

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

Algemeen deel	2	Hoofdstuk 6 De burgemeester	63
Hoofdstuk 1 Inleiding	2	6.1. Versterking van de positie van de burgemeester noodzakelijk	63
1.1. Het belang van dualisering voor de lokale democratie	2	6.2. Nieuwe bevoegdheden van de burgemeester	64
1.2. Dualisering en Grondwet	6	Hoofdstuk 7 De rekenkamer	66
1.3. Voorgeschiedenis en samenhang met andere wetsvoorstellen	8	7.1. De wenselijkheid van een gemeentelijke rekenkamer	66
1.4. Structuur en cultuur	11	7.2. Samenstelling van de rekenkamer	67
1.5. Reacties op het voorontwerp van wet	12	7.3. De gemeenschappelijke rekenkamer	68
1.6. Opbouw van de memorie van toelichting	17	7.4. Taak en bevoegdheden van de rekenkamer	70
1.7. Overzicht van de inhoudelijke veranderingen in de Gemeentewet als gevolg van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur	18	Hoofdstuk 8 De commissies	72
Hoofdstuk 2 De gemeente als politieke institutie	19	8.1. Het commissiestelsel in gedualiseerde verhoudingen	72
Hoofdstuk 3 Vormgeving van een dualistisch stelsel in de systematiek van de Gemeentewet	22	8.2. Raadscommissies	73
3.1. De structuur van de Gemeentewet	22	8.3. Bestuurscommissies	74
3.2. Gemeentelijke bestuursorganen	22	8.4. Deelgemeentebesturen	76
3.3. Andere nieuwe elementen	23	Hoofdstuk 9 Het ambtelijk apparaat	78
3.4. Duidelijker rollen van de gemeentelijke bestuursorganen	23	9.1. Het ambtelijk apparaat in een gedualiseerd stelsel	78
3.5. De burgemeester als bewaker van het collegiaal bestuur	24	9.2. Ondersteuning van de raad door het ambtelijk apparaat	79
Hoofdstuk 4 De raad	25	9.3. De raadsgriffier	80
4.1. De positie van de raad in het algemeen	25	9.4. De positie van de secretaris	82
4.2. Versterking van de verordenende bevoegdheid	26	9.5. De aanstellingswijze van de secretaris en de andere gemeentelijke hoofdambtenaren	83
4.3. Versterking van de controlerende functie	29	Hoofdstuk 10 Financiële gevolgen	84
4.4. Het recht van onderzoek van de raad	33	10.1. De omvang van de financiële gevolgen	84
4.5. Versterking van de financiële functie	38	10.2. Compensatie van de financiële gevolgen	84
4.6. De indenniteitsprocedure	46	Hoofdstuk 11 Inwerkingtreding	84
4.7. Kaderstelling door de raad	49	Artikelsgewijze toelichting	86
Hoofdstuk 5 Het college van burgemeester en wethouders	50	Bijlage Doorwerking van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur in de integrale tekst van de Gemeentewet ¹	
5.1. Ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap	50		
5.2. Dualisering van de bestuursbevoegdheden	57		
5.3. Versterking van het collegiaal bestuur	61		

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Het belang van dualisering voor de lokale democratie

Dit wetsvoorstel strekt ertoe om binnen het bestaande grondwettelijk kader een zo groot mogelijke stap te zetten tot invoering van een formeel-dualistisch bestuursmodel in het lokaal bestuur. Het wetsvoorstel volgt daarbij in hoofdlijnen het advies van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie», zoals het kabinet heeft aangekondigd in zijn standpunt van 23 mei 2000 over dat advies (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42). Ik streef ernaar dit voorstel met ingang van de dag direct volgend op de eerstkomende raadsverkiezingen kracht van wet te laten krijgen, zodat het nieuwe stelsel met ingang van de komende raadsperiode effectief kan worden.

De kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door de ontvlechting van enerzijds de positie van de raad en anderzijds die van het college. Dit gebeurt door een scheiding aan te brengen in de samenstelling, de functies en de bevoegdheden van raad en college. Er wordt een incompatibiliteit gevestigd tussen het raadslidmaatschap en het wethouderschap, waarbij tevens de mogelijkheid wordt geopend om ook niet-raadsleden tot wethouder te benoemen. De bestuursbevoegdheden worden, met uitzondering van de autonome bestuursbevoegdheid die krachtens de Grondwet de raad toebehoort, bij het college geconcentreerd. De verordenende en controlerende bevoegdheden van de raad worden versterkt door codificatie en uitbreiding van zijn bevoegdheden en door de verplichte invoering van een gemeentelijke rekenkamer.

Met de invoering van een dualistisch bestuursmodel wordt de consequentie getrokken uit een gestage ontwikkeling in dualistische richting die de bestuurspraktijk reeds vele decennia laat zien. Het monistische bestuursmodel zoals dat sinds de grondwetsherziening van 1848 en de totstandkoming van de eerste gemeentewet in 1851 is geïntroduceerd en waarvan de uitgangspunten sindsdien ongewijzigd zijn gebleven, staat reeds sinds het begin van de vorige eeuw bloot aan maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen die een steeds grotere discrepantie hebben doen ontstaan tussen de formele kenmerken van het gemeentewettelijke model en de bestuurlijke werkelijkheid.

De voortdurende groei van de overheidstaak en de daarmee verband houdende centralisatietendensen, leidend tot verschraling van de klassieke autonomie en de stormachtige toename van het medebewind, hebben ingrijpende en blijvende gevolgen gehad voor de rolverdeling en de feitelijke machtsverhouding tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders. De uit het monisme voortvloeiende ondergeschiktheidsrelatie tussen de raad als algemeen bestuur en hoogste orgaan (hoofd) van de gemeente en het college van burgemeester en wethouders als dagelijks bestuur, is theoretisch nog steeds uitgangspunt maar is reeds lang geen praktijk meer. De groeiende omvang van de gemeentelijke bestuurstaak alsmede de rechtstreekse toekenning aan het college van medebewindsbevoegdheden door de bijzondere wetgever, hebben de raad uit het centrum van de bestuurlijke activiteit verdrongen en hebben ertoe geleid dat het college meer en meer de plaats van de raad als beleidsbepalend orgaan van de gemeente heeft overgenomen. De bestuurlijke functie van de raad, die in het gemeentewettelijk stelsel van Thorbecke de basis van zijn positie als hoogste orgaan (hoofd) van de gemeente vormde en die het uit de raad gevormde college als uitvoerder

van de door de raad genomen besluiten in een van de raad afgeleide positie plaatste, is bijgevolg steeds verder afgekald, waardoor wezenlijk andere bestuurlijke verhoudingen zijn ontstaan. Het college heeft gaandeweg een bestuurlijk overwicht verworven met als gevolg dat de raad, zijn hoofdschap ten spijt, op zijn beurt meer en meer in een afhankelijkheidsverhouding tot het college is komen te staan.

Geconfronteerd met deze dualistische ontwikkeling, heeft de gemeentewetgever steeds opnieuw getracht om deze te integreren in het institutionele stelsel met handhaving van het monistisch uitgangspunt. Zo ook bij de jongste herziening van de gemeentewet, die in 1994 haar beslag heeft gekregen. Dat heeft geresulteerd in de geleidelijke introductie van dualistische elementen – zij het schoorvoetend, omdat zij in zekere zin wezensvreemd zijn aan het stelsel – zoals de uitbouw van een controle- en verantwoordingsrelatie tussen raad en college met als culminatiepunt de introductie van de vertrouwensregel in 1948. Daarmee erkende de gemeentewetgever de onomkeerbaarheid van de feitelijke ontwikkeling en poogde hij recht te doen aan een rolverdeling tussen college en raad die meer en meer de trekken was gaan vertonen van een rolverdeling die bestaat tussen regering (bestuur) en parlement (controle).

Tegelijkertijd heeft de gemeentewetgever echter door de introductie van nieuwe instrumenten geprobeerd het monistisch uitgangspunt van het stelsel overeind te houden door de raad, althans in formele zin, mogelijkheden te bieden verloren terrein terug te winnen en zijn hoofdschap te bewaren. Daarmee werd de institutionele vervlechting die eigen is aan een monistisch stelsel, en die pregnant tot uiting komt in het gegeven dat de leden van het dagelijks bestuur voortkomen uit het algemeen bestuur en daarvan ook lid blijven, niet alleen gehandhaafd maar tevens versterkt. Als illustratie hiervan kan worden gewezen op artikel 148 van de in 1994 in werking getreden herziene Gemeentewet, dat de raad de mogelijkheid geeft bij verordening beleidsregels vast te stellen waarmee de andere organen van de gemeente rekening moeten houden bij de uitoefening van bij of krachtens de wet verleende bevoegdheden. Aldus zou de raad zijn rol als beleidsbepalend orgaan van de gemeente nieuw leven kunnen inblazen. Een tweede voorbeeld dat eveneens de laatste herziening van de gemeentewet betreft, is het schrappen van de opsomming van taken die tot het dagelijks bestuur behoren. Door het schrappen van die opsomming en krachtens het grondwettelijk en gemeentewettelijk uitgangspunt dat alle taken die niet door de wet aan een ander orgaan zijn toegekend bij de raad berusten, is het onder de huidige wet denkbaar dat de raad taken die vroeger tot het dagelijks bestuur werden gerekend aan zich trekt.

Geconstateerd moet worden dat beide soorten ingrepen – enerzijds de introductie van dualistische elementen als erkenning van de toegenomen bestuurlijke zelfstandigheid van het college en anderzijds de introductie van nieuwe raadsbevoegdheden teneinde het monistisch uitgangspunt opnieuw invulling te kunnen geven – tegen elkaar in kunnen werken. Dualisme gaat uit van een afstand tussen raad en college in een zekere gelijkwaardigheid en dus van een scheiding van verantwoordelijkheden. Monisme daarentegen gaat uit van een institutionele vervlechting van de posities van raad en college en dus van een hiërarchische verknoping van verantwoordelijkheden. Daardoor is niet alleen sprake van een steeds scherper geworden discrepantie tussen norm en feit, maar ook van toenemende innerlijke tegenstrijdigheid in het stelsel die zich bij de raad het sterkst doet gevoelen. Bij hem komen de bestuursfunctie en de controle daarop samen waardoor rolverwarring optreedt. Voor de wethouders geldt omgekeerd dat zij, althans in theorie, als raadslid het collegebeleid mede controleren. De bestuurlijke functie van de raad vormt institutioneel gezien het fundament van zijn positie, doch deze functie is hoewel formeel

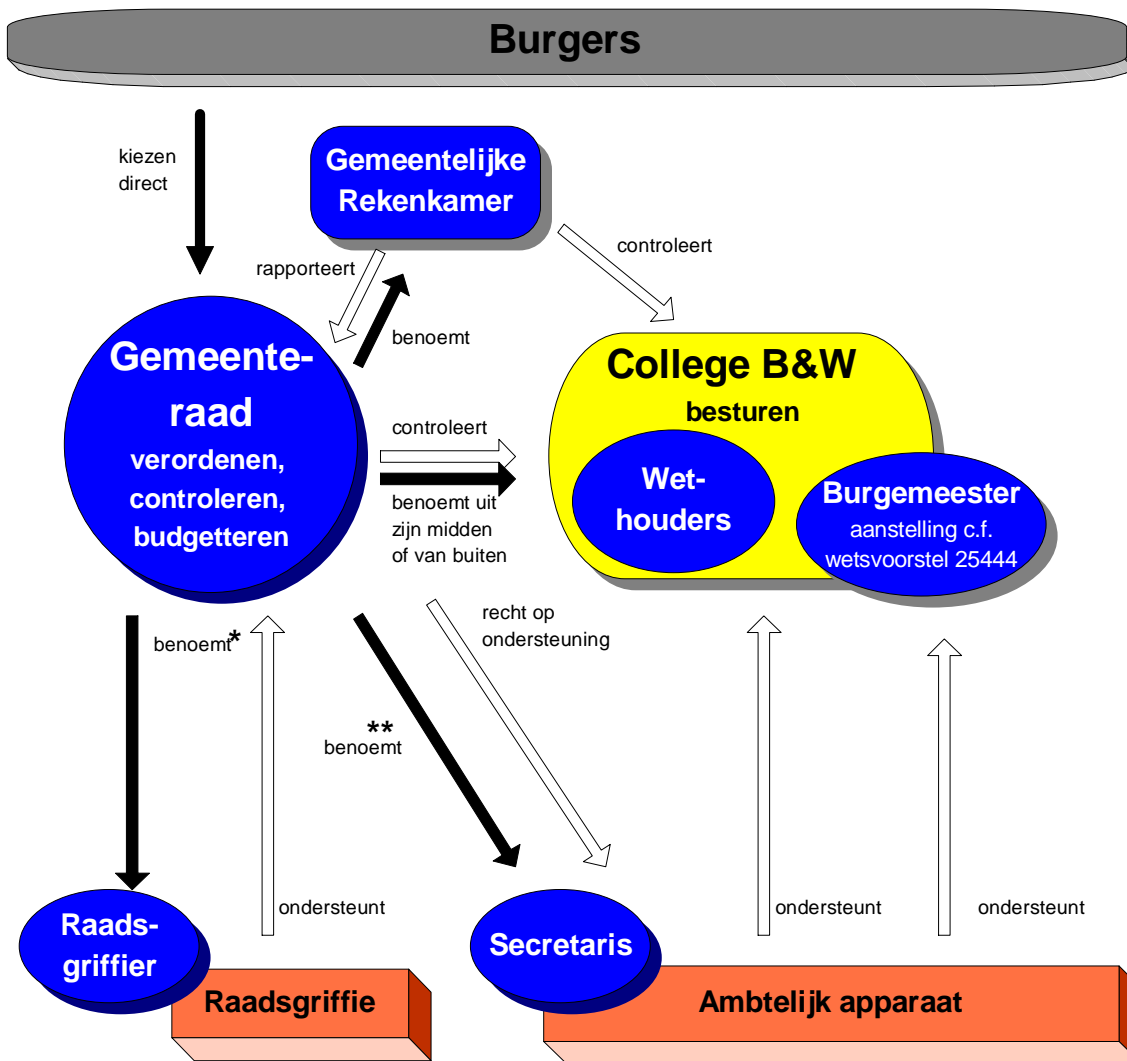
nog steeds aanwezig, materieel non-existent geworden. Ik meen dat deze bestuurlijke werkelijkheid in de regelgeving niet langer genegeerd mag worden. De raad noch het college zijn daarbij gebaat. Het streven van de gemeentewetgever de raad instrumenten aan te reiken in de hoop dat hij daarmee zijn beleidsbepalende rol als hoofd van de gemeente invulling kan geven is, tot zijn uiterste consequentie doorgevoerd tenslotte niet effectief gebleken.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de raad en het college is diffuus geworden. Een zinvol en vruchtbaar politiek-bestuurlijk samenspel tussen raad en college is daardoor meer en meer in het gedrang gekomen. Dit heeft mede geleid tot een overwegend interne gerichtheid van de lokale politieke besluitvorming, omdat een concurrentieverhouding is ontstaan tussen twee organen die beide op goede gronden aanspraak maken op het primaat in de besluitvorming. Dat heeft in het bijzonder voor de raad nadelige gevolgen, omdat de keuze tussen enerzijds zijn bestuurlijke functie en anderzijds zijn controlerende functie het karakter heeft gekregen van een permanent dilemma. De raad blijft daardoor in zijn positiebepaling hinken op twee gedachten. Dat is bedreigend voor de vitaliteit en herkenbaarheid van de lokale democratie waarvan de raad als rechtstreeks door de bevolking gekozen orgaan de spil dient te zijn. De invoering van een formeel-dualistisch bestuursmodel zal aan dit dilemma een einde maken en duidelijkheid scheppen over de te onderscheiden functies en de daaruit voortvloeiende rolverdeling tussen de raad en het college. De lokale democratie zal daardoor aan vitaliteit en herkenbaarheid kunnen winnen, mits overigens ook aan andere voorwaarden wordt voldaan.

In dit verband moet worden gewezen op een andere, meer recente maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkeling, omdat die ontwikkeling de keuze voor een dualistisch model in de context van bovenstaande overwegingen krachtig ondersteunt, namelijk het interactief bestuur. Op steeds meer terreinen vindt een intensieve interactie tussen bestuur en samenleving plaats bij de vorming en uitvoering van het beleid. Deze ontwikkeling stelt nieuwe eisen aan de rol van de volksvertegenwoordiging, in het bijzonder van die op lokaal niveau, gelet op de korte afstand tussen bestuur en bestuurden.

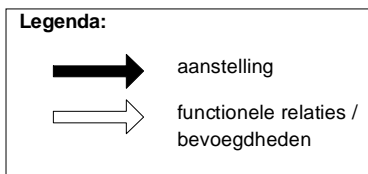
Het is van groot belang dat de raad zich als lokale volksvertegenwoordiging kan concentreren op de eisen die deze ontwikkeling aan hem stelt. Duidelijkheid over het karakter van zijn formele functies en de rollen die daaruit voortvloeien is daarvoor een eerste vereiste. Daarbij acht ik de controlefunctie van de raad in relatie tot het verschijnsel interactief bestuur essentieel om nieuwe vormen te vinden voor de invulling van zijn volksvertegenwoordigende en kaderstellende functies. In ons representatieve stelsel is de volksvertegenwoordiging geroepen in laatste instantie het publieke belang te definiëren in een tweezijdige relatie met enerzijds de burgers en anderzijds het bestuur. In het licht van het verschijnsel interactief bestuur, dat het bestuur ertoe prikkelt maximale speelruimte voor zichzelf te reserveren om «zaken te doen» met maatschappelijke actoren, brengt dit mee dat een zekere accentverschuiving optreedt van een inhoudelijke normering van het bestuur naar het bewaken van de kwaliteit van het bestuurlijk proces. De raad zal een essentiële rol moeten vervullen bij het bewaken van die kwaliteit met het oog op een evenwichtige benadering van alle relevante belangen.

Figuur 1: Schematische weergave bestuursmodel conform wetsvoorstel



* Facultatief

** Benoeming geschiedt op enkelvoudige voordracht van het college.
Als de raad een eigen griffier benoemt, wordt de secretaris door het college benoemd.



De bedoelde accentverschuiving heeft echter gevolgen voor beide kanten van de genoemde tweezijdige relatie. Zoals het bestuur verantwoording dient af te leggen aan de volksvertegenwoordiging dient de volksvertegenwoordiging op haar beurt zichtbaar te maken aan de burgers op welke wijze zij invulling heeft gegeven aan haar controlerende taak. De raad staat dan ook voor de taak nieuwe instrumenten te ontwikkelen om zijn

spilfunctie in het gemeentelijk bestuur te kunnen vervullen. Een controlepositie op afstand van het bestuur is daarvoor een eerste vereiste. Een kernbegrip in dit kader is het begrip «verantwoording». Regelgeving (verordenende bevoegdheid) en geld (budgetrecht) zijn belangrijke instrumenten in handen van de raad om vooraf kaders te stellen aan het college beleid en en dit beleid achteraf te controleren. Daarnaast zijn ook politiek-bestuurlijke instrumenten waarover de raad beschikt om verantwoording door het college over het gevoerde bestuur af te dwingen (zie hiervoor het onderdeel «Materiële kaderstelling» in paragraaf 4.7.).

1.2. Dualisering en Grondwet

De grondwettelijke regeling inzake het gemeentelijk bestuur is tamelijk summier. Zij bevat enkele kernpunten en laat de wetgever een grote vrijheid tot nadere invulling. Kernpunten van de uit 1848 daterende grondwettelijke regeling zijn dat de gemeente een eigen huishouding toekomt (artikel 124) en dat de raad het belangrijkste orgaan van de gemeente is (artikel 125, eerste lid). De uitwerking van de positie van de raad als «hoofd van de gemeente» geschiedt in de wetgeving. De belangrijkste grondwettelijke nadere bepaling is artikel 127, dat de verordenende bevoegdheid in beginsel bij de raad legt. Verder is nog van belang er op te wijzen dat de raad ingevolge artikel 124, eerste lid, de autonome bestuursbevoegdheid toekomt, hoewel dit sinds 1983 niet meer expliciet tot uitdrukking is gebracht. In het kader van de in dit wetsvoorstel geregelde dualisering is de vraag aan de orde of het grondwettelijk begrip «hoofd van de gemeente» implicaties heeft voor de inrichting van het lokaal bestuur en zo ja welke. De regering is van oordeel dat de Grondwet de wetgever niet verplicht het lokale bestuursmodel op een bepaalde wijze in te richten. Wel verplicht de Grondwet de wetgever het lokale bestuursstelsel zo in te richten dat de raad materieel invulling kan geven aan de centrale positie die hem door de grondwetgever in het lokale bestuursmodel is toebedacht.

Uit de grondwetsherziening van 1848 waarbij het gemeentelijk bestuur op een nieuwe basis werd gestoeld, blijkt dat het bij die herziening in de Grondwet vastgelegde hoofdschap van de raad moet worden gezien als een uitdrukking van de bijzondere plaats die de raad als gekozen volksvertegenwoordiging in het lokaal bestuur toekomt. De Staatscommissie citeert in haar eindrapport (blz. 48) het verslag van de Staatscommissie Thorbecke inzake de aanbieding van haar voorstel voor de bepalingen «Van de Staten der provincien en de plaatselijke gemeentebesturen». Volgens dat verslag hebben de bepalingen voornamelijk ten doel:

«Vooreerst: aan het hoofd der provincie en plaatselijke gemeente eene wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij te brengen;
Ten andere: de kiemen te leggen eener zodanige inrigting der provinciale en plaatselijke regeringen, dat zij, de inwendige huishouding onder behoorlijk toezigt, zelfstandig regelende en besturende, tevens, in algemeene belangen, geschikte werktuigen van rijksbestuur zijn;
Ten derde: de rijkswetgever te verpligten, dat hij volgens deze beginselen de provinciale en gemeentelijke lichamen formere, en alzoo voor den hoofdleden van den staat, in harmonie met het geheel, een stelsel en ene zekerheid van regt sceppe, die tot hiertoe ontbraken.»

Hieruit blijkt dat democratisering van het lokaal bestuur de hoofddoelstelling van de grondwetswijziging was en dat het hoofdschap van de raad uitdrukking geeft aan de notie dat de raad als (enig) rechtstreeks gekozen orgaan van de gemeente de eindverantwoordelijkheid toekomt in het lokale bestuur. Door de raad aan het hoofd te stellen en hem regeling en bestuur van de gemeentelijke huishouding over te laten, werd grond-

wettelijk vastgelegd dat de uitoefening van deze bevoegdheden door hem moesten worden gelegitimeerd. Dit fundamentele democratisch uitgangspunt heeft vanaf de gemeentewet van 1851 vorm gekregen in een monistisch bestuursmodel dat ervan uitging dat de raad ook zelf in hoofdzaak de lokale bestuursbevoegdheden uitoefende, hetgeen in de maatschappelijke en bestuurlijke omstandigheden van destijds ook mogelijk was. De burgemeester zou als voorzitter van de raad, bijgestaan door enkele raadsleden, zorg dragen voor de uitvoering van raadsbesluiten.

Aan de grondwettelijke positie van de raad werd door sommigen aanvankelijk een zo strikte uitleg gegeven dat bij de totstandkoming van de gemeentewet in 1851 de vraag rees of een deel van het bestuur – het dagelijkse – wel mocht worden opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders dat in de Grondwet van 1848 niet eens werd genoemd, net zomin overigens als aan de burgemeester die uitsluitend als raadsvoorzitter in het grondwettelijk vizier kwam.

In deze constellatie was de positie van de raad een eenduidige. Alle gemeentelijke bevoegdheden vonden in hem hun oorsprong. De bevoegdheidsuitoefening werd door hem gelegitimeerd omdat hij zelf de bevoegdheid uitoefende dan wel omdat, als het de uitvoering van taken betrof die tot het dagelijks bestuur behoorden, de bevoegdheidsuitoefening onder zijn gezag plaatsvond door het college van burgemeester en wethouders dat als eerste commissie uit de raad fungeerde. Bovendien was de positie van de gemeente in het binnenlands bestuur nog overzichtelijk. De bevoegdheidsdomeinen van rijk, provincie en gemeente waren in hoge mate gescheiden. De eigen huishouding van de gemeente werd nog nauwelijks begrensd door hogere regelgeving.

Het in 1851 in de eerste gemeentewet vastgelegde gemeentewettelijke model is sindsdien door maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen onder druk komen te staan. De aanvankelijk exclusieve positie van de raad als concentratiepunt van de regelgevende en bestuurlijke activiteit van de gemeente is materieel meer en meer verschaald. Het steeds groter wordende taakgebied van de gemeente noopte tot taakverdeling tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders, terwijl het college door het toenemende medebewind niet langer uitsluitend over van de raad afgeleide bevoegdheden beschikte maar ook eigen wettelijke bevoegdheden kreeg.

Deze ontwikkeling heeft zich steeds verder doorgezet en heeft reeds vanaf het begin van de twintigste eeuw de vraag opgeroepen of een herverdeling van functies over de gemeentelijke bestuursorganen niet aangewezen zou zijn om de raad in staat te stellen zijn positie als hoofd van het lokaal bestuur werkelijk inhoud te kunnen (blijven) geven. Het rapport van de Staatscommissie (hoofdstuk 3) laat zien dat in die discussie het bestuurlijk primaat van de raad, hozeer dat ook in de loop der tijd een louter formeel karakter heeft gekregen, als referentiepunt is blijven fungeren voor de aspiraties van de gemeentewetgever bij de invulling van de positie van de raad. De opgave die de gemeentewetgever zich na 1851 steeds opnieuw stelde, was om de aan het bestuurlijk primaat inherent geachte beleidsbepalende rol van de raad te herstellen. Deze pogingen hebben echter maar een beperkt effect gesorteerd en in ieder geval de ontwikkeling naar een steeds dominanter wordende bestuurlijke rol van het college van burgemeester en wethouders, mede door toedoen van de politisering (meerderheidscolleges), de groei en professionalisering van het ambtelijk apparaat en, meer recent, interactief bestuur niet kunnen keren. In de vorige paragraaf is beschreven hoe de pogingen van de gemeentewetgever tot herstel van het bestuurlijk primaat van de raad hebben geleid tot een steeds verdere vervlechting van de posities van raad en college.

De hiervoor geschetste ontwikkelingen hebben het uit 1851 daterende monistische bestuursmodel, waarin de ondergeschiktheidsrelatie tussen raad en college van burgemeester en wethouders centraal staat, opengebrouwen. Het college is meer en meer in een bestuurlijk dominante positie jegens de raad komen te verkeren. Dienovereenkomstig is de formeel-monistische bestuursstructuur die was geënt op een autonoom en exclusief aan de raad toebehorend bevoegdheidsdomein, langzaam maar zeker achterhaald. Onder handhaving van de monistische basisstructuur zijn dualistische elementen geïntroduceerd om raadsinvloed ten aanzien van de uitoefening van het groeiende medebewind mogelijk te maken. Aldus is een gecompliceerd gemengd model ontstaan waarin wordt vastgehouden aan een uitgangspunt dat onvoldoende spoort met de huidige bestuurlijke werkelijkheid.

Waar aanvankelijk het formeel-monistische stelsel werd beredeneerd vanuit de lokale autonomie – vooral daarin kwam destijds het hoofdschap van de raad tot uitdrukking – is uiteindelijk het medebewind een structurende en bepalende factor geworden in het functioneren van het lokale bestuursstelsel. Dat noopt ertoe de consequenties van deze ontwikkeling ook in institutionele zin te trekken. Daarbij moet worden bedacht dat ook een dualistisch stelsel met een enkelvoudige kiezerslegitimatie – uitsluitend het algemeen vertegenwoordigend orgaan wordt rechtstreeks gekozen – is gebaseerd op het uitgangspunt dat de uitoefening van bestuursbevoegdheden is terug te voeren op de instemming van het vertegenwoordigend orgaan. Anders dan in een meer monistisch stelsel waarin deze instemming in formele zin wordt gegarandeerd door de institutionele ondergeschiktheid van de executieve aan het algemeen vertegenwoordigend orgaan, moet deze instemming in een meer dualistische verhouding materieel door politieke beïnvloedings- en verantwoordingsmechanismen worden gerealiseerd. Dit impliceert dat de eindverantwoordelijkheid van de raad, tot uitdrukking gebracht in het grondwettelijk begrip «hoofd van de gemeente», volledig in een dualistisch model tot gelding kan worden gebracht.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt binnen de ruimte die de Grondwet de wetgever laat, het lokale bestuursmodel meer in overeenstemming met de hiervoor geschetste ontwikkelingen en schept daarmee, in institutioneel opzicht althans, de voorwaarden die de raad in staat stellen aan zijn hoofdschap materieel invulling te geven.

1.3. Voorgeschiedenis en samenhang met andere wetsvoorstellen

Voorgeschiedenis

Bij menig voorstel tot vernieuwing van de bestuurlijke inrichting van gemeenten en provincies dat in het recente verleden werd gedaan, is het effect daarvan op het monistische dan wel dualistische karakter van die bestuurlijke inrichting aan de orde gesteld. Het is van belang hier in herinnering te roepen dat sinds 1990 in opeenvolgende regeerakkoorden het voornemen is vastgelegd om mogelijk te maken dat wethouders van buiten de raad zouden kunnen worden benoemd. Dat dit voornemen in de voorbije periode niet tot wetgeving heeft geleid is mede te verklaren uit het feit dat, hoewel duidelijk was in welke richting vernieuwing nodig was, toch aarzeling bleef bestaan ten aanzien van de consequenties van een dergelijke maatregel voor de samenhang en het evenwicht in het lokale bestuursmodel. Die aarzeling heeft de discussie over de verschillende elementen van daartoe strekkende voorstellen bepaald, zoals de vraag of de gemeentewetgever dit zou moeten voorschrijven dan wel de keuze aan de raad zou moeten overlaten, evenals de vraag of er uitsluitend zoge-

noemde homogene colleges zouden mogen bestaan dan wel ook niet-homogene colleges zouden kunnen worden gevormd.

In dit verband dient gewezen te worden op het advies «Op de grens van monisme en dualisme» dat de Raad voor het openbaar bestuur in november 1997 op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken uitbracht naar aanleiding van een motie-Te Veldhuis waarin de regering werd gevraagd alle pro's en contra's van monisme en dualisme op provinciaal en gemeentelijk niveau te inventariseren (Kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 136). De motie werd ingediend tijdens de behandeling van een notitie over onder meer de wethouder-niet raadslid en de aanstellingswijze van de burgemeester. Het advies van de Raad voor het openbaar bestuur maakte duidelijk dat de grenzen van het bestaande formeel-monistisch bestuursmodel door de feitelijke ontwikkelingen in zicht waren gekomen.

Zoals aangekondigd in het regeerakkoord, is bij koninklijk besluit van 30 september 1998 de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» ingesteld onder voorzitterschap van prof. mr. D.J. Elzinga. De opdracht aan de Staatscommissie was om vóór 1 januari 2000 advies uit te brengen over de wijze waarop de dualisering van het lokaal bestuursmodel vormgegeven kan worden, inclusief de juridische aspecten en overige consequenties, daarbij in ieder geval beziende:

- a. hoe de eventuele invoering van de gekozen burgemeester zich daartoe zou verhouden en welke juridische en andere consequenties daaraan verbonden zouden zijn;
- b. de combinatie of spreiding van verkiezingen.

De instelling van een Staatscommissie kwam voort uit de wens om tot een integrale benadering te komen ten aanzien van wenselijk geachte wijzigingen in de inrichting van het gemeentelijk bestuur. Het was, gelet op bovenstaande beschouwing over de noodzaak van dualisering, derhalve niet de vraag *of* tot verdergaande dualisering moest worden overgegaan maar *hoe*. De Staatscommissie kreeg in lijn daarmee de opdracht zich over de wijze van vormgeving van de dualisering van het lokaal bestuur uit te spreken. In overeenstemming met die integrale benadering zijn alle uit het advies van de Staatscommissie voortvloeiende voorstellen in dit wetsvoorstel samengebracht.

Samenhangende wetsvoorstellen en andere initiatieven

In relatie tot het advies van de Staatscommissie en dit daaruit voortvloeiende wetsvoorstel zijn de volgende andere wetgevingstrajecten en maatregelen van betekenis.

1. De inzet van het kabinet bij het scheppen van voorwaarden voor een proces van op dualisering gerichte cultuurverandering bij gemeenten en provincies is verwoord in het Plan van Aanpak inzake de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie.¹ Over de voortgang van de Vernieuwingsimpuls wordt de Tweede Kamer jaarlijks geïnformeerd. Begin april is de eerste voortgangsrapportage uitgebracht².
2. Een nog in te dienen wetsvoorstel tot wijziging van medebewindswetten inzake toekenning van bestuursbevoegdheden in medebewindswetgeving aan het college van burgemeester en wethouders en eventuele verordenende bevoegdheden aan de raad. Thans worden deze bestuursbevoegdheden ook wel aan de raad of aan het gemeentebestuur toegekend. Een concept-wetsvoorstel zal in het najaar van 2001 naar de VNG worden gezonden voor advies. Het gaat

¹ Bijlage bij brief d.d.15-08-2000 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, BW2000/U83243.

² BW2001/U63086.

daarbij zowel om bestuursbevoegdheden in bestaande medebewindswetten als in nieuwe, nog niet in werking getreden, medebewindswetten. De aanpassing van de laatste categorie wetten vergt een nauwkeurige procedurele afstemming.

3. Een nog in te dienen wetsvoorstel dualisering provinciaal bestuur. Dit voorstel – de evenknie van het nu voorliggende voorstel – wordt eveneens in het najaar van 2001 in procedure gebracht.
4. Een wetsvoorstel inzake toekenning van bestuursbevoegdheden in medebewindswetgeving aan het college van gedeputeerde staten en eventuele verordenende bevoegdheden aan provinciale staten. Dit wetsvoorstel betreft een aanzienlijk deel van de bij gedeputeerde staten te concentreren bestuursbevoegdheden. Een concept-wetsvoorstel terzake zal na de zomer van 2001 naar het IPO worden gezonden voor advies. Vervolgens kan indiening bij de Tweede Kamer nog hetzelfde jaar plaatsvinden. Het gaat daarbij zowel om bestuursbevoegdheden in bestaande medebewindswetten als in nieuwe, nog niet in werking getreden, medebewindswetten. De aanpassing van de laatste categorie wetten vergt eveneens een nauwkeurige procedurele afstemming.
5. De Wet financiering decentrale overheden (Stb. 2000, 587). Deze op 1 januari 2001 in werking getreden wet geeft voorschriften voor het financieringsbeleid van openbare lichamen, onder andere met betrekking tot het aantrekken van leningen en het treasurybeheer. Deze wet verplicht gemeenten verder een financierings- (of treasury) statuut op te stellen. In het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 (besluit van 19 januari 2001, Stb. 2001, 45) zijn hierover inmiddels enkele flankerende regels gegeven.
6. Een nieuw voorstel tot wijziging van artikel 131 van de Grondwet (Kamerstukken II 2000/2001, 27 551, nr. 2). Het voorstel strekt ertoe de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning aan de gewone wetgever over te laten. Dit voorstel is inmiddels bij de Tweede Kamer in behandeling. Er wordt naar gestreefd de eerste lezing nog in deze zittingsperiode van de Tweede Kamer te voltooien. Het eerdere voorstel tot schrapping van artikel 131 en dus strekte tot volstreekte deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning (Kamerstukken II 1997/98, 25 620, nr. 2), is ingetrokken.
7. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning Zoals in het meergenoemde kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie is aangegeven, is besloten dit wetsvoorstel te handhaven. Dit wetsvoorstel is inmiddels bij de Eerste Kamer in behandeling (Kamerstukken I 2000/2001, 25 444, nrs. 11–11c).
9. Een nog in te dienen voorstel tot modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Deze grondwetsherziening moet in ieder geval de grondwettelijke barrière wegnemen voor toekenning van de autonome bestuursbevoegdheid aan het college in plaats van de raad.
10. Een nog in te dienen wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling voor het extern klachtrecht voor gemeenten, provincies en waterschappen. De Commissie wetgeving algemene regels bestuursrecht heeft inmiddels een voorontwerp van

wet gepubliceerd. Hierin is voorzien in opneming van procedurele bepalingen inzake het extern klachtrecht in de Awb en van de institutionele bepalingen in de Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet.

11. Het voorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van bevoegdheden op regionaal niveau alsmede van de bevoegdheden van de Raad voor het Korps landelijke politiediensten (Kamerstukken II 2000/2001, 27 560, nr. 2). De Tweede Kamer heeft hierover inmiddels zijn verslag uitgebracht. Dit wetsvoorstel vloeit voort uit de hoofdlijnennotitie over de toekomst van het regionale politiebestedel «Bestel in balans» (Kamerstukken II 1999/2000, 26 661, nr. 1), waarin het kabinet zijn visie op de bestuurlijke organisatie van de regionale politie heeft gegeven. Onderdeel daarvan is versterking van de gemeentelijke betrokkenheid.
12. De notitie rechtspositie van politieke ambtsdragers in gemeenten en provincies (Kamerstukken II 2000/2001, 27 263, nr. 1). Deze notitie is inmiddels aan de Tweede Kamer toegezonden.

Verwezenlijking van het bovenstaande pakket betekent een flinke stap vooruit met de noodzakelijke vernieuwing van het Nederlandse decentrale bestuur. Daarbij gaat het om een weloverwogen mix van op het formele stelsel en op de politiek-bestuurlijke cultuur gerichte maatregelen. Op de verhouding tussen beide soorten hervormingen kom ik in de volgende paragraaf terug.

1.4. Structuur en cultuur

De in dit wetsvoorstel neergelegde wijzigingen van het gemeentelijk bestel zijn, hoewel enerzijds ingrijpend, anderzijds in hoge mate de consequentie van een reeds gegroeide dualistische praktijk. De vraag kan dan ook rijzen of de met het onderhavige wetsvoorstel beoogde effecten ook bereikt zouden kunnen worden door niet de structuur te wijzigen, maar te volstaan met op wijziging van de bestuurscultuur gerichte maatregelen.

Het is zeker mogelijk om een deel van de dualiserende maatregelen ook onder het huidige wettelijke stelsel te realiseren. In het kader van de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en lokale democratie» worden gemeenten daarom door middel van tal van instrumenten gestimuleerd om vooruitlopend op de invoering van het nieuwe wettelijke stelsel zelf al dergelijke maatregelen te nemen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de *Handreiking Dualistisch reglement van orde voor de gemeenteraad*. De *Profiel schets voor een fractie, raadslid en wethouder in een dualistisch stelsel* biedt politieke partijen een aantal handvatten om de consequenties van de dualisering voor hun rekrutering met het oog op de komende raadsverkiezingen en collegevorming te doordenken. Twee andere instrumenten uit de Vernieuwingsimpuls, het Project Duale Gemeenten en de Vernieuwingsnetwerken, geven gemeenten de mogelijkheid om over de gehele breedte van de gemeentepolitiek te experimenteren met onderdelen van het nieuwe stelsel.

Daarmee is echter tegelijkertijd ook de zwakte van deze benadering aangegeven. Niet gegarandeerd is dat alle gemeenten op deze manier de totstandkoming van meer dualistische verhoudingen bevorderen, terwijl bovendien slechts een deel van de door de regering gewenste veranderingen onder de huidige Gemeentewet tot stand kan worden gebracht. Met name de noodzakelijke ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap, vergt wijziging van de Gemeentewet. De door de Staatscommissie voorgestelde en door het kabinet goeddeels overgenomen vernieuwing van het lokale bestuursstelsel is kortom dusdanig

verstrekking dat zij slechts gedeeltelijk kan worden geaccommodeerd door het bestaande stelsel; zij vergt wijziging van de formele structuur.

Het voorgaande neemt niet weg dat het belang van cultuurverandering voor het welslagen van dualisering van het gemeentebestuur aanzienlijk is. Wil het nieuwe formele stelsel ook in de politiek-bestuurlijke praktijk van alledag goed werken, dan moeten de attitudes en werkwijzen van de betrokken actoren veranderen. Juist hiervoor is samen met de VNG het samenhangende pakket van flankerende maatregelen van de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en lokale democratie» ontwikkeld. Stelselwijziging en cultuurverandering zijn in deze visie niet elkaars alternatief, maar over en weer aanvullend. Dit betekent dat om de door de Staatscommissie en het kabinet noodzakelijk geachte hervorming van het lokale bestuur door te voeren niet uitsluitend met cultuurverandering kan worden volstaan, net zo min als alleen de voorgenomen stelselwijziging tot het beoogde eindresultaat zal leiden. Zowel wijziging van het formele in de Gemeentewet vastgelegde bestuursstelsel is nodig als cultuurverandering.

1.5. Reacties op het voorontwerp van wet

Algemeen

VNG, IPO, de Kiesraad en diverse gemeenten hebben gereageerd op het voorontwerp van wet dualisering gemeentebestuur. De reacties van de VNG, het IPO en de Kiesraad zijn als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegd.¹

De reacties hebben geleid tot een aantal waardevolle correcties en aanvullingen in de wetstekst en de memorie van toelichting. Ik ben de betrokken gemeenten en organisaties daarom zeer erkentelijk voor hun commentaar.

Verder blijkt dat bij de VNG, het IPO en enkele van de gemeenten die hebben gereageerd, steun bestaat voor de hoofdlijnen van de voorgestelde dualisering van het gemeentebestuur. Bij de VNG gaat deze steun echter gepaard met enige kritische kanttekeningen. Sommige gemeenten sluiten zich aan bij de kritiek van de VNG op de verplichting een rekenkamer in te stellen. In paragraaf 7.1. wordt deze verplichting nogmaals gemotiveerd. Overigens moet worden opgemerkt dat het IPO de verplichte rekenkamer steunt.

Enkele gemeenten hebben daarnaast fundamentele kritiek op de dualisering als geheel. Voor een weerlegging van deze kritiek verwijs ik naar de in deze memorie van toelichting opgenomen onderbouwing van de noodzaak het gemeentebestuur op meer dualistische leest te schoeien (zie paragraaf 1.1. en hoofdstuk 2).

In het onderstaande ga ik nader in op de commentaren van de VNG, het IPO en de Kiesraad. Daarnaast komen bepaalde kanttekeningen en suggesties nog aan de orde bij de toelichting op bepaalde aspecten dan wel artikelen van dit wetsvoorstel.

Het commentaar van de VNG

Hoewel de VNG in hoofdzaak instemt met het voorontwerp, plaatst zij toch ook enkele kritische kanttekeningen. De belangrijkste opmerkingen van de VNG en mijn reacties daarop betreffen de volgende punten:²

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Het VNG-advies bevat een bijlage met technisch commentaar. Dit commentaar blijft in deze matrix buiten beschouwing. Wel wordt verderop in de toelichting er in voorkomende gevallen naar verwezen.

Opmerking VNG:	Reactie:
Geen inzicht wordt geboden in de wijze waarop de raad zijn volksvertegenwoordigende rol moet waarmaken. Nadere invulling in het kader van Vernieuwingsimpuls.	Het wetsvoorstel creëert inderdaad slechts de randvoorwaarden waarbinnen de raad en de raadsleden zelf hun volksvertegenwoordigende rol moeten waarmaken. De Vernieuwingsimpuls kan bij dit laatste dienstig zijn.
Voorontwerp is een tussenstap in de ontwikkeling naar dualisme op lokaal niveau. Eerst na wijziging van de Grondwet kan het bestuurlijk primaat bij het college worden gelegd. Dit leidt tot enigszins gewrongen aandoende constructies in het ontwerp. De positie van de raad wordt hierdoor niet helder.	De grondwetsherziening is een zelfstandig onderdeel van de dualiseringsoperatie. Het wetsvoorstel schept de belangrijkste institutionele voorwaarden voor dualistische verhoudingen en is dus niet te beschouwen als een tussenstap.
Te veel zijn de verhoudingen op rijksniveau het voorbeeld geweest.	Op een aantal belangrijke punten is juist voor een van het Rijk afwijkende constructie gekozen (bijvoorbeeld geen deling van de verordenende bevoegdheid, geen ontbindingsrecht en geen recht van collegeleden om aan beraadslagingen van de raad deel te nemen).
Reactietermijn was te kort.	De reactietermijn was inderdaad niet lang. Het voorontwerp was echter een uitwerking van het al geruime tijd beschikbare kabinetsstandpunt. De VNG beschikte bovendien over nog niet officieel vastgestelde eerdere versies van het ontwerp. Overigens zijn een aantal gemeenten wel degelijk in staat geweest te reageren, waarbij enkele nuttige suggesties zijn gedaan.
Grote haast heeft tot weeffouten in het ontwerp geleid.	Onduidelijk is ook na lezing van het VNG-advies welke weeffouten worden bedoeld.
Langere termijn voor de effectuering van de structuurveranderingen is nodig, mede in samenhang met het proces van cultuurverandering.	Voorzien is in de mogelijkheid om bepaalde artikelen of onderdelen daarvan later in werking te laten treden, teneinde de gemeenten meer tijd voor invoering te geven. Daarnaast is er in het kader van de Vernieuwingsimpuls aandacht voor cultuurverandering, ook voor zover deze direct samenhangt met de invoering van het nieuwe stelsel, voor en na de inwerkingtreding.
De mogelijkheid van delegatie van de regelgevende bevoegdheid moet behouden blijven. Artikel 156 bevat geen sluitende regeling.	Opmerking is juist. Artikel 156 is aangepast.
Overheveling van de bevoegdheid besluiten te nemen tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen komt de controlerende functie van de raad niet ten goede en is daarom ongewenst. Bovendien leidt deze overheveling tot uitholling van het budgetrecht van de raad. Een specifieke kaderstellende bevoegdheid van de raad terzake is noodzakelijk.	Het betreft hier een typische bestuursbevoegdheid. Overheveling naar het college is daarom gewenst. De raad is hier, even goed als bij de uitoefening van andere bestuursbevoegdheden, in staat om door middel van een goed gebruik van zijn kaderstellende en controlerende bevoegdheden onwenselijk geacht collegebeleid bij te sturen. Een belangrijk instrument daarbij is de begroting, waarin financiële kaders voor het collegebeleid worden gesteld. Daarnaast beschikt de raad over politiek-bestuurlijke instrumenten om kaders te stellen aan het collegebeleid (zie paragraaf 4.7.). Waarom overheveling van deze bestuursbevoegdheid zou leiden tot uitholling van het budgetrecht, blijft onduidelijk in het VNG-advies. Zie hiervoor verder paragraaf 5.2.

Opmerking VNG:	Reactie:
De mogelijkheid voor de raad om beleidsregels te stellen ten aanzien van de uitoefening van medebewinds-bevoegdheden van het college (art. 148) moet blijven bestaan. Deze mogelijkheid past in de beoogde kaderstellende rol van de raad.	Het pleidooi van de VNG artikel 148 niet te schrappen overtuigt niet gelet op mijn argumenten deze bepaling te laten vervallen (zie paragraaf 4.2.).
Er wordt geen keuze gemaakt tussen het materieel of formeel verordeningsbegrip. De hierdoor ontstane verwarring wordt vergroot door de introductie van nieuwe rechtsfiguren met een onduidelijk rechtskarakter.	Het debat over het formeel of materieel verordeningsbegrip is voor de inrichting van het gemeentebestuur vooral theoretisch interessant. De praktische relevantie is gering. In het ontwerp worden – anders dan de VNG meent – geen nieuwe rechtsfiguren geïntroduceerd.
Ook niet-raadsleden moeten de mogelijkheid hebben raadscommissies voor te zitten.	Het openen van die mogelijkheid doet afbreuk aan het streven raadscommissies primair commissies van raadsleden te laten zijn, waarvan het werk in het verlengde ligt van dat van de raad. Het voorzitterschap van een raadscommissie is een te belangrijke functie om aan een niet-raadslid over te laten.
Wethouders moeten het recht hebben altijd in raadsvergaderingen aanwezig te zijn en aan de beraadslagingen deel te nemen.	Een dergelijk recht doet afbreuk aan het streven om de zelfstandige positie van de raad tegenover het college te versterken. De feitelijke verhouding tussen beide organen is ook in dit opzicht een andere dan die tussen Staten-Generaal en regering. De artikelsgewijze toelichting op artikel 21, tweede lid, is op dit punt aangevuld.
Onduidelijk is of de gemeentesecretaris toegang heeft tot – besloten – raadsvergaderingen.	Artikel 104 («De secretaris is in de vergadering van de raad en het college aanwezig») is ondubbelzinnig geformuleerd. Als besloten is tot aanstelling van een raadsgriffier geldt deze bepaling echter niet (art 107a, tweede lid, onderdeel c).
Het recht van initiatief en het recht van amendement zijn in de meeste gemeenten al geregeld in het reglement van orde van de raad.	Dat is op zich juist, echter daarbij zijn vaak drempels opgenomen. In het ontwerp ontbreken deze drempels, waardoor de bedoelde rechten gemakkelijker kunnen worden toegepast.
Het recht van interpellatie, het vragenrecht en het enquêterecht zijn overgenomen uit het landelijk model. Twijfel of het zinvol is deze rechten voor het gemeentelijk niveau over te nemen. De raad kan beter zelf op basis van het huidige artikel 169 de wijze van informatieverstrekking nader normeren.	De bedoelde rechten zijn niet ongewijzigd overgepland uit het landelijk model. Met name het enquêterecht is aangepast aan de specifiek lokale verhoudingen. Zonder expliciete wettelijke grondslag beschikt de raad niet over de instrumenten om het onderzoek de nodige scherpheid te geven. Het vragenrecht en het recht van interpellatie zijn dusdanig belangrijk voor de controlerende functie van de raad, dat laagdrempelige toekenning ervan in de Gemeentewet noodzakelijk is. Het onderzoeksrecht is op onderdelen aangepast naar aanleiding van het advies van de VNG (zie paragraaf 4.4.).
Onhelder is wie het bevoegd gezag over de raadsgriffier uitoefent.	Dat is de raad. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.
De regeling inzake benoeming van de secretaris is hybride en daarom niet langer op haar plaats.	Omdat de secretaris in het geval de raad niet heeft besloten tot aanstelling van een eigen griffier, ook de raad ondersteunt, is het gewenst ook de raad zeggenschap te geven over deze benoeming.

Opmerking VNG:	Reactie:
De verplichte afkoelingsperiode tussen de aanvaarding van een motie van wantrouwen tegen een wethouder en zijn ontslag is ten onrechte geschrapt. Deze afkoelingsperiode geeft de wethouder de mogelijkheid zich adequaat te verweren en voorkomt dat de raad te lichtzinnig tot ontslag besluit.	Uit de praktijk blijkt dat een motie van wantrouwen tegen een wethouder zelden uit de lucht komt vallen. Hij heeft daarom over het algemeen ruim de gelegenheid zich voor te bereiden op zijn verdediging. Om dezelfde reden heeft de raad alle tijd om zich te bezinnen op zijn handelswijze en de consequenties daarvan. Zie hiervoor verder de artikelsgewijze toelichting op artikel 50.
Het schrappen van de beroepsmogelijkheid tegen een ontslagbesluit van wethouders is ongewenst, gelet op het feit dat de deur naar de civiele rechter wordt opengezet.	De mogelijkheid van bestuursrechterlijke toetsing van een dergelijk ontslagbesluit betekent dat de bestuursrechter ook politiek-inhoudelijke afwegingen van de raad kan toetsen. Dat acht ik, in het voetspoor van de Staatscommissie, ongewenst. De burgerlijke rechter zal zich als restrechter meer-terughoudend opstellen.
De positie van de bezwaar- en beroepschriftencommissies is niet helder geregeld. Het betreft hier een adviescommissie, hetgeen ook in de wetstekst tot uitdrukking zou moeten komen.	De beroepschriftencommissie verdwijnt, terwijl voor de bezwaarschriftencommissie geen expliciete wettelijke grondslag nodig is.
De voorstellen inzake de financiële functie staan grotendeels op zichzelf en hebben weinig te maken met de voorstellen van de Staatscommissie.	De bedoelde voorstellen passen in het streven de budgettaire en controlerende functies van de raad te versterken en passen op die manier goed in de nagestreefde dualisering van het gemeentebestuur.
De voorstellen op het vlak van de financiële functie zijn te veel geënt op de situatie op rijksniveau, passen niet zonder meer bij het gemeentelijk niveau en houden bovendien te weinig rekening met de verschillen tussen gemeenten onderling.	Deze kritiek gaat voorbij aan een in brede kring gedeeld gevoel dat juist ten aanzien van bepaalde onderdelen van de financiële functie waarborgen moeten bestaan voor inzichtelijkheid en daarmee voor verantwoording en controle. Ten aanzien van de concrete vormgeving wordt gemeenten voldoende ruimte gelaten om de specifieke eigen omstandigheden tot hun recht te laten komen.
De verplichte gemeentelijke rekenkamer is in strijd met de gemeentelijke beleidsvrijheid. De rekenkamer moet facultatief zijn.	Zie de vier inhoudelijke redenen voor verplichtstelling, genoemd in paragraaf 7.1. Bovendien gaat het om een zeer belangrijk element in het gewenste bestuursstelsel van de gemeente. Dergelijke elementen zijn in de Nederlandse verhoudingen altijd een zaak van dwingend recht.
Leden van de rekenkamer moeten niet de ambtenarenstatus krijgen, maar die van politieke ambtsdrager.	Er is gekozen voor dezelfde status als de leden van de Algemene Rekenkamer hebben. Het voorstel biedt verder voldoende garanties voor de onafhankelijkheid van de rekenkamer.
Verplichte productbegrotingen worden afgewezen.	Het wetsvoorstel bevat geen regeling hieromtrent. Bij de volgende integrale herziening van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften zullen de bezwaren van de VNG worden afgewogen tegen de voordelen van een dergelijke begroting.
De vaststelling van de rechtspositie-reglementen dient naar het college te worden overgeheveld.	Omdat het college bevoegd gezag wordt, vloeit uit de Ambtenarenwet voort dat deze regelingen ook door het college worden vastgesteld. Zie hiervoor ook de artikelsgewijze toelichting op artikel VI.
Het is vanuit dualiseringsoogpunt juist dat de burgemeester, en niet het college, wordt belast met de voorbereiding van raadsvergaderingen.	Mede vanwege het advies van de Raad van State op dit punt is bij nader inzien besloten deze suggestie niet over te nemen.

Opmerking VNG:	Reactie:
Niet duidelijk is op welke wijze de burge-meester invulling moet geven aan de diverse nieuwe taken die hem zijn toebedacht.	Deze constatering is juist. Een dergelijke concrete invulling kan per definitie niet bij wettelijk voorschrift worden geregeld, maar moet in de praktijk gestalte krijgen. Daarbij kunnen lokale verschillen een grote rol spelen.

Het commentaar van het IPO

Het IPO is overwegend positief over het voorontwerp van wet, maar maakt niettemin ook deze enkele kritische opmerkingen. In de onderstaande matrix worden zijn belangrijkste opmerkingen alsmede mijn reactie daarop weergegeven.

Opmerking IPO:	Reactie:
Dualisering als zodanig leidt niet een beter functionerend bestuur en een grotere herkenbaarheid daarvan.	Deze analyse is juist. Dualisering creëert echter wel enkele noodzakelijke voorwaarden om tot de bedoelde verbetering te komen. Dit geldt ook voor het door het IPO gewenste herstel van het openbare debat. Door dualisering als zodanig vindt dat herstel niet plaats; hiervoor is ook cultuurverandering nodig.
Aandacht voor herindelingsgemeenten waar in maart 2002 geen raadsverkiezingen worden gehouden	Hierin is alsnog voorzien in de vorm van artikel XII tweede lid. In de artikelsgewijze toelichting bij deze bepaling is een en ander nader toegelicht.
Pleidooi voor deling verordenende bevoegdheid door raad en college, een en ander aan te vullen met een taakverwaarlozingsregeling voor het geval raad en college niet tot overeenstemming komen over in medebewindswetten gevraagde verordeningen.	Voor deling van de verordenende bevoegdheid is wijziging van de Grondwet nodig. Inhoudelijk is deze figuur echter niet gewenst, omdat hij te klakkeloos de specifieke verhoudingen tussen Staten-Generaal en regering transponeert naar het lokale niveau. In paragraaf 4.2. wordt deze afwijzing verder toegelicht.
Regeling opnemen voor tijdelijke vervanging van een wethouder door een raadslid, met mogelijkheid voor raadslid om na afloop van de vervanging weer terug te keren naar de raad.	De voorgestelde regeling is nogal gecompliceerd. Mijns inziens kan worden volstaan met vervanging door een ander collegelid. Ik heb de toelichting op dit punt aangevuld (zie de artikelsgewijze toelichting op artikel 51).
Vaststelling van de gedragscode voor de wethouders door de raad is een te grote inbreuk op de zelfstandige positie van het college.	Deze raadsbevoegdheid past in de algemene normstellende rol van de raad. De gedragscode voor wethouders is bovendien van belang als kader voor de controlerende functie van de raad ten aanzien van de integriteit van de wethouders.
Aandacht wordt gevraagd voor de verschijnings- en informatieplicht van oud-bestuurders en -ambtenaren die mogelijk al jaren geen band meer hebben met de gemeente.	Oud-bestuurders en -ambtenaren kunnen belangrijke informatie verstrekken voor een onderzoek. Afzwakking van de bevoegdheden van de raad op dat vlak is daarom niet gewenst. Ik ga er vanuit dat onderzoekscommissies prudent omgaan met hun bevoegdheden.
Het is gewenst dat er één accountantsverklaring voor specifieke uitkeringen komt.	Hoewel deze wens in principe sympathiek is, lijken aan honorering ervan praktische bezwaren in de weg te staan. De mate van gedetailleerdheid van de onderliggende medebewindswetten varieert namelijk nogal, hetgeen doorwerkt in de mate van noodzakelijke controle. Over enkele maanden brengt de visitatiecommissie specifieke uitkeringen haar rapport over dit onderwerp uit. In het kader van de algemene maatregel van bestuur ex artikel 213 zal aan deze problematiek ook aandacht worden besteed.

Opmerking IPO:	Reactie:
Wat is de relatie tussen de verplichting voor de accountant alle geconstateerde onrechtmatigheden te vermelden en de goedkeuringstolerantie van 1%.	Op dit punt is inderdaad enige spanning aanwezig. Door schrapping van het bijvoeglijk naamwoord «alle» in artikel 213, vierde lid, wordt hierin voorzien.
Omdat de laatste raadsvergadering voor het zomerreces veelal plaatsvindt in de eerste of tweede week van juli, is het gewenst de datum voor indiening van de rekening te vervroegen naar 15 juli in plaats van 1 juli.	Deze suggestie is overgenomen (art. 200, eerste lid).
Indien de indenniteitsprocedure wordt toegepast, is het gewenst de vaststellingstermijn van de rekening te verlengen tot bijvoorbeeld 15 september.	De wet kent geen vaststellingstermijn voor de rekening. Indien deze echter niet voor 15 juli aan GS is gezonden, bijvoorbeeld vanwege een indenniteitsprocedure, kan dit aanleiding zijn voor GS om begrotingstoezicht in te stellen.
College moet het recht hebben voltallig in de raad aanwezig te zijn, ook zonder voorafgaand verzoek van de raad.	Zie reactie op vergelijkbare opmerking van de VNG.
Onder wel type commissie valt de bezwaarschriftencommissie?	De bezwaarschriftencommissie valt onder de categorie «andere commissies» uit artikel 82b. Overigens is voor de instelling van een dergelijke commissie, mits deze niet de bevoegdheid heeft te beslissen op bezwaarschriften, geen expliciete wettelijke grondslag nodig.
Het gemaakte onderscheid tussen secretaris en raadsgriffier garandeert niet de totstandkoming van een helderder bestuurspraktijk voor de burger.	Die constatering is op zich juist. Het bedoelde onderscheid is echter wel één van de randvoorwaarden voor het bewerkstelligen van verduidelijking van de rollen van raad, college en ambtelijke organisatie.

Het commentaar van de Kiesraad

De Kiesraad doet enkele waardevolle suggesties van overwegend technische aard voor verbetering van de tekst van het wetsvoorstel. Het betreft de artikelen 13, 36b en 37 van de Gemeentewet en C 4, F 1, V 12 en V 14 van de Kieswet. Deze suggesties heb ik overgenomen.

1.6. Opbouw van de memorie van toelichting

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In de eerste plaats sta ik in hoofdstuk 2 stil bij enkele eigentijdse ontwikkelingen die de gemeente als politieke institutie direct raken. Hoofdstuk 3 is gewijd aan de vormgeving van een op dualistische leest geschoeid bestuursstelsel gegeven de systematiek van de huidige Gemeentewet. In dat verband wordt aangegeven welke ingrepen in die systematiek nodig zijn en daarom in dit wetsvoorstel worden voorgesteld. Daarmee is als het ware een algemene inleiding gegeven op een meer specifieke uiteenzetting van en toelichting op de voorgestelde wijzigingen in de Gemeentewet.

Deze meer uitgewerkte toelichting vindt plaats per afzonderlijke actor : de raad (hoofdstuk 4), het college (hoofdstuk 5), de burgemeester (hoofdstuk 6) en het nieuwe bestuursorgaan de gemeentelijke rekenkamer (hoofdstuk 7) alsmede de ambtelijke organisatie (hoofdstuk 9) . Afzonderlijke aandacht is er ook voor het commissiestelsel (hoofdstuk 8).

De hoofdstukken over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel (hoofdstuk 10) en de inwerkingtreding (hoofdstuk 11) besluiten het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

1.7. Overzicht van de inhoudelijke veranderingen in de Gemeentewet als gevolg van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur

In het navolgende schema wordt een overzicht gegeven van de inhoudelijke veranderingen die als gevolg van dit wetsvoorstel in de Gemeentewet worden aangebracht. Uitwerkingen van deze veranderingen en redactionele wijzigingen zijn niet weergegeven. Bij deze toelichting is als bijlage de tekst van de huidige Gemeentewet gevoegd, met daarin door middel van onderstreepte teksten alle wijzigingen zijn aangegeven.

Omschrijving van de wijziging	Artikelnummer Gemeentewet
<i>Categorie A: ontvlechting wethouderschap-raadslidmaatschap</i>	
Vestiging incompatibiliteit raadslidmaatschap-wethouderschap	artt. 13, eerste lid, aanhef en onderdeel k, en 36b, eerste lid, aanhef en onderdeel j
Invoering van de mogelijkheid van de demissionaire wethouder	artt. 13, tweede lid, en 36b, tweede lid
Verbod op lidmaatschap collegeleden van door de raad ingestelde commissies en vice versa	artt. 82, tweede lid, 82a, tweede lid, en 82b
Rekrutering van wethouders van buiten de raad mogelijk	art. 35, eerste lid
<i>Categorie B: versterking vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende functie van de raad</i>	
Invoering van een recht op ambtelijke bijstand voor de raad en individuele raadsleden	art. 33
Toekenning van het recht van initiatief aan individuele raadsleden	art. 147a
Toekenning van het recht van amendement aan individuele raadsleden	art. 147b
Toekenning van het mondelinge en schriftelijke vragenrecht aan individuele raadsleden	art. 155, eerste lid
Toekenning van het recht op interpellatie	art. 155, tweede lid
Toekenning van een recht van onderzoek	artt. 155a-155e
Aanscherping van de inlichtingenplicht van het college en de burgemeester	artt. 169 respectievelijk 180
Afschaffing verplichte afkoelingsperiode bij politiek ontslag wethouders	art. 49
Codificatie van de uitsluiting van beroep op bestuursrechter tegen een besluit tot ontslag van een wethouder	art. 49
Invoering van de mogelijkheid een raadsgriffier aan te stellen	artt.107a-107b.
<i>Categorie C: versterking van de financiële functie</i>	
Invoering van de rekenkamer, institutionele bepalingen. artt. 81a-81k	
Mogelijkheid voor een gemeenschappelijke rekenkamer	artt. 81l-81n
Bevoegdheden rekenkamer inzake doelmatigheids-, doeltreffendheids- en rechtmatigheidsonderzoek	artt. 182-185
Vervroeging van de uiterste datum van toezending van de rekening aan GS naar 15 juli	art. 200
Invoering van een indemniteitsprocedure	artt. 198, tweede en derde lid, 200, tweede lid en 201
Invoering van een verplichte verordening inzake het financiële beleid en beheer en de inrichting van de financiële organisatie alsmede de controle daarop	art. 212, art. 213, eerste lid
Aanscherping van de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen	art. 213, derde en vierde lid
Invoering van een verplichte verordening over door het college te verrichten periodiek doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek	art. 213a
<i>Categorie D: concentratie van gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden bij het college</i>	
Overheveling van een aantal bevoegdheden naar het college, waaronder	art. 160, eerste lid

Omschrijving van de wijziging	Artikelnummer Gemeentewet
<ul style="list-style-type: none"> - de bevoegdheid regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie, - de bevoegdheid ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan, en - de bevoegdheid tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten en deze te verrichten. 	
<i>Categorie E: versterking van de positie van de burgemeester</i>	
Toekenning van een formele rol bij de collegevorming (mededeling uitkomst college-onderhandelingen, voorstel benoeming wethouders)	art. 35, tweede lid
Versterking van zijn positie binnen het college (o.a. agendingsbevoegdheid en bevoegdheid eindvoorstel te doen)	art. 53a, tweede en derde lid
Versterking van zijn positie op het vlak van de verhouding burger-bestuur (enkele zorgplichten en rapportageplicht daarover in burgerjaarverslag)	art. 170, eerste en tweede lid
<i>Categorie F: aanpassing van het commissiestelsel</i>	
Systematische verduidelijking en wijzigingen in verband met de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap	artt. 82- 86
<i>Categorie G: dualisering van het deelgemeentebestuur</i>	
Verplichte invoering van een dagelijks bestuur	art. 87, tweede lid
Vestiging incompatibiliteit lidmaatschap deelraad- lidmaatschap dagelijks bestuur	artt. 89, eerste lid, aanhef en onderdeel n, en 90, eerste lid, aanhef en onderdeel n
Overdracht van collegebevoegdheden alleen mogelijk aan het dagelijks bestuur, van raadsbevoegdheden alleen aan de deelraad	art. 87, derde lid
<i>Categorie H: overige voorstellen</i>	
Benoeming van de secretaris door de raad op enkelvoudige voordracht van het college. Schorsing en ontslag van de secretaris op voordracht van het college	art. 101, eerste lid
Benoeming, schorsing en ontslag van de secretaris door het college, indien is besloten tot aanstelling van een griffier	art. 107a, tweede lid
Afschaffing van de bevoegdheid van de raad om door middel van een verordening beleidsregels vast stellen waarmee het college of de burgemeester rekening moet houden bij de uitoefening van zijn bij of krachtens de wet aan hem toegekende bevoegdheden	art. 148

HOOFDSTUK 2 DE GEMEENTE ALS POLITIEKE INSTITUTIE

Wenselijkheid krachtige lokale bestuurslaag

In Nederland bestaat consensus over de wenselijkheid van een krachtige lokale gemeentelijke bestuurslaag. Sterke gemeenten bieden de mogelijkheid om politiek-bestuurlijk vorm te geven aan de pluriformiteit die in Nederland ook tussen gemeenten onderling bestaat. Daarnaast bestaan er grote verschillen in de mate waarin maatschappelijke en ruimtelijke problemen zich in gemeenten manifesteren. Een en ander leidt ook feitelijk tot een aanzienlijke beleidsinhoudelijke differentiatie. Nadat in de decennia van de opbouw van de verzorgingsstaat deze verscheidenheid, zowel normatief als feitelijk, was teruggedrongen ten faveure van een sterkere centrale beleidsvoering, keerde vanaf de jaren '70 geleidelijk het tij. Opeenvolgende kabinetten streefden bewust naar decentralisatie van taken en bevoegdheden naar vooral de gemeenten.

De aanwezigheid van voldoende eigen beleidsruimte is een eerste voorwaarde voor een vitale gemeentepolitiek. Immers, als er niet echt iets te kiezen en te beslissen valt, kunnen er ook geen reële politieke verschillen bestaan. Zonder eigen gemeentelijk beleid is er dus geen echte lokale politiek. Daarmee is echter niet gezegd dat de aanwezigheid van voldoende gemeentelijke beleidsruimte wel als vanzelfsprekend leidt tot een levendige gemeentepolitiek. Zowel de Staatscommissie als het kabinet signaleren dat met name de positie van politieke partijen op lokaal niveau niet gemakkelijk is.

Positie politieke partijen en herkenbaarheid lokale politiek

In het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie is opgemerkt dat de weinig gemakkelijke positie van politieke partijen een complex probleem betreft, dat zich ook bij de politieke partijen op nationaal niveau manifesteert. De meeste partijen hebben te kampen met een slinkend ledental, terwijl ook de rekrutering voor interne en externe politieke functies vaak stroef verloopt. De daaraan ten grondslag liggende oorzaken zijn maar in beperkte mate vatbaar voor sturing door de overheid. Dualisering van het lokaal bestuur is daarom niet de oplossing voor de problematiek van de meeste politieke partijen.

Dit laatste neemt niet weg dat er een verband bestaat tussen de ongemakkelijke positie van politieke partijen op gemeentelijk niveau en de lokale bestuurscultuur. Evenals de Staatscommissie meent het kabinet dat «inclusief» gemeentebestuur (zie hiervoor paragraaf 3.4.) een belangrijke oorzaak is van de te grote onzichtbaarheid van de gemeentepolitiek voor veel burgers. Rolverduidelijking zal bijdragen aan grotere herkenbaarheid, waarvan politieke partijen op lokaal niveau op hun beurt kunnen profiteren.

Dualisering van het lokaal bestuur mag dan niet de oplossing voor de problematiek van de politieke partijen zijn, zij zal wel een heilzaam effect hebben op de met deze problematiek nauw verbonden en op onderdelen eveneens problematische verhouding tussen overheid en burgers. Het problematische betreft overigens niet het feit dat burgers zich hebben geëmancipeerd van afhankelijke onderdanen tot zelfredzame individuen. Ook het feit dat overheidshandelen steeds minder vaak door betrokken burgers zonder meer wordt aanvaard, mag niet als een probleem worden beschouwd. De onthiërarchisering van de samenleving is nu eenmaal het gewilde en bovendien onvermijdelijke resultaat van een langdurig proces van politieke en sociale democratisering. Politici en bestuurders zijn vaak nog onvoldoende gewend aan de gewijzigde verhoudingen. Voor een deel is dit een kwestie van mentaliteit, die zich door het enkele tijdsverloop geleidelijk zal kunnen oplossen. Voor een ander deel raakt dit probleem echter aan de grondslagen van de formele inrichting van het lokaal bestuur¹.

Ik noem in dit verband twee aspecten.

Afnemende vanzelfsprekendheid aanvaarding publieke besluitvorming

In de eerste plaats veronderstelt het representatief-democratische stelsel een mandaat van een zekere omvang tussen kiezer en gekozene, tussen politiek en burgers. Politici moeten om effectief politiek te kunnen bedrijven over een bepaalde bewegingsvrijheid beschikken. Politieke vertegenwoordiging veronderstelt verder dat publieke besluitvorming bij meerderheid, eventueel gekwalificeerde meerderheid, kan geschieden en

¹ En uiteraard ook van de andere bestuurslagen.

dat deze besluiten – mits rechtmatig genomen – door de burgers worden gerespecteerd. Dit alles wordt steeds minder vanzelfsprekend. De acceptatie van de publieke besluitvorming is minder absoluut dan zij vroeger was. Dit heeft uiteraard directe gevolgen voor besluitvormingsprocessen. Deze duren langer, staan meer bloot aan kritiek (in toenemende mate worden ook rechtsmiddelen ingezet), worden niet altijd afgemaakt en soms zelfs teruggedraaid. Dit lokt weer andere kritiek uit: gebrek aan effectiviteit als gevolg van stropigheid. Oplossingen voor dat vraagstuk zijn echter vaak te veel gericht op symptoombestrijding, waarbij de – weerbarstige – essentie van het probleem buiten beschouwing blijft.

Einde van de politiek?

De emancipatie van de burger heeft er ook toe geleid dat burgers steeds meer zelf kunnen. Het belang van klassieke verdelingsvraagstukken als motor voor politieke competitie is sterk afgenomen. Nieuwe problemen op het vlak van milieu en volksgezondheid leiden tot een ander soort afwegingen, dat moeilijker vatbaar is voor politieke ideologisering. Voor andere issues, zoals de noord-zuid-verhouding en de daarmee verband houdende immigratieproblematiek, geldt dat zij niet op nationaal niveau kunnen worden opgelost, maar dat een internationale benadering geboden is. Door sommige denkers wordt dan ook al gesproken over het einde van de politiek. Dat mag een boude conclusie lijken, de steeds vaker gehoorde kranten- en volkswijsheid dat politieke partijen steeds meer op elkaar gaan lijken, is niet geheel zonder grond. Ik constateer in dat verband dat het wetenschappelijke, politieke en maatschappelijke debat hierover niet echt van de grond komt. Met name van de nationale politieke partijen – toch het lijdend voorwerp van deze ontwikkeling – zou een meer actieve benadering mogen worden verwacht¹. In het kader van deze memorie van toelichting concentreer ik mij op de effecten op de gemeentepolitiek.

Voor gemeenten betekent het voorgaande dat de inhoudelijk toch al minder geëxpliciteerde partijpolitieke tegenstellingen nog verder vervagen. Politiek wordt op lokaal niveau steeds meer verengd tot het uitvoerings- en resultaatgericht zoeken van oplossingen voor concrete vraagstukken. Zeker, juist ook op gemeentelijk niveau zijn er zaken die burgers direct raken. De standpunten over dit soort aangelegenheden laten zich echter over het algemeen niet vatten in de geëigende ideologische tegenstellingen tussen de nationale politieke partijen.

Vooraf voor de gemeentelijke volksvertegenwoordigers, de raadsleden en deelraadsleden, is een bezinning op de eigen representerende rol dringend noodzakelijk. Nu de klassieke, door partijpolitieke en ideologische tegenstellingen vormgegeven relatie tussen kiezer en gekozenen sterk aan betekenis heeft ingeboet, moet worden nagedacht over en geëxperimenteerd met een nieuwe invulling van die relatie.

Lokale initiatieven tot politieke vernieuwing

In het kabinetsstandpunt «Dualisme en lokale democratie» is al gewag gemaakt van tal van interessante gemeentelijke initiatieven juist op het vlak van de verhouding burger-bestuur. Veel van deze initiatieven zijn opgenomen in de al genoemde daarvoor ingerichte databank op de website van de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en lokale democratie» (www.vernieuwingsimpuls.nl) De andere rolopvatting van het raadslid die door de dualisering van het stelsel in systematisch opzicht sterk wordt gefaciliteerd, kan slechts uit de verf komen indien zij wordt ingebed in een op de lokale omstandigheden afgestemd proces van cultuurverandering. De bedoelde initiatieven acht ik in dat verband buitengewoon waardevol.

¹ R. Vermeij en V. van Stipdonk, «De politieke partijen zijn aan zet» in: Socialisme en Democratie, 2000 nr. 2, blz. 85–88.

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

3.1. De structuur van de Gemeentewet

De grondwet van het gemeentebestuur

De Gemeentewet is een belangrijke organieke wet. In veel opzichten kan hij worden beschouwd als de gemeentelijke grondwet. Zijn gewicht ontleent de Gemeentewet voor het grootste deel aan de belangrijke positie die de gemeenten in de samenleving en het staatsbestel van Nederland innemen. Een aanzienlijk deel van de publieke taakbehoefte krijgt, zowel qua democratische besluitvorming als qua uitvoering, via de gemeenten gestalte.

Uniformiteit en differentiatie

Het belang van de Gemeentewet vloeit ook voort uit de keuze van de wetgever om op nationaal niveau de belangrijkste regels over de inrichting en het functioneren van het lokale bestuur vast te leggen. Dit heeft geleid tot een op hoofdlijnen uniform stelsel, waarin echter tegelijkertijd een zekere ruimte wordt geboden aan gemeentebesturen voor eigen keuzes bij de verdere vormgeving van hun instituties. Reeds Thorbeckes gemeentewet van 1851 kenmerkte zich door dit samengaan van uniformiteit en differentiatie.

Bij herziening jaren '90 Thorbeckiaanse stelsel goeddeels intact

Bij de integrale herziening van de gemeentewet in de jaren '90 van de vorige eeuw is dit essentiële structuurkenmerk niet veranderd. Hetzelfde gold overigens voor de andere Thorbeckiaanse structuurkenmerken. Deze herziening droeg daarom in hoge mate het karakter van een algehele modernisering. Het resultaat was een overzichtelijke en open regeling, die zich goed leent voor toevoeging van nieuwe elementen en wijziging van bestaande. Het recente tijdstip van deze modernisering van de gemeentewet betekent ook dat ik mij in dit wetsvoorstel heb beperkt tot die wijzigingen die voortvloeien uit het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie, althans voor zover deze niet buiten de Gemeentewet hun beslag zullen krijgen. Een nieuwe algehele modernisering van de Gemeentewet is dus niet aan de orde.

3.2. Gemeentelijke bestuursorganen

Bestuursorganen centraal

In het gemeentewettelijke stelsel nemen de gemeentelijke bestuursorganen een centrale plaats in. Deze organen oefenen bevoegdheden uit en staan in een bepaald functioneel verband tot elkaar. Bij dat laatste gaat het bijvoorbeeld om het verschaffen van inlichtingen, het afleggen van verantwoording, het plegen van controle, het doen van voorstellen en het agenderen van voor de lokale samenleving relevante onderwerpen.

Door en op grond van de Gemeentewet gecreëerde bestuursorganen

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds gemeentelijke organen die direct door de Gemeentewet in het leven worden geroepen en anderzijds organen die op grond van de Gemeentewet door gemeenten zelf worden gecreëerd. De in de huidige Gemeentewet genoemde organen – raad, college en burgemeester – blijven alle bestaan, zij het dat hun positionering in het stelsel op onderdelen ingrijpend wordt

gewijzigd. Dit wetsvoorstel introduceert een nieuw bestuursorgaan in de Gemeentewet, namelijk de gemeentelijke rekenkamer. Gemeenten wordt echter de keuze geboden samen met andere gemeenten, en te zijner tijd ook met provincies, gezamenlijk een rekenkamer in te stellen.

Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan dat er gemeentelijke commissies in het leven worden geroepen, die als bestuursorganen moeten worden beschouwd. In hoofdstuk 8 komt het commissiestelsel meer uitvoerig aan de orde.

3.3. Andere nieuwe elementen

Ingrijpender dan de introductie van de gemeentelijke rekenkamer als gemeentelijk bestuursorgaan en de wijzigingen in het commissiestelsel zijn de in dit wetsvoorstel opgenomen veranderingen ten aanzien van de inrichting van de gemeentelijke bestuursorganen en hun functioneren, met name in hun onderlinge relaties. Daarin ligt immers de essentie van dualisering. In de volgende paragrafen wordt kort op een aantal van de belangrijkste aspecten daarvan ingegaan. In de navolgende hoofdstukken komen deze nieuwe elementen telkens per afzonderlijke actor in het gemeentelijk bestel uitvoeriger aan de orde.

3.4. Duidelijker rollen van de gemeentelijke bestuursorganen

Rolverduidelijking voorwaarde voor beter functioneren bestuursstelsel

Rolverduidelijking van de gemeentelijke bestuursorganen leidt tot voordelen. De huidige, op onderdelen weinig transparante, verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, is niet alleen weinig bevorderlijk voor een goed inzicht bij de buitenwacht in de verhoudingen in het gemeentehuis, ook voor de desbetreffende bestuursorganen zelf is dit het geval. «Inclusief» bestuur, het ingewikkelde en ondoorzichtige geheel van verhoudingen dat zo kenmerkend is voor het functioneren van het huidige stelsel, leidt namelijk tot weinig bevredigende relaties tussen de actoren binnen het gemeentebestuur; dit betreft zowel de raad, het college en de burgemeester als de gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie. Hieruit volgt dat rolverduidelijking het functioneren van het gemeentelijk bestuursstelsel als geheel ten goede zal komen.

Als het gaat om de verhoudingen tussen de actoren binnen het gemeentebestuur, valt verder de gebrekkige transparantie in het oog. Het huidige stelsel biedt te veel mogelijkheden voor het verschuiven van het politieke debat van openbare vergaderingen als die van raad en raadscommissies, naar de beslotenheid van collegevergaderingen en vergaderingen van collegefracties. Het behoeft geen betoog dat een dergelijk mechanisme een openbare controle en verantwoording niet ten goede komt.

Verhouding raad-college

Een tweede onvolkomenheid betreft de verhouding tussen raad en college. In het huidige overwegend monistische stelsel vervult de raad in ieder geval in theorie de functie van algemeen bestuur, terwijl het college als dagelijks bestuur fungeert. De Staatscommissie heeft uitvoerig en overtuigend aangetoond dat in de politiek-bestuurlijke werkelijkheid het vooral het college is, dat bestuurt. Veel raadsleden verkeren echter in de veronderstelling dat ook zij besturen, en niet alleen op papier. Dit normatieve monisme leidt zowel bij de raad als bij het college tot onjuiste percepties over de eigen rol en over die van het andere bestuursorgaan.

Een eerste gevolg is het entameren van activiteiten die nog enige inhoud moeten geven aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de raad, als

brainstormsessies met ambtenaren ten behoeve van de beleidsontwikkeling daar waar het de uitoefening van collegebevoegdheden betreft. Een sterke inhoudelijke betrokkenheid van raadsleden bij deze fases in de beleidsontwikkeling is in ieder geval weinig bevorderlijk voor de slagvaardigheid van het bestuur. Bovendien kan een te grote mate van commitment van de raad aan het collegebeleid belemmerend werken op de controle van de raad op het college.

In het algemeen blijkt de overwegend bestuurlijke opstelling van de raad overigens vaak een hindernis te zijn voor een effectieve vervulling van zijn controlerende taken. Hoe weinig reëel de bestuurlijke (mede)verantwoordelijkheid van de raad ook moge zijn, veel raadsleden voelen zich vooral bestuurder met de collegeleden. Onvoldoende afstand van het bestuurlijke handwerk is het belangrijkste gevolg. Onvoldoende tijd voor andere werkzaamheden: controle op het college en contacten met burgers en maatschappelijke organisaties (door de Staatscommissie aangeduid als volksvertegenwoordigende functie) is een ander – onbedoeld, maar daarom in zijn consequenties niet minder belangrijk – resultaat. Vanwege zijn grote informatievoorsprong, de beschikbaarheid van een ambtelijke organisatie en de grotere beschikbaarheid van tijd is het bovendien het college dat vrijwel altijd aan het langste eind trekt als het gaat om de concrete invulling van de gemeentelijke bestuurstaak. De paradox is kortom dat de raad formeel gezien als hoogste orgaan van de gemeente almachtig is, maar in de praktijk zijn bestuurlijke functie noch zijn controlerende functie kan waarmaken.

Tot slot heeft de overwegend bestuurlijke opstelling van de raad geleid tot marginalisatie van het politieke debat. De raad is minder dan ooit voor de burgers herkenbaar als hét forum waar gewichtige lokale vraagstukken gezaghebbend worden bediscussieerd. Hetzelfde geldt voor de vergaderingen van raadscommissies.

3.5. De burgemeester als bewaker van het collegiaal bestuur

Collegiaal bestuur als Nederlandse verworvenheid

Het collegiale bestuur zoals zich dat op enkele bestuurlijke niveaus heeft ontwikkeld, is een belangrijke verworvenheid, die instandhouding en versterking verdient. Omdat er in het gemeentebestuur echter sprake is van onmiskenbare tendens tot departementalisering, is in het kabinetstandpunt «Dualisme en lokale democratie» uitgesproken dat nieuwe waarborgen voor de collegiale bestuursvorm nodig zijn.

Nieuwe waarborgen

Bij deze nieuwe waarborgen gaan de gedachten uit naar een versterking van de rol van de burgemeester als voorzitter van het college. Hiervoor worden in dit wetsvoorstel enkele nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester geïntroduceerd. In paragraaf 5.3. ga ik daarop nader in.

Een bijkomend voordeel van deze bevoegdheden is dat zij het in de afgelopen decennia, althans in functioneel opzicht, enigszins verzwakte burgemeestersambt versterken. De Staatscommissie constateert dat vooral in grotere gemeenten burgemeesters steeds minder beschikken over volwaardige beleidsportefeuilles. Deze ontwikkeling zal naar mijn mening op den duur leiden tot een ongewenste verschraling van het burgemeestersambt. Nu kan hiertegen worden ingebracht dat een geringe directe betrokkenheid van de burgemeester leidt tot een grotere afstand van het lokale partijpolitieke bedrijf, wat weer bijdraagt aan zijn door de Staatscommissie terecht zo gewaardeerde «eigenstandige» positie. Een

burgemeester die evenwel nagenoeg tot de zijlijn is veroordeeld, is echter ook niet in staat zijn eigenstandige positie binnen de gemeentepolitiek te effectueren. Een bepaald minimum aan inhoudelijk-politiek «soortelijk gewicht» is daarom nodig voor de burgemeester om een volwaardige deelnemer in de gemeentepolitiek te zijn.

HOOFDSTUK 4 DE RAAD

4.1. De positie van de raad in het algemeen

De raad

De ontvlechting van de posities van de raad en het college leidt tot een eenduidige rolverdeling tussen beide organen. Op die manier wordt bovendien een in de bestuurspraktijk al in hoge mate bestaande verdeling van verantwoordelijken geformaliseerd. Dat betekent niettemin dat de raad zich zal moeten heroriënteren op de vervulling van zijn primaire functies in zijn verhouding tot het college, namelijk de normering vooraf en de controle achteraf. Voorts zullen de aan de raad ter beschikking staande instrumenten moeten worden uitgebreid en wettelijk worden verankerd, teneinde zijn positie ten opzichte van het college, dat thans in de praktijk in vergaande mate bestuursbevoegdheden uitoefent, te versterken. Juist het formeel toekennen van bestuursbevoegdheden aan het college waarvan geen van de leden meer deel uitmaakt van de raad, biedt de raad de noodzakelijke ruimte om op een herkenbare wijze invulling te geven aan zijn controlerende en volksvertegenwoordigende functies.

De raad kan zich, door op actieve en kritische wijze gebruik te maken van zijn bevoegdheden, ten opzichte van het college sterker profileren. De nieuwe positie van de raad brengt met zich dat hij op grotere afstand staat van het bestuur. De raad zal minder tegen het bestuur «aankruipen» en meer geneigd zijn heldere kaders te stellen aan het bestuur en dit vervolgens goed te controleren. Als gevolg hiervan krijgt hij voor zijn volksvertegenwoordigende taken meer armslag. Om zijn nieuwe positie te kunnen waarmaken moet de raad voldoende zijn toegerust. Op welke wijze dit voorstel daarin voorziet wordt nader toegelicht in de paragrafen 4.2 tot en met 4.7.

De veranderde positie van de raad vraagt ook een andere taakopvatting van raadsleden. Het raadslid nieuwe stijl moet zijn oriëntatie vooral vinden in de controlerende en volksvertegenwoordigende rol en een veel onafhankelijker positie innemen ten opzichte van met name het college, ook als de eigen partij daarin is vertegenwoordigd. Hij dient zich niet, zoals nu vaak het geval is, als medebestuurder op te stellen. Van belang hierbij is ook dat de raad voortaan ook materieel zijn eigen agenda gaat vaststellen. Thans is dat in veel gemeenten niet het geval. De raad richt zich wat dit betreft veelal naar de wensen van het college.

De raad kan zijn volksvertegenwoordigende rol alleen waarmaken indien hij een open oog heeft voor wat speelt onder de kiezers. Moderne participatiemiddelen en directe raadpleging van kiezers spelen daarbij nu al een rol. Verwacht mag worden dat de komende decennia onder invloed van de opkomst van steeds geavanceerdere vormen van ICT die rol groter zal worden.

De aantrekkelijkheid van het raadslidmaatschap

De constatering dat de positie van de raad in een gedualiseerd stelsel een

andere zal zijn dan op dit moment het geval is, roept de vraag op wat de gevolgen zijn voor de functie van raadslid. Zal het onder het nieuwe stelsel niet nog moeilijker worden raadsleden te rekruteren?

Het raadslidmaatschap-dualistische stijl wordt vooral bepaald door de verschuiving van het functionele zwaartepunt van de raad van medebesturend orgaan naar lokale volksvertegenwoordiging. Dit impliceert dat de kaderstellende en controlerende rol veel meer nadruk moeten krijgen. Deze functionele verschuiving heeft belangrijke gevolgen voor de wijze waarop raadsleden hun functie concreet moeten invullen. Alom wordt thans geconstateerd dat raadsleden veel te veel worden belast met papierwerk en langdurige, sterk bestuurlijk gerichte vergaderingen.

In de nieuwe verhoudingen zal het accent meer moeten liggen op gerichte controle en beïnvloeding van het collegebeleid en op agendering van voor burgers belangrijke onderwerpen, waarbij zo nodig zelf inhoudelijke initiatieven worden genomen. Hierbij wordt een beroep op andere vaardigheden gedaan dan thans veelal het geval is. Het dualistische raadslid moet zelfstandiger, creatiever en kritischer zijn. Het komt mij voor dat dit nieuwe functieprofiel zeker niet minder aantrekkelijk is dan het huidige en dat daarom de rekrutering van nieuwe raadsleden niet moeilijker wordt.

4.2. Versterking van de verordenende bevoegdheid

Overzicht 2: Versterking van de wettelijke verankering van de verordenende bevoegdheid van de raad

Verankering in de huidige Gemeentewet	Verankering in het voorstel
1. Uitsluitende bevoegdheid tot vaststelling van verordeningen (art. 147, eerste lid)	1. Uitsluitende bevoegdheid tot vaststelling van verordeningen (art. 147, eerste lid)
2. Raad is verplicht te regelen op welke wijze ambtelijke bijstand wordt verleend aan raadsleden (art. 33)	2. Recht van initiatief van ieder raadslid (art. 147a, eerste lid) 3. Recht van amendement van ieder raadslid (art. 147b) 4. Recht op ambtelijke bijstand voor ieder raadslid (art. 33, eerste lid)

Algemeen

De bevoegdheid tot regelgeving is een wezenlijke functie van de volksvertegenwoordiging. In het huidige grondwettelijk stelsel is de verordenende bevoegdheid in beginsel aan de raad toegekend. Uitsluitend de formele wet of de raad zelf krachtens formele wet kan hierop een uitzondering maken (artikel 127 Grondwet). In gedualiseerde verhoudingen zijn de verordenende bevoegdheden van de raad van wezenlijk belang ten behoeve van een evenwicht tussen college en raad. Uiteraard zijn verordeningen van de raad in de eerste plaats extern werkende regels, waaraan burgers rechten en plichten ontleen. Dit neemt niet weg dat het stellen van regels een belangrijk instrument is om kaders te stellen aan de uitoefening van de bestuursbevoegdheden van het college, vooral als het handhavings- en uitvoeringsbevoegdheden betreft, in de zin van. Het is daarbij aan de raad de omvang van de beleids- en beoordelingsruimte van het college bij de uitvoering van verordeningen te bepalen.

Een deel van de controle zal erin bestaan na te gaan of het college met inachtneming van de door de raad gestelde regels, zijn bevoegdheden goed heeft gebruikt. Op die manier bestaat er een nauwe samenhang tussen kaderstellende en controlerende functies. Daarbij moet overigens niet over het hoofd worden gezien dat kaderstelling door de raad niet

alleen plaatsvindt door het stellen van regels, maar evenzeer door de inzet van andere politieke instrumenten. Een voorbeeld hiervan is het door middel van moties bijsturen van beleidsnota's van het college.

In het voorstel blijft de verordenende bevoegdheid in principe bij de raad berusten. In het kabinetsstandpunt «Dualisme en lokale democratie» is reeds ingegaan op de door het IPO in zijn reactie op het voorontwerp van wet gesuggereerde variant van een gedeelde bevoegdheid van college en raad. Herhaald zij hier dat de verordenende bevoegdheid van de raad in dualistische verhoudingen van bijzondere betekenis is om de eindverantwoordelijkheid van de raad en een evenwicht tussen regelgevende en uitvoerende macht te waarborgen. Theoretisch kan het feit dat de regelgevende bevoegdheid niet wordt gedeeld ertoe leiden dat het college met handen en voeten wordt gebonden door sterk gedetailleerde regelgeving die geen beleidsruimte laat, of met regelgeving die niet uitvoerbaar is. In de praktijk hoeft hier niet voor te worden gevreesd, omdat het college bij de voorbereiding van regelgeving een belangrijke rol speelt en ook bij de behandeling van concept-regelgeving invloed kan uitoefenen. Mocht het college desalniettemin in een positie komen te verkeren waarin het meent met een voorstel van de raad niet te kunnen leven, dan rest het in laatste instantie de mogelijkheid om op te stappen.

Beleidsregels

Artikel 148 biedt de raad thans de bevoegdheid beleidsregels te stellen waarmee andere organen van de gemeente rekening moeten houden bij de uitoefening van bij of krachtens de wet verleende bevoegdheden. Onder een beleidsregel wordt verstaan een bij besluit vastgestelde algemene regel niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Het artikel is bij de modernisering van de gemeentewet in 1994 ingevoerd.

Met artikel 148 is in de eerste plaats beoogd de invloed van de raad op het sterk in omvang toegenomen medebewind te versterken. Tevens geeft het de raad invloed op bevoegdheden die de Gemeentewet zelf uitdrukkelijk toekent aan andere gemeentelijke organen. Deze expliciete wettelijke grondslag is nodig op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin als hoofdregel is opgenomen dat het bevoegde bestuursorgaan zelf beleidsregels vaststelt en uitzonderingen hierop een wettelijk basis behoeven.

Het stellen van beleidsregels moet in het verlengde van de bestuursbevoegdheid worden gezien. Om die reden kan in de regel het bestuursorgaan dat over de bevoegdheid beschikt, beleidsregels stellen. In dualistische verhoudingen waarbij het college de bestuursbevoegdheden uitoefent en er geen sprake is, ook niet in theoretische zin, van van de raad afgeleide bevoegdheden, is het passend dat uitsluitend het college beleidsregels omtrent de uitoefening van eigen bestuursbevoegdheden vaststelt. Daarom wordt voorgesteld artikel 148 te schrappen.

Dit neemt uiteraard niet weg dat de raad het college kan aanspreken op zijn beleid bij de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden. De raad als controleur en kadersteller wordt zelfs geacht dat te doen. Een voor de hand liggend aanknopingspunt hiervoor bieden beleidsnota's en plannen die het college – al dan niet op verzoek van de raad – uitbrengt over onderwerpen waarover het college bevoegd is. Ook door het college opgestelde beleidsregels kunnen voorwerp van discussie met de raad zijn. Door middel van moties en aan het college ontlokte toezeggingen blijkt

het in de praktijk heel goed mogelijk te zijn voor de raad materiële kaders te stellen voor de bevoegdheidsuitoefening door het college. Deze kaderstelling speelt zich namelijk af in de door de vertrouwensregel beheerste politieke verhoudingen tussen raad en college. Deze materiële kaderstelling heeft een tweetal grote voordelen boven de formele kaderstelling op grond van het huidige artikel 148. In de eerste plaats is zij – zoals opgemerkt – in de praktijk effectief gebleken, terwijl de bevoegdheid op grond van artikel 148 een dode letter is gebleven; van deze bevoegdheid wordt namelijk geen gebruik gemaakt. In de tweede plaats leidt materiële kaderstelling niet tot verwarring over de uiteindelijke verantwoordelijkheid van het college voor het door hem gevoerde bestuur.

Bij de aanpassing van medebewindsregelgeving zal worden bekeken in welke gevallen het zinvol is in de desbetreffende medebewindswet de raad de bevoegdheid te geven of te verplichten regels te stellen. Deze regels zijn algemeen verbindende voorschriften die dikwijls met name zijn gericht op inhoudelijke en procedurele inkadering van de uitoefening van de bevoegdheden die in dezelfde medebewindswet aan het college zijn geattribueerd¹. Ook in het kader van de medebewindsregelgeving is derhalve de verordenende bevoegdheid van belang: indien het gemeentebestuur tot medebewind wordt geroepen, moet worden beoordeeld welke onderwerpen voor de positie van de raad van zodanig belang zijn dat deze in ieder geval door de raad nader moeten worden geregeld, in welke gevallen daarbij delegatie aan het college mogelijk is en in welke gevallen volstaan kan worden met het toekennen van al dan niet gebonden bestuursbevoegdheden aan het college, een ander orgaan van de gemeente of een ambtenaar.

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat de raad bij delegatie en mandatering van een eigen bevoegdheid aan een commissie of het college op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot die bevoegdheid wel beleidsregels kan stellen.

Recht van initiatief en recht van amendement

De raad kan zijn rol als kadersteller alleen goed spelen als hij niet afhankelijk is van collegevoorstellen. Hij dient zelf met voorstellen te kunnen komen en voorstellen van het college te kunnen amenderen. In de huidige Gemeentewet worden de rechten van initiatief en amendement niet genoemd. Dit betekent niet dat deze rechten in de praktijk niet bestaan; zij vloeien als het ware voort uit de verordenende bevoegdheid van de raad. Op gemeentelijk niveau vastgestelde reglementen van orde voor de raad voorzien doorgaans expliciet in deze rechten, maar meestal in geclausuleerde vorm. Deze uitwerking in het reglement van orde is bepalend voor de mate waarin en de wijze waarop in de praktijk van de rechten van initiatief en amendement door raadsleden gebruik kan worden gemaakt.

De mogelijkheid deze middelen toe te passen dient in mijn ogen niet afhankelijk te zijn van een raadsmeerderheid die nodig is voor de vaststelling van een reglement van orde. Tevens acht ik het van belang dat ook individuele raadsleden van het recht van initiatief en het recht van amendement gebruik kunnen maken. Dit is in de voorgestelde artikelen 147a respectievelijk 147b vastgelegd.

Bij de regeling van het recht van initiatief in artikel 147a wordt onderscheid gemaakt tussen een initiatief-verordening en andere initiatiefvoorstellen. Een initiatief-verordening wordt steeds in behandeling genomen. Hetzelfde geldt op grond van artikel 147b voor een amendement. De raad regelt de wijze waarop dit gebeurt. Overige denkbare initiatiefvoorstellen van raadsleden kunnen zo verschillend van aard zijn, dat ten

¹ Voorbeelden hiervan zijn de Bouwverordening ex artikel 8 van de Woningwet en de Huisvestingsverordening ex artikel 2 van de Huisvestingswet.

aanzien daarvan wordt volstaan met de bepaling dat de raad regelt op welke wijze en onder welke voorwaarden deze voorstellen in behandeling worden genomen. Het ligt voor de hand dat de raad dit doet in zijn reglement van orde.

Ambtelijke bijstand

Om daadwerkelijk van zijn rechten gebruik te kunnen maken en zijn verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken, moet de raad aanspraak kunnen maken op adequate ambtelijke ondersteuning. Daarbij kan worden gedacht aan een raadsgriffie, een eigen ambtelijke organisatie die uitsluitend de raad terzijde staat onder leiding van een griffier. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 9. Lang niet in alle gevallen is dit een reële mogelijkheid. Bovendien kan ook indien een raadsgriffie aanwezig is, behoefte bestaan aan de mogelijkheid een beroep te doen op gemeenteamtensambtenaren die betrokken zijn bij collegevoorstellen, zoals ook Tweede-Kamerleden voor het opstellen van amendementen een beroep kunnen doen op departementsambtenaren.

Omdat verschillende rechten zoals het recht van initiatief en het recht van amendement, maar ook bijvoorbeeld het hierna nog te bespreken vragenrecht, aan individuele raadsleden worden toegekend, is het van belang dat in het wetsvoorstel wordt vastgelegd dat ook het individuele lid recht heeft op ambtelijke bijstand. Dit is gebeurd in het voorgestelde artikel 33. Het is aan de raad dit recht bij verordening verder uit te werken.

4.3. Versterking van de controlerende functie

Overzicht 3: Versterking van de wettelijke verankering van de controlerende functie van de raad

Verankering in de huidige Gemeentewet	Verankering in het voorstel
1. Inlichtingenplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (artt. 169, tweede en derde lid, en 180, tweede en derde lid)	1. Inlichtingenplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (artt. 169, tweede en derde lid, resp. 180, tweede en derde lid)
2. Verantwoordingsplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (artt. 169, eerste lid, en 180, eerste lid)	2. Verantwoordingsplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (artt. 169, eerste lid, resp. 180, eerste lid)
	3. Mondeling en schriftelijk vragenrecht van ieder raadslid (art. 155, eerste lid)
	4. Recht van interpellatie van de raad (art. 155, tweede lid)
	5. Recht op onderzoek (artt. 155a-155d)
	6. Verplichte, door de raad vast te stellen gedragscodes voor wethouders (art. 41c, tweede lid)
	6. Rekenkamer in elke gemeente (hoofdstukken IVa en XIa)

Algemeen

De controlerende bevoegdheid vult de budgettaire verordenende bevoegdheden van de raad aan. Met de verordenende bevoegdheid stelt de raad vooraf de kaders waarbinnen het bestuur opereert; met de controlerende bevoegdheid kan de raad achteraf het gevoerde bestuur toetsen. Uiteraard heeft de controlerende bevoegdheid niet alleen betrekking op onderwerpen die in een verordening zijn geregeld. Zij dient over de gehele breedte van het bestuur aan gewicht te winnen. De controlerende functie biedt de raad bij uitstek de mogelijkheid om zijn centrale rol in het

lokale politieke debat te profileren en hierdoor de belangstelling voor de gemeentepolitiek bij de burgers te herwinnen.

De controlerende functie van de raad is ook in het huidige monistische stelsel van groot belang. Zij komt echter niet altijd even goed tot haar recht vanwege de verwevenheid van raad en college. Van wethouders kan niet worden verwacht dat zij zichzelf en elkaar met de nodige afstandelijkheid controleren. Bovendien legt het huidige raadslidmaatschap van wethouders feitelijk politieke beperkingen op aan de uitoefening van de controletaak door hun geestverwanten. Door ontvlechting van het raadslidmaatschap en wethouderschap zullen de randvoorwaarden voor de uitoefening van controle verbeteren. Ook wat betreft raadscommissies, die een belangrijke rol kunnen spelen bij de controle van het college, zal dit het geval zijn, omdat wordt voorgesteld dat wethouders niet langer lid van deze commissies kunnen zijn. Thans zijn zij als portefeuillehouder niet zelden voorzitter van dergelijke commissies. Voor een uitvoeriger beschouwing over het commissiestelsel verwijs ik naar hoofdstuk 8.

Verbetering van randvoorwaarden voor uitoefening van controle en vergroting van de controlemogelijkheden is eveneens nodig. Immers, waar de raad bestuurlijk aan belang inboet, zal zijn controle op het gevoerde bestuur door het college, door de individuele wethouders en door de burgemeester, belangrijker worden. Door een actieve en herkenbare uitoefening van de controlerende bevoegdheid kan de raad zijn positie als eindverantwoordelijk orgaan waarmaken. Een aantal van de voorgestelde wijzigingen is vooral bedoeld ter versterking van de controlerende functie van de raad. Het betreft de uitbreiding van de informatieverplichting van college en burgemeester, het interpellatie- en vragenrecht, de vaststelling van gedragscodes en het recht van onderzoek van de raad. Deze onderwerpen zullen hierna worden toegelicht, samen met enkele verwante onderwerpen. Aan het recht van onderzoek van de raad is een aparte paragraaf gewijd (paragraaf 4.4.).

Verantwoordingsplicht

Met de controlerende functie van de raad hangt het recht van de raad om het college en zijn individuele leden politiek ter verantwoording te roepen ten nauwste samen. Ten aanzien van wethouders heeft de raad bovendien de mogelijkheid hen te ontslaan. Deze rechten zullen aan betekenis toenemen indien voldoende afstand bestaat tussen raad en college. Alleen als helder is waarvoor de verschillende organen bevoegd en verantwoordelijk zijn, kunnen politieke verantwoording en controle goed werken.

De verantwoordingsplicht van de leden van het college, ieder afzonderlijk en tezamen, is vastgelegd in artikel 169, eerste lid. Artikel 180, eerste lid, regelt de verantwoordingsplicht van de burgemeester ten opzichte van de raad. Het formele uitgangspunt blijft dat het college als één bestuursorgaan opereert en het college als geheel verantwoordelijk is. Evenals onder het huidige bestel kunnen zich situaties voordoen waarbij het handelen of nalaten van een individuele wethouder aanleiding geeft tot toepassing van de controlerende bevoegdheid van de raad.

Verwacht kan worden dat onder dualistische verhoudingen ook de burgemeester nadrukkelijker te maken zal krijgen met de controlerende bevoegdheden van de raad. De in de wet wat sterker gearticuleerde positie van de burgemeester binnen het college, alsmede de specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden jegens de raad en de burger maken hem daarop voor de raad aanspreekbaar. Er is sprake van een ontwikkeling waarbij langdurig verstoorde verhoudingen tussen raad

en burgemeester leiden tot ontslag van de burgemeester. In het meer-genoemde aanhangige wetsvoorstel inzake de benoemingsprocedure van de burgemeester (Kamerstukken I 2000/2001, 25 444) is de bevoegdheid van de raad opgenomen om bij het ontbreken van vertrouwen in de burgemeester de Kroon aan te bevelen hem te ontslaan. In dualistische verhoudingen is het passend de politieke verantwoordelijkheidsrelatie van de burgemeester ten opzichte van de raad aan te vullen met deze bevoegdheid.

Bij het instrument van politiek ontslag doet zich de vraag voor in hoeverre moet kunnen worden ingegrepen in de wijze waarop de gemeenten hiervan gebruik maken. Thans kan een wethouder tegen zijn ontslag door de raad beroep bij de bestuursrechter aantekenen (de bezwaarschrift-procedure is niet van toepassing). De bestuursrechter kan niet alleen de ontslagprocedure beoordelen, maar ook toetsen of het ontslagbesluit voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Terecht merkt de Staatscommissie hierover in kritische zin op dat het «hoofdken-merk van het politieke verantwoordelijkheidsconcept in staatsrechtelijke zin moet zijn dat het besluit van de volksvertegenwoordiging om een bestuurder het politieke vertrouwen op te zeggen en daardoor tot het nemen van ontslag te dwingen, een in rechte onaantastbaar besluit is. De vertrouwenskwestie is een politieke vraag en niet een juridische»¹. Met de Staatscommissie ben ik van mening dat het oordeel over het wethouders-ontslag wegens een vertrouwensbreuk politiek van aard dient te zijn. Om die reden wordt voorgesteld in artikel 49 de mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter uit te sluiten. Aangenomen mag worden dat de burger-lijke rechter als restrechter zich uiterst terughoudend zal opstellen als een ontslagbesluit aan hem wordt voorgelegd.

Het recht op informatie, het mondeling en schriftelijk vragenrecht

Voorwaarde voor de uitoefening van een goede controle is dat raadsleden tijdig en volledig worden geïnformeerd door het college en de burge-meester. Daartoe is, naast de al bestaande passieve informatieplicht, een actieve informatieplicht jegens de raad opgenomen in de voorgestelde artikelen 169, tweede lid, en 180, tweede lid.

Daarnaast is in het derde lid van de artikelen 169 en 180 het recht van individuele raadsleden gehandhaafd om inlichtingen te vragen, alsmede de verplichting van het college respectievelijk de burgemeester de gevraagde inlichtingen aan de raad te verstrekken. Indien aan de informatieverplichting niet wordt voldaan geldt de politieke verantwoor-dingsplicht, eventueel gevolgd door een motie van wantrouwen en ontslag.

De weigering om op grond van artikel 169 of 180 en het daaraan comple-mentaire artikel 155 verzochte inlichtingen te verstrekken, is niet vatbaar voor beroep op de bestuursrechter. In dit verband wordt verwezen naar een tweetal uitspraken van de rechtbank Arnhem² waarin beroep van een staten- respectievelijk raadslid tegen een dergelijke beslissing van gede-puteerde staten respectievelijk het college terecht niet ontvankelijk werd verklaard. In hoger beroep heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deze lijn bevestigd³. Een geschil over de toepassing van de informatieverplichting moet op politiek niveau worden uitgevochten. In lijn met deze rechterlijke uitspraken is de mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter tegen de weigering inlichtingen te verstrekken, nadrukke-lijk uitgesloten.

Het recht op inlichtingen op grond van de artikelen 169 en 180 gaat verder dan het recht op informatie op grond van de Wet openbaarheid van

¹ Rapport Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie», blz. 249.

² 16 april 1998, Gemeentestem, 1998, 7081, nr. 3 en 29 april 1988, AB, 1998/274.

³ 17 mei 1999, Gemeentestem, 1999, 7099, nr. 3, met noot van mr. E. Brederveld.

bestuur. In geen geval kan derhalve informatie worden geweigerd die op grond van de Wet openbaarheid bestuur openbaar zou zijn. Daarbij speelt een rol dat het college en de burgemeester de mogelijkheid hebben informatie vertrouwelijk aan de raad te overleggen.

Ambtelijke bijstand en contra-expertise

Naast tijdige en volledige informatie van de raad is ook het recht op ambtelijke bijstand van groot belang voor een effectieve controle. Op het belang van ambtelijke bijstand is reeds in de vorige paragraaf ingegaan. Daarnaast kan het zinvol zijn dat de raad contra-expertise door derden laat uitvoeren. De raad zal er zelf op moeten toezien dat hiervoor voldoende ruimte op de begroting wordt gereserveerd.

Het recht van interpellatie

Voor de inhoud van het begrip interpellatie heb ik aansluiting gezocht bij de wijze waarop dit recht bij de Tweede Kamer is geregeld (art. 133 Reglement van Orde Tweede Kamer). Het interpellatierecht ligt in het verlengde van het mondeling vragenrecht. Het gaat om het recht van een volksvertegenwoordiger om tijdens een vergadering over een niet-geagendeerd onderwerp vragen aan de executieve te stellen. Daarvoor is verlot van de volksvertegenwoordiging nodig. In artikel 1555, tweede lid, wordt daarom de uitoefening van dit recht afhankelijk gesteld van verlot van de gemeenteraad.

Voor de verdere vormgeving van het recht van interpellatie geldt dat de raad zelf regels kan stellen in zijn reglement van orde. Daarbij kan worden gedacht aan onderwerpen als het aantal malen dat een raadslid waaraan de interpellatie is toegestaan, het woord mag voeren, en de mogelijkheid om tijdens die interpellatie moties in te dienen.

Gedragscodes

In het kader van de versterking van de positie van de raad stelt de Staatscommissie voor in de Gemeentewet een grondslag op te nemen voor een gedragscode voor de leden van het college en de raad. De gedragscodes zijn gericht op de waarborging van de integriteit van college- en raadsleden. Zij kunnen bepalingen bevatten over bijvoorbeeld verboden handelingen, declaratiegedrag, gebruik van gemeentelijke voorzieningen voor privé-doeleinden, zakelijke belangen, minder geschikte nevenfuncties en het aannemen van geschenken. Door de gedragscodes beschikt de raad over een extra controle-instrument, maar maakt de raad bovendien zichzelf beter controleerbaar. Op grond van de voorgestelde artikelen 15, derde lid, en 41c, tweede lid, dient de raad gedragscodes voor zichzelf en voor het college vast te stellen¹.

Interne en externe klachtregeling

Klachtenregelingen kunnen bijdragen aan de controlerende functie van de raad. De Algemene wet bestuursrecht bevat voorschriften voor de afdoening door een bestuursorgaan van bij hem ingediende klachten en schrijft voor dat ingekomen schriftelijke klachten jaarlijks moeten worden geregistreerd en gepubliceerd. Deze publicatie kan het inzicht van de raad in het functioneren van het bestuur vergroten, waardoor de controlerende taak van de raad wordt vereenvoudigd.

Ook een externe klachtenregeling, waarbij bijvoorbeeld een gemeentelijk ombudsman of de Nationale ombudsman een oordeel kan uitspreken over klachten over gemeentelijke bestuursorganen, kan een bijdrage aan

¹ Naast de verplichting van de raad om voor zijn eigen leden en voor de wethouders gedragscodes vast te stellen, is het goed denkbaar dat de burgemeester voor zichzelf een dergelijke code opstelt. Dat laatste geldt ook voor de rekenkamer.

de controlerende functie van de raad leveren. Ook de aanbevelingen van de ombudsman kunnen immers leiden tot een beter inzicht in het functioneren van het gemeentelijk bestuur. Het voornemen bestaat ook voor het lokale niveau een externe klachtvoorziening verplicht te stellen. Een voorontwerp van wet tot aanvulling van de Awb en onder meer de Gemeentewet met een regeling voor het externe klachtrecht is inmiddels gepubliceerd. In paragraaf 1.3. is hierop nader ingegaan.

Schrappen mogelijkheid van beroep op de raad

Artikel 152 van de huidige Gemeentewet biedt de raad de mogelijkheid in zijn verordeningen beroep open te stellen tegen krachtens deze verordeningen genomen besluiten van het college of de burgemeester. Besluiten door het college in medebewind genomen zijn uitgesloten. Wel mag beroep worden opengesteld tegen besluiten, gebaseerd op een door de raad krachtens medebewind vastgestelde verordening. Deze bevoegdheid wordt wel gezien als een controlemogelijkheid van de raad op de uitvoering van zijn verordeningen door college of burgemeester.

In mijn ogen kan in een gemeentelijk bestel waarin het college bestuurt en de raad controleert de mogelijkheid van administratief beroep op de raad tegen besluiten van het college (of de burgemeester) niet worden gehandhaafd. Beroep is immers geen instrument van controle maar van bestuurlijke heroverweging. Ook de Staatscommissie adviseerde in deze zin. In het instrument van bestuurlijk heroverweging voorziet de reguliere procedure van de Algemene wet bestuursrecht. Deze houdt in dat tegen een besluit van het college of de burgemeester bezwaar openstaat. De bezwaarschriftprocedure geeft het betrokken bestuursorgaan zelf de mogelijkheid zijn besluit te heroverwegen. Voor controle op de uitvoering door college en burgemeester staan de raad andere, betere, middelen ter beschikking.

Ook de Raad van State toonde zich in zijn advies over het voorstel van wet tot wijziging van onder andere de Gemeentewet inzake verbetering van de afstemming op de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken 27 547) voorstander van afschaffing van de mogelijkheid van beroep op de gemeenteraad. De Raad wees ook op de ongeschiktheid van de gemeenteraad voor deze functie.

4.4. Het recht van onderzoek van de raad

Algemeen

Gemeenteraden beschikken thans niet zoals de Eerste en Tweede Kamer over een recht van enquête. Uiteraard kan de gemeenteraad wel onderzoek doen. Voor invoering van de huidige Gemeentewet in 1994 bestond op gemeentelijk niveau tot op zekere hoogte een geëxpliciteerd recht van onderzoek. Op grond van artikel 148 van de vorige gemeentewet konden gemeentebesturen inlichtingen vorderen die zij ter uitvoering van hun taak nodig achtten, van alle aan hen ondergeschikte ambtenaren en besturen, alsmede van het college en van de burgemeester. Dit artikel gaf bovendien de mogelijkheid inlichtingen door een commissie uit hun midden te doen inwinnen. In de huidige Gemeentewet zijn deze expliciete onderzoeksbepalingen niet opgenomen.

Het in de Wet op de Parlementaire Enquête uitgewerkte enquêterecht van de Eerste en Tweede Kamer biedt verschillende instrumenten die aan het recht de nodige scherpte geven, zoals de verplichting van getuigen en deskundigen om te verschijnen en de mogelijkheid getuigen en deskun-

digen onder ede te horen. Juist deze scherpste maakt het enquêterecht tot een belangrijke bevoegdheid ten behoeve van de controlerende taak.

De zwaarte van een dergelijk enquêterecht maakt een wettelijke grondslag noodzakelijk. De Staatscommissie is van mening dat het in een gedualiseerde situatie voor de raad van belang is te beschikken over dit belangrijke controle-instrument. De commissie tekent daar echter bij aan dat gezien het ingrijpende karakter dat voor de burger aan het gebruik van dwangmiddelen door een enquêtecommissie is verbonden, de wetgever tot een zorgvuldige afweging dient te komen tussen enerzijds het belang van een dergelijk gemeentelijk onderzoek en anderzijds de bezwaren die aan het gebruik van dwangmiddelen voor de burger zijn verbonden.

Zorgvuldige afweging tussen de zwaarte van de bevoegdheden en de gevolgen van het gebruik daarvan voor de burger

De regering deelt de conclusie van de Staatscommissie dat invoering van een recht van onderzoek van de raad noodzakelijk is om zijn controlerende functie ten opzichte van het college te versterken. In het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» is dit al aangegeven. Bij de vormgeving van dit recht van onderzoek moet echter zorgvuldig worden afgewogen of en in welke mate de raad over dwangmiddelen jegens burgers behoort te beschikken.

Bij het maken van die afweging heb ik mij laten leiden door het uitgangspunt dat een gemeentelijk onderzoeksrecht zich primair behoort te richten op het controleren van het door het college gevoerde bestuur. Dat betekent dat de noodzakelijke specifieke raadsbevoegdheden moeten worden toegespitst op diegenen die direct met dat collegebeleid te maken hebben, dat wil zeggen: (oud-)wethouders, (oud-)burgemeesters, (oud-)raadsleden, (oud-)commissieleden, (oud-)deelraadsleden, (oud-)leden van het dagelijks bestuur van een deelgemeente, en (oud-)gemeenteambtenaren. Anderen kunnen uiteraard wel vrijwillig meewerken aan een onderzoek. Het voert in mijn ogen te ver om alle gemeenteraden de mogelijkheid te geven medewerking van iedere inwoner van de eigen gemeente, laat staan iedere inwoner van Nederland, af te kunnen dwingen. Het belang van de raad om onderzoekingen te doen ten aanzien van onderwerpen die tot de gemeentelijke bevoegdheid behoren, weegt voor andere categorieën personen dan de aangeduide niet op tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen overheidsingrijpen. Welbewust is er derhalve van afgezien een ieder die werkzaamheden heeft verricht voor de gemeente, te verplichten tot medewerking aan het onderzoek. Hoewel ik inzie dat deze categorie van personen over relevante informatie kan beschikken, acht ik haar te weinig eenduidig om toe te voegen.

Besluit tot het houden van een onderzoek

Het besluit tot het houden van een onderzoek wordt genomen door de raad op verzoek van een of meer raadsleden. De uitvoering van het onderzoek geschiedt door een door de raad in te stellen onderzoekscommissie. Het is praktisch niet goed voorstelbaar dat het onderzoek door de raad als geheel wordt gedaan; een en ander nog los van de complicaties die een dergelijke figuur met zich zou brengen voor het horen van een raadslid in het kader van het onderzoek. De relevante bevoegdheden worden rechtstreeks aan de onderzoekscommissie worden toegekend. Verderop wordt hierop nog nader ingegaan.

Collegeleden kunnen, mede gelet op het onderwerp van het onderzoek, geen lid van een onderzoekscommissie zijn. Voor het overige staat het de

raad vrij ook niet-raadsleden tot commissielid te benoemen. Met name kleinere raden kunnen behoefte hebben aan externe deskundigheid. Omdat het gaat om een door de raad geëntameerd onderzoek, waarbij de onderzoekers over bijzondere middelen beschikken, is in het wetsvoorstel evenwel voorgeschreven dat ten minste de helft van het aantal leden van een onderzoekscommissie uit raadsleden bestaat. Bovendien dient het voorzitterschap in handen van een raadslid te zijn (art. 155a, vierde lid).

Het besluit tot het houden van een onderzoek bevat een omschrijving van het onderwerp van het onderzoek en een toelichting. De raad is vrij in het formuleren van het onderwerp van onderzoek, met dien verstande dat het onderwerp betrekking moet hebben op een onderdeel van het door het college gevoerde bestuur. De raad kan dus niet beleid van het Rijk of de provincie tot voorwerp van een gemeentelijk onderzoek maken. Wel is het bijvoorbeeld mogelijk onderzoek te doen naar de wijze waarop het college uitvoering heeft gegeven aan medebewindstaken in het kader van de Algemene bijstandswet. In het voorgestelde artikel 156, tweede lid, is bepaald dat de raad de bevoegdheid om een onderzoek in te stellen, niet kan overdragen.

Ten behoeve van de uitvoering van het onderzoek beschikt de onderzoekscommissie van rechtswege over de bevoegdheden, genoemd in de artikelen 155b en 155c. In dit opzicht is de systematiek van de Wet op de Parlementaire Enquête gevolgd. De omschrijving van het onderzoek bepaalt het kader waarbinnen de onderzoekscommissie haar bevoegdheden uitoefent. Dit betekent dus dat geen vragen kunnen worden gesteld of documenten kunnen worden opgevraagd, die niet in relatie tot het onderwerp van het onderzoek staan. Mocht dit toch gebeuren, dan behoeven deze vragen niet te worden beantwoord respectievelijk de documenten niet te worden verstrekt. Uiteraard dienen zowel de omschrijving als de samenstelling van de onderzoekscommissie algemeen bekend te worden gemaakt (artikel 155a, zesde lid).

Het is mogelijk dat het onderzoek zich uitstrekt tot bescheiden die bij de gemeente berusten en afkomstig zijn van het Rijk. Daarbij kan het voorkomen dat kennisneming van deze bescheiden door de onderzoekscommissie het belang van de Staat schaadt. In dat geval moet er een mogelijkheid zijn om te voorkomen dat de commissie van die bescheiden kennis neemt, omdat het belang van de Staat in beginsel zwaarder weegt dan het belang van het gemeentelijke onderzoek. Het tweede lid van artikel 155b biedt deze mogelijkheid. Degene van wie overlegging van de bescheiden wordt verzocht, moet op grond van genoemd lid zelf beoordelen of het belang van de Staat in het geding kan zijn door openbaarmaking van de bescheiden door de onderzoekscommissie. Indien daarvan sprake is, zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toestemming moeten worden gevraagd de gevraagde informatie aan de onderzoekscommissie te mogen overleggen. Indien deze toestemming wordt geweigerd, vindt overlegging niet plaats.

Het kan voorkomen dat tijdens het onderzoek blijkt dat de omschrijving van het onderwerp van onderzoek onvolledig of anderszins te beperkt is, waardoor de mogelijkheden van de onderzoekscommissie onvoldoende zijn om de onderste steen boven te halen. Om die reden is, evenals in de Wet op de Parlementaire Enquête, de bevoegdheid opgenomen de omschrijving van het onderwerp van het onderzoek, hangende de uitvoering ervan, te wijzigen. Ook een dergelijke wijziging behoort algemeen bekend te worden gemaakt (art. 155a, zesde lid).

Om een onderzoek goed te kunnen uitvoeren, beschikt de onderzoekscommissie over de volgende, in de voorgestelde artikelen 155b en 155c neergelegde bevoegdheden.

1. Zoals hiervoor reeds is aangegeven is de verplichting te voldoen aan de vordering om te worden gehoord als getuige of deskundige beperkt tot de in artikel 155c, eerste lid, met name genoemde categorieën personen. Van anderen kan vanzelfsprekend vrijwillige medewerking worden gevraagd. Degenen die verplicht zijn te verschijnen, zijn tevens verplicht een getuigenis af te leggen of als deskundige diensten te verlenen (art. 155c, derde lid).
2. De onder 1 bedoelde categorie personen is bovendien verplicht op verzoek van de onderzoekscommissie inzage te geven in bescheiden of daarvan afschrift te geven, waarbij een aparte regeling geldt voor stukken afkomstig van het Rijk (art. 155b, eerste en tweede lid).
3. Voorafgaand aan het verhoor van een getuige die verplicht is te verschijnen, kan de raad of de commissie besluiten dat het verhoor onder ede zal plaatsvinden (art. 155c, vierde lid). Het gevolg hiervan is dat op grond van artikel 207 van het Wetboek van Strafrecht vervolging mogelijk is wegens meened. Overigens kunnen verklaringen, afgelegd tijdens het onderzoek, niet leiden tot vervolging in rechte voor andere misdrijven of overtredingen of de verplichting getuigenis af te leggen (art. 155c, zevende lid).
4. Voor gemeenteambtenaren geldt bovendien de verplichting gevolg te geven aan vorderingen van de commissie die deze ter uitvoering van haar taak nodig oordeelt. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het produceren van een overzicht van bij het onderwerp van het onderzoek betrokken personen of inventarisatie van relevante wet- en regelgeving (art. 155b, derde lid).

Gesprekken

Het feit dat in de wet nadrukkelijk de bevoegdheid wordt toegekend in het openbaar getuigen en deskundigen te horen, laat onverlet dat ook de mogelijkheid bestaat informatieve gesprekken in beslotenheid te voeren. Bij parlementaire enquêtes wordt dit veel gedaan, mede ter voorbereiding op de openbare verhoren. Er bestaat geen verschijningsplicht bij dergelijke gesprekken.

Nadere regeling door de raad

De voorgestelde artikelen 155a en volgende bevatten een aantal belangrijke elementen van het gemeentelijk onderzoeksrecht. Het is aan de raad overgelaten om het recht in een gemeentelijke verordening nader vorm te geven. Artikel 155d, eerste lid, noemt een aantal elementen die in elk geval in de verordening moeten worden opgenomen. Uit artikel 155d, tweede lid, volgt dat de raad de verplichting tot medewerking aan de commissie, zoals is neergelegd in de artikelen 155b en c, kan beperken ter voorkoming van het toebrengen van onevenredige schade aan het belang van de uitoefening van het beroep of het bedrijf van degene wiens medewerking wordt gevraagd of ter bescherming van het ambts- en beroepsgeheim.

Het is nodig deze bevoegdheden nadrukkelijk aan de raad toe te kennen omdat hiermee wordt afgeweken van de artikelen 155b en c, die kort

gezegd verplichten tot alle gevraagde medewerking. Wel kunnen op grond van artikel 155c, derde lid, getuigen en deskundigen zich verschonen wegens hun beroeps- of ambtsgeheim dus zonder dat regeling door de raad nodig is.

Ook kan de raad in de verordening op grond van artikel 155d, eerste lid, bepalingen opnemen ten aanzien van de geheimhouding van informatie die de commissie verkrijgt in een verhoor dat achter gesloten deuren plaatsvindt door artikel 18a, derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing te verklaren. Omdat in de artikelen 155a, vierde lid, en 86, eerste lid, van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing is verklaard, heeft de commissie de bevoegdheid te beslissen op grond van een belang genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) geheimhouding te betrachten over hetgeen in een gesloten vergadering aan de orde is gekomen. Op grond van het gewijzigde artikel 25, tweede lid, kan de onderzoekscommissie aan de raad geheimhouding opleggen ten aanzien van stukken die door de onderzoekscommissie aan de raad worden overgelegd. Het is dus, anders dan bij andere commissies op grond van artikel 86, tweede lid, niet mogelijk dat het college aan de onderzoekscommissie geheimhouding oplegt. Wel kan hij de commissie verzoeken vertrouwelijk met bepaalde informatie om te gaan. De commissie beslist vervolgens zelf.

Documenten van instellingen van de EU

Een apart punt van aandacht vergt de kennisneming en openbaarmaking door de onderzoekscommissie van documenten die afkomstig zijn van instellingen van de Europese Unie. Gerubriceerde stukken worden hier buiten beschouwing gelaten omdat het niet goed denkbaar is dat deze onder het gemeentebestuur berusten.

Het Europese recht staat er niet aan in de weg dat documenten afkomstig van instellingen van de Europese Unie binnen het gemeentebestuur worden uitgewisseld. Dat betekent dat er geen bezwaar tegen bestaat dat de onderzoekscommissie – immers bestuursorgaan van de gemeente – kennis neemt van deze stukken. Wel zal de commissie moeten afwegen of er bezwaar bestaat tegen openbaarmaking van deze stukken bijvoorbeeld door middel van haar onderzoeksverslag. In geval van twijfel dient zij op basis van artikel 5 van de Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang tot de documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie hierover het oordeel van de desbetreffende instelling in te winnen. In het geval het gaat om informatie afkomstig van andere Europese instellingen, internationale organisaties of andere staten zal de procedure overigens niet veel anders zijn gezien artikel 10, tweede lid, onder a, en artikel 5, derde lid, van de Wob. Ook kan de onderzoekscommissie op eigen gezag beslissen op grond van artikel 25, eerste lid, jo. artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a of g, van de Wob de desbetreffende informatie niet openbaar te maken.

Indien de stukken van de Europese instelling via het Rijk bij de gemeente terecht zijn gekomen, is ook 155b, tweede lid, van belang. Op grond hiervan kan indien het belang van de Staat in het geding is bij openbaarmaking, hetgeen het geval kan zijn indien openbaarmaking de belangen van de Europese Unie zou schaden, een document alleen aan de commissie worden overgelegd met toestemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Rechtskarakter beslissingen

De beslissingen die kunnen worden genomen op grond van de artikelen

155a tot en met 155c zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat daartegen bezwaar en beroep open staat. Het betreft de volgende besluiten:

- het besluit om een onderzoek in te stellen (artikel 155a, eerste lid);
- het besluit om de omschrijving van het onderzoek te wijzigen (artikel 155a, tweede lid);
- een vordering om documenten te verstrekken (155b, eerste lid);
- een vordering om als getuige of deskundige te verschijnen (artikel 155c, eerste lid);
- het besluit dat getuigen alleen worden verhoord na het afleggen van de eed of belofte (artikel 155c, vierde lid).

4.5. Versterking van de financiële functie

Inleiding

De Staatscommissie heeft aangegeven dat bezinning op verdere verbeteringen in de begrotings- en rekeningprocedure wenselijk is. De budgetcyclus zelf behoeft niet zozeer aanpassing, maar op een aantal gebieden zijn instrumenten die de kaderstellende en controlerende functies van de raad, alsmede en de bestuurlijke taak en de verantwoordingsplicht van het college faciliteren, wenselijk.

De behoefte aan bezinning op de budgetcyclus komt niet alleen voort uit de ontvlechting van raad en college, maar is ook wenselijk vanwege andere ontwikkelingen.

Een eerste ontwikkeling is dat de relatie tussen de gemeente en de burger is veranderd. Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven heeft de emancipatie van de burger ertoe geleid dat burgers niet alleen een betrouwbare maar ook een responsieve (gemeentelijke) overheid wensen. Deze ontwikkeling heeft voor de budgetcyclus een specifieke implicatie, omdat burgers «waar voor hun geld» wensen.

Ook een tweede ontwikkeling, decentralisatie, heeft een eigen betekenis voor de begroting en rekening. De decentralisatie van veel, vaak omvangrijke en complexe taken (met een open einde karakter) van de rijksoverheid naar de gemeenten heeft tot gevolg dat de gemeenten aan de ene kant meer beleidsvrijheid hebben verkregen, maar aan de andere kant dat de taken complexer en risicovoller zijn geworden. Voorbeelden hiervan zijn de voorzieningen voor gehandicapten en de huisvesting van het onderwijs.

Andere ontwikkelingen die van belang zijn voor de gemeentefinanciën, zijn de toegenomen samenwerking tussen de publieke en private sector in de vorm van pps-constructies, de interne verzelfstandiging binnen de gemeenten en de toenemende noodzaak tot professionalisering van de financiële functie.

De genoemde ontwikkelingen hebben als effect gemeen dat het beleidsmatige karakter en het beleidsmatige belang van de begrotings- en rekeningprocedure sterk is toegenomen. Dit is de reden waarom vaak niet meer wordt gesproken over de budgetcyclus, maar over de financiële functie. De term financiële functie impliceert meer dan de term budgetcyclus; onder financiële functie worden alle aspecten begrepen die van belang zijn voor (de inrichting van) de financiën van de gemeentelijke huishouding. Het gaat daarbij om zaken als de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening, comptabiliteitsvoorschriften, treasuryfunctie (kasgeldbeheer), planning en control, kostprijzen, productbegroting, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Meer algemeen gesteld gaat het bij de financiële functie om de financiële processen, inclusief de financiële

infrastructuur (zoals de administratieve organisatie en de financiële verordening) en inclusief de documenten waarin het financiële proces tot uiting wordt gebracht (waaronder met name de begroting, het jaarverslag en de rekening).

Dualisering en de financiële functie

De scherpere afbakening van bevoegdheden in een dualistisch stelsel grijpt op diverse plekken in op de financiële functie. Aan de hand van de budgetcyclus kan dit worden geïllustreerd.

1. *Kaderstellen*. Ook door middel van het vaststellen van de begroting stelt de raad kaders, waarbinnen het college dient te opereren. Financieel gezien betekent dit dat de lasten en baten van de beleidsvoornemens worden opgenomen in de door de raad vastgestelde begroting; hierdoor vindt allocatie van middelen plaats en is het college geautoriseerd de aangegeven uitgaven te doen.
2. *Besturen*, of in het geval van de begroting beheersen, is het stelsel van maatregelen, procedures en processen dat waarborgt dat het college de vastgestelde beleidsdoelen blijft nastreven en ook realiseert.
3. *Controleren*. Ook ten aanzien van deze belangrijke taak van de raad speelt de begroting een belangrijke rol. De begroting maakt namelijk controle van het beheer mogelijk. De rekening vervult echter ook een belangrijke rol bij de controle. Zij bevat immers de realisatie van de baten en lasten. De raad kan op grond hiervan beoordelen of het college in overeenstemming met de in de begroting gestelde kaders heeft geopereerd. Daarbij moet worden bedacht dat Immers, beleids-evaluatie is het onderwerp bij uitstek dat in het jaarverslag aan de orde dient te komen.
4. *Verantwoorden*. Zowel door middel van de jaarrekening als het jaarverslag legt het college verantwoording af over de uitkomsten van de opgedragen taken en over het gebruik van de gedelegeerde bevoegdheden. De raad verleent aan de hand van de jaarrekening (financiële) decharge aan het bestuur. Tot slot legt het college door middel van de jaarrekening en het jaarverslag ook verantwoording jegens de burgers af.

De versterking van de financiële functie vraagt niet alleen om een duidelijker afbakening van deze bevoegdheden, zij is ook gebaat bij meer samenhang tussen deze bevoegdheden¹. In het navolgende wordt een en ander eerst globaal en daarna meer gedetailleerd uitgewerkt.

Verbeterpunten

Zoals gezegd heeft de financiële functie niet zozeer zelf aanpassing, maar veeleer versterking op een aantal punten vanwege de scherpere afbakening van bevoegdheden en plichten, de nodige samenhang tussen de diverse stappen in de budgetcyclus en niet in de laatste plaats vanwege de ontwikkelingen, genoemd in de inleiding van deze paragraaf, waardoor het beleidsmatige karakter en het beleidsmatige belang van de financiële functie sterk zijn toegenomen.

De financiële functie moet op drie punten worden versterkt.

1. Sturing met het oog op controle en verantwoording

Om de raad in staat te stellen zijn controlerende taak goed uit te oefenen is het essentieel dat de raad aan het begin van de keten al kaders stelt

¹ Bij de rijksoverheid is overigens ook een traject ingezet, waarbij de onderlinge samenhang tussen de bevoegdheden en de verantwoordingsplicht wordt gezien en verbeterd (government governance). Zie hierover bijvoorbeeld Miljoenennota 2000, blz. 77.

aam de hand waarvan controle en verantwoording plaatsvinden. Verbetering van de sturing is, gelet op de huidige praktijk, nodig. Tussen sturen en controle bestaat een nauwe samenhang

2. Controle en verantwoording

De controle en verantwoording zijn de elementen uit de budgetcyclus die nu, zowel in de regelgeving als in de praktijk, de minste aandacht krijgen. Juist deze elementen dienen in een duaal stelsel echter structureel te worden versterkt.

3. Controle en verantwoording met het oog op sturing

Ook het derde verbeterpunt is gerelateerd aan controle en verantwoording. Voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende realisatie van beleidsdoelstellingen is het noodzakelijk dat de controle en verantwoording doorwerken in het kaderstellen en sturen. Met andere woorden de conclusies die zijn getrokken bij de controlere van en de verantwoording over bijvoorbeeld de jaarrekening en het jaarverslag, moeten worden gebruikt bij de (nieuwe) begroting.

Bij deze drie punten is het begrip «rekenschap» van grote betekenis. Een betere verantwoording en een grotere transparantie vergroten namelijk het inzicht in de kwaliteit van het beleid. Immers: als mislukking na mislukking blijkt, zal het vertrouwen van de burgers in hun gemeentebestuur dramatisch afnemen. Om dit te voorkomen, moeten betere producten worden geleverd.

Uitwerking van de verbeterpunten in het wetsvoorstel

Gemeenten zijn zelf overigens al begonnen met het realiseren van verbeteringen van de financiële functie. Het in 1987 gestarte BBI-proces (Beleids- en Beheersinstrumentarium) is daar een belangrijk voorbeeld van. Er zijn echter verdergaande maatregelen nodig. Het wetsvoorstel voorziet daarin, dan wel biedt raden de mogelijkheden om daarin zelf te voorzien. Het gaat hierbij om de volgende voorstellen.

a. Sturing met het oog op controle en verantwoording

- 1 a. De verordening die de raad thans vaststelt op grond van artikel 212, dient een meer beleidsmatig karakter te krijgen. Deze verordening moet ook de uitgangspunten en de doeleinden gaan bevatten voor het financiële beleid en beheer. Voorgesteld wordt artikel 212 daartoe aan te passen.
- b. Hetzelfde geldt voor de verordening op grond van artikel 213 ten aanzien van de controle. Ook dit artikel wordt aangepast.
2. De begroting, het jaarverslag en de rekening moeten de uitvoering van bestaand en toekomstig beleid beter ondersteunen. Deze stukken dienen meer informatieve waarde te hebben en inzichtelijker te zijn. Daartoe zullen de comptabiliteitsvoorschriften worden gewijzigd.

b. Controle en verantwoording

3. De raad zal eisen moeten gaan stellen volgens welke de accountant de jaarrekening op rechtmatigheid beoordeelt. Bij algemene maatregel van bestuur zullen minimumeisen worden vastgelegd. De verklaring van de accountant dient een expliciet oordeel te geven over de rechtmatigheid van het gevoerde beheer en de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd. Ook hiervoor is wijziging van artikel 213 nodig.
4. Indien de raad van oordeel is dat uitgaven niet rechtmatig zijn gedaan,

voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid van een indenniteitsprocedure, vergelijkbaar met die bij het Rijk. Net zoals het bij de rijksoverheid in dat kader gebruikelijk is, behoren eventuele sancties uitsluitend in de politieke sfeer te worden getroffen. Met de introductie van een indenniteitsprocedure verdwijnt de mogelijkheid van de raad om de leden van het college persoonlijk aansprakelijk te stellen voor uitgaven die naar het oordeel van de raad onrechtmatig zijn gedaan.

c. Controle en verantwoording met het oog op sturing

5. Door aanpassing van artikel 200 wordt het moment waarop de raad zich moet uitspreken over de rekening, vervroegd van 15 september naar 15 juli. Door deze versnelling van de behandeling van de rekening en het verslag kunnen bevindingen naar aanleiding van die stukken beter doorwerken in de beleidsplannen voor de lopende begroting en voor de volgende begroting. De lbegroting moet uiterlijk op 15 november zijn vastgesteld.
6. De raad stelt in een verordening vast op welke wijze de gemeente systematisch de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid onderzoekt (art. 213a). Aan de accountant wordt in dezen geen rol meer toegekend. Op de relatie met door de rekenkamer in te stellen doelmatigheidsonderzoek wordt hierna nog ingegaan.
7. Elke gemeente krijgt een eigen onafhankelijke rekenkamer. Gemeenten kunnen gezamenlijk een gemeenschappelijke rekenkamer instellen. De rekenkamer onderzoekt het gevoerde beleid op doelmatigheid en doeltreffendheid. Ook kan de rekenkamer het beheer van de gemeentelijke organisatie onderzoeken; een *system audit* met het oog op rechtmatigheid kan uitdrukkelijk deel uitmaken van een dergelijk onderzoek.

De indenniteitsprocedure komt in paragraaf 4.6. aan de orde. De andere voorstellen worden in het navolgende verder toegelicht.

De financiële verordening

Aan de financiële functie zijn – naast de begroting, het jaarverslag en de rekening – ook andere aspecten verbonden met belangrijke beleidsmatige consequenties, bijvoorbeeld de treasuryfunctie, het beleid ten aanzien van het waarderen en afschrijven van activa, en de rechtmatigheid van de baten en lasten. Deze belangrijke onderdelen van de financiële functie worden nu veelal gezien als onderdelen van het administratieve beheersproces. Dit uit zich in de huidige artikelen 212 en 213 van de Gemeentewet; deze artikelen hebben momenteel te veel een financieel technisch karakter. Gegeven de bestuurlijke en financiële implicaties behoeven deze onderdelen van de financiële functie meer expliciete bestuurlijke aandacht.

In het wetsvoorstel wordt dan ook, zoals hiervoor reeds is aangegeven, voorgesteld de verordening die de raad thans vaststelt op grond van artikel 212, een meer beleidsmatig karakter te geven. Artikel 212 (en ook artikel 213) bepalen nadrukkelijker en scherper dan nu het geval is, dat de raad de verordenende bevoegdheid dient te gebruiken om vooraf het beleid en de kaders voor het beheer vast te leggen (en daarmee indirect de controle).

Over het financieel beheer dient, mede op grond van de in artikel 212 genoemde verordening, verantwoording te worden afgelegd; door de ambtelijke organisatie aan het college en door het college aan de raad. Artikel 212, eerste lid, schrijft voor dat in de bedoelde verordening waar-

borgen ten aanzien van onder andere de verantwoording worden opgenomen.

In deze verordening moeten verder regels worden opgenomen over in ieder geval waardering en afschrijving (waaronder het activeringsbeleid), grondslagen voor de berekening van prijzen en voor de berekening van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede voor de afvalstoffenheffing en regels voor de financierings («treasury») functie¹. Het gaat bij al deze onderwerpen om vastlegging van de *beleidsmatige* uitgangspunten en kaders. Deze geven de grenzen aan waarbinnen het college dient te opereren. Daarnaast hebben de bedoelde regels en grondslagen budgettaire en financiële gevolgen. Zo is bijvoorbeeld de duur van de afschrijvingsperiode van invloed op het (meerjarig) budgettaire beslag en werkt de methode van kostprijberekening, die binnen zekere marges door in de hoogte van de prijzen en tarieven.

Met deze wijziging wordt de sturende en de controlerende functie van de raad versterkt. De eerder genoemde toegenomen complexiteit van het gemeentelijk takenpakket en van de financiële functie in het bijzonder, vergen dat vooraf duidelijk de doelstellingen van het financieel beleid worden aangegeven en dat het beheer wordt onderworpen aan door de raad gestelde regels.

Comptabiliteitsvoorschriften

De begroting en de rekening zijn van groot belang voor de sturende functie van de raad. De begroting is het document dat het budgetrecht belichaamt. Zij is bij uitstek een beleidsinstrument. Ook voor het beheer is de begroting van belang. De rekening en het jaarverslag tenslotte zijn de hoofddocumenten voor de controle en verantwoording. De relatie tussen begroting en rekening is een weerspiegeling van de relatie tussen sturen en verantwoorden. Zonder goede sturing is verantwoording niet mogelijk. Teneinde deze relatie te versterken is het noodzakelijk dat de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag een identieke opzet krijgen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat ook de begroting uit een beleidsdeel en een meer cijfermatig deel moet bestaan. Een dergelijke indientieke opzet is een belangrijke voorwaarde voor transparantie.

Daarnaast zal het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 op een aantal punten worden gewijzigd teneinde de kwaliteit van de sturing en daarmee van de verantwoording te ondersteunen. In de eerste plaats betreft dat de verplichting om in de begroting en het jaarverslag een aantal vaste paragrafen, zoals onderhoud infrastructuur, belastingen en deelnemingen op te nemen. In de tweede plaats is dat de voorgeschreven program- en productbegroting en -rekening. Dit is ook belangrijk om de schakel verantwoordend–sturen te verbeteren, vooral met het oog op de doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit betekent onder andere ook dat de rol van de huidige functionele indeling nader moet worden bezien.

Rechtmatigheidscontrole

De jaarlijkse rechtmatigheidscontrole door de accountant moet de raad in staat stellen het gevoerde financieel beheer te beoordelen. Het gaat hierbij om het slot van de cyclus van sturing, verantwoording en controle. De Gemeentewet stelt thans geen specifieke eisen aan de accountantsverklaring. Accountantsverklaringen moeten uiteraard voldoen aan de algemene vereisten die in het Burgerlijk Wetboek worden gesteld. Dat wil zeggen dat de accountant verklaart of de rekening een getrouw beeld geeft van de financiële positie en de baten en lasten van de gemeente. De accountantsverklaring bevat tot nu toe dus geen oordeel over de rechtma-

¹ Het financierings (of treasury) statuut is al bij de Wet financiering decentrale overheden verplicht gesteld.

tigheid. De verklaring gaat wel vergezeld van een verslag van bevindingen van de accountant, waarin hij «bevindingen» vastlegt van zijn onderzoek naar de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de administratie en het beheer. De accountant dient de rechtmatigheid dus wel te onderzoeken, maar het oordeel is geen onderdeel van de goedkeurende verklaring. De intensiteit en mate van nauwkeurigheid waarmee in dat verband naar de rechtmatigheid wordt gekeken, is afhankelijk van de opdracht die de raad aan de desbetreffende accountant heeft gegeven. Dat kan per gemeente sterk verschillen en heeft in ieder geval niet noodzakelijk gevolgen voor de reikwijdte van de eerder genoemde verklaring van getrouwheid.

Een en ander heeft tot gevolg dat in de praktijk de rechtmatigheidscontrole door de accountant vaak niet overeenkomt met het beeld dat gemeentebesturen, toezichthouders en overige belanghebbenden daarvan hebben. Zij is vaak minder intensief en nauwkeurig dan wordt vermoed.

Voorgesteld wordt daarom de accountantsverklaring uit te breiden. De verklaring dient een expliciet oordeel te bevatten over de rechtmatigheid van de totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties. In een nog op te stellen algemene maatregel van bestuur zullen nadere voorschriften worden gegeven over de gemeentelijke accountantsverklaring (art. 213, zesde lid). Bij de rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole is er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Financieel beheer bevat naast de beheershandelingen ook de vastlegging daarvan in de administraties. Ook de naleving van de verslagleggingsregels, zoals opgenomen in het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995, is een aspect van rechtmatigheid.

Het oordeel van de accountant over de rechtmatigheid van de jaarrekening geeft de raad een effectief instrument in handen voor de controle op het gevoerde financieel beheer en de wijze waarop daarover door het college verantwoording is afgelegd.

Nadere voorschriften

Een goedkeurende verklaring van de accountant geeft aan dat de jaarrekening geen fouten van materieel belang bevat. Dat betekent niet dat er in de verantwoording in het geheel geen afwijkingen van de gestelde eisen zijn. Deze afwijkingen kunnen echter slechts van gering belang zijn. Om dit oordeel te kunnen geven dient de accountant uit te gaan van een zg. goedkeuringstolerantie. De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van de fouten c.q. onzekerheden aangeeft, die maximaal in een verantwoording mogen voorkomen, zonder de bruikbaarheid ervan voor de oordeelsvorming door de gebruikers aan te tasten.

De reeds genoemde algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de gemeentelijke accountantscontrole moet een algemeen minimumniveau voor de controle garanderen, bijvoorbeeld door middel van voorschriften voor percentages voor de goedkeuringstolerantie en de omvangsbasis. De nadere technische toelichting zal bij deze regeling worden gegeven. De bovengrens voor de goedkeuringstolerantie zal in principe worden gesteld op 1% van de totale lasten.

Artikel 213 en de beoogde algemene maatregel van bestuur bevatten minimumeisen. De raad kan uiteraard besluiten zwaardere controles op onderdelen te doen uitvoeren, en daarvan deelverklaringen te laten afgeven. Hij kan bijvoorbeeld een afzonderlijk onderzoek naar een gemeentelijke dienst of gemeentelijk bedrijf gelasten. In dat laatste geval zal deze deelcontrole moeten voldoen aan de eisen die in de algemene

maatregel van bestuur worden uitgewerkt. De raad kan besluiten om voor de gehele rekening of delen van de rekening de goedkeuringstolerantie scherper te stellen dan op 1%. Ook kan de raad een percentage vaststellen voor de rapportering van onrechtmatigheden in het verslag van bevindingen, dat scherper wordt gesteld dan de goedkeuringstolerantie: de rapporteringstolerantie.

Aanwijzen accountant door de raad

De accountant heeft bij de gemeente de rol van onafhankelijke controleur. Waar het gaat om de controle van de rekening staat hij ten dienste van de raad ten behoeve van de controle op het gevoerde beheer. De accountant, ook een externe accountant, moet dan ook – zeker in een gedualiseerd bestel – door de raad zelf worden aangewezen en dient aan de raad te rapporteren. Deze bevoegdheid kan op grond van artikel 156, tweede lid, aanhef en onder g, niet worden gedelegeerd aan het college.

Ten aanzien van accountants in dienst van de gemeente was al uitdrukkelijk bepaald dat zij worden benoemd, geschorst en ontslagen door de raad, omdat zij onafhankelijk van het college dienen te kunnen oordelen. Voor externe accountants geldt deze eis van onafhankelijkheid ten opzichte van het college evenzeer; het is daarom van belang dat de raad als opdrachtgever optreedt. Ook wordt in artikel 213 nu expliciet bepaald dat de accountant direct aan de raad rapporteert. De bepaling dat het college het accountantsverslag aan de raad stuurt (art. 197, tweede lid, huidige Gemeentewet), vervalt daarom. Het ligt voor de hand dat de raad de accountantsverklaring en zijn verslag van bevindingen tegelijk met de ontwerp-jaarrekening en het jaarverslag behandelt. Indien daarvoor aanleiding is, is het logisch dat het college reageert op de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen.

Moment van verantwoording

Het jaarverslag en de jaarrekening dienen primair het verantwoordingsproces. Ze zijn echter ook bij uitstek geschikt voor de evaluatie van het gevoerde beleid. Om de conclusies uit de evaluatie optimaal te benutten, is het van belang dat de documenten op een zodanig tijdstip door de raad worden behandeld dat de raad de conclusies kan gebruiken voor de lopende en de volgende cyclus. Aangezien de jaarrekening en het jaarverslag nu uiterlijk op 15 september vastgesteld moeten zijn en de begroting twee maanden later, is dit thans niet gegarandeerd. Enerzijds omdat de periode te kort is om de lopende en de volgende begroting aan te passen aan de hand van de uitkomsten van het verantwoordingsproces, anderzijds omdat de bestuurlijke aandacht tijdens de behandeling van de rekening en het jaarverslag reeds gericht is op de begroting.

Het ligt daarom voor de hand dat de jaarrekening en het jaarverslag eerder in het jaar worden vastgesteld. In het bedrijfsleven is dit reeds lang gebruikelijk en ook de rijksoverheid is bezig met een versnelling. Bovendien blijkt in de praktijk dat de meeste gemeentebesturen de documenten dan reeds gereed hebben. Ik stel daarom voor de uiterste datum van toezending van de door de raad vastgestelde jaarrekening alsmede het jaarverslag te vervroegen naar 15 juli (art. 200, eerste volzin).

Als naar aanleiding van de behandeling van de rekening in de raad een indemniteitsprocedure in gang wordt gezet, moet het vaststellen van de rekening wachten totdat over het indemniteitsbesluit een beslissing is genomen. Dat moet normaal gesproken ook nog voor half juli het geval kunnen zijn, maar het risico is aanwezig dat die termijn dan wordt overschreden. Voor gedeputeerde staten kan dat aanleiding zijn te beslissen

dat de begroting voor het eerstkomende jaar onder preventief toezicht komt te staan, wegens overschrijding van de inzendtermijn van de rekening. Het enkele feit dat een indenniteitsprocedure wordt gevolgd, is echter geen reden om de inzendtermijn te verlengen. Het gaat om een zodanig uitzonderlijke situatie dat gedeputeerde staten daar van geval tot geval een beslissing over kunnen nemen.

Controle op doelmatigheid en doeltreffendheid

De besteding van publieke middelen door de overheid dient aan eisen van doelmatigheid en doeltreffendheid te voldoen. Doelmatigheid wil in dit verband zeggen dat de nagestreefde beleidsdoelen tegen zo gering mogelijke kosten worden bereikt. Doeltreffendheid houdt in dat het resultaat van het beleid beantwoordt aan wat er met het beleid werd beoogd en dat de gestelde beleidsdoelen worden verwezenlijkt. Deze eisen gelden voor de gemeente evenzeer als voor andere overheidslagen.

Artikel 213 schrijft thans voor dat de accountant, naast de verklaring omtrent de getrouwheid, een verslag uitbrengt waarin hij zijn bevindingen weergeeft omtrent de vraag of administratie en beheer voldoen aan de eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid. Doelmatigheidscontrole leidt echter al snel tot een beleidsinhoudelijk oordeel en past daarom minder dan rechtmatigheidscontrole in de rol van de accountant. Daarom wordt aan de accountant geen rol meer toegekend in de doelmatigheidscontrole.

Toetsing op doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid is van groot belang voor de algemene oordeelsvorming over het gevoerde beleid. Het behoort daarom tot de verantwoordelijkheid van de raad en het college dat periodiek getoetst wordt of bij de ten uitvoerlegging van het gemeentelijk beleid, bijvoorbeeld inzake milieu, leefbaarheid, openbaar vervoer en volkshuisvesting, wordt voldaan aan deze eisen. Ook dient periodiek te worden onderzocht of de inrichting van de gemeentelijke organisatie – in brede zin, de personeelsformatie, de informatievoorziening, de administratieve organisatie – aan de gestelde eisen voldoet. Het voorgestelde artikel 213a voorziet daarin. Het verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid vereist voortdurend informatie en aandacht. De raad dient daarom regels te stellen voor regelmatig onderzoek door het college naar doelmatigheid en doeltreffendheid. De controle op en evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en het financieel beheer geschiedt dus primair door de raad en het college zelf en daarnaast door lokale rekenkamers. De rekenkamer kan van de resultaten van de evaluatie door de raad en het college gebruik maken. Ook kan zij zo nodig een tweede oordeel geven. Overigens ligt het voor de hand dat de raad van de rekenkamer een onderzoeksplan verlangt. Tot slot staat het de raad uiteraard vrij om ook zelf onderzoeken te (laten) verrichten.

Door deze grotere nadruk op onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van publieke gelden wordt het proces van verantwoording versterkt. Naast het element van verantwoording door het college aan de raad, speelt daarbij ook het aspect van de verantwoording die het gemeentebestuur als geheel aflegt aan de burger nadrukkelijk mee. Juist op deze manier dient de burger informatie te krijgen op grond waarvan hij kan beoordelen of hij «waar voor zijn geld» krijgt. Voorts kan het resultaat van de genoemde evaluatie van de doelmatigheid van het financieel beleid en beheer bijdragen aan de invulling van de kaderstellende rol van de raad.

De rekenkamer speelt een belangrijke rol bij de versterking van de controle van de raad op het college en meer in het algemeen bij de vormgeving van het concept van publieke verantwoording. Tot de taak van de rekenkamer behoort met name het onderzoeken van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beheer van de organisatie en van het gevoerde bestuur van het college.

Deze taak staat naast het bewaken van de doelmatigheid en doeltreffendheid door de raad en het college als onderdeel van de reguliere bestuurszaak, waarvoor het voorgestelde artikel 213a een voorziening treft. Bij dat laatste gaat het om de structurele toetsing van het gemeentelijk beleid, de uitvoering daarvan en van de inrichting van de gemeentelijke organisatie. De rekenkamer zal zich meer toeleggen op deelonderzoeken op bepaalde terreinen.

De rekenkamer kan, en zal, periodiek ook rechtmatigheidsonderzoek verrichten. In zekere zin komt de taakverdeling daarbij overeen met die bij het doelmatigheidsonderzoek. Het reguliere onderzoek in het kader van het verantwoordingsproces, de rechtmatigheidstoets, wordt niet verricht door de rekenkamer, maar – binnen de marges van de wet en van de door de raad verstrekte opdracht – door de accountant. Dit onderzoek vormt een vast onderdeel van de jaarlijkse cyclus van begroting en verantwoording. Zoals al opgemerkt, neemt de accountant – anders dan bij de departementale accountants het geval is – een onafhankelijke positie in ten opzichte van het college. Het is niet de bedoeling dat de rekenkamer het onderzoek van de accountant nog eens overdoet. De rekenkamer kan echter wel op eigen verantwoordelijkheid, onderzoek doen dat verband houdt met rechtmatigheid of onderwerpen onderzoeken die verband houden met de rechtmatigheid. In de praktijk kan dat bijvoorbeeld neerkomen op «systeemtoetsen», zoals onderzoek naar de wijze waarop de reguliere rechtmatigheidscontrole is georganiseerd en functioneert.

Op de plaats van de rekenkamer en haar taken wordt nader ingegaan in hoofdstuk 7.

4.6. De indenniteitsprocedure

De huidige regeling en haar tekortkomingen

Als de raad thans tot de conclusie komt dat bepaalde uitgaven door het college niet rechtmatig zijn gedaan, kunnen die uitgaven buiten de rekening gelaten worden (artikel 198, tweede lid, Gemeentewet). Automatisch gevolg daarvan is dat de leden van het college voor een evenredig deel tegenover de gemeente persoonlijk aansprakelijk worden, tenzij blijkt dat zij niet hebben meegewerkt tot het doen van die uitgaven (artikel 201 Gemeentewet).

Ik ben van mening dat deze persoonlijke aansprakelijkheid moet worden afgeschaft. De raad moet natuurlijk politieke gevolgen kunnen verbinden aan het doen van niet-rechtmatige uitgaven, maar het persoonlijk aansprakelijk stellen van collegeleden gaat te ver. Ook bij het Rijk komt een dergelijke bepaling overigens niet voor. Er is in dit opzicht geen reden voor een onderscheid tussen de gemeentelijke en de rijksoverheid.

Het is echter wel mijn bedoeling dat eventuele onrechtmatige uitgaven nadrukkelijk de aandacht krijgen in de raad. Het voorstel bevat daarom ook bepalingen die tot doel hebben bij de gemeenten een procedure in

het leven te roepen die vergelijkbaar is met de indemniteitsprocedure bij de rijksoverheid (artikel 56 van de Comptabiliteitswet).

Binnen de bestaande regelgeving is de mogelijkheid uitgaven buiten de rekening te laten al enigszins beperkt. Enkele jaren geleden is dat standpunt via een vernietigingsbesluit uitgedragen (kb van 18 september 1996, Stb. 484). Dat besluit bepaalt dat onrechtmatigheid alleen niet voldoende is voor het buiten de rekening laten van uitgaven. Met een verwijzing naar de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, blz. 217) wordt in dat koninklijk besluit gesteld dat er sprake moet zijn van «ernstige tekortkomingen in het financiële beheer» en «evidente laakbaarheid» in het handelen van het college. Tevens wijst het besluit op de noodzaak bij de afweging door de raad ook uitdrukkelijk de gevolgen te betrekken op het punt van de aansprakelijkheid. Tot slot moet worden gewezen op het proportionaliteitsbeginsel (artikel 3:4, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht). In het besluit wordt verder gesteld dat instrumenten van politieke verantwoordelijkheid voorrang hebben.

De nieuwe regeling

De notie dat instrumenten van politieke verantwoordelijkheid voorrang hebben, staat ook in de nieuwe regeling voorop. In uiterste instantie kan daarbij gedacht worden aan de mogelijkheid een of meer wethouders ontslag te verlenen wegens het verlies van het vertrouwen van de raad.

Voorafgaand aan de eventuele toepassing van een dergelijke zware politieke sanctie behoort echter een zorgvuldige, op inhoudelijke oordeelsvorming gerichte procedure te worden doorlopen. Dat houdt in dat de raad, meer dan nu het geval is, in staat moet worden gesteld zich een oordeel te vormen over de rechtmatigheid van de betrokken uitgave.

Aangegeven is al dat om die reden de taak van de accountant met betrekking tot de controle op de rechtmatigheid van de gedane uitgaven wordt verscherpt, in die zin dat het voortaan verplicht is het rechtmatigheidsaspect expliciet in de accountantsverklaring is op te nemen. De raad is daardoor beter in staat de rechtmatigheid van de in de rekening verantwoorde uitgaven te beoordelen.

Vervolgens moet de vraag worden beantwoord op welke wijze procedurele gevolgen moeten worden verbonden inzake niet-rechtmatig geachte uitgaven. Het is nuttig daarbij de procedure die bij de rijksoverheid wordt gevolgd, in het oog te houden.

Bij de rijksoverheid is voor de financiële verantwoording een goedkeurende verklaring vereist van de Algemene Rekenkamer. Als de Algemene Rekenkamer na overleg met de betrokken minister voor bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten blijft bij de weigering een dergelijke verklaring af te geven, dan wordt de goedkeurende verklaring voor de rekening in zijn totaliteit alleen gegeven onder voorbehoud van het vaststellen van een indemniteitswet. Een voorstel daartoe moet door de regering worden ingediend. Door die wet worden de desbetreffende uitgaven alsnog gesanctioneerd door de wetgever. De desbetreffende uitgaven zullen dan dus ook gewoon onderdeel uitmaken van de uiteindelijk vastgestelde rekening.

Voor de gemeenten is in het voorstel de volgende procedure opgenomen.

1. Als de raad na kennisneming van de rekening zoals die door het college van burgemeester en wethouders wordt aangeboden, alsmede

van het verslag van bevindingen en de verklaring van de accountant, tot de conclusie komt dat een of meer uitgaven niet rechtmatig zijn geschied, wordt het college daarvan onverwijld op de hoogte gesteld, onder vermelding van de gerezen bezwaren.

2. Het college bereidt vervolgens een indemniteitsbesluit voor. Door middel van een dergelijk besluit worden de onrechtmatige uitgaven alsnog gesanctioneerd, waarna de rekening alsnog kan worden vastgesteld. Uiteraard zal het college bij die gelegenheid inhoudelijk moeten reageren op de gerezen bezwaren.
3. De raad kan dan besluiten in te stemmen met het door het college opgestelde ontwerp-indemniteitsbesluit. Daarop stelt hij alsnog de rekening vast.
4. Als de raad echter niet instemt met het ontwerp-besluit of dit besluit niet naar behoren vaststelt, zendt het college het ontwerp ter vaststelling naar gedeputeerde staten, zoals dat op grond van artikel 202 van de Gemeentewet (artikel 200 in het voorstel) nu al gebeurt ten aanzien van de rekening. Onder het niet naar behoren vaststellen van het indemniteitsbesluit en in relatie hiermee van de rekening wordt in dit verband verstaan het zodanig vaststellen dat bepaalde uitgaven die wel zijn gedaan, buiten de rekening gehouden worden. Gedeputeerde staten kunnen er dan voor zorgen, door het indemniteitsbesluit en de rekening wel naar behoren vast te stellen, dat het college van burgemeester en wethouders alsnog wordt gedéchargeerd.

Deze procedure is geen exacte kopie van de procedure bij de rijksoverheid. Het belangrijkste verschil betreft de positie van de rekenkamer. De functie van de lokale rekenkamer, die vooral gericht moet zijn op de controle op doelmatigheid en doeltreffendheid, laat niet toe dat zij de goedkeurende verklaring afgeeft en bovendien kan verlangen dat de indemniteitsprocedure wordt gevolgd ten aanzien van een bepaalde uitgave. Op zich is het denkbaar dat deze rol bij de gemeente wordt vervuld door de accountant. Deze geeft namelijk door middel van zijn verklaring over de jaarrekening al een expliciet oordeel over de rechtmatigheid van het gevoerde beheer. De gemeentelijke accountant heeft, zoals eerder al gesteld, daarmee een meer onafhankelijke positie dan de departementale accountants bij de rijksoverheid. Toch is van deze figuur afgezien. De accountant is geen orgaan van de gemeente en het zou daarom niet zuiver zijn hem dan wel een zo sterke formele en ook politieke positie te geven in het gemeentelijke besluitvormingsproces. Het oordeel over de rechtmatigheid van gedane uitgaven dient daarom bij de raad te berusten, zij het dat de accountantsverklaring daarbij onmisbaar is. Het is daarmee ook de raad die, door aan te geven dat bepaalde uitgaven onrechtmatig zijn gedaan, de indemniteitsprocedure in gang zet (art. 198, tweede lid).

De voorgestelde procedure rond een indemniteitsbesluit moet normaal gesproken nog voor half juli kunnen zijn afgerond. Niettemin kan de situatie zich voordoen dat de raad niet in staat is de rekening op een zodanig tijdstip vast te stellen dat zij overeenkomstig artikel 200 voor 15 juli aan gedeputeerde staten kan worden gezonden. Dit kan voor gedeputeerde staten in hun rol van toezichthouder aanleiding zijn de begroting voor het eerstvolgende jaar onder preventief toezicht te stellen.

De voorgestelde indemniteitsprocedure betekent een belangrijke versterking van het proces van het afleggen van verantwoording door het college aan de raad. Als gevolg van de openbaarheid van de gehele procedure is deze gang van zaken natuurlijk ook een belangrijk aspect van het afleggen van rekenschap van de gemeentelijke bestuursorganen aan de burger.

4.7. Kaderstelling door de raad

Algemeen

In het voorgaande is vooral ingegaan op veranderingen in de formele bevoegdheden van de raad. Een belangrijk doel van het gebruik van die bevoegdheden is dat de raad daarmee invulling geeft aan zijn kaderstellende functie; de raad kan zijn bevoegdheden aanwenden om het college binnen door de raad gestelde beleidsmatige kaders te laten opereren.

Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten kaderstelling: kaderstelling door middel van regelgeving en het budgetrecht en kaderstelling door middel van politiek-bestuurlijke instrumenten

Kaderstelling door middel van regelgeving en het budgetrecht

De raad beschikt over enkele direct dwingende instrumenten om beleidskaders te stellen.

Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan de in sommige medebewindswetten vastgelegde plicht of opgenomen mogelijkheid om ten aanzien van de uitoefening van bepaalde, in dezelfde wetten aan het gemeentebestuur geattribueerde bestuursbevoegdheden bij verordening nadere regels te stellen. Vaak is voorgeschreven waarop een dergelijke verordening met name betrekking moet hebben.

Indien de raad onderdelen van zijn autonome bestuursbevoegdheid heeft gedelegeerd aan het college, beschikt de raad steeds over de mogelijkheid om door middel van een verordening kaders te stellen. Een goed voorbeeld hiervan is de algemene subsidieverordening.

Tot slot biedt ook de gemeentebegroting goede mogelijkheden voor kaderstelling. Geld is per slot van rekening één van de meest effectieve sturingsinstrumenten.

De indruk bestaat dat de raad over het algemeen geen optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die de bovenstaande instrumenten op het vlak van kaderstelling bieden.

Kaderstelling door middel van politiek-bestuurlijke instrumenten

Naast de in het voorgaande besproken instrumenten voor kaderstelling beschikt de raad over politiek-bestuurlijke instrumenten voor kaderstelling. Deze instrumenten vloeien voort uit de verantwoordingsplicht van het college jegens de raad voor de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden.

De raad kan op diverse manieren interveniëren. Uiteraard is het college verplicht verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid. Zo nodig kan dit verantwoordingsproces worden bevorderd door gebruik van het recht van interpellatie. Er kan een motie worden ingediend (en aangenomen) waarin een uitspraak wordt gedaan die (bij)sturing van het collegebeleid beoogt. Ook is het denkbaar dat de raad het college om een beleidsnota vraagt, waarin het te voeren beleid nader wordt uiteengezet, hetgeen de raad vervolgens de mogelijkheid biedt voor (politieke) bijsturing. Bij dit alles is van belang dat de raad ook zwaarder geschut in stelling kan brengen: in laatste instantie kan de vertrouwensvraag aan de orde komen en een wethouder of zelfs een heel college tot aftreden worden gedwongen.

De aanleiding voor dit soort interventies kan zijn gelegen in een (beleids)-incident, een klacht van een burger of informatie die het college zelf verschaft. Ook is het denkbaar dat de beantwoording van een concrete mondelinge of schriftelijke vraag van een raadslid over een bepaald onderwerp aanleiding is voor interventie door de raad of door de raadscommissie. Tot slot kunnen rapportages van de rekenkamer, doelmatigheids-onderzoeken van het college, «zware» onderzoeken van de raad zelf naar collegebeleid en «lichtere» varianten ertoe leiden dat het college specifiek verantwoording moet afleggen (zie par. 3.8.). Duidelijk zal zijn dat controle achteraf op collegebeleid vervolgens – impliciet of expliciet – kan leiden tot inkadering van het desbetreffende toekomstige collegebeleid.

Bij dit alles moet worden bedacht dat er een wezenlijke verschuiving qua attitude bij de raad geboden is. Van formeel (mede)besturend orgaan dat veel formele besluiten neemt, verandert de raad in een orgaan dat politieker moet opereren teneinde zijn eindverantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Een belangrijk mechanisme bij de beoogde attitudeverandering is een ingrijpende aanpassing van de wijze waarop de agenda's van de raad en de raadscommissies tot stand komen. Materieel geschiedt dat thans in overwegende mate door het college respectievelijk de desbetreffende portefeuillehouder(s). In een gedualiseerd stelsel, waar de raad (en de raadscommissies) door middel van politieke sturing het college controleren en kaders stellen voor het collegebeleid, is het nodig dat de raad en zijn commissies zelf hun agenda vaststellen. Het zijn de raad en de raadscommissies die bepalen welke punten aan de orde komen, terwijl zij bovendien aangeven wanneer welk collegelid dient te verschijnen om verantwoording af te leggen. Ook op dat laatste punt zijn de verhoudingen thans in de meeste gemeenten nog omgekeerd. Op het vraagstuk van het vaststellen van de agenda van de raad en de raadscommissies wordt verder ingegaan in de paragrafen 4.1. respectievelijk 8.2.

HOOFDSTUK 5 HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS

5.1. Ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap

Inleiding

De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap vormt, zoals in hoofdstuk 1 van deze toelichting reeds is uiteengezet, de kern van dit wetsvoorstel. De betekenis van deze ontvlechting voor de zo noodzakelijke rolverandering van college en raad is groot.

Deze paragraaf begint met een korte beschouwing over de historische achtergrond van dit onderdeel van het wetsvoorstel. Daaruit blijkt dat in eerdere voorstellen de nadruk vaak meer lag op verruiming van de rekruteringsmogelijkheden van wethouders. Het oogmerk van rolverduidelijking speelde veel minder, of zelfs helemaal geen rol.

Na deze historische uiteenzetting volgt een beknopte recapitulatie van de argumenten ten gunste van de ontvlechting. Dit betoog krijgt een vervolg in uitwerkingen van de verschillende dimensies van de ontvlechting. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de door middel van dit wetsvoorstel te creëren onverenigbaarheid van het raadslidmaatschap en het wethouderschap. Daarna wordt ingegaan op enkele nieuwe bepalingen die als gevolg van de verzelfstandiging van de wethoudersfiguur ten opzichte van de raad noodzakelijk zijn en op enkele bepalingen die om dezelfde reden kunnen vervallen. Vervolgens ga ik in op een belangrijk

neveneffect van de ontvlechting: de ruimere mogelijkheden voor rekrutering van wethouders; de eigenlijke «wethouder van buiten de raad». Tot slot komt in deze paragraaf een tweede belangrijke uitwerking van deze ontvlechting aan de orde: het verbod voor collegeleden nog langer voorzitter van raadscommissies te zijn. In paragraaf 5.2. wordt ingegaan op de dualisering van bestuursbevoegdheden.

Historische achtergrond

Bij de indiening van het wetsvoorstel van de Gemeentewet in 1986 werd afstand genomen van de mogelijkheid uit het voorontwerp voor een nieuwe Gemeentewet uit 1980¹ om in geval van tussentijdse wethoudersvacatures iemand van buiten de raad aan te kunnen trekken. Deze figuur zou niet in het monistische stelsel passen en zou bovendien – zo werd toen gedacht – de band tussen kiezer en gekozene aantasten.

In 1993 signaleerde de commissie-Van Thijn in het rapport «De burgemeester ontketend» (Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 34–35) een dubbele rol van de wethouder. Enerzijds is hij degene die verantwoording dient af te leggen jegens de raad, anderzijds maakt hij deel uit van diezelfde raad, het orgaan dat het college controleert. De commissie was van mening dat een loskoppeling van het raadslidmaatschap en het wethouderschap het functioneren van het lokaal bestuur in het algemeen en de positie van de raad in het bijzonder, ten goede kon komen. Ook vanwege het grotere rekruteringsbereik was de commissie voorstander van de wethouder van buiten de raad.

In de discussie in de Tweede Kamer over staatkundige en bestuurlijke vernieuwing werd de motie-Kohnstamm aanvaard, waarin de regering werd uitgenodigd nadere voorstellen te ontwikkelen inzake de wethouder van buiten de raad (Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 89). In een notitie aan de Tweede Kamer heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken een aantal argumenten geïnventariseerd (Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 102). In die notitie werd de voorkeur gegeven aan een uitwerking, waarbij gemeenten een zo groot mogelijke vrijheid zouden hebben bij het eventueel invoeren van wethouders van buiten de gemeenteraad. Het toenmalige kabinet sprak daarbij een voorkeur uit voor de optie, waarin de benoeming van wethouders-niet raadslid mogelijk zou worden, zij het dat, voor zover wethouders uit het midden van de raad werden benoemd, deze (tevens) raadslid zouden blijven. De gemeenteraad zou er desgewenst voor kunnen kiezen dat alle wethouders niet tevens raadslid zouden zijn. In afwachting van de rapportage van de Ministeriële Commissie Staatkundige Vernieuwing werd de behandeling van de kabinetsnotitie opgeschort. Desalniettemin werd in het regeerakkoord van 1994 opgenomen dat de mogelijkheid tot benoeming van wethouders van buiten de raad zou worden geopend.

In de notitie over de wethouder van buiten de raad van november 1995 (Kamerstukken II 199 441 995, 21 427, nr. 115) toonde het vorige kabinet zich weliswaar voorstander van het benoemen van wethouders van buiten de raad, maar maakte daarbij de kanttekening dat homogeen samengestelde colleges de voorkeur verdienen. Dit houdt in dat alle wethouders tevens raadslid zijn of dat geen der wethouders raadslid is. Teneinde de rekruteringsmogelijkheden op korte termijn te kunnen verruimen, stelde het kabinet evenwel voor ook niet-homogene colleges mogelijk te maken. In de bestaande verantwoordingsrelatie tussen raad en college zag het kabinet nadrukkelijk geen aanleiding het wethouderschap te ontkoppelen van het raadslidmaatschap. De Kamer sprak zich echter uit tegen niet-homogene colleges. In een motie-Te Veldhuis c.s. vroeg de Kamer naar een notitie van het kabinet, waarin een analyse zou worden gemaakt van

¹ Werkgroep Herziening Gemeentewet (werkgroep-Van Kinschot), Eindrapport van 20 oktober 1980, blz. 8, 78–79. Het betrof het door deze werkgroep voorgestelde artikel 37.

het huidige functioneren van gemeenteraden en provinciale staten en een inventarisatie van alle pro's en contra's van monisme en dualisme op deze niveaus. Het dictum van deze motie vormde aanleiding de Raad voor het openbaar bestuur advies te vragen over het vraagstuk.

In november 1997 verscheen het advies «Op de grens van monisme en dualisme» van de Raad voor het openbaar bestuur. De Raad voor het openbaar bestuur onderscheidde daarin:

- a. de wethouder van buiten de raad, dat wil zeggen de persoon die tijdens de college-onderhandelingen van buiten de raad wordt gerekruteerd en vervolgens tot wethouder wordt benoemd, en
- b. de wethouder-niet raadslid: de persoon die eerst tot raadslid is gekozen en vervolgens tot wethouder wordt benoemd en om die reden zijn raadslidmaatschap opgeeft.

De Raad voor het openbaar bestuur was van oordeel dat de wethouder van buiten de raad (zoals door hem gedefinieerd) niet past binnen de hoofdstructuur van het monistische stelsel.

Het vorige kabinet verschilde op dat laatste onderdeel van mening met de Raad voor het openbaar bestuur (Kamerstukken II 1997/98, 25 951, nr. 1, blz. 2). Het kabinet wees er op dat het college het vertrouwen van de raad behoort te hebben om te kunnen besturen. De invoering van de wethouder van buiten de raad zou daaraan niets af doen. Het vorige kabinet zag dan ook in het advies van de Raad voor het openbaar bestuur geen aanleiding om af te zien van een voorstel voor de wethouder van buiten de raad.

Inmiddels was in het huidige regeerakkoord aangekondigd dat een Staatscommissie zou worden ingesteld die als opdracht zou krijgen te onderzoeken op welke wijze de dualisering van het lokaal bestuur vorm zou kunnen krijgen (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 9, blz. 72). De Staatscommissie zou, indachtig de voorgestane integrale benadering van het vraagstuk, ook de positie van de wethouder bezien.

In februari 1999 heeft het kabinet het door het vorige kabinet voorbereide voorstel van wet voor advies naar de Raad van State gezonden, dat benoeming van wethouders van buiten de raad en gedeputeerden van buiten de staten mogelijk maakte. In augustus van datzelfde jaar besloot het kabinet de indiening van het wetsvoorstel aan te houden totdat de rapportage van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» zou zijn verschenen (Kamerstukken II 1998/99, 25 951, nr. 2, blz. 1, 16–17). Het wetsvoorstel inzake de wethouder van buiten de raad/gedeputeerde van buiten de staten zal niet worden ingediend.

In het rapport van de Staatscommissie komt de positie van de wethouder uitvoerig aan de orde¹. Het perspectief van de commissie was daarbij wezenlijk anders dan dat van het in de vorige alinea genoemde wetsvoorstel. Voor de Staatscommissie is het doel de ontvlechting van de posities van wethouder en raadslid, terwijl het wetsvoorstel het minder verre-gaande oogmerk had het rekruteringsbereik van wethouders te verruimen. Om deze ontvlechting te bewerkstelligen, stelde de commissie voor een nieuwe incompatibiliteit te vestigen; een structuuringreep die leidt tot principiële ontkoppeling tussen het raadslidmaatschap en het wethouderschap. Verruiming van het rekruteringsbereik is in de visie van de Staatscommissie een bijkomend voordeel. In mijn ogen is dit overigens een niet onbelangrijk voordeel.

¹ Rapport van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie», blz. 316 e.v., 379 e.v., 446–447.

In het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie is het cruciale belang van de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap voor de gehele dualiseringsoperatie nog eens benadrukt. Deze ontvlechting vormt daarmee de kern van het voorliggende wetsvoorstel. De doelstelling van de ontvlechting betreft namelijk de voor een grotere transparantie van de gemeentepolitiek essentiële verduidelijking van de rollen van de raad en het college.

Het huidige stelsel, waarin er althans in theorie één orgaan, namelijk de raad, is dat het zwaartepunt vormt en de richting van het gemeentebestuur bepaalt, blijkt in de bestuurlijke praktijk deze helderheid niet te bieden. De bestuurlijke werkelijkheid is veel dualistischer dan het formele stelsel, hetgeen een belangrijke oorzaak van de al genoemde rolverwarring is. Het bestuurlijke zwaartepunt ligt in de praktijk bij het college en niet bij de raad, terwijl velen – zowel binnen als buiten het gemeentebestuur – nog steeds uitgaan van de al lang niet meer bestaande normatieve rolverdeling.

Onverenigbaarheid raadslidmaatschap en wethouderschap

De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap krijgt in de eerste plaats gestalte in de vorm van de invoering van een onverenigbaarheid van beide functies. Met andere woorden, wethouders kunnen straks, anders dan nu het geval is, niet langer tevens lid zijn van de gemeenteraad. Deze onverenigbaarheid van functies vindt haar regeling in artikel 13, eerste lid, daar waar het de incompatibiliteiten van het raadslid betreft, en in het voorgestelde artikel 36b, eerste lid, waarin de incompatibiliteiten van de wethouder staan opgesomd.

Hoewel deze incompatibiliteit in de eerste plaats wethouders en raadsleden van dezelfde gemeente betreft, geldt zij ook voor personen die in een andere gemeente dan waarin zij wonen, wethouder zijn. Ook zij mogen het wethouderschap niet combineren met het raadslidmaatschap (zie hiervoor ook de artikelsgewijze toelichting ten aanzien van artikel 13, eerste lid).

De uitzondering op deze incompatibiliteit voor de periode direct na raadsverkiezingen (de verderop in deze paragraaf toegelichte figuur van de demissionaire wethouder) is alleen van toepassing op wethouders die raadslid zijn van de gemeente waarvan zij ook wethouder zijn (artt. 13, tweede lid, en 36b, tweede lid). Combinatie van het wethouderschap in de ene en het raadslidmaatschap in de andere gemeente is dus altijd verboden.

Raadsleden die tot wethouder worden benoemd en hun benoeming aanvaarden, verliezen onmiddellijk van rechtswege hun raadslidmaatschap. Dit vloeit voort uit artikel X 1 van de Kieswet in samenhang met artikel 13 van de Gemeentewet. In de Kieswet is ook geregeld welke administratieve handelingen het desbetreffende lid in een dergelijk geval moet verrichten (art. X 5 Kieswet).

Nieuwe bepalingen voor wethouders als gevolg van de ontvlechting

De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap uit zich niet slechts in de in het voorgaande toegelichte aanvulling op artikelen 13, eerste lid. Zij werkt ook door in een aantal andere bepalingen van de Gemeentewet. Ontvlechting van het wethouderschap en het

raadslidmaatschap betekent namelijk dat enkele wettelijke bepalingen, die thans betrekking hebben op raadsleden en dus ook op wethouders, niet meer vanzelfsprekend van toepassing zijn op de laatstgenoemden.

Het aldus ontstane vacuüm moet worden opgevuld door enkele nieuwe bepalingen die specifiek betrekking hebben op wethouders. Het gaat hierbij om:

1. de formele vereisten voor het wethouderschap (art. 36a);
2. onverenigbare functies (art. 36b);
3. het afleggen van de eed of de belofte (art. 41a);
4. het verbod op bepaalde nevenfuncties, alsmede de aanmeldingsplicht en de openbaarmaking van deze functies (art. 41b);
5. de verboden handelingen alsmede de gedragscode (art. 41c).

Overbodig geworden bepalingen voor wethouders als gevolg van de ontvlechting

Een ander direct gevolg van de ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap is dat enkele wetsartikelen of onderdelen daarvan overbodig worden en daarom geheel of gedeeltelijk kunnen vervallen. Het gaat daarbij om:

1. het volgtijdelijk verband bij de vervulling van een tussentijds opgevallene wethoudersplaats en de vervulling van een om dezelfde reden opgevallene raadszetel (art. 39);
2. de gevolgen van schorsing en tussentijds verlies van het raadslidmaatschap voor het wethouderschap (art. 48);
3. de mogelijke waarneming van wethouders door raadsleden (art. 51).

Invoering van het demissionaire wethouderschap

De regeling dat wethouders niet langer lid mogen zijn van de gemeenteraad, maakt het noodzakelijk een nieuwe regeling te treffen inzake het aftreden van wethouders na de verkiezingen. Ook zal moeten worden voorzien in overbrugging van de periode tussen de verkiezing en de benoeming van nieuwe leden van het college. In artikel 37 van de huidige Gemeentewet is bepaald dat de wethouders moeten worden benoemd in de eerste vergadering van de raad in nieuwe samenstelling. Zowel de raad als de daarvan deel uitmakende wethouders functioneren in de praktijk na de raadsverkiezingen nog enkele weken. Er bestaat, althans in formeel opzicht, geen demissionair wethouderschap.

Zowel in de huidige Gemeentewet als in het nieuwe met dit wetsvoorstel beoogde stelsel moeten de wethouders na de verkiezing van de raad aftreden (art. 42, eerste lid). In dit wetsvoorstel is echter ten aanzien van het moment van aftreden van de wethouders voorzien in een andere regeling. In beginsel treden de wethouders af op het tijdstip waarop de raad tenminste de helft van het nieuwe college heeft benoemd (art. 42, eerste lid, onder a). Dit tijdstip mag echter niet later zijn dan zes weken na de eerste vergadering van de raad in nieuwe samenstelling (art. 42, eerste lid, onder b). Is dan nog steeds niet de helft van het nieuwe college benoemd, dan treedt het «oude» college toch af en treedt de burgemeester – zoals ook thans is geregeld in artikel 42, tweede lid – tijdelijk in de plaats van het college. Aldus wordt voorkomen dat een bestuursvacuüm ontstaat. Het feit dat een niet gekozen ambtsdrager de taken van het college gaat uitoefenen, is een stok achter de deur voor de raad om de formatieperiode binnen bepaalde tijd af te ronden.

Het directe gevolg van deze nieuwe regeling is dat de wethouders demissionair blijven tot de raad een voldoende aantal opvolgers heeft benoemd. Het uiterste tijdstip waarop de wethouders aftreden, is zodanig

gekozen dat voldoende ruimte wordt geboden voor de formatieperiode voor het nieuwe college van wethouders.

Voordeel van het invoeren van het demissionaire wethouderschap is dat de nieuw gekozen raad binnen relatief korte tijd na de verkiezingen zitting kan nemen (drie weken daarna, in plaats van zes weken thans). Dit vergt een wijziging van de Kieswet. Hierin voorziet artikel III van het voorstel.

Overzicht 4: Tijdschema bij collegeformatie na de raadsverkiezingen van 2002 op grond van de huidige wet en ingevolge het wetsvoorstel

Tijd	Huidige wet	Wetsvoorstel
6 maart	<ul style="list-style-type: none">– raadsverkiezingen– oude raad en oude wethouders blijven nog in functie– raadsverkiezingen	
26 maart		<ul style="list-style-type: none">– eerste vergadering nieuwe raad (artt. 18 Gemeentewet, jo C 4 Kieswet)– nieuwe wethouders kunnen worden benoemd (art. 37)– zo niet dan:– intrede demissionaire status oude wethouders: mogelijkheid om tijdelijk wethouderschap en raadslidmaatschap te combineren (artt. 13, tweede lid, 36b, tweede lid)
16 april	<ul style="list-style-type: none">– eerste vergadering nieuwe raad (artt. 18, jo C 4 Kieswet)– oude raadsleden en wethouders treden af– nieuwe wethouders moeten worden benoemd– indien niet de helft van het aantal nieuwe wethouders is benoemd, treedt de burgemeester in de plaats van het college (art. 42, tweede lid)	
7 mei		<ul style="list-style-type: none">– uiterste tijdstip waarop nieuwe wethouders moeten zijn benoemd (art. 37)– indien niet de helft van het aantal nieuwe wethouders is benoemd, treedt de burgemeester in de plaats van het college (art. 42, tweede lid)

In artikel 13, tweede lid, is voorzien in de mogelijkheid dat een wethouder gedurende de demissionaire periode zijn ambt kan verenigen met het lidmaatschap van de raad. De regeling vertoont een zekere overeenkomst met de regeling die ten aanzien van demissionaire ministers is getroffen in artikel 57, derde lid, van de Grondwet. De periode waarbinnen de vereniging met het lidmaatschap van de raad is toegestaan, vangt aan op de dag van de stemming en eindigt op het tijdstip waarop de wethouders ingevolge artikel 42, eerste lid, aftreden. Voor dit aanvangstijdstip is gekozen, omdat niet precies kan worden aangegeven op welk moment na de stemming over de toelating van de nieuwe leden wordt beslist.

Rekrutering van buiten de raad mogelijk

De introductie van de wethouder die niet tegelijkertijd raadslid is, is niet alleen van belang voor de transparantie van het lokaal bestuur, maar kan eveneens bijdragen aan verruiming van het rekruteringspotentieel van lokale bestuurders. Deze figuur betekent immers dat de mogelijkheid wordt geopend wethouders van buiten de raad aan te trekken. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het, in het voorgaande al kort beschreven,

jarenlange pleidooi ten gunste van de invoering van de wethouder van buiten de raad.

Verruiming van het rekruteringsbereik vergroot de kans om goede wethouders aan te trekken. Sommige capabele personen zullen wel bereid zijn om wethouder te worden, maar zullen zich minder aangetrokken voelen tot het raadslidmaatschap. Aanvaarding van het raadslidmaatschap zonder zekerheid over een benoeming tot wethouder schrikt deze groep af.

Tegenover het voordeel van een verruimd rekruteringsbereik van wethouders kan worden gesteld dat de formeel-democratische legitimatie van wethouders die van buiten de raad worden aangetrokken, geringer is. Hoewel ook deze wethouders door de raad worden benoemd, een procedure waaraan zij een formeel-democratische legitimatie ontlennen, beschikken zij niet over een direct mandaat van de kiezers.

Deze mogelijke kritiek kan worden weerlegd met de volgende argumenten.

1. In de eerste plaats kan worden betwijfeld in hoeverre de huidige wethouders in hun hoedanigheid van wethouders over een dergelijk direct electoraal mandaat beschikken. Raadsleden worden immers primair als raadslid gekozen. Niet altijd is tijdens de verkiezingscampagne al duidelijk welke raadsleden tot wethouder zullen worden benoemd.
2. Verder mag worden aangenomen dat indien bepaalde partijen in de formatiefase kandidaten van buiten de raad naar voren zullen schuiven voor het wethouderschap, de namen van deze kandidaten al tijdens de verkiezingscampagne zullen worden genoemd, waardoor de kiezers hun appreciatie of depreciatie van deze kandidaten kunnen laten meewegen in hun stem.
3. Ook het beleid van wethouders die van buiten de raad zijn gerekruteerd, wordt ingekaderd en gecontroleerd door de raad. De bevoegdheden van raad op dit vlak worden in het gedualiseerde stelsel overigens geëxpliciteerd en versterkt. De uitoefening van deze bevoegdheden moet worden gezien in de context van het beginsel dat alle wethouders het vertrouwen van de raad dienen te genieten. Ontbreekt dit vertrouwen, dan kan de raad over gaan tot verlening van ontslag. Het aldus uitgewerkte vertrouwensbeginsel draagt in belangrijke mate bij aan de democratische legitimatie van de wethouders.

Collegeleden niet langer voorzitter of lid van raadscommissies

Een andere vorm van personele ontvlechting betreft het in de wet op te nemen voorschrift dat collegeleden niet langer lid van raadscommissies mogen zijn (artt. 82, tweede lid). Hoewel in een toenemend aantal gemeenten een dergelijk verbod al in het reglement op de raadscommissies is opgenomen, zijn er nog altijd veel gemeenten waar collegeleden het voorzitterschap van raadscommissies vervullen. Daar waar voor raadscommissies een belangrijke rol is weggelegd bij het controleren van het college en zijn leden, is het evident dat er hier sprake is van een ongewenste dubbelrol. In het streven naar een duidelijker rolverdeling tussen raad en college is het dan ook vanzelfsprekend dat collegeleden niet langer deel behoren uit te maken van raadscommissies. Evenmin kunnen collegeleden lid zijn van door de raad ingestelde bestuurscommissies.

Hoewel het raadscommissies dus vrij staat om zonder collegeleden te vergaderen, kunnen dezen – uiteraard op uitnodiging van de commissie – wel aanwezig zijn in commissievergaderingen (artt. 82, vijfde lid, jo. 21, tweede lid). Overleg met het college zal immers vaak een belangrijke taak van deze commissies zijn (art. 82, eerste lid, eerste volzin).

In hoofdstuk 8 wordt nader ingegaan op het aan de meer dualistische verhoudingen aangepaste commissiestelsel.

5.2. Dualisering van de bestuursbevoegdheden

Waarom concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college?

Concentratie van de bestuursbevoegdheden is een belangrijk onderdeel van de door de Staatscommissie met kracht bepleite en door het kabinet overgenomen ontvlechting van bevoegdheden. In het huidige stelsel is de raad het algemeen bestuur van de gemeente. In de praktijk blijkt de uitoefening van de meeste bestuursbevoegdheden echter een verantwoordelijkheid van het college. Dit is zowel het gevolg van attributie door de medebewindswetgever aan het college als van delegatie door de raad aan het college. Bij dit laatste gaat het zowel om autonome als medebewindsbevoegdheden¹.

Concentratie van bestuursbevoegdheden ook in formele zin bij het college vergroot de duidelijkheid ten aanzien van de rolverdeling tussen raad en college. Helder is dan dat in beginsel de uitoefening van de diverse bestuursbevoegdheden tot de competentie van het college behoort en niet tot die van de raad. Op het belang hiervan is in de voorgaande paragrafen reeds ingegaan.

Voor het college betekent deze toekenning van bevoegdheden dat het zich bij de uitoefening daarvan niet langer – bedoeld of onbedoeld – kan verschuilen achter de fictie dat het een met de raad gedeelde bevoegdheid betreft. Het college moet, juist in zijn relatie met de raad, de volle verantwoordelijkheid op zich nemen voor de behartiging van zijn bestuursbevoegdheden.

Drie categorieën bestuursbevoegdheden

Er zijn drie categorieën bestuursbevoegdheden van de raad te onderscheiden, waarvan de uitoefening uiteindelijk bij het college dient te berusten. Het gaat hierbij om:

1. bestuursbevoegdheden op grond van de Gemeentewet;
2. bestuursbevoegdheden op grond van medebewindswetten;
3. de autonome bestuursbevoegdheid.

Voor de drie categorieën zijn verschillende regelingen nodig om overheveling van de desbetreffende bestuursbevoegdheden naar het college te bewerkstelligen. Overheveling van de in de Gemeentewet zelf genoemde bestuursbevoegdheden (sub 1) aan het college is mogelijk door wijziging van de Gemeentewet. Die wijziging krijgt haar beslag in dit wetsvoorstel. Op de verschillende onderdelen van deze wijziging kom ik verderop in deze memorie van toelichting terug.

¹ Bij autonome bevoegdheden kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verlenen van subsidies tot aan een bepaald bedrag. Bij medebewindsbevoegdheden kan het gaan om bevoegdheden die direct aan de raad zijn geattribueerd of om bevoegdheden die aan het gemeentebestuur zijn geattribueerd. In het laatste geval besluit de raad welk orgaan met de uitoefening is belast: het college of hijzelf.

Overheveling van bestuursbevoegdheden op grond van medebewindswetten

De overheveling aan het college van een aantal in medebewindswetgeving verankerde bestuursbevoegdheden zal in een afzonderlijk wetsvoorstel worden geregeld.

Ten behoeve van de opstelling van dit wetsvoorstel zijn alle bevoegdheden die in de wetgeving aan de raad of het gemeentebestuur zijn toegekend geïnventariseerd. Vervolgens is bezien in welke gevallen het om bestuursbevoegdheden gaat die in een dualistisch stelsel tot de taak van het college gerekend kunnen worden. Uitgangspunt bij de herverdeling van medebewindsbevoegdheden is derhalve dat enerzijds de bevoegdheid om algemene regels of kaders te stellen met betrekking tot het te voeren bestuur bij de raad blijft berusten, terwijl anderzijds bestuursbevoegdheden, voor zover dat in de huidige wetgeving nog niet is gebeurd, bij het college worden neergelegd.

Indien er geen sprake is van algemene regels, maar in de medebewinds-wetgeving wel de vorm van een verordening verplicht is ingesteld, zal in het op te stellen wetsvoorstel de bevoegdheid om deze verordening vast te stellen eveneens aan de raad toegekend blijven.

Wordt in een bepaalde wetgeving de opstelling van een «plan» voorgeschreven, dan wordt – aangezien het «plan» geen eenduidige juridische betekenis heeft – bij de opstelling van het wetsvoorstel steeds bezien wat materieel de inhoud van een dergelijk plan is. Is er sprake van een plan met een meer verordenend karakter, dan blijft de bevoegdheid tot vaststelling bij de raad berusten. Bekend voorbeeld van dit laatste is het bestemmingsplan. Minder bekend is bijvoorbeeld het gemeentelijk verkeers- en vervoersplan, bedoeld in artikel 9 van de Planwet verkeer en vervoer. Daarentegen zal bijvoorbeeld de bevoegdheid tot vaststelling van een gemeentelijk plan van nieuwe scholen, bedoeld in artikel 74 van de Wet op het primair onderwijs, in het wetsvoorstel aan het college worden toegekend.

Bij de bestuursbevoegdheden die in het wetsvoorstel bij het college worden neergelegd of daar blijven berusten, gaat het om zeer uiteenlopende bevoegdheden, die moeilijk gecategoriseerd kunnen worden. Het gaat in feite om alle bevoegdheden die niet het vaststellen van verordeningen, het vaststellen van (andere) algemene regels of het vaststellen van plannen met een verordenend karakter inhouden. Ik volsta hierbij met een noemen van enkele voorbeelden.

In de eerste plaats valt te denken aan bestuursrechtelijke bevoegdheden, zoals het beslissen op een aanvraag voor een beschikking. Aansprekende voorbeelden zijn de verlening van een vergunning of de toekenning van subsidie. Veelal zijn deze bevoegdheden in de huidige wetgeving al aan het college toegekend.

Daarnaast kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de benoeming of de aanwijzing van personen voor een specifieke functie. Voorbeelden hiervan zijn de benoeming van de leden van een eventuele bestuurscommissie van een openbare school of de benoeming van een lid van een programmaraad als bedoeld in artikel 82k van de Mediawet.

Ter illustratie van het voorgaande kunnen de beoogde wijzigingen van de Wet voorzieningen gehandicapten genoemd worden. In deze wet worden bevoegdheden toegekend aan het gemeentebestuur, derhalve niet specifiek aan de raad, het college of de burgemeester. In het in te dienen wetsvoorstel zal de uitvoering van deze wet bij het college worden gelegd voor zover het de individuele verlening van woon- en vervoersvoorzieningen en rolstoelen betreft. Daarnaast wordt bijvoorbeeld aan het college de verplichting opgelegd om informatie te verstrekken aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de uitvoering van de wet. De in genoemde wet opgenomen bevoegdheden om verordeningen vast te stellen, worden daarentegen aan de raad toegekend.

Overheveling van de autonome bestuursbevoegdheid

Voor de overheveling van de autonome bestuursbevoegdheid is voorafgaand aan wijziging van de Gemeentewet wijziging van de Grondwet nodig (zie hiervoor paragraaf 1.3. onder 9).

Overheveling van de door de Gemeentewet aan de raad geattribueerde bestuursbevoegdheden

De huidige Gemeentewet kent een aantal bestuursbevoegdheden direct aan de raad toe. Het gaat hierbij om de volgende bevoegdheden:

1. De instelling, afschaffing of verandering van jaarmarkten of gewone marktdagen (art. 151);
2. De verandering van de naam van de gemeente (art. 158, eerste lid);
3. De oprichting onder bepaalde voorwaarden van en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, en andere privaatrechtelijke rechtspersonen (art. 155, eerste lid).

Deze bevoegdheden worden, met uitzondering van de bevoegdheid de naam van de gemeente te wijzigen, in het voorstel aan het college toegekend (art. 160, eerste lid, onder h respectievelijk e (impliciet).

Overheveling van deze twee raadsbevoegdheden aan het college ligt gegeven de logica van het nieuwe stelsel voor de hand, omdat het naar hun aard typische bestuurstaken betreft. Dat neemt niet weg dat het evenzeer in de rede ligt dat in voorkomende gevallen een verstandig opererend college een voornemen tot uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden aan de raad voorlegt.

In het voorstel wordt ook de bevoegdheid van de raad om de regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie in de gemeente (art. 159) overgeheveld naar het college. Het gaat hier feitelijk om een bestuursbevoegdheid die in een gedualiseerd bestel bij het college behoort te berusten. Deze bevoegdheid is daarom onder c toegevoegd aan de opsomming van bestuursbevoegdheden van het college in artikel 160, eerste lid. Deze bevoegdheid ziet niet op de eventuele raadsgriffie.

In direct verband met de bevoegdheid regels te stellen over de ambtelijke organisatie staat de bevoegdheid ambtenaren te benoemen. Deze bevoegdheid berust nu impliciet bij de raad. Ook voor deze bevoegdheid geldt dat zij – gegeven de logica van een gedualiseerd bestel – moet worden overgeheveld naar het college, met uitzondering van de secretaris als niet besloten is tot aanstelling van een raadsgriffier, de griffier, de ambtenaren van de griffie en accountants in dienst van de gemeente. In de praktijk is er overigens ook thans vaak sprake van gehele of gedeeltelijke delegatie van de benoemingsbevoegdheid aan het college. De benoemingsbevoegdheid is genoemd onder d in de opsomming van artikel 160, eerste lid.

Voor een verdere toelichting op de overheveling van de bevoegdheden met betrekking tot de ambtelijke organisatie verwijs ik naar paragraaf 9.5.

Explicitering van bestuursbevoegdheden van het college

Verder wordt in artikel 160 een tweetal bestuursbevoegdheden geëxpliciteerd. In de eerste plaats betreft het de bevoegdheid te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente (art. 160, eerste lid, onder e). Het is namelijk gewenst om in de Gemeentewet duidelijkheid te verschaffen over de vraag welk gemeentelijk bestuursorgaan bevoegd is privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. In artikel 171 van de

huidige Gemeentewet wordt weliswaar de burgemeester aangewezen als orgaan om de gemeente in en buiten rechte te vertegenwoordigen, de bevoegdheid tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen wordt niet in de wet geregeld¹.

Het komt mij voor dat gelet op de aard van de privaatrechtelijke rechtshandelingen die een gemeente moet verrichten, het college hiervoor het meest aangewezen orgaan is. Voor de specifieke categorie privaatrechtelijke rechtshandelingen, deelname van de gemeente in privaatrechtelijke rechtspersonen als vennootschappen en stichtingen, is het echter – vanwege de mogelijk grote effecten daarvan op de gemeente – zoals hiervoor reeds aangegeven, gewenst dat voorafgaand aan het (bestuursrechtelijke) besluit van het college om tot een dergelijke deelname over te gaan, de raad eerst te consulteren (artikel 160, tweede lid). In het algemeen is ten aanzien van deze rechtshandelingen echter niet – zoals de VNG in haar reactie op het voorontwerp van wet heeft gevraagd – voorzien in een extra handvat voor de raad om ten aanzien van de uitoefening door het college van deze bestuursbevoegdheid zijn kaderstellende rol naar behoren te kunnen vervullen.

De raad beschikt namelijk over voldoende reguliere instrumenten om vooraf inhoudelijke en procedurele kaders te stellen aan de besluitvorming door het college inzake belangrijke privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente. Ook is het denkbaar dat de raad achteraf, dat wil zeggen naar aanleiding van in zijn ogen onjuist gebruik van deze bestuursbevoegdheid door het college in een concreet geval, algemene beleidsuitgangspunten vast te stellen. Dit kan bijvoorbeeld door bij motie aan het college om een notitie terzake te vragen, die vervolgens in de raad wordt behandeld.

Een ander zeer effectief instrument van de raad is zijn budgetrecht. Het is onjuist – zoals de VNG in haar advies over het voorontwerp van wet stelt – dat overheveling naar het college van de bevoegdheid beslissingen te nemen inzake het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, zou leiden tot een de facto uitholling van het budgetrecht van de raad. Een college dat tot privaatrechtelijke rechtshandelingen besluit met financiële consequenties die niet zijn begroot, kan – afhankelijk van onder andere de appreciatie van de raad van die handelingen – in grote politieke problemen komen.

Bestaande in de wet geëxpliciteerde bestuursbevoegdheden van het college

Naast de in het voorgaande genoemde naar het college overgehevelde bevoegdheden bevat de opsomming van artikel 160, eerste lid, ook de al in de huidige Gemeente aan het college toegekende bestuursbevoegdheden, te weten:

1. de voorbereiding van de civiele verdediging (thans art. 163; in het voorstel onder g);
2. de bevoegdheid om te procederen in kort geding (thans art. 164, tweede lid; in het voorstel impliciet onder f);
3. de bevoegdheid tot voeging in strafzaken als bedoeld in artikel 51a van het Wetboek van Strafvordering (thans art. 164, tweede lid; in het voorstel impliciet onder f);
4. de bevoegdheid om namens de gemeente beroep in te stellen, alsmede schorsing van een aangevochten beslissing of om een voorlopige voorziening terzake te verzoeken. Deze bevoegdheid berust thans alleen bij het college als het spoedeisende gevallen betreft. Het is aangewezen dat in een gedualiseerd bestel deze bevoegdheid onge-

¹ Zie hiervoor H.Ph.J.A. Hennekens, «Dualisme en lokale democratie» in: Nederlands Juristenblad, 17 maart 2000, blz. 584–585.

clausuleerd, dus ook in niet-spoedeisende gevallen, bij het college komt te berusten (thans art. 164, derde lid, in het voorstel impliciet onder f)¹. In geen enkel geval is derhalve bekrachtiging door de raad meer nodig. Uiteraard kan de raad het college aanspreken over de wijze waarop het van zijn procesbevoegdheid gebruik maakt.

De in het voorgaande genoemde bestuursbevoegdheden hebben met elkaar gemeen dat zij alle in de wet concreet worden geformuleerd. Dat laatste is niet het geval ten aanzien van het dagelijks bestuur van de gemeente (art. 160, eerste lid, onder a) en de voorbereiding en uitvoering van besluiten van de raad (art. 160, eerste lid, onder b).

Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur staat in de huidige Gemeentewet geformuleerd in een afzonderlijke bepaling (art. 160) en geldt vooral als een plicht van het college om te zorgen dat adequaat wordt gereageerd op alle aangelegenheden die typisch tot de dagelijkse bestuurs- en beheerstaak behoren. Explicitering in de vorm van meer uitgewerkte taken is niet goed mogelijk. Een dergelijke opsomming is bijna per definitie gedoemd niet sluitend te zijn. Het voeren van het dagelijks bestuur is in dit voorstel opgenomen in de opsomming van bevoegdheden die in ieder geval bij het college berusten. Het dagelijks bestuur omvat ook de dagelijkse behartiging van autonome taken en bevoegdheden.

Vorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten

Een andere bevoegdheid van het college die is gehandhaafd, betreft de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten. In de huidige Gemeentewet is deze bevoegdheid verdeeld over twee artikelen: artikel 161 ziet op de voorbereiding van alles waarover in de raad zal worden beraadslaagd en besloten, terwijl artikel 162 de uitvoering van raadsbesluiten door het college of de burgemeester betreft. In dit voorstel zijn beide bevoegdheden in één bepaling samengevoegd (art. 160, eerste lid, onder b).

Als gevolg van de concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college komt de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten wel in een ander perspectief te staan. In het nieuwe stelsel zal de formele besluitvorming van de raad vooral gericht zijn op de vaststelling van verordeningen, de begroting en de rekening. De voorbereidende taak van het college zal meer hierop gericht moeten zijn. De raad is echter wat dit betreft niet uitsluitend aangewezen op het college. Hij kan in het kader van zijn geëxpliciteerde initiatiefrecht zelf ontwerp-verordeningen opstellen (zie hiervoor ook paragraaf 4.2.). Voorts kan de raad de voorbereiding van zijn besluiten ook opdragen aan een raadscommissie. Verder is het evident dat de raad de voorbereiding van zijn besluiten ter effectuering van zijn controlerende functie zelf ter hand neemt of zal opdragen aan een raadscommissie. Daarbij is het goed denkbaar dat hij gebruik maakt van externe deskundigheid, bijvoorbeeld voorafgaand aan een besluit om een onderzoek naar het collegebeleid in te stellen. Om een en ander mogelijk te maken, kan de raad voor deze activiteiten middelen oormerken op de begroting.

5.3. Versterking van het collegiaal bestuur

Collegiaal bestuursmodel onverminderd waardevol

Het kabinet heeft in zijn standpunt over het rapport van de Staatscommissie de opvattingen van die commissie over de grote waarde die moet worden toegekend aan de collegiale bestuursvorm, onderschreven.

¹ De bevoegdheid om namens de gemeente bezwaar te maken, is expliciet aan het college toegekend in onderdeel f, omdat een bezwaarprocedure geen rechtsgeding is.

Dit betekent dat de afzonderlijke wethouders en de burgemeester in zijn hoedanigheid van collegelid geen bestuursorgaan worden, maar dat het college van burgemeester en wethouders dat blijft. Uit dit laatste volgt dat collegebevoegdheden niet aan individuele collegeleden kunnen worden gedelegeerd. Mandatering blijft uiteraard wel mogelijk (art. 168)¹.

Relevante ontwikkelingen

De grote waarde die het kabinet hecht aan behoud en versterking van het beginsel van collegiaal bestuur doet niet af aan de verwachting dat in een gedualiseerd bestel het collegiale model anders zal functioneren dan nu het geval is. Een aantal ontwikkelingen verdient in dat verband vermelding.

In de eerste plaats zal de ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap van invloed zijn op het functioneren van het college. Deze ontvlechting zal naar alle waarschijnlijkheid leiden tot een grotere afstand van het college tot de lokale partijpolitiek. De raad is en blijft immers de lokale politieke arena bij uitstek. Indien daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid wethouders ook van buiten de raad te rekruteren, dat wil zeggen van buiten de geijkte circuits, wordt die ontwikkeling nog versterkt.

Ook de beoogde concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college zal het functioneren van het college zeker beïnvloeden. Een meer bestuurlijke en wat minder partijpolitieke attitude lijkt logisch. In het verlengde daarvan is het denkbaar dat de afzonderlijke collegeleden zich meer op hun eigen portefeuille en minder op het collegebeleid gaan richten.

Hoewel er geen reden is te vrezen dat het college een losse verzameling van a-politieke technocraten zal worden – is het wel gewenst enige maatregelen te nemen om het collegiale bestuursmodel beter toe te snijden op de in dualistische zin gewijzigde formele en feitelijke verhoudingen. Daarbij denk ik aan twee soorten maatregelen.

Voorop moet staan dat ook nu al collegeleden in veel gevallen zelfstandig optreden. Het gaat hierbij enerzijds om het nemen van formele besluiten, hetgeen op basis van mandaatregelingen gebeurt. Hieraan hoeft niets te veranderen. Anderzijds is er echter een categorie van politiek belangrijke feitelijke handelingen die door individuele wethouders, zonder overleg binnen het college, wordt verricht. Hieraan liggen doorgaans geen expliciete voorafgaande afspraken ten grondslag. Naar mijn mening dienen echter ook deze handelingen van afzonderlijke collegeleden voorwerp te zijn van duidelijke en dus geformaliseerde afspraken binnen het college. Hierbij moet worden gedacht aan de wijze waarop collegeleden het college vertegenwoordigen ten opzichte van de raad en raadscommissies en ten opzichte van burgers. De aard van deze afspraken leent zich overigens niet voor enige regulering in dit wetsvoorstel.

De in de vorige alinea bepleite afspraken over zelfstandig optreden van collegeleden mogen echter niet leiden tot desintegratie van het collegiale bestuursmodel. Sterker nog: gewaarborgd moet zijn dat dit laatste zich niet zal voordoen. Zoals in het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie al is uiteengezet, is er veel te zeggen voor de suggestie van de Staatscommissie om de burgemeester enkele nieuwe, procesgerichte bevoegdheden te geven, die zijn gericht op behoud en versterking van het collegiale bestuur. Deze visie heeft in dit voorstel geleid tot de volgende nieuwe bevoegdheden van de burgemeester.

1. Voorafgaand aan de periodieke benoeming van de wethouders doet de

¹ Voor een beschouwing over de wijze waarop invulling wordt gegeven van de in de praktijk bestaande noodzaak van het nemen van besluiten door afzonderlijke wethouders en ambtenaren zie E. Brederveld, Gemeenterecht, 60–61.

burgemeester aan de raad mededeling over de uitkomst van de college-onderhandelingen. Deze mededeling bevat tevens een voorstel voor de benoeming van de afzonderlijke wethouders. Voorzover aanwezig worden bij die gelegenheid ook het collegeprogramma en de tijdens de college-onderhandelingen gewisselde stukken aan de raad overgelegd (art. 35, tweede lid).

Deze bevoegdheid van de burgemeester geeft hem «een formeel aanknopingspunt¹» om ten minste op de hoogte te worden gehouden van de voortgang van de college-onderhandelingen. Hij moet immers de uitkomst van die onderhandelingen meedelen aan de raad. De burgemeester doet voorts een benoemingsvoorstel van de afzonderlijke wethouders. Uit de gekozen redactie van artikel 35, tweede lid, blijkt verder dat de burgemeester de kandidaten voor de verschillende wethouderposten niet voordraagt voor benoeming door de raad, maar het – doorgaans uit de college-onderhandelingen voortvloeiende – benoemingsvoorstel aan de raad voorlegt. Het is niet mijn bedoeling de burgemeester een algemene verantwoordelijkheid te geven ten aanzien van het verloop van de collegevorming.

2. Een tweede waarborg voor collegiaal bestuur is gelegen in de zorgplicht van de burgemeester voor de eenheid van het collegebeleid (art. 53a, eerste lid). Deze algemeen geformuleerde zorgplicht wordt uitgewerkt in een tweetal meer specifieke bevoegdheden van de burgemeester.
3. Dat betreft in de eerste plaats de bevoegdheid van de burgemeester een onderwerp aan de agenda van een collegevergadering toe te voegen (art. 53a, tweede lid). Portefeuille-overstijgende zaken kunnen aldus worden geagendeerd, terwijl de ruimte voor non-interventiegedrag worden beperkt.
4. In het verlengde hiervan ligt de bevoegdheid van de burgemeester ten aanzien van voor de collegevergadering geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel in bespreking te brengen (art. 53a, derde lid). Ook die bevoegdheid kan eraan bijdragen dat de bovensectorale, typisch collegiale, invalshoek ten minste aan de orde komt.

De beide laatstgenoemde bevoegdheden werden ook in het rapport *De burgemeester ontketend* al genoemd als mogelijke nieuwe bevoegdheden van de burgemeester ten aanzien van de coördinatie en integratie van de gemeentelijke beleidsvoering².

HOOFDSTUK 6 DE BURGEMEESTER

6.1. Versterking van de positie van de burgemeester noodzakelijk

Algemeen

De Staatscommissie en in haar voetsporen het kabinet hebben een gemengd beeld van de huidige positie van de burgemeester geschetst. Enerzijds blijkt telkens weer uit onderzoek dat de burgemeester door de burgers als een gewaardeerde en vertrouwde figuur wordt beschouwd, die bij uitstek de gezichtsbepalende bestuurder van de gemeente is. Anderzijds is er de laatste decennia sprake van een ontwikkeling waarbij de meer representatieve taken steeds meer en de beleidsinhoudelijke aspecten steeds minder het burgemeestersambt gaan bepalen.

¹ Rapport van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie», blz. 463.

² Kamerstukken II 1992/1993, 21 427, nrs. 34–35, blz. 38–40.

Het kabinet heeft zijn zorg over deze ontwikkeling uitgesproken. Voorkomen moet worden dat het soortelijk gewicht van het burgemeestersambt te gering wordt. In dat licht is het gewenst dat de positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestuursstelsel wordt versterkt.

De aanstellingswijze van de burgemeester

De aanstellingswijze van de burgemeester kan niet los worden gezien van de aan hem toegedachte positie in het gemeentebestuur. Het nu in behandeling zijnde voorstel tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met de aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning (Kamerstukken I 2000/2001, 25 444) laat de positie van de burgemeester ongewijzigd.

Openbare orde en veiligheid

De zorg van het kabinet voor de positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel betreft zeker ook de eigen bevoegdheden van de burgemeester op het vlak van de openbare orde en veiligheid. Op basis van onder meer de Gemeentewet, de Politiewet 1993, de Brandweerwet 1985 en de Wet rampen en zware ongevallen heeft de burgemeester aanzienlijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden ten aanzien van:

1. de handhaving van de openbare orde en veiligheid in de gemeente;
2. het gezag over de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde en hulpverlening;
3. het bestuur van de politieregio en het beheer van het korps;
4. het opperbevel in geval van een ramp of een zwaar ongeval en bij brand;
5. het bestuur van de regionale brandweer.

In de hoofdlijnennotitie over de toekomst van het regionale politiebestedel «Bestel in balans» (Kamerstukken II 1999/2000, 26 661, nr. 1) heeft het kabinet zijn visie geformuleerd over de bestuurlijke organisatie van de regionale politie. Onderdeel daarvan is versterking van de gemeentelijke betrokkenheid. De notitie is besproken door de Tweede Kamer. Over het uit deze notitie voortvloeiende wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer onlangs verslag uitgebracht (Kamerstukken II 2000/2001, 27 560, nr. 4).

6.2. Nieuwe bevoegdheden van de burgemeester

Ten aanzien van de beoogde versterking van het burgemeestersambt moet onderscheid worden gemaakt tussen de positie van de burgemeester als raadsvoorzitter, zijn positie binnen het college en die daarbuiten, dat wil zeggen in zijn verhouding tot de burgers en de maatschappelijke organisaties. De positie van de burgemeester binnen het college is al aan de orde geweest in paragraaf 5.3. Hoewel de versterking van die positie vooral als doel had het collegiale karakter van het bestuur te bewaken, leidt zij ook tot een krachtiger positie van de burgemeester binnen het college en daarmee binnen het gemeentelijk bestel als geheel.

Bevoegdheden van de burgemeester op het vlak van de verhouding burger – bestuur

De Staatscommissie heeft daarnaast enkele voorstellen gedaan om de positie van de burgemeester op het vlak van de verhouding burger – bestuur te versterken. Deze voorstellen hebben alles te maken met het relatief grote vertrouwen dat de burgemeester bij de burgers geniet. In de beeldvorming wordt hij namelijk gezien als een figuur die op een zekere afstand staat van de lokale partijpolitieke circuits. Het ligt daarom voor de

hand om bij de vormgeving van nieuwe bevoegdheden ter verbetering van de relatie gemeentebestuur – burgers, deze bevoegdheden aan de burgemeester toe te kennen.

De door de Staatscommissie geformuleerde en door het kabinet overgenomen voorstellen ten aanzien van deze nieuwe burgergerichte bevoegdheden zijn opgenomen in het eerste lid van het voorgestelde nieuwe artikel 170. Het gaat daarbij in de eerste plaats om:

- de kwaliteit van procedures op het vlak van de burgerparticipatie (onderdeel c);
- een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften (onderdeel d);
- een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur (onderdeel e).

Deze nieuwe bevoegdheden van de burgemeester zijn geformuleerd in de vorm van een zorgplicht. Deze zorgplicht krijgt concreet inhoud door middel van de in het tweede lid van artikel 170 opgenomen verplichting aan zijn adres om jaarlijks een burgerjaarverslag uit te brengen. Daarin moet hij *in ieder geval* rapporteren over de kwaliteit van de procedures op het vlak van de burgerparticipatie. Bij deze procedures moet in de eerste plaats worden gedacht aan inspraakprocedures. Indien in een gemeente ook andere vormen van burgerparticipatie bestaan, bijvoorbeeld interactieve beleidsontwikkeling, de figuur van het consultatief referendum of die van het burgerinitiatief, dient de burgemeester ook over de toepassing daarvan verslag te doen aan de raad. Uiteraard laat deze rapportage onverlet dat wethouders ten aanzien van de onderwerpen waarop de verschillende participatieprocedures betrekking hebben, een primaire inhoudelijke verantwoordelijkheid hebben.

Dat laatste geldt ook voor de verantwoordelijkheid van de raad over de verhouding van deze procedures tot het beleidsvormingsproces als geheel. Daarbij is het zowel voor de burger als de raad vooral van belang dat *vooraf* duidelijk is hoe breed de marges van beïnvloeding zijn. Het burgerjaarverslag biedt de raad een goed aanknopingspunt om hierover aan concrete ervaringen ontleende, systematisch denkbeelden te formuleren en deze aan het college duidelijk te maken. Daarnaast maakt het burgerjaarverslag het voor de raad mogelijk oplossingen aan te dragen voor tekortkomingen in de participatieprocedures als zodanig.

In het burgerjaarverslag rapporteert de burgemeester verder over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening (onderdeel a). Deze rapportage biedt de raad de mogelijkheid om gefundeerd te debatteren over de gemeentelijke dienstverlening en gerichte voorstellen tot verbetering te doen. Indien een gemeente beschikt over één of meer kwaliteitshandvesten, kunnen deze handvesten als toetssteen voor de beoordeling van de geleverde prestaties fungeren. Voor een meer uitvoerige beschouwing over deze handvesten verwijs ik naar het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie. Denkbaar is ook dat aan de hand van het burgerjaarverslag de raad uitspraken doet over aanpassing van de in de kwaliteitshandvesten vastgelegde kwaliteitsnormen.

Tot slot kan de burgemeester in het burgerjaarverslag rapporteren over de behandeling van bezwaarschriften en klachten door het gemeentebestuur (art. 170, eerste lid, onderdelen d en e). Uit de gekozen redactie blijkt dat de in onderdeel e bedoelde rapportage betrekking heeft op de *interne* klachtbehandeling.

Daarnaast kan de burgemeester ook over andere, niet in de Gemeentewet genoemde, onderwerpen rapporteren in het burgerjaarverslag. Daarbij

kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de ten uitvoerlegging van het lokale veiligheidsbeleid.

HOOFDSTUK 7 DE REKENKAMER

7.1. Wenselijkheid van een gemeentelijke rekenkamer

Rekenkamerfunctie in opmars

De laatste jaren is in steeds meer gemeenten in de een of andere vorm een rekenkamerfunctie of rekenkamervoorziening geïntroduceerd. Meestal gaat het daarbij om commissies uit de raad; een enkele keer om onafhankelijke rekenkamers. Bij de meeste van de vijftientig grootste gemeenten bestaat op dit moment een dergelijke rekenkamervoorziening of is zij in discussie. Het accent van de werkzaamheden bij de rekenkamerfuncties ligt over het algemeen op het onderzoek naar de efficiency en de effectiviteit van het beleid. Onderzoek naar de rechtmatigheid van de uitgaven is minder vaak een onderdeel van deze taak. De rekenkamervoorziening is steeds een instrument ten dienste van de raad en staat dus onafhankelijk van het college. De positie ten opzichte van de raad is wisselend; die hangt met name af van de vraag wie bepaalt welke onderzoeken zullen worden uitgevoerd en wie de leden, respectievelijk de voorzitter benoemt.

De noodzaak van een onafhankelijke rekenkamer voor alle gemeenten

Ik ben van mening dat in elke gemeente een rekenkamer moet zijn. Met betrekking tot het verplichte karakter verschil ik van mening met de Raad van State en de Staatscommissie. Deze willen de instelling van een gemeentelijke rekenkamer facultatief stellen. Zoals in het kabinetsstandpunt «Dualisme en lokale democratie» al is aangegeven, zijn er vier inhoudelijke redenen voor het verplicht stellen van een lokale rekenkamer:

- a) de lokale rekenkamer versterkt de positie van de raad ten aanzien van de uitoefening van zijn controlerende functie;
- b) de aandacht voor en het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid groeit – burgers beoordelen de overheid steeds meer hierop;
- c) een verdere verbetering van de rechtmatigheids- en doelmatigheidstoets is gewenst;
- d) de rapportages van de lokale rekenkamer vormen een goed aanknopingspunt voor het afleggen van rekenschap aan de burgers.

Het is van groot belang dat een onafhankelijk orgaan als de gemeentelijke rekenkamer zelfstandig onderzoek doet naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het financiële beheer, het beleid en de organisatie van het gemeentebestuur. Het belang daarvan voor de kwaliteit van het bestuur en voor het proces van het afleggen van rekenschap aan de burger is dermate groot dat het al dan niet instellen van een rekenkamer geen onderwerp van gemeentelijk beleid mag zijn. Dat laat natuurlijk onverlet dat raad hier ook een eigen verantwoordelijkheid heeft. Met name het nieuw voorgestelde artikel 213a geeft de raad een uitdrukkelijke taak met betrekking tot het doen van onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid.

De opvatting van onder andere de VNG in haar advies over het voorontwerp van wet dat het verplichte karakter van de lokale rekenkamer een inbreuk betekent op de gemeentelijke autonomie, is strikt genomen juist. Gemeenten wordt inderdaad de vrijheid ontnomen om *geen* rekenkamer in te stellen. Ik ben echter de overtuiging toegedaan dat de onafhankelijke lokale rekenkamer een dusdanig belangrijk element in het gemeentelijk

bestuursstelsel dient te zijn, dat dwingende regeling in de Gemeentewet noodzakelijk is. Ook ten aanzien van andere als wezenlijk beschouwde elementen in het gemeentelijk bestuursstelsel is destijds bewust gekozen voor dwingende, en niet facultatieve, regeling in de Gemeentewet. Ik voel mij in dit opzicht dan ook gesteund door het algemeen bestuur van het IPO, dat voor de provincies een verplichte rekenkamer wenselijk acht, alsmede de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), die in een gezamenlijk advies van maart 2001 pleiten voor een verplichte onafhankelijke rekenkamerfunctie voor de gemeenten.

Gemeentelijke rekenkamerfunctie en de Algemene Rekenkamer

Invulling van de gemeentelijke rekenkamerfunctie door de Algemene Rekenkamer is naar mijn oordeel ongewenst. Hoewel een dergelijke constructie met name uit een oogpunt van deskundigheid zeker voordelen heeft, wegen die voordelen niet op tegen het feit dat een door de gemeente of door een aantal gemeenten gezamenlijk zelf ingestelde rekenkamer veel beter past in de zelfstandige positie die de gemeenten in het Nederlandse staatsbestel innemen. De rekenkamer draagt namelijk in belangrijke mate bij aan een effectieve controle van de raad op het college. In deze relatie past geen rol voor een orgaan dat deel uitmaakt van de rijksoverheid.

Een eigen gemeentelijke rekenkamer zal ook meer kennis kunnen opbouwen van de lokale omstandigheden, die een belangrijke rol kunnen spelen bij de vormgeving en de uitvoering van het beleid. Een onvoldoende draagvlak bij kleinere gemeenten kan worden ondervangen door met andere gemeenten gezamenlijk op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen een gemeenschappelijke rekenkamer in het leven te roepen. Daartoe zijn in het onderhavige wetsvoorstel de nodige voorzieningen getroffen.

7.2. Samenstelling van de rekenkamer

Het voorstel bevat in een nieuw in de Gemeentewet in te voegen hoofdstuk IVa, randvoorwaarden die de onafhankelijkheid van de rekenkamer ten opzichte van de andere gemeentelijke organen moeten waarborgen. Ik acht het van belang dat de Gemeentewet daarin voorziet, omdat onafhankelijkheid een essentiële voorwaarde is voor een goed functioneren van de rekenkamer.

Het voorstel biedt gemeenten de keuze tussen een collegiale rekenkamer of een eenhoofdige rekenkamer. De collegiale rekenkamer bestaat uit ten minste twee leden waaronder de voorzitter. De eenhoofdige rekenkamer betreft het zg. directeursmodel, zoals het op dit moment bij de Rotterdamse rekenkamer functioneert. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel en dat van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over het voorontwerp van wet dualisering gemeentebestuur¹ alsmede de reactie van de gemeente Rotterdam op dit ontwerp heb ik deze variant aan het wetsvoorstel toegevoegd. Het wetsvoorstel laat ruimte voor de in Rotterdam bestaande commissie voor de rekenkamer, die als klankbord voor de rekenkamer fungeert². Op die manier hebben de gemeenten een aanzienlijke ruimte om naar eigen inzicht invulling te geven aan de organisatie van de rekenkamer.

¹ Rob/Rfv, De cultuur van dualisering, Den Haag 2001, 30–32.

² Deze commissie is te vergelijken met de kamercommissie voor de rijksuitgaven.

Zowel bij de collegiale als de eenhoofdige rekenkamer moet er zijn voorzien in voldoende ambtelijke ondersteuning. Die ondersteuning moet uitdrukkelijk niet binnen de ambtelijke hiërarchie van de gemeente vallen,

maar uitsluitend verantwoording verschuldigd zijn aan de rekenkamer zelf (art. 81j, vierde lid). Om de onafhankelijke positie van de rekenkamer te waarborgen, mogen de ambtenaren die werkzaam zijn voor de rekenkamer, niet tevens voor de raad, het college, de burgemeester of een gemeentelijke commissie werken (art. 81j, derde lid).

De leden¹ van de rekenkamer worden door de raad benoemd. Een te korte benoemingsperiode kan de onafhankelijkheid in gevaar brengen, omdat de vraag «word ik wel herbenoemd» dan al te snel weer wordt gevoeld. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een benoemingstermijn van zes jaar. Voordeel van deze termijn is ook dat over benoeming en herbenoeming in het gewone geval steeds door twee verschillend samengestelde raden wordt beslist. Voorts draagt het feit dat benoeming plaatsvindt na overleg met de rekenkamer ertoe bij dat de leden primair op grond van deskundigheid worden benoemd. In de praktijk zal na verloop van tijd door tussentijds aftreden vanzelf de situatie ontstaan dat niet steeds de gehele rekenkamer opnieuw moet worden benoemd. Dit komt de continuïteit en de onafhankelijkheid van de rekenkamer ten goede.

Ook de limitatieve opsomming van ontslaggronden in het voorgestelde artikel 81c, zesde en zevende lid, moet worden gezien in het licht van de onafhankelijkheid. De raad mag een lid van de rekenkamer uitsluitend ontslaan op diens verzoek of indien zich ten minste één van de in het zesde lid opgesomde omstandigheden voordoet. De in het zevende lid bedoelde gronden *kunnen* leiden tot ontslag. Hier heeft de raad dus – anders dan bij de dwingend geformuleerde ontslaggronden uit het zesde lid – een zekere beleidsvrijheid. Of wordt overgegaan tot ontslag hangt af van de ernst van de situatie. De ontslaggronden van artikel 81c worden in het algemeen gehanteerd bij organen die onafhankelijk moeten zijn ten opzichte van het orgaan dat benoemt of ontslaat, zoals de Nationale ombudsman. Anders dan bij de Algemene Rekenkamer is niet voorzien in ontslag door de rechter. Dit acht ik een te zware procedure voor de leden van de lokale rekenkamer. De mogelijkheid van ontslag door de raad op limitatieve gronden biedt in mijn ogen voldoende waarborgen tegen beïnvloeding van de rekenkamer door zijn ontslagbevoegdheid.

Het voorstel voorziet tevens in de mogelijkheid om leden op non-actief te stellen in de omstandigheden, genoemd in artikel 81d. Een vergelijkbare regeling bestaat bijvoorbeeld in de Wet Nationale ombudsman.

De onafhankelijkheid van de rekenkamer en haar leden komt voorts tot uitdrukking in de regeling van onvereenigbare betrekkingen in artikel 81f. Combinatie van de in dit artikel genoemde ambten en betrekkingen zou kunnen leiden tot een ontoelaatbare verstrengeling van belangen.

7.3. De gemeenschappelijke rekenkamer

Zoals hiervoor al is aangegeven zal het voor kleinere gemeenten in de praktijk niet altijd goed mogelijk zijn een rekenkamer van voldoende kwaliteit in te stellen. Het voorstel voorziet er daarom in dat gemeenten ook op dit punt kunnen samenwerken op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (art. 81m). Voor een regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen is gekozen, omdat deze wet bij uitstek de basis biedt voor publiekrechtelijke samenwerking tussen (onder meer) gemeenten. De gemeenschappelijke rekenkamer is een gemeenschappelijk orgaan in de zin van artikel 8, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr is echter in een aantal opzichten niet toegepast op een onafhankelijk orgaan als de rekenkamer. De Wgr beschermt immers bij uitstek de controle op en het afleggen van verantwoording door openbare lichamen en gemeenschappelijke organen, terwijl dergelijke

¹ Of «het lid», indien voor de eenhoofdige rekenkamer is gekozen. In de verdere tekst van deze toelichting wordt de meervoudsvorm gehanteerd, maar moet in voorkomende gevallen ook de eenhoofdige variant worden gelezen.

lijke controle en verantwoording in strijd zijn met de beoogde onafhankelijke positie van de rekenkamer ten opzichte van de andere gemeentelijke bestuursorganen. Een alternatieve constructie zou echter een verregaande uitwerking van een publiekrechtelijke samenwerkingsverband in de Gemeentewet betekenen. Dat is niet wenselijk gelet op het instrumentarium dat de Wgr reeds biedt.

Een aantal artikelen uit de Wgr dat van toepassing is op gemeenschappelijke organen, kan echter, gelet op de onafhankelijke positie van de rekenkamer, niet zonder meer van toepassing zijn op de rekenkamer. In artikel 81I worden bedoelde artikelen buiten toepassing verklaard. Het gaat hierbij om bepalingen over onder meer de overdracht van bevoegdheden aan het gemeenschappelijk orgaan, de samenstelling van het bestuur, het afleggen van verantwoording aan de raden en de informatieverplichting van de leden van het gemeenschappelijk orgaan en de openbaarheid van vergaderingen. In enkele van deze onderwerpen voorziet dit wetsvoorstel op aangepaste wijze. Zo zijn de bevoegdheden geregeld in het voorgestelde hoofdstuk XIa (zie hierna) en beslissen de raden van de deelnemende gemeenten te samen over de samenstelling van de rekenkamer. Van het afleggen van verantwoording aan de raad door de rekenkamer kan gelet op de onafhankelijke positie van de rekenkamer geen sprake zijn. Verder is anders dan bij de overige gemeenschappelijke organen het uitgangspunt dat de rekenkamer niet in het openbaar vergadert. In de vergaderingen van de rekenkamer vindt immers geen openbaar politiek debat plaats.

De gemeenschappelijke rekenkamer beschikt evenals de gemeentelijke rekenkamer op grond van de bepalingen in hoofdstuk XIa jo. artikel 5, onder d, rechtstreeks over de bevoegdheden van hoofdstuk XIa. Er is dus – anders dan overigens het geval is bij «gewone» gemeenschappelijke organen geen sprake van overdracht van bevoegdheden door de gemeentelijke bestuursorganen, in casu de gemeenteraden, die het gemeenschappelijke orgaan instellen. Het betreft hier immers geen bevoegdheden van de raad, maar bevoegdheden die direct aan de rekenkamer – gemeentelijk of gemeenschappelijk – zijn geattribueerd.

Over de samenstelling van de rekenkamer zullen de desbetreffende gemeentebesturen met elkaar in onderhandeling moeten treden. Zij beslissen immers zoals gezegd, gezamenlijk over de samenstelling van de rekenkamer. Door de gemeenschappelijke besluitvorming kan worden voorkomen dat de deelnemende gemeenten ieder een «eigen» lid van de rekenkamer benoemen.

In de gemeenschappelijke regeling waarbij de rekenkamer wordt ingesteld zal in elk geval moeten worden voorzien in het aanwijzen van de raad van de gemeente waar de leden de eed of belofte afleggen, de aanwijzing van het personeel en de vergoeding van de leden van de rekenkamer. Voor wat betreft de aanwijzing van personeel ligt het in de rede dat, met toepassing van artikel 8, derde lid, van de Wgr, zal worden voorzien in een zogenaamde centrum-gemeenteconstructie. Dat wil zeggen dat de ambtenaren die werkzaam zijn voor de gemeenschappelijke rekenkamer in dienst zijn van de daartoe in de gemeenschappelijke regeling aangewezen gemeente. Ook voor zaken als huisvesting ligt een dergelijke constructie voor de hand.

Het voornemen bestaat om ook voor provincies een verplichte rekenkamer in te stellen, met vergelijkbare taken en bevoegdheden als de gemeentelijke rekenkamer. Tevens zal dan worden voorzien in de mogelijkheid dat gemeenten en provincies samen een gemeenschappelijke rekenkamer oprichten.

7.4. Taak en bevoegdheden van de rekenkamer

Algemeen

Tot de taak van de rekenkamer behoort in de eerste plaats het onderzoeken van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het financiële beheer, van de gemeentelijke organisatie en van het gevoerde beleid. In de tweede plaats heeft de rekenkamer tot taak het doen van onderzoek naar de rechtmatigheid. In paragraaf 4.5. is al ingegaan op de plaats van de rekenkamer in de financiële functie en met name ook haar verhouding tot de door de gemeentelijke accountant te plegen rechtmatigheidstoets.

De rekenkamer zelf bepaalt haar werkplan. Dat geldt evenzeer voor de gemeenschappelijke rekenkamer, die uiteraard ook onderzoeken kan doen naar bepaalde onderwerpen in alle deelnemende gemeenten tegelijk.

Ook onderzoek bij derden met banden met gemeente mogelijk

Net als de Algemene Rekenkamer moet de gemeentelijke rekenkamer ook onderzoek kunnen doen bij derden die een financiële band met de gemeente hebben. Daarin voorziet het voorgestelde artikel 184. In de eerste plaats zijn dat de openbare lichamen en gemeenschappelijke organen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente deelneemt. Daarnaast gaat het om vennootschappen waarin de gemeente meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt.

Daarbij gaat het om een onderzoek op basis van de jaarrekening en daarop betrekking hebbende documenten die bij de gemeente berusten. Hiervoor biedt artikel 183, eerste lid, een grondslag. Als die onvoldoende informatie bieden, kan het college zelf om nadere inlichtingen worden gevraagd (art. 183, tweede lid). Dat onderzoek op basis van bij de gemeente aanwezige documenten kan echter aanleiding zijn voor de rekenkamer bij de desbetreffende rechtspersoon of het gemeenschappelijk orgaan zelf een onderzoek in te stellen. Die bevoegdheid omvat primair de mogelijkheid nadere inlichtingen in te winnen of ontbrekende stukken op te vragen bij de rechtspersoon of het gemeenschappelijk orgaan (art. 184, derde lid). Vervolgens kan ook ter plaatse en onderzoek worden ingesteld art. 184, vierde lid).

De bevoegdheid om bij een derde een onderzoek in te stellen, kan als «zwaar» worden gekwalificeerd. Het is daarom de vraag in welke gevallen deze bevoegdheid zou kunnen worden uitgeoefend. Zoals hierboven al is aangegeven is er voor gekozen alle bevoegdheden die in dit artikel zijn geregeld aan de rekenkamer te geven in die gevallen waarin de gemeente deelneemt in een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan op grond van de Wgr, en waarin de gemeente voor meer dan 50% deelneemt in een vennootschap. Daarbij is geen bedrag aangegeven dat een dergelijk privaatrechtelijk belang minimaal zou moeten omvatten, willen deze bevoegdheden bestaan. Dat zou ook lastig zijn, omdat de omvang van gemeenten sterk verschilt, wat ook gevolgen kan hebben voor de omvang, in absolute zin, van een belang als hier bedoeld. Door aan te geven dat deze bevoegdheden alleen bestaan als het belang van de gemeente meer dan 50% omvat, is naar mijn oordeel voldoende zeker gesteld dat de rekenkamer geen verregaande bevoegdheden krijgt in die gevallen waarin een beperkte betrokkenheid van de gemeente dat niet rechtvaardigt. Omgekeerd is het een goede zaak dat de rekenkamer desgewenst een grondig onderzoek kan instellen als er twijfels zijn over de gang van zaken bij een rechtspersoon waarin de gemeente een meerderheidsbelang heeft. De raad, respectievelijk het college, moeten dan

over degelijke informatie kunnen beschikken om ter zake zonodig een beleidsbeslissing te kunnen nemen. De rekenkamer kan het college daarvoor ook voorstellen doen.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een expliciete bevoegdheid van de gemeentelijke rekenkamer om onderzoek te doen bij stichtingen en verenigingen die sterk van de gemeente afhankelijk zijn. Een wettelijke grondslag voor deze bevoegdheid is namelijk niet nodig; gemeenten kunnen zelf, bijvoorbeeld in de statuten van een dergelijke stichting of vereniging, deze bevoegdheid creëren. Bovendien is vanwege de sterke afhankelijkheid van deze rechtspersonen van de gemeente zelfs een dergelijke grondslag in de praktijk waarschijnlijk niet nodig, omdat op vrijwillige basis de voor een onderzoek noodzakelijke medewerking zal worden gegeven.

Voor door de gemeente aan privaatrechtelijke rechtspersonen verstrekte subsidies, leningen en garanties geldt hetzelfde. Ook daarvoor kan de gemeenten bij de verstrekking in de voorwaarden een clausule opnemen, die onderzoek door de rekenkamer mogelijk maakt.

Relaties tussen de rekenkamer en andere gemeentelijke organen

Op verschillende niveaus zijn er relaties tussen de rekenkamer en andere gemeentelijke organen. Op grond van artikel 213a, eerste lid, stelt de raad een verordening vast voor periodiek door het college te verrichten onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het financieel beheer. Dit onderzoek staat los van de onderzoeken van de rekenkamer. Wel moet het college de rekenkamer tijdig op de hoogte stellen van het instellen van deze doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken en van de resultaten daarvan (art. 213a, tweede lid). De rekenkamer kan gebruik maken van onderzoeken van anderen en dus ook van bovenbedoelde onderzoeken. Dit doet niet af aan de bevoegdheid van de rekenkamer om zelf onderzoek te doen.

Omgekeerd kan de raad de rekenkamer verzoeken bepaalde onderzoeken in te stellen (art. 182, tweede lid). Achterliggende gedachte is dat de raad in zijn werkzaamheden kan stuiten op een onderwerp dat onderzoek door de rekenkamer vergt. Het is wel de rekenkamer zelf die beslist of zij een dergelijk verzoek honoreert. Op die manier kunnen ook de ingezetenen van de gemeente indirect, dat wil zeggen via de raad¹, invloed uitoefenen op de keuze van de door de rekenkamer te onderzoeken onderwerpen. Daarnaast zullen de openbare rapporten van de rekenkamer een belangrijke rol kunnen spelen in het proces van het afleggen van rekenschap door het gemeentebestuur aan de bevolking.

Rekenkamer en openbaarheid

Anders dan de Algemene Rekenkamer is de gemeentelijke rekenkamer bestuursorgaan. Dit betekent onder meer dat de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) op de rekenkamer van toepassing is. Bij openbaarmaking van haar stukken zal de rekenkamer de bepalingen van de Wob in acht moeten nemen, dat geldt zowel voor openbaarmaking op verzoek als uit eigen beweging, onverminderd het bepaalde in artikel 185, tweede lid (zie hieronder). Op grond van de Wob kan de rekenkamer ook worden verzocht stukken openbaar te maken die onder haar berusten maar afkomstig zijn van een derde, bijvoorbeeld het gemeentebestuur. In dat geval ligt het in de rede dat de rekenkamer in overleg met die derde beslist over openbaarmaking. Gegevensuitwisseling tussen de rekenkamer en het gemeentebestuur vindt overigens in beginsel niet plaats op grond van de Wob.

¹ Uiteraard kunnen burgers ook direct aan de rekenkamer suggesties doen voor in te stellen onderzoeken.

Op grond van artikel 185, tweede lid, zijn het jaarverslag en de rapporten van de rekenkamer openbaar. In deze openbare stukken worden op grond van artikel 184, zesde lid, geen vertrouwelijke gegevens opgenomen. Artikel 184, zesde lid, bepaalt voorts dat mededelingen van de rekenkamer aan de raad die naar hun aard vertrouwelijke gegevens en bevindingen bevatten, ter vertrouwelijke kennisneming worden verstrekt. Deze bepaling is nodig omdat raadsinformatie in beginsel openbaar is. Zij is ontleend artikel 59, veertiende lid, van de Comptabiliteitswet waarin een vergelijkbare bepaling is opgenomen voor mededelingen van de Algemene Rekenkamer aan de Staten-Generaal.

HOOFDSTUK 8 DE COMMISSIES

8.1. Het commissiestelsel in gedualiseerde verhoudingen

De huidige Gemeentewet geeft in de artikelen 82 tot en met 94 voorschriften omtrent commissies. Nadere bepalingen over overdracht van bevoegdheden aan commissies zijn opgenomen in de artikelen 156, 165 en 178. Het huidige artikel 153 geeft bovendien voorschriften voor commissies belast met de voorbereiding van de beslissingen van de raad op beroepschriften. In de huidige Gemeentewet worden bestuurscommissies onderscheiden, waaraan bevoegdheden van raad of college zijn overgedragen (artikelen 83 en 84), vaste commissies van advies (artikel 91), andere commissies van advies (artikel 92), commissies die de beslissingen van de raad op beroep- en bezwaarschriften voorbereiden (artikel 85) en territoriale commissies (artikel 87).

In de gemeentelijke praktijk wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de geboden mogelijkheid om commissies in te stellen. De bevoegdheid hiertoe berust thans uitsluitend bij de raad, ook indien het commissies betreft waaraan bevoegdheden van het college of de burgemeester worden overgedragen. Dit is passend in het huidige monistische stelsel waarin de bevoegdheden van het college afgeleid zijn van de bevoegdheden van de raad.

Aan de gemeentelijke beleidsvrijheid bij het bepalen van de rol die aan commissies wordt toegekend, wordt in het voorstel niet getornd. Het open systeem van gemeentelijke commissies blijft dus intact. Wel vergt dualisering van de verhoudingen, waarbij bevoegdheden worden gescheiden, op onderdelen aanpassing van het commissiestelsel. Hiermee wordt niet beoogd het commissiestelsel op geheel nieuwe leest te schoeien. De voorgestelde wijzigingen brengen enerzijds systematische verbetering in het stelsel en vloeien anderzijds voort uit het met het nieuwe gedualiseerde systeem samenhangende punt dat ieder bevoegd orgaan zelf zijn commissies instelt. Het nieuwe systeem, waarin posities en bevoegdheden duidelijker worden onderscheiden en gescheiden, brengt tevens met zich dat de wethouders en de burgemeester geen lid kunnen zijn van door de raad ingestelde commissies en omgekeerd.

De diverse types commissies zijn om redenen van duidelijkheid in het voorstel verschillende benamingen gegeven. Het gaat om de volgende commissies:

1. Raadscommissies(art. 82)

Commissies die besluitvorming door de raad voorbereiden en daartoe zonedig met burgemeester en wethouders overleggen. Deze commissies kunnen uitsluitend door de raad worden ingesteld (zie paragraaf 8.2.).

2. Bestuurscommissies (art. 82a)

Commissies waaraan bevoegdheden van de raad, het college of de burgemeester worden overgedragen. Deze commissies kunnen worden ingesteld door het orgaan om wiens bevoegdheden het gaat. Het kan hier niet alleen om functionele commissies gaan, maar ook om lichte territoriale commissies (zie paragraaf 8.3.).

3. Andere commissies (art. 82b)

Naast de raads- en bestuurscommissies bestaan er nog andere gemeentelijke commissies die niet onder één noemer zijn te vatten. Hierbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan adviescommissies: commissies die het college, de burgemeester of de raad adviseren over algemeen verbindende voorschriften of voorgenomen beleid. Deze commissies kunnen door het orgaan worden ingesteld, waaraan zal worden geadviseerd.

En ander type commissie uit deze categorie is de commissie voor de rekenkamer. Een dergelijke commissie bestaat thans in Rotterdam (zie paragraaf 7.2.).

4. Deelgemeentebesturen (art. 87, e.v.)

Raad, college en burgemeester kunnen gezamenlijk deelgemeenten instellen. Er is sprake van een deelgemeente wanneer een aanzienlijk deel van de behartiging van de belangen van de desbetreffende deelgemeente aan haar bestuur (dat wil zeggen deelraad en dagelijks bestuur) is opgedragen. Dit moet blijken uit de aard en omvang van de overgedragen bevoegdheden. Een en ander brengt met zich dat de deelraad moet worden beschouwd als een algemeen vertegenwoordigend orgaan en dus direct moeten worden gekozen. Uit de artikelen 87 e.v. blijkt dat deelgemeentebesturen niet worden beschouwd als bestuurscommissies in de zin van artikel 82a. Voor deelgemeentebesturen geldt – gezien de omvang van de overgedragen bevoegdheden – een apart regime (zie paragraaf 8.4.).

5. Onderzoekscommissies (art. 155a)

Daarnaast introduceert dit voorstel in artikel 155a de zogenaamde onderzoekscommissie. Deze commissie voert een door de raad ingesteld onderzoek uit. In paragraaf 4.4. is hierop reeds nader ingegaan.

8.2. Raadscommissies

De raadscommissies dienen ter vervanging van het gros van de vaste commissies van advies aan het college dan wel aan de burgemeester, ingesteld op grond van het huidige artikel 91. Deze worden vaak al aangeduid als raadscommissies. Doorgaans bestaan zij uitsluitend uit raadsleden en zijn zij vooral ingesteld ter voorbereiding van de behandeling van collegevoorstellen in de raad.

Omdat deze commissies feitelijk raadswerk doen – zij bereiden immers besluitvorming door de raad voor en treden namens de raad in overleg met (de leden van) het college of de burgemeester – is vastgelegd dat leden van het college geen deel kunnen uitmaken van raadscommissies. Zou dit wel het geval zijn, dan zou via het commissiestelsel opnieuw onduidelijkheid in positie en bevoegdheden van raad en college kunnen ontstaan. Wel is de mogelijkheid gehandhaafd dat niet-raadsleden deel uitmaken van raadscommissies. Van deze mogelijkheid wordt thans in sommige gemeenten gebruik gemaakt. Het gaat daarbij met name om

regelingen waardoor kleine fracties in staat worden gesteld zich door niet-raadsleden (vaak lijstvolgelingen) in commissies te laten vertegenwoordigen. Een en ander kan door de raad zelf worden geregeld in het kader van de instelling van raadscommissies (art. 82, eerste lid, tweede volzin).

Om uitsluiting van raadsminoriteiten te voorkomen, is de regeling dat bij de samenstelling van de commissie wordt gezorgd voor een evenwichtige vertegenwoordiging van in de raad vertegenwoordigde groeperingen, overgenomen uit het huidige artikel 91 betreffende de vaste commissies van advies aan het college of de burgemeester (art. 82, derde lid).

Voor het onafhankelijk van het college functioneren van raadscommissies is het van belang dat zij zelf, ook materieel, hun eigen agenda bepalen. Thans wordt deze agenda feitelijk vaak nog door het college bepaald. Dit betekent dat de voorzitter van de raadscommissie de ontwerp-agenda dient vast te stellen. Hierover kunnen in het reglement van orde voor de raadscommissies passende regels worden gesteld. De onafhankelijke positie van de raadscommissies is ook gebaat bij de aanwezigheid van adequate ambtelijke ondersteuning. Het is daarom noodzakelijk dat de positie van de ambtelijk secretaris van een raadscommissie ten opzichte van de «reguliere» ambtelijke organisatie adequaat wordt geregeld. Indien een afzonderlijke raadsgriffie bestaat, verdient het aanbeveling hem daarin op te nemen. Indien er echter niet voor is gekozen een raadsgriffier aan te stellen, dan zal door middel van specifieke regelgeving moeten worden gewaarborgd dat de ambtelijk secretaris de facto onder het gezag van de raadscommissie valt en niet onder dat van het college.

8.3. Bestuurscommissies

Instelling

De bestuurscommissies waaraan bevoegdheden van de raad, het college of de burgemeester worden overgedragen, zijn in de huidige Gemeentewet nader geregeld in de artikelen 83 en 84. In de voorgestelde regeling worden bestuurscommissies ingesteld door het orgaan dat zijn bevoegdheden overdraagt. De met het dualisme beoogde scheiding van posities en bevoegdheden brengt dit met zich. Het laat zich in die verhoudingen immers niet goed denken dat uitsluitend de raad daarover beslist, zoals thans het geval is. Omdat overdracht van bevoegdheden aan bestuurscommissies door het college of de burgemeester ook consequenties heeft voor het afleggen van politieke verantwoording over de uitoefening van de aan deze commissies gedelegeerde bevoegdheden, is voorzien in de mogelijkheid dat de raad voorafgaand aan een besluit tot overdracht, zijn wensen en bedenkingen kenbaar kan maken (artt. 165, derde lid, en 178, vierde lid).

Verantwoording

Het is van belang dat wordt geregeld op welke wijze bestuurscommissies verantwoording afleggen. Centraal daarbij staat het in gedualiseerde verhoudingen passende uitgangspunt dat de bestuurscommissie verantwoording aflegt aan het orgaan waardoor het is ingesteld. Dat wil zeggen dat bestuurscommissies die zijn ingesteld door het college of de burgemeester, niet direct verantwoording schuldig zijn aan de raad, maar uitsluitend aan het college respectievelijk de burgemeester. Uiteraard zijn het college en de burgemeester op hun beurt wel verantwoording aan de raad schuldig voor wat betreft de door hen ingestelde bestuurscommissies.

Vergaderingen van bestuurscommissies en openbaarheid

Evenals thans het geval is zullen de vergaderingen van bestuurscommissies waaraan bevoegdheden van de raad zijn overgedragen, openbaar zijn, op dezelfde voet als raadsvergaderingen openbaar zijn.

Voor commissies die zijn ingesteld door het college of de burgemeester, geldt de dwingende openbaarheidsregeling van door de raad ingestelde commissies niet. Dit is overeenkomstig het huidige stelsel, met dit verschil dat de openbaarheid van vergaderingen van commissies waaraan bevoegdheden van het college of de burgemeester zijn overgedragen niet meer door de raad op uitnodiging van het college of de burgemeester geschiedt, maar door het college respectievelijk de burgemeester zelf.

Voor commissies waarvoor de openbaarheidsregeling van artikel 23 van toepassing is – dit zijn de door de raadscommissies en de door de raad ingestelde bestuurscommissies – geldt ook dat deelnemers aan de beraadslagingen van de commissie niet in rechte kunnen worden vervolgd dan wel worden verplicht om te getuigen voor hetgeen zij hebben gezegd in de vergadering van de commissie of schriftelijk aan de commissie hebben overgelegd. Thans is deze regeling van immuniteit en verschoning voor alle commissie vastgelegd in artikel 94. De regeling dient echter uitsluitend te gelden voor commissies die intrinsiek raadswerk doen. Het is van belang dat raadsleden en leden van commissies die raadswerk verrichten, in vrijheid opvattingen kunnen verkondigen zonder het risico te lopen voor de inhoud daarvan in rechte ter verantwoording te worden geroepen. Tevens dienen zij in rechte te kunnen weigeren getuigenis af te leggen om zo hun informatiebron te kunnen beschermen.

Delegatie aan bestuurscommissies

De raad, het college en de burgemeester kunnen op grond van de artikelen 156, 165 en 178 eigen bevoegdheden overdragen aan bestuurscommissies. Bij overdracht van bevoegdheden aan commissies gelden de regels van afdeling 10.1.2. van de Algemene wet bestuursrecht. Overwogen is om in de hiervoor genoemde artikelen tot uitdrukking te brengen dat afdeling 10.1.2. van de Algemene wet bestuursrecht ook van toepassing is op overdracht van andere bevoegdheden dan die tot het nemen van besluiten, zoals het verrichten van feitelijke handelingen. Reden voor deze overweging is dat afdeling 10.1.2., anders dan afdeling 10.1.1. betreffende mandaat, niet voorziet in een schakelbepaling voor gevallen dat een andere bevoegdheid dan die tot het nemen van besluiten wordt overgedragen. Een dergelijke bepaling past echter beter in de Algemene wet bestuursrecht. In de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht zal daarom een schakelbepaling terzake worden opgenomen.

Toezicht

Het preventief en repressief toezicht op de commissies wordt in overeenstemming met de gekozen systematiek uitgeoefend door het orgaan dat zijn bevoegdheden heeft gedelegeerd. Dit is ook in de huidige Gemeentewet het geval.

Territoriale bestuurscommissies

Een bijzonder type bestuurscommissie is de territoriale bestuurscommissie. Deze commissie richt zich op de behartiging van belangen van een deel van de gemeente, bijvoorbeeld een dorp of een stadswijk. Indien de aan een territoriale bestuurscommissie overgedragen bevoegdheden

zodanig zijn dat een aanzienlijk deel van de belangen van het desbetreffende deel van de gemeente daaraan is opgedragen, is er sprake van een deelgemeente en een deelgemeentebestuur (bestaande uit een deelraad en een dagelijks bestuur). Dit betekent dat moet worden voorzien in een direct gekozen deelraad en een dagelijks bestuur. De deelgemeente en haar bestuur worden in paragraaf 8.4. toegelicht. In paragraaf 8.1. heb ik al uiteengezet dat het deelgemeentebestuur een dusdanige van de reguliere bestuurscommissie te onderscheiden positie inneemt, dat de deelraad en het dagelijks bestuur van de deelgemeente niet als bestuurscommissies in de zin van dit wetsvoorstel worden beschouwd en daarom afzonderlijk zijn geregeld.

8.4. Deelgemeentebesturen

Instelling

Deelgemeenten kunnen worden ingesteld door middel van een gezamenlijk besluit van de raad, het college en de burgemeester (art. 87, eerste lid). Gezamenlijke besluitvorming door deze bestuursorganen is noodzakelijk, omdat elk van de drie organen bevoegdheden kan overdragen aan het deelgemeentebestuur.

Instelling van een deelgemeente leidt niet automatisch tot de instelling van een deelgemeentebestuur. Dat laatste geschiedt door middel van een gezamenlijk door raad, college en burgemeester vast te stellen verordening (art. 87, tweede lid). In de praktijk zal instelling van deelgemeenten en deelgemeentebesturen in één verordening worden opgenomen.

In de genoemde verordening moet in ieder geval worden geregeld:

1. de instelling van een deelraad (art. 87, tweede lid);
2. de instelling van een dagelijks bestuur (art. 87, tweede lid);
3. de overdracht van bevoegdheden van de raad en het college aan de deelraad respectievelijk het dagelijks bestuur (art. 87, derde lid);
4. de regeling van de verkiezing van de leden van de deelraad. Deze dient zo veel mogelijk in overeenstemming met de in de Kieswet geregelde wijze van verkiezing van de leden van de raad;

In de bedoelde verordening kan verder worden voorzien in:

- a. de overdracht van bevoegdheden van de burgemeester aan de voorzitter van het dagelijks bestuur;
- b. de bevoegdheid voor het dagelijks bestuur om de uitoefening van een of meer van de aan hem gedelegeerde bevoegdheden te mandateren een of meer van zijn leden (art. 87, vierde lid)
- c. de bevoegdheid voor de deelraad aan hem gedelegeerde bevoegdheden over te dragen aan het dagelijks bestuur (art. 87, derde lid).

Daarnaast kunnen in deze verordening nog tal van andere regels worden gegeven ten aanzien van in de inrichting en het functioneren van het deelgemeentebestuur. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld:

- a. de toekenning aan de deelraad van in beginsel dezelfde volksvertegenwoordigende en controlerende bevoegdheden alsmede de toekenning aan het dagelijks bestuur van de corresponderende plichten van het college (met name de inlichtingenplicht);
- b. de aanstelling van een afzonderlijke voorzitter van de deelraad en de wijze van zijn aanstelling en ontslag;
- c. de mogelijkheid van een tijdelijke verenigbaarheid van het lidmaatschap van de deelraad en het dagelijks bestuur in een demissionaire periode (artt. 89, derde lid, en 90, derde lid);
- d. de mogelijkheid bevoegdheden te mandateren aan een lid van het dagelijks bestuur (art. 87, vierde lid).

Directe verkiezingen

Zoals al opgemerkt zijn deelraden commissies waaraan een zodanig samenstel van bevoegdheden wordt overgedragen, dat zij als een algemeen vertegenwoordigend orgaan moeten worden aangemerkt. Deelraden moeten daarom rechtstreeks worden gekozen.

Het staat raden uiteraard vrij een andere aanduiding te kiezen, bijvoorbeeld – zoals in Rotterdam het geval is – deelgemeenteraden. Deelraden bestaan momenteel alleen in Amsterdam en Rotterdam.

Overdracht van bevoegdheden

De overdracht van bevoegdheden van de raad, het college en de burgemeester aan deelgemeentebesturen geschiedt onder dezelfde voorwaarden als bij de overdracht van deze bevoegdheden aan een bestuurscommissie. Dat wil zeggen dat de artikelen 156, 165 en 178 ook van toepassing zijn op de overdracht van bevoegdheden naar het gemeentelijke niveau. In paragraaf 8.3. en de artikelsgewijze toelichting worden deze artikelen nader toegelicht.

Daarnaast is het mogelijk dat de deelraad bevoegdheden doordelegeert naar het dagelijks bestuur. In deze mogelijkheid moet echter wel expliciet in de gemeentelijke verordening op de deelgemeentebesturen worden voorzien (art. 87, derde lid, laatste volzin). Zonder een dergelijke voorziening is deze vorm van subdelegatie niet toegestaan. Hieruit volgt dat andere vormen van subdelegatie, bijvoorbeeld van de deelraad of het dagelijks bestuur naar eventueel door beide organen in te stellen eigen bestuurscommissies niet is toegestaan. Dit is thans ook niet mogelijk. Voorkomen moet worden dat een ondoorzichtige en democratisch lastig te controleren bestuursvoering ontstaat.

Dagelijks bestuur van de deelgemeente

De voorgestelde bepalingen voor deelraden komen grotendeels overeen met die in de huidige artikelen 87 tot en met 90. Een deel van de bepalingen die ook voor bestuurscommissies gelden, zijn van overeenkomstige toepassing verklaard. Het gaat om bepalingen die materieel ook thans van toepassing zijn op deelraden. Nieuw is dat naast deelraden steeds een dagelijks bestuur moet bestaan. Dit houdt verband met dualisering van verhoudingen op deelgemeentelijk niveau (zie ook hierna). Bij de instelling van een deelraad dient hierin te worden voorzien (art. 87, tweede lid). Thans wordt het aan de gemeenteraad overgelaten in een dagelijks bestuur te voorzien. Dit is overigens zowel voor de deelgemeenteraden in Rotterdam, als voor de stadsdeelraden in Amsterdam, gebeurd. Op welke wijze het dagelijks bestuur wordt samengesteld, wordt in het voorstel aan de gemeenteraad overgelaten. In de desbetreffende gemeentelijke verordening kunnen hierover – net als thans het geval is – regels worden gesteld. Dat wil zeggen dat het mogelijk is dat leden van het dagelijks bestuur door de deelraad worden benoemd of door de voorzitter. Evenzeer is het denkbaar dat de mogelijkheid wordt geopend leden van het dagelijks bestuur ook van buiten de deelraad te rekruteren, terwijl dat ook kan worden nagelaten.

Op grond van de voorgestelde artikelen 91 jo. 49 geldt echter wel in alle gevallen de vertrouwensregel tussen het dagelijks bestuur van de deelgemeente en zijn leden enerzijds en de deelraad anderzijds. In de huidige Gemeentewet is dat op grond van artikel 86, tweede lid, het geval indien een dagelijks bestuur wordt aangesteld.

Uit de voorgestelde artikelen 87, derde lid, 89, eerste lid, onder n, 90, eerste lid, onder n, en 91 vloeit voort dat de verhoudingen tussen het dagelijks bestuur en de deelraad, dualistisch moeten zijn. Daarom wordt ook niet gesproken van het dagelijks bestuur van de deelraad, maar van het dagelijks bestuur van de deelgemeente. Voor deelraden met per definitie een omvangrijk pakket aan bevoegdheden geldt immers evenzeer het belang van onvlechting van posities en bevoegdheden.

De ontvlechting van posities komt tot uitdrukking in artikel 89, eerste lid, onder n, op grond waarvan een lid van de deelraad niet tevens lid kan zijn van het dagelijks bestuur en het spiegelbeeldige voorschrift van artikel 90, eerste lid, onder n.

Daarnaast is in artikel 87, derde lid, voorgeschreven dat bevoegdheden van het college bij overdracht naar het deelgemeentelijke niveau uitsluitend kunnen worden gedelegeerd aan het dagelijks bestuur van de deelgemeente. Hiermee is gewaarborgd dat de beoogde concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college ook op stadsdeelniveau gestalte krijgt. Indien ook bevoegdheden van de burgemeester aan het deelgemeentelijke niveau worden gedelegeerd, kan overdracht uitsluitend plaatsvinden aan de voorzitter van het dagelijks bestuur (art. 87, derde lid).

HOOFDSTUK 9 DE AMBTELIJKE ORGANISATIE

9.1. De ambtelijke organisatie in een gedualiseerd stelsel

Een goed functionerende ambtelijke organisatie is van groot belang voor een goed gemeentelijk bestuur. Ofschoon in de Gemeentewet slechts enkele bepalingen zijn gewijd aan de gemeente-ambtenaren en de wijze waarop het ambtelijk apparaat is georganiseerd, zijn zij toch – zeker in de ogen van de burgerij – in veel opzichten zo niet de belangrijkste, dan toch de meest zichtbare actoren van het gemeentebestuur. Dat geldt met name voor de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Ten aanzien van de belangrijkste aspecten van het beleidsvormingsproces ligt in een vertegenwoordigende democratie als de Nederlandse echter terecht de nadruk op de raad, het college en de burgemeester: de politieke actoren. Zij zijn het immers die politiek bedrijven en aan diezelfde burgerij rekenschap voor het gevoerde beleid verschuldigd zijn.

De Staatscommissie heeft in haar rapport betrekkelijk weinig aandacht besteed aan de positie van de ambtelijke organisatie in een op meer dualistische leest geschoeid gemeentebestuur. De meeste aandacht krijgt nog de verhouding van de secretaris ten opzichte van de raad respectievelijk het college. De positie van de secretaris wordt namelijk direct geraakt door de bewuste vergroting van de afstand tussen raad en college en de daarmee samenhangende versterking van de controlerende en volksvertegenwoordigende taak van het eerstgenoemde orgaan.

Deze op zich juiste analyse van de Staatscommissie doet niet af aan de verwachting dat als gevolg van de concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college in combinatie met de grotere afstand tussen college en raad, een krachtiger politieke aansturing van de ambtelijke organisatie door het college mogelijk wordt. Een dergelijke ontwikkeling dient positief te worden beoordeeld. Hoewel de praktijk van het lokaal bestuur met zich brengt dat veel zaken op ambtelijk niveau dienen te worden afgedaan, acht ik het wenselijk dat de politieke regie over met name de beleidsontwikkeling opnieuw inhoud krijgt. Indien de sterke positie die ambtenaren soms innemen in deze fase van het beleidsproces, ook daar waar het de naar buiten gerichte aspecten betreft, het gevolg is van een grotere

bereidheid bij de ambtelijke organisatie om overeenkomstig de eisen van deze tijd zich direct en vroegtijdig met burgers en maatschappelijke organisaties te verstaan, is het zaak dat ook collegeleden een dergelijke bereidheid ten toon spreiden.

De positie van de secretaris in een door meer afstand gekenmerkte verhouding raad – college is het meest in het oog springende aandachtspunt als het gaat om het inventariseren van de gevolgen van dualisering van het gemeentebestuur voor de ambtelijke organisatie. Nu al wordt het niet altijd als gemakkelijk ervaren dat de secretaris wordt geacht zowel de raad als het college bij te staan (de zg. «spagaat»). In een gedualiseerd bestel waarin de raad zich onafhankelijker ten opzichte van het college zal opstellen, zal deze toch al lastige positie van de secretaris nog lastiger worden. Daarbij zijn overigens niet alleen de zuiverheid van zijn positie en de effectiviteit van zijn functioneren in het geding, maar ook de mate waarin hij – gegeven een dergelijke constellatie – kan bijdragen aan een goede ondersteuning van de raad. Aangenomen mag namelijk worden dat in gedualiseerde verhoudingen de secretaris zich, indien de belangen van de raad (of een deel van de raad, bijvoorbeeld de oppositie) en college conflicteren, nog meer dan nu al vaak het geval is, zal opstellen als eerste dienaar van het college.

Daar waar de dubbelrol in het huidige systeem theoretisch kan worden gerechtvaardigd door het feit dat de raad – althans in formeel opzicht – het algemeen bestuur van de gemeente is, komt deze legitimatie in het nieuwe stelsel te vervallen. Strikt dogmatisch geredeneerd zou het in dat licht noodzakelijk zijn om voor alle gemeenten dwingend een eigen raadsgriffier voor te schrijven. Omdat de omvang van de ambtelijke organisatie van veel gemeenten beperkt is, is een dergelijke constructie echter niet overal reëel. Een meer pragmatische aanpak is daarom geboden, waarbij de gemeenten de ruimte krijgen om naar eigen inzicht en behoefte maatwerk te leveren. Dit betekent dat de raadsgriffier een facultatieve figuur wordt. Indien de raad echter besluit een raadsgriffier te benoemen, heeft dat consequenties voor de positie van de secretaris. In de paragrafen 9.3. en 9.4. wordt dit model verder uitgewerkt.

9.2. Ondersteuning van de raad door de ambtelijke organisatie

In een gedualiseerd bestel is het van vitaal belang dat de raad over voldoende middelen beschikt om zijn controlerende en volksvertegenwoordigende functie adequaat te vervullen. Enerzijds moet hij de beschikking hebben over de nodige op deze functies toegesneden bevoegdheden, anderzijds dienen ook bepaalde meer materiële faciliteiten aanwezig te zijn. Daarbij gaat het onder andere om adequate ondersteuning. Voor een deel betreft het hier de reguliere fractie-assistentie, waarvoor tal van gemeenten eigen regelingen hebben getroffen. Er is geen aanleiding om ten aanzien van deze voorziening regels in de Gemeentewet op te nemen. De huidige veelvormige praktijk laat namelijk zien dat er een grote behoefte aan maatwerk is. Bovendien zijn raadsfracties als zodanig, en daarmee ook fractie-ondersteuning, niet in de Gemeentewet of in enige andere wet geregeld.

Van een andere orde is de ambtelijke ondersteuning van de raad. In de praktijk is het overigens maar zelden de raad die een beroep doet op ambtelijke ondersteuning, maar meestal een raadsfractie of een individueel raadslid. Veelal betreft het eenvoudige verzoeken om feitelijke informatie. In de meeste gemeenten worden dergelijke verzoeken direct, dus zonder tussenkomst van de secretaris, gericht aan de behandelende ambtenaar. Deze zal ofwel zelfstandig antwoorden, ofwel – indien het om een politiek gevoelige zaak gaat – eerst toestemming aan de secretaris

vragen. De laatste op zijn beurt neemt vervolgens zelfstandig een beslissing over het verstrekken van de informatie. Tot slot stelt de secretaris hiervan het college (in de praktijk wellicht de portefeuillehouder) in kennis. Het is echter ook denkbaar dat hij voordat hij een besluit neemt, overlegt met het college of de betrokken portefeuillehouder. Denkbaar is het dan ook dat deze consultatie ertoe leidt dat de gevraagde informatie niet of slechts gedeeltelijk wordt verstrekt.

De introductie van een *recht* op ambtelijke bijstand in artikel 33, eerste lid, en de in het tweede lid van die bepaling verwoorde opdracht aan de raad een verordening vast te stellen, bieden een extra garantie dat leden van de raad in beginsel altijd de gevraagde informatie verkrijgen. «Extra», omdat de in de huidige Gemeentewet opgenomen verplichting van college en burgemeester de door een of meer raadsleden gevraagde inlichtingen te verstrekken (artt. 169, tweede lid, en 180, tweede lid), nu al een zekere waarborg impliceert. In het licht van gedualiseerde verhoudingen is het echter wenselijk deze verplichtingen aan te scherpen.

9.3. De raadsgriffier

Uit de vorige paragraaf blijkt dat bij de verlening van de verschillende vormen van ambtelijke bijstand voor de secretaris een belangrijke rol is weggelegd. Ook is aangegeven dat extra garanties nodig zijn voor de effectuering van het recht op ambtelijke bijstand van raadsleden. De noodzaak van die extra garanties vloeit voor een deel voort uit de huidige praktijk, waarin raadsleden niet altijd de gevraagde ambtelijke bijstand ontvangen. Daarnaast is het aannemelijk dat als gevolg van de bewust nagestreefde meer dualistische verhoudingen tussen raad en college de spagaat van de secretaris wordt verwijd. In dat geval is het even aannemelijk dat hij in voorkomende gevallen kiest voor het dienen van het college. Dit betekent dat het gevaar niet denkbeeldig is dat alle, eerder genoemde garanties voor het verlenen van ambtelijke bijstand ten spijt, het raadslid toch aan het kortste eind trekt. Zeker in grotere gemeenten waar de band tussen secretaris en raad losser is en die tussen secretaris en college hechter, kan dit gevaar zich voordoen.

Bij het oplossen van dit probleem moet een onderscheid worden gemaakt tussen generalistische ondersteuning en meer specialistische bijstand van raadsleden. Ten aanzien van de generalistische bijstand acht ik het voorstelbaar dat bij de raad de behoefte bestaat aan een eigen griffie, geleid door een griffier. Een dergelijke figuur past goed in de nagestreefde meer dualistische verhoudingen. Ook de beide Kamers van de Staten-Generaal beschikken in de vorm van een griffie over een eigen ondersteunende ambtelijke organisatie.

Deze notie sluit aan op de constatering dat het huidige stelsel van ondersteuning niet feilloos werkt en de aanname dat deze tekortkomingen in een gedualiseerd bestel zich waarschijnlijk in nog sterkere mate zullen voordoen. Ook geredeneerd vanuit de positie van de secretaris («de spagaat») is het gewenst dat een alternatief wordt geboden. Met deze benadering kies ik voor een andere lijn dan de wetgever van tien jaar geleden, toen er nog van uit werd gegaan dat de ondersteuning van de raad per definitie een taak van de secretaris moest zijn.

Uit het voorgaande blijkt in ieder geval dat de mogelijkheid moet worden geboden dat een gemeenteraad kan besluiten een eigen griffier aan te stellen. Zoals in paragraaf 9.1. is aangegeven, is overwogen de griffier voor alle gemeenten dwingend voor te schrijven. Om praktische redenen heb ik daar echter van afgezien. Bovendien is het denkbaar dat in bepaalde gemeenten de verhoudingen dusdanig zijn dat de secretaris wel

goed in staat is ook de raad adequaat te ondersteunen. Het is dus aan de raad om te besluiten of hij een eigen griffier alsmede eventuele verdere ambtelijke ondersteuning nodig vindt of dat toch kan worden volstaan met de ondersteuning van en via de secretaris.

Op zich is het niet nodig dat de figuur van de raadsgriffier in deze facultatieve vorm in de Gemeentewet wordt geregeld. Omdat de aanstelling van een griffier echter ook leidt tot een wijziging in de positie van de secretaris en die wijziging ook consequenties moet hebben voor de wijze van benoeming en ontslag, alsmede de taken van de secretaris, is het toch noodzakelijk dat deze facultatieve figuur in de Gemeentewet zijn regeling vindt. Deze wordt verderop in deze paragraaf nader toegelicht.

Gelet op de specifieke aard van zijn functie, die immers uitsluitend ondersteuning van de raad en de individuele raadsleden behelst, is het logisch dat er een nauwe institutionele band tussen raad en griffier wordt gesmeed. Die band krijgt op een aantal manieren gestalte.

In de eerste plaats besluit de raad *of een griffier wordt benoemd (art. 107a, eerste lid)*. De raad is bevoegd gezag over de griffier. Op grond van de Ambtenarenwet is het ook de raad die eventuele rechtspositieregelingen vaststelt. Het ligt voor de hand dat de raad op dit vlak zichzelf belast met de finale besluitvorming. Er zijn echter ook varianten denkbaar waarin hierbij voor het seniorenconvent een bepaalde rol is weggelegd. Een punt van aandacht hierbij is de verhouding tussen de raadsgriffier en de burgemeester. De burgemeester zal in zijn rol als raadsvoorzitter worden betrokken bij de uitoefening van het bevoegd gezag van de raad over de griffier. Het is echter wel zaak dat de burgemeester zijn rol als raadsvoorzitter niet vermengt met die van voorzitter van het college en die van afzonderlijk bestuursorgaan. Een dergelijke vermenging zou de bijzondere positie van de raadsgriffier en zijn eventuele medewerkers in gevaar kunnen brengen. Het is in de eerste plaats aan de burgemeester zelf om zijn verschillende formele rollen goed van elkaar te scheiden.

In de tweede plaats verleent de griffier en niet langer de secretaris bijstand aan de raad en de diverse door hem ingestelde commissies (artikel 107a, tweede lid, onder b). Deze bepaling betreft de *raison d'être* van de griffier. Over de wijze waarop de griffier deze taken vervult, stel de raad nadere regels in de instructie aan de griffier (art. 107b, tweede lid). In het verlengde van zijn plicht bijstand te verlenen aan de raad, vervult de griffier de functie van de secretaris tijdens raadsvergaderingen (art. 107a, tweede lid, onder c). De verdere invulling van deze functie kan in het reglement van orde van de raad en in de instructie aan de griffier worden geregeld.

Tot slot worden uitgaande stukken van de raad door de griffier in plaats van de secretaris mede-ondertekend (art. 107a, tweede lid, onder d).

Zoals al opgemerkt leidt aanstelling van een raadsgriffier tot een verandering in de positie van de secretaris. Deze kan zich dan geheel toeleggen op de ondersteuning van het college en de leiding van de ambtelijke organisatie. Het is in dat licht vanzelfsprekend dat aanstelling, schorsing en ontslag van de secretaris een exclusieve bevoegdheid van het college wordt (art. 107a, tweede lid, onder a). Door de consequente splitsing van de ambtelijke organisatie in een deel waarover het college het bevoegd gezag uitoefent en een deel waarover de raad dit doet, hoeven zich in principe geen spanningen binnen de ambtelijke organisatie als geheel voor te doen. Daar waar in het kader van de verlening van ambtelijke bijstand aan de raad of een raadslid de medewerking van de «reguliere» ambtelijke organisatie nodig is en een daartoe strekkend verzoek via de

raadsgriffie is binnengekomen, zijn echter heldere procedures nodig. In de verordening op de ambtelijke bijstand kunnen hierover regels worden gesteld (art. 33, tweede lid). Verder verwacht ik dat bij beide onderdelen van de ambtelijke organisatie een voldoende professionele cultuur bestaat om over en weer adequaat te kunnen samenwerken.

In het verlengde van zijn bevoegdheid een griffier aan te stellen, ligt de bevoegdheid van de raad ambtenaren van de griffier te benoemen (art. 107a, tweede lid, onder f). De raad is bevoegd gezag over deze ambtenaren. Dit laat uiteraard onverlet dat gebruik kan worden gemaakt van faciliteiten van de gemeentelijke ambtelijke organisatie zoals de salarisadministratie.

De instelling van een raadsgriffie betekent niet dat de raad geen enkel beroep meer zou kunnen doen op bijstand van de niet tot de griffie behorende ambtelijke organisatie. Ten aanzien van meer specialistische aangelegenheden zal dit nodig blijven. In de instructie voor de griffier kan de raad aangeven welke rol hierbij voor de griffier is weggelegd.

9.4. De positie van de secretaris

In het huidige stelsel vervult de secretaris een dubbele functie. Hij staat zowel de raad als het college en de burgemeester terzijde bij de uitoefening van hun taak (art. 103, eerste lid, Gemeentewet). Daarmee is de secretaris functioneel ondergeschikt aan twee gemeentelijke bestuursorganen: raad en college. De ondersteuning van de raad blijkt in de praktijk een beperkte taak te zijn. Het zwaartepunt van de functie ligt bij de ondersteuning van het college. De invulling daarvan varieert. In de ene gemeente is zijn rol gereduceerd tot die van eerste (juridisch) adviseur van het college en hoofd van de juridische stafafdeling, in de andere gemeente is de secretaris nog met recht het hoofd van de gehele ambtelijke organisatie. Deze verscheidenheid is het gevolg van een bewuste keuze van de wetgever. Bij de herziening van de gemeentewet heeft uiteindelijk de overweging dat gemeenten vrij moeten zijn de organisatie van hun ambtelijke organisatie naar eigen inzichten in te richten, de doorslag gegeven. Pleidooien voor versterking van de formele positie van de secretaris, bijvoorbeeld door middel van een aanwijzingsbevoegdheid van de secretaris, bleken niet succesvol (Kamerstukken II 19 403, nr. 10, blz. 179).

Ik hecht eraan deze gemeentelijke keuzevrijheid te behouden. De behoeften en wensen bij de afzonderlijke gemeenten blijken nu eenmaal behoorlijk uiteen te lopen.

Het feit dat de secretaris in de praktijk functioneel veel sterker op het college is gericht dan op de raad, is echter niet zonder problemen. In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk is daaraan uitvoerig aandacht besteed. Tevens is daar gewezen op de mogelijkheid voor de raad om een eigen griffier te benoemen

Ook in gemeenten zonder raadsgriffier heeft de secretaris, meer dan het formele stelsel doet vermoeden, functioneel vooral met het college te maken en veel minder met de raad. Het is daarom gewenst dat ook in die gemeenten dit gegeven zijn formele vertaling krijgt. Dit is met name gebeurd in de vorm van een aanpassing van de benoemings-, vervangings-, schorsings- en ontslagprocedure. In de volgende paragraaf ga ik daarop verder in. Verder kan het aangewezen zijn dat in deze gemeenten het college in de instructie aan de secretaris regels formuleert voor het geval er sprake is van spagaat-achtige loyaliteitsconflicten bij de secretaris.

9.5. De aanstellingswijze van de secretaris en de andere gemeentelijke hoofdamttenaren

Bij de integrale herziening van de gemeentewet is uiteindelijk afgezien van een wijziging van de aanstellingswijze van de secretaris (Kamerstukken II 1989/1990, 19 403, nr. 23 (*herdruk*)). De Tweede Kamer hechtte, geheel in lijn met de bij deze herziening gehanteerde benadering, veel waarde aan de instandhouding van het primaat van de raad op dit punt. Zoals al is opgemerkt blijkt de secretaris in de praktijk vooral een functionaris van en voor het college te zijn. In een gedualiseerd bestel zal dit alleen nog maar toenemen. Bij dat laatste moet echter onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten waar een raadsgriffier wordt aangesteld en waar dit niet het geval is.

In de eerste categorie gemeenten is het functionele contact tussen secretaris en raad zo gering geworden dat niet langer valt in te zien waarom de raad nog enige formele bemoeienis met de benoeming van de secretaris zou hebben. Omdat de raad over een eigen griffier beschikt, is de secretaris vrijwel geheel in de sfeer van het college terecht gekomen. In die situatie ligt het daarom voor de hand dat de benoeming van de secretaris een bevoegdheid van het college wordt (art. 107a, tweede lid, onder a)¹. Over de uitoefening van die bevoegdheid is het college uiteraard wel verantwoording schuldig aan de raad.

Ook in de tweede categorie gemeenten is het gewenst de verschuiving van het functionele zwaartepunt van de secretaris in de richting van het college ook in de benoemingsprocedure tot uitdrukking te brengen. In deze gemeenten blijft de secretaris echter ook, meer dan in gemeenten met een raadsgriffier, een taak houden bij de ondersteuning van de raad. Daarom dient de raad ook betrokken te blijven bij zijn aanstelling. Als gevolg van de overwegende oriëntatie van de secretaris op het college is de in de huidige Gemeentewet opgenomen figuur van de uit twee personen bestaande aanbeveling niet goed te handhaven. Ook gelet op het feit dat het in de praktijk vaak lastig blijkt een tweede persoon op de aanbeveling te plaatsen, stel ik daarom voor de huidige dubbele *aanbeveling* te vervangen door een enkelvoudige *voordracht* van het college aan de raad. De enkelvoudige voordracht geeft de raad nog steeds de mogelijkheid een hem onwelgevallige kandidaat af te wijzen.

Uit het systeem van de huidige Gemeentewet vloeit voort dat de raad bevoegd is andere gemeente-ambtenaren dan de secretaris te benoemen. Het gaat daarbij ook om ambtenaren die buiten de ambtelijke organisatie in enge zin werkzaam zijn, zoals directeurs van gemeentelijke musea en openbare scholen voor basis- en voortgezet onderwijs. Deze bevoegdheid is in de praktijk vrijwel altijd geheel of gedeeltelijk gedelegeerd aan het college. In een gedualiseerd bestel waar het bestuur is geconcentreerd bij het college, is het aangewezen dat deze bevoegdheid bij het college berust (art. 160, eerste lid, onder d). Het college wordt daarmee bevoegd gezag over de ambtelijke organisatie. Het is daarom ook het college en niet langer de raad dat de regels over de ambtelijke organisatie (de organisatieverordening) vaststelt (art. 160, eerste lid, onder c). Deze bevoegdheden van het college strekken zich niet uit tot de griffie.

¹ Daaraan doet het feit niet af dat de raad – ook als hij beschikt over een eigen griffier – volgens door hemzelf te bepalen procedurele regels (art. 33, tweede lid) bijstand kan vragen aan niet op de raadsgriffie werkzame gemeente-ambtenaren.

² De raad kan ook besluiten gebruik te maken van de diensten van een extern accountantsbureau. Het gaat hier om accountants met de status van gemeente-ambtenaar.

Voor de volledigheid wijs ik erop dat de eventuele accountants in dienst van de gemeente² op grond van het voorgestelde artikel 213, zevende lid, door de raad worden benoemd, geschorst en ontslagen. Dit houdt verband met het feit dat de controlerende taak van de accountant de budgettaire en de controlerende functie van de raad ondersteunt.

HOOFDSTUK 10 FINANCIËLE GEVOLGEN

10.1. De omvang van de financiële gevolgen

De meeste wijzigingen als gevolg van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor de inrichting en het functioneren van het gemeentebestuur hebben geen structurele financiële gevolgen. Ten aanzien van twee wijzigingen is dit echter wel het geval.

In de eerste plaats brengt de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap kosten met zich. Indien wethouders niet langer tevens raadslid mogen zijn, moeten meer raadsleden de vergoeding voor het raadslidmaatschap ontvangen. Deze kosten worden geraamd op f 33,0 mln. per jaar. Deze raming is gebaseerd op de huidige aantallen wethouders en op de op de huidige inwoneraantallen van de afzonderlijke gemeenten gebaseerde indeling van raadsleden in inwonersklassen. Deze inwonersklassen zijn bepalend voor de hoogte van de vergoeding aan raadsleden.

Een tweede stelselwijziging waaraan kosten voor de gemeenten zijn verbonden, betreft de invoering van de gemeentelijke rekenkamer. De omvang van deze kosten wordt geraamd op ongeveer f 77 mln. per jaar. Daarbij zijn de kosten van de al bestaande rekenkamer van de gemeente Rotterdam als uitgangspunt gehanteerd.

10.2. Compensatie van de financiële gevolgen

De ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap is naar haar aard een dusdanige ingreep dat het voor de gemeente niet mogelijk is de daaraan verbonden kosten terug te verdienen. De gemeenten dienen daarom exogeen voor deze kosten te worden gecompenseerd. Met ingang van 2002 wordt structureel f 33,0 miljoen op jaarbasis aan het gemeentefonds toegevoegd in verband met de genoemde ontvlechting.

Er wordt geen compensatie geboden voor de invoering van de gemeentelijke rekenkamer. Een goed functionerende rekenkamer kan zichzelf terugverdienen als haar adviezen ter harte worden genomen. Mijn verwachting is dat dit het geval zal zijn.

HOOFDSTUK 11 INWERKINGTREDING

Algemeen

Het verdient in beginsel de voorkeur om een ingrijpende wijziging van het gemeentelijke bestuursstelsel niet in een lopende zittingsperiode van de raden te laten ingaan. Ik streef daarom naar inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met ingang van dag na de raadsverkiezingen van 2002, te weten 7 maart 2002.

Mogelijkheid voor afwijkend tijdstip van inwerkingtreding voor bepaalde artikelen of onderdelen daarvan

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om voor bepaalde artikelen of onderdelen daarvan een afwijkend tijdstip van inwerkingtreding te bepalen (art. XII eerste lid). Daarbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld de instelling van de rekenkamer en de invoering van het nieuwe stelsel van bestuurscommissies en deelraden. Het is redelijk dat gemeenten enige extra tijd wordt gegeven om daarin te voorzien.

Daarmee wordt ook tegemoet gekomen aan de, blijkens het VNG-advies, bij gemeenten bestaande vrees dat er te weinig tijd zal zijn voor een verantwoorde invoering.

Afwijkend tijdstip voor inwerkingtreding voor herindelingsgemeenten

Tevens wordt in het wetsvoorstel rekening gehouden met het feit dat wegens gemeentelijke herindelingen per 1 januari 2001, 1 januari 2002 en 1 januari 2003 in een aantal gemeenten geen verkiezingen worden gehouden op 6 maart 2002. Deze herindelingsgemeenten vallen in twee categorieën uiteen.

De eerste categorie betreft de gemeenten die zijn heringedeeld per 1 januari 2001 of 1 januari 2002. Eind 2000 respectievelijk eind 2001 zijn of worden daar raadsverkiezingen gehouden¹. De reguliere raadsverkiezingen van 6 maart 2002 worden daar overgeslagen. In deze gemeenten vinden de eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen pas in maart 2006 plaats.

De tweede categorie betreft de gemeenten die met ingang van 1 januari 2003 worden heringedeeld². De raadsverkiezingen vinden daar plaats eind 2002. De reguliere raadsverkiezingen van 6 maart 2002 worden in die gemeenten overgeslagen, terwijl die van maart 2006 gewoon plaatsvinden.

Voor al deze gemeenten geldt dat het gewenst is de gehele wet op een later tijdstip in werking te laten treden. Gedacht wordt aan inwerkingtreding per 1 januari 2003. Gemeenten van de eerste categorie krijgen op die manier enige extra tijd om zich voor te bereiden, terwijl gemeenten van de tweede categorie niet in het vooruitzicht van de ingang van hun herindeling voor slechts enkele maanden het nieuwe stelsel hoeven in te voeren. Deze categorie gemeenten kan op die manier de start als nieuwe gemeenten laten samenvallen met de invoering van het gedualiseerde stelsel.

Voor heringedeelde gemeenten waar eerder dan op 6 maart 2002 raadsverkiezingen plaatsvonden, betekent inwerkingtreding per 1 januari 2003 dat midden in de lopende raadsperiode het nieuwe stelsel wordt ingevoerd. Hoewel deze tussentijdse invoering bepaald niet ideaal is, zijn de bezwaren hiertegen niet onoverkomelijk. Door de (tussentijdse) ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap zal er een aantal tussentijdse raadsvacatures ontstaan per 1 januari 2003, die op de gebruikelijke wijze worden vervuld. Wel zal waarschijnlijk maar op beperkte schaal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om wethouders van buiten de raad te benoemen. Alleen bij het tussentijds aftreden van één of meer wethouders aftreden, zal dit mogelijk zijn.

Om te voorzien in latere inwerkingtreding van deze wet voor de bedoelde herindelingsgemeenten is artikel XI, tweede lid, opgenomen. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om voor gemeenten waar op 6 maart 2002 geen raadsverkiezingen worden gehouden, bij koninklijk besluit een andere datum van inwerkingtreding vast te stellen. Daarbij bestaat – net als ten aanzien van het reguliere tijdstip van inwerkingtreding van de wet als geheel – de mogelijkheid dat voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan van die datum afwijkende tijdstippen van inwerkingtreding wordt bepaald.

Flankerend beleid

Vanwege het ingrijpende karakter van deze wijziging van de Gemeentewet

¹ Het gaat hierbij om de gemeenten die zijn betrokken bij de gemeentelijke herindelingen Bergen-Egmond-Schoorl, West-Overijssel, Over-Betuwe, Utrecht e.o., Sittard-Geleen-Born, Venlo-Tegelen-Belfeld, Horst-Grubbenvorst-Broekhuizen en Twente (alle met ingang van 1 januari 2001), 's-Graveland-Nederhorst den Berg-Loosdrecht, Dodewaard-Echteld-Kesteren, Castricum-Akersloot-Limmen, Pijnacker-Nootdorp en Leidschendam (alle vermoedelijk met ingang van 1 januari 2002).

² Het is thans nog niet bekend om welke gemeenten het in dit verband precies gaat.

is het noodzakelijk dat gemeenten adequaat worden ondersteund voorafgaand aan de inwerkingtreding. In het kader van de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en lokale democratie» zal aandacht worden besteed aan cultuurveranderingsprocessen voorafgaand maar ook na deze inwerkingtreding. Zoals ik eerder in het Startdocument Vernieuwingsimpuls (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42) en het Plan van Aanpak Vernieuwingsimpuls¹ al heb uiteengezet, wordt daarbij gebruik gemaakt van een groot aantal, op de diverse te onderscheiden doelgroepen afgestemde, instrumenten. Begin april is daarover de eerste voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer gezonden². De activiteiten die in het kader van de Vernieuwingsimpuls worden ontwikkeld, worden begeleid door een breed samengestelde begeleidingscommissie. Deze begeleidingscommissie komt regelmatig bijeen om de voortgang van de diverse activiteiten te bespreken.

In dat kader is het Project duale gemeenten in november 2000 van start gegaan. Aan dit project nemen 18 gemeenten deel. Nauw verbonden aan het project duale gemeenten zijn de Vernieuwingsnetwerken, waarin ruim 100 gemeenten participeren. Daarnaast zijn vele honderden lokale initiatieven op het gebied van bestuurlijke vernieuwing opgenomen in een databank op de website van de Vernieuwingsimpuls: www.vernieuwingsimpuls.nl. Ook zijn inmiddels vier vernieuwingsimpulskranten en het programmaboekje van de Vernieuwingsimpuls³ uitgebracht. Verder worden gerichte conferenties voorbereid. Er zijn handreikingen verschenen ten behoeve van met name gemeenten inzake een dualistisch reglement van orde van de gemeenteraad, over het burgerinitiatief en over de profielschets voor fractie, raadslid en wethouder in een dualistisch stelsel. In de loop van dit jaar worden nog verschillende andere handreikingen uitgebracht, bijvoorbeeld over de gemeentelijke rekenkamer.

Tot slot ben ik voornemens om, in samenwerking met vooral de VNG, tijdig voor 7 maart 2002 een specifiek op de invoering van het nieuwe wettelijke stelsel gerichte voorlichtingscampagne te organiseren. In dat kader wordt een handreiking gepubliceerd met een overzicht van de wetswijzigingen die concrete acties van de gemeenten zullen vergen. Ook zullen er provinciale bijeenkomsten plaatsvinden.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A

Artikel 5

Aan deze definitiebepaling worden twee in het huidige artikel 5 niet voorkomende begrippen toegevoegd: de rekenkamer en het college. Op de status van de lokale rekenkamer als nieuw, direct uit de Gemeentewet voortvloeiend gemeentelijk bestuursorgaan ben ik in paragraaf 3.2. al kort ingegaan. Het tweede nieuwe begrip is het college van burgemeester en wethouders dat voortaan als «college» wordt gedefinieerd. Deze toevoeging is van strikt redactionele aard.

Het begrip «commissie» verdwijnt uit de definitiebepaling. Waar in de huidige Gemeentewet nog een – in ieder geval in formeel opzicht – eenduidig commissiebegrip bestaat, is dat in dit wetsvoorstel veel minder het geval. Nadrukkelijker wordt een onderscheid gemaakt tussen een

¹ Brief d.d. 15-8-2000, BW2000/U83243.

² BW2001/U63086.

³ Menu à la Carte.

aantal soorten commissies. Bij lezing van de artikelen waarin naar bepaalde commissies wordt verwezen, kan geen misverstand bestaan over de vraag welke commissie wordt bedoeld. Het is dan ook niet nodig een definitiebepaling op te nemen die niet meer zou kunnen inhouden dan een verwijzing naar hoofdstuk V.

Ik heb vastgehouden aan de huidige omschrijving van het begrip «gemeentebestuur». Dit begrip omvat de raad, het college en de burgemeester, maar evenzeer commissies waaraan bevoegdheden zijn overgedragen. Weliswaar is zoveel mogelijk telkens concreet aangegeven welk orgaan bevoegd is; algehele verwijdering van het begrip «gemeentebestuur» uit de Gemeentewet bleek niettemin om wetstechnische redenen niet goed mogelijk. Verwijdering zou namelijk leiden tot een aantal onnavolgbare, zeer ingewikkelde formuleringen in de wetstekst.

Onderdeel B

Artikel 6

Deze opsomming betreft de verplichte gemeentelijke organen. De Gemeentewet biedt daarnaast de mogelijkheid zelf bestuursorganen te creëren, zoals commissies. De rekenkamer is niet in de opsomming opgenomen, omdat de raad de keuze heeft tussen de instelling van een eigen of een gemeenschappelijke rekenkamer.

Onderdeel C

Artikel 13

Eerste lid

Dit artikel vormt mede de basis van de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap. Op grond van onderdeel k is het raadslidmaatschap niet te combineren met het wethouderschap. In artikel 36b, eerste lid, onder j, is dezelfde incompatibiliteit geformuleerd vanuit het perspectief van het wethouderschap. In de toelichting op dat artikel wordt nader op deze incompatibiliteit ingegaan.

Andere aanvullingen op de opsomming in de Gemeentewet van met het raadslidmaatschap onverenigbare betrekkingen betreffen de Nationale ombudsman, de substituut-ombudsman en het lidmaatschap van de rekenkamer (dit is de gemeentelijke rekenkamer of de gemeenschappelijke rekenkamer waaraan de desbetreffende gemeente deelneemt). Het gebruik in dit artikel van het bepaalde lidwoord «de» voorafgaand aan «rekenkamer» betekent dat het raadslidmaatschap wel kan worden vervuld door een lid van de rekenkamer van een andere gemeente. Deze uitleg is dezelfde als die in de huidige Gemeentewet wordt gevolgd bij de opsomming van de incompatibiliteiten van het raadslidmaatschap met betrekking tot de «ambtenaar, door of vanwege het gemeentebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt». Omdat er wordt gesproken van «het gemeentebestuur» kan een raadslid wel ambtenaar van een andere gemeente zijn.

Nu reeds voorziet de Wet Nationale ombudsman in de onverenigbaarheid van het raadslidmaatschap met de functie van Nationale ombudsman. Omdat gemeenten zich sinds enige tijd op vrijwillige basis kunnen aansluiten bij de Nationale ombudsman als instantie voor externe klachtbehandeling, is het echter passend deze incompatibiliteit ook in de opsomming van artikel 13 op te nemen. Deze opsomming ziet immers op functies die vanuit het oogpunt van zuiverheid in de gemeentelijke

bestuurlijke verhoudingen zonder meer onverenigbaar moeten worden geacht met het raadslidmaatschap. Als te zijner tijd een voorziening voor externe klachtbehandeling wettelijk verplicht wordt (zie paragraaf 1.3.), zal het aantal gemeenten dat zich aansluit bij de Nationale ombudsman, vermoedelijk nog toenemen. Het beoordelen van klachten over gemeentelijk optreden vereist een distantie tot de gemeente, die niet voldoende aanwezig kan zijn als tegelijkertijd een gemeentelijke politieke functie wordt vervuld.

In het wetsvoorstel waarbij het externe klachtrecht wordt geregeld, zal tevens worden voorzien in de incompatibiliteit van het raadslidmaatschap en de functie van gemeentelijke ombudsman.

Eenzelfde soort incompatibiliteit betreft het lidmaatschap van de gemeentelijke rekenkamer. De rekenkamer dient als onafhankelijk controle-orgaan bij uitstek afstand te houden tot de andere gemeentelijke bestuursorganen. Het ligt daarom voor de hand dat het raadslidmaatschap niet verenigbaar is met het lidmaatschap van de rekenkamer in dezelfde gemeente. Het is echter niet verboden dat een raadslid in de ene gemeente lid van de rekenkamer is in een andere gemeente. Ongewenste functionele verwevenheid doet zich bij een dergelijke combinatie immers niet voor. Het is aan de raad die de leden van de rekenkamer benoemt, of hij dit een wenselijke combinatie van functies vindt.

Ten opzichte van de redactie van het huidige artikel 13 van de Gemeentewet ontbreken de woorden «in ieder geval», omdat zij overbodig zijn. Het is namelijk ook zonder deze woorden mogelijk in andere wetten daarin genoemde functies onverenigbaar te verklaren met het raadslidmaatschap.

Als gevolg van de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap lijkt het alsof de raad meer leden gaat tellen. Die constatering is onjuist; immers thans zijn wethouders ook raadslid. De omvang van de raad blijft dus gelijk, hetgeen betekent dat de kwantitatieve machtsverhoudingen in de raad ook ongewijzigd blijven.

Wel neemt het totale aantal volksvertegenwoordigers en bestuurders toe. Met de financiële consequenties hiervan is rekening gehouden (zie hoofdstuk 10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Het is niet aannemelijk dat de verhoudingen tussen raad en college hierdoor dusdanig worden gewijzigd dat de positie van de oppositie in de raad verzwakt. Het oogmerk van deze ontvlechting is dat zij in belangrijke mate bijdraagt aan een onafhankelijker opstelling van de raad als geheel ten opzichte van het college.

Tweede lid

Deze bepaling betreft de invoering van de figuur van de demissionaire wethouder (zie ook paragraaf 5.1.) die formeel met name wordt gekenmerkt door het feit dat hij bij uitzondering wel voor een bepaalde periode het raadslidmaatschap met zijn functie mag combineren. Deze periode vangt aan na de stemming voor de raadsverkiezingen en eindigt op het tijdstip waarop de wethouders ingevolge artikel 42 aftreden. Dat tijdstip is uiterlijk zes weken na de eerste samenkomst van de nieuwe raad. Deze mogelijkheid geldt uiteraard niet voor wethouders die in een andere gemeente tot raadslid zijn gekozen. De laatstgenoemde combinatie van functies is onder geen enkele omstandigheid toegestaan.

Als moment waarop de tijdelijke verenigbaarheid aanvangt, is gekozen voor dat van de stemming. Op een niet nader te bepalen moment na de

stemming kan worden beslist over de toelating van nieuwe leden. Op dat moment moet worden bepaald of wordt voldaan aan de vereisten van het lidmaatschap. De suggestie van de VNG in haar advies over het voorontwerp van wet om de termijn te laten aanvangen op het moment dat de toelating onherroepelijk is, kan daarom niet worden overgenomen.

De wijzigingen in het derde lid zijn uitsluitend redactioneel van aard.

Onderdeel D

Artikel 15

Het rechtskarakter van een gedragscode is dat van een interne regeling. Gemeenten wordt een maximale vrijheid gegeven bij de inhoudelijke invulling van deze code. Op die manier kan optimaal worden ingespeeld op specifieke lokale omstandigheden. In paragraaf 4.3. van het algemeen deel van deze toelichting worden voorbeelden gegeven van mogelijke elementen van een gedragscode.

Onderdeel F

Artikel 18

Het huidige tweede lid van artikel 18 bepaalt dat in het geval van artikel V 15 van de Kieswet (de situatie dat op het wettelijk tijdstip van aftreden van de raad nog niet meer dan helft van de geloofsbrieven is goedgekeurd) de eerste vergadering wordt gehouden zo spoedig mogelijk nadat 14 dagen zijn verlopen nadat de toelating van meer dan de helft van het aantal leden onherroepelijk is geworden. Deze termijn houdt verband met het voorschrift dat de raad in zijn eerste bijeenkomst de wethouders moest benoemen. Na de goedkeuring van de geloofsbrieven was er dan nog 14 dagen tijd om de benoeming voor te bereiden.

Door de bepaling in het voorstel dat de benoeming van wethouders tot zes weken na de eerste vergadering kan plaatsvinden (art. 37), vervalt de ratio van deze termijn van 14 dagen. Daarom wordt, in overeenstemming met het advies van de Kiesraad, voorgesteld het tweede lid te schrappen.

Onderdeel G

Artikel 21

Eerste lid

De burgemeester heeft in zijn hoedanigheid van raadsvoorzitter uiteraard altijd het recht de vergadering bij te wonen. Het eerste lid bepaalt – net als in artikel 21 van de huidige Gemeentewet het geval is – expliciet dat hij ook aan de beraadslagingen kan deelnemen. Hij is dus niet uitsluitend technisch voorzitter.

Tweede lid

Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid dat wethouders door de raad worden uitgenodigd om ter vergadering aanwezig te zijn en aan de beraadslaging deel te nemen. Het gebruik van het werkwoord «uitnodigen» geeft aan dat een wethouder kan weigeren te verschijnen in de raad. In de praktijk zal dat echter weinig waarschijnlijk zijn, omdat een dergelijke weigering door de raad kan worden uitgelegd als een weigering inlichtingen te verschaffen of verantwoording af te leggen, met alle mogelijke onaangename politieke gevolgen van dien voor de betrokken wethouder.

Deze bepaling impliceert dat de raad ook zonder wethouders kan vergaderen. Dit kan wenselijk zijn als hij bijvoorbeeld over het eigen functioneren van gedachten wil wisselen of bij de voorbereiding van een besluit tot het houden van een onderzoek naar het door het college gevoerde bestuur. Doorgaans zullen de wethouders echter in de raadsvergadering aanwezig zijn. Gelet op de frequentie van raadsvergaderingen zullen veelal zaken uit alle portefeuilles aan de orde komen, zodat dus alle wethouders worden uitgenodigd. Ik acht het echter niet nodig en niet wenselijk voor te schrijven dat steeds alle wethouders aanwezig moeten zijn, zoals het IPO heeft bepleit. Ook voel ik niet voor de opvatting van de VNG dat wethouders altijd aanwezig moeten kunnen zijn en aan de beraadslagingen moeten kunnen deelnemen.

De regeling van artikel 21 is ook van toepassing op besloten raadsvergaderingen, geregeld in artikel 23. Ook voor deze vergaderingen *kunnen* wethouders worden uitgenodigd.

De voorgestelde regeling inzake de aanwezigheid van wethouders in raadsvergaderingen alsmede de mogelijkheid hen aan de beraadslagingen te laten deelnemen, wijkt enigszins af van die voor ministers en staatssecretarissen in vergaderingen van de Tweede en Eerste Kamer. Artikel 69 van de Grondwet geeft ministers en staatssecretarissen namelijk het recht altijd – dus ook onuitgenodigd – aanwezig te zijn in kamervergaderingen en deel te nemen aan beraadslagingen. Hoewel de redactie van artikel 69 daartoe niet dwingt, wordt het vanzelfsprekend gevonden dat ministers zich niet mengen in beraadslagingen over aangelegenheden die in het bijzonder de kamers aangaan en die de kamers zonder inmenging van anderen willen behandelen¹. Het enkele feit dat wordt onderkend dat er behoefte kan bestaan aan beraadslagingen zonder inmenging van anderen, is al voldoende reden om ten aanzien van het recht van wethouders om aan de beraadslagingen van de raad deel te nemen, voor een meer terughoudende formulering te kiezen.

Daar komt bij dat ten principale de verhouding tussen raad en college niet op alle onderdelen dezelfde dient te zijn als die tussen Staten-Generaal en regering. De reden hiervoor is tweërlei. In de eerste plaats is de verhouding tussen Staten-Generaal ten dele bepaald door de historische ontwikkeling van de relatie tussen Koning, kabinet en parlement. In de verhouding raad-college ontbreekt deze specifieke historische component. In de tweede plaats acht ik het noodzakelijk om juist in een gedualiseerd bestel de positie van de raad ten opzichte van het college met extra waarborgen te omkleden. Deze noodzaak vloeit voort uit de in vergelijking met de Staten-Generaal zwakkere positie waarin de meeste gemeenteraden verkeren. Zowel de fysieke als de psychologische afstand ten opzichte van collegeleden is namelijk kleiner dan in de nationale politieke bedrijf het geval is. Hierdoor kan het voor een raad lastiger zijn, zijn controlerende en volksvertegenwoordigende taken goed te vervullen. Door garanties te scheppen voor de nodige afstand – zowel in letterlijk als figuurlijk opzicht – kan hiervoor enige compensatie worden geboden.

Onderdeel H

Artikel 25

De hier voorgestelde wijziging hangt samen met de voorgestelde bepalingen inzake commissies.

¹ P.W.C. Akkermans en A.K. Koekkoek, De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar, Zwolle 1992 (1987), blz. 665.

Onderdeel I

Artikel 33

Dit artikel legt vast dat individuele leden van de raad recht hebben op ambtelijke bijstand. Om hun vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol goed te kunnen spelen, zullen raadsleden een beroep op ambtelijke ondersteuning moeten kunnen doen. Op grond van het tweede lid dient de raad dit recht nader te regelen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan regels inzake ambtelijke ondersteuning bij de redactie van initiatiefvoorstellen, amendementen en moties, de verstrekking van feitelijke informatie en de wijze waarop een verzoek om ambtelijke bijstand moet worden gedaan. Ook kan de rol van de burgemeester bij het verlenen van ambtelijke bijstand in deze verordening worden gepreciseerd. Een dergelijke rol van de burgemeester werd ook door de Staatscommissie bepleit en sluit goed aan bij zijn voorzitterschap van de raad.

Onderdeel J

Artikel 35

Eerste lid Het huidige artikel 35 bepaalt dat de raad de wethouders uit zijn midden benoemt. Het artikel in de gewijzigde opzet laat de zinsnede «uit zijn midden» achterwege. Daarmee wordt de mogelijkheid geschapen wethouders ook van buiten de gemeenteraad te rekruteren (zie ook paragraaf 5.1.).

De wethouders worden in het gedualiseerde bestuursstelsel nog steeds benoemd door de raad. De mededeling van de burgemeester over de uitkomst van de college-onderhandelingen bevat een voorstel voor hun benoeming. Dit voorstel zal in de praktijk doorgaans de vrucht zijn van onderhandelingen tussen een aantal raadsfracties en dus zijn opgesteld door de desbetreffende fractievoorzitters. In de paragrafen 5.3. en 6.2. is deze figuur toegelicht.

De burgemeester kan zijn mededeling voorzien van een toelichting, waarin ook wordt ingegaan op het verloop van de college-onderhandelingen.

Tweede lid

In deze bepaling wordt gesproken over een collegeprogramma. Een dergelijk document hoeft niet per se aanwezig te zijn. Als bijvoorbeeld de college-onderhandelingen mislukken en de raad toch tot benoeming van wethouders moet overgaan, zal de burgemeester verslag doen van de mislukte college-onderhandelingen, maar geen collegeprogramma kunnen overleggen.

Het eventueel aanwezige collegeprogramma wordt aan de raad verstrekt. Het ligt voor de hand dat de raad in een algemeen debat over de collegevorming ook aandacht besteedt aan dit programma. Het zou echter merkwaardig zijn dat de raad ook overgaat tot formele vaststelling van het collegeprogramma, omdat dit programma het resultaat is van onderhandelingen tussen de collegevormende raadsfracties; de raad als zodanig staat daar formeel buiten.

Onderdeel K

Artikel 36a

Eerste lid

Omdat wethouders thans tevens raadslid zijn, moeten zij vanzelfsprekend voldoen aan de vereisten voor het raadslidmaatschap. In het voorstel worden beide functies van elkaar ontkoppeld, waardoor een expliciete bepaling inzake de vereisten voor het wethouderschap nodig is. Het eerste lid van dit artikel voorziet daarin.

Tweede lid

Een in het verleden onomstreden uitgangspunt van het lokaal bestuur is de binding die een bestuurder behoort te hebben met de lokale gemeenschap. Ook ik hecht veel waarde aan dat uitgangspunt. Op grond van artikel 36a, eerste lid, moet daarom de wethouder ingezetene zijn van de gemeente waarvan hij wethouder is. Ook voor het raadslidmaatschap is het ingezetenschap immers één van de vereisten.

Tegelijkertijd heb ik echter oog voor de in de laatste decennia gegroeide veranderingen in de samenleving die hebben geleid tot een relativering van de voorheen sterke koppeling tussen feitelijke woonplaats enerzijds en binding met een bepaalde lokale gemeenschap anderzijds. Een ander argument voor relativering van het woonplaatsvereiste is gelegen in de behoefte aan kwalitatief goede bestuurders, die rekrutering buiten de grenzen van de eigen gemeente kan rechtvaardigen. Ik wil daarom de mogelijkheid openen dat de raad ontheffing kan verlenen van de verplichting voor de wethouder om de werkelijke woonplaats in de gemeente te hebben.

Derde lid

Het derde lid is toegevoegd om te voorkomen dat iemand in meer dan één gemeente wethouder is. Als gevolg van de invoering van de mogelijkheid wethouders ook van buiten de raad te rekruteren in combinatie met de ontheffingsmogelijkheid ten aanzien van de verplichting van ingezetenschap, zou deze ongewenste situatie kunnen ontstaan. Gezien artikel 13, eerste lid, aanhef en onder k, kan deze ontheffingsmogelijkheid er evenmin toe leiden dat de wethouder van de ene gemeente tegelijkertijd raadslid is van de gemeente waarin hij woont.

Artikel 36b

Eerste lid

Door de ontkoppeling van het raadslidmaatschap en het wethouderschap is het noodzakelijk ook voor de wethouders een afzonderlijke bepaling op te nemen inzake de onverenigbare betrekkingen. Daarbij is bij elke functionaris telkens gekozen voor een volledige opsomming van deze betrekkingen. Dit betekent dat ook in de opsomming van met het wethouderschap onverenigbare betrekkingen het lidmaatschap van de raad is vermeld (vergelijk artikel 13, eerste lid, onder k, waar het wethouderschap staat genoemd als met het raadslidmaatschap onverenigbare betrekking).

Anders dan de VNG in haar technische commentaar op het voorontwerp van wet aangeeft, is voorzien in een sanctie op het bekleeden dan wel aanvaarden van een onverenigbare betrekking door een wethouder. De artikelen 46 en 47 verplichten de raad – voor het geval de wethouder niet

zelf zorgdraagt voor ontheffing uit de desbetreffende betrekking respectievelijk ontslag neemt als wethouder – hem te ontslaan.

Het wethouderschap is ook onverenigbaar met het lidmaatschap van de raad van een andere gemeente dan die waarvan de persoon in kwestie wethouder is. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door de formulering «lid van de raad van *een* gemeente». Als gevolg van de in artikel 36a, tweede lid, geboden mogelijkheid voor de raad om de wethouder ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap, is het namelijk denkbaar dat de wethouder in een andere gemeente woont dan waar hij zijn functie uitoefent.

Tweede lid

Het betreft hier een spiegelbeeldige bepaling van artikel 13, tweede lid.

Derde lid

Evenals raadsleden kunnen wethouders bepaalde ambtelijke functies wel bekleden.

Onderdeel L

Artikel 37

De in paragraaf 5.1. toegelichte verlenging van de maximale duur van het reguliere collegevormingsproces na de raadsverkiezingen vindt voor een deel haar grondslag in dit artikel. Als gevolg van de voorgestelde wijziging van artikel C 4 van de Kieswet wordt de datum van de eerste vergadering van de nieuwe raad met drie weken vervoegd, om de nieuwe raad in staat te stellen zo snel mogelijk van gedachten te wisselen over de gevolgen van de uitslag van de raadsverkiezingen. Voordeel is dat aan de uitspraak van de kiezers zo spoedig mogelijk gevolgen worden verbonden. Zoals de Kiesraad terecht opmerkt, vervalt materieel de legitimatie van het orgaan in oude samenstelling zodra voor een vertegenwoordigend orgaan verkiezingen hebben plaatsgevonden.

Het huidige artikel 37 van de Gemeentewet schrijft voor dat de wethouders moeten worden benoemd in de eerste vergadering van de raad in nieuwe samenstelling. De voorgestelde wijziging van dit artikel biedt de raad de mogelijkheid om in een latere vergadering tot benoeming over te gaan. Door vervoeging van de datum van de eerste samenkomst van de raad zal benoeming in de eerste vergadering doorgaans niet mogelijk zijn; net zo min als een nieuw kabinet is gevormd op de datum van de eerste samenkomst van de nieuw gekozen Tweede Kamer. Een dergelijke volgende vergadering mag echter niet later dan zes weken na de eerste vergadering van de nieuwe raad plaatsvinden. Uiterlijk op die datum treden, ingevolge artikel 42, eerste lid, onder b, de «oude» wethouders af.

Onderdeel M

Artikel 39

Het huidige artikel bepaalt dat een tussentijds opengevallen wethoudersplaats pas wordt vervuld nadat eventueel opengevallen plaatsen in de raad zijn vervuld, tenzij de raad in bijzondere gevallen anders beslist. Als gevolg van de ontkoppeling van het raadslidmaatschap en het wethouderschap hoeft bij de vervulling van een tussentijds opengevallen wethoudersplaats niet te worden gewacht op de vervulling van eventueel opengevallen plaatsen in de raad. Anders dan thans het geval is, bestaat

er ook geen directe relatie meer tussen het ontstaan van een vacature in de raad en het vertrek van een wethouder.

De raad kan bij het ontstaan van een wethoudersvacature besluiten het aantal wethouders te verminderen, hetgeen betekent dat de vacature niet wordt vervuld.

Onderdeel N

Artikel 41a

Dit artikel omschrijft de eed (verklaring en belofte) voor wethouders. Doordat als gevolg van de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap de bepalingen met betrekking tot gemeenteraadsleden niet meer als vanzelf van toepassing op de wethouders zijn, is het noodzakelijk deze afzonderlijke bepaling voor wethouders op te nemen.

Artikel 41b

Als gevolg van de onverenigbaarheid van het raadslidmaatschap en het wethouderschap is het voorts noodzakelijk dat een afzonderlijke bepaling gericht op wethouders over de verschillende aspecten van hun nevenfuncties, in de Gemeentewet wordt opgenomen. Ten aanzien van de openbaarmaking van nevenfuncties is in het derde lid de regeling ten aanzien van raadsleden (art. 12) van overeenkomstige toepassing verklaard op wethouders. Omdat het wethouderschap zowel qua aard als qua tijdsbeslag wezenlijk afwijkt van het raadslidmaatschap, is het daarnaast wenselijk ook regulerend op te treden met betrekking tot de aanvaarding van nevenfuncties en de onwenselijkheid van aanvaarding van bepaalde nevenfuncties. Daarbij is gekozen voor een regeling die zo veel mogelijk aansluit op die voor de burgemeester (art. 67, eerste en tweede lid).

Deze regeling houdt in dat nevenfuncties «waarvan de vervulling ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het wethouderschap» niet zijn toegestaan (eerste lid). Dit is een open regeling, waarvan de concrete invulling in de eerste plaats wordt overgelaten aan het beoordelingsvermogen van de betrokken wethouder zelf. Hij moet naar eigen inzicht beoordelen of en in hoeverre de vervulling van deze of gene nevenfunctie zich laat combineren met zijn wethouderschap. Op grond van het tweede lid is hij echter verplicht een eventueel voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie te melden aan de raad. Dat wil zeggen dat hij dan zelf al tot de conclusie is gekomen dat de desbetreffende nevenfunctie kan worden aanvaard. Indien de raad tot een ander oordeel komt, ligt het in de rede dat de wethouder alsnog afziet van aanvaarding. Doet hij dat niet, dan is het aan de raad om af te wegen in hoeverre daaraan politieke consequenties moeten worden verbonden.

Artikel 41c

Eerste lid

Door middel van deze bepaling wordt artikel 15, eerste lid – de opsomming van de voor raadsleden verboden handelingen – van overeenkomstige toepassing verklaard op de wethouders. Het tweede lid van artikel 15, dat ook van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, betreft de mogelijkheid van ontheffing van enkele verboden handelingen door gedeputeerde staten.

Tweede lid

Het tweede lid verplicht de raad om voor wethouders een gedragscode vast te stellen. Deze bevoegdheid van de raad past in zijn controlerende taak ten opzichte van de wethouders.

Onderdeel O

Artikel 42

Deze bepaling vormt in combinatie met artikel 13, tweede lid, de wettelijke grondslag voor de figuur van de demissionaire wethouder. Voor een toelichting hierop zij verwezen naar paragraaf 5.1.

De in het tweede lid gegeven voorziening voor het geval niet tijdig ten minste de helft van het aantal wethouders is benoemd en deze benoeming heeft aangenomen, is gelijk aan die van artikel 42, tweede lid, van de huidige Gemeentewet. Deze regeling voorziet in een dergelijk geval in het optreden van de burgemeester in plaats van het college. De ervaring heeft geleerd dat deze voorziening een krachtige stimulans vormt voor de raad het proces van collegevorming tijdig tot een goed einde te brengen.

Het derde lid behelst een codificatie van het gebruik dat ook in geval van tussentijds vrijwillig of gedwongen ontslag van een zodanig aantal wethouders dat minder dan de helft van het college over is, de burgemeester in plaats van het college treedt tot het moment waarop ten minste de helft van de wethouders de benoeming heeft aanvaard.

Onderdelen Q, R en S

Artikelen 45, 46 en 47

Om wetssystematische redenen is de regeling van incompatibiliteiten van het wethouderschap opgenomen na artikel 36. Het in het huidige artikel 45 bepaalde is opgenomen in het voorgestelde artikel 36b, eerste lid, onderdelen p en q.

In de artikelen 46 en 47 is bepaald dat het niet neerleggen van een op grond van artikel 36b, eerste lid, met het wethouderschap onverenigbare functie na benoeming tot wethouder respectievelijk de aanvaarding van de onverenigbare functie door een wethouder, leidt tot zijn ontslag. Dit geldt niet indien artikel 36b, tweede of derde lid, van toepassing is.

Thans is uitsluitend voor onverenigbare betrekkingen die niet voor raadsleden, maar wel voor wethouders gelden, een regeling inzake ontslag opgenomen. Meer is ook niet nodig, omdat aanvaarding van een met het raadslidmaatschap onverenigbare betrekking er nu toe leidt dat de wethouder (die tevens raadslid is) zijn raadslidmaatschap en daarmee ook zijn wethouderschap verliest.

Onderdeel T

Artikel 48

Door de ont koppeling van het raadslidmaatschap en het wethouderschap vervalt tevens de in het huidige artikel 48 gelegde koppeling tussen de schorsing in en het tussentijds verlies van het raadslidmaatschap en de schorsing in respectievelijk het verlies van het wethouderschap. Artikel 48 kan daarom vervallen.

Onderdeel U

Artikel 49

Aan dit artikel is toegevoegd dat aan een raadsbesluit tot ontslag van één of meer wethouders een aangenomen motie van wantrouwen vooraf moet gaan. Deze toevoeging is noodzakelijk als gevolg van het schrappen van de in artikel 50 neergelegde afkoelingsperiode. In de laatstgenoemde bepaling werd namelijk melding gemaakt van deze motie van wantrouwen als noodzakelijke aanloop tot een besluit tot gedwongen ontslag.

Verder vermeldt de huidige Gemeentewet dat op een besluit tot ontslag van een wethouder artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is. Dit betekent dat rechtstreeks beroep op de bestuursrechter mogelijk is. In paragraaf 4.3. van het algemene deel van de toelichting is aangegeven dat het niet wenselijk is dat de bestuursrechter oordeelt over het politieke ontslag van een wethouder wegens gebrek aan vertrouwen bij de raad. Om die reden wordt voorgesteld artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing te verklaren zodat beroep op de bestuursrechter is uitgesloten.

De buitentoepassingverklaring van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht wordt toegelicht in het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet inzake de afstemming op de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2000/01, 27 547, nr. 3).

Onderdeel V

Artikel 50

Het huidige artikel 50 is een verfijning van de procedure voor ontslagverlening van wethouders door de raad. De bepaling houdt in dat een gedwongen wethoudersontslag in twee fases zijn beslag moet krijgen. In de eerste fase zegt de raad het vertrouwen in de wethouder op. Ten minste twee weken en ten hoogste drie maanden later wordt gestemd over een formeel voorstel tot ontslag, voor zover de betrokken wethouder op dat moment al niet zelf zijn ontslag heeft aangeboden.

Deze regeling beoogt overijld handelen door de raad te voorkomen. De praktijk laat echter zien dat meestal een motie van wantrouwen volstaat om een wethouder tot aftreden te dwingen. In het enkele geval dat dit niet het geval is, keert de raad maar zelden op zijn schreden terug. Daarmee is de overbodigheid van deze voorziening al aangetoond: zij dient in de praktijk geen doel. Bovendien is de regeling enigszins bevoogdend; alsof de raad lichtvaardig tot het aanvaarden van een motie van wantrouwen zou besluiten. Om deze redenen is in dit voorstel de afkoelingsperiode van minimaal twee weken en maximaal drie maanden geschrapt. Indien aanvaarding van een motie van wantrouwen door de raad er niet toe leidt dat de betrokken wethouder uit zichzelf zijn ontslag indient, kan de raad onmiddellijk beraadslagen over een voorstel tot gedwongen ontslag en vervolgens een dergelijk besluit nemen (zie het gewijzigde artikel 49). Uiteraard verbiedt de nieuwe regeling een raad niet om vrijwillig een periode van bezinning in te lassen voor het geval een wethouder waartegen een motie van wantrouwen is aanvaard, weigert zijn ontslag te nemen.

Artikel 51

In gedualiseerde verhoudingen behoort het ambt van wethouder te

worden waargenomen door een collega-wethouder en niet langer «zo nodig», door een lid van de raad, zoals de huidige Gemeentewet voorschrijft. Binnen het college, bijvoorbeeld in het kader van de formatie van een nieuw college, kunnen hierover afspraken worden gemaakt als het om vervanging voor een korte periode gaat. Vervanging voor een langere periode (bijvoorbeeld in verband met ziekte of zwangerschap) kan ad hoc wordt geregeld.

Instandhouding van de huidige mogelijkheid om zo nodig een raadslid aan te wijzen als waarnemend-wethouder waarbij deze een automatisch recht op terugkeer in de raad na afloop van de waarneming zou hebben, zoals door het IPO en tot op zekere hoogte ook de VNG is voorgesteld in hun respectievelijke reacties op het voorontwerp van wet, is – afgezien nog van de complexiteit van de voorgestelde regeling – in het licht van het voorgaande principieel ongewenst (want opnieuw leidend tot rolonduidelijkheid) en praktisch overbodig, omdat de thans voorgestelde regeling een adequate voorziening biedt.

Voorgesteld wordt daarom artikel 51 te schrappen.

Onderdeel Y

Artikel 53a

De in dit artikel aan de burgemeester toegekende bevoegdheden strekken ertoe het collegiaal bestuur te versterken. Dat betekent dat de burgemeester deze bevoegdheden ook moet uitoefenen binnen de mogelijkheden die de collegiale bestuursvorm hem biedt. Toevoeging van onderwerpen aan de agenda door de burgemeester (tweede lid) heeft weinig zin als bij de andere collegeleden de bereidheid ontbreekt die onderwerpen te behandelen. Hetzelfde geldt voor de in het derde lid neergelegde bevoegdheid om ten aanzien van geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel aan het college voor te leggen.

Onderdeel Z

Artikel 54

Het derde lid van deze bepaling moet worden geschrapt, omdat artikel 148 waarnaar wordt verwezen eveneens wordt geschrapt (zie hiervoor paragraaf 4.2.).

Onderdeel CC

Artikel 68

De bestaande bepaling inzake de onverenigbare betrekkingen van de burgemeester wordt aangevuld met een aantal betrekkingen, zodat de bepaling een beter overzicht geeft van de incompatibiliteiten. Daarbij is er overigens geen sprake van uitbreiding van het aantal onverenigbare betrekkingen, met uitzondering van het lidmaatschap van de rekenkamer.

Deze systematiek is ook ten aanzien van de andere functionarissen gevolgd.

Onderdeel DD

Artikel 69

De voorgestelde wijziging hangt samen met de wijziging van artikel 15, waarnaar in dit artikel wordt verwezen.

Onderdeel FF

Artikel 77

Eerste lid

In de huidige Gemeentewet wordt het ambt van de burgemeester bij verhindering of ontstentenis waargenomen door een door het college aan te wijzen wethouder. Deze waarneming betreft ook de uitoefening van het voorzitterschap van de raad. In gedualiseerde verhoudingen is dat een merkwaardige figuur. Daarom wordt voorgesteld een door de raad aan te wijzen raadslid met de waarneming van het burgemeesterschap te belasten. De waarneming van de overige werkzaamheden van de burgemeester kan het beste door een wethouder blijven gebeuren.

Tweede lid

In het tweede lid wordt, overeenkomstig het advies van de VNG, gesproken van «het oudste lid in leeftijd», omdat het begrip oudste lid in jaren voor verschillende uitleg vatbaar blijkt.

Derde lid

Door schrapping van artikel 18, tweede lid, vervalt de zin van het derde lid. Immers, op de dag dat de raad aftreedt, komt de nieuwe raad op grond van artikel 18 bijeen. Indien op die dag alle wethouders zijn afgetreden, wordt op grond van het tweede lid het oudste lid in leeftijd van de nieuwe raad belast met de waarneming.

Onderdeel GG

De hier voorgestelde wijziging hangt samen met het voorstel tot wijziging van artikel 80, op grond waarvan de waarnemend burgemeester geen raadslid meer kan zijn.

Onderdeel HH

Artikel 80

Deze bepaling wordt in het voorstel aangescherpt door ook artikel 68 van overeenkomstige toepassing te verklaren. Dit betekent dat de in dat artikel opgesomde incompatibiliteiten ook gelden voor waarnemende burgemeesters. Dit is met name van belang omdat het in gedualiseerde verhoudingen niet goed denkbaar is dat een raadslid tevens waarnemend burgemeester is.

Onderdeel II

In het voorgestelde hoofdstuk IVa wordt geregeld dat in iedere gemeente een rekenkamer werkzaam zal zijn; ofwel de gemeentelijke rekenkamer (art. 81a), ofwel een door verschillende gemeenten gezamenlijk ingestelde gemeenschappelijke rekenkamer (art. 81l). In algemene zin is op dit onder-

werp ook al ingegaan in hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 81b

In deze bepaling is vastgelegd dat de raad het aantal leden van de rekenkamer bepaalt. Dat geeft hem de mogelijkheid te kiezen tussen een eenhoofdige rekenkamer of een collegiale rekenkamer.

Artikel 81c

Algemeen

Dit artikel bevat enkele voorschriften omtrent benoeming en ontslag van de leden van de rekenkamer, die bijdragen aan een onafhankelijke positie van de rekenkamer ten opzichte van de raad. In hoofdstuk 7 van het algemeen deel van de toelichting is hier reeds op ingegaan. Voor de goede orde merk ik op dat leden van de rekenkamer, evenals leden van de Algemene Rekenkamer, ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet. Anders dan de VNG in haar commentaar stelt, meen ik dat hiertegen geen bezwaar bestaat nu artikel 81c de onafhankelijke positie van de leden van de rekenkamer waarborgt.

Tweede lid

In het tweede lid is bepaald dat de raad, als de rekenkamer uit twee of meer personen bestaat, uit de leden een voorzitter benoemt. De voorzitter wordt dus niet als zodanig benoemd, wat praktische voordelen biedt bij het tussentijds aftreden van een lid dat tevens voorzitter is.

Derde lid

Indien de raad kiest voor de eenhoofdige rekenkamer (art. 81b), zal hij moeten voorzien in een plaatsvervanger opdat is verzekerd dat de rekenkamer kan blijven functioneren indien bijvoorbeeld het lid van de rekenkamer op non-activiteit is gesteld (art. 81d, eerste en tweede lid) of om andere redenen niet in staat is zijn functie uit te oefenen.

Als de rekenkamer uit meer dan één lid bestaat, kunnen plaatsvervangend-leden worden benoemd. Met name voor kleine rekenkamers is het van belang dat een lid bij langdurige afwezigheid bijvoorbeeld als gevolg van ziekte tijdelijk kan worden vervangen.

Op grond van het vijfde lid vindt over de benoeming van nieuwe leden, over de voorzitter, over herbenoeming van zittende leden en over de benoeming van waarnemende leden overleg plaats met de rekenkamer.

Het zesde en zevende lid bevatten limitatieve gronden voor ontslag. Ontslag op andere gronden is dus niet mogelijk. Het zesde lid is imperatief geformuleerd, het zevende lid facultatief. Dit vloeit voort uit de verschillende aard van de in beide leden genoemde gronden.

Artikel 81d

Dit artikel kent de raad de bevoegdheid toe een lid van de rekenkamer op non-actief te stellen. Het komt er kort gezegd op neer dat deze mogelijkheid bestaat indien er concrete aanwijzingen zijn dat zich één van de ontslaggronden van artikel 81c, zesde lid, b, c, d of e, of zevende lid, onder b, zal gaan voordoen. In een dergelijke situatie zou een onverminderde

uitoefening van het lidmaatschap het aanzien van de overheid ernstig aantasten.

Artikel 81e

Het is gelet op transparantie en betrouwbaarheid van het bestuur van belang dat andere functies van leden van de rekenkamer openbaar zijn. Om die reden wordt artikel 12 van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 81f

Dit artikel bevat een opsomming van betrekkingen die niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de rekenkamer kunnen worden bekleed. De opsomming is niet limitatief. Het is denkbaar dat op grond van bijzondere wetten ook andere betrekkingen niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de rekenkamer kunnen worden uitgeoefend. Het aanvaarden van een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking leidt tot ontslag op grond van het voorgestelde artikel 81c, zesde lid, aanhef en onder b.

Bekleding van het lidmaatschap van de rekenkamer is in beginsel niet toegestaan aan gemeente-ambtenaren. Op deze regel gelden dezelfde uitzonderingen als bij de vervulling van het lidmaatschap van de raad en het wethouderschap door gemeente-ambtenaren. Het gaat hierbij om drie categorieën, namelijk:

- a. ambtenaren van de burgerlijke stand;
- b. hen die als vrijwilliger dan wel uit hoofde van een wettelijke verplichting niet bij wijze van beroep hulpdiensten verrichten en
- c. ambtenaren werkzaam aan een school voor openbaar onderwijs.

Artikel 81g

Omdat de rekenkamer vooral ten behoeve van de raad werkzaam is, is in dit artikel bepaald dat haar leden voorafgaand aan de uitoefening van hun functie de eed of belofte afleggen in de vergadering van de raad, in handen van de voorzitter van de raad.

Artikel 81h

Artikel 15, eerste en tweede lid, dat in dit artikel van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de leden van de rekenkamer, omschrijft enkele handelingen die niet mogen worden verricht, tenzij gedeputeerde staten ontheffing hebben verleend. De strekking van dit artikel is een waarborg te scheppen voor zuiverheid in de verhoudingen tussen leden van de rekenkamer en de gemeente.

Artikel 81i

Tweede lid

Omdat de rekenkamer mede ten dienste van de raad werkt, moet de raad op de hoogte zijn van de wijze waarop de kamer werkt. De rekenkamer moet daarom haar reglement van orde ter kennisneming aan de raad sturen.

Ook de burger moet kennis moet kunnen nemen van het reglement van orde van de rekenkamer. Daarom is voorzien in verplichte bekendmaking overeenkomstig de voorschriften van artikel 139, tweede lid: door plaatsing in het gemeenteblad of – indien een dergelijk blad niet bestaat – door opneming in een andere in de gemeente algemeen verkrijgbare uitgave.

Artikel 81j

Eerste en tweede lid

De rekenkamer zal uiteraard niet kunnen functioneren zonder toereikende financiële middelen en ambtelijke ondersteuning. Dit artikel draagt de raad respectievelijk het college op daarin te voorzien.

De constructie waarbij op voordracht van de voorzitter van de rekenkamer het college de nodige ambtenaren aanwijst, die de rekenkamer voor een goede uitoefening van haar taken nodig heeft, wordt ook gebruikt bij rijksambtenaren die voor een adviescollege werken (vgl. ook art. 15 van de Kaderwet adviescolleges).

Derde lid

Op grond van het derde lid mag personeel dat voor de rekenkamer werkt, niet tevens voor het gemeentebestuur werkzaam zijn. Hoewel het niet per definitie voor onmogelijk moet worden gehouden dat een ambtenaar in staat is zijn verschillende petten te scheiden, moet ook de schijn van belangenverstrengeling worden vermeden. De mogelijkheid van de gemeenschappelijke rekenkamer maakt deze verplichting ook voor kleine gemeenten haalbaar.

Vierde lid

Het vierde lid bepaalt dat het personeel van de rekenkamer uitsluitend aan de rekenkamer verantwoording schuldig is, ook al wordt het op grond van het tweede lid benoemd door het college. Hoewel het het meest zuiver is dat de rekenkamer haar eigen personeel benoemt, is hier om redenen van praktische aard vanaf gezien.

Artikel 81l

Eerste lid

Deze bepaling biedt de basis voor de gemeenschappelijke rekenkamer. De gemeenschappelijke rekenkamer is een gemeenschappelijk orgaan in de zin van artikel 8, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In paragraaf 7.3. wordt hierop uitvoerig ingegaan.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid gelden ten aanzien van de vaststelling van de begroting en de rekening dezelfde regels als voor het gemeentebestuur. Het gaat hierbij met name om het financieel toezicht van gedeputeerde staten. Dat wordt op grond van deze bepaling dus ook op de begroting en de rekening van een gemeenschappelijke rekenkamer uitgeoefend.

Artikel 81m

Eerste lid

Het eerste lid verklaart een groot deel van de artikelen uit paragraaf 1 van hoofdstuk IVa van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappelijke rekenkamer. De raden van de deelnemende gemeenten besluiten gezamenlijk tot benoeming, ontslag en non-activiteit van een lid van de rekenkamer.

Tweede lid

In de gemeenschappelijke regeling wordt bepaald in welke gemeente de leden van de rekenkamer de eed en belofte afleggen.

Artikel 81n

In dit artikel wordt een aantal onderwerpen genoemd, waarin de gemeenschappelijke regeling moet voorzien. Deze hebben betrekking op een voldoende personele ondersteuning van de rekenkamer, zonder welke de kamer niet kan functioneren en de financiële vergoeding voor de leden van de rekenkamer. In het algemeen deel is ingegaan op de mogelijkheid één van de deelnemende gemeenten te belasten met de uitvoering van een aantal taken ten behoeve van de rekenkamer.

Onderdelen JJ en KK

De voorgestelde artikelen 82 tot en met 82b kennen raad, college en burgemeester de bevoegdheid toe tot het instellen van commissies met diverse typen taken en bevoegdheden.

Artikel 82

Dit artikel bevat nadere bepalingen omtrent raadscommissies. In het algemeen deel van de toelichting is hierop nader ingegaan. Het eerste lid is in belangrijke mate ontleend aan het huidige artikel 82, tweede lid, dat thans van toepassing is op alle commissies. Het is aan de raad te bepalen in welke gevallen besluitvorming door een raadscommissie wordt voorbereid en in welke gevallen hij een onderwerp direct plenair behandelt.

Uit het feit dat raadscommissies intrinsiek raadswerk doen, vloeit voort dat het voorzitterschap van een commissie op grond van het vierde lid in handen van een raadslid is. De overige leden van een raadscommissie kunnen ook niet-raadsleden zijn.

Het vijfde lid verklaart een aantal artikelen van overeenkomstige toepassing. Hierdoor worden de volgende zaken geregeld: de oproeping van de commissie door de voorzitter, de toegang van burgemeester en wethouders tot de vergaderingen, de immuniteit en het verschoningsrecht van degene die deelnemen aan beraadslagingen van de commissie en de openbaarheid van de commissievergaderingen.

Artikel 82a

Dit artikel geeft de raad, het college en de burgemeester de mogelijkheid bestuurscommissies in te stellen. De mogelijkheid van delegatie van bevoegdheden aan dergelijke commissies is geregeld in de voorgestelde artikelen 156, 165 en 178. In dit opzicht is de systematiek van de huidige Gemeentewet gevolgd. Het is van belang dat van de instelling van bestuurscommissies in verband met de overdracht van bevoegdheden een openbare kennisgeving wordt gedaan. Om die reden verklaart het derde lid de artikelen 139, tweede lid, 140 en 141 van overeenkomstige toepassing.

Het gedualiseerde stelsel van bestuurscommissies, waarin college, raad en burgemeester elk eigen bestuurscommissies kunnen instellen, brengt met zich dat elk van deze drie organen de wijze regelt waarop leden van de raad inzage hebben in de stukken waarover een door hen ingestelde bestuurscommissie geheimhouding heeft opgelegd.

Op grond van de artikelen 165, derde lid, en 178, vierde lid, dient een ontwerp-besluit van het college of de burgemeester tot overdracht van bevoegdheden aan een bestuurscommissie, aan de raad voorgelegd. Veelal zal de overdracht van bevoegdheden zijn geregeld in het instellingsbesluit. De raad wordt op die manier in staat gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Als de raad met name vanwege de vervulling van zijn controlerende taak ten aanzien van de door de desbetreffende bestuurscommissie uit te oefenen bevoegdheden, bezwaren heeft tegen de overdracht van bevoegdheden aan van deze commissie, kan hij door middel van de daarvoor beschikbare politieke instrumenten de nodige druk genereren.

Op grond van het vierde lid zijn de vergaderingen van door de raad ingestelde bestuurscommissies openbaar, zoals ook de vergaderingen van de raad openbaar zijn. De regeling van immuniteit en verschoning is van toepassing op personen die aan beraadslagingen van de door de raad ingestelde bestuurscommissie deelnemen. Er is geen verplichting van openbaarheid van vergaderingen van door het college ingestelde bestuurscommissies; ook het college vergadert in beginsel in beslotenheid. Het is echter mogelijk dat aard en omvang van de overgedragen bevoegdheden openbaarheid van de vergadering van de commissie nodig maakt. Op grond van het vijfde lid dienen het college respectievelijk de burgemeester daarin dan te voorzien.

Artikel 82b

Artikel 82b, eerste lid, geeft de raad, het college en de burgemeester de mogelijkheid om andere dan raads- en bestuurscommissies in te stellen. Dit artikel stelt buiten twijfel dat het commissiestelsel een open karakter heeft. In paragraaf 8.1. van het algemeen deel van deze toelichting is hierop al ingegaan.

Indien de raad van de mogelijkheid «andere» commissies in te stellen gebruik maakt, moet hij op grond van het voorgestelde tweede lid, afwegen of de vergaderingen van de commissies openbaar zijn, al dan niet gecombineerd met de mogelijkheid achter gesloten deuren te vergaderen. Anders dan bij commissies die intrinsiek raadswerk doen, te weten raadscommissies en door de raad ingestelde bestuurscommissies, is openbaarheid niet voor alle gevallen voorgeschreven. De aard van de taken van andere commissies kan een toegesneden openbaarheidsregeling rechtvaardigen. In dit verband wordt verwezen naar de toelichting op (het vervallen) artikel 85. Dat het tweede lid alleen van toepassing is voor door de raad ingestelde «andere» commissies houdt verband met het feit dat voor de vergaderingen van de raad, anders dan voor vergaderingen van het college openbaarheid uitgangspunt is. Dit neemt niet weg dat het college respectievelijk de burgemeester ten aanzien van door hem ingestelde «andere» commissies bevoegd is de openbaarheid van de vergaderingen te regelen.

Onderdeel LL

Artikel 83

In dit artikel zijn de huidige artikelen 83 en 84 ineen geschoven. Het toezicht dat is geregeld in het tweede lid, wordt uitgeoefend door het orgaan dat de bestuurscommissie heeft ingesteld.

Onderdeel MM

Artikel 84

Zoals hiervoor al is aangegeven, is het huidige artikel 84 in aangepaste vorm opgenomen in het voorgestelde artikel 83.

Artikel 85

Artikel 85 stelt thans regels voor commissies die zijn belast met advisering aan de raad over bezwaar- en beroepschriften of met de beslissing op beroepschriften. Door het schrappen van de mogelijkheid van beroep op de raad (artikel 152) bestaat geen behoefte meer aan commissies die beslissingen op beroep voorbereiden of nemen.

Voor commissies die de raad adviseren over te nemen beslissingen op bezwaarschriften, is het huidige artikel 85 alleen van belang voor wat betreft de bepaling dat de raad de openbaarheid van de vergaderingen van de commissie regelt. Dit geeft de raad de mogelijkheid om een op deze commissies toegesneden openbaarheidsregeling te treffen, die bijvoorbeeld de mogelijkheid biedt van beraadslaging in raadkamer, na een openbare hoorzitting. Eenzelfde mogelijkheid biedt het voorgestelde artikel 82b dat bepaalt dat de raad voor door hem ingestelde commissies, niet zijnde raadscommissies als bedoeld in artikel 82 of bestuurscommissies als bedoeld in artikel 82a, de openbaarheid van de vergaderingen regelt. Artikel 85 vervalt daarom.

Evenals onder de huidige Gemeentewet heeft het gemeentebestuur niet de bevoegdheid om de beslissing op een bezwaarschrift over te dragen aan een commissie. Daarvoor zou een expliciete grondslag nodig zijn, welke ontbreekt¹.

Onderdeel NN

Artikel 86

Het huidige artikel 86 bevat enkele afwijkingen voor de deelraden op de artikelen inzake de commissies. In het voorstel zijn ter vergroting van de inzichtelijkheid de kernbepalingen ten aanzien van de deelgemeenten en hun besturen opgenomen in de artikelen 87 e.v. De bepalingen ten aanzien van de bestuurscommissies zijn, voor zover nodig, van overeenkomstige toepassing verklaard. Om die reden kan het huidige artikel 86 vervallen. Ik stel voor in het nieuwe artikel 86 het thans in artikel 93 bepaalde op te nemen. Het laatstgenoemde artikel hoort namelijk in de nieuwe opzet thuis in de paragraaf over de commissies.

Onderdeel OO

Artikel 87

Omdat de behartiging van belangen van een deel van de gemeente zowel betrekking zal hebben op taken van het college als die van de raad en de burgemeester, zullen de raad, het college en de burgemeester gezamenlijk, dat wil zeggen door middel van een gezamenlijk besluit, een deelgemeente moeten instellen. Het ligt in de rede dat het besluit wordt geïncorporeerd in de in het tweede lid van dit artikel bedoelde verordening.

De deelraad en het dagelijks bestuur van de deelgemeente beschikken, evenals de bestuurscommissies, door delegatie over bevoegdheden van de raad respectievelijk het college, zij het dat de omvang van de bevoegd-

¹ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 6 januari 1997 (AB 1997/86).

heden van het deelgemeentebestuur zodanig is, dat de deelraad als algemeen vertegenwoordigend lichaam moet worden aangemerkt. Daarom worden in het vijfde lid van artikel 87 directe verkiezingen voorgeschreven voor de leden van een deelraad.

Onderdeel PP

Artikel 87a

Het voorgestelde artikel 87a regelt het toezicht van de raad, het college en de burgemeester op de deelgemeentebesturen. Deze regeling komt overeen met de huidige toezichtsregeling (artt. 86, eerste lid, jo. 83 en 84).

Uiteraard zijn deelraden, dagelijkse besturen van deelgemeenten en hun voorzitters geen verantwoording schuldig aan de raad, het college en de burgemeester, zoals voor bestuurscommissies wel het geval is (art. 83, eerste lid). Op het niveau van de deelgemeente is immers de democratische controle verzekerd. Dit is conform het bepaalde in de huidige Gemeentewet (art. 86, eerste lid).

Onderdeel RR

Artikel 89

Eerste lid

Evenals bij de overige functionarissen is ten aanzien van leden van een deelraad gekozen voor een volledige opsomming van onverenigbare betrekkingen. Ten opzichte van de huidige incompatibiliteiten zijn toegevoegd de wethouder, het lid van het dagelijks bestuur van de deelgemeente (inclusief de voorzitter van het dagelijks bestuur), het lid van de rekenkamer, de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsman. De onverenigbaarheid van het deelraadslidmaatschap en het lidmaatschap van het dagelijks bestuur geeft uitdrukking aan de gedualiseerde verhoudingen binnen het deelgemeentebestuur. In het algemeen deel van de toelichting is reeds ingegaan op de wenselijkheid van deze dualisering. Artikel 90, eerste lid, onderdeel n, bevat een spiegelbeeldige bepaling.

Uit onderdeel o volgt dat ook ambtenaren werkzaam voor de rekenkamer geen lid van de deelraad kunnen zijn. Zij zijn immers door het gemeentebestuur aangesteld.

Derde lid

De Gemeentewet kent geen bepalingen inzake het aftreden van de leden van het dagelijks bestuur van een deelgemeente. De regeling hiervan wordt aan de gemeentelijke regelgever overgelaten. Het derde lid van de artikelen 89 en 90 biedt de mogelijkheid te regelen dat na de verkiezing van de leden van de deelraad het lidmaatschap van het dagelijks bestuur tijdelijk kan worden gecombineerd met dat van de deelraad, in afwachting van de benoeming van nieuwe leden van het dagelijks bestuur. Ook op deelgemeentelijk niveau kan aldus, indien dat gewenst wordt geacht worden voorzien in een demissionair dagelijks bestuur, zoals op het gemeentelijk niveau na de verkiezing nog tijdelijk een demissionair college kan functioneren. Zonder wettelijke grondslag zou de gemeentelijke regelgever niet bevoegd zijn een tijdelijke combinatie van het lidmaatschap van het dagelijks bestuur en dat van de deelraad mogelijk te maken.

Onderdeel SS

Artikel 90 { [w]lid Eerste en tweede lid

Dit artikel bevat de met het lidmaatschap van het dagelijks bestuur van een deelgemeente onverenigbare betrekkingen. Ten aanzien van de leden van het dagelijks bestuur is evenals voor de overige leden van het gemeentebestuur een volledige, zij het niet limitatieve opsomming van onverenigbare betrekkingen opgenomen.

Derde lid

Verwezen wordt naar de toelichting op artikel 89, derde lid.

Onderdeel TT

Artikel 91

In de plaats van de in het huidige artikel 91 geregelde vaste commissies van advies, komen de in het voorgestelde artikel 82 geregelde raadscommissies.

Het voorgestelde artikel 91 verklaart een aantal bepalingen van overeenkomstige toepassing op de leden van het deelgemeentebestuur, dus op de leden van de deelraad en het dagelijks bestuur. Het gaat hierbij om:

- artikel 14: eed;
- artikel 15: verboden handelingen alsmede gedragscode;
- artikel 22: immuniteitsregeling;
- artikel 49: mogelijkheid van politiek ontslagverlening van leden van dagelijks bestuur door de deelraad.

Ter vergelijking zij verwezen naar de artikelen 83, derde lid, 86, tweede lid, en 94 van de huidige Gemeentewet.

Artikel 92

Het tweede lid verklaart enkele artikelen van overeenkomstige toepassing op een vergadering van deelraad, namelijk:

- artikel 23: beginsel openbare deelraadsvergadering met regeling voor beslotenheid;
- artikel 24: onderwerpen waarover niet in beslotenheid mag worden beraadslaagd of besloten;
- artikel 86: geheimhoudingsregeling voor hetgeen in beslotenheid is behandeld.

Ter vergelijking zij verwezen naar de artikelen 86, tweede lid, en 93 van de huidige Gemeentewet.

Artikel 93

De tekst van het huidige artikel 93 is om systematische redenen opgenomen in het voorgestelde artikel 86.

Artikel 94

De regeling van immuniteit en verschoning dient uitsluitend van toepassing te zijn op commissies die raadsbevoegdheden uitoefenen of anderszins raadswerk verrichten. Om die reden is bij de regeling van dergelijke commissies (raadscommissies, deelraden en door de raad ingestelde

bestuurscommissies) voorzien in een regeling van immuniteit en verschooning en is niet langer een dergelijke regeling voor commissies in het algemeen opgenomen. Het huidige artikel 94 wordt daarom geschrapt.

Onderdeel WW

Artikel 95

Derde lid

De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap maakt een onderscheid in de bepaling over de vergoeding van raadsleden met betrekking tot raadsleden – niet-wethouder en raadsleden – wethouder in beginsel overbodig. Een uitzondering moet echter worden gemaakt voor demissionaire wethouders die voor korte tijd ook tegelijk raadslid mogen zijn. Het derde lid voorziet in deze uitzondering.

Artikel 96

Het huidige artikel 96 blijft materieel ongewijzigd. De nieuwe aanduidingen van gemeentelijke commissies leiden tot enkele redactionele aanpassingen. Hoewel ook het college en de burgemeester in het nieuwe stelsel bestuurscommissies kunnen instellen, heb ik er voor gekozen om de geldelijke voorzieningen voor de leden van deze commissies en deelraden bij verordening door de raad te laten vaststellen. Gelet op de aard van deze voorzieningen verdient deze regeling de voorkeur.

Onderdeel XX

Artikel 97

Met de voorgestelde wijziging wordt geen inhoudelijke wijziging maar een redactionele verbetering beoogd. Tot het gemeentebestuur behoren op grond van artikel 5, onder a, alle bevoegde organen en derhalve ook commissies en deelraden.

Onderdeel AAA

Artikel 101

In het verlengde van de gewijzigde benoemingsprocedure van de secretaris is het logisch dat ook de verhouding tussen raad en college bij schorsing en ontslag van deze functionaris wordt aangepast. Ook hier blijft de eindverantwoordelijkheid van de raad in stand, maar wordt de positie van het college versterkt. Ontslag en schorsing van de secretaris is alleen nog maar mogelijk op voordracht van het college. Daarmee verdwijnt de nu op papier bestaande mogelijkheid dat de raad tegen de zin van het college overgaat tot schorsing of ontslag van de secretaris. College en raad dienen beide in te stemmen met schorsing en ontslag.

Onderdeel BBB

Artikel 102

De voorgestelde wijziging van dit artikel is uitsluitend redactioneel van aard.

Onderdeel CCC

Artikel 103

Tweede lid

Vaststelling van de instructie voor de secretaris wordt een collegebevoegdheid. Indien de raad te kennen geeft geraadpleegd te willen worden over de inhoud van deze instructie, is het aannemelijk dat het college aan die wens gehoor zal geven. De gewijzigde verhouding tussen raad en college ten aanzien van de secretaris komt in deze aangepaste procedure tot uiting.

Onderdeel EEE

Artikel 106

Voor de vaststelling van de vervangingsregeling van de secretaris geldt hetzelfde als voor de vaststelling van de instructie voor de secretaris. In het licht van de formele erkenning van het feit dat de secretaris functioneel is opgeschoven in de richting van het college, is het aangewezen dat de vervangingsregeling door het college wordt vastgesteld en niet langer door de raad.

Onderdeel GGG

Artikel 107a

Het initiatief voor een raadsbesluit om over te gaan tot benoeming van de griffier, zal waarschijnlijk uit de raad zelf komen. Denkbaar is dat het seniorenconvent hierbij het voortouw neemt. In dat geval is er sprake van een initiatiefvoorstel van een groot aantal raadsfracties. Het is echter ook mogelijk dat de raad hierover besluit op voorstel van het college. Het college kan een dergelijk voorstel doen op verzoek van de raad, maar kan ook geheel zelfstandig tot het inzicht zijn gekomen dat de introductie van een afzonderlijke raadsgriffier de zuiverheid van verhoudingen tussen raad en college en vooral die tussen college en secretaris dient. Tot slot kan ook de secretaris om dezelfde redenen als het college bij de raad of bij het college aandringen op de aanstelling van een griffier.

De raadsgriffier en zijn eventuele medewerkers staan formeel en functioneel los van de «gewone» ambtelijke organisatie. Dat staat natuurlijk niet in de weg aan gebruik door de raadsgriffie van allerlei faciliteiten van de ambtelijke organisatie (salarisadministratie, repro, e.d.)

Onderdelen III, JJJ, KKK, LLL en NNN

Artikelen 112, 113, 114, 118, 119, 120 en 124

In deze artikelen wordt een aantal keren het begrip «gemeentebestuur» vervangen door «college». Het gaat in deze artikelen om typische uitvoeringsbevoegdheden die in een dualistisch bestel waarbij het college het uitvoerend orgaan is, aan het college moeten toekomen. Overigens zal een en ander voor de praktijk weinig betekenis hebben, omdat nu ook veelal het college is belast met het in deze artikelen geregelde overleg en het geven van bericht en raad. In voorkomende gevallen zal het college uiteraard de raad raadplegen.

Onderdeel MMM en OOO

Artikelen 123 en 125, tweede lid

De voorgestelde wijzigingen hangen samen met de wijzigingen in het commissiestelsel.

Onderdeel PPP

Artikel 147

De voorgestelde wijzigingen van dit artikel beogen de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college te verduidelijken.

Eerste lid

Het eerste lid ziet op de vaststelling van verordeningen in autonomie en medebewind. Zowel het eerste als het tweede lid van artikel 108 hebben hierop mede betrekking. Deze bevoegdheid berust bij de raad tenzij de bevoegdheid bij wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend.

Tweede lid

De overige bevoegdheden van artikel 108, eerste respectievelijk tweede lid, betreffen bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind. De autonome bestuursbevoegdheden berusten op grond van het tweede lid bij de raad. Het gaat hier om bevoegdheden die niet bij enig wettelijk voorschrift worden gevorderd van een gemeentelijk orgaan.

Derde lid

Bestuursbevoegdheden in medebewind kunnen zowel bij de raad, het college als de burgemeester berusten. Dit betreft ook bestuursbevoegdheden die nadrukkelijk in de Gemeentewet worden genoemd. Als uitgangspunt is in het derde lid gekozen dat deze bevoegdheden berusten bij het college. Deze bestuursbevoegdheden kunnen echter ook bij of krachtens de wet aan de burgemeester of de raad zijn toegekend.

Onderdeel QQQ

Artikel 147a

Het eerste lid kent het individuele raadslid de bevoegdheid toe initiatiefvoorstellen voor verordeningen in te dienen. Drempelsteun is niet nodig. Op grond van het tweede lid is de raad verplicht het voorstel in behandeling te nemen overeenkomstig door hem te stellen regels. Deze kunnen bijvoorbeeld inhouden dat een voorstel schriftelijk moet worden ingediend bij de voorzitter en dat op voorstel van de voorzitter wordt bepaald wanneer het voorstel wordt behandeld of dat het eerst in handen van een raadscommissie wordt gesteld. Ten aanzien van andere initiatiefvoorstellen is geen verplichte behandeling voorgeschreven. De door de raad te stellen regels over dergelijke voorstellen kunnen voorwaarden voor behandeling bevatten.

Het ligt voor de hand dat de in het tweede en derde lid gevraagde regeling in het reglement van orde van de raad wordt opgenomen.

Artikel 147b

Dit artikel kent aan individuele raadsleden de bevoegdheid toe amendementen in te dienen. Deze bevoegdheid is niet beperkt tot het amenderen van collegevoorstellen voor verordeningen. De raad dient deze bevoegdheid nader uit te werken, bijvoorbeeld in zijn reglement van orde. Daarbij kan worden gedacht aan de mogelijkheid van sub-amendementen, de verplichting een amendement schriftelijk in te dienen of een voorstel tot splitsing te doen. Door de overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 147a, tweede lid, is de raad ook verplicht amendementen in behandeling te nemen overeenkomstig door hem te stellen regels.

Onderdeel RRR

Artikel 148

Op het schrappen van dit artikel wordt ingegaan in paragraaf 4.2. van het algemeen deel van deze toelichting, onder «Beleidsregels».

Artikelen 151, 152 en 153

In het algemeen deel wordt ingegaan op de onwenselijkheid van de mogelijkheid van beroep op de raad tegen besluiten van het college of de burgemeester in gedualiseerde verhoudingen. Om de daar genoemde redenen wordt voorgesteld artikel 152 te schrappen. Artikel 153 regelt de wijze waarop de beslissing op het beroep wordt voorbereid. Deze bepaling treft zonder de mogelijkheid van beroep op de raad geen doel. Schrapping van artikel 151 hangt samen met overheveling van de daar geregelde bestuursbevoegdheid naar het college (art. 160, eerste lid, onderdeel h).

Onderdeel SSS

Artikel 155

Het mondeling en schriftelijk vragenrecht en het recht van interpellatie acht ik met de Staatscommissie van zodanig belang dat deze rechten in de Gemeentewet moeten worden verankerd. Dit artikel moet worden beschouwd als de pendant van de artikelen 169 en 180 op basis waarvan het college en de burgemeester de raad desgevraagd inlichtingen moeten verstrekken. Op grond van artikel 155 komt aan individuele leden het recht toe mondeling en schriftelijk vragen te stellen aan het college of de burgemeester. Ook dit recht leent zich voor nadere uitwerking in het reglement van orde van de raad. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het instellen van een vragenuur tijdens de raadsvergadering en openbaarmaking van schriftelijk ingediende vragen en antwoorden daarop.

Het tweede lid kent individuele raadsleden het recht toe om verlof voor het houden van een interpellatie te vragen. Het gaat daarbij om het vragen van inlichtingen over een onderwerp dat niet op de agenda staat.

Onderdeel TTT

Artikelen 155a tot en met 155e

Deze artikelen regelen het recht van onderzoek door de raad. In paragraaf 4.4. wordt hier uitvoerig op ingegaan.

Op grond van het voorgestelde artikel 155e zal de raad er zelf zorg voor moeten dragen dat de kosten voor een onderzoek worden opgenomen in

de begroting. Niet steeds zal ruim voordat de begroting wordt vastgesteld, bekend zijn dat een onderzoek wordt gehouden in het jaar waarop de begroting betrekking heeft. In dat geval zal alsnog ruimte op de begroting moeten worden gevonden.

Onderdeel UUU

Artikel 156

Eerste lid

Artikel 156 regelt de overdracht van bevoegdheden van de raad aan het college en door hem ingestelde bestuurscommissies.

Tweede lid

De opsomming van niet overdraagbare bevoegdheden in het huidige artikel 156 is uitgebreid met bevoegdheid tot de instelling van een onderzoek als bedoeld in artikel 155a. Hierdoor wordt buiten discussie gesteld dat de onderzoeksbevoegdheid van de raad niet kan worden overgedragen aan een bestuurscommissie of een deelraad. Om tot uitdrukking te brengen dat deze lijst niet limitatief is, zijn de woorden «in ieder geval» ingevoegd.

De overige wijzigingen ten opzichte van het huidige tweede lid hangen samen met de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 212 en 213.

Onderdeel VVV

Artikel 159

De bevoegdheid om regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie, wordt op grond van het voorgestelde artikel 160, eerste lid, onderdeel c, geattribueerd aan het college. In paragraaf 5.2. van het algemeen deel is deze keuze toegelicht. Artikel 150, waarin de raad wordt opgedragen een verordening inzake de ambtelijke organisatie vast te stellen, moet daarom worden geschrapt.

Onderdeel WWW

Artikel 160

In het nieuwe artikel 160 wordt een groot aantal bevoegdheden van het college opgesomd. Zoals in paragraaf 5.2. van het algemeen deel al is uiteengezet, betreft het zowel van de raad naar het college overgehevelde bevoegdheden, thans nog impliciete collegebevoegdheden die worden geëxpliciteerd, al bestaande en tamelijk precies geformuleerde collegebevoegdheden en twee eveneens reeds bestaande, in algemene termen verwoorde bevoegdheden van het college.

Uit een oogpunt van overzichtelijkheid heeft het mijn voorkeur al deze college-bevoegdheden te bundelen in één verzamelbepaling.

Eerste lid

Een tweetal in dit artikel opgenomen bestuursbevoegdheden, namelijk de onderdelen c en d, betreft de ambtelijke organisatie. Uit de overheveling van het bevoegd gezag over de ambtelijke organisatie naar het college vloeit ook voort dat het voortaan het college is dat algemene rechtspositionele voorschriften vaststelt en in individuele gevallen rechtspositionele

besluiten neemt (artt. 125, 125c en 134 Ambtenarenwet). Een overgangsregeling terzake wordt gegeven in artikel VI.

De in onderdeel f genoemde rechtsgedingen vormen een ruime categorie. Zij omvat ook het kort geding, de voeging in strafzaken, de instelling van beroep, het verzoek tot schorsing van een aangevochten beslissing of om een voorlopige voorziening terzake. Het maken van bezwaar tegen een besluit betreft geen rechtsgeding en wordt daarom apart genoemd. Het betreft hier zowel spoedeisende als niet-spoedeisende gevallen. Het college behoeft dus in geen enkel geval meer achteraf formeel te worden gelegitimeerd door een beslissing van de raad.

Tweede en derde lid

Hoewel het hier om een typische bestuursbevoegdheid gaat, kan een besluit tot deelneming van de gemeente in privaatrechtelijke rechtspersonen een dusdanige betekenis hebben, zowel financieel als anderszins, dat een wettelijke waarborg voor tijdige betrokkenheid van de raad noodzakelijk is. Om in dat laatste te voorzien is in het voorstel een voorhangregeling ten aanzien van ontwerp-besluiten van het college op dit vlak opgenomen. Het derde lid bevat de thans in artikel 155, tweede lid, opgenomen goedkeuringsregeling.

Vierde lid

De in dit lid opgenomen verplichting van het college is thans geregeld in artikel 164, eerste lid.

Onderdeel XXX

Artikelen 161, 162, 163 en 164

De in de artikelen 161 tot en met 164 genoemde collegebevoegdheden zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 160. Deze artikelen kunnen daarom vervallen.

Onderdeel YYY

Artikel 165

De voorgestelde wijzigingen dienen ertoe te bepalen dat het college zelf beslist over overdracht van zijn bevoegdheden aan een door hem ingestelde bestuurscommissie of aan het dagelijks bestuur van een deelgemeente. Voor een toelichting op de aan overdracht gestelde beperking wordt verwezen naar de toelichting op artikel 156.

In het derde lid is bepaald dat het college een ontwerp-besluit tot overdracht van een of meer van zijn bevoegdheden voorlegt aan de raad. Op de ratio van deze bepaling is ingegaan in de toelichting op artikel 82a (onderdeel KK).

Onderdeel BBBB

Artikel 169

Dit artikel bevat een aangescherpte inlichtingenplicht voor het college. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 4.3. van het algemeen deel.

Het vierde lid stelt buiten kijf dat er geen beroep op de bestuursrechter openstaat tegen een besluit om informatie te weigeren. Ook hierop wordt ingegaan in paragraaf 4.3.

Onderdeel CCCC

Artikel 170

Eerste lid

De in dit lid opgenomen opsomming van zorgplichten van de burgemeester betreft deels de verhouding burger-bestuur (zie hiervoor paragraaf 6.2.). Daarnaast zijn echter twee zorgplichten van een meer algemeen-bestuurlijke aard geformuleerd. Het gaat daarbij om:

1. Een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede een goede afstemming tussen degenen die bij de voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken (onderdeel a). Dit is een algemene coördinatiebevoegdheid die in het verlengde ligt van de door middel van dit voorstel geëxpliciteerde positie van de burgemeester als voorzitter van het college (zie hiervoor ook artikel 53a)¹
2. Een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden. Ook deze zorgplicht past in de coördinerende positie van de burgemeester binnen het college¹.

Derde lid

Naast de in het eerste en in het tweede lid geëxpliciteerde positie van de burgemeester als algemeen coördinator van gemeentelijk beleid en bewaker van de verhouding tussen het gemeentebestuur en de burgerij, dient de Gemeentewet ook een grondslag te bevatten voor interventies van de burgemeester ten aanzien van alle niet met name genoemde gemeentelijke aangelegenheden. In de huidige Gemeentewet is een dergelijke grondslag aanwezig in de vorm van artikel 170. Deze bepaling keert in redactioneel iets gewijzigde vorm terug in het derde lid van het nieuwe artikel 170.

Onderdeel DDDD

Artikel 178

De voorgestelde wijzigingen dienen ertoe te bepalen dat de burgemeester zelf beslist over overdracht van zijn bevoegdheden aan een door hem ingestelde bestuurscommissie of aan de voorzitter van het dagelijks bestuur van een deelgemeente. Een en ander vloeit voort uit het als gevolg van de dualisering gewijzigde commissiestelsel. Voor een toelichting op de aan overdracht gestelde beperking wordt verwezen naar de toelichting op artikel 156.

In het vierde lid is bepaald dat de burgemeester een besluit tot overdracht van zijn bevoegdheden voorlegt aan de raad. Op de ratio van deze bepaling is ingegaan bij de toelichting op artikel 82a.

Onderdeel EEEE

Artikel 180

Het aangescherpte inlichtingenrecht van de raad geldt zowel voor het

¹ Ook de commissie-van Thijn stelde in zijn rapport *De burgemeester ontketend* al voor een dergelijke bevoegdheid in de Gemeentewet op te nemen. (Kamerstukken II 1992/1993, 21 427, nrs. 34–35, blz. 38–40.)

college als de burgemeester in zijn hoedanigheid van afzonderlijk bestuursorgaan. Zie voor een toelichting hierop paragraaf 4.3.

Het vierde lid stelt buiten kijf dat er geen beroep op de bestuursrechter open staat tegen een besluit om informatie te weigeren. Ook hierop wordt in paragraaf 4.3. ingegaan.

Onderdeel FFFF

Artikel 181

Dit artikel bepaalt dat de raad ten aanzien van een aantal bevoegdheden van de burgemeester in afwijking van artikel 148 geen beleidsregels kan stellen. Voorgesteld wordt artikel 148 te schrappen. Daardoor heeft artikel 181 geen betekenis meer.

Onderdeel GGGG

Dit onderdeel betreft de invoeging van een hoofdstuk over de bevoegdheden van de rekenkamer. Evenals ten aanzien van de andere gemeentelijke organen is de systematiek gevolgd van een hoofdstuk met institutionele bepalingen en een hoofdstuk betreffende de bevoegdheden van het orgaan. In algemene zin is op dit onderwerp ook al ingegaan in hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 182

Eerste lid

Deze bepaling omschrijft de taak van de rekenkamer. Het gemeentebestuur omvat alle bevoegde organen van de gemeente, dus zowel de raad, het college, de burgemeester als de commissies, eventuele deelraden en dagelijks besturen van deelgemeenten. Uit het eerste lid in combinatie met het tweede lid blijkt dat de rekenkamer zowel op eigen initiatief als op verzoek van de raad onderzoeken kan doen. Uiteraard kunnen ook anderen, zoals burgers maar ook andere gemeentelijke bestuursorganen (bijvoorbeeld een deelraad of het college), dergelijke verzoeken aan de rekenkamer richten.

Tweede lid

Deze bepaling staat niet in de weg aan overleg van de rekenkamer met het college of een ander gemeentelijk orgaan over de inhoud van een nog uit te brengen rapport. Het principe van hoor en wederhoor brengt mee dat een dergelijk overleg wenselijk kan zijn. De rekenkamer kan hierover in haar reglement van orde procedures vaststellen (art. 81i).

Artikel 183

Eerste lid

Dit artikel verzekert dat de rekenkamer over de informatie kan beschikken die nodig is voor het verrichten van haar taken. Zij heeft onbeperkt toegang tot de informatie die bij de gemeente berust. Onder informatie moeten niet alleen papieren documenten worden verstaan, maar ook informatie die op andere informatiedragers beschikbaar is, zoals computerapparatuur (vgl. art. 1, onderdeel a, Wet openbaarheid van bestuur). Het gemeentebestuur is op grond van het tweede lid verplicht desgevraagd inlichtingen te verstrekken.

Artikel 184

Dit artikel kent de rekenkamer bevoegdheden toe ten aanzien van openbare lichamen en gemeenschappelijke organen en vennootschappen waarbij de gemeente is betrokken conform de omschrijving in het eerste lid.

Derde lid

Op grond van artikel 183, eerste lid, kan de rekenkamer bij de gemeente berustende documenten inzien die betrekking hebben op openbare lichamen, gemeenschappelijke organen en vennootschappen als bedoeld in dit artikel. Mochten die documenten tot nadere vragen aanleiding geven dan is de rekenkamer op grond van het tweede lid van artikel 183 bevoegd bij het gemeentebestuur hierover nadere inlichtingen in te winnen. Op grond van het derde lid van artikel 184 mag de rekenkamer zich voor het inwinnen van inlichtingen over die documenten ook rechtstreeks tot de desbetreffende rechtspersoon of het betrokken gemeenschappelijk orgaan zelf richten. Als documenten ontbreken, kan overlegging daarvan worden gevorderd.

Vierde tot en met zesde lid

In het vierde lid gaat het om een nog verdergaande bevoegdheid. De rekenkamer kan bij een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan of een vennootschap als bedoeld in het eerste lid zelf een onderzoek instellen, als het onderzoek van de eerder bedoelde documenten daartoe aanleiding geeft.

Het college moet vooraf op de hoogte gesteld worden van het voornemen tot het instellen van een dergelijk onderzoek. Achteraf moeten aan het college, de desbetreffende rechtspersoon of het betrokken gemeenschappelijk orgaan ook de bevindingen worden meegedeeld. Gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, mogen niet door een onderzoek als dit alsnog openbaar worden. Hoewel het om een tamelijk verre gaande bevoegdheid gaat, met name ten opzichte van de privaatrechtelijke rechtspersonen waarop artikel 184 van toepassing is, ben ik van mening dat het feit dat de gemeente een meerderheidsbelang heeft een voldoende rechtvaardiging is voor toekenning van deze bevoegdheid.

Op de betekenis van het zesde lid is nader ingegaan in het algemene deel van deze toelichting.

Onderdeel HHHH

Artikel 188

Door dit wetsvoorstel, de wijziging van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995, in combinatie met de eerder vastgestelde Wet financiering decentrale overheden, wordt de financiële functie versterkt en gestructureerd. Geldleningen worden zichtbaar gemaakt in de verslaglegging. Op grond van de Wet financiering decentrale overheden en de bijbehorende uitvoeringsregeling moeten de gegevens over de vaste en de vlottende schuld worden aangeleverd bij respectievelijk het jaarverslag en in de kwartaalstaten, ten behoeve van het toezicht op de renterisiconorm en de kasgeldlimiet. Uitgangspunten voor het financieringsbeleid worden verwoord in het financieringsstatuut en in concrete beleidsvoornemens in de financieringsparagraaf in de begroting. De uitvoering wordt verantwoord in de financieringsparagraaf in het jaarverslag.

Door deze maatregelen beschikt de toezichthouder over de stukken die nodig zijn voor een goed gestructureerd inzicht in de leningbesluiten en het leengedrag. Artikel 188 is daarom overbodig geworden.

Onderdeel JJJJ

Artikel 195

Dit artikel geeft gedeputeerde staten de bevoegdheid zo nodig zelf opdracht te geven aan de daartoe bevoegde gemeenteambtenaar om verplichte betalingen te verrichten van uitgaven die door gedeputeerde staten of de raad op de begroting zijn gebracht.

De redactie van deze bepaling is aangepast aan het gewijzigde artikel 212. Artikel 212 bepaalt namelijk niet langer dat de raad in de verplichte financiële verordening de gemeenteambtenaren moet aanwijzen, die met de administratie en het beheer van de vermogenswaarden zijn belast. Dit betekent dat aan het college wordt overgelaten op welke wijze hij een of meer ambtenaren aanwijst, die bevoegd zijn verplichte betalingen ten laste van de gemeente te doen.

Onderdeel KKKK

Artikelen 197 tot en met 201

Artikel 189, vierde lid, bepaalt dat ten laste van de gemeente slechts uitgaven gedaan kunnen worden tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht. Het komt echter voor dat na afloop van het begrotingsjaar, als geen besluiten tot wijziging van de begroting meer tot stand kunnen komen, blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de, ook na de laatste begrotingswijziging, geraamde bedragen. Strikt genomen gaat het hier om onrechtmatige uitgaven (ook wel begrotingsonrechtmatigheid genoemd), omdat de overschrijding strijd oplevert met artikel 189, vierde lid. Die onrechtmatigheid wordt echter opgeheven door het vaststellen van de rekening waarin die uitgaven wel zijn opgenomen. De desbetreffende uitgaven worden daardoor alsnog geautoriseerd.

De raad moet zich bij het vaststellen van de rekening natuurlijk wel bewust zijn van die overschrijdingen en zich een oordeel vormen over de aard daarvan. De comptabiliteitsvoorschriften voorzien er dan ook in dat in de jaarrekening een overzicht wordt gegeven van deze verschillen, met een analyse daarvan in de toelichting. Daarbij moeten twee categorieën overschrijdingen worden onderscheiden.

In de eerste plaats kan het zo zijn dat er weliswaar van een overschrijding sprake is, maar dat het college bij het doen van de uitgaven wel binnen het door de raad uitgezette beleid is gebleven. Het is in zijn algemeenheid niet de bedoeling dat de accountant deze overschrijdingen betreft bij de beslissing of al dan niet een goedkeurende verklaring kan worden gegeven. Wel kan de accountant, mede aan de hand van de door het college vastgestelde concept-jaarrekening, aangeven dat deze bedragen alsnog dienen te worden geautoriseerd.

Met de tweede categorie overschrijdingen is meer aan de hand. Het gaat dan om overschrijdingen die als onrechtmatig moeten worden aangemerkt. Dat is het geval bijvoorbeeld bij strijd met een andere wettelijke bepaling of met een door de raad genomen beslissing. De accountant kan dan in zijn verslag aangeven dat de gesignaleerde onrechtmatigheid niet wordt opgeheven door het enkel vaststellen van de rekening. In die gevallen ligt het voor de hand dat de raad door het in gang zetten van een

indemniteitsprocedure een afzonderlijke discussie over dergelijke uitgaven uitlokt. Dan kan ook worden gezien in hoeverre aan die onrechtmatigheid politieke gevolgen moeten worden verbonden. Het is echter wel steeds de raad, en niet de accountant, die beslist of ten aanzien van bepaalde uitgaven al dan niet een indemniteitsprocedure in gang zal worden gezet. Zoals eerder aangegeven is het echter niet de bedoeling dat die uitgaven alsnog buiten de rekening gelaten worden. Door het vaststellen van de rekening, al dan niet na het voeren van een indemniteitsprocedure, wordt het college gedéchargeerd (artikel 199).

Gehanteerde terminologie

Zoals bekend zijn de gemeentelijke begroting en rekening ingericht volgens het stelsel van lasten en baten. Dat is ook de terminologie die wordt gehanteerd in hoofdstuk XIV over de administratie en de controle die daarop wordt uitgeoefend. Daarnaast wordt in de hier bedoelde artikelen ook de term «uitgaven» gebruikt. Onder het doen van uitgaven moet in dit verband worden verstaan het aangaan van verplichtingen met financiële gevolgen. Die financiële gevolgen komen dan op de daarvoor in aanmerking komende plaats in de begroting en rekening tot uitdrukking als lasten.

Overigens zal in het kader van de in paragraaf 4.5. aangekondigde wijziging van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 worden overwogen of en in hoeverre harmonisering van dit Besluit en de Gemeentewet ten aanzien van deze terminologie wenselijk is. Dit zou te zijner tijd kunnen leiden tot een technische aanpassing van de Gemeentewet.

Onderdeel MMMM

Artikelen 212 en 213

In artikel 212 worden de termen «prijzen» en «tarieven voor rechten» gebruikt. Onder prijzen moet worden verstaan de prijzen die de gemeente in rekening brengt in een privaatrechtelijke relatie. Daarnaast zijn genoemd de tarieven voor:

- a. rechten, waarover in artikel 229b is bepaald dat die op een zodanig niveau zijn vastgesteld, dat de geraamde opbrengst niet uitgaat boven de geraamde lasten; en
- b. de afvalstoffenheffing, bedoeld in artikel 15.33 van de wet milieubeheer.

Ook voor de afvalstoffenheffing geldt dat zij strekt tot niet meer dan het verhaal van de kosten.

De precieze hoogte van de bedoelde prijzen en tarieven wordt bepaald bij de jaarlijkse vaststelling van de begroting of in het kader van de besluitvorming over een concreet project. De tarieven voor de rechten, bedoeld in artikel 229b, en de afvalstoffenheffing moeten bovendien jaarlijks telkens opnieuw worden vastgesteld teneinde afstemming van de waarschijnlijke opbrengst op de geraamde lasten mogelijk te maken.

De bevoegdheid tot het vaststellen van de prijzen en tarieven voor rechten kan door de raad worden gedelegeerd aan het college, een deelraad of een door hem ingestelde bestuurscommissie (vgl. art. 156, eerste lid). In het licht van deze mogelijkheid van delegatie is het extra van belang dat de raad randvoorwaarden vastlegt voor de berekening van de door het gemeentebestuur te berekenen prijzen, tarieven voor rechten en de afvalstoffenheffing.

Voor een verdere toelichting op dit onderdeel verwijs ik naar paragraaf 4.5. van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel NNNN

Artikel 213a

Voor een toelichting op dit onderdeel verwijs ik naar paragraaf 4.5. van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel OOOO

Artikel 214

Ook de verordening als bedoeld in het nieuwe artikel 213a dient door het college binnen twee weken na vaststelling aan gedeputeerde staten te worden gezonden. Ten aanzien van de andere in dit artikel genoemde verordeningen was dit reeds geregeld.

Onderdeel PPPP

Artikel 215

Artikel 215 wordt aangepast aan het voorgestelde artikel 212, eerste lid.

Onderdeel UUUU

Artikel 281a

In de notitie over alternatieve afdoening van bestuursgeschillen (Kamerstukken II 1999/2000, 27 286) heb ik toegezegd in dit wetsvoorstel te voorzien in schrapping van de bezwaarprocedure bij geschillen over repressief toezicht. De bezwaarprocedure is bij geschillen inzake het repressief toezicht een overbodige stap, omdat de betrokken bestuursorganen hun standpunten reeds ruimschoots hebben uitgewisseld in het traject voorafgaand aan de besluitvorming. In de verhoudingen tussen toezichthoudend orgaan en het orgaan waarop wordt toegezien, is het niet denkbaar dat geen uitvoerig overleg zou plaatsvinden voordat tot vernietiging wordt overgegaan. Dit heeft ook bevestiging gevonden in artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht.

In een vergelijkbare wijziging van de Provinciewet en de Waterschapswet zal worden voorzien in het in te dienen wetsvoorstel inzake dualisering van het provinciaal bestuur.

ARTIKEL II

Als gevolg van de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap zijn wethouders voortaan ambtenaar in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet. Zij zijn immers aangesteld in openbare dienst. Vanwege het specifieke en overwegend politieke karakter van hun functie is het echter niet gewenst dat titel III van de Ambtenarenwet, net zo min als dat voor de ministers en staatssecretarissen het geval is, op wethouders van toepassing is. De wethouders worden daarom toegevoegd aan de opsomming die in artikel 2, eerste lid, van de Ambtenarenwet wordt gegeven. Verder brengen inhoud en systematiek van deze wet met zich dat de leden van de lokale rekenkamer in beginsel, net als de burgemeester en de leden van de Algemene Rekenkamer, volledig de ambtelijke status genieten, zij het dat hun onafhankelijke

positie door middel van een aantal bepalingen in de Gemeentewet wordt gewaarborgd.

ARTIKEL III

Onderdelen A, B, C en D

De voorgestelde wijzigingen in de Kieswet hangen samen met de in het algemene deel toegelichte keuze voor een eerste samenkomst van de nieuwe raad zo spoedig mogelijk na de verkiezingen, in combinatie met een tijdelijke demissionaire status van het «oude» college.

Het voorgestelde derde lid van artikel C 4 (onderdeel A) heeft ten doel het aftreden van de oude raad te vervroegen. Daarmee wordt ook de eerste samenkomst van de nieuwe raad op grond van artikel 18 van de Gemeentewet vervroegd. De Kieswet voorziet nu reeds in een datum van aftreden van de zittende leden van de Tweede Kamer, die eerder ligt dan de datum van aftreden van de raads- en statenleden. Het is niet redelijk dezelfde korte termijn te hanteren voor de gemeenteraden als voor de Tweede Kamer. Dit houdt verband met het volgende.

Bij het vaststellen van de dag van aftreden van de oude raad en aantreden van de nieuwe, moet rekening worden gehouden met de tijd die nodig is voor de vaststelling van de uitslag, de benoeming van de gekozenen door de voorzitter van het centraal stembureau, de aanvaarding van de benoeming door de gekozenen, het besluit tot toelating van degenen die hun benoeming hebben aanvaard en het onherroepelijk worden van dat besluit. Wat betreft de termijn waarop het besluit tot toelating moet worden genomen en het onherroepelijk worden van het besluit is de situatie voor gemeenteraden anders dan die voor de Tweede Kamer. Artikel V 12 van de Kieswet bepaalt dat de beslissing tot toelating van de bij een verkiezing gekozen leden van de raad uiterlijk op de zevenentwintigste dag na de stemming wordt genomen. Een dergelijke regeling ontbreekt voor de toelating van de bij een verkiezing gekozen leden van de Tweede Kamer. Verder staat tegen het besluit tot toelating van een lid van de gemeenteraad, anders dan tegen het besluit tot toelating van een Tweede-Kamerlid, beroep open. Pas na ommekomst van de beroepstermijn vangt het lidmaatschap aan. De termijn bedraagt zes dagen (art. V 14). De termijn tussen stemming en toelating van de nieuwe leden behoeft bij gemeenteraden niet langer te zijn dan die thans bij de Tweede Kamer. In het voorgestelde artikel V 12 is de termijn van 27 dagen daarom, in overeenstemming met het advies van de Kiesraad over het voorontwerp van wet, voor de raadsverkiezingen vervangen door de verplichting uiterlijk op de elfde dag na de stemming te beslissen omtrent de toelating, voorzover dat mogelijk is.¹ Aan de mogelijkheid van beroep tegen de besluiten tot toelating wordt uiteraard niet getornd. Dit betekent dat, rekening houdend met artikel F 1, derde lid, de nieuwe raden na de verkiezingen in beginsel op de twintigste dag na de stemming (na ommekomst van de beroepstermijn van zes dagen) voor het eerst kunnen samenkomen. Het voorgestelde derde lid van artikel C 4 voorziet hier impliciet in.

In het genoemde artikel F 1, derde lid, is de mogelijkheid opgenomen om de dag van de kandidaatstelling – en daarmee van de stemming – naar achteren of naar voren te schuiven. In verband met de voorgestelde verkorting van de termijn tussen stemming en eerste samenkomst van de raad wordt voorgesteld de mogelijkheid van artikel F 1, derde lid, om de dag van kandidaatstelling naar achteren te schuiven te beperken tot de woensdag en donderdag na de reguliere dag van kandidaatstelling. Dat is

¹ Het kan namelijk voorkomen dat niet over de toelating van alle leden kan worden beslist binnen de gestelde termijn bijvoorbeeld als gevolg van het feit dat een herstemming moet worden gehouden in een stemdistrict.

thans bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer al het geval. Aldus wordt voorkomen dat de termijn tussen stemming en aftreden van de oude raad te kort wordt.

Hoewel het mogelijk is de eerste samenkomst nog verder te vervroegen met enkele dagen – zoals wordt voorgesteld voor de Tweede Kamer in een onlangs ingediend wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet (Kamerstukken II 2000/2001, 27 673) – wordt daarvoor niet gekozen. Aan verdere vervroeging kleeft namelijk het nadeel dat er minder gelegenheid is voor het herstellen van fouten, terwijl het voordeel – een grotere rol bij het aanstellen van de formateur – bij gemeenten niet op dezelfde wijze als bij de Tweede Kamer speelt. Bovendien speelt ook nu reeds de nog niet officieel bijeengekomen nieuwe raad een belangrijke rol bij de formatie van het college. Veelal komen de nieuwe fracties zo niet op de verkiezingsavond dan toch de volgende dag al bijeen om zich te buigen over de collegevorming.

Tenslotte wordt een wijziging van artikel V 14, tweede lid, voorgesteld, op grond waarvan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ook op een beroep betreffende de toelating van nieuwe raadsleden na de verkiezingen uiterlijk op de twaalfde dag nadat het beroepschrift is ontvangen, uitspraak moet doen. Op die wijze wordt de periode dat de nieuwe raadeventueel na de verkiezingen als gevolg van nog lopende procedures nog niet volledig is, verkort. Hieraan bestaat behoefte vanwege het feit dat de raad eerder bijeen komt dan nu het geval is, waardoor de kans wordt vergroot dat beroepsprocedures niet zijn afgerond voordat wordt beslist over de toelating. Overigens doet de Afdeling in het algemeen ook nu reeds binnen de voorgestelde termijn uitspraak.

ARTIKEL IV

Artikel 13 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) regelt de samenstelling van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam dat is ingesteld bij een regeling, getroffen of mede getroffen door gemeenteraden of colleges van wethouders. De leden van het algemeen bestuur worden in een zodanig geval gekozen door en uit de raad inclusief zijn voorzitter. Onder de huidige verhoudingen betekent dit dat ook de wethouders, die immers tevens raadslid zijn, een stem hebben in de samenstelling van het algemeen bestuur en tot lid kunnen worden gekozen. Dat laatste gebeurt veelvuldig. Op grond van artikel 14 Wgr wordt het dagelijks bestuur door en uit het algemeen bestuur samengesteld. Ook in het dagelijks bestuur hebben vaak wethouders zitting. Op grond van artikel 15 Wgr geldt voor de samenstelling van het gemeenschappelijk orgaan dezelfde regeling als voor de samenstelling van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam.

Indien artikel 13 niet wordt gewijzigd, betekent de in dit wetsvoorstel neergelegde ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap, dat wethouders niet langer invloed hebben op de samenstelling van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam en van een gemeenschappelijk orgaan. Tevens kunnen zij niet langer deel uitmaken van dat bestuur of orgaan. Met name dit laatste aspect kan op korte termijn leiden tot bestuursproblemen bij gemeenschappelijke organen en openbare lichamen. Daarom wordt erin voorzien dat ook wethouders kunnen worden benoemd tot lid van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam en tot lid van een gemeenschappelijk orgaan ingesteld bij een (mede) door raden getroffen regeling.

Er is vanaf gezien tevens te regelen dat wethouders invloed kunnen blijven uitoefenen op de samenstelling van het intergemeentelijk bestuur, omdat dit verdergaande aanpassing van de Wgr zou vergen en de noodzaak daartoe ontbreekt.

De voorgestelde wijzigingen strekken er slechts toe de huidige praktijk van het intergemeentelijk bestuur te kunnen continueren totdat duidelijk is wat de gevolgen van de dualisering van het gemeentebestuur moeten zijn voor intergemeentelijke bestuursvormen. Ik ben voornemens u binnen afzienbare termijn hierover mijn visie te geven.

ARTIKEL V

Een termijn van drie jaar voor het vaststellen van de diverse in dit voorstel voorgeschreven verordeningen en gedragscodes lijkt mij alleszins redelijk. Hiermee is gewaarborgd dat deze instrumenten in de volgende raadsperiode gaan werken.

De regels omtrent initiatiefvoorstellen, amendementen en interpellaties moeten op grond van het tweede lid binnen een jaar worden vastgesteld. Doorgaans betreft dit niet meer dan een aanpassing van het reglement van orde.

ARTIKEL VI

Eén van de onderdelen van het onderhavige wetsvoorstel behelst de overheveling van het bevoegd gezag van de gemeenteambtenaren van de raad naar het college. Voor de meeste ambtenaren heeft dit geen enkel gevolg omdat de bevoegdheid tot aanstelling, schorsing en ontslag van gemeenteambtenaren veelal door de raad aan het college is overgedragen, al dan niet met de mogelijkheid van uitzonderingen. Het eerste lid van artikel VI beoogt onduidelijkheden over het bevoegd gezag ten aanzien van gemeenteambtenaren die onder de werking van de huidige Gemeentewet wel door de raad zijn aangesteld, te voorkomen. Op grond van de artikelen 125, 125c en 134 van de Ambtenarenwet is het bevoegd gezag van de ambtenaren gerechtigd tot, kort gezegd, het stellen van rechtspositievoorschriften. Het tweede lid van artikel VI regelt dat thans door de raad vastgestelde voorschriften geacht worden te zijn vastgesteld door het college. Dit voorkomt dat de huidige voorschriften in totaliteit vervangen zouden moeten worden door voorschriften van het college, hetgeen een onnodige regelgevingsoperatie bij gemeenten zou vergen. Bovendien wordt hiermee buiten twijfel gesteld dat het college bevoegd is wijzigingen aan te brengen in bestaande voorschriften. Anders dan de VNG in haar advies over het voorontwerp van wet veronderstelt, is er dus geen sprake van een hybride regeling waarbij het college bevoegd gezag is en de raad gerechtigd is rechtspositieregelingen vast te stellen. De uitzondering ten aanzien van de secretaris is nodig, omdat deze door de raad zal blijven worden aangesteld. Mocht er een griffier worden aangesteld, dan wordt het college bevoegd gezag over de secretaris en stelt hij ook de rechtspositieregeling van deze functionaris vast.

ARTIKEL VII

Van de mogelijkheid bevoegdheden van de raad, het college of de burgemeester over te dragen aan commissies wordt veelvuldig gebruik gemaakt. Deze mogelijkheid blijft ook volgens dit wetsvoorstel bestaan (artikel 82a). Wel wordt in diverse opzichten van de huidige regeling voor

dergelijke commissies afgeweken. De belangrijkste wijzigingen zijn dat niet meer de raad, maar het college en de burgemeester zelf beslissen over de overdracht van bevoegdheden van het college respectievelijk de burgemeester en dat raadsleden geen deel meer kunnen uitmaken van commissies die bevoegdheden van het college of de burgemeester uitoefenen en vice versa.

Zonder overgangsregeling zouden veel van de onder de huidige Gemeentewet ingestelde commissies geen bevoegdheden meer kunnen uitoefenen, omdat dat in strijd met de nieuw geldende bepalingen zou zijn (bijvoorbeeld vanwege de onwettige samenstelling van de commissie of omdat haar door de raad bevoegdheden van het college zijn toegekend). Dit zou, mede doordat uitoefening van bevoegdheden door commissies op grote schaal voorkomt, tot bestuursproblemen kunnen leiden.

Artikel VII voorziet daarom in de mogelijkheid dat de onder de huidige Gemeentewet ingestelde bestuurscommissies nog twee jaar lang kunnen blijven functioneren met inachtneming van hoofdstuk V van de huidige Gemeentewet. Dit geeft gemeenten de tijd hun commissiestelsel aan te passen. Het is echter niet mogelijk om aan bedoelde commissies nog nieuwe bevoegdheden over te dragen. Dat kan alleen aan bestuurscommissies die in overeenstemming met de artikelen 82a en volgende zijn ingesteld.

ARTIKEL VIII

De in dit artikel opgenomen overgangsregeling strekt ertoe dat de door de raad ingestelde vaste commissies van advies aan het college van burgemeester en wethouders of aan de burgemeester, vaak aangeduid als raadscommissies, nog kunnen blijven functioneren tot de eerste vergadering van de raad in nieuwe samenstelling na de periodieke raadsverkiezingen van 2002. De nieuwe raad kan op grond van artikel 82 raadscommissies instellen.

ARTIKELN IX EN X

Deze bepalingen houden verband met een bij de Kamer aanhangig voorstel tot wijziging van de Gemeentewet.

ARTIKEL XII

Beoogd wordt het wetsvoorstel op de dag na de reguliere raadsverkiezingen van 6 maart 2002 in werking te laten treden. Voor onderdelen van het voorstel kan het echter wenselijk zijn de gemeenten een langere tijd te geven om de noodzakelijke voorbereidingen te treffen. Dit geldt in ieder geval voor de onderdelen met betrekking tot de rekenkamer. Hierop wordt in hoofdstuk 11 reeds ingegaan. Dit artikel voorziet daarom in de mogelijkheid dat niet alle artikelen of onderdelen daarvan tegelijkertijd in werking treden.

Daarnaast voorziet dit artikel, zoals in hoofdstuk 11 al is toegelicht, in de mogelijkheid om voor herindelingsgemeenten waar op 6 maart 2002 geen reguliere raadsverkiezingen plaatsvonden, een ander moment van inwerkingtreding te bepalen. Inwerkingtreding per 1 januari 2003 biedt gemeenten waar eind 2000 of 2001 herindelingsverkiezingen plaatsvonden, voldoende tijd zich voor te bereiden op onder meer de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap. Gemeenten die

met ingang van 1 januari 2003 worden heringedeeld, kunnen met ingang van die datum onder de nieuwe regeling vallen.

ARTIKEL XIII

Gelet op het ingrijpende karakter van deze wijzigingswet die bovendien veel zelfstandige bepalingen bevat, bijvoorbeeld over de rekenkamer, is een citeertitel opgenomen.

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