

Vergaderjaar 2002–2003

28 995

Aanpassing van bijzondere wetten aan de Wet dualisering gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 december 2002 en het nader rapport d.d. 7 juli 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 oktober 2002, no.02.004536, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot aanpassing van bijzondere wetten aan de Wet dualisering gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 oktober 2002, nr. 202.004536, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 december 2002, no. W04.02.0429/l, bied ik u hierbij aan.

De wettelijke regeling van de dualisering van het gemeentebestuur geschiedt in drie etappes. Eerst is de Gemeentewet (Gemw) gewijzigd bij de Wet dualisering gemeentebestuur, in werking getreden op 7 maart 2002. Tweede stap is de wijziging van de medebewindswetten, het voorliggende wetsvoorstel. Derde stap zal moeten zijn de wijziging van Grondwet (GW), waarbij overheveling van autonome bestuursstaken van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en wethouders mogelijk wordt gemaakt. Een belangrijk element van de dualisering is dat de taken van de raad en het college beter van elkaar worden onderscheiden. De functies van de raad als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur worden versterkt; de bestuurlijke taken worden geconcentreerd bij het college. Met het voorliggende wetsvoorstel, waarin 80 medebewindswetten worden aangepast aan het dualistische stelsel, krijgt de dualisering in dit opzicht echt inhoud. Het wetsvoorstel strekt ertoe de toedeling van medewindsbevoegdheden aan het – naar dualistische maatstaven gerekend – juiste orgaan toe te kennen. Een aanzienlijk deel van de voorgestelde wijzigingen behelst het opdragen van bevoegdheden van de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders.

De Raad van State bespreekt eerst het toetsingskader dat in het wetsvoorstel wordt gehanteerd, en voegt daar enkele aanvullende gezichtspunten aan toe. Ook bepaalt hij zijn standpunt inzake de termen «gemeentebestuur» en «gemeente». Toetsing aan dat (aangevulde) toetsingskader leidt tot enkele opmerkingen over specifieke (groepen van) bepalingen. Ten slotte volgen nog

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

enkele opmerkingen die niet rechtstreeks betrekking hebben op het toedelen van bevoegdheden, maar die wel samenhangen met de Wet dualisering gemeentebestuur.

De Raad is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met de opmerkingen van de Raad rekening is gehouden. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

I. Algemeen

1. Uitgangspunten bij de toetsing van het wetsvoorstel

a. Toetsingskader van de regering

De principiële keuze voor dualisering van het gemeentebestuur is gemaakt met de Wet dualisering gemeentebestuur. Sindsdien is in artikel 147 Gemw de hoofdregel neergelegd dat bestuursbevoegdheden op grond van medebewindswetgeving bij het college van burgemeester en wethouders berusten. Van deze hoofdregel kan afgeweken worden: bij of krachtens de wet kunnen bestuursbevoegdheden aan de raad of de burgemeester worden toegekend.

Om te kunnen bepalen of bevoegdheden aan de gemeenteraad dan wel aan het college van burgemeester en wethouders dienen te worden toegekend zijn volgens de memorie van toelichting de volgende uitgangspunten gehanteerd.

- Betreft het een algemeen verbindend voorschrift? Dan is de raad bevoegd.
- Betreft het een bevoegdheid om regels vast te stellen die geen algemeen verbindend voorschrift inhouden? Dan is het college van burgemeester en wethouders bevoegd.
- Betreft het maatregelen met een kaderstellend karakter of een bestuursbevoegdheid in hoofdlijnen? Deze bevoegdheid blijft bij de raad.
- Betreft het uitwerkingen van beleid of uitvoering? Dan is het college bevoegd.¹

De Raad acht dit in beginsel een aanvaardbaar richtsnoer. Hij tekent daarbij wel aan dat enkele van de geformuleerde uitgangspunten niet rechtstreeks operationeel zijn, doordat ze nogal onbepaald zijn («kaderstellend»; «in hoofdlijnen») dan wel, bij het ontbreken van nadere definiëring, een zeer breed bereik hebben («uitvoering»). Daar waar ze welbepaald lijken (al of niet algemeen verbindend voorschrift) kan de zekerheid schijn zijn, zeker wanneer het gaat om voorschriften die in dogmatische zin als algemeen verbindend voorschrift kunnen worden aangemerkt maar waarvan het maatschappelijk belang heel beperkt is. Een dergelijke, relatieve onbepaaldheid is overigens vrijwel onvermijdelijk bij het formuleren van uitgangspunten als hier aan de orde zijn. Daarom gaat de Raad ervan uit dat de uitgangspunten moeten worden gehanteerd om tot een eerste gedachtebepaling te komen; bij het maken van de definitieve keus kunnen, waar van toepassing, ook argumenten een rol spelen als «hoe past een bepaalde bevoegdheid in het totaalbeeld» of «hoe groot is het belang van een sterke democratische legitimatie van de uitoefening van een bepaalde bevoegdheid».

Tegen deze achtergrond heeft de Raad de afzonderlijke voorgelegde bepalingen beoordeeld. Tevens heeft hij gelet op de consistentie van de voorgelegde bevoegdheidsverdeling binnen één wettelijke regeling of samenhangend geheel van regelingen.

b. De termen «gemeentebestuur» en «gemeente»

De term «gemeentebestuur» wordt in het wetsvoorstel nog gebruikt als verzamelterm. Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is de Raad van oordeel dat de term niet mag worden gebruikt waar bevoegdheden worden toegedeeld. Eén van de doelen van dit wetsvoorstel is duidelijk te maken welk bestuursorgaan binnen de gemeentelijke organisatie waarvoor bevoegd is. Als de term «gemeentebestuur» wordt gesignaleerd in een aan de orde zijnde wet en daardoor onduidelijk blijft welk van de gemeentelijke bestuurs-

¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.

organen wordt bedoeld, maakt de Raad daarover een opmerking. Voor de term «gemeente» geldt hetzelfde.

1a. De Raad acht het gehanteerde toetsingskader een aanvaardbaar richtsnoer voor de toedeling van medebewindsbevoegdheden aan het – naar dualistische maatstaven – juiste orgaan. De Raad wijst er terecht op dat niet alle uitgangspunten rechtstreeks operationeel zijn en dat zulks overigens vrijwel onvermijdelijk is. Het is eveneens juist dat de uitgangspunten de functie hebben om tot een eerste gedachtebepaling te komen en dat voor het maken van definitieve keuzes in voorkomende gevallen een nadere argumentatie nodig is. De twee concrete argumenten die de Raad noemt, acht ik van groot belang, ook al kan de betekenis van deze argumenten in een concreet geval verschillend worden gewogen, zoals bij de bespreking van enkele van de door de Raad besproken voorstellen zal blijken. Het door de Raad als tweede genoemde argument -«hoe groot is het belang van een sterke legitimatie van de uitoefening van een bepaalde bevoegdheid»- acht ik van bijzondere betekenis omdat daarmee het belang van de volksvertegenwoordigende functie van de raad doorwerkt in de bevoegdheidsverdeling. Met name dit argument acht ik van belang omdat het een goed aanknopingspunt biedt voor het effectueren van de toezegging van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Eerste Kamer om het wetsvoorstel nogmaals kritisch te bezien (Kamerstukken I, 2002–2003, 28 384, nr. 33g). Beide overwegingen hebben geleid tot aanvulling van het toetsingskader. Toepassing van dit (aangevulde) toetsingskader heeft geresulteerd in het terugleggen van bevoegdheden van de raad ten aanzien waarvan in eerste instantie was voorgesteld om ze aan het college van b en w toe te delen. Het betreft niet alleen wijzigingen welke door de Raad in zijn advies aan de orde zijn gesteld, maar ook enkele bevoegdheden die niet in het advies aan de orde zijn gesteld. Deze laatste zijn opgenomen in onder punt 19.

1b. Eén van de doelen van het wetsvoorstel is het duidelijk maken welk bestuursorgaan, vanuit dualistisch oogpunt, binnen het gemeentebestuur waarvoor bevoegd is. Hoewel zoveel mogelijk is getracht om de term «gemeentebestuur» te vervangen door het juiste bestuursorgaan, is dit niet altijd mogelijk gebleken. In een aantal regelingen kan namelijk zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders het bevoegde orgaan zijn. Dit geldt bijvoorbeeld in de situatie waarin op het gemeentebestuur in algemene zin een zorgverplichting wordt opgelegd, die zowel voor de gemeenteraad als het college geldt en beide bestuursorganen wettelijke bevoegdheden hebben bij de uitoefening waarvan de zorgplicht in acht genomen dient te worden. Een voorbeeld is de verplichting om zorg te dragen voor de doelmatige inzameling en het doelmatig transport van afvalwater, zoals neergelegd in artikel 10.33, eerste lid, Wet milieubeheer. Indien van een dergelijke verplichting voor zowel de gemeenteraad als het college sprake is, is in het wetsvoorstel de term «gemeentebestuur» vervangen door «de gemeenteraad onderscheidenlijk het college van burgemeester en wethouders». De term «gemeente» wordt in het wetsvoorstel alleen gebezigd als het grondgebied van de gemeente wordt bedoeld dan wel de gemeente als rechtspersoon.

II. Artikelsgewijze opmerkingen

2. Wet gemeenschappelijke regelingen (artikel VIII)

Door de voorgestelde wijziging van artikel 13, zesde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt het mogelijk dat raadsleden deel uitmaken van het bestuur van een rechtspersoon die is ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders. Deze constructie is gekozen bij wijze van overgangmaatregel, in afwachting van een definitieve wijziging van de WGR in verband met de dualisering. De raadsleden worden wel door de colleges aangewezen. Naar het oordeel van de Raad is dit een merkwaardige constructie. Als de gemeenschappelijke regeling collegebevoegdheden of -taken betreft, is het in strijd met de dualistische bestuursstructuur raadsleden daarover te laten (mee)beslissen; de gemeenteraad moet dan het handelen van zijn eigen leden gaan controleren. De Raad adviseert deze wijziging te laten vervallen.

2. Het advies van de Raad om de voorgenomen wijziging van artikel 13, zesde lid, Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) te laten vervallen, heeft het kabinet overgenomen. De vraag of wijziging wenselijk is zal worden betrokken bij de discussie over de mogelijke aanpassing van de Wgr in verband met de dualisering.

3. Wet op de lijkbezorging (artikel X)

De voorgestelde verdeling van bevoegdheden tussen het college en de raad in de Wet op de lijkbezorging is naar het oordeel van de Raad niet consequent. Als het gemeentebestuur van een gemeente een begraafplaats wil aanleggen op het grondgebied van een andere gemeente, heeft het daarvoor toestemming nodig van het college van burgemeester en wethouders van die gemeente (artikel 36, eerste lid). Het is het college dat besluit tot het sluiten en het opheffen van een begraafplaats (artikelen 43 en 44), maar de raad wijst de grond aan die gebruikt wordt voor het aanleggen of uitbreiden van de bijzondere begraafplaats (artikel 40, eerste lid). Het is niet duidelijk waarom deze laatste bevoegdheid niet ook aan het college zou kunnen worden overgelaten; de aanwijzing zal moeten passen binnen het bestemmingsplan, dat al door de raad is vastgesteld. De Raad adviseert ook de bevoegdheid van artikel 40, eerste lid, te wijzigen in een collegebevoegdheid.

3. Het standpunt van de Raad dat ook de bevoegdheid van artikel 40, eerste lid, Wet op de lijkbezorging dient te worden gewijzigd, deel ik niet. In deze bepaling wordt niet een bevoegdheid aan de gemeenteraad toebedeeld, maar wordt de materiële norm vastgelegd welke grond gebruikt mag worden voor een bijzondere begraafplaats. Bedoeld artikellid bepaalt dat voor het aanleggen of uitbreiden van een bijzondere begraafplaats slechts de grond wordt gebruikt die daartoe door de gemeenteraad is aangewezen. In het algemeen zal de aanwijzing plaatsvinden bij de vaststelling van een bestemmingsplan. Aanwijzing van een bijzondere begraafplaats in een incidenteel geval kan eveneens op grond van deze bepaling geschieden.

4. Mediawet (artikel XIII)

Het adviseren over de representativiteit van de omroep (artikel 43 van de Mediawet), de instelling en het bepalen van de omvang van de programmaraad en het benoemen van de leden van die raad (artikel 82k) wordt door het wetsvoorstel opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders. Het Commissariaat voor de Media en de VNG hechten eraan dat het oordeel over de representativiteit bij de gemeenteraad blijft. Ook de Raad is van mening dat de raad, als het representatieve orgaan van de gemeente, het aangewezen orgaan is om te adviseren over de representativiteit van de omroep.¹ Hij adviseert de wijziging van artikel 43 te laten vervallen.

4. Het argument van de Raad dat de gemeenteraad, als het representatieve orgaan van de gemeente, het orgaan is om te adviseren over de representativiteit van de omroep (artikel 43 Mediawet), de instelling en het bepalen van de omvang van de programmaraaden en het benoemen van de leden van die raad (artikel 82k), heeft mij overtuigd. Het advies van de Raad is dan ook overgenomen.

5. Monumentenwet 1988

Artikel XIV bevat enkele wijzigingen in de Monumentenwet 1988. Over de voorgenomen wijziging van artikel 3 van die wet stelt de toelichting dat het «logisch» is dat een advies ter voorbereiding van een besluit van een ander bestuursorgaan door het college wordt gegeven. Hiermee wordt naar het oordeel van de Raad een criterium gehanteerd dat niet voor alle situaties passend is te achten. Doorslaggevend zou hier veeleer moeten zijn of de samenhang met een raadsbevoegdheid zo groot is dat die raadsbevoegdheid zou worden gefrustreerd door de adviezen welke het college in het kader van de Monumentenwet 1988 geeft. Van een dergelijke samenhang is geen sprake bij een advies aan de minister inzake de aanwijzing

¹ Zie ook artikel 30 van de Mediawet: (...) Het programma is in zodanige mate gericht op de bevrediging van de in de gemeente of provincie, of een deel van de provincie waarop de omroepinstelling zich richt, levende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke behoeften, dat de instelling geacht kan worden van algemeen nut te zijn; (...).

van een beschermd monument. De aanwijzing van een beschermd stads- of dorpsgezicht daarentegen hangt wel sterk samen met de bestemmingsplanbevoegdheid; de daarop betrekking hebbende adviesbevoegdheid dient daarom volgens de Raad een bevoegdheid van de raad te blijven. De Raad adviseert de toelichting op artikel 3 aan te passen en artikel XIV, onderdeel E, te laten vervallen.

5. Het kabinet is gevoelig voor het argument van de Raad dat de aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten sterk samenhangt met de bestemmingsplanbevoegdheid van de gemeenteraad. De daarop betrekking hebbende adviesbevoegdheid is in het wetsvoorstel dan ook bij de gemeenteraad gelaten.

6. Voorhangprocedure in onderwijswetten

In de onderwijswetten wordt bij een aantal bevoegdheden die van de gemeenteraad naar het college worden overgeheveld, een voorhangprocedure voorgeschreven. Het wetsvoorstel stelt geen voorhangprocedure voor in andere dan onderwijswetten. De Raad wijst op het volgende.

a. De invoeging van een voorhangprocedure heeft het nadeel van halfslachtigheid in de keuze tussen het college van burgemeester en wethouders en de raad. De Raad is van mening dat in de wet geen formele betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming van het college moet worden geregeld tenzij daarvoor een bijzonder klemmende reden bestaat; die heeft de Raad in geen van de gevallen aangetroffen. Een dergelijke betrokkenheid verdraagt zich slecht met een essentiële karaktertrek van een dualistisch stelsel, namelijk dat taken en bevoegdheden van de raad en van het college duidelijk van elkaar onderscheiden moeten zijn. De Raad adviseert alle voorgestelde voorhangprocedures te schrappen en over te gaan tot exclusieve toekenning van de bevoegdheden hetzij aan de raad, hetzij aan het college.

b. De voorhangprocedure wordt bijvoorbeeld voorgesteld bij de instelling van een rechtspersoon die tot doel heeft één of meer openbare scholen in de gemeente in stand te houden (artikel 51 van de Wet op de expertisecentra (Wec), artikel 17 van de Wet op het primair onderwijs (WPO)). De VNG wil deze bevoegdheid bij de raad laten. Volgens haar is het instellen van een rechtspersoon juist mogelijk gemaakt vanuit de behoefte aan een duidelijk onderscheid tussen de twee taken van het gemeentebestuur: het voeren van lokaal onderwijsbeleid en het functioneren als bevoegd gezag van scholen voor het openbaar onderwijs. De VNG acht de principiële keuze voor het op afstand van de gemeente plaatsen een kaderstellende keuze; bovendien zou in de praktijk meestal hetzelfde college van burgemeester en wethouders ook het schoolbestuur zijn. Het besluit te verzelfstandigen zou niet in de handen van dit schoolbestuur gelegd moeten worden. Als tussenoplossing stelt de regering nu een zware voorhangprocedure voor. Deze procedure lijkt het meest op de voorwaardelijke delegatie van de aanwijzingen 42 en 43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Naar het oordeel van de Raad is het maken van de keuze voor of tegen het op afstand van het gemeentebestuur plaatsen van een school geen typisch uitvoerende bestuurshandeling, maar een principiële en kaderstellende keuze. In elke gemeente moet van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs worden gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. De organisatievorm voor dit onderwijs wordt volgens de wet op gemeentelijk niveau nader bepaald. De keuze voor het uitoefenen van het bestuur door het college van burgemeester en wethouders, door een openbare rechtspersoon of door een stichting, behoort als onderdeel van die kaderstellende bevoegdheid bij de raad te liggen.

Naast de keuze voor het al dan niet op afstand stellen en de keuze voor de organisatievorm is er de mogelijkheid om te kiezen voor het geven van openbaar onderwijs in een samenwerkingschool.¹ De beslissing over een bestuurlijke fusie tussen openbaar en bijzonder onderwijs is van zo principiële aard dat zij op één lijn moet worden gesteld met kaderstellende beslissingen. Daarom dient ook de bevoegdheid voor deze beslissing bij de raad te liggen.

¹ Artikel 28, eerste lid, Wec, artikel 17, eerste lid, WPO, artikel 53c, eerste lid, en 148, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

De Raad adviseert de bepalingen in het wetsvoorstel waarbij bevoegdheden als hier bedoeld worden opgedragen aan het college, te laten vervallen en waar nodig een bepaling op te nemen om te verzekeren dat het de raad is die beslist of openbaar onderwijs zal worden gegeven in een samenwerkings-school.

6.a. Het advies van de Raad om de bepalingen in het wetsvoorstel te laten vervallen waarbij voor een aantal bevoegdheden in de onderwijswetten een voorhangprocedure wordt voorgesteld, is overgenomen. De Raad wijst er terecht op dat voorhangprocedures zich slecht verdragen met een dualistische stelsel dat een heldere scheiding van taken en bevoegdheden tussen raad en college nastreeft. Alle voorhangprocedures zijn uit het wetsvoorstel geschrapt en de bevoegdheden waarvoor een voorhangprocedure was voorgesteld, blijven bij de gemeenteraad. In de afweging of deze bevoegdheden aan het college kunnen worden overgedragen dan wel bij de raad moeten blijven heeft het belang van een sterke democratische legitimatie de doorslag gegeven.

b. Gelet op het bovenstaande zijn in het wetsvoorstel niet alleen de bevoegdheden met betrekking tot de keuze voor het al dan niet op afstand stellen van een openbare school en de keuze voor de organisatievorm van een openbare school bij de gemeenteraad gelaten. Ook blijft de gemeenteraad in het wetsvoorstel het bevoegde orgaan voor de beslissing over een bestuurlijke fusie tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

7. Experimentenwet Stad en Milieu (artikel XXIV)

Het besluit om voor een experimenteergebied af te wijken van milieukwaliteits-eisen (bodem, geluid, lucht, externe veiligheid), procedurele bepalingen en bepalingen inzake bevoegdheden in diverse wetten moet volgens het voorstel door burgemeester en wethouders worden genomen.

De afwijking op grond van deze bevoegdheid kan nogal ingrijpend zijn. Naar het oordeel van de Raad wordt in zo'n geval met deze bevoegdheid het niveau van uitvoering overstegen. Daarom ligt het zijns inziens meer in de rede deze bevoegdheid in handen van de raad te laten. Hij adviseert artikel XXIV te laten vervallen.

7. Het advies van de Raad om de voorgenomen wijziging van artikel 3, eerste lid, Experimentenwet Stad en Milieu te laten vervallen, is overgenomen. Ik ben gevoelig voor het argument van de Raad dat een dergelijk besluit nogal ingrijpend kan zijn, waardoor het niveau van uitvoering wordt overstegen. De bevoegdheid om voor een experimenteergebied af te wijken van onder meer milieukwaliteitseisen, blijft in het wetsvoorstel daarom bij de gemeenteraad.

8. Wet geluidhinder (artikel XXX)

Slechts het tweede en het derde lid van artikel 162 van de Wet geluidhinder worden gewijzigd. Volgens het vierde lid stelt de gemeenteraad bij verordening regels vast betreffende de organisatie en de uitvoering van geluidmetingen.

Naar het oordeel van de Raad is het vaststellen van deze regels een uitvoeringstaak met een technisch karakter; het gebruik van de term «verordening» is hier trouwens niet geheel zonder bezwaar. Hij adviseert deze bevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders op te dragen. Ook het vierde lid dient dus te worden aangepast.

8. Het advies van de Raad om de bevoegdheid tot het vaststellen van regels betreffende de organisatie en de uitvoering van geluidsmetingen – zoals neergelegd in artikel 162, vierde lid, Wet geluidhinder, over te hevelen van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en wethouders is gevolgd. Het argument van de Raad dat het vaststellen van deze regels een uitvoeringstaak met een technisch karakter betreft, heeft mij overtuigd. De term «verordening» in artikel 162, vierde lid, Wet geluidhinder is in het wetsvoorstel dan ook vervallen.

9. Wet milieubeheer (artikel XXXI)

In artikel 10.33, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt bepaald dat elke gemeente zorg draagt voor de doelmatige inzameling en het doelmatig transport van afvalwater. De Raad adviseert aan artikel XXXI een onderdeel E toe te voegen, dat het woord «gemeente» in artikel 10.33, eerste lid, vervangt door: college van burgemeester en wethouders.

9. Het advies van de Raad om in artikel 10.33, eerste lid, Wet milieubeheer het woord «gemeente» te vervangen door «college van burgemeester en wethouders» is niet gevolgd. Wel is het advies van de Raad op dit punt aanleiding geweest om de term «gemeente» te vervangen door «de gemeenteraad onderscheidenlijk het college van burgemeester en wethouders».

In genoemd artikel wordt thans bepaald dat elke gemeente zorg draagt voor de doelmatige inzameling en het doelmatig transport van afvalwater. Niet alleen het college van burgemeester en wethouders heeft echter op grond van de Wet milieubeheer een zorgplicht op dit terrein. Ook de gemeenteraad heeft op grond van deze wet taken in deze. Ook bij de andere zorgplichtbepalingen in de Wet milieubeheer is deze wijziging doorgevoerd.

10. Woningwet (artikel XXXIII)

In artikel 98, eerste lid, van de Woningwet wordt «raadsbesluit» vervangen door: besluit. Hiermee zal de bepaling zien op elk besluit (van de raad of van het college van burgemeester en wethouders), de volkshuisvesting betreffende.

Dat is veel te ruim; elke beslissing op een aanvraag om bouwvergunning valt daaronder. Daarom adviseert de Raad de voorgestelde wijziging niet door te voeren. Hij adviseert bovendien de zinsnede «elk door de raad vastgesteld verslag» te vervangen door «aan de raad overgelegd verslag»; de raad stelt geen verslagen vast als hier bedoeld, het college wel (zie de nieuwe artikelen 12a en 12b) en moet die overleggen aan de raad.

10. Het advies van de Raad om de term «raadsbesluit» niet te wijzigen in de term «besluit», is gevolgd. De term besluit is zoals de Raad terecht opmerkt te ruim. Voorts is het advies van de Raad gevolgd voor wat betreft de wijziging van de zinsnede «elk door de raad vastgesteld verslag» door «aan de raad overgelegd verslag».

11. Luchtvaartwet (artikel XXXVI)

De tekst van de voorgestelde wijziging van artikel 19 van de Luchtvaartwet (onderdeel A) sluit niet aan op de toelichting.¹ Volgens de toelichting moet daar «gemeenteraden» blijven staan. De Raad deelt dat oordeel. Onderdeel A van artikel XXXVI dient te vervallen.

11. De Raad wijst er terecht op dat de tekst van de voorgestelde wijziging van artikel 19 van de Luchtvaartwet niet aansluit op de toelichting. In deze bepaling is de term «gemeenteraden» dan ook gehandhaafd.

12. Landinrichtingswet (artikel L)

Het verzoek om landinrichting in voorbereiding te nemen (artikel 23 van de Landinrichtingswet kan bezwaarlijk los worden gezien van de bevoegdheid van de gemeenteraad een bestemmingsplan vast te stellen. Het indienen van een dergelijk verzoek dient naar het oordeel van de Raad vanwege het gewicht van de zaak en de samenhang met de bestemmingsplanbevoegdheid door de gemeenteraad te worden gedaan.

De Raad adviseert in artikel L, onderdeel A, niet de colleges van burgemeester en wethouders maar de gemeenteraden te noemen.

12. Het advies van de Raad met betrekking tot de voorgenomen wijziging van artikel 23, sub b, Landinrichtingswet waarin wordt bepaald welk orgaan een verzoek kan richten aan de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij om landinrichting in voorbereiding te nemen, is gevolgd. Met de Raad kan

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4
Reacties op het wetsvoorstel (bladzijde 7).

worden gesteld dat het verzoek om landinrichting in voorbereiding te nemen zodanig samenhangt met de bestemmingsplanbevoegdheid, dat een dergelijk verzoek door de gemeenteraad dient te worden gedaan. Deze conclusie wordt tevens gerechtvaardigd op grond van de overweging dat het belang van een sterke democratische legitimatie bij een dergelijk zwaar weegt.

13. *Natuurbeschermingswet 1998 (artikel LI)*

In artikel LI wordt bepaald dat burgemeester en wethouders advies uitbrengen over de aanwijzing als beschermd landschapsgezicht door gedeputeerde staten (Natuurbeschermingswet 1998, artikel 25 nieuw). Onder 5 adviseert de Raad de adviesbevoegdheid over de aanwijzing van een beschermd stads- of dorpsgezicht niet van de raad naar het college te laten overgaan in verband met de sterke samenhang met de bestemmingsplanbevoegdheid van de raad. Om dezelfde reden adviseert de Raad de adviesbevoegdheid van artikel 25 van de Natuurbeschermingswet 1998 in handen van de raad te laten en artikel LI te laten vervallen.

13. Het voorstel van de Raad om de voorgenomen wijziging van artikel 25 Natuurbeschermingswet (nieuw) te laten vervallen, is gevolgd omdat de adviesbevoegdheid aan gedeputeerde staten inzake een ontwerpbesluit tot aanwijzing van een beschermd landschapsgezicht een sterke samenhang met de bestemmingsplanbevoegdheid heeft. Om die reden blijft de bevoegdheid bij de gemeenteraad.

14. *Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (artikel LXIV)*

In artikel 3, derde lid, van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten wordt «gemeentebestuur» wel vervangen, maar het woord gemeenten ten onrechte niet. Ook in de artikelen 12, eerste lid, en 14, eerste lid, wordt het woord «gemeenten» ten onrechte niet vervangen door «college van burgemeester en wethouders». In het kopje boven artikel 12 dient aansluiting te worden gezocht bij de tekst van dit artikel. De Raad adviseert deze veranderingen in het wetsvoorstel op te nemen.

14. De wijzigingen die de Raad voorstelt ten aanzien van een aantal bepalingen in de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten zijn overgenomen.

15. *Wet sociale werkvoorziening (artikel LXVI)*

De Raad adviseert in artikel 2, derde lid, »de gemeente» de eerste keer te vervangen door: «het college van burgemeester en wethouders» en vervolgens door: het college.¹

15. De wijziging die de Raad voorstelt ten aanzien van artikel 2, derde lid, Wet sociale werkvoorziening is eveneens overgenomen.

16. *Wet collectieve preventie volksgezondheid (artikel LXXVII)*

Het wetsvoorstel wijzigt de artikelen 2, 3, 3a en 5 van de Wet collectieve preventie volksgezondheid. De uitvoering van een aantal taken gaat daardoor over van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en wethouders. In artikel 3b van dezelfde wet wordt echter nog bepaald dat de raad een nota gemeentelijk gezondheidsbeleid vaststelt waarin hij aangeeft hoe hij uitvoering geeft aan een aantal daar genoemde taken.² De Raad adviseert artikel 3b ook te wijzigen, zodat het college deze nota betreffende de uitvoering van zijn eigen taken vaststelt.

¹ Artikel 2, derde lid, luidt thans: «3. Het gemeentebestuur kan een rechtspersoon aanwijzen ten behoeve van de uitvoering van deze wet. Het gemeentebestuur regelt in het aanwijzingsbesluit de inhoud van de rechtsbetrekking tussen de gemeente en de betrokken rechtspersoon.»

² Stb.2002, 468.

16. Het advies om ook de bevoegdheid zoals neergelegd in artikel 3b Wet collectieve preventie volksgezondheid aan het college van burgemeester en wethouders over te hevelen is gevolgd.

17. Overgangsrecht

Het eerste lid van artikel LXXXI bepaalt dat de wet geen gevolgen heeft voor de rechtskracht van beslissingen die vóór het in werking treden van de wet zijn genomen maar ten aanzien waarvan voortaan een ander bestuursorgaan bevoegd is. Het vierde lid voegt daaraan toe dat dit niet geldt voor algemeen verbindende voorschriften. Daarover merkt de Raad het volgende op.

a. De toelichting op het eerste lid vermeldt dat de bepaling slechts duidelijkheidshalve is opgenomen. Die mededeling wekt verbazing: voor diverse «duurbesluiten», zoals veel besluiten tot vergunningverlening en besluiten waarbij plannen of algemeen verbindende voorschriften zijn vastgesteld, geldt dat ze normaliter komen te vervallen als de bevoegdheidsgrondslag komt te ontbreken, bijvoorbeeld doordat voortaan een ander orgaan bevoegd is. Daarom is het eerste lid noodzakelijk voor dergelijke besluiten en niet slechts van belang voor de duidelijkheid. Het zou overigens juister zijn, niet te bepalen dat beslissingen «hun rechtskracht behouden» maar dat ze voortaan gelden als door het nieuw bevoegde orgaan genomen.

De Raad adviseert de formulering van het eerste lid aan te passen en de genoemde zinsnede van de toelichting te schrappen.

b. Volgens de memorie van toelichting is het gewenst dat de door «oud» bevoegd gezag vastgestelde algemeen verbindende voorschriften zo spoedig mogelijk nieuw worden vastgesteld door de nieuw bevoegde bestuursorganen.¹ Daarom worden dergelijke besluiten uitgezonderd van de werking van het eerste lid. De gemeentebesturen zullen met behulp van modelverordeningen van de VNG alles op alles moeten zetten om tijdig de nieuwe verordeningen te hebben vastgesteld; bij het bepalen van de datum van inwerkingtreding van de wet zal daarmee rekening worden gehouden, aldus de toelichting.

De Raad acht dit een te riskante methode. Vaststelling van nieuwe verordeningen door de nieuw bevoegde organen is slechts zinvol wanneer deze organen zich daarbij rekenschap geven van de vraag of de bepalingen wel ongewijzigd moeten worden vastgesteld. Daarvoor moeten ze dan wel de tijd hebben. Gezien de beschikbare mankracht kan van de VNG niet worden verwacht dat die binnen een bestek van enkele maanden na het aanvaarden van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer der Staten-Generaal – pas dan staat de tekst immers vast – voor alle in het geding zijnde verordeningen nieuwe modellen gereed zal kunnen hebben. Van de gemeentebesturen kan niet worden verwacht dat zij op een dergelijke termijn de noodzakelijke heroverweging zullen kunnen volvoeren, zelfs niet als er nieuwe modellen beschikbaar (zouden) zijn; ook bij aanwezigheid van een modelverordening geldt, nog afgezien van de omstandigheid dat deze modellen soms uitdrukkelijke keuzemogelijkheden bevatten, dat de betrokken gemeentelijke organen zich zullen moeten buigen over de vraag of zij die willen volgen en op welke punten dan eventueel afwijking van het model gewenst wordt geacht. Wordt rekening gehouden met de termijn die de verschillende instanties nodig zullen hebben, dan wordt de inwerkingtreding-overigens van de wet onnodig lang uitgesteld.

Daarom beveelt de Raad aan het eerste lid ook voor algemeen verbindende voorschriften te laten gelden, zij het voor een beperkte periode van bijvoorbeeld twee jaar.

17a. Het advies van de Raad om de formulering van het eerste lid van artikel LXXXI aan te passen is niet overgenomen. Bij de opstelling van het wetsvoorstel is uitdrukkelijk niet gekozen voor een wettelijke fictie dat de besluiten geacht worden te zijn genomen door het nieuw bevoegde orgaan. Overigens bepaalt het eerste lid, zoals de Raad stelt, dat beslissingen «hun rechtskracht behouden», maar dat de wet geen gevolgen heeft voor de rechtskracht van de beslissingen. Met de Raad is het kabinet van mening dat «behouden hun rechtskracht» geen juiste formulering is. Hiermee worden beslissingen immers in algemene zin gesauveerd, terwijl het mogelijk moet zijn dat een vóór de inwerkingtreding van de wet genomen beslissing bijvoorbeeld in bezwaar of beroep haar rechtskracht verliest. Met de formulering «de wet heeft geen gevolgen voor de rechtskracht» wordt duidelijk gemaakt dat alleen deze wet geen consequenties heeft voor de rechtskracht

¹ Algemeen deel, paragraaf 5.

van reeds genomen beslissingen. Een wettelijke fictie staat naar de mening van het kabinet ver van de realiteit en is, door de beschikbaar van een goed alternatief, niet nodig.

Evenmin heeft het kabinet het advies van de Raad gevolgd om de toelichting bij het eerste lid van artikel LXXXI aan te passen. Het kabinet deelt namelijk niet de mening van de Raad dat artikel LXXXI, eerste lid, zonder meer noodzakelijk is. Goed verdedigbaar is de redenering dat de beslissingen die destijds conform de wettelijke bevoegdheidsverdeling tot stand zijn gekomen, ook zonder overgangsregeling na de bevoegdheidswijziging geldig blijven. Van belang daarbij is dat door de bevoegdheidswijziging de grondslag voor de beslissingen niet komt te ontvallen, maar dat uitsluitend sprake is van een wijziging van de bevoegdheidsverdeling.

17b. Het advies van de Raad om artikel LXXXI, eerste lid, ook te laten gelden voor algemeen verbindende voorschriften, zij het voor een beperkte periode van twee jaar, is niet overgenomen. Bij nader inzien heeft het kabinet geconstateerd dat de uitzondering voor algemeen verbindende voorschriften op artikel LXXXI, eerste lid, ten onrechte in het wetsvoorstel is opgenomen. Het eerste lid bepaalt immers dat de wet geen gevolgen heeft voor de rechtskracht van vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet genomen beslissingen, ten aanzien waarvan na dat tijdstip een ander bestuursorgaan bevoegd is. In het vierde lid is deze regeling buiten toepassing verklaard voor algemeen verbindende voorschriften. Op grond van dit wetsvoorstel worden echter alleen bestuursbevoegdheden overgedragen van de raad naar het college, en niet bevoegdheden om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Zowel vóór, als na het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, is dus de raad het orgaan dat bevoegd is om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Ook zonder het vierde lid, mist het eerste lid zodoende toepassing op algemeen verbindende voorschriften. In verband hiermee is in het gewijzigde wetsvoorstel het vierde lid van artikel LXXXI geschrapt.

Het kabinet acht het ook niet mogelijk om een andere overgangsregeling voor algemeen verbindende voorschriften in het leven te roepen. Op grond van dit wetsvoorstel worden bestuursbevoegdheden overgedragen van – in de meeste gevallen – de raad naar het college. Consequentie hiervan voor door de raad vastgestelde algemeen verbindende voorschriften kan zijn dat na inwerkingtreding van de wet bevoegdheidsverdelingen of procedures die in deze voorschriften zijn neergelegd, niet meer in overeenstemming zijn met de hogere wettelijke regeling. Het kan uiteraard niet zo zijn, dat de in de lagere regelgeving opgenomen bevoegdheidsverdelingen of procedures, alhoewel deze strijdig zijn met hogere regelgeving, gesauveerd worden. De lokale verordeningen zullen dus – voor zover van toepassing – vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet met de nieuwe bevoegdheidsverdeling in overeenstemming gebracht moeten worden. Worden de verordeningen niet aangepast en is sprake van strijd met deze wet, dan zullen de desbetreffende bepalingen in de verordeningen buiten toepassing moeten blijven.

III. Overige opmerkingen

18. Bestuursorgaan of rechtspersoon

In artikel XV, onderdeel C, en in de hoofdstukken 10 en 11 van het wetsvoorstel wordt niet altijd onderscheiden tussen hetgeen het college van burgemeester en wethouders als bestuursorgaan kan doen en wat de gemeente als rechtspersoon doet. De Raad wijst erop dat een boete wordt opgelegd door het college als bestuursorgaan, maar de betaling daarvan geschiedt aan de rechtspersoon gemeente. De beslissing (beter: het besluit) tot terugvorderen van kosten of tot het verhalen van kosten wordt door het bestuursorgaan (het college van burgemeester en wethouders) genomen; het invorderen zelf geschiedt door de gemeente. Zo wordt ook de beslissing tot bekostigen door het publiekrechtelijke rechtssubject, het college, genomen, maar is het de rechtspersoon die betaalt. Dit betekent dat een aantal bepalingen redactionele aanpassing behoeft. De Raad noemt enkele voorbeelden.

– In artikel 14f, vierde lid, van de Algemene bijstandswet (Abw) (artikel LIV)

wordt nog gesproken van een betaling «op haar verzoek aan de gemeente die de boete heeft opgelegd». De Raad adviseert dit te vervangen door: aan de gemeente op verzoek van het college van burgemeester en wethouders dat de boete heeft opgelegd. Voor artikel 20f van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (artikel LXI, onderdeel B) geldt iets overeenkomstigs.

- Artikel 96a, tweede lid, Abw moet redactioneel worden aangepast, omdat bijstand niet wordt verleend door een gemeente, maar door het college van burgemeester en wethouders.
- In het voorgestelde artikel 12, eerste en tweede lid, van de Welzijnswet 1994 (artikel LXXV) ontvangt een gemeente een uitkering (dit is correct), een gemeente (moet zijn: het college van burgemeester en wethouders van een gemeente) overlegt met (het college van burgemeester en wethouders van) omringende gemeenten, voorzieningen worden bekostigd van gemeentewege.
- In de Wec, titel IV (artikel XVI, onderdelen H-K, wordt voorziening van de huisvesting door de gemeente (was: gemeenteraad) in stand gehouden. Ook is sprake van door de gemeente in stand gehouden scholen. Maar het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor de instandhouding van een schoolbegeleidingsdienst (artikel 165 Wec, artikel XVI, onderdeel KK). De Raad adviseert de instandhouding van voorzieningen of scholen aan een bestuursorgaan en niet aan de rechtspersoon gemeente op te dragen en dit ook elders in de wet tot uitdrukking te brengen.

18. De redactionele kanttekeningen van de Raad over de vraag wat het college van burgemeester en wethouders als bestuursorgaan doet en wat de gemeente als rechtspersoon doet, zijn overgenomen. Tevens is in het wetsvoorstel gezien of in de hoofdstukken 10 en 11 andere redactionele aanpassingen noodzakelijk zijn. Dit heeft geresulteerd in enkele aanpassingen.

19. Aanduiding van het college van burgemeester en wethouders

In de nieuw voorgestelde teksten wordt het college van burgemeester en wethouders soms aangeduid als «het college» (van burgemeester en wethouders), soms als «burgemeester en wethouders». In paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting wordt opgemerkt dat steeds is aangesloten bij de bestaande terminologie van de betrokken medebewindswet. De Raad herinnert eraan dat in de Wet dualisering gemeentebestuur een bewuste keus is gemaakt voor de aanduiding «het college». Voortaan heeft deze aanduiding te gelden als de enig correcte. Daarom beveelt de Raad aan de onderhavige operatie te gebruiken om deze terminologie ook door te voeren in de medebewindswetgeving. Omdat het daarbij in zekere zin om een puur technische operatie gaat, hoeft de procedure van wetgeving in formele zin daarmee niet te worden belast. De Raad geeft in overweging een slotbepaling op te nemen met de opdracht om bij algemene maatregel van bestuur, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties na overleg met de ministers wie het aangaat, de terminologie van de medebewindswetgeving in die zin aan te passen dat overal «burgemeester en wethouders» wordt vervangen door «het college» of «het college van burgemeester en wethouders», met de redactionele aanpassingen die daaruit voortvloeien, en in het voorliggende wetsvoorstel derhalve ook overal deze aanduiding te gebruiken.

19. De Raad stelt dat in de Wet dualisering gemeentebestuur een bewuste keus is gemaakt voor de aanduiding «het college» voorzover het het college van burgemeester en wethouders betreft. Het kabinet deelt niet het standpunt van de Raad dat deze aanduiding voortaan te gelden heeft als de enige correcte. Immers, niet uit het oog moet worden verloren dat deze aanduiding alleen ziet op een correcte aanduiding voor zover het de Gemeentewet betreft. In de definitiebepaling van artikel 5 Gemeentewet wordt onder c gesteld dat in deze wet onder college (het) college van burgemeester en wethouders wordt verstaan.

Deze definitiebepaling in de Gemeentewet laat echter onverlet dat in de medebewindswetgeving een andere aanduiding wordt gehanteerd dan in de Gemeentewet. Zoals het kabinet in paragraaf 3 van het algemeen deel van de

memorie van toelichting opmerkt is dat de reden dat in het wetsvoorstel steeds is aangesloten bij de bestaande terminologie van de betrokken medebewindswet. Uniformering van alle medebewindswetten op dit punt zou betekenen dat diverse wetgeving aangepast dient te worden die uit het oogpunt van dualisering geen aanpassing behoeft. Dit acht het kabinet ongewenst. Bovendien is het naar het oordeel van het kabinet niet bezwaarlijk dat voor de aanduiding van het college van burgemeester en wethouders in de onderscheiden wetgeving verschillende termen worden gehanteerd.

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

20. De redactionele kanttekeningen van de Raad heeft het kabinet overgenomen met uitzondering van de wijziging van artikel 14, vierde lid, Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten. Het besluit om de uitkering te verstrekken geschiedt door het college van burgemeester en wethouders, maar de verstrekking zelf wordt door de gemeente als rechtspersoon gedaan.

21. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enige andere wijzigingen in het wetsvoorstel door te voeren. Het betreft hier met name bevoegdheden die in het wetsvoorstel bij het college van burgemeester en wethouders waren gelegd, maar bij nader inzien naar mijn oordeel gezien het belang van een sterke democratische legitimatie bij de gemeenteraad dienen te blijven. Het belang van een sterke democratische legitimatie is veelal gewenst vanwege het principiële of levensbeschouwelijke karakter van de bevoegdheid. In het onderstaande worden de belangrijkste genoemd:

- Artikel 27h, derde lid, Wet op de kansspelen.
Momenteel wordt in deze bepaling de bevoegdheid om instemming te verlenen aan het besluit van de minister van Justitie voor de vestiging van een speelcasino aan de gemeenteraad toebedeeld. Aangezien het hier een eenmalige beslissing van een gemeentelijk bestuursorgaan betreft die bovendien een principiële karakter draagt, is besloten deze bevoegdheid niet over te hevelen naar het college van burgemeester en wethouders, maar deze bevoegdheid bij de gemeenteraad te laten. Een andere reden hiervoor is het gegeven dat de vestiging van een speelcasino een grote impact kan hebben op de leefomgeving.
- Artikel 1, eerste lid onder r en s, Woningwet en artikel 12b, derde lid, Woningwet In deze bepalingen van de (nieuwe) Woningwet wordt respectievelijk bepaald dat de gemeenteraad de onafhankelijke leden van de welstandscommissie en de stadsbouwmeester benoemt en de welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester eenmaal per jaar een verslag aan de gemeenteraad voorlegt van de verrichte werkzaamheden. Het kabinet heeft besloten om deze bevoegdheden niet aan het college van burgemeester en wethouders over te hevelen. In het systeem van de (nieuwe) Woningwet is namelijk uitdrukkelijk besloten om de gemeenteraad een centrale rol te laten vervullen bij het welstandstoezicht. Overheveling van deze bevoegdheden aan het college van burgemeester en wethouders, zou een doorkruising betekenen van het recent gewijzigde welstandsregime zoals vastgelegd in de Woningwet.
- Artikel 430a Wetboek van Strafrecht.
Op grond van deze bepaling heeft de gemeenteraad momenteel de bevoegdheid voor het aanwijzen van plaatsen voor ongeklede recreatie in de gemeente. Deze bevoegdheid wordt bij nader inzien niet aan het college van burgemeester en wethouders overgeheveld aangezien deze bevoegdheid in bepaalde gemeenten een zodanig levensbeschouwelijk karakter draagt, dat de gemeenteraad daarover moet beslissen en niet het college.
- Artikel 79 Onteigeningswet.
Deze bepaling stelt dat de gemeenteraad bevoegd is tot het nemen van een onteigeningsbesluit. Deze beslissing kan van een zodanig gewicht zijn, dat gekozen is om ook deze bevoegdheid bij de gemeenteraad te laten en niet over te hevelen naar het college van burgemeester en wethouders.
- Artikel 18 Wet vervoer gevaarlijke stoffen.
De gemeenteraad heeft op grond van deze bepaling de bevoegdheid om wegen of weggedeelten voor het vervoer van gevaarlijke stoffen aan te

- wijzen. Het betreft hier besluitvorming rond een voor burgers en politici zeer gevoelig onderwerp. Een sterke democratische legitimatie is dan ook gewenst. Om deze reden is de gemeenteraad en niet het college van burgemeester en wethouders bevoegd om het besluit te nemen.
- Artikel 3, eerste lid, Winkeltijdenwet Deze bepaling regelt dat de gemeenteraad een verordening kan vaststellen waarin de mogelijkheid wordt geopend dat winkels op zondagen open zijn. Het college bepaalt vervolgens welke zondagen de winkels open mogen zijn. De uitoefening van deze bevoegdheid kan in bepaalde gemeenten grote levensbeschouwelijke bezwaren tot gevolg hebben. Voorts betreft het hier een kaderstellende bevoegdheid. Gelet op deze twee argumenten is gekozen om de huidige regeling niet te wijzigen.
 - In zowel artikel 20a, eerste lid, Wegenverkeerswet en artikel 1, vijfde lid, Boswet wordt aan de gemeenteraad de bevoegdheid toebedeeld om de grenzen van de bebouwde kom vast te stellen. Deze bevoegdheid heeft in de wetgeving diverse gevolgen. Zo kan onder andere worden gewezen op artikel 11 Wet vervoer gevaarlijke stoffen waarin het begrip «bebouwde kom» van belang is voor het al dan niet toelaatbaar zijn van het vervoer van gevaarlijke stoffen binnen de bebouwde kom. Het betreft hier daarom in feite een kaderstellende bevoegdheid aangezien de uitoefening van andere bevoegdheden ermee samenhangt. Gelet hierop zal deze bevoegdheid niet aan het college van burgemeester en wethouders worden overgeheveld.

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

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

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer te zenden.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 20 december 2002, no. W04.02.0429/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Artikel VII, onderdeel B, vervangen door: In artikel 47, eerste lid, wordt «de besturen» vervangen door: de colleges van burgemeester en wethouders. Tevens «die besturen» vervangen door: die colleges.
- In artikel VII, onderdeel C, de zinsnede «en wordt «die besturen» vervangen door «die colleges»» laten vervallen.
- In artikel VII, onderdeel E, aanvullen met: In datzelfde artikel invoegen voor «de gemeente waaraan»: het college van burgemeester en wethouders van.
- Om verwarring te voorkomen, in artikel 42, tweede lid, derde volzin, van de Mediawet, «zij» niet vervangen door «het», maar door «het college» (artikel XIII). In artikel 43, tweede lid, van de Mediawet, de woorden «naar haar oordeel» vervangen door: naar zijn oordeel.
- Aan artikel XX, onderdeel T, onder 1, toevoegen: Tevens «besluit dat deze» vervangen door: besluiten dat deze.
- In artikel XXXIV de zinsnede «door het bestuur van een gemeente» vervangen door: door het college van burgemeester en wethouders van een gemeente .
- In artikel XXXVIII, onderdeel B (artikel 6, eerste lid, van de Planwet verkeer en vervoer) «naar hun oordeel» vervangen door: naar zijn oordeel.
- Aan artikel XLIV, onderdeel B, toevoegen: 3. In het vierde lid wordt «den raad» vervangen door: het college van burgemeester en wethouders.
- In artikel XLIV, onderdeel D, kunnen de woorden «van de gemeente» steeds vervallen.
- In artikel XLVII de zinsnede «en wordt «haar» vervangen door «hun»» vervangen door: en wordt «haar grondgebied» vervangen door «het grondgebied van de gemeente».
- In artikel LXIV, onderdeel B (artikel 14, vierde lid, van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten) de woorden «van de gemeente» laten vervallen.
- In artikel LXXXI, tweede en derde lid, de woorden «van rechtswege» laten vervallen. In het tweede lid de term «mandaatbesluiten» specificeren (bijvoorbeeld door deze te vervangen door: besluiten tot het geven van mandaat aan het college van burgemeester en wethouders). In het vierde lid de zinsnede «die zijn vastgesteld door het gemeentebestuur» laten vervallen. In het zesde lid «is van overeenkomstige toepassing» vervangen door: zijn van overeenkomstige toepassing.