking op de ontvlechting van functies binnen een bestuurslaag. Kern van de dualisering op gemeentelijk niveau is het aanbrengen van een scheiding in de samenstelling, de functies en de bevoegdheden van raad en college. Het als burgemeester, wethouder of raadslid gelijktijdig lid zijn van provinciale staten acht de regering niet in strijd met de dualistische gedachte.

5.2. Dualisering van bestuursbevoegdheden

Dualisering van bestuursbevoegdheden en de Grondwet

De leden van de fractie van GroenLinks signaleerden een grondwettelijk probleem ten aanzien van de voorgenomen overheveling van verorde-

nende en bestuursbevoegdheden naar het college. Een dergelijke overheveling leidt, zo betogen deze leden, tot uitholling van het grondwettelijke hoofdschap van de raad. Zonder voorafgaande grondwetsherziening zou deze overheveling dan ook niet mogen plaatsvinden, menen de aan het woord zijnde leden.

Voor een reactie op deze opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks verwijs ik naar paragraaf 1.2. van deze nota. Voorts wijs ik erop dat van een voornemen om ook de verordenende bevoegdheid van de raad over te hevelen naar het college geen sprake is. De verordenende bevoegdheid blijft bij de raad.

Concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college

De leden van de fractie van GroenLinks meenden dat de door de regering beoogde concentratie van bestuursbevoegdheden in strijd was met de gewenste versterking van de positie van de raad. Hoe kan – zo vroegen deze leden – de positie van de raad worden versterkt door hem bevoegdheden te ontnemen en deze toe te kennen aan het college? De leden van de fractie van GroenLinks zagen verder een legitimiteitsprobleem. Als gevolg van de concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college zullen meer besluiten in beslotenheid worden genomen. Zij vroegen zich af hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot het streven naar een verkleining van de afstand tussen burger en bestuur. De leden van de fractie van de ChristenUnie toonden zich beducht voor de gevolgen van de overheveling van bepaalde bestuursbevoegdheden naar het college. Als voorbeeld noemden zij besluiten ter voorbereiding en uitvoering van bouwplannen: een onderwerp waarop raadsleden gemakkelijk door hun kiezers worden aangesproken. De leden van deze fractie deden de suggestie om het college te verplichten om op verzoek van ten minste een derde van de raad alle handelingen in het kader van de uitoefening van bestuursbevoegdheden aan de raad voor advies voor te leggen.

Concentratie van bestuursbevoegdheden is onontbeerlijk voor de breed gewenste duidelijker rolverdeling tussen raad en college; een rolverdeling die van cruciaal belang is om de raad in staat te stellen zijn vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functies beter te vervullen. Voor een uitvoerige uiteenzetting verwijs ik naar de memorie van toelichting op het wetsvoorstel (blz. 23–24, 25, 49–50, 57). Ik ontken niet dat als gevolg van de concentratie van bestuursbevoegdheden meer besluiten in beslotenheid zullen worden genomen. Ik wijs er echter op dat het college op grond van het voorgestelde artikel 169, tweede lid, verplicht is de raad alle inlichtingen te geven die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Dit betekent dat de raad zeker geïnformeerd moet worden over belangrijke besluiten die het college op grond van zijn bestuursbevoegdheden neemt. Deze procedure lijkt mij binnen het gedualiseerde model zuiverder en ten minste zo effectief als de door de leden van de fractie van de ChristenUnie voorgestelde consultatieplicht.

Samenhangend collegebeleid

De leden van de D66-fractie vroegen zich af op welke wijze de raad samenhang in het collegebeleid kan bevorderen. Is artikel 169 daarvoor toereikend?

Artikel 169 geeft de raad ruime mogelijkheden het college en de afzonderlijke leden daarvan aan te spreken op zijn respectievelijk hun beleid. Ook door middel van zijn andere controlerende bevoegdheden kan de raad een gebrek in samenhang in het collegebeleid, tegenstrijdigheden daarin of zelfs het ontbreken ervan indringend aan de orde stellen. De raad kan bovendien door middel van eigen initiatieven ook inhoudelijk aangeven hoe de gewenste samenhang vorm moet krijgen. Als stok achter de deur fungeert bij dit alles het vertrouwensbeginsel. De raad kan altijd zijn

vertrouwen in het college of individuele collegeleden opzeggen en – indien het wethouders betreft – overgaan tot ontslagverlening (art. 49). Daarnaast krijgt de burgemeester een zorgplicht ten aanzien van de bevordering van de eenheid van het collegebeleid. In dat verband kan hij onderwerpen aan de college-agenda toevoegen en ten aanzien van die onderwerpen een eigen voorstel voorleggen (art. 53a). Over zijn invulling van deze nieuwe taak kan de burgemeester door de raad ter verantwoording worden geroepen.

Machtsverschuiving ten nadele van niet-collegepartijen?

De leden van de fractie van de SGP meenden dat de regering te gemakkelijk voorbij gaat aan de gevolgen van de dualisering voor de omvang van het gemeentebestuur. Zij en ook de leden van de D66-fractie signaleerden dat als gevolg van de personele ontvlechting er per saldo een machtsverschuiving optreedt ten nadele van de niet-collegepartijen. De leden van de SGP-fractie vroegen om een bevestiging van deze constatering. De leden van de D66-fractie verzochten mij in te gaan op de relatieve achteruitgang in invloed van de kleinere raadsfracties.

De bedoelde constatering is als zodanig juist. Tegelijkertijd moet er echter niet te veel gewicht aan worden toegekend. In de eerste plaats worden de stemverhoudingen tussen college- en oppositiefracties niet beïnvloed door de ontvlechting van beide functies. En in de tweede plaats is een belangrijk doel van de dualiseringsoperatie en dus ook van dit wetsvoorstel de vergroting van de afstand tussen college en raad, waardoor de raad als geheel een meer zelfstandige rol gaat vervullen. Een belangrijk onderdeel van die zelfstandige rol betreft het controleren en anderszins kritisch volgen van het college en zijn beleid.

De verhouding tussen het college en raadscommissies

De leden van de fractie van het CDA informeerden naar de wijze waarop raadscommissies straks zelf hun eigen agenda bepalen en welke voorziening is getroffen voor de ondersteuning van dit procedurele proces. Het wetsvoorstel zelf kent geen nadere voorzieningen ten aanzien van de twee door de leden van de CDA-fractie genoemde punten. Het betreft hier in hoge mate een verandering in de politieke cultuur in die zin dat de raad en zijn commissies moeten leren zich onafhankelijker van het college op te stellen, onder meer door een minder reactieve houding. Dit aspect van cultuurverandering is een aandachtspunt in de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en lokale democratie». De raad kan door gebruikmaking van zijn budgetrecht voorzieningen treffen voor adequate ondersteuning van de raadscommissies. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij een eventueel ingestelde raadsgriffie. Het ligt voor de hand dat medewerkers van het secretariaat van de raadscommissie deel uit maken van de griffie. Indien er geen griffie is ingesteld, is het goed denkbaar dat de voorzitters van raadscommissies – zo nodig met de verordening op de ambtelijke bijstand in de hand – de aanwezigheid van een adequate ambtelijke ondersteuning van de raadscommissies bevordert.

Enkele nieuwe bestuursbevoegdheden van het college afzonderlijk bekeken

De leden van de D66-fractie waren voorshands van mening dat de andere door de VNG geuite bezwaren tegen de overheveling naar het college van de bevoegdheid te besluiten tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen en het verrichten daarvan onvoldoende gewicht in de schaal legden. Deze leden waren geïnteresseerd in mijn standpunt terzake. Dat laatste gold ook voor de leden van de fractie van de VVD. Deze leden vroegen met name een reactie op de suggestie van de VNG

een wettelijke grondslag te creëren om de raad de mogelijkheid te geven regels te stellen, waarbinnen het college zijn bevoegdheid inzake privaatrechtelijke rechtshandelingen moet uitoefenen. De leden van de fractie van GroenLinks waren van oordeel dat de bevoegdheden inzake privaatrechtelijke rechtshandelingen, deelnemingen alsmede jaarmarkten en kermessen niet naar het college moeten worden overgeheveld. Zowel de actieve informatieplicht van het college als een eventuele voorhangprocedure achtten zij onvoldoende om een adequate invloed van de raad op de uitoefening van deze bevoegdheden te waarborgen. De leden van deze fractie informeerden welke mogelijkheden er zijn om de raad direct bij de besluitvorming te betrekken. Zij vroegen zich tot slot af of dit onderdeel niet beter bij het wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden kan worden betrokken. De leden van de VVD-fractie zagen graag uitgewerkt hoe een gemeentelijk grondbeleid bij de nieuwe bevoegdheidstoedeling gestalte zou moeten krijgen. De leden van de CDA-fractie plaatsten vraagtekens bij de overheveling aan het college van de bevoegdheid te besluiten tot de deelname in en de oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen alsmede de bevoegdheid te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen en deze te verrichten. Naar de mening van deze leden zou de laatstgenoemde bevoegdheid op gespannen voet staan met de kaderstellende bevoegdheid van de raad. Deze leden vroegen zich voorts af hoe de uitoefening van deze bevoegdheden zich ten aanzien van hun budgettaire consequenties verhoudt tot de Wet Fido in het bijzonder en de financiële transparantie in het algemeen. De leden van de fracties van PvdA en VVD deelden deze vrees. Zowel privaatrechtelijke rechtshandelingen als deelname in private rechtspersonen kunnen van belang zijn bij de vormgeving van publiek-private samenwerking. Concentratie van de bedoelde bevoegdheden bij het college kan er toe leiden dat de raad te veel op afstand wordt gezet, aldus deze leden. De leden van de VVD-fractie verwezen daarbij naar hun opmerkingen tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel financiering decentrale overheden (Fido). Ook de leden van de SGP-fractie waren beducht voor de financiële consequenties van bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen. Zij vroegen zich af of het voldoende is dat de raad terzake alleen achteraf een oordeel kan geven. De leden van de PvdA-fractie vroegen of de raad niet het recht zou moeten krijgen om – vanwege de verregaande strekking van dit soort besluiten – ontwerpbesluiten inzake deelneming in of oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen aan de raad ter instemming voor te leggen. Voor beide genoemde bestuursbevoegdheden, de bevoegdheid inzake privaatrechtelijke rechtshandelingen en die inzake deelneming in en oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen, geldt dat de uitoefening ervan plaatsvindt binnen vooraf door de raad gestelde kaders. Dit gegeven is essentieel voor de democratische legitimatie van de uitoefening van de genoemde bestuursbevoegdheden door het college. Ik ga daarbij van de vooronderstelling uit dat de raad zich bij het invullen van deze kaders in belangrijke mate zal laten leiden door de overweging dat de besluitvorming over veranderingen in de omvang van het lokale publieke domein bij uitstek zorgvuldig dient te geschieden. De bedoelde kaders zijn bij deze bevoegdheden niet in de laatste plaats financieel van aard. Door middel van de uitoefening van zijn budgetrecht is de raad in staat terzake strakke of desgewenst minder strakke kaders vast te stellen. In het verlengde daarvan kan de raad in de financiële verordening op grond van het voorgestelde artikel 212 regels stellen. Het college is daaraan gebonden indien hij voornemens is bijvoorbeeld een overeenkomst inzake een PPS-project aan te gaan. Indien de financiële ruimte voor een dergelijk besluit ontbreekt, dient de raad hiervoor door middel van een tussentijdse begrotingswijziging expliciet toestemming te verlenen. Dat neemt niet weg dat de consequenties – van budgettaire en andere aard – van een besluit om een privaatrechtelijke rechtspersoon op

te richten dan wel daarin deel te nemen, aanzienlijk kunnen zijn. Daarom is voorzien in een gemeentelijke «voorhangprocedure». Deze procedure geeft de raad de mogelijkheid om tijdig zijn eventuele bedenkingen indringend aan het college kenbaar te maken. Ook is de eis van goedkeuring door gedeputeerde staten gehandhaafd. In de comptabiliteitsvoorschriften zal worden opgenomen dat de begroting en het jaarverslag een paragraaf «deelnemingen» moeten bevatten. Hierdoor kan de raad het deelnemingenbeleid sturen en controleren. Een relatie met de Wet fido is er in feite niet. Wel is uit hoofde van de Wet fido het bezit van aandelen met een beleggingsoogmerk uitgesloten. Indien een gemeente aandelen houdt, dient dus aangegeven te worden waarom dit in het bijzonder aangewezen is voor de behartiging van het te dienen openbaar belang. In deze eis wordt door deze wijziging geen verandering gebracht. Ten aanzien van het verband tussen de kaderstellende functie van de raad in het algemeen en met betrekking tot de collegebevoegdheid inzake privaatrechtelijke rechtshandelingen in het bijzonder enerzijds en de Wet fido anderzijds, merk ik op dat er van enige spanning met de laatstgenoemde wet geen sprake is. Ook de financiële transparantie komt niet in gevaar, mits alle handelingen plaats vinden in een deugdelijk stelsel van autorisatie, verantwoording en controle. Ook de vormgeving van het gemeentelijke grondbeleid dient te geschieden binnen de door de raad gestelde budgettaire kaders en de eventuele regels daaromtrent in de financiële verordening. Daarnaast is het goed denkbaar dat het college zijn beleidsinhoudelijke voornemens inzake het grondbeleid (bijvoorbeeld het antwoord op de vragen in welke gebieden in de gemeente de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing is, en of een actief dan wel een passief grondbeleid moet worden gevoerd) formuleert in een notitie en deze met de raad bespreekt. Door middel van moties kan de raad vervolgens blijk geven van zijn wensen en opvattingen. Zoals ik eerder al opmerkte ga ik ervan uit de raad als het gaat om een wezenlijke zaak als de omvang van het lokale publieke domein, zich bewust is van het belang van een zorgvuldige besluitvorming en dit bewustzijn tot uitdrukking brengt in de formulering van de daarvoor geldende kaders. In het verlengde daarvan ga ik er evenzeer van uit dat het college zich ervan bewust is dat zijn formele besluitvorming op dit vlak voor de raad een belangrijk ijkpunt in zijn politieke vertrouwensrelatie met het college zal zijn. Voor een meer uitvoerige uiteenzetting over deze vorm van kaderstelling door middel van politiek-bestuurlijke instrumenten verwijs ik naar de desbetreffende passage in de memorie van toelichting (blz. 49–50). Ik hecht eraan dat juist bij de uitoefening van dit soort belangrijke en naar hun aard soms ook complexe bestuursbevoegdheden de verantwoordelijkheden van raad en college goed van elkaar worden gescheiden. Daarin past geen instemmingsrecht van de raad. Een dergelijk recht komt er op neer dat de bevoegdheid te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen en deze te verrichten, materieel bij de raad blijft. Ook de door VNG voorgestelde bevoegdheid van de raad om regels te stellen voor de uitoefening door het college van zijn bevoegdheid inzake privaatrechtelijke rechtshandelingen, wijs ik af. Zoals al opgemerkt, kan het college wel – eventueel op verzoek van de raad – zijn algemene beleidsuitgangspunten in de vorm van een nota met de raad bespreken, hetgeen de raad de gelegenheid biedt kaderstellende uitspraken te doen over de inhoud van het te voeren beleid. Eenzelfde procedure is ook denkbaar ten aanzien van door het college vast te stellen beleidsregels ten aanzien van de uitoefening van eigen bestuursbevoegdheden. Bij dit alles moet ook worden bedacht dat het college op grond van artikel 169, tweede lid, verplicht is de raad alle informatie te verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Deze verplichting omvat ook het tijdig informeren van de raad over politiek belangrijke voornemens inzake de uitoefening van bestuursbevoegdheden. Tot slot meen ik dat opneming van dit onderdeel van het wetsvoorstel in het nog in te dienen wetsvoorstel dualisering

gemeentelijke medebewindsbevoegdheden om systematische redenen niet gewenst is. Het gaat hier namelijk om bestuursbevoegdheden uit de Gemeentewet, terwijl het laatstgenoemde wetsvoorstel uitsluitend bestuursbevoegdheden uit medebewindswetten betreft.

De leden van de fractie van GroenLinks waren niet gelukkig met de voorgestelde overheveling naar het college van de bevoegdheid om gemeentelijke hoofdambtenaren te benoemen. Deze leden wilden namelijk dat partijpolitieke benoemingen zo veel mogelijk worden voorkomen. Meer in het algemeen merkten de leden van deze fractie op dat de overheveling van deze bevoegdheid een overbodige verzwakking van de positie van de raad betekent.

Op de wenselijkheid van overheveling van bestuursbevoegdheden naar het college ben ik eerder in algemene zin al ingegaan. Die toelichting betreft ook de door de leden van de fractie van GroenLinks genoemde bevoegdheid van het college inzake de benoeming van gemeentelijke hoofdambtenaren. Het verband dat door deze leden is gelegd met – ook door mij niet toegejuichte – verschijnsel van partijpolitieke benoemingen in ambtelijke functies ontgaat mij. Als dit fenomeen zich al zou voordoen na de overheveling van deze bestuursbevoegdheid, zou bovendien de raad – juist vanwege het feit dat niet hij maar het college de formele verantwoordelijkheid draagt voor dergelijke benoemingen – het college indringender dan thans ter verantwoording kunnen roepen.

Nieuwe bevoegdheid van de burgemeester bij de collegevorming

De leden van de CDA-fractie zagen niet goed in wat de rol van de burgemeester bij de college-onderhandelingen is. Zij bepleitten daarom dat het benoemingsvoorstel van de wethouders door de geestverwante raadsfracties wordt gedaan. Ook de leden van de VVD-fractie voorzagen misverstanden rond de aan de burgemeester toebedeelde rol bij de college-onderhandelingen. De indruk zou namelijk kunnen worden gewekt dat de burgemeester instemt met een college aan welks vorming hij niet actief heeft meegewerkt. Denkbaar is zelfs – zo stelden deze leden – dat de burgemeester weinig gelukkig is met een bepaald college, terwijl hij zich alleen ten koste van grote problemen kan distantiëren van een dergelijk college. De leden van de VVD-fractie achtten het logischer om het collegeprogramma en de personele samenstelling van het college te laten toelichten door de coalitiepartners zelf en niet door de burgemeester. De leden van de fractie van GroenLinks vreesden dat de burgemeester een formateursrol gaat vervullen die niet strookt met het primaat van de gekozen raad bij de collegevorming. De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere onderbouwing van de bijdrage aan het behoud en de versterking van het collegiale bestuur van de nieuwe bevoegdheid van de burgemeester om de uitkomst van de college-onderhandelingen aan de raad mee te delen. De leden van deze fractie vroegen hoe een zware en inhoudelijke rol van de burgemeester bij de college-onderhandelingen kan worden voorkomen. De leden van de D66-fractie daarentegen vreesden dat de voorgestelde bevoegdheid van de burgemeester inzake de collegevorming juist te licht was om hem de gewenste invloed daarop te geven.

De toekenning van deze nieuwe bevoegdheid geeft de burgemeester – in de woorden van de Staatscommissie – een formeel aanknopingspunt voor zijn betrokkenheid bij de college-onderhandelingen. Thans bestaat er op dit vlak geen enkele waarborg, waardoor burgemeesters regelmatig buiten de collegevorming blijven. Met de Staatscommissie vind ik dat een merkwaardige en onwenselijke gang van zaken. Ik hecht daarom aan de in dit wetsvoorstel toegekende rol van de burgemeester bij de college-onderhandelingen. Als voorzitter van het college dient de burgemeester ten minste op de hoogte te worden gehouden van de voortgang van de

onderhandelingen en tijdig in staat te zijn zijn eventuele bedenkingen tegen bepaalde kandidaten of het ontwerp-programma kenbaar te maken, in laatste instantie aan de raad. Hoewel dit laatste mogelijk tot problematische verhoudingen binnen het college kan leiden, is het de vraag of een dergelijk probleem zou zijn te vermijden als de burgemeester zonder zich daarover uit te spreken, toch ernstige bedenkingen heeft ten aanzien van bepaalde wethouders. Voorstelbaar is dat een burgemeester er alles afwegende toch de voorkeur aan geeft zich in de raad uit te spreken. Een verdergaande vorm van betrokkenheid van de burgemeester is ook denkbaar. Het kan wenselijk zijn dat hij actief als procesbegeleider optreedt. Zeker als de raad niet zou overgaan tot het benoemen van een formateur, behoort deze rol tot de mogelijkheden. Tot slot kan het onder omstandigheden gewenst zijn dat de burgemeester een meer inhoudelijke invulling geeft aan deze rol van formateur. Met name bij grote verdeeldheid en gebleken spanningen tussen fracties en hun respectievelijke voorlieden kan ik mij voorstellen dat een krachtige en creatieve burgemeester zijn verantwoordelijkheid neemt. Het is aan de raad om in dit soort gevallen zo nodig bij te sturen en de burgemeester te corrigeren. Al met al ben ik van mening dat de voorgestelde bevoegdheid de burgemeester een in het gedualiseerde stelsel passende betrokkenheid biedt bij de collegevorming. Afhankelijk van de omstandigheden kan de burgemeester op uiteenlopende manieren invulling geven aan deze bevoegdheid.

HOOFDSTUK 6 DE BURGEMEESTER

6.1. Algemeen

Vervanging burgemeester door een raadslid

De leden van de VVD-fractie vroegen nader te motiveren waarom in het wetsvoorstel wordt voorgesteld om een raadslid als vervanger van de burgemeester te laten optreden en niet langer een wethouder. Wordt de positie van het raadslid niet onduidelijk door op te treden als vervanger van de burgemeester, zo vroegen deze leden. De leden van de CDA-fractie waren in het verlengde hiervan bang dat er een diffuus beeld zou ontstaan indien de burgemeester zich in zijn hoedanigheid van voorzitter van de raad laat vervangen door een raadslid, terwijl hij zich in zijn andere hoedanigheden laat vervangen door een wethouder. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen om een nadere onderbouwing van het punt van de vervanging van de burgemeester. De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de positie van de twee vervangers (raadslid als voorzitter van de raad, wethouder voor overige taken) van de burgemeester wordt bij langere afwezigheid van de burgemeester, bijvoorbeeld ten aanzien van de voorbereidingen van de raadsvergadering en de uitvoering van genomen besluiten.

In geval van verhindering of ontstentenis van de burgemeester treedt een raadslid alleen als vervanger van de burgemeester op voor wat betreft het voorzitterschap van de raad (artikel 77, eerste lid, tweede volzin). Het is hier aan de raad om te beslissen welk raadslid het meest geschikt is om de burgemeester tijdelijk als raadsvoorzitter te vervangen, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. In principe wordt dit raadslid daarmee een soort loco-raadsvoorzitter, hoewel deze benaming niet als zodanig in het wetsvoorstel wordt gehanteerd. In de huidige Gemeentewet wordt de term «loco-burgemeester» overigens evenmin gebruikt. De andere taken dan het raadsvoorzitterschap van de burgemeester zullen op grond van het wetsvoorstel net als onder de huidige wet worden waargenomen door een door het college aan te wijzen wethouder (artikel 77, eerste lid, eerste volzin). Op grond van de huidige Gemeentewet wordt ook het voorzitterschap van de raad waargenomen door een wethouder. In een dual stelsel

acht ik dit niet passend. De vraag van de VVD-fractie of de positie van het raadslid niet onduidelijk wordt, beantwoord ik dan ook ontkennend. Alleen indien geen enkele wethouder de burgemeester kan vervangen voor de andere taken dan het voorzitterschap van de raad, zal een raadslid de burgemeester ook vervangen voor deze overige taken (art. 77, eerste lid, tweede volzin). Deze situatie zal zich naar verwachting slechts bij hoge uitzondering voordoen. In het voorgestelde artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, wordt bepaald dat het college de vergaderingen van de raad voorbereidt en uitvoert. Ik voorzie dan ook geen problemen op dit punt indien de burgemeester langere tijd afwezig is. Is de verwachting dat een burgemeester langere tijd afwezig zal zijn, dan ligt het bovendien ook voor de hand dat de commissaris van de Koningin overeenkomstig artikel 78 in een waarnemer voorziet. Op grond van artikel 80 juncto artikel 68 van het wetsvoorstel kan deze waarnemer geen raadslid of wethouder zijn. De waarnemer zal zowel optreden in de hoedanigheid van voorzitter van de raad, als de overige taken van de burgemeester behartigen. Hiermee komen alle burgemeesterstaken weer in één hand.

De burgemeester als raadsvoorzitter

Door enkele fracties werd in het verslag het voorzitterschap van de raad door de burgemeester ten principale aan de orde gesteld. De leden van de fractie van D66 en die van de fractie van GroenLinks zijn er voorstander van dat de raad uit zijn eigen midden een voorzitter kiest. Het lijkt deze leden ook het logische gevolg van de dualisering van het lokale bestel. Zij vroegen de regering om een uitgebreide reactie waarom hier voor een «halfbakken dualisme» is gekozen, in plaats van aan te sluiten bij het parlementaire model, waar het toch ook niet de premier is die de beide kamers der Staten-Generaal voorziet. Deze leden zijn van mening dat dit een onwenselijk monistisch element in een dualistisch bestel is. De leden van de SGP-fractie stelden daarentegen in te stemmen met het voorstel om het voorzitterschap van de raad bij de burgemeester te laten. Wel dachten zij dat vanuit de systematiek van dualisering, deze keus om een nadere onderbouwing vraagt.

Alhoewel de leden van de fractie van GroenLinks om een uitgebreide reactie vragen, zou ik op deze plaats toch met een beknopte reactie op deze vragen willen volstaan. Van belang is namelijk dat er een grondwettelijke belemmering bestaat om de voorzitter van de raad door de raad te laten kiezen. Dat de burgemeester voorzitter van de raad is, is namelijk niet alleen neergelegd in artikel 9 van de Gemeentewet, doch tevens in artikel 125, derde lid, van de Grondwet. Zoals reeds in het kabinetsstandpunt op het advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie is aangekondigd, zal het voorzitterschap van de raad betrokken worden bij de herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, blz. 40). Zoals in het kabinetsstandpunt is aangegeven, is het raadsvoorzitterschap van de burgemeester naar het oordeel van het kabinet niet van constitutionele aard. In de lijn met het voorstel tot wijziging van artikel 131 van de Grondwet met betrekking tot de aanstellingswijze van de burgemeester, kan het voorzitterschap van de raad naar de mening van het kabinet door de gewone wetgever worden geregeld. In het te zijner tijd uit te brengen kabinetsstandpunt over de modernisering van hoofdstuk 7 zal hier nader op worden ingegaan.

De leden van de fractie van de VVD vroegen hoe kan worden bevorderd dat de burgemeester als voorzitter van de raad het belang van de raad laat prevaleren boven dat van het college.

Ik merk hierover op dat dit een kwestie van cultuur en manier van werken is, die niet door wetgeving kan worden opgelegd. Als een burgemeester op dit punt steken laat vallen, kan hij daarover uiteraard door de raad ter

verantwoording worden geroepen. Overigens heb ik niet de indruk dat de burgemeester als raadvoorzitter thans het belang van het college voor laat gaan op het belang van de raad. Ik verwacht daarom dat dat na de invoering van het nieuwe stelsel evenmin het geval zal zijn.

Het verband tussen de aanstellingswijze van de burgemeester en de invoering van een dualistisch bestel

De leden van de SGP-fractie misten een beschouwing over het verband tussen de aanstellingswijze van de burgemeester en de invoering van een dualistisch bestel en vroegen daarop alsnog in te gaan. Daarbij vroegen zij ook aandacht te besteden aan het feit dat de burgemeester tevens rijksorgaan is. Zij meenden dat een ontwikkeling in de richting van een gekozen burgemeester meer past in een scherp dualistisch model (presidentieel dualisme) dan in een gematigd dualistisch model waarbij de vertrouwensregel de verhouding tussen de raad en het college domineert (parlementair dualisme).

Voor de door de leden van de SGP-fractie gevraagde beschouwing verwijs ik naar mijn antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie (paragraaf 6.2.).

6.2. Nieuwe bevoegdheden van de burgemeester

Waarom burgergerichte bevoegdheden aan de burgemeester toegekend en niet aan het college?

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere onderbouwing voor de keuze de burgemeester en niet het college te belasten met enkele nieuwe bevoegdheden op het vlak van de verhouding burger-bestuur. De leden van de fractie van GroenLinks stelden zich op het standpunt dat deze burgerparticipatie een zaak van het college als geheel is, waarbij besloten kan worden één wethouder als portefeuillehouder aan te wijzen. Het burgerjaarverslag en de uitvoering van de daarin opgenomen voorstellen dient – zo stelden de leden van de fractie van GroenLinks – dan ook als een aangelegenheid van het college te worden beschouwd. De leden waren verder de mening toegedaan dat klachtenbehandeling niet behoort te liggen bij het bestuur zelf, maar bij een ombudsman. Zij vroegen zich af hoe de voorgestelde rol van de burgemeester zich verhoudt tot een dergelijke ombudsfunctie.

De reden om de burgemeester met deze burgergerichte taken te belasten, is gelegen in het relatief grote vertrouwen dat de burger stelt in de burgemeester. Juist als het de verhouding tussen burger en bestuur betreft, ligt het daarom voor de hand de burgemeester met de bedoelde zorgplichten te belasten. Ook op dit punt heeft de regering de analyse en de daarop gebaseerde voorstellen van de Staatscommissie gevolgd.¹ Een en ander neemt niet natuurlijk niet weg dat ook het college als geheel en de individuele collegeleden afzonderlijk eveneens een verantwoordelijkheid hebben als het gaat om de kwaliteit van de burgerparticipatie, een deugdelijke klachtenbehandeling en een goede gemeentelijke dienstverlening. Vanwege zijn eigenstandige positie is de burgemeester evenwel de aangewezen persoon om op dit vlak een algemene zorgplicht te vervullen. Aan de hand van het burgerjaarverslag kan de raad echter ook heel goed individuele collegeleden ter verantwoording roepen. Het toezicht van de burgemeester op de klachtenbehandeling betreft de *interne* klachtenbehandeling en niet – zoals de leden van de fractie van GroenLinks meenden – de *externe* klachtenbehandeling. Met de leden van deze fractie ben ik van mening dat het gewenst is dat er in alle gemeenten een volwaardige ombudsfunctie moet komen. Zoals ik eerder in deze nota al heb gesteld, is met dat doel in maart 2001 een voorontwerp van wet extern klachtrecht uitgebracht.

¹ Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie», Rapport, 366–369, 447–448.

De leden van de CDA-fractie vonden het een goede zaak dat de burgemeester een aantal eigenstandige taken krijgt, omdat daardoor de onafhankelijke positie van de burgemeester wordt benadrukt. Zij vroegen of deze positie van de burgemeester door een andere aanstellingswijze en de invoering van een raadplegend burgemeestersreferendum niet juist wordt verzwakt.

De vrees van de CDA-fractie voor een verzwakking van de positie van de burgemeester deel ik niet. De nieuwe bepalingen in de Gemeentewet geven – binnen het kader van de Kroonbenoeming en in lijn met een positief te waarderen ontwikkeling in het benoemingsbeleid die al geruime tijd gaande is – de raad het recht van aanbeveling. Ik meen dat de burgemeester er voor zijn functioneren, ook daar waar het zijn onafhankelijke positie betreft, juist bij gebaat is als zijn benoeming op een groot draagvlak binnen de gemeente kan rekenen.

Het burgerjaarverslag

De leden van de CDA-fractie wilden weten waarom het burgerjaarverslag van de burgemeester tegelijkertijd moet worden overgelegd met de jaarrekening en het daarbij behorende jaarverslag door het college. In het burgerjaarverslag zal de burgemeester in elk geval rapporteren over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en zijn bevindingen over de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie. Het jaarlijks uitbrengen van dit verslag past bij de zorgplichten die de burgemeester heeft inzake de verhouding burger–bestuur. Er zij op gewezen dat deze taak aan de burgemeester is toegekend in zijn hoedanigheid van zelfstandig orgaan van de gemeente en niet als voorzitter van het college. De primaire inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de onderwerpen waarop bijvoorbeeld de participatieprocedures betrekking hebben, berust bij de wethouders.

Het feit dat in de wettekst is gekozen voor eenzelfde moment van toezending van het burgerjaarverslag en de jaarrekening met jaarverslag, betekent niet dat de regering de eigenstandige functies en verantwoordelijkheden bij beide stukken ontkent. Uiteraard staat het de raad vrij om zelf het moment voor behandeling te kiezen en om de stukken gecombineerd te behandelen. Om te kunnen beoordelen of een gecombineerde behandeling gewenst is, is het praktisch dat de stukken tegelijkertijd door de raad worden ontvangen. Maar ook indien gekozen wordt voor een afzonderlijke behandeling, is het nuttig om op hetzelfde moment over deze stukken te beschikken, omdat informatie uit het ene stuk van pas kan komen bij de beoordeling van het andere.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af in hoeverre de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester in zijn hoedanigheid van collegevoorzitter (bevorderen eenheid van collegebeleid, agenderingsbevoegdheid en de bevoegdheid een eindvoorstel voor het college te formuleren) passen in zijn rol van *primus inter pares*. Zij achtten het onwenselijk dat de burgemeester als ambtsdrager zonder direct mandaat van de raad of de kiezers verregaand zou kunnen interveniëren. De leden van de fractie van GroenLinks gaven de voorkeur aan een rol van de burgemeester, waarbij deze samen met de desbetreffende wethouders eventuele problemen analyseert en oplost. Deze leden vroegen of ik bereid ben het wetsvoorstel, in de door hen gesuggereerde zin aan te passen. De bedoelde nieuwe bevoegdheden van de burgemeester passen prima in zijn rol van *primus inter pares* binnen het college. Deze bevoegdheden strekken er namelijk toe om het collegiaal bestuur te waarborgen. Het betreft overigens procesgerichte bevoegdheden die niet als instrumenten

voor verregaande interventie kunnen worden beschouwd. Een effectief gebruik van de nieuwe bevoegdheden is alleen mogelijk als de burgemeester van de andere collegeleden daartoe de ruimte krijgt. Ik stel mij voor dat bijvoorbeeld ingeval van competentieconflicten tussen wethouders, die ook na uitvoerige probleemanalyse en pogingen tot bemiddeling niet oplosbaar zijn gebleken, de burgemeester deze bevoegdheden kan aanwenden.

HOOFDSTUK 7 DE REKENKAMER

7.1 De wenselijkheid van een gemeentelijke rekenkamer

Het verplichte karakter van de lokale rekenkamer

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD en de SGP maakten bezwaar tegen het verplichte karakter van de lokale rekenkamer. Hoewel de leden van deze fracties in uiteenlopende bewoordingen de lokale rekenkamer een nuttig instituut achtten, vonden zij het te ver om de gemeenten tot de instelling ervan te verplichten. De leden van de fracties van het CDA, GroenLinks en de SP daarentegen spraken hun steun uit voor de verplichte invoering van de lokale rekenkamer. De leden van de fractie van D66 tenslotte onderschreven het belang van de lokale rekenkamer, maar lieten zich niet uit over het verplichte karakter. In deze paragraaf ga ik eerst in op een meer specifieke vraag over de grondwettelijkheid van de verplichte rekenkamer. Vervolgens zet ik in het onderdeel *Redenen voor het verplichte karakter van de lokale rekenkamer* van deze paragraaf uiteen op welke inhoudelijke gronden naar de opvatting van de regering de lokale rekenkamer verplicht moet worden gesteld.

De verplichte lokale rekenkamer en de Grondwet

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe het opleggen van een verplichte rekenkamer zich verhoudt tot artikel 124 van de Grondwet. Ook de leden van de VVD-fractie wezen erop dat de gemeentelijke autonomie in het geding is.

In artikel 124 van de Grondwet is in het eerste lid verankerd dat gemeenten een vrije bevoegdheid tot regeling en bestuur bezitten (autonomie), in het tweede lid dat zij door hoger gezag tot regeling en bestuur kunnen worden verplicht (medebewind). Daargelaten dat het verschil tussen autonomie en medebewind in de loop der tijd is vervaagd en dat de autonomie van gemeenten geen afgebakende grootheid is, is het opleggen door de gemeentewetgever van een lokale rekenkamer te beschouwen als een maatregel die de bevoegdheid tot regeling en bestuur als zodanig raakt. De lokale rekenkamer laat de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de gemeente onverlet, doch introduceert een nieuwe institutionele voorziening ten behoeve van de raad, opdat zijn positie als tegenspeler van het college wordt versterkt. De onderzoeken van de lokale rekenkamer zullen de raad tal van aanknopingspunten kunnen opleveren ten behoeve van de invulling van zijn kaderstellende en controlerende rol. Wel beperkt een verplichting om een lokale rekenkamer in het leven te roepen, de ruimte van gemeenten om het gemeentebestuur binnen het stramen dat in de Gemeentewet is vastgelegd, naar eigen inzicht in te richten. In de Gemeentewet zijn echter veel meer verplichtingen opgenomen die de gemeentewetgever noodzakelijk heeft geacht met het oog op een goede inrichting en werking van het gemeentelijk bestuur. De wetgever heeft daarbij steeds de afweging moeten maken of hij de desbetreffende voorziening van zodanig belang achtte dat een wettelijke verplichting was gerechtvaardigd. De regering is van mening dat in een meer dualistische opzet van het gemeentebestuur zoals

in dit voorstel neergelegd, een rekenkamer onmisbaar is voor een goede invulling van de financiële functie, voor de beleidscyclus in het algemeen en voor het afleggen van verantwoording aan de burger en dat derhalve een wettelijke verplichting gerechtvaardigd is.

Redenen voor het verplichte karakter van de lokale rekenkamer

De leden van de PvdA-fractie waren door de vier inhoudelijke redenen die de regering geeft, niet overtuigd dat de toetsing van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeentelijke financiën, beleid en organisatie uitsluitend en alleen door middel van de figuur van de rekenkamer gerealiseerd kan worden. De leden van deze fractie vroegen nader te beargumenteren waarom uitsluitend en alleen de lokale rekenkamer deze functies optimaal zou kunnen verrichten.

Het regeringsstandpunt geeft vier redenen om tot een verplichte lokale rekenkamer te komen:

- De lokale rekenkamer versterkt de positie van de raad in het uitoefenen van zijn controlerende functie;
- De aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid groeit, burgers beoordelen de overheden hier steeds meer op;
- De wenselijkheid van een verdere verbetering van de doelmatigheidstoets;
- Het creëren van een goed aanknopingspunt voor het afleggen van rekenschap aan de burgers; de rapportages van de lokale rekenkamer kunnen als zodanig fungeren.

Hoe beknopt ook omschreven, dit zijn essentiële en belangrijke argumenten voor de keus die de regering wil maken. Deze beknopte argumentatie wordt in het navolgende uitgewerkt en aangevuld.

Checks and balances

Het college heeft een uitgebreide ambtelijke organisatie achter zich, en daarmee een voorsprong in kennis en informatie. Door de lokale rekenkamer verkrijgt de raad meer tegenwicht, met name voor de uitoefening van zijn controlerende functie. Om dezelfde reden zal er zoals eerder gemeld een nauwkeuriger invulling komen van de accountantsverklaring van de gemeentelijke accountant, met name op het punt van de rechtmatigheid. Een invulling die de bestuurlijke betekenis van de accountantsverklaring vergroot in de relatie college-raad.

Complexiteit beleid; impact beleid voor burger

Er zijn de laatste jaren veel taken gedecentraliseerd naar de gemeenten (Wet voorzieningen gehandicapten, huisvesting onderwijs), waaronder open einde regelingen. Daarnaast is gemeentelijk beleid complexer geworden. Verder is de directe invloed van gemeentelijk beleid op het leven van de burger gestaag toegenomen. Het toetsen van door het gemeentebestuur gevoerd bestuur op doelmatigheid en de doeltreffendheid wordt in dat licht zowel belangrijker als moeilijker. De inrichting van de financieel-beleidsmatige toetsing heeft namelijk met de beschreven ontwikkelingen geen gelijke tred gehouden. Raadsleden (met name de leden van de rekeningcommissie) beschikken doorgaans niet over de voor een goede toetsing noodzakelijke deskundigheid en tijd. Bij de rechtmatigheidstoets is daarin voorzien door het stellen van professionele eisen (accountant). Een goede rechtmatigheidstoets is namelijk ingewikkeld en vereist daarom de aanwezigheid van specifieke deskundigheid. Hetzelfde geldt echter voor de toetsing van het gemeentelijke beleid op doelmatigheid en doeltreffendheid. Om ook op dat vlak de vereiste professionaliteit te verkrijgen is een professionele rekenkamer noodzakelijk.

Voor veel gemeenten betekent dit dat onderlinge samenwerking terzake is aan te bevelen.

Omvang geldstromen

Bij de gemeenten gaat rond de f 70 miljard om (eigen inkomsten, uitkering uit het gemeentefonds en specifieke uitkeringen). Het is alleszins zinvol en logisch om instrumenten/instituten te hebben waardoor het voor raadsleden mogelijk wordt de besteding van dergelijke omvangrijke bedragen systematisch en effectief te kunnen toetsen. Dat is vooral ook een wens/eis van de burger die waar voor zijn geld wil.

Legitimiteit

Een lokale rekenkamer waarborgt een kritische reflectie op het eigen handelen, waarmee «misslagen» beter kunnen worden voorkomen. De mogelijkheid van de gemeente om te leren wordt vergroot, de betrouwbaarheid van de gemeente kan daarmee gebaat zijn.

Accent op resultaten

Er is in de praktijk nog altijd te veel aandacht voor de *beleidsvorming* en minder voor de *beleidsuitvoering*. Voor de burger tellen echter vooral de resultaten van het beleid. Een lokale rekenkamer kan bevorderen dat er (structureel) meer aandacht voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering is; hij kan een katalysator zijn voor het denken over en aandacht voor controle en verantwoording.

Deelnemingen/verbonden partijen

Veel beleid van de gemeente komt tot stand door (financiële) deelnemingen in private ondernemingen (pps), stichtingen, verenigingen en publieke organisaties. Het publieke domein is in feite groter dan alleen datgene wat de door gemeentelijke organisatie wordt bestreken. De ervaring leert dat er op het vlak van dergelijke deelnemingen tussen de gemeente en de verbonden partijen vaak sprake is van weinig duidelijke verhoudingen. Juist hier kan de lokale rekenkamer, mits zij beschikt over voldoende bevoegdheden en middelen, onmisbare informatie vergaren voor de uitoefening van de controlerende functie van de raad.

Vulling van het regionale gat

Bij gemeenschappelijke regelingen doen zich vaak dezelfde knelpunten voor als bij deelnemingen. Men spreekt wel van een dreigend democratisch gat. Er ontbreekt maar al te vaak inzicht in de feitelijke resultaten en effecten van het beleid. Een rekenkamer kan hier verandering in brengen.

Kleine gemeenten en de rekenkamer

Een gemeentelijke rekenkamer wordt voor een kleine gemeente wel als overkill gezien, omdat zowel de feitelijke omstandigheden als de politiek-bestuurlijke context daar minder complex zijn. Natuurlijk gaat er in Warmond minder om dan in Amsterdam. Voor alle gemeenten echter geldt de eis van doelmatige en doeltreffende besteding. Zoals dat ook geldt voor de rechtmatige besteding. Er wordt geen onderscheid gemaakt qua gemeentegrootte wat betreft de eisen die worden gesteld aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het publieke handelen.

Over de maat van de lokale rekenkamer wordt verschillend gedacht. Sommigen pleiten voor een gemeentelijke rekenkamer op provinciaal niveau. De VNG daarentegen is bang dat een regionale lokale rekenkamer voor kleinere gemeenten het noodzakelijke evenwicht tussen de gemeenteraad en de rekenkamer verstoort. Deze vrees lijkt mij niet terecht. Immers de lokale rekenkamer staat ten dienste van de raad. Omdat voor een bepaalde professionaliteit een grotere schaal wenselijk kan zijn, sta ik positief ten opzichte van intergemeentelijke rekenkamers. De juiste maatvoering is echter primair een zaak van de gemeenten zelf.

Vormgeving huidige rekenkamervoorzieningen bij de 25 grootste gemeenten

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering ook aan te geven hoe rekenkamervoorzieningen bij de 25 grootste gemeenten vorm zijn gegeven en wat het oordeel is van de regering over het functioneren van die rekenkamervoorzieningen.

In 1999 is een verkennend onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de rekenkamerfunctie bij de G-25 gemeenten.¹ Er van uitgaande dat het (doen) uitvoeren van onderzoek naar de effectiviteit en/of efficiency van beleid als uitgangspunt wordt genomen om vast te stellen of een gemeente een rekenkamerfunctie kent, waren er toen dertien van de vijftieng gemeente met een rekenkamerfunctie. Twee gemeenten namen een tussenpositie in en de rest had nog geen rekenkamerfunctie. Acht van de dertien gemeenten met een rekenkamerfunctie deden primair onderzoek naar de effectiviteit en/of efficiency van beleid. Het traditionele onderzoek naar de rekening maakt in die gemeenten geen deel uit van het takenpakket. In de vijf overige gemeenten is het onderzoek naar de rekening wel onderdeel van het takenpakket (naast onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van beleid). In twee gemeenten was sprake van een externe voorzitter/directeur. In drie gemeenten was de rekenkamervoorziening (mede) samengesteld uit niet-raadsleden en in een vierde gemeente bestond die mogelijkheid ook. Het gaat dan doorgaans om mensen met een specifieke deskundigheid op het gebied van onderzoek dan wel van het uitvoeren van beleidsevaluaties. In een aantal verordeningen was bovendien voorzien in regels die een politiek evenwichtige samenstelling moesten garanderen. Op één uitzondering na bepaalde in alle gevallen de raad uiteindelijk welke onderwerpen voor onderzoek in aanmerking kwamen. Vaak gaat aan die keuze echter wel een formulering door de rekenkamervoorziening vooraf van de probleemstelling en de onderzoeksvragen. Het budget in 1998 liep uiteen van f 0,24 per inwoner tot f 0,75 per inwoner, met twee uitschieters (Utrecht en Rotterdam) van f 1,29 en f 1,81 per inwoner. Het aantal jaarlijkse onderzoeken bedroeg op basis daarvan doorgaans een of twee.

De rekenkamervoorzieningen waarover we het hier hebben zijn over het algemeen onafhankelijk van het college, maar niet van de raad. Om die reden acht de regering dergelijke voorzieningen onvoldoende.

Uitvoering motie-Noorman-Den Uyl/Luchtenveld/gefaseerde invoering

De leden van de fracties van de VVD en van de ChristenUnie verwezen naar de motie Noorman-Den Uyl/Luchtenveld (Kamerstukken II 1999/2000, 26 906, nr. 11) en vroegen waarom de regering die motie niet uitvoert. De motie stelt onder meer dat het wenselijk is dat er een gemeentelijke en provinciale rekenkamerfunctie komt, maar dat het ontwikkelen van een op de specifiek gemeentelijke en provinciale situatie toegesneden vormgeving tijd vraagt en een gefaseerde invoering. De leden van de PvdA-fractie

¹ PM Verwijzing

vroegen ook of een uiterste datum gesteld zal worden per wanneer de gemeenten de rekenkamer moeten hebben gerealiseerd.

Op dat laatste punt komt de regering aan de wensen van de Tweede Kamer tegemoet. Het tijdstip van inwerkingtreding kan voor verschillende onderdelen van de wet op verschillende tijdstippen worden vastgesteld. Voor de rekenkamer gaan mijn gedachten in dat verband nu uit naar 1 januari 2006. Voor wat betreft de vormgeving biedt het voorstel nu ook meer mogelijkheden dan de regering vorig jaar nog voor ogen stond. Met name de mogelijkheid een eenhoofdige rekenkamer in te stellen biedt de gemeenten optimale mogelijkheden zelf vorm te geven aan het instituut. Het schrappen van het verplichte karakter gaat de regering echter te ver, vanwege het grote, in het voorgaande nogmaals nader geadstrueerde, belang dat zij toekent aan het instituut.

Ruimte voor gemeentelijke invulling van de lokale rekenkamer

De leden van de CDA-fractie waren het eens met de voornemens van de regering ten aanzien van het verplicht stellen van de rekenkamerfunctie, maar vroegen zich af of de wet voldoende ruimte laat aan de raad om daaraan zelf vorm te geven.

Voor de regering is uitgangspunt dat een rekenkamer onafhankelijk moet zijn van zowel de raad als het college. Het wetsvoorstel beoogt dat te waarborgen. Ook voor de taken en bevoegdheden zijn regels gegeven. Waar het de inrichting betreft – het aantal leden van de rekenkamer, de omvang en inrichting van de ambtelijke ondersteuning – biedt het voorstel alle vrijheid aan de raden.

In antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie merk ik op dat de Wet gemeenschappelijke regelingen voldoende ruimte laat om in bijzondere gevallen als deze een regeling in het leven te roepen die buiten het door gedeputeerde staten vastgestelde samenwerkingsgebied valt.

Ik deel de opvatting van de leden van de fractie van het CDA dat hier geen taak ligt voor de Algemene Rekenkamer. Zoals in de memorie van toelichting al is aangegeven zou daar uit een oogpunt van deskundigheid zeker iets voor te zeggen zijn, zoals de leden van de VVD-fractie ook constateren. De werking en inrichting van het lokale bestuur is echter anders dan bij de rijksoverheid. Bovendien hecht ik veel belang aan de band met de betrokken gemeenten, die ook tot uitdrukking kan komen in de keuze van de leden van de rekenkamer. De verschillende belangen afwegend kom ik tot de overtuiging dat een lokale rekenkamer, ook als dat in samenwerking met andere gemeenten gebeurt, de voorkeur verdient boven een regeling waarbij een gemeente de Algemene Rekenkamer bevoegd kan verklaren.

Onderzoek van de lokale rekenkamer bij een derde

De leden van de CDA-fractie vroegen of de bevoegdheid een onderzoek in te stellen bij een derde, niet moet worden geclausuleerd.

In feite is in het voorstel al een belangrijke beperking opgenomen in die zin, dat een dergelijk onderzoek alleen kan plaatsvinden, waar het gaat om naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, als de gemeente meer dan vijftig procent van het geplaatste kapitaal houdt. Ik heb er in bijgaande nota van wijziging voor gekozen de categorie derden ten aanzien waarvan de rekenkamer bevoegdheden heeft te verruimen tot privaatrechtelijke rechtspersonen waaraan de gemeente een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt ten bedrage van ten minste de helft van de baten van deze rechtspersoon. Zowel bij een omvangrijk aandelenbezit, als bij subsidies, leningen en garanties, kan veel gemeenschapsgeld omgaan. Ik acht het van belang dat

de rekenkamer ook op deze terreinen bevoegdheden heeft. Een verder gaande beperking zou de rekenkamer naar mijn oordeel te veel beperken in de mogelijkheid onderzoek te doen naar zaken die voor het gemeentebestuur van financieel belang zijn.

Afbakening taken accountant-rekenkamer

De leden van de D66-fractie vroegen of de rekenkamer een soort tweedelijNSToezicht gaat uitoefenen op het gemeentelijk financieel beheer. Dat is niet de bedoeling. De accountant en de rekenkamer hebben duidelijk van elkaar te onderscheiden taken. De accountant controleert de rechtmatigheid, in het kader van de jaarlijkse verantwoording. De rekenkamer kan daarnaast deelonderzoeken doen, bijvoorbeeld een «system-audit» naar de wijze waarop de rechtmatigheidscontrole functioneert of een meer uitgebreid rechtmatigheidsonderzoek op deelgebieden. Op het punt van het doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek, de hoofdtaak van de rekenkamer, heeft de accountant geen taak in het voorliggende voorstel.

Lokaal onderzoeks- en verificatiebureau

De leden van de SP-fractie informeerden naar de ruimte voor het instellen van een lokaal onderzoeks- en verificatiebureau ter ondersteuning van de raad.

Met verificatieonderzoek werd vroeger bedoeld op onderzoek dat thans de accountant uitvoert naar de getrouwheid van de rekening. Daarin is in het voorliggende voorstel dus al voorzien. Voor het overige staat het de raad vrij, bijvoorbeeld in het kader van artikel 213a, zelf in aanvulling op de wettelijke voorzieningen andere bureaus in te schakelen ter ondersteuning van het werk in de raad. Ook is het denkbaar dat de raadsgriffie op dit vlak een rol speelt.

Overleg lokale rekenkamer-raadscommissie voor de rekenkamer

De leden van de SGP-fractie meenden dat het verstandig is als de rekenkamer structureel overleg voert met een daartoe ingestelde raadscommissie.

Ik deel die opvatting. De raad kan dit echter zelf regelen. Ik acht het niet nodig een specifieke voorziening in de Gemeentewet op te nemen. Het voorgestelde artikel 185, zoals dat luidt na de bij deze nota gevoegde nota van wijziging, voorziet al in toezending van de rapporten en het jaarverslag van de rekenkamer aan de raad. Gelet op de onafhankelijke positie van de rekenkamer vind ik het niet voor de hand liggend de rekenkamer bij wet te verplichten het onderzoeksplan tevoren aan de raad te sturen, maar de raad kan daar natuurlijk altijd een afspraak over maken met de rekenkamer.

Anders dan de leden van de D66-fractie ben ik niet bang dat door intensief overleg met een dergelijke commissie de onafhankelijkheid van de rekenkamer in het gedrang kan komen. De rekenkamer bepaalt zijn eigen onderzoeksprogramma en werkwijze en formuleert zijn eigen conclusies. In antwoord op een vraag van diezelfde leden stel ik vast dat zowel bij een eenhoofdige als een collegiale rekenkamer de raad alle vrijheid heeft de rekenkamer, voor wat betreft de nodige middelen en personeel, naar eigen inzicht in te richten.

Op de vragen van de verschillende fracties over de kosten van de rekenkamer en de vraag of de gemeenten daarvoor niet gecompenseerd zouden moeten worden, wordt ingegaan in hoofdstuk 10 van deze nota.

7.2 Samenstelling van de rekenkamer

Rekeningcommissie met rekenkamerfunctie ongewenst

Ik deel de opvatting van de leden van de D66-fractie dat uit een oogpunt van onafhankelijkheid kanttekeningen zijn te maken tegen de figuur van een rekeningcommissie die is belast met de rekenkamerfunctie. Die onafhankelijkheid is samen met de vereiste deskundigheid ook het belangrijkste argument voor een afzonderlijke rekenkamer. Als een eigen gemeentelijke rekenkamer niet haalbaar is dan verdient het inderdaad de voorkeur met andere gemeenten samen te werken. Het voorstel bevat ook mogelijkheden daarvoor. Als ook de Provinciewet op overeenkomstige wijze is aangepast, is ook samenwerking met de provincie op dit punt mogelijk. Het is echter aan de betrokken overheden zelf om daar een beslissing over te nemen.

7.3 De gemeenschappelijke rekenkamer

In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie deel ik mee dat het mij verstandig lijkt als kleine gemeenten onderling samenwerken bij de vorming van een rekenkamer. De rekenkamer zal toch een bepaalde omvang moeten hebben om voldoende deskundigheid te kunnen leveren. Ik ga mij echter niet begeven in speculaties tot hoeveel rekenkamers dat uiteindelijk zal leiden.

HOOFDSTUK 8 DE COMMISSIES

8.1. Het commissiestelsel in gedualiseerde verhoudingen

Grondslag bezwaarschriftencommissie

De leden van de PvdA-fractie vroegen nader uiteen te zetten waarom de regering een expliciete wettelijke grondslag voor de bezwaarschriftcommissie overbodig vindt. Tevens vroegen zij het oordeel van de regering over het maken van een uitzondering op artikel 82b teneinde raadsleden de mogelijkheid te geven zitting te nemen in de bezwaarschriftcommissie.

Naar de opvatting van de regering biedt het voorgestelde artikel 82b, dat in de bijgaande nota van wijziging wordt vernummerd in artikel 84, reeds voldoende basis voor het instellen van een commissie die adviseert over het behandelen van beroep- en bezwaarschriften op gemeentelijk niveau. Dit artikel geeft namelijk een algemene grondslag voor het instellen van andere commissies dan raadscommissies en bestuurscommissies, waarvan de grondslag in artikel 82 respectievelijk artikel 83 (voorheen 82a) wordt geboden. Artikel 84 (voorheen 82b) is bewust ruim geformuleerd en niet nader toegespitst op een specifieke categorie van (advies)commissies, opdat de raad, het college en de burgemeester voldoende wettelijke ruimte hebben om juist die commissies in te stellen welke zij nodig achten. Een artikel dat expliciet is gewijd aan het instellen van een bezwaarschriftcommissie zou ten onrechte de indruk wekken dat 84 (voorheen 82b) niet reeds voldoende basis biedt. Overigens merk ik nog op dat het de gemeentelijke organen, net als andere bestuursorganen, uiteraard ook zonder artikel 84 (voorheen 82b) vrij zou staan om een bezwaar-

schriftencommissie in te stellen. Net als onder de huidige Gemeentewet is het ook op basis van dit wetsvoorstel niet mogelijk om de bevoegdheid tot *beslissing* op een bezwaarschrift aan een commissie over te dragen. Een uitzondering op artikel 84 (voorheen 82b) teneinde raadsleden de mogelijkheid te verschaffen zitting te nemen in door het college ingestelde bezwaarschriftcommissies, acht ik niet wenselijk. Een dergelijke uitzondering zou afbreuk doen aan de in dit wetsvoorstel nagestreefde functiescheiding tussen raad en college.

Het onderscheid tussen een raadscommissie en een bestuurscommissie die door de raad is ingesteld

Het was de leden van de fracties van VVD en D66 niet duidelijk wat nu het verschil is tussen een raadscommissie en een bestuurscommissie die door de raad is ingesteld. De leden van eerstgenoemde fractie vroegen wat de taken en bevoegdheden van een door de raad ingestelde bestuurscommissie zijn. In het verlengde hiervan stelden de leden van de D66-fractie nog niet precies te zien welk type bestuurscommissies de raad zou kunnen instellen. Deze leden vroegen waarom de raad een bestuurscommissie zou instellen als de raad geen bestuursbevoegdheden heeft. De leden van de CDA-fractie informeerden wat de nieuwe taak en functie van de raadscommissies gaat worden.

In reactie op deze vragen, merk ik in de eerste plaats op dat, anders dan aan een raadscommissie, aan een door de raad ingestelde bestuurscommissie bevoegdheden van de raad kunnen worden overgedragen. Artikel 156 verschaft de grondslag hiervoor. Anders dan de leden van de fractie van D66 menen, behoudt de raad in het wetsvoorstel wel bepaalde bestuursbevoegdheden, te weten de autonome bestuursbevoegdheden. Een voorbeeld van een door de raad ingestelde bestuurscommissie is een commissie die zelfstandig besluit op subsidieaanvragen aan de raad, bijvoorbeeld een culturele raad of een sportraad. Zoals gesteld kunnen aan een raadscommissie geen bevoegdheden worden overgedragen. Raadscommissies kunnen worden ingesteld om de besluitvorming binnen de raad over bepaalde onderwerpen voor te bereiden. In dit verband kunnen zij met de wethouders overleggen. De uiteindelijke besluitvorming ligt echter bij de raad. De raadscommissies komen in belangrijke mate overeen met de huidige commissies van advies en bijstand.

Immunititeit van niet-raadsleden die lid zijn van raadscommissies

De leden van de VVD-fractie vroegen wat de reden is dat de immuniteit in de raadscommissies ook geldt voor niet-raadsleden.

Het doel van de immunitetsregeling is dat een commissielid binnen commissieverband zijn opvattingen vrij moet kunnen verkondigen, zonder het risico te lopen dat hij voor de inhoud daarvan in rechte ter verantwoording wordt geroepen. De regering is van mening dat dit even goed moet gelden voor niet-raadsleden in raadscommissies. Ook zij moeten zich niet belemmerd voelen in het uiten van hun mening in commissievergaderingen. De gedachtevorming binnen een raadscommissie zou er niet mee gebaat zijn indien op dit punt een onderscheid zou worden gemaakt tussen raadsleden en niet-raadsleden.

Aard van het voorgestelde commissiestelsel

De leden van de CDA-fractie meenden dat er sprake is van een behoorlijk gesloten commissiestelsel. Zij waren vooralsnog niet overtuigd van het nut en de noodzaak hiervan. In dat verband vroegen deze leden waarom hier voor een strakke uniformering is gekozen en waarom niet de mogelijkheid is opengelaten dat gemeenten dit, afhankelijk van omvang en specifieke situatie zelf nader kunnen invullen.

In reactie op deze vragen merk ik in de eerste plaats op dat het voorstel niet voorziet in een gesloten commissiestelsel, doch in een open commissiestelsel. De voorgestelde wijzigingen in het commissiestelsel hebben in de eerste plaats ten doel om de ontvlechting van raad en college ook in het commissiestelsel tot uitdrukking te brengen. Een ander oogmerk van de wijzigingen is de regeling met betrekking tot commissies systematisch te verbeteren en de terminologie meer aan te laten sluiten op de gemeentelijke praktijk. Niet beoogd is om het commissiestelsel meer gesloten te maken. Raden, colleges en burgemeesters hebben op grond van het wetsvoorstel de mogelijkheid om zowel bestuurscommissies, als ook andere commissies in te stellen. Daarnaast bevat artikel 82 de mogelijkheid voor de raad om zogenaamde raadscommissies in te stellen die de besluitvorming van de raad voorbereiden en met het college of de burgemeester kunnen overleggen. Het voorgaande betekent dat zowel de raad als het college en de burgemeester commissies kunnen instellen van welke aard ook. Het wetsvoorstel bevat slechts enkele bepalingen waaraan raden, college en burgemeesters zich moeten houden bij de instelling van commissies. Voor alle commissies geldt namelijk dat raadsleden geen lid kunnen zijn van door het college of de burgemeester ingestelde commissies en vice versa. Ten aanzien van raadscommissies geldt voorts dat bij de samenstelling hiervan voor zover het de benoeming betreft van de leden van de raad zorggedragen moet worden voor een qua politieke kleur evenwichtige samenstelling. Verplicht is daarnaast dat de voorzitter van een raadscommissie lid is van de raad. Afgezien van enkele procedurele bepalingen, bestaat er voor het overige volledige vrijheid wat betreft de taken, bevoegdheden, samenstelling en de werkwijze van de gemeentelijke commissies.

De leden van de SGP-fractie waren van mening dat het voorgestelde commissiestelsel tamelijk uitgebreid is en vroegen naar het nut en de noodzaak om elke soort commissie in een wetsartikel te regelen, zeker nu naar hun oordeel het huidige commissiestelsel een veel opener karakter heeft.

In reactie op deze vragen benadruk ik nogmaals dat met de voorgestelde wijziging niet beoogd is om het commissiestelsel meer gesloten te maken. In principe zijn op grond van het wetsvoorstel dezelfde soorten commissies mogelijk als ook onder het huidige stelsel, met dien verstande dat raadsleden enerzijds en wethouders en burgemeester anderzijds over en weer geen deel mogen uitmaken van elkaars commissies. Een uitzondering geldt voor de beroepscommissie die immers onder het nieuwe stelsel niet meer mogelijk zal zijn in verband met het afschaffen van de mogelijkheid van beroep op de raad. Ik acht het ongewenst indien, zoals de leden van de SGP-fractie suggereren, het aan het lokaal bestuur zelf wordt overgelaten om de commissie «naar dualistische snit» vorm te geven. Ik acht van belang dat de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap ook in de voorgestelde wetgeving inzake het commissiestelsel tot uitdrukking komt. Voorkomen moet worden dat via de achterdeur van het commissiestelsel monistische elementen in de gemeentelijke bestuurlijke organisatie worden geïntroduceerd.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of het juist is 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, merk ik op dat het wetsvoorstel niet alleen uitgaat van deze *mogelijkheid*, maar dat het zelfs niet toegestaan is dat raad en college samen commissies instellen (met uitzondering van deelgemeentebesturen). In dit verband wijs ik ook op de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 156, 165 en 178 op grond waarvan de raad, het college respectievelijk de burgemeester alleen bevoegdheden kunnen overdragen aan een door hem ingestelde bestuurscommissie en niet aan een door

een ander orgaan van de gemeente ingestelde commissie. In het voorgestane dualistisch stelsel is het derhalve niet mogelijk dat raad en college samen commissies instellen.

De mogelijkheid dat niet-raadsleden lid kunnen zijn van commissies

De leden van de CDA-fractie vroegen of de mogelijkheid dat niet-raadsleden lid kunnen zijn van commissies wel gecontinueerd moet worden. Zij wezen er op dat het geen democratisch gekozen en beëdigde personen betreft die toch veel invloed kunnen uitoefenen. Op grond van het wetsvoorstel kunnen zowel in raads- als (door de raad, het college onderscheidenlijk de burgemeester ingestelde) bestuurscommissies personen van buiten de raad onderscheidenlijk het college worden benoemd, met dien verstande dat raadsleden en wethouders over en weer geen lid kunnen zijn van elkaars commissies. De huidige regeling in de Gemeentewet met betrekking tot commissies kent evenmin belemmeringen voor het lidmaatschap van commissies van personen van buiten het gemeentebestuur. Ik zie geen aanleiding om dit aspect van het commissiestelsel te heroverwegen. Van belang is dat het aan de raad, het college of de burgemeester is te besluiten of het gewenst is personen «van buiten» tot lid van die commissie aan te wijzen. Zij zijn hiertoe geenszins verplicht. Genoemde organen van het gemeentebestuur gaan derhalve zelf over de inrichting en samenstelling van door hen ingestelde commissies. Desgewenst kunnen zij besluiten geen externen in een commissie op te nemen. In verschillende gemeenten bestaat er echter behoefte aan dat ook niet-raadsleden deel kunnen uitmaken van raadscommissies. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, gaat het daarbij vooral om regelingen waardoor kleine fracties in staat worden gesteld zich door niet-raadsleden (vaak lijstvolgelingen) te laten vertegenwoordigen. In dit verband wijs ik er nog op dat het op grond van de bijgaande nota van wijziging niet mogelijk is om niet-raadsleden te benoemen tot lid van een onderzoekscommissie. Voor een toelichting hierop verwijs ik naar paragraaf 4.4., onderdeel *Mogelijkheid om niet-raadsleden te benoemen in een onderzoekscommissie*.

Openbaarheid van commissievergaderingen

De leden van de CDA-fractie wilden weten of hun indruk juist is 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? In het wetsvoorstel wordt bepaald dat vergaderingen van bestuurscommissies waaraan bevoegdheden van de raad zijn gedelegeerd, openbaar zijn op dezelfde voet als raadsvergaderingen openbaar zijn. Dat is onder de huidige Gemeentewet ook het geval. Voorts geldt, eveneens overeenkomstig het thans geldende regime, voor bestuurscommissies die door het college of de burgemeester zijn ingesteld, de dwingende openbaarheidsregeling van door de raad ingestelde commissies niet. Het enige verschil met het thans vigerende stelsel is dat volgens het wetsvoorstel regeling van de openbaarheid van vergaderingen van bestuurscommissies waaraan collegebevoegdheden of burgemeesterbevoegdheden zijn overgedragen, door het college respectievelijk de burgemeester zelf geschiedt. Onder de huidige Gemeentewet gebeurt dit door de raad, op uitnodiging van het college of de burgemeester. In het licht van de met het dualisme beoogde scheiding van posities en bevoegdheden zou het niet logisch zijn om het huidige systeem op dit punt te handhaven. Naar de opvatting van de regering gaat het niet om het terugdraaien van de klok, maar om een gevolg van het consequent gestalte geven aan het uitgangspunt van dualisme.

De indruk dat de territoriale bestuurscommissies in algemene zin vervangen dienen te worden door deelgemeentebesturen is niet juist. Alleen als de aan een territoriale bestuurscommissie gedelegeerde bevoegdheden een aanzienlijk deel van de belangen van een bepaald deel van de gemeente betreffen en de verordenende bevoegdheid in enige vorm is overgedragen, zal er sprake zijn van een deelgemeente en een deelgemeentebestuur. In dat geval is het regime van de artikelen 87 en verder van toepassing. Is dat niet het geval dan is er sprake van een territoriale commissie. Voor een nadere beschouwing over dit onderwerp verwijs ik naar paragraaf 8.2.

Advies van het college aan raadscommissies

De vraag van de leden van de D66-fractie of het college een raadscommissie van adviezen mag dienen, beantwoord ik bevestigend. Het geven van adviezen staat ook in een dual stelsel vrij. Artikel 82, eerste lid, bepaalt ook uitdrukkelijk dat raadscommissies met de burgemeester en het college kunnen overleggen. Overleggen houdt ook adviseren in. Bij het bespreken van onderwerpen zal de raadscommissie zeker ook belang stellen in de opvattingen van het college of de burgemeester.

Verbod voor niet-raadsleden om voorzitter van een raadscommissie te zijn

De leden van de VVD-fractie steunden het voorstel dat niet-raadsleden geen voorzitter van een raadscommissie meer kunnen zijn. De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom het voorzitterschap van een raadscommissie een te belangrijke functie is om aan een niet-raadslid over te laten. Deze leden legden hierbij een relatie met het voorzitterschap van de raad, dat wel mag worden uitgeoefend door een niet-raadslid. In het verlengde van deze vraag, vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie of ik de mening deel dat gemeenten vrij moeten zijn om een niet-raadslid het voorzitterschap van een raadscommissie te laten vervullen. In reactie op deze vragen merk ik op dat de leden van de raadscommissies typische raadswerkzaamheden verrichten. Zij verrichten immers voorbereidend werk voor plenaire raadsvergaderingen en kunnen in dat kader zelfstandig met collegeleden bepaalde concept-besluiten of items bespreken. Ik acht het van belang dat de voorzitter van een dergelijke commissie democratisch gelegitimeerd is en raadslid is. Het is namelijk de commissievoorzitter die een belangrijke taak heeft bij het opstellen van de ontwerp-agenda voor de commissievergadering. Ik ben daarom voorstander van de in het voorstel opgenomen verplichting dat een raadslid voorzitter van een raadscommissie moet zijn. Het voorzitterschap van de raad zelf is, zo merken de leden van de PvdA-fractie op, wel in handen van een niet-raadslid, te weten de burgemeester. Dat de burgemeester voorzitter van de raad is, is zoals hiervoor al ter sprake kwam neergelegd in artikel 125, derde lid, van de Grondwet en artikel 9 van de Gemeentewet. De burgemeester maakt echter geen onderdeel van de raad uit. Hij mag wel deelnemen aan de beraadslagingen in de vergadering (artikel 21 van de Gemeentewet), maar heeft geen stemrecht in de raad. In die zin heeft de voorzitter van de raad een andere positie dan de voorzitter van een raadscommissie.

8.2. Deelgemeentebesturen

Grotere bestuurlijke dichtheid

De leden van de PvdA-fractie signaleerden voor gemeenten met een omvangrijke vorm van binnengemeentelijke decentralisatie enerzijds een aanzienlijke ontlasting van de druk op de centrale gemeenteraad en anderzijds een relatief groot aantal gemeentelijke politici en bestuurders. Deze

aanzienlijke «bestuurlijke dichtheid» wordt nog vergroot – zo redeneren de leden van deze fractie – door de ontvlechting van het lidmaatschap van de deelraad en dat van het dagelijks bestuur van de deelgemeente. De leden van deze fractie vroegen daarom voor dit soort gemeenten om een bevoegdheid voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op verzoek van de betrokken gemeente het aantal raadsleden te verminderen.

Vooropgesteld zij dat ik de bovenstaande analyse inhoudelijk deel. Ook ik heb oog voor de hoge bestuurlijke dichtheid in de hoofdstad. Ik ben echter niet zo ver om voor één of twee gemeenten – Amsterdam en in mindere mate Rotterdam – de door de leden van de PvdA bedoelde bevoegdheid te creëren.

Dezelfde inrichting voor deelgemeentebesturen als voor gemeentebesturen?

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom er niet voor is gekozen om in de wet de deelgemeentebesturen op dezelfde wijze in te richten als gemeentebesturen. Het wetsvoorstel kent volgens deze leden geen waarborgen dat gemeentelijke verordeningen inzake de inrichting van deelgemeentebesturen voldoende evenwichtig zullen zijn inzake de toekenning van bevoegdheden en plichten voor deelraad en het dagelijks bestuur. De leden van de VVD-fractie vroegen zich met name af waarom de mogelijkheid om leden van het dagelijks bestuur ook van buiten de deelraad te rekruteren, niet in het wetsvoorstel is vastgelegd.

De regering heeft er bewust voor gekozen om – net als in de huidige Gemeentewet – alleen enkele zeer elementaire grondslagen voor de inrichting van deelgemeentebesturen in het wetsvoorstel op te nemen. Ik noem in dat verband de ontkoppeling van het lidmaatschap van de deelraad en dat van het dagelijks bestuur van het gemeentebestuur en de verplichting dat overdracht van collegebevoegdheden naar het deelgemeentebestuur alleen mogelijk is door middel van delegatie aan het dagelijks bestuur van de deelgemeente. De reden voor deze keuze is tweërlei. In de eerste plaats is het gewenst dat gemeenten een zekere vrijheid bezitten bij de vormgeving van hun deelgemeentebestel, een en ander afhankelijk van de feitelijke omstandigheden en de ter plaatse levende opvattingen. Deze vrijheid betreft ook de mogelijkheid om leden van het dagelijks bestuur van buiten de deelraad te rekruteren. En in de tweede plaats vertrouw ik erop dat in de gemeentelijke regelgeving de door de leden van de VVD-fractie bedoelde belangrijke rechten en plichten van zowel de deelraad als het dagelijks bestuur worden opgenomen.

Algemeen vertegenwoordigend lichaam

Met betrekking tot het deelgemeentebestuur stelden de leden van de PvdA-fractie de vraag wanneer er sprake is van een zodanige omvang van delegatie van bevoegdheden, dat de deelraad als algemeen vertegenwoordigend orgaan moet worden aangemerkt. Tevens vroegen zij wie er eigenlijk bepaalt dat er sprake is van een algemeen vertegenwoordigend lichaam. In relatie hiermee vroegen de leden van de CDA-fractie hoe de op dit moment in sommige grote steden ingestelde bestuurscommissies zich verhouden met de deelraden. In dit verband vroegen deze leden tevens of het de bedoeling is dat dit soort territoriale commissies in de toekomst verdwijnen.

Artikel 87 van de Gemeentewet heeft betrekking op deelraden. Het huidige artikel bepaalt dat commissies rechtstreeks door de kiezers worden gekozen indien (a) aan deze commissie de behartiging van de belangen van een deel van de gemeente is opgedragen en (b) aan deze commissie een zodanig samenstel van bevoegdheden van de raad is overgedragen, dat zij als algemeen vertegenwoordigend orgaan moet worden aange-

merkt. Uit de parlementaire behandeling van artikel 4 van de Grondwet (kiesrecht voor algemeen vertegenwoordigende lichamen) blijkt dat op deelgemeentelijk niveau van vertegenwoordigende organen sprake is, als er sprake is van een zodanig algemeen karakter en een zodanige zwaarte in het bestuursproces, dat artikel 4 van de Grondwet ook voor die organen dient te gelden. In artikel 87 van het wetsvoorstel is hieraan invulling gegeven door te bepalen dat er sprake is van een deelgemeentebestuur, indien aan dit bestuur de behartiging van een aanzienlijk deel van belangen van deze deelgemeente wordt opgedragen. Bij nader inzien ben ik van oordeel dat dit criterium niet geheel toereikend is voor de beoordeling of een territoriale commissie als algemeen vertegenwoordigend orgaan kan worden aangemerkt. Het begrip «algemeen vertegenwoordigend orgaan» dient naar mijn mening meer inhoudelijk te worden ingevuld dan in het huidige artikel 87 en artikel 87 van het wetsvoorstel het geval is. Voor de vraag of een territoriale commissie rechtstreeks gekozen moet worden door de ingezetenen, is naar mijn mening bepalend of deze commissie de bevoegdheid heeft om voor deze ingezetenen algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Het is immers niet goed denkbaar dat ingezetenen niet kunnen meebeslissen over de samenstelling van een overheidsorgaan dat ten aanzien van hen algemeen verbindende voorschriften kan vaststellen. Heeft een commissie verordenende bevoegdheid, dan is er van een deelraad in de zin van de Gemeentewet sprake die rechtstreeks door de ingezetenen gekozen dient te worden. Het al dan niet hebben van verordenende bevoegdheid is naar mijn mening een helder en eenduidig criterium om deelraden te onderscheiden van «gewone» territoriale commissies. Dit criterium is ook in lijn met artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden dat het kiesrecht voor de wetgevende macht waarborgt. Territoriale commissies met bijvoorbeeld slechts adviesbevoegdheid of slechts de bevoegdheid om enkele bestuursbevoegdheden uit te oefenen, kunnen niet als deelraad worden aangemerkt waarvoor verkiezingen uitgeschreven *moeten* worden. Directe verkiezingen voor territoriale commissies zijn echter wel degelijk toegestaan. Gelet op het voorgaande bevat de bijgaande nota van wijziging een aanpassing van artikel 87, tweede lid, waardoor een meer inhoudelijke invulling wordt gegeven aan het begrip «algemeen vertegenwoordigend lichaam».

Het oordeel of er bij territoriale decentralisatie sprake is van een deelraad waarvoor algemene en rechtstreekse verkiezingen gehouden moeten worden, is aan het gemeentebestuur. Door de introductie van het criterium «verordenende bevoegdheid», behoeft hierover geen onduidelijkheid te bestaan. In uiterste gevallen zal de Kroon tot schorsing en/of vernietiging van een instellingsverordening of van een verordening waarin verordenende bevoegdheid aan een «gewone» territoriale commissie wordt overgedragen kunnen overgaan.

Directe verkiezing van territoriale commissies

Bovenstaande regeling staat er uiteraard niet in de weg dat een gemeentebestuur ook in situaties waarin geen verordenende bevoegdheid aan territoriale commissies is overgedragen, deze commissies laat kiezen door de ingezetenen van het desbetreffende deel van de gemeente. Wijkraden worden dikwijls rechtstreeks door de burgers gekozen, zonder dat zij over verordenende bevoegdheden beschikken. Zoals ik al eerder aan uw Kamer heb aangegeven, juich ik dergelijke initiatieven van harte toe (Kamerstukken II 2000/2001, 27 400 VII, nr. 48). Op grond van de Gemeentewet zijn gemeentebesturen echter niet verplicht tot het houden van verkiezingen voor wijkraden.

De leden van de CDA-fractie plaatsten twijfels bij de juistheid van de figuur om de benoeming van de leden van het dagelijks bestuur over te laten aan de voorzitter van de deelraad.

De door de leden van de CDA-fractie genoemde figuur is slechts één van de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt ten aanzien van de benoeming van de leden van het dagelijks bestuur. Ook de huidige Gemeentewet sluit niet uit dat de voorzitter van de deelraad de leden van het dagelijks bestuur benoemt. Het is het streven van de regering geweest de bestaande vrijheid voor gemeenten bij de inrichting van hun eventuele deelgemeentebestuurssystemen zo veel mogelijk intact te laten.

HOOFDSTUK 9 DE AMBTELIJKE ORGANISATIE

9.1. De ambtelijke organisatie in een gedualiseerd bestel

Werkgeverschap

De leden van de VVD-fractie signaleerden dat een hybride situatie met betrekking tot het werkgeverschap en het vaststellen van rechtspositieregelingen lijkt te ontstaan. De verordenende bevoegdheid terzake zou aan het college moeten worden gedelegeerd, zo stelden deze leden. Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar paragraaf 5.1., onderdeel *Werkgeverschap*.

Detachering van griffiemedewerkers bij de «gewone» ambtelijke organisatie

De leden van de VVD-fractie vroegen of de rechtspositiebesluiten zullen toelaten dat een ambtenaar werkzaam bij de griffie van de raad wordt gedetacheerd bij een bepaalde afdeling van de gemeentelijke organisatie onder leiding van de gemeentesecretaris.

De bedoelde detachering is mogelijk als de desbetreffende rechtspositiebesluiten daarin voorzien, althans geen belemmering daarvoor opwerpen. De genoemde besluiten worden vastgesteld door de raad in zijn hoedanigheid van bevoegd gezag voor de ambtenaren werkzaam bij de griffie respectievelijk het college als bevoegd gezag van de «gewone» gemeenteambtenaren.

9.3. De raadsgriffier

Verwacht aantal gemeenten met een raadsgriffier; kosten

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoeveel gemeenten naar verwachting een raadsgriffier zullen benoemen en of de regering voornemens is de kosten daarvan te compenseren. Daarnaast informeerden zij naar de verwachte kosten van de instelling van een raadsgriffier.

Het aantal gemeenten dat een raadsgriffier zal instellen na 7 maart 2002 is moeilijk te voorspellen. Wel zijn verschillende gemeenten mede in het kader van de Vernieuwingsimpuls het onderwerp aan het verkennen. Ten aanzien van de inschaling van de griffier en zijn eventuele medewerkers worden geen centrale regels gesteld. Hierdoor is het niet mogelijk te schatten welk bedrag met deze voorziening is gemoeid. Een en ander zal overigens in ieder geval bij de evaluatie van de wet dualisering gemeentebestuur worden betrokken. Als gemeenten overgaan tot de instelling van een raadsgriffier zullen de daarmee gemoeide kosten niet worden vergoed, omdat het geen verplichting maar een facultatieve voorziening betreft.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of de raad op elk moment kan besluiten tot aanstelling van een griffier of dat hij gebonden is aan een raadsperiode. Deze leden informeerden voorts of hun veronderstelling dat één en dezelfde persoon tot griffier én secretaris kan worden benoemd juist is. Indien deze veronderstelling juist zou zijn, vroegen deze leden zich af of niet belangenverstrengeling en/of conflictsituaties het gevolg zouden zijn.

De raad kan op elk moment besluiten een eigen griffier aan te stellen. Hoewel de raad inderdaad kan besluiten eenzelfde persoon te benoemen tot griffier en secretaris, is een dergelijk besluit weinig logisch. De *raison d'être* van de afzonderlijke raadsgriffier is namelijk gelegen in het feit dat het om een andere natuurlijke persoon gaat dan de secretaris. Ik acht daarom de mogelijkheid van een dergelijke combinatie in hoge mate theoretisch. Indien men een ongedeelde leiding van de ambtelijke organisatie wenst, ligt immers de keuze voor een secretaris die ook met de ondersteuning van de raad is belast, veel meer voor de hand.

Verplichte raadsgriffier?

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de instelling van een raadsgriffie niet in alle gevallen een reële mogelijkheid zou zijn en welke voornemens bestaan om de knelpunten die aan de instelling van een raadsgriffie in de weg staan, weg te nemen. Ook de leden van de D66-fractie vroegen zich af of het – vanwege de weinig benijdenswaardige «spagaat» waarin de secretaris die raad en college moet ondersteunen – niet wenselijker is ondanks praktische bezwaren de griffier toch verplicht te stellen. De leden van de VVD-fractie informeerden naar de wijze waarop – indien niet tot aanstelling van een griffier wordt besloten (hetgeen naar hun verwachting in veel vooral kleinere gemeenten het geval zal zijn) – vorm moet worden gegeven aan de onderscheiding van verantwoordelijkheden van de secretaris. Deze leden vreesden dat een adequate en doorzichtige informatieverstrekking aan de raad wel eens in de knel zou kunnen komen, met alle negatieve gevolgen voor de controlerende taak van de raad van dien. Ook de leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af of de informatievoorziening aan met name de oppositionele raadsfracties wel voldoende is gewaarborgd als er geen afzonderlijke griffier is aangesteld.

Ik kan mij voorstellen dat met name in de kleine gemeenten de opvatting leeft dat, vanwege de geringe omvang van de ambtelijke organisatie, instelling van een afzonderlijke griffie niet als doelmatig moet worden beschouwd. Verder moet worden bedacht dat niet in alle gemeenten onvrede bestaat over de ondersteuning van de raad door de secretaris. Indien in gemeenten, ook de kleinere, het «spagaat»-probleem zich in ernstige mate gaat voordoen biedt het voorgestelde stelsel de mogelijkheid om over de praktische bezwaren tegen de aanstelling van een afzonderlijke griffier heen te stappen. Om deze redenen is het niet gewenst om voor een verplichte raadsgriffier te kiezen. De leden van de VVD-fractie hebben gelijk als zij stellen dat ook de raad nadeel kan ondervinden van een dubbele verantwoordelijkheid voor de secretaris. Indien de raad geen eigen griffier aanstelt, is het daarom zaak dat bijvoorbeeld in de instructie voor de secretaris waarborgen worden opgenomen voor een goede ondersteuning, daaronder begrepen een adequate informatievoorziening, van de raad, de oppositionele fracties inclusief. Indien, ondanks dergelijke waarborgen, de raad toch niet tevreden zou zijn over de geboden ondersteuning, staat het hem uiteraard vrij alsnog te besluiten een griffier aan te stellen.

De leden van de fracties van CDA, D66 en SGP vroegen zich af aan wie de griffier en zijn eventuele medewerkers verantwoording schuldig zijn? De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vreesden voor de onafhankelijkheid van de griffier vanwege het feit dat de burgemeester het bevoegd gezag over hem uitoefent. De leden van de D66-fractie informeerden verder naar de mogelijkheden voor de griffier om zijn functie met andere gemeentelijke ambtelijke functies te combineren, welke onverenigbaarheden zijn verbonden aan de griffiersfunctie en of de raad zelf de griffier benoemt. De leden van de SGP-fractie informeerden of het toevoegen van een eigen staf aan de griffier moet worden gezien als een voortvloeiend van het recht op ambtelijke bijstand of van het gebruik dat raadsleden kunnen maken van de «gewone» ambtelijke organisatie. De leden van de fracties van D66 en SGP vroegen zich af in hoeverre de griffier kan rekenen op de medewerking van het ambtelijk apparaat. Dreigt niet, met name in kleinere gemeenten, waar de griffier niet of nauwelijks over een eigen staf zal beschikken, het gevaar van een te grote afhankelijkheid van het «gewone», voor het college werkzame ambtelijke apparaat? De leden van de D66-fractie informeerden voorts naar de door mij te nemen maatregelen om de ambtelijke cultuur om te buigen met het oog op de ondersteuning van de raad. Ook de leden van de VVD-fractie vreesden dat de ondersteuning van de raad door de «gewone» ambtelijke organisatie gemakkelijk naar de achtergrond kan worden verdrongen, vanwege de natuurlijke loyaliteit van de betrokken ambtenaren aan het college. De leden van deze fractie vroegen zich met name af hoe kan worden gegarandeerd dat een ambtenaar die deels voor het college en deels voor de raad werkt, in voorkomende gevallen het gewisselde met het college respectievelijk de raad voor het andere orgaan geheim houdt.

De griffier is uitsluitend verantwoording schuldig aan de raad. Niet de burgemeester, maar de raad oefent het bevoegd gezag over hem uit (artikel 107a, tweede lid, onderdeel a). Het is wel mogelijk, maar niet verplicht, dat de burgemeester in zijn hoedanigheid van raadsvoorzitter in dat verband een bijzondere taak vervult. De raad benoemt, ontslaat en schorst de griffier en zijn eventuele medewerkers (artikel 107a, eerste lid, respectievelijk tweede lid, onderdeel f). Hieruit volgt dat de griffier binnen de ambtelijke organisatie een zelfstandige positie inneemt, die zich moeilijk laat combineren met het vervullen van een «gewone» ambtelijke functie. Een dergelijke combinatie is echter niet verboden. Indien besloten zou worden tot een dergelijke dubbelfunctie, verdient het aanbeveling dat waarborgen worden geschapen, bijvoorbeeld in een instructie voor de griffier en de rechtspositionele voorschriften voor ambtenaren van de gemeente, om te voorkomen dat de betrokken ambtenaar in een «spagaat»-positie terecht komt. Ondanks zijn bijzondere positie is de griffier wel een gemeente-ambtenaar, hetgeen betekent dat alle incompatibiliteiten die voor gemeente-ambtenaren gelden ook hem betreffen (zie de artikelen 13, eerste lid, onderdeel o, 36b, eerste lid, onderdeel o, 68, eerste lid, onderdeel o, 81f, eerste lid, onderdeel o, 89, eerste lid, onderdeel o, en 90, eerste lid, onderdeel o). In het wetsvoorstel zijn geen bepalingen opgenomen, die de griffier van de medewerking van het «gewone» ambtelijk apparaat moeten verzekeren. Voor zover een dergelijke medewerking al kan worden afgedwongen door formele regels, dienen dergelijke regels op gemeentelijk niveau te worden gesteld, bijvoorbeeld in de verordening op de ambtelijke bijstand. Hieruit blijkt dat de nu al bestaande mogelijkheid van raadsleden om een beroep te doen op de assistentie van de onder de secretaris ressorterende ambtelijke organisatie blijft bestaan. Zo nodig kunnen door middel van gemeentelijke regelgeving garanties worden gecreëerd ten behoeve van de betrokken ambtenaren die, vanwege eventuele dubbele loyaliteiten (als bijvoorbeeld

geheimhouding is gevraagd), mogelijk in een lastige positie komen te verkeren. Daarnaast is ook op dit vlak cultuurverandering nodig. Ambtenaren moeten leren omgaan met een andere verhouding tussen raad en college. In het kader van de Vernieuwingsimpuls wordt dan ook, met name in verband met het Project Duale Gemeenten en ook in de Vernieuwingsnetwerken, expliciet aandacht besteed aan dit onderwerp. Een en ander is relevant voor gemeenten met een afzonderlijke griffie en voor gemeenten zonder een dergelijke voorziening. Ondersteuning van de raad door het «gewone» ambtelijke apparaat is namelijk ook nodig als een afzonderlijke griffie is ingesteld, omdat deze niet kan voorzien in meer gespecialiseerde ambtelijke bijstand. De griffie zal met name belast zijn met de meer generalistische ondersteuning van de raad en de raadsleden. Deze meer generalistische ondersteuning behoort thans door het «gewone» ambtelijke apparaat te worden geleverd. Omdat de huidige regeling van de ambtelijke ondersteuning van de raad en van raadsleden niet altijd voldoende functioneert, is in het wetsvoorstel gekozen voor een expliciet recht op ambtelijke bijstand en -in het verlengde daarvan – voor de mogelijkheid tot instelling van een afzonderlijke griffie. Ik ben met de aan het woord zijnde leden van mening dat ook het belang van de door hen aangeduide verandering van de ambtelijke cultuur niet moet worden onderschat. Daarbij gaat het zowel om de ondersteuning van als de informatievoorziening aan de raad.

Het takenpakket van de griffier

De leden van de D66-fractie wilden graag nader worden geïnformeerd over het takenpakket van de griffier. Zij vroegen zich af of deze alleen een taak heeft op het vlak van de informatieverstrekking aan de raad of ook bij het bepalen van de agenda.

Op een andere plaats in deze nota ga ik nader in op de aard van de ambtelijke ondersteuning van de raad en individuele raadsleden. Daaruit blijkt dat die ondersteuning verder gaat dan alleen het verstrekken van feitelijke informatie, maar bijvoorbeeld ook assistentie bij de redactie van initiatiefvoorstellen, amendementen en moties omvat. Verzoeken voor dergelijke ambtelijke ondersteuning dienen in eerste instantie aan de griffier te worden gericht. Indien de griffier en zijn eventuele medewerkers niet of onvoldoende in staat zijn de gevraagde ondersteuning te verlenen, kan ook de hulp van het «gewone» ambtelijke apparaat worden ingeroepen. Zo nodig kunnen hierover regels worden geformuleerd in de verordening op de ambtelijke bijstand en de regeling over de ambtelijke organisatie (art. 160, eerste lid, onderdeel c). Daarnaast fungeert de griffier als secretaris van de raad als geheel en woont hij (en niet langer de secretaris) de raadsvergaderingen bij. In die hoedanigheid heeft hij onder andere een ondersteunende taak bij het vaststellen van de agenda en de verslaglegging.

De aard van de ambtelijke ondersteuning

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af of raadsleden niet ook behoefte hebben aan andere vormen van ambtelijke ondersteuning dan de in de memorie van toelichting genoemde verschaffing van feitelijke informatie. Deze leden konden zich voorstellen dat er op termijn een aparte dienst komt voor ambtenaren die voor de raad werken.

De leden van de D66-fractie hebben gelijk als zij stellen dat raadsleden behoefte hebben aan een bredere ambtelijke ondersteuning dan alleen het verstrekken van feitelijke informatie. In de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel I, artikel 33, wordt in dat verband bijvoorbeeld genoemd ondersteuning bij het redigeren van initiatiefvoorstellen, amendementen en moties. De aparte dienst die de leden van deze fractie zich

voorstellen, kan op basis van dit wetsvoorstel worden gerealiseerd in de vorm van de griffier en zijn staf (de griffie).

De secretaris

De leden van de CDA-fractie vroegen of de enkelvoudige voordracht van het college aan de raad betreffende de gemeentesecretaris niet een enkelvoudige aanbeveling zou moeten zijn, zodat de raad een hem onwelgevalige kandidaat af kan wijzen. In het verlengde daarvan informeerden de leden van de VVD-fractie naar de procedure als de raad een enkelvoudige voordracht afwijst en naar de daadwerkelijke keuzevrijheid van de raad in deze procedure.

Een voordracht betekent dat de raad daarvan niet kan afwijken door een niet voorgedragen kandidaat te benoemen. Hij heeft echter wel de bevoegdheid de voordracht niet te accepteren en terug te sturen. Het college moet dan met een nieuwe enkelvoudige voordracht komen. Een aanbeveling houdt in dat de raad kan afwijken van de perso(n)en die op de aanbeveling worden genoemd. Hij kan dus op eigen gezag een kandidaat, die niet op de aanbeveling staat, benoemen.

Het opschuiven van de secretaris naar het college in functioneel opzicht rechtvaardigt een grotere rol van het college in de benoemings-, schorsings- en ontslagprocedure. Ik vind het in een dergelijke constellatie niet wenselijk dat het de raad een grotere invloed heeft op de benoeming dan is voorgesteld. Daarom heb ik – mede op advies van de Staatscommissie – gekozen voor het recht van enkelvoudige voordracht voor het college.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de wenselijkheid van het versterken van de positie van het college bij schorsing en ontslag van de gemeentesecretaris. Het gaat dan met name om de situatie waarin geen griffier wordt ingesteld.

De positie van het college wordt, mede op advies van de Staatscommissie¹, door een voordrachtsrecht versterkt in de benoemings-, schorsings- en ontslagprocedure van de gemeentesecretaris. De vergrote invloed van het college is een direct gevolg van het opschuiven van de secretaris naar het college in functioneel opzicht. Dit dient tot uitdrukking te komen in de genoemde procedures en dus in het recht van voordracht van het college.

Verder vroegen de leden van de fracties van VVD en SGP naar het oordeel van de regering over het wettelijk regelen van de benoeming van de interim-gemeentesecretaris.

De Gemeentewet werpt geen belemmeringen op voor het benoemen van een interim-secretaris. Er is dan ook geen wettelijke grondslag voor nodig. In de praktijk voert een interim-secretaris overigens vaak de management-taken van de secretaris uit, terwijl een loco-secretaris de wettelijke taken uitvoert.

HOOFDSTUK 10 FINANCIËLE GEVOLGEN

10.1 De omvang van de financiële gevolgen

Extra huisvestingskosten

De leden van de VVD-fractie vroegen of bij de berekening van de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel ook rekening is gehouden met huisvestingskosten als gevolg van het feit dat het aantal raadsleden gelijk blijft, ondanks de ontkoppeling van het wethouderschap en het raadslidmaatschap.

¹ Dualisme en lokale democratie, Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn 2000, p. 471.

Deze huisvestingskosten zullen per gemeente sterk verschillen. Het is daarom niet goed mogelijk een verantwoorde raming daarvan te maken. Ik ga er echter vanuit dat het mogelijk is om in de meeste gemeentehuizen op eenvoudige wijze tenminste een tijdelijke constructie voor het extra aantal raadsleden te vinden. Bij groot onderhoud, verbouwing of de bouw van een nieuw gemeentehuis kan later een permanente oplossing worden gevonden. Op grond van het voorgaande ben ik van mening dat de extra huisvestingskosten door de bank genomen beperkt zullen zijn. Op grond van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat de bedoelde kosten voor rekening van de gemeenten dienen te blijven.

Specificatie van de ramingen van de kosten van de lokale rekenkamer

De leden van PvdA-fractie vroegen naar een specificatie van de ramingen van de kosten van de lokale rekenkamer.

Die raming is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Elke gemeente heeft een afzonderlijke rekenkamer.
- Het budget voor de rekenkamer van Rotterdam van f 1,4 mln in 2000.
- Het beeld dat de kosten voor de bestuursorganen oplopen, naarmate de gemeenten kleiner worden. Het geraamde bedrag per inwoner loopt daardoor per gemeentegrootteklasse op.

Elders in deze nota wordt al ingegaan op de mogelijkheid dat gemeenten samenwerkingsverbanden aangaan in de vorm van een gemeenschappelijke rekenkamer. Hierdoor kunnen voordelen optreden op het vlak van professionaliteit en continuïteit.

Terugverdiencapaciteit lokale rekenkamers

De leden van de VVD-fractie vroegen of moet worden aangenomen dat de gemeenten nu f 77 miljoen onnodig te veel spenderen. Ook de leden van de fractie van het CDA gingen in op de terugverdiencapaciteit van de lokale rekenkamer. Welke mogelijkheden heeft een lokale rekenkamer daartoe, zo vroegen zij zich af? De leden van deze fractie vroegen zich verder af of de verwachting van de regering dat een dergelijke capaciteit aanwezig is, gebaseerd op de ervaringen met de al bestaande Rotterdamse rekenkamer.

De regering is van oordeel dat indien er geen reguliere, professionele en systematisch audits plaats vinden er bij *elke* organisatie kansen op verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid onbenut blijven. De ervaringen met de Rotterdamse rekenkamer ondersteunen het uitgangspunt dat het terugverdienen van de kosten voor een lokale rekenkamer – 1,4 mln per jaar in het geval van Rotterdam in geld en kwaliteit – geenszins irreëel is. Ik baseer dit uitgangspunt op de volgende redenering. De kerntaken van een lokale rekenkamer zijn in het voorliggende wetsvoorstel volgens de bijgevoegde nota van wijziging onderzoek naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en – met een zekere beperking – de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. De vraag die de rekenkamer zich steeds zal stellen is kortom of de burger «waar voor zijn geld krijgt». Doelmatigheidsonderzoek leidt in veel gevallen tot besparingen. Doeltreffendheidsonderzoek kan er toe leiden dat beleid dat niet of minder effectief is, beëindigd of bijgesteld wordt. Dit zal in veel van dergelijke gevallen tot lagere kosten leiden. Doordat het onderzoek van een lokale rekenkamer zich met name ook uitstrekt over het beleid, zullen de aanbevelingen in veel gevallen tot een hogere kwaliteit kunnen leiden. Hierdoor is er meer waar voor het zelfde geld mogelijk. Naast deze directe voordelen van onderzoek, kan een lokale rekenkamer ook indirect tot voordelen leiden door de preventieve werking die van een rekenkamer uitgaat. Onder meer door de mix van besparing aan geld en winst aan kwaliteit is het moeilijk de voordelen te kwantificeren, hetgeen

overigens een algemeen kenmerk is bij doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek.

Naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie merk ik op dat de rekenkamer van Rotterdam nog geen onderwerpen heeft onderzocht, waarbij het opvolgen van een aanbeveling mogelijk direct geld zou kunnen opleveren. Het onderzoek richtte zich tot nu toe op een efficiënter beheer in het algemeen of een effectiever beleid. Zo heeft de Rotterdamse rekenkamer onderzocht welke mogelijkheden er zijn om dreigende begrotingsoverschrijdingen zoals die van circa 23 miljoen gulden in 1997 bij het gemeentelijk reinigingsbedrijf, voortaan eerder te signaleren en binnen de perken te houden. Het onderzoek naar de gemeentelijke accountantsdienst heeft ertoe geleid dat de dienst zonder extra kosten voortaan ook een rechtmatigheidsverklaring afgeeft, waarmee vooruit gelopen is op het beleid van het kabinet een rechtmatigheidsverklaring voor alle gemeenten verplicht te gaan stellen. Het onderzoek naar het beheer van de circa 200 miljoen gulden aan subsidies door de deelgemeenten heeft tot een groot aantal verbeterplannen bij de deelgemeenten geleid. Het terugvorderen van subsidies blijft nu veelal achterwege, omdat er geen goede afspraken zijn gemaakt over de te leveren prestaties of over de verantwoording hierover. Het door de Rotterdamse rekenkamer opgestelde rapport «Bakens in de Mist» heeft het idee van een op resultaat aanspreekbare overheid opnieuw op de agenda geplaatst. De Rotterdamse raad heeft de aanbevelingen van de rekenkamer om een algehele discussie over een herijking van de prestatie-indicatoren te voeren, overgenomen. De aandacht voor de meetbaarheid van doelen is aantoonbaar toegenomen. Het stimuleert de trend dat overheid – zoals dat ook met name bij de VBTB-operatie het geval is – de input dient te relateren aan output/effecten van haar beleid. Van het rapport «Belofte maakt Schuld» van de Rotterdamse rekenkamer zijn praktisch alle aanbevelingen, waaronder afstemming van doelstellingen op beschikbare menskracht, vaststellen normtijden, doorlooptijden en maximale wachttijden en -lijsten, het afsluiten met convenanten met schuldeisers, overgenomen. Hoewel in absolute zin met het rapport geen geldbesparing is gemoeid, zal er wel sprake kunnen zijn van lagere kosten per geholpen schuldenaar.

10.2 Compensatie van de financiële gevolgen

Compensatie van de kosten van de lokale rekenkamer

De leden van de CDA-fractie informeerden waarom er geen vergoeding komt voor de gemeenten voor de verplichte instelling van een lokale rekenkamer. Ook de leden van de SGP-fractie maakten een dergelijke opmerking. De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de gemeenten niet alleen gevraagd kan worden in de financiering bij te dragen als de rekenkamer een facultatief karakter krijgt. Indien de lokale rekenkamer een facultatief karakter zou hebben, ligt het in de rede dat de gemeenten zelf voor de kosten zorg dragen. Dit wil echter niet zeggen dat het omgekeerde ook per definitie het geval moet zijn. In het geval van een verplichting is bekostiging door het Rijk dus geen automatisme. De Financiële-verhoudingswet geeft in artikel 2 het kader aan voor compensatie door het Rijk aan de gemeenten in het geval er sprake is van nieuwe taken of taakintensivering. Het Rijk is volgens dit artikel verplicht om aan te geven hoe naar het inzicht van het Rijk de nieuwe taken gefinancierd worden. Dat kan door een financiering uit de eigen middelen van de gemeenten, een verhoging van het gemeentefonds of door een specifieke uitkering. In het geval van de lokale rekenkamer is het Rijk van mening dat de gemeenten zelf zorg kunnen dragen voor de kosten die de lokale rekenkamer met zich meebrengen, omdat ervan mag

worden uitgegaan dat een lokale rekenkamer zichzelf zal terug kunnen verdienen.

In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie teken ik aan dat het achterwege laten van compensatie niet in strijd is met afspraken uit het Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS). Het BANS omvat naast een herbevestiging van bestaande omgangsregels en afspraken tussen overheden (zoals vastgelegd in wet- en regelgeving en eerdere bestuursakkoorden), ook het voornemen te komen tot uitwerking en uitbreiding van deze afspraken. De afspraken hebben met name betrekking op vooroverleg bij invoering van nieuwe wet- en regelgeving, de invoeringstermijn en de handhaafbaarheid van wet- en regelgeving.

Rotterdamse rekenkamer

Voor een antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie over de ervaringen met de Rotterdamse rekenkamer verwijs ik naar paragraaf 10.1, onderdeel *Terugverdiencapaciteit lokale rekenkamer*.

Bevoorschotting op de kosten van de lokale rekenkamer

De leden van de fractie van GroenLinks informeerden naar een reactie op haar voorstel om de gemeenten een vergoeding in de vorm van een voorschot op de kosten te geven, waarna, ingeval het voorschot zich door de activiteiten van de rekenkamer mocht terugverdienen, het voorschot weer wordt terugbetaald.

Dit voorstel zou, los van precedentwerking – zie ook de ervaringen met de rekenkamer van Rotterdam – per saldo slechts tot gevolg hebben dat er tussen het Rijk en de gemeenten geld heen en weer gesluisd wordt. Een rekenkamer zou opmerken dat dit de kant opgaat van «boekhouden om het boekhouden».

HOOFDSTUK 11 INWERKINGTREDING

Afwijkende datum van inwerkingtreding voor herindelingsgemeenten

De leden van de fracties van VVD en CDA vroegen waarop de keuze is gebaseerd om voor gemeenten waar in verband met herindelingsverkiezingen geen raadsverkiezingen worden gehouden op 6 maart 2002, de wet op 1 januari 2003 te laten ingaan.

Ik stel voorop dat voor de gemeenten waar de verkiezingen van 6 maart 2002 in verband met gemeentelijke herindeling per 1 januari 2003 worden verschoven naar het najaar van 2002, de datum van 1 januari 2003 niet bezwaarlijk is. Deze gemeenten kunnen immers met ingang van de nieuwe raadsperiode met het nieuwe stelsel aan de slag gaan. Aan de keuze voor de datum van 1 januari 2003 voor de andere gemeenten waar op 6 maart 2002 geen verkiezingen plaatsvinden, ligt vooral het argument ten grondslag dat het gewenst is als ook voor de gemeenten die per 1 januari 2001 of 2002 zijn heringedeeld de dualisering snel zijn beslag krijgt. Ik acht het onwenselijk indien gemeenten nog tot maart 2006 moeten wachten voordat de Wet dualisering gemeentebestuur op hen van toepassing wordt. Ik realiseer mij dat hieraan mogelijk praktische bezwaren voor de gemeenten zijn verbonden. Deze mogelijke praktische bezwaren wegen mijns inziens echter niet op tegen het nadeel de wet meer dan 3 jaar later in werking te laten treden. De gang van zaken bij deze gemeenten per 1 januari 2003 zal als volgt gaan. Met ingang van deze datum zullen de wethouders van rechtswege hun lidmaatschap van de raad verliezen. Vervolgens zal de voorzitter van het centraal stembureau in de opengevallen plaatsen binnen de raad moeten voorzien. Dit

betekent dat met een aantal nieuwe raadsleden van start gegaan zal moeten worden. Wat het samenspel tussen de raad en het college betreft, kunnen gemeenten er ook al voor 1 januari 2003 voor kiezen om meer dualistisch te werk te gaan. De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat er vergelijkingsmateriaal ontstaat, dat voor een evaluatie kan worden gebruikt, indien voor de onderhavige gemeenten de dualisering wordt opgeschort tot 2006. Een eventueel bijkomend voordeel van inwerkingtreding in maart 2006 dat er vergelijkingsmateriaal ontstaat voor de evaluatie weegt naar mijn mening niet op tegen het nadeel dat gemeenten nog meer dan drie jaar moeten wachten voordat de Wet dualisering gemeentebestuur op hen van toepassing wordt. Ik kan mij voorstellen dat gemeenten die per 1 januari 2001 of 2002 zijn heringedeeld invoering van het nieuwe stelsel per 7 maart 2002 wensen. Ik ben bereid met die wens rekening te houden. Ik zal daarom bij de betrokken gemeenten op dit punt navraag doen. Gemeenten uit deze categorie die inwerkingtreding van het wetsvoorstel met ingang van 7 maart 2002 verlangen, zullen vervolgens niet worden opgenomen in het koninklijk besluit waarin voor de andere bedoelde herindelingsgemeenten inwerkingtreding per 1 januari 2003 wordt geregeld.

Mogelijkheid van afwijkende inwerkingtredingsdatum voor bepaalde artikelen

Het was de leden van de CDA-fractie niet duidelijk waarom een aantal artikelen een andere ingangsdatum zou moeten hebben. In dit verband vroegen zij om duidelijkheid over welke artikelen worden bedoeld. Onderscheid moet op dit punt worden gemaakt tussen enerzijds het overgangsrecht en anderzijds de inwerkingtredingsdatum. Wat de datum van inwerkingtreding betreft, artikel XII voorziet er in dat deze datum voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Zo ligt het in het voornemen om de artikelen met betrekking tot de rekenkamer eerst op 1 januari 2006 in werking te laten treden. Op grond van de overgangsartikelen behoeven gemeenten aan enkele verplichtingen op grond van de wet pas op een later tijdstip dan 7 maart 2002 te voldoen. Zo behoeven op grond van artikel V van het wetsvoorstel de gedragscodes voor de raadsleden (art. 15, lid 3,) en voor de wethouders (art. 41c, lid 3,) de verordening met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de verordening inzake het doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van het college (art. 213a) bij een inwerkingtreding van het wetsvoorstel als geheel op 7 maart 2002, eerst op 7 maart 2005 tot stand te zijn gebracht. Hetzelfde geldt voor de regels met betrekking tot initiatiefvoorstellen, amendementen onderscheidenlijk interpellaties (artt. 147a en 147b). De twee financiële verordeningen op grond van de artikelen 212 en 213 dienen uiterlijk op 15 november 2003 te worden vastgesteld, zodat ze al betrekking zullen hebben op het begrotingsjaar 2004. Artikel VII bepaalt daarnaast dat commissies waaraan op grond van de «oude» artikelen uit de Gemeentewet bevoegdheden zijn overgedragen, nog twee jaar volgens deze oude artikelen te werk kunnen gaan. Nieuwe commissies moeten echter volgens de nieuwe wetgeving worden ingericht en samengesteld.

In het volgende schema staan alle desbetreffende artikelen opgesomd:

Overzicht 2: artikelen met een latere inwerkingtreding- (= vaststellings- of invoeringsdatum) dan 7 maart 2002

Artikel	Omschrijving	Uiterste datum van vaststelling of invoering
147 a + b	Nadere regels initiatief en amendement	7-3-2005
212	Verordening uitgangspunten financieel beleid, beheer en organisatie	15-11-2003
213, lid 1	Verordening controle op financieel beheer en organisatie (rechtmatigheid)	15-11-2003
213a	Verordening onderzoek college naar doelmatigheid en doeltreffendheid	7-3-2005
82a	Invoering bestuurscommissies nieuwe stijl	7-3-2004
41c, lid 2	Gedragcode wethouders en raadsleden	7-3-2005
33, lid 1	Verordening ambtelijke bijstand	7-3-2005
81 a – n	Invoering van rekenkamer	1-1-2006

Artikelsgewijze toelichting*Artikel I, onderdeel C, artikel 13, eerste lid*

De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer een voorziening voor externe klachtbehandeling voor gemeenten wettelijk verplicht wordt. Naar aanleiding van een door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Scheltema-de Nie (kamerstukken II, 1998–1999, 26 445, nr. 3), waarin de regering werd verzocht om al dan niet met behulp van een wettelijke verplichting te bevorderen dat elke gemeente voor 1 januari 2002 in een met waarborgen omklede ombudsfunctie zou hebben voorzien, heeft de regering aan de Commissie Wetgeving voor algemene regels van bestuursrecht (Commissie-Scheltema) advies gevraagd over een wettelijke regeling voor het extern klachtrecht. In maart 2001 heeft deze Commissie een voorontwerp van wet uitgebracht. Doel van het voorontwerp is het bereiken van een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen bij decentrale overheden, waaronder gemeenten. Decentrale overheden kunnen ervoor kiezen om zelf een externe klachtvoorziening in het leven te roepen (al dan niet samen met andere decentrale overheden, in de vorm van een gemeenschappelijke regeling). Het voorontwerp geeft eisen waaraan een externe klachtvoorziening moet voldoen. In plaats van een eigen externe klachtvoorziening kunnen decentrale overheden ook kiezen voor aansluiting bij de Nationale ombudsman. Decentrale overheden die niet uit zichzelf overgaan tot instelling van een externe klachtvoorziening, worden volgens het voorontwerp van rechtswege onder de competentie van de Nationale ombudsman gebracht (vangnetvoorziening). Tot 1 juli jl. was over dit voorontwerp een adviesronde aan de gang. Na verwerking van de adviezen zal het wetsvoorstel in procedure worden gebracht. Naar verwachting wordt het wetsvoorstel extern klachtrecht begin 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom niet reeds thans wettelijk wordt geregeld dat het raadslidmaatschap onverenigbaar is met de functie van gemeentelijke ombudsman. Ook verzochten deze leden om een standpunt over de vraag in hoeverre het onwenselijk is dat een lid van de rekenkamer tevens lid is van de raad van een andere gemeente. In het wetsvoorstel extern klachtrecht, dat in het komende parlementaire jaar in procedure zal worden gebracht, zal de incompatibiliteit van het raadslidmaatschap en de functie van gemeentelijke ombudsman worden geregeld. In dat wetsvoorstel zal worden omschreven wat precies moet worden verstaan onder een (gemeentelijke) ombudsman. Samengevat gaat het om een externe klachtinstantie met als belangrijkste kenmerken onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Op dit moment is het begrip (gemeentelijke) ombudsman niet wettelijk omschreven. In de huidige

praktijk kan het voorkomen dat instanties zich hebben getooid met de naam (gemeentelijke) ombudsman, maar niet of niet geheel voldoen aan de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, die nu juist volgens het komende wetsvoorstel essentieel zijn. Omdat met het aangekondigde wetsvoorstel duidelijk wordt wat onder een gemeentelijke ombudsman moet worden verstaan, heeft het mijn voorkeur in dat wetsvoorstel de bedoelde incompatibiliteit op te nemen. Naar mijn oordeel bestaat er geen bezwaar tegen de combinatie waarin een lid van de rekenkamer raadslid in een andere gemeente is. Deze combinatie van functies is dan ook niet opgenomen in de lijst van incompatibiliteiten. In concrete situaties kan er echter sprake zijn van een zodanige betrokkenheid bij het eigen gemeentelijk beleid, bijvoorbeeld als het gaat om een lid van een naburige gemeente, waarmee regelmatig wordt samengewerkt, dat de betreffende kandidaat niet voldoende onafhankelijk is om als lid van de rekenkamer benoemd te kunnen optreden. De raad kan dat in voorkomende gevallen het beste zelf beoordelen

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van oordeel dat het de overzichtelijkheid ten goede komt, als alle met het raadslidmaatschap onverenigbare functies in de Gemeentewet worden opgenomen. De aan het woord zijnde leden wijzen in dit verband terecht op de opmerking in de memorie van toelichting dat het mogelijk is om ook in andere wetten functies met het raadslidmaatschap onverenigbaar te verklaren. Het is echter zo dat alle functies die thans vanuit het raadslidmaatschap gezien onverenigbaar hiermee zijn, in het voorgestelde artikel 13 zijn opgenomen. Het is voorts de bedoeling dat indien in de toekomst functies met het raadslidmaatschap onverenigbaar worden, deze eveneens in artikel 13 worden opgenomen.

Artikel I, onderdeel G, artikel 21, tweede lid

De leden van de VVD-fractie merkten op dat niet per definitie alle wethouders in de raadsvergadering aanwezig hoeven te zijn. Zij vroegen zich af of dat met het oog op de eenheid van het collegebeleid wel wenselijk is. Deze leden suggereerden wethouders het recht te geven toch bij raadsvergaderingen aanwezig te laten zijn. Dit recht zou ook voor besloten raadsvergaderingen kunnen gelden. De leden van de fractie van de Christen-Unie wensten dit recht uitgebreid te zien met een spreekrecht voor wethouders. De leden van de CDA-fractie vroegen om een onderbouwing van de mogelijkheid voor een wethouder om te weigeren voor de raad te verschijnen.

Zoals in de memorie van toelichting al is uiteengezet is een weigering van een wethouder om voor de raad te verschijnen een tamelijk theoretische mogelijkheid, vanwege de mogelijke onaangename politieke gevolgen van een dergelijke weigering voor de betrokken wethouder. Een meer dwingende redactie past echter niet goed bij de nevensgeschikte verhouding tussen college en raad, die inherent is aan een meer dualistisch stelsel. Ook een minister of staatssecretaris kan – een parlementaire enquête uitgezonderd – niet worden gedwongen in de Tweede of Eerste Kamer te verschijnen. Een recht van wethouders om ook zonder uitnodiging van de raad om – anders dan als toehoorder – aanwezig te zijn in de vergadering van de raad eventueel aangevuld met een spreekrecht, acht ik evenmin passend in de gedualiseerde verhouding tussen raad en college. Uiteraard kan het college in voorkomende gevallen de raad verzoeken dat ook niet uitgenodigde leden alsnog een uitnodiging ontvangen. De raad dient echter het laatste woord te hebben over wie in zijn vergadering aanwezig is en wie niet. De eenheid van het collegebeleid dient tot uitdrukking te komen in het beleid als zodanig en de steun van de afzonderlijke collegeleden daaraan.

Artikel I, onderdeel I, artikel 33

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of de termijn van drie jaar die in het wetsvoorstel is gesteld aan de raad om de verordening inzake de ambtelijke bijstand aan de raad en zijn leden vast te stellen, niet te lang is. Het gaat hier immers om een belangrijk recht.

Omdat als gevolg van de invoering van het nieuwe stelsel veel wordt gevraagd van de raad en de andere gemeentelijke bestuursorganen, brengt de zorgvuldigheid met zich dat niet te korte termijnen worden gesteld aan de totstandkoming van verplichte gemeentelijke regelingen. Een verstandige raad geeft aan het begin van de nieuwe raadsperiode aan welke regelingen het eerst tot stand moeten komen. Een dergelijke werkwijze kan er mogelijk toe leiden dat de inderdaad belangrijke verordening inzake de ambtelijke bijstand veel sneller tot stand komt. Het is echter aan de raad om op dit vlak prioriteiten te stellen.

Artikel I, onderdeel J, artikel 35, eerste lid

De leden van de PvdA-fractie vroegen waaraan gedacht moet worden als de uitkomst van de college-onderhandelingen niet de vrucht is van onderhandelingen tussen een aantal fractievoorzitters en wie in een dergelijk geval de toelichting op het verloop van de college-onderhandelingen opstelt.

Bij grote onenigheid binnen de fracties is het denkbaar dat individuele raadsleden, niet zijnde fractievoorzitters, onderhandelen over de vorming van een college. Daarbij kunnen ook niet-raadsleden, bijvoorbeeld bestuurders van partij-afdelingen of beoogde kandidaat-wethouders (van buiten de raad) worden betrokken. Eén of meer van de onderhandelaars schrijft dan de toelichting op het verloop van de college-onderhandelingen.

Artikel I, onderdeel J, artikel 35, tweede lid

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom er in dit artikel wordt gesproken over een collegeprogramma, terwijl uit de wet blijkt dat een dergelijk programma niet verplicht is en de raad er bovendien formeel geen zeggenschap over heeft.

Dit artikel ziet op de situatie, waarin er wel een dergelijk programma is. In het gros van de gemeenten is dat het geval. Ontbreekt een collegeprogramma, dan kan en hoeft het ook niet te worden overgelegd. Deze clausulering blijkt ook uit de woorden «voor zover aanwezig» in dit wetsartikel. Het feit dat de raad formeel geen zeggenschap heeft over het collegeprogramma, doet niet af aan de wenselijkheid dat de raad over dit document kan beschikken teneinde met vrucht een algemeen politiek debat over het beleid van het nieuwe college te kunnen voeren. Door middel van moties en ontlokte toezeggingen kan hij op die manier invulling geven aan zijn kaderstellende rol.

Artikel I, onderdeel K, artikel 36a

Voor mijn reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot de mogelijkheid van ontheffing van het vereiste van ingezetenschap voor een wethouder, verwijs ik naar paragraaf 5.1. van deze nota.

Artikel I, onderdeel N, artikel 41c, eerste lid

Wat wordt bedoeld, zo vroegen de leden van de CDA-fractie, met het verlenen van ontheffing door gedeputeerde staten van enkele voor

wethouders verboden handelingen. Waarom en op basis waarvan kan die ontheffing worden verleend en wordt zij aan de raad ter kennis gebracht? Materieel gezien betreft dit geen nieuwe bepaling ten opzichte van de huidige situatie. In het voorgestelde artikel 41c, eerste lid, wordt artikel 15, eerste en tweede lid, van overeenkomstige toepassing verklaard op de wethouders. Artikel 15 noemt de verboden handelingen voor raadsleden (eerste lid) en geeft aan wanneer gedeputeerde staten daarvan ontheffing kunnen verlenen (tweede lid). Vanwege de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap gelden de bepalingen met betrekking tot raadsleden niet meer als vanzelf ook voor wethouders. Daarom wordt voorgesteld artikel 41c in het leven te roepen.

Een van de verboden handelingen betreft het rechtstreeks of middellijk aangaan van bepaalde – in artikel 15 opgesomde – overeenkomsten. Een lid van de raad of een wethouder mag als vertegenwoordiger of adviseur werkzaam ten behoeve van derden, deze overeenkomsten niet rechtstreeks of middellijk met de gemeente aangaan. Het verbod betreft adviezen die uitgebracht worden door het betreffende raadslid of de desbetreffende wethouder in het kader van de uitoefening van een beroep of bedrijf. Dat zijn adviezen waarbij een raadslid of wethouder een professioneel belang heeft, bijvoorbeeld een juridisch adviesbureau.

Gedeputeerde staten kunnen wethouders (en raadsleden) ontheffing verlenen rechtstreeks of middellijk bepaalde overeenkomsten met de gemeente aan te gaan. Dat betekent dat een wethouder (of raadslid) dan wel als vertegenwoordiger of adviseur ten behoeve van een derde de betreffende overeenkomsten mag sluiten. In dat geval zullen gedeputeerde staten moeten onderzoeken of het algemeen belang – namelijk het voorkomen van belangenconflicten – in het betrokken geval ruimte biedt voor ontheffing. Het al dan niet verlenen van ontheffing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De bekendmaking van dit besluit dient dan ook plaats te vinden volgens de bepalingen van afdeling 3.6 van de Awb. Gedeputeerde staten zullen in elk geval aan de betrokken wethouder (of het betrokken raadslid) het besluit bekend maken, maar hebben zelf niet de verplichting het besluit ook aan de raad toe te zenden. Het ligt in de rede dat de betreffende wethouder zelf de raad van het besluit op de hoogte stelt.

Artikel I, Onderdeel U, artikel 49

De leden van de D66-fractie vroegen waarom het beroep op de bestuursrechter voor ontslagbesluiten van wethouders wordt geschrapt. Voor een antwoord op deze vraag verwijs ik naar paragraaf 4.3. van deze nota.

Het voorstel voor de afschaffing van de verplichte afkoelingsperiode heeft de leden van de D66-fractie niet overtuigd. Deze leden konden zich voorstellen dat onder omstandigheden er redenen kunnen zijn een wethouder enige tijd voor de voorbereiding van het finale debat te gunnen. Zij suggereren de afkoelingsperiode te laten voortbestaan, maar tevens de mogelijkheid te introduceren dat de betrokken wethouder kan afzien van een dergelijke periode.

Het finale debat waarop de leden van de D66-fractie doelen, vindt plaats nadat al een motie van wantrouwen is aanvaard. Ik kan mij niet voorstellen dat een raad na een dergelijke verstrekkende uitspraak bereid zou zijn een wethouder die na de bewuste motie niet zelf zijn ontslag aanbiedt, toch niet te ontslaan. Ik ga er overigens vanuit dat de meeste wethouders na de aanvaarding van een tegen hen gerichte motie van wantrouwen de eer aan zichzelf houden en zelf hun ontslag zullen aanbieden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of de stelling dat de raad niet lichtvaardig zal besluiten tot aanvaarding van een motie van wantrouwen, is gebaseerd op onderzoeksgegevens.

Uit onderzoek ten behoeve van de Staatscommissie is gebleken dat het aantal aangenomen moties van wantrouwen gemiddeld 0,1 per gemeente per anderhalf jaar bedraagt.¹ Hieruit maak ik op dat raden pas een motie van wantrouwen aanvaarden als er sprake is van een ernstig conflict met één of meer wethouders.

Artikel I, onderdeel FF, artikel 77, tweede lid

De leden van de VVD-fractie deden de suggestie om in artikel 77, tweede lid, het begrip «oudste lid in leeftijd van de raad» te vervangen door het begrip «het oudste lid in anciënniteit», dus qua aantal jaren ervaring als raadslid. Zij merkten terecht op dat «het oudste lid in leeftijd» in theorie een zeer onervaren persoon in de politiek kan zijn. Bezwaar van het criterium «oudste lid in anciënniteit» is echter dat er vaak niet één persoon het oudste lid in anciënniteit zal zijn. Een groot deel van de raadsleden start immers op een gelijk moment, te weten na raadsverkiezingen. Het is op die manier goed mogelijk dat op een bepaalde moment enkele leden bijvoorbeeld bij de start van de vorige raadsperiode hun intrede in de raad hebben gedaan, en dat zij dus allen «oudste leden in anciënniteit» zijn. Dat met dit criterium de mogelijkheid wordt geopend dat een zeer onervaren iemand als burgemeester zal optreden, acht ik niet erg bezwaarlijk. Het gaat immers in principe om een kortdurende waarneming, die zich bovendien slechts in uitzonderingssituaties zal voordoen. In beginsel treedt een wethouder op bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester. Slechts in die situatie dat geen enkele wethouder de burgemeester kan waarnemen, zal het oudste lid in leeftijd van de raad de burgemeester vervangen. Alleen het voorzitterschap van de raad wordt in geval van kortstondige vervanging door een raadslid uitgeoefend. Voor de aanwijzing van dit raadslid geldt niet het criterium «oudste lid in leeftijd van de raad». Het voorzitterschap van de raad wordt namelijk bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester waargenomen door «een door de raad aan te wijzen lid van de raad».

Voor mijn reactie op de vraag van de leden van de fractie van de Christen-Unie naar een nadere onderbouwing van het voorstel om een door de raad aan te wijzen raadslid te belasten met de waarneming van het burgemeesterschap, verwijs ik naar hoofdstuk 6 (vervanging van de burgemeester).

Artikel I, onderdeel II, artikel 81a

Op de vragen van de fractie van de ChristenUnie over deze bepaling is al ingegaan in het algemeen deel van deze nota.

Artikel I, onderdeel II, artikelen 81f en volgende

De leden van de fracties van de VVD en van het CDA stelden terecht vast dat de opsomming van incompatibiliteiten in artikel 81f in principe niet limitatief is. Voor de Gemeentewet is dat niet nieuw. De opsomming van incompatibiliteiten in artikel 13 is bijvoorbeeld ook niet limitatief en voor raadsleden komen ook daadwerkelijk in bijzondere wetten nog andere incompatibiliteiten voor, zoals in artikel 42 van de Comptabiliteitswet, artikel 7 van de Wet op de Raad van State en in de artikelen 5 en 9 van de Wet op de Nationale ombudsman. Ik zie geen reden dit voor de rekenkamer anders te regelen. In antwoord op een vraag van het CDA kan ik

¹ PM Verwijzing

nog stellen dat natuurlijk de raad desgewenst nog nadere beperkingen zou kunnen stellen. De raad benoemt immers ook zelf de leden van de rekenkamer.

De leden van de CDA-fractie informeerden of voldoende duidelijk is dat een ambtenaar die werkt voor een gemeenschappelijke rekenkamer niet mag werken voor een van de andere aangesloten gemeenten dan die waar hij ten behoeve van de rekenkamer is aangesteld. In artikel 81m wordt voor de gemeenschappelijke rekenkamer onder meer artikel 81j van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarmee is naar mijn oordeel voldoende duidelijk dat de situatie waarop de leden van de fractie van het CDA doelen, zich niet mag voordoen.

Artikel I, onderdeel II, artikel 81i, tweede lid

De leden van de CDA-fractie vroegen of niet is overwogen het reglement van orde van de rekenkamer door de raad te laten vaststellen. Dat is niet het geval. Een dergelijke procedure zou te kort doen aan de beoogde onafhankelijkheid van de lokale rekenkamer ook ten opzichte van de raad. Het is dan immers diezelfde raad die de werkwijze van de rekenkamer zou kunnen bepalen.

Artikel I, onderdeel II, artikel 81 j, tweede lid

De leden van de SGP-fractie vroegen of het niet meer voor de hand zou liggen dat de raad in plaats van het college bepaalt hoeveel ambtenaren nodig zijn voor de rekenkamer.

Artikel 81j bepaalt dat de raad de rekenkamer de nodige middelen ter beschikking stelt en dat het college de ambtenaren benoemt, zoveel als nodig zijn voor een goede uitoefening van haar werkzaamheden. Ik ga er vanuit dat de raad in het kader van de bevoegdheid in het eerste lid ook het aantal ambtenaren kan vaststellen dat naar haar oordeel nodig is, waarna het college de feitelijke benoeming kan doen.

Artikel I, onderdeel JJ en KK, artikelen 82 en 83

De leden van de VVD-fractie stelden terecht de vraag waarom in de artikelen 82, tweede lid, en 82a, tweede lid, niet wordt bepaald dat de burgemeester en wethouders geen lid «zijn» van een raadscommissie respectievelijk door de raad ingestelde bestuurscommissies, in plaats van dat zij geen lid «kunnen» zijn. Ten onrechte is in deze artikelen het woord «kunnen» gebruikt. Hetzelfde geldt voor de overige artikelen in het wetsvoorstel waarin incompatibiliteiten zijn opgenomen. Het betreft hier de artikelen 13 (raadslid), 36b (wethouder), 68 (burgemeester), 81f (lid rekenkamer) 89 lid (deelraad) en 90 (lid van het dagelijks bestuur van een deelgemeente). Naar aanleiding van deze vraag van de VVD-fractie zijn in bijgaande nota van wijziging genoemde artikelen in bedoelde zin aangepast.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of de regeling voor immuniteit en verschoning ook geldt voor commissieleden die geen mandaat van de kiezer hebben.

Voor een antwoord op deze vraag verwijs ik naar paragraaf 8.1. van deze nota.

Artikel I, onderdeel OO, artikel 87

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA-fractie wanneer er sprake is van een zodanige omvang van delegatie van

bevoegdheden, dat de deelraad als algemeen vertegenwoordigend orgaan kan worden aangemerkt, zij verwezen naar hoofdstuk 8 van deze nota.

Artikel I, onderdeel RR, artikel 89, derde lid

De leden van de VVD-fractie wezen er op dat het derde lid van de artikelen 89 en 90 de mogelijkheid biedt te regelen dat na de verkiezingen 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. De Gemeentewet bevat geen bepalingen over deelraadsverkiezingen, aftreden en eerste samenkomst van de deelraad of de wijze van benoeming, aftreden en eerste samenkomst van het dagelijks bestuur. Het wordt overgelaten aan de gemeentebesturen om hieromtrent bij verordening regels te stellen. Dit is dan ook de reden dat de regeling van het demissionair bestuurderschap wordt overgelaten aan de gemeentebesturen. De aan het woord zijnde leden vragen waarom in het derde lid van de artikelen 89 en 90 gekozen is voor een «kan-bepaling». Bepaald wordt dat de gemeentebesturen bij verordening kunnen regelen dat het lidmaatschap van een deelraad na de deelraadsverkiezingen gecombineerd *kan* worden met dat van het dagelijks bestuur en omgekeerd. Hiervoor is gekozen om de *mogelijkheid* te creëren dat beide functies tegelijkertijd worden uitgeoefend, maar dit niet verplicht te stellen. Indien een lid van het dagelijks bestuur bij deelraadsverkiezingen derhalve wordt gekozen tot deelraadslid, is hij niet verplicht beide functies uit te oefenen. Hij kan in één van beide functies ontslag nemen. Wordt niet gebruik gemaakt van een «kan-bepaling», dan is het lid van het dagelijks bestuur dat tot lid van de deelraad wordt verkozen verplicht om beide functies uit te oefenen. Dit is niet beoogd.

Artikel I, onderdeel SS, artikel 90

Met betrekking tot het voorgestelde artikel 90 merkten de leden van de VVD-fractie op dat hierin geen limitatieve opsomming van onverenigbare betrekkingen is opgenomen.

Beoogd is echter om hier een zo volledig mogelijke opsomming te geven. Met de leden van de VVD-fractie ben ik van oordeel dat het de overzichtelijkheid ten goede komt, als alle onverenigbare betrekkingen in één wet zijn opgenomen.

Artikel I, onderdeel AAA, artikel 101

De vraag van de leden van de SGP-fractie over deze bepaling is beantwoord in paragraaf 9.4. van deze nota.

Artikel I, onderdeel CCC, artikel 103, tweede lid, en onderdeel EEE, artikel 106

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom het college zelfstandig de instructie voor de gemeentesecretaris opstelt. In gemeenten waar geen griffier wordt aangesteld, zou een gedeelde bevoegdheid naar hun oordeel meer voor de hand liggen.

De gemeentesecretaris is functioneel opgeschoven in de richting van het college. Daarom is ook bij de instructie en de vervangingsregeling de invloed van het college vergroot. De raad heeft echter nog steeds invloed op de instructie of de vervangingsregeling. Hij kan zijn gevoelens daaromtrent immers aan het college kenbaar maken of aangeven dat hij geraadpleegd wil worden over één van beide zaken. De verordening omtrent de ambtelijke bijstand die de raad vaststelt voor zijn eigen ondersteuning zal overigens kaders stellen voor de instructie die door het college wordt

vastgesteld. De vervangingsregeling is een zaak die in het licht van de sterke functionele relatie tussen secretaris en college aan het college toekomt.

Artikel I, onderdeel TTT, artikel 155b

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van ChristenUnie over deze bepaling verwijs ik naar paragraaf 4.4. van deze nota.

Artikel I, onderdeel VVV, artikel 159

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom het stellen van regels over de ambtelijke organisatie een exclusieve bevoegdheid van het college is. Ten aanzien van de griffier en zijn eventuele medewerkers is betrokkenheid van de raad op dit vlak immers wenselijk.

Hier moet sprake zijn van een misverstand. Op grond van artikel 107a, tweede lid, onderdeel e, is het namelijk de raad, en dus niet het college, die bevoegd is regels te stellen over de organisatie van de griffie.

Artikel I, onderdeel WWW, artikel 160, eerste lid, onderdeel d

Wordt, gezien het feit dat artikel 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.

Artikel 160, eerste lid, onder d, geeft aan dat bij het benoemen, schorsen en ontslaan van ambtenaren artikel 107a, tweede lid, aanhef en onder f, onverminderd van toepassing blijft. Volgens de laatstgenoemde bepaling is het de raad die bevoegd is om op de griffie werkzame ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan. De ontslagbevoegdheid ten aanzien van voor de raadsgriffie werkzame ambtenaren komt dus niet toe aan het college.

Artikel I, onderdeel GGGG, artikel 184, vierde en vijfde lid

De leden van de SGP-fractie vroegen om welke reden de rekenkamer zich tegenover het college moet verantwoorden over voorgenomen onderzoek, als bedoeld in het vierde en vijfde lid van artikel 184.

Het gaat hier niet om het afleggen van verantwoording. In het vierde lid gaat het om het informeren over voorgenomen onderzoek. In het vijfde lid (als gevolg van de nota van wijziging het tweede lid van artikel 185) gaat het om de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien. Voor zover die het college betreffen worden die (ook) bij het college rechtstreeks onder de aandacht gebracht. In de nota van wijziging is echter in beide bepalingen nu, naast het college, ook de raad genoemd.

Artikel III, onderdelen A, B, C en D

De leden van de VVD-fractie wezen er in het verslag op dat tegen het besluit tot toelating als lid van de Tweede Kamer geen beroep openstaat, terwijl wel de mogelijkheid tot beroep openstaat tegen het besluit tot toelating als lid van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. De aan het woord zijnde leden vroegen of er nog reden is voor het handhaven van de beroepsmogelijkheid voor toekomstige raadsleden. In antwoord hierop merk ik in de eerste plaats op dat artikel 58 van de Grondwet het onmogelijk maakt om enige voorziening open te stellen tegen het besluit tot toelating als Tweede-Kamerlid. In dit verband wijs ik er ook op dat door de uitsluiting van de beide kamers van het begrip «bestuursorgaan» in de Awb, er in principe tegen geen enkel besluit van

de Tweede Kamer Awb-beroep openstaat. Reeds vanaf de Gemeentewet van 1851 bestaat echter de mogelijkheid van beroep tegen de besluiten van de raden omtrent de toelating van nieuwe raadsleden. Tot 1982 kon beroep worden ingesteld bij gedeputeerde staten en, in tweede instantie, bij de Kroon. Bovendien hadden gedeputeerde staten de bevoegdheid om ambtshalve de besluiten van de raad te corrigeren. De gemeentewetgever van 1851 wilde wel de raad zelf het recht geven om over de toelating van zijn leden te besluiten, maar achtte een hoger toezicht daarop toch onmisbaar. In de memorie van toelichting werd dit aldus gemotiveerd: «Het ware anders inzonderheid in kleine gemeenten te vrezen, dat, in strijd met de wet, eigenbelang of vijandschap sommigen tot de raad toeliet of daarbuiten sloot». Sinds 1982 geldt de mogelijkheid van beroep ook voor besluiten van provinciale staten tot toelating van haar leden. Met ingang van dat jaar werd ook de bestaande beroepsvoorziening vervangen door het Arob-beroep. Ik acht het ongewenst om de in artikel V 14 van de Kieswet opgenomen beroepsmogelijkheid tegen besluiten tot toelating als lid van provinciale staten of de gemeenteraad te schrappen. In de eerste plaats omdat het hier geen politiek besluit betreft, hetgeen bijvoorbeeld wel het geval is bij het besluit tot benoeming van wethouders. Bij het geloofsbrievenonderzoek onderzoekt het vertegenwoordigend orgaan immers of de benoemde aan de vereisten voor het lidmaatschap voldoet en geen met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult. Wat dat betreft gaat het om een gebonden besluit, waarbij de raad geen enkele beleidsvrijheid heeft. Daarnaast beslist het de geschillen welke met betrekking tot de geloofsbrief of de verkiezing zelf rijzen (artikel V 4 van de Kieswet). In de praktijk blijkt het bij de beroepszaken vooral te gaan om dit laatste aspect, de beslissing over de geschillen die met betrekking tot de verkiezing rijzen, die vervolgens relevant zijn bij het besluit tot toelating tot lid. Heeft immers een onregelmatigheid plaatsgevonden, dan kan de consequentie hiervan zijn dat één of enkele leden ten onrechte tot lid zijn toegelaten. In dit verband is van belang op te merken dat er geen beroep openstaat tegen het besluit van het centraal stembureau tot vaststelling van de uitslag van de verkiezingen (art. 8:4, onder h, Awb). Eventuele onregelmatigheden bij de verkiezingen kunnen dus alleen in het kader van het besluit tot toelating als raads- of statenlid aan de rechter worden voorgelegd. In de praktijk blijkt er ook behoefte te bestaan aan dit rechtsmiddel. Gelet op het voorgaande benadruk ik nogmaals dat ik het niet gewenst acht om beroep op de rechter tegen het besluit tot toelating van raadsleden uit te sluiten.

De leden van de VVD-fractie stelden voorts de eerste samenkomst van de gemeenteraad aan de orde. Zij constateerden dat de regering er niet voor kiest om de eerste samenkomst van de gemeenteraad nog verder te vervroegen. In dit verband vroegen zij of het nadeel dat er minder gelegenheid is voor het herstellen van fouten vergelijkenderwijs ook niet voor een vroegere bijeenkomst van de Tweede Kamer geldt.

In antwoord hierop merk ik in de eerste plaats op dat het risico op het maken van fouten bij Tweede-Kamerverkiezingen niet kleiner is dan bij gemeenteraadsverkiezingen. Voor beide verkiezingen geldt derhalve gelijkelijk dat bij een verkorting van de termijn tussen de verkiezing en de eerste samenkomst er minder gelegenheid is om fouten te herstellen. Zoals eerder ter sprake kwam is in de eerste plaats een langere termijn nodig tussen de verkiezing en de eerste samenkomst van de nieuwe gemeenteraad in verband met de beroepsmogelijkheid tegen het besluit van de oude gemeenteraad tot toelating van de bij de verkiezing gekozen leden. Afgezien hiervan is echter van belang dat er vanuit de Tweede Kamer uitdrukkelijk op is aangedrongen om de termijn van 13 dagen tussen de Tweede-Kamerverkiezing en de eerste samenkomst van deze kamer te verkorten. Achterliggende gedachte hierbij is dat de nieuwe Tweede Kamer na de verkiezingen zo snel mogelijk bijeen dient te komen

voor een debat, waardoor de rol van de Tweede Kamer bij het aanwijzen van de informateur of formateur mogelijk vergroot zal kunnen worden. Ik zie geen enkele aanleiding om naar analogie hiervan de termijn tussen de raadverkiezing en eerste samenkomst van de raad verder te verkorten. Op gemeentelijk niveau weegt het nadeel van het risico van onzorgvuldigheden en het ontbreken van de mogelijkheid om deze te herstellen naar mijn mening niet op tegen het voordeel dat de raad enkele dagen eerder bijeen kan komen.

Artikel IV

De leden van de fracties van PvdA en D66 verzochten de regering aan te geven wat de gevolgen van de dualisering zijn voor de intergemeentelijke bestuursvormen. Voorts vragen ze of de visie van het kabinet hierop voor de behandeling van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd.

Ik ga op dit moment na wat de gevolgen van de dualisering zouden moeten zijn voor de intergemeentelijke samenwerkingsvormen op basis van de WGR. Dit zal uitmonden in een notitie die binnenkort aan de Tweede Kamer wordt gezonden.

Artikel V

De leden van de PvdA-fractie informeerden waarom voor de termijn tot vaststelling van gedragscodes drie jaar is uitgetrokken en waarom deze termijn als alleszins redelijk kan worden beschouwd. De leden van de VVD-fractie wezen in dit verband eveneens op het vaststellen van diverse voorgeschreven verordeningen waarvoor eveneens een termijn van drie jaar geldt. Ook zij vroegen om een nadere motivatie van de termijn van drie jaar. De leden van de VVD-fractie vroegen voorts om een andere motivering voor de gestelde termijn van uiterlijk drie jaar voor het vaststellen van de diverse verplichte verordeningen en gedragscodes.

De lengte van deze termijn is uiteraard in zekere zin arbitrair. Beseft dient echter te worden dat de raden met veel nieuwe regels worden geconfronteerd. Zij zullen niet alleen gedragscodes voor de raadsleden en voor de wethouders moeten opstellen, maar ook een verordening met betrekking tot ambtelijke bijstand (art. 33, tweede lid,), financiële verordeningen (artt. 212, 213, 213a) en voorts regels met betrekking tot initiatiefvoorstellen, amendementen en interpellaties (artt. 147a en 147b).

De motivering voor de bedoelde termijn is gelegen in twee overwegingen. In de eerste plaats wordt van de raad en de andere gemeentelijke bestuursorganen als gevolg van de invoering van het nieuwe stelsel veel gevraagd. De vanzelfsprekende behoefte aan zorgvuldigheid brengt in dat licht met zich dat de bedoelde termijn niet te kort mag zijn. Anderzijds dient wel te worden gewaarborgd dat in de komende raadsperiode de verplichte regelingen tot stand komen en dat er ook enige ervaring mee wordt opgedaan, waarmee de in 2006 te kiezen raad zijn voordeel kan doen.

Artikel XII

Het door de leden van de PvdA-fractie gevraagde overzicht is opgenomen in hoofdstuk 11 van deze nota.

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