

**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)**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 14 februari 2002

#### **Inhoudsopgave**

1. Inleiding
2. Grondwettelijke aspecten
3. De raad
4. Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester
5. De commissies
6. De ambtelijke organisatie
7. Financiële gevolgen

#### **1. Inleiding**

##### *Algemeen*

Met genoegen heb ik kennis genomen van de waarderende woorden van de verschillende aan het woord zijnde fracties over de memorie van antwoord. De aanvullende vragen die in het nader voorlopig verslag zijn gesteld, beschouw ik als waardevol. Deze vragen passen in de gedegen behandeling van dit belangrijke, want voor het Nederlandse gemeentebestuur ingrijpende wetsvoorstel. Ik hoop dat de beantwoording van de bedoelde vragen leidt tot een verdere verduidelijking van bepaalde onderdelen van het met dit wetsvoorstel beoogde bestuurlijke stelsel.

##### *Opzet van de nadere memorie van antwoord*

In deze nadere memorie van antwoord vindt beantwoording van de leden van de aan het woord zijnde fracties zo veel mogelijk plaats conform de in het voorlopig verslag en de memorie van antwoord gevolgde, onderwerpswijze, indeling.

##### *De gemeentelijke beleidsvrijheid*

Net als de leden van de CDA-fractie ken ook ik veel waarde toe aan het (voort)bestaan van een ruime gemeentelijke beleidsvrijheid. Ik acht een dergelijke vrijheid van cruciaal belang voor een vitale lokale bestuurslaag. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van een eigen gemeentelijk belas-

tingebied van substantiële omvang. Gemeenten moeten ook feitelijk in staat zijn, om onafhankelijk van andere overheidslagen, zelf initiatieven te nemen en afwegingen, ook in financiële zin, te maken. Deze opvatting ligt ook ten grondslag aan het beleid van het huidige kabinet terzake. Uit dit beleid is het Bestuursakkoord nieuwe stijl voortgekomen, waarin onder andere omgangsregels voor het verkeer tussen bestuurslagen zijn geformuleerd, die ook zien op de gemeentelijke autonomie.<sup>1</sup> Er bestaan thans geen voornemens om door middel van specifieke daarop gerichte initiatieven de gemeentelijke beleidsvrijheid verder te stimuleren. De leden van de CDA-fractie stelden dat er een verband bestaat tussen de mate waarin gemeentelijke beleidsvrijheid aanwezig is enerzijds en de mogelijkheid om te kiezen voor een monistisch of een meer dualistisch bestuursstelsel. Deze leden gingen ervan uit dat het verdwijnen van een ruime gemeentelijke beleidsvrijheid invoering van een semi-dualistisch model problematischer zou maken. Voortbordurend op dit verband, dat in zekere zin, maar dan meer vanuit historisch perspectief, ook al door de Staatscommissie was gelegd<sup>2</sup>, kan worden geredeneerd dat uit de met dit wetsvoorstel beoogde invoering van een gedualiseerd lokaal bestuursstelsel past in het streven van de regering de gemeentelijke beleidsvrijheid te vergroten.

#### *Differentiatie*

De leden van de fractie van D66 vroegen mij aan te geven waaruit blijkt dat dualisering voor kleinere gemeenten ook gewenst is. Het onderscheid tussen grote en kleine gemeenten is niet bepalend voor de mate van dualisme of de mate waarin dualisme een oplossing kan bieden voor de door de Staatscommissie gesignaleerde problemen. De analyse van de Staatscommissie was dan ook dat in alle gemeenten, ongeacht omvang, de scheiding tussen bestuur en controle scherper moet worden getrokken.<sup>3</sup> Voor alle categorieën gemeenten geldt dus dat dualisering door een vernieuwing van structuur en cultuur een bijdrage kan leveren aan het revitaliseren van de lokale democratie en de verdere vernieuwing van het lokaal bestuur.

#### *Invoeringsproblemen*

De leden van de fractie van D66 vroegen of problemen die zich eventueel zullen voordoen naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur aan het nieuwe systeem zullen worden geweten. Laat ik vooropstellen dat alle begin moeilijk is en er mogelijk hier en daar problemen zullen ontstaan. Uiteraard zullen er vragen rijzen over de interpretatie en uitleg van het nieuwe wettelijke stelsel. Ik ga er vanuit dat dergelijke vragen kunnen worden beantwoord, mede dankzij de goede diensten van de helpdesk die mijn ministerie samen met de Verniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft ingesteld en al ruim een jaar functioneert. Deze helpdesk zal de komende vier jaar blijven bestaan. Daarnaast zullen – zo verwacht ik – de consequenties van het nieuwe systeem voor de dagelijkse praktijk en werkwijze in de gemeente de nodige creativiteit en inventiviteit van alle betrokken bestuurders vragen. De vertaalslag naar de eigen specifieke gemeentelijke praktijk zal niet altijd een gemakkelijke zijn. Raadsleden en wethouders zullen moeten wennen aan het nieuwe systeem en vooral ook aan de nieuwe rolopvatting die daarbij hoort. Het «systeem» of het «dualisme» zullen het daarbij ongetwijfeld wel eens moeten ontgelden. Ik ga er echter vanuit dat na enige tijd, als de invoeringsperikelen zijn overwonnen en de positieve effecten van de dualisering merkbaar worden, de acceptatie van het nieuwe stelsel zal toenemen.

<sup>1</sup> *Overheden over toekomst, Bestuursakkoord nieuwe stijl*. Den Haag, 1999. blz. 41.

<sup>2</sup> *Rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, blz. 33.

<sup>3</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie*, Alphen aan den Rijn 2000, blz. 118.

De leden van de VVD-fractie informeerden of de verwijzingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur nog wel correct zijn, en vroegen ook of het alsdan mogelijk is gemeenschappelijke regelingen eenvoudig te wijzigen nu de bevoegdheden tussen de bestuursorganen zullen wijzigen. Zij vroegen tenslotte of op dit punt overgangsvoorzieningen zijn getroffen. Het voorstel voor een Aanpassingswet<sup>1</sup>, dat op korte termijn bij het parlement zal worden ingediend, zal voorzieningen op dit punt bevatten, zo antwoord ik deze leden. Strekking hiervan zal zijn om in afwachting van beantwoording van de vraag of de Wet gemeenschappelijke regelingen zelf ook moet worden gedualiseerd, te zorgen dat continuering van de huidige situatie op het vlak van de intergemeentelijke samenwerking verzekerd is. Met andere woorden: het voorstel voor de Aanpassingswet zal een overgangsregeling bevatten om het thans geldende intergemeentelijke bestel te handhaven. Hiervoor is een aparte wettelijke voorziening nodig om wetgevingstechnische redenen: de Wet gemeenschappelijke regelingen verklaart veelvuldig bepalingen uit de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing. Deze verwijzingen zullen in genoemd wetsvoorstel als het ware worden «bevrozen» naar de huidige stand van zaken. Aan deze overgangsregeling zal terugwerkende kracht worden toegekend. Verder zal na consultatie van de VNG en andere betrokkenen aan het parlement een notitie inzake de vraag of en zo ja op welke wijze de dualisering van het gemeente gevolgen dient te hebben voor intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, worden gepresenteerd.

De leden van de fractie van de VVD vroegen verder of het na aanvaarding van onderhavig wetsvoorstel eenvoudig mogelijk is gemeenschappelijke regelingen te wijzigen, nu de bevoegdheden tussen bestuursorganen zullen wijzigen, en of op dit vlak overgangsbepalingen zijn voorzien. Ik beantwoord deze vraag als volgt. De verhoudingen tussen de organen van een gemeenschappelijke regeling (algemeen bestuur – dagelijks bestuur) zullen ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur niet veranderen. Wel zullen bepaalde bestuursbevoegdheden die thans nog bij de raad berusten, in de toekomst, na inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden, overgaan naar het college. Voor zover de taken die met deze bevoegdheden worden uitgevoerd, in een gemeenschappelijke regeling zijn ondergebracht, zal moeten worden bezien of de bevoegdheidsovergang gevolgen heeft voor de rechtsbasis van gemeenschappelijke regelingen, nu de bevoegdheid tot het sluiten van een gemeenschappelijke regeling bij een ander orgaan komt te liggen. Thans wordt overwogen of het nodig is in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden een algemene overgangsvoorziening op dit punt te treffen.

#### *De afstand tussen burger en bestuur in recent heringedeelde gemeenten*

Naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van het lid van de Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF) merk ik op dat mijn waarneming dat de afstand tussen burger en bestuur in recent heringedeelde gemeenten niet per definitie groter is dan in andere gemeenten, op meer berust dan alleen een persoonlijke indruk. Uit recent onderzoek<sup>2</sup> kan worden afgeleid dat na een aanvankelijk als groter ervaren afstand tussen burger en bestuur deze afstand na enige tijd weer kleiner wordt. Op termijn komen onder andere over dit onderwerp meer systematisch gegevens beschikbaar. In het kader van de zogeheten herindelingsmonitor zal namelijk een longitudinaal onderzoek naar de effecten van gemeentelijke herindelingen worden uitgevoerd.

<sup>1</sup> Voorstel van wet tot aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur, verder aangehaald als het voorstel voor een Aanpassingswet.

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld: Th. Toonen, e.a., *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*. Assen, 1998, blz. 46 en 49.

Het lid van de Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF) merkte op dat in het wetsvoorstel tot wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten<sup>1</sup> een verband was gelegd met de toekomstige dualisering van het provinciebestuur en niet met de dualisering van het gemeentebestuur, terwijl ook de som van het aantal raadsleden en wethouders toeneemt. Wat is de reden van dit verschil in consequenties van dualisering van de twee bestuurslagen, zo vroeg hij zich af.

Het bedoelde verschil is het gevolg van het feit dat een belangrijke reden voor de beoogde verkleining van de twee genoemde provinciale bestuursorganen is gelegen in de grote omvang van deze twee provinciale organen in vergelijking met de omvang van de gemeenteraden respectievelijk de colleges van burgemeester en wethouders. Bij deze vergelijking is ook rekening gehouden met de zwaarte van het takenpakket van de gemeenten en de provincies. Voor een meer uitvoerige beschouwing over dit onderwerp verwijs ik naar de gewisselde stukken in het kader van de parlementaire behandeling van het genoemde voorstel tot wijziging van de Provinciewet.<sup>2</sup>

### *Een «witte» discussie*

De leden van de fractie van GroenLinks konden mijn reactie op hun in het voorlopig verslag gemaakte opmerking over een «witte» discussie niet goed plaatsen. Deze leden stelden dat het overduidelijk is dat de politieke participatie van migranten nog meer te wensen overlaat dan die van witte Nederlanders. Het idee dat door middel van dualisering de gemeentepolitiek aantrekkelijker wordt gemaakt voor de burgers, gaat voorbij aan de analyses die gemaakt zijn over de positie van migranten als het gaat om politieke participatie, aldus de leden van de GroenLinks-fractie. Deze leden vroegen of ik bereid was om in het kader van de Vernieuwingsimpuls expliciet aandacht te vragen en te geven aan dat aspect. Het is mij bekend dat de politieke participatie van migranten meer nog dan die van andere ingezetenen voor verbetering vatbaar is. Dit wetsvoorstel behelst een wijziging van het formele gemeentelijke bestuursstelsel die moet leiden tot verduidelijking van de plaats van de verschillende gemeentelijke bestuursorganen, hetgeen vervolgens resulteert – zo veronderstelt de regering – in een verhoogde politieke belangstelling in het algemeen. Ik ga er daarbij niet vanuit dat politiek minder geïnteresseerde migranten minder vatbaar zijn voor de gevolgen van de dualisering dan andere politiek minder geïnteresseerde burgers. In die zin is de dualisering niet wit of zwart, maar kleurenblind. Anders gezegd: mijn verwachting is dat dualisering niet leidt tot een *relatieve* verbetering van de politieke participatie van migranten maar wel tot een *absolute* toename daarvan. Om te bevorderen dat de participatie-achterstand van migranten wordt ingelopen, is specifiek beleid ontwikkeld.<sup>3</sup> Omdat de Vernieuwingsimpuls ziet op de generieke dualiseringoperatie voel ik er niet voor om in dat kader gerichte aandacht aan de politieke participatie van migranten te besteden.

<sup>1</sup> Gewijzigd voorstel van wet (Kamerstukken II 2001/2002, 27 214, nr. 318).

<sup>2</sup> Met name de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2001/2002, 27 214, nr. 3, blz. 3) en de memorie van antwoord (Kamerstukken I, 2001/2002, 27 214, nr. 51a, blz. 9).

<sup>3</sup> Hierbij moet worden gedacht aan de door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorafgaand aan de raadsverkiezingen gevoerde campagne gericht op verhoging van de opkomst van niet-Nederlanders.

## **2. Grondwettelijke aspecten**

### *Het hoofdschap van de raad*

De leden van de CDA-fractie stelden, mede tegen de achtergrond van het advies van de Raad van State, enkele nadere vragen over de betekenis van het hoofdschap van de gemeenteraad. Allereerst vroegen zij een

nadere toelichting op de reactie van de regering in de memorie van antwoord op hun interpretatie van het advies van de Raad van State, inhoudende dat het negatieve oordeel van de Raad (mogelijkerwijs) was ingegeven door het feit dat in het voorliggende voorstel de fundamentele veranderingen die zeker ook de positie van de raad raken, uniform door de wetgever worden opgelegd, anders dan in het wetsvoorstel uit 1999 dat de gemeenteraad een keuze liet. De aan het woord zijnde leden begrepen de afwijzende reactie van de regering niet goed «dat deze interpretatie zou impliceren dat het hoofdschap van de raad afhankelijk is van de mate waarin de gemeentewetgever de raad de vrijheid laat om de inrichting van het gemeentebestuur te bepalen». Zij wezen erop dat hun interpretatie toch juist betekent dat het de wetgever niet vrij staat dit bovenwettelijk geborgde hoofdschap te negeren. Vervolgens is het de vraag wat die grenzen zijn, ten aanzien van welke vraag regering en Raad van State van oordeel verschillen. Naar hun oordeel ligt het voor de hand dat aan het hoofdschap meer recht wordt gedaan, indien de wetgever op wezenlijke onderdelen de keuze van bevoegdheidstoedeling aan de raad laat, dan wanneer de wetgever dat zelf aan alle raden oplegt. De leden van de CDA-fractie hebben uiteraard gelijk als zij stellen dat het de wetgever niet vrijstaat om het grondwettelijk verankerde hoofdschap van de raad te negeren. De vraag waar het echter om gaat is wat het hoofdschap inhoudt en welke implicaties het heeft voor de inrichting van het lokale bestuursmodel door de wetgever. De vraag die naar aanleiding van de (in het voorlopig verslag) door de leden van de CDA-fractie aan het advies van de Raad van State gegeven interpretatie ter discussie staat, is of het wezen van het hoofdschap wordt gevormd door de vrijheid die de raad heeft om de inrichting van het gemeentebestuur te bepalen. In de memorie van antwoord heb ik aangegeven een dergelijke opvatting niet te kunnen onderschrijven en heb ik er overigens op gewezen dat een dergelijke vrijheid ook in het thans voorgestelde bestuursmodel in een zekere mate blijft bestaan. Er is echter naar mijn mening geen eenduidig, laat staan een exclusief verband tussen een dergelijke vrijheid, respectievelijk de mate waarin zij aanwezig is, en het hoofdschap. Los van de voorgaande vraag die een interpretatie van het advies van de Raad van State betreft, zou ik er op willen wijzen dat het begrip hoofdschap niet een vast omlinjnde inhoud heeft. Ook in het advies van de Raad van State is geen expliciete omschrijving van het begrip gegeven, hetgeen vermoedelijk mede verklaart waarom de Raad spreekt van een «dreigende uitholling» van het hoofdschap van de raad. In paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting is de regering naar aanleiding van het advies van de Raad ingegaan op de vraag of het grondwettelijk begrip «hoofd van de gemeente» implicaties heeft voor de inrichting van het lokaal bestuur en zo ja welke. De regering heeft daar aangegeven van oordeel te zijn dat de Grondwet de wetgever niet verplicht om het lokale bestuursmodel op een bepaalde wijze in te richten. Wel verplicht de Grondwet de wetgever het lokale bestuursmodel zo vorm te geven dat de raad materieel invulling kan geven aan de centrale positie die hem als hoofd van de gemeente door de grondwetgever is toebedacht. Welnu, de wetgever maakt met het voorliggende wetsvoorstel een keuze die juist primair is ingegeven door het motief de raad zijn centrale positie in het lokale bestuursmodel te laten hernemen en beter in staat te stellen tegenwicht te bieden tegen de bestuurlijke dominantie van het college van burgemeester en wethouders. Deze verandering strekt tot een ontvlechting van de thans sterk verweven posities van raad en college ten behoeve van een duidelijker rolverdeling tussen beide organen, zowel ter wille van een beter en herkenbaarder functioneren van deze organen afzonderlijk alsook van een beter samenspel tussen beide. Daarmee worden naar het oordeel van de regering veel betere voorwaarden geschapen voor het materieel tot gelding brengen door de raad van zijn hoofdschap, dan met de continuering van het

huidige stelsel en de daaraan inherente vrijheid die in de praktijk vooral formele betekenis heeft.

Als zij het goed begrepen, zo stelden de leden van de CDA-fractie vervolgens, dan is de regering van mening dat het hoofdschap niet in het geding is, zolang de raad gelet op zijn institutionele positie materieel de mogelijkheden heeft om de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid te bepalen. Deze omschrijving veroorzaakte bij deze leden verwarring omdat begrippen worden gebruikt die niet voorkomen in de Nederlandse wetgeving en niet-juridisch van aard zijn, maar voor de regering het hoofdschap kennelijk beslissend in kaart brengen. Deze verwarring deed zich bij hen het meest gevoelen in de beschouwingen van de regering met betrekking tot de bestuursbevoegdheden, terwijl juist op dat terrein de implicatie van het hoofdschap tot op heden juridisch werd geduid. Deze duiding houdt volgens hen in dat op het terrein van de autonomie het algemeen bestuur bij de raad ligt en het dagelijks bestuur bij het college. Die bevoegdheidsverdeling is vanaf 1848 duidelijk herkenbaar geweest, ook op het gebied van het medebewind. De aan het woord zijnde leden zagen de redenering van de regering als een net niet geheel overtuigende poging om de kritiek van de Raad van State te weerleggen dat in de voorstellen met betrekking tot de bestuursbevoegdheden het hoofdschap wordt uitgehold.

Alvorens in te gaan op de juridische duiding van de verdeling van bestuursbevoegdheden, wijs ik erop dat ingevolge dit wetsvoorstel vijf concrete bestuursbevoegdheden van de raad naar het college overgaan. Noch de Raad van State, noch de leden van de CDA-fractie stellen zich op het standpunt dat het daarbij gaat om bevoegdheden die van een zodanige betekenis zijn dat ze de raad niet ontnomen mogen worden. De inhoud van elk van deze bevoegdheden wordt niet in de discussie betrokken. Het valt dan ook moeilijk in te zien dat met de overheveling van deze bevoegdheden een grens wordt overschreden die voorafgaande grondwetswijziging vergt. Dit geldt evenzeer voor de beoogde overheveling van bestuursbevoegdheden in medebewind. Het staat de wetgever vrij om de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college te bepalen, zolang hij de bevoegdheden van de raad die wezenlijk zijn voor zijn institutionele positie in stand laat. Met deze laatste, in de ogen van de leden van de CDA-fractie niet-juridische, term is beoogd aan te geven dat de bevoegdheden van de raad die zijn normerende, budgettaire en controlerende functies schragen niet aan de raad kunnen worden ontnomen zonder zijn hoofdschap in het geding te brengen. Het wetsvoorstel strekt ertoe de positie van de raad te verduidelijken door zijn bestuurlijke functie, waarvan de vervulling in de huidige bestuurlijke verhoudingen materieel door het college wordt gedomineerd, te verminderen maar de drie hiervoor genoemde functies zoveel mogelijk te versterken. De bevoegdheden uit hoofde van die functies stellen de raad in staat het laatste woord omtrent de hoofdlijnen van het te voeren beleid te spreken en greep te houden op de uitoefening van bestuursbevoegdheden door het college, waaronder de vijf bestuursbevoegdheden die krachtens dit wetsvoorstel van de raad naar het college overgaan. De bevoegdheden die voortvloeien uit de genoemde functies blijven krachtens het voorliggende wetsvoorstel bij de raad en dienen vanwege hun aard ook in de toekomst bij de raad te blijven. Als het gaat om bestuursbevoegdheden is de wetgever echter vrij deze toe te delen aan de bestuursorganen van de gemeente, onverschillig of het gemeentewettelijke dan wel medebewindsbevoegdheden betreft. Ik wijs er overigens op dat elders wordt ingegaan op enkele instrumenten die de raad ten dienste staan om de bevoegdheidsuitoefening door het college te beïnvloeden.

Met betrekking tot de door de leden van de CDA-fractie gevraagde juridische duiding van het standpunt van de regering merk ik nog het volgende op, in de hoop daarmee een einde te maken aan de verwarring waaraan deze leden ten prooi zijn gevallen. In de memorie van antwoord is reeds aangegeven dat, anders dan de leden van de CDA-fractie in eerste

instantie vermoedden, geenszins is beoogd het juridisch onderscheid tussen autonomie en medebewind te doen herleven. In antwoord op de in het nader voorlopig verslag gemaakte opmerkingen voeg ik daaraan toe dat ook naar het oordeel van de regering het hoofdschap van de raad het hele terrein van het gemeentelijk bestuur betreft. Er is dus geen sprake van dat de regering het oude standpunt, zoals uitgedragen bij de herzieningen van de Grondwet en de Gemeentewet, heeft verlaten. Zoals hiervoor aangegeven, kiest de wetgever er in het voorliggende wetsvoorstel echter voor om ruimer invulling te geven aan zijn bevoegdheid om bestuursbevoegdheden toe te delen aan het college, zoals de hierboven bedoelde vijf gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden. Dit zal ook ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling in medebewind plaatsvinden. De Grondwet staat aan deze ruimere invulling niet in de weg. Wel staat de Grondwet er naar het oordeel van de regering aan in de weg om de autonome bestuursbevoegdheid, dat wil zeggen de sinds 1848 bestaande grondwettelijke basis van het bevoegdhedenprimaat van de raad op het terrein van de autonomie (welke in artikel 147, tweede lid, van het wetsvoorstel wordt herhaald), naar het college over te brengen. Dat is de achtergrond van de door de leden van de CDA-fractie kennelijk als verwarrend ervaren drieslag autonome bestuursbevoegdheid-op de Gemeentewet berustende bestuursbevoegdheden-bestuursbevoegdheden berustend op medebewindswetgeving.

Met het begrip onbepaalde autonome bestuursbevoegdheid wordt bedoeld op het als uitvloeisel van de open huishouding van de gemeente entameren van nieuwe activiteiten en uitoefenen van bevoegdheden die geen concrete, nauw bepaalde, basis in de wet vinden maar zijn terug te voeren op het in de Grondwet en de Gemeentewet verankerde algemene initiatiefrecht van het gemeentelijk bestuur.

#### *Effecten van het gewijzigde artikel 147 op nieuwe medebewindswetgeving*

De leden van de CDA-fractie wezen op de mogelijke betekenis van het gewijzigde artikel 147. Omdat daarin, aldus deze leden, anders dan nu de autonomie ongeclausuleerd wordt opgedragen aan de raad, rijst de vraag of als gevolg daarvan op de bijzondere wetgever de verplichting rust tot motivering indien hij «stukken haalt uit die autonomie».

Mijn antwoord op de gerezen vraag is positief. De bedoelde motiveringsplicht is vastgelegd in artikel 115, tweede lid, van de Gemeentewet. Ik voeg daaraan toe dat indien wordt gekozen voor de figuur van medebewind, de in dat kader geboden gemeentelijke beleidsvrijheid zo groot mogelijk moet zijn (zie ook Ar 16).

#### *De verhouding van de artikelen 82 en 83 tot de Grondwet*

De leden van de CDA-fractie vroegen een reactie op de opvatting van mr. dr. H. Koning dat de artikelen 82 en 83 die het de raad onmogelijk maken commissies in te stellen die bestuursbevoegdheden van het college of de burgemeester uitoefenen, in strijd komen met artikel 128 Grondwet. Dit wordt veroorzaakt doordat in zijn opvatting het voorgestelde artikel 83 de mogelijkheid openlaat om daarbij ook autonome bevoegdheden over te dragen. Dat zou ingevolge artikel 128 Grondwet evenwel uitsluitend door de raad kunnen gebeuren.

Uitgangspunt van het commissiestelsel zoals neergelegd in het onderhavige wetsvoorstel is dat elk orgaan van de gemeente zijn eigen commissies instelt, hetgeen voortvloeit uit de scheiding van posities die met de dualisering samenhangt. Daarmee komt een einde aan het thans geldende systeem waarin uitsluitend de raad de bevoegdheid heeft om commissies in te stellen, ook indien het commissies betreft waaraan bevoegdheden van het college of de burgemeester worden overgedragen. Het voorgestelde systeem brengt, anders dan de heer Koning meent,

geenszins mee dat het college aan een door hem ingestelde commissie autonome bevoegdheden van de raad kan overdragen. Het college heeft geen zeggenschap over bevoegdheden die de raad toekomen. Alleen de raad kan aan een door hem zelf ingestelde commissie autonome bevoegdheden overdragen.

#### *Het raadvoorzitterschap van de burgemeester*

De leden van de D66-fractie bleven het een vreemde figuur vinden dat de burgemeester als raadsvoorzitter betrokken is bij de controle van de raad op het deel van het collegebeleid waarvoor hij persoonlijk verantwoordelijk is. De burgemeester brengt verslag uit en leidt vervolgens de discussies die bezwaren tegen dat verslag formuleren. Deze leden vroegen of ik met hen van mening ben dat er alle aanleiding is om de positie van de burgemeester die voor een belangrijk deel wordt bepaald door de wijze van aanstelling, wordt herzien.

De burgemeester vervult ook in het huidige stelsel een combinatie van rollen die hoge eisen aan zijn functioneren stelt. Hij is voorzitter van het college, hij heeft als eenhoofdig bestuursorgaan eigen wettelijke taken waarvoor hij aan de raad verantwoording verschuldigd is en hij is voorzitter van de raad. Ik verwacht echter niet dat de (nieuwe) taak waarop de leden van de D66-fractie doelen, een bijzonder probleem oproept voor de burgemeester. Hij is immers gewend om verantwoording aan de raad af te leggen voor de uitoefening van wettelijke taken die hij al veel langer vervult en in aanleg tot diepgaander discussies aanleiding kunnen geven. Ik ben het dan ook niet met de leden van deze fractie eens dat er alle aanleiding zou zijn om de positie van de burgemeester te herzien. Dat laat onverlet dat het van belang is om de gevolgen van de dualisering voor de positie en het functioneren van de burgemeester nauwlettend te volgen.

#### *Het vrije initiatiefrecht van de raad*

De leden van de fractie van de leden van GroenLinks vroegen of er spijt doorklinkt in de constatering dat de Grondwet het vrije initiatiefrecht aan de raad toekent en of het voornemen bestaat om op dat punt een grondwetswijziging voor te bereiden.

Eén van de aanbevelingen van het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie was om een partiële herziening van hoofdstuk 7 ter hand te nemen, primair om tot aanpassing te komen van bepalingen die direct door de dualisering worden geraakt. In het kabinetsstandpunt op het rapport van de Staatscommissie is deze aanbeveling overgenomen en de voorbereiding van een herziening van hoofdstuk 7 Grondwet aangekondigd. In een herzieningsvoorstel zullen de grondwettelijke belemmeringen voor de toekenning van het vrije initiatiefrecht – door de Staatscommissie aangeduid als de onbepaalde autonome bestuursbevoegdheid – worden weggenomen, waarna de gemeentewetgever de vrijheid heeft tot daadwerkelijke verschuiving over te gaan. De Raad voor het openbaar bestuur zal hierover naar verwachting dit voorjaar advies uit te brengen, zodat het volgende kabinet een besluit kan nemen over het in procedure brengen van een dergelijk herzieningsvoorstel.

### **3. De raad**

#### *Afschaffing van het beroep op de bestuursrechter tegen besluiten tot (niet) toelating tot de raad*

De leden van de CDA-fractie vroegen of ik nog mogelijkheden zie om het vervallen van het beroep op de bestuursrechter tegen besluiten met

betrekking tot het (niet) toelaten tot de raad van personen op afzienbare termijn te verhelpen.

Het afgeschafte beroep op de bestuursrechter betrof de zgn. verkorte Awb-procedure. Deze procedure kende geen bezwaarschriftprocedure, geen mogelijkheid tot voorlopige voorziening, een behandeling in één instantie en een beroepstermijn van zes dagen. Aangezien het afschaffen van deze beroepsmogelijkheid voortvloeit uit de wens om de termijn tussen de dag van de stemming en de eerste samenkomst van de nieuwe raad aanzienlijk te verkorten, zou dat betekenen dat in een uiterst korte rechterlijke voorziening zou moeten worden voorzien. Een nog kortere rechterlijke procedure dan de verkorte Awb-procedure acht ik in structurele zin niet haalbaar, nog daargelaten dat voor een dergelijke procedure geen tijdsruimte aanwezig is binnen de verkorte benoemingsstermijn.

Uit de eerdere parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel is genoegzaam gebleken dat afschaffing van het bedoelde beroep op de bestuursrechter niet mijn voorkeur had als oplossing van het achterliggende probleem. De werking van de aangepaste procedure zal deel uitmaken van de algemene evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur, die uiterlijk 1 januari 2005 moet zijn voltooid (artikel Xa).

#### *De nadelen van de overheveling van bestuursbevoegdheden van de raad naar het college/Openbaarheid van besluitenlijsten van de collegevergaderingen*

De leden van de fractie van het CDA gingen nog eens kort in op de in hun ogen nadelige effecten van de concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college. In dat verband noemden zij de verplaatsing van de formele besluitvorming van de openbaarheid van de raadszaal naar de beslotenheid van de collegekamer, een verminderde betrokkenheid van de oppositie bij de besluitvorming en de beraadslaging, het wegvallen van de voorbereiding in commissies, de geringere mogelijkheden van inspraak en de niet langer bestaande mogelijkheid van wijziging van besluiten door middel van amendering. De aan het woord zijnde leden stelden dat de regering in haar memorie van antwoord te zeer deze nadelen had gerelativeerd onder andere door te wijzen op de weinig politiek-inhoudelijke aard («hamerstukken») van de besluitvorming door de raad in verband met de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden. Hierdoor zou geen recht zijn gedaan aan de toegevoegde waarde van veel raden en raadsleden bij dit soort besluitvorming.

Het is uiteraard geenszins mijn bedoeling geweest om de werkzaamheden van raden en raadsleden te miskennen. In de memorie van antwoord en in eerdere parlementaire stukken heb ik echter wel een en andermaal uiteengezet dat een duidelijker rolverdeling tussen raad en college met zich brengt dat de raad zich beter kan concentreren op zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functies. In dat verband is de raad heel goed in staat om ten aanzien van de politiek belangrijke besluitvorming in het kader van de uitoefening van bestuursbevoegdheden door het college zich te laten gelden en – zo nodig – in politieke zin corrigerend op te treden. Het wetsvoorstel bevat op dit punt enkele waarborgen: de actieve informatieplicht van het college jegens de raad (artikel 169, tweede lid) en de verplichte voorhangprocedures voor het geval de uitoefening van enkele gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente (artikel 169, vierde lid) en ingeval van besluiten tot de oprichting van en de deelneming in tal van privaatrechtelijke rechtspersonen (artikel 160, tweede lid).

Met betrekking tot de mogelijkheid van inspraak van burgers op ontwerpbesluiten van het college merk ik op dat de Algemene wet bestuursrecht voorziet in de mogelijkheid van de openbare voorbereidingsprocedure.

Net zo goed als de raad nu ten aanzien van bepaalde besluiten of categorieën daarvan kan besluiten tot het volgen van een dergelijke procedure kan het college dat straks ook.

Ten aanzien van de verminderde openbaarheid van de besluitvorming in het kader van de uitoefening van bestuursbevoegdheden hebben de leden van de CDA-fractie het objectieve gelijk aan hun zijde. Ook de leden van de fractie van GroenLinks wezen hierop. In de memorie van antwoord heb ik reeds opgemerkt dat openbaarheid van de besluitenlijst van het collegevergaderingen mij relevant lijkt voor een grotere transparantie van het door het college gevoerde bestuur. Ik ben dan ook voornemens het voorstel van de laatstgenoemde leden om de plicht tot openbaarmaking van de besluitenlijst van het college in de Gemeentewet vast te leggen, over te nemen. Dit zal gebeuren in het voorstel voor een Aanpassingswet dat op korte termijn bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts of ik erken dat er een fundamenteel verschil is in het moment van besluitvorming onder de huidige en toekomstige verhoudingen omdat de raad openbaar en het college straks in beslotenheid beslist.

Ik erken dat er een verschil is tussen het moment van besluitvorming onder de huidige en toekomstige verhoudingen. Dit is voornamelijk gelegen in het feit dat een groot aantal uitvoerende bestuursbevoegdheden – zeker na de overheveling van een groot deel van de medebewindsbevoegdheden op basis van het nog in te dienen wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden – wordt verplaatst naar het college. Deze overheveling stimuleert de cultuurverandering van de raad die het meebesturen achter zich zou moeten laten en zich meer moet richten op vertegenwoordiging, kaderstelling en controle. De raad kan zich op die manier in een vroegtijdig stadium uitspreken over de randvoorwaarden waarbinnen het college dient te opereren. Ook het afleggen van verantwoording zal geschieden in een openbare commissie of raadsvergadering. Tot slot wijs ik op mijn hiervoor genoemde voornemen om in de Gemeentewet een verplichting op te nemen tot openbaarmaking van besluitenlijsten van collegevergaderingen.

#### *De zichtbaarheid van de raad en van raadsleden in een dualistisch stelsel*

De leden van de fractie van D66 hadden twijfels over de zichtbaarheid van de raad en de raadsleden bij de burgers. Hoewel deze leden het met mij eens waren dat burgers wel degelijk in hoofdlijnen zijn geïnteresseerd, stelden zij dat dezen toch aanzienlijk vaker belangstelling hebben in hen direct rakende concrete bestuursbeslissingen.

Over deze twijfels merk ik op dat er daar waar het de interesse van burgers betreft twee soorten bestuursbeslissingen kunnen worden onderscheiden, namelijk bestuursbeslissingen die burgers direct, materieel of ideëel, raken en bestuursbeslissingen waarbij dat niet of nauwelijks het geval is. Ik deel de inschatting van de leden van de fractie van D66 dat de eerste categorie besluiten gemakkelijker de interesse van burgers zal opwekken dan de tweede. Ik merk daarbij op dat ook besluiten op hoofdlijnen burgers direct kunnen raken (bijvoorbeeld een besluit tot vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan). Voorts ligt het in de rede dat concrete bestuursbeslissingen, waarvan de bevoegdheid inderdaad doorgaans bij het college zal komen te liggen, die door burgers belangrijk worden gevonden, bijvoorbeeld omdat de inhoud omstreden is, ook de aandacht van de raad zullen trekken. De raad kan dan op grond van zijn controlerende of kaderstellende rol besluiten zijn licht over een dergelijke (ontwerp-) beslissing te laten schijnen.

De leden van de fractie van Groenlinks vroegen op grond van welk (pseudo-) wetenschappelijk onderzoek mijn stelling is gebaseerd dat 90% van de feitelijke besluitvorming in het college plaatsvindt en hoe die verhouding ligt met betrekking tot voorstellen die er werkelijk toe doen. In de memorie van antwoord heb ik de woorden «negen van de tien gevallen» gebezigd. Dat wil zeggen dat geen exacte kwantitatieve aanduiding is bedoeld. Het in opdracht van de Staatscommissie verrichte onderzoek geeft overigens wel een kwantitatieve indicatie van de mate waarin de feitelijke besluitvorming in het college plaatsvindt. Dr. P. Castenmiller van SGB0 (het onderzoeks- en adviesbureau van de VNG) geeft in zijn onderzoek<sup>1</sup> aan dat de totstandkoming van ongeveer 70% van de raadsbesluiten onder invloed van het college geschiedt. Het ook in opdracht van de Staatscommissie verrichte onderzoek van prof. dr. S.A.H. Denters ondersteunt deze gegevens.<sup>2</sup> Wetenschappelijk juist was dus geweest als er zeven van de tien had gestaan.

In het onderzoek van SGB0 is verder nog een onderscheid gemaakt tussen de invloed van raadscommissies of overleg tussen collegefracties en college bij controversiële en niet-controversiële beslissingen. Ervan uitgaande dat controversiële beslissingen behoren tot de categorie besluiten die «er echt toe doen» kunnen deze cijfers een antwoord zijn op de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks. 75% van de wethouders geeft aan dat overleg tussen college en de collegefracties de besluitvorming zal bepalen bij controversiële onderwerpen, 62% van de raadsleden beaamt dit. Deze cijfers onderstrepen de bestuurlijke dominantie van het college. De beleidsbepalende rol van het college, zeker bij onderwerpen «die er werkelijk toe doen» maakt de besturende functie van de raad materieel in hoge mate illusoir. De beslissingen worden genomen in het overleg tussen college en collegefracties. Daarbij wordt blijkens het onderzoek het college in hoge mate als dominant beschouwd.<sup>3</sup> In het dualistisch stelsel is de raad bij besluiten over bestuursbevoegdheden niet langer het besluitvormende orgaan en kan daardoor zelfstandiger zijn mening vormen zonder dat dit proces door vroegtijdig politiek overleg verregaand wordt beïnvloed.

#### *De juridische status van kaderstellende nota's*

Het belang dat de leden van de CDA-fractie toekenden aan beleidsnota's en -notities als kaderstellende instrumenten, onderschrijf ik geheel. Dergelijke stukken kunnen door de raad zelf worden vastgesteld, zoals de aan het woord zijnde leden stelden. Het ligt echter meer voor de hand dat het college, als bevoegd orgaan ten aanzien van de voor de uitvoering van die beleidsstukken te gebruiken bevoegdheden, dit doet. Net als het geval is bij beleidsnota's op nationaal niveau bieden dergelijke door het college opgestelde beleidsstukken de raad een goed houvast om politieke uitspraken te doen over het door het college te voeren beleid. Dit betekent dat door middel van dergelijke nota's de uitoefening van de in het geding zijnde bevoegdheden van het college formeel niet aan regels wordt gebonden. Politiek is er – afhankelijk van de feitelijke politieke verhoudingen tussen raad en college – in meer of mindere mate wel sprake van binding en dus van inkadering. Een en ander geldt zowel voor nota's die door de raad formeel worden vastgesteld als voor door het college vastgestelde beleidsstukken. In beide gevallen geldt dat er geen rechtsgevolg aan is verbonden. Bezwaar en beroep in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zijn dan ook niet mogelijk.

<sup>1</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn 2000, blz. 75.

<sup>2</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn 2000, blz. 212.

<sup>3</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn 2000, blz. 75 en 83.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de raad in verband met zijn kaderstellende taak besluiten of categorieën van besluiten kan aanwijzen als besluiten die het college slechts kan nemen onder de voorwaarde (opschortend of ontbindend) van instemming (stilzwijgend of uitdrukkelijk) door de raad. Met andere woorden vroegen zij of een analogie mogelijk is op gemeentelijk niveau met het fenomeen «voorhang-amvb's».

Ik ga er van uit dat de leden van de CDA-fractie hier doelen op het in het leven roepen door de raad van soortgelijke procedures als de procedures zoals neergelegd in de artikelen 160, tweede lid, en 169, vierde lid. Deze procedures kunnen als voorhangprocedures worden beschouwd, in die zin dat de raad tijdig in de gelegenheid wordt gesteld zijn wensen en bedenkingen over een ontwerp-besluit van het college kenbaar te maken, maar waarbij de uiteindelijke besluitvorming een formele bevoegdheid van het college is. De raad kan het college vragen<sup>1</sup> een vergelijkbare procedure te volgen ten aanzien van andere specifieke categorieën ontwerp-besluiten. Ook hiervoor geldt echter dat het een formele bevoegdheid van college blijft, hetgeen betekent dat het college kan besluiten de wensen en bedenkingen van de raad naast zich neer te leggen.

#### *Het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen*

De leden van de CDA-fractie maakten enkele belangwekkende opmerkingen over het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Het viel de leden van de CDA-fractie op dat de regering in de memorie van antwoord stelt dat het enkele besluit van het college om een bepaalde privaatrechtelijke rechtshandeling te verrichten, niet leidt tot enige binding van de gemeente. De aan het woord zijnde leden vroegen in dit verband of in de situatie dat een college besluit tot het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling en alsnog hiervan afziet het college gehouden is tot het betalen van een schadevergoeding.

Bij nader inzien meen ik dat het enkele besluit van het college tot het verrichten van een (meerzijdige) privaatrechtelijke rechtshandeling reeds een gebondenheid van de gemeente kan meebrengen. Dit uitgangspunt wordt door dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Indien een college derhalve besluit om een overeenkomst aan te gaan, de wederpartij hiervan in kennis is gesteld en het college alsnog van de overeenkomst wenst af te zien, zal de gemeente de door de wederpartij te lijden schade moeten vergoeden.

#### *Verlof van de raad bij recht van interpellatie*

De leden van de CDA-fractie merkten op dat in de memorie van antwoord het recht op het indienen van een amendement voor wat betreft het wegvallen van de drempelsteun wordt vergeleken met het recht op het houden van een interpellatie. Deze leden menen echter dat er een wezenlijk verschil is tussen beide rechten. Zij stelden in het nader voorlopig verslag dat een amendement nu altijd kan worden ingediend – er is geen drempelsteun nodig – terwijl voor het houden van een interpellatie toestemming van de raad nodig is. De aan het woord zijnde leden vroegen of ik met deze leden dit als een schoonheidsfout zag en of het derhalve niet wenselijk zou zijn het recht van interpellatie daadwerkelijk mogelijk te maken voor individuele raadsleden.

Anders dan de leden van de CDA-fractie menen, kan naar mijn mening het recht van amendement wel op één lijn gesteld worden met het recht van interpellatie voor wat betreft de vereiste drempelsteun. Zowel het

---

<sup>1</sup> In het geval van gedelegeerde bevoegdheden kan de raad een voorhangprocedure dwingend voorschrijven.

amendement als het verzoek om een interpellatie kan door een individueel raadslid worden ingediend, terwijl voor beide rechten geldt dat zij pas effect kunnen hebben indien de voltallige raad (bij meerderheid) hiermee akkoord gaat. Voor beide rechten geldt derhalve dat de raad bij meerderheid daarmee moet instemmen, voordat zij gevolg kunnen hebben. Het recht op interpellatie houdt in feite het recht in van het individuele raadslid om *de raad verlof te vragen tot het houden van een interpellatie* (artikel 155, tweede lid). Ik acht het niet gewenst indien een interpellatie zonder instemming van de raad kan plaatsvinden. In de eerste plaats niet omdat de raad bij meerderheid de agenda voor de vergadering bepaalt en het houden van een interpellatie tot een wijziging van de agenda leidt. Indien individuele raadsleden zonder verlof van de raad tijdens de raadsvergaderingen interpellaties zouden kunnen houden, is de raad geen baas meer over zijn eigen agenda. Daarbij is van belang dat het houden van een interpellatie een relatief zwaar instrument betreft. Bij het houden van een interpellatie heeft de interpellant over het algemeen het recht om twee maal het woord te voeren. Bovendien kunnen er tijdens een interpellatie moties worden ingediend en kunnen andere leden het woord voeren. In dit verband merk ik nog op dat een individueel raadslid (ook) het recht heeft om schriftelijk of mondeling vragen te stellen aan het college of de burgemeester (artikel 155, eerste lid). Het college en de burgemeester zijn verplicht om deze vragen te beantwoorden (artikel 169, derde lid, en 180, derde lid). Het individuele raadslid heeft derhalve wel een lichter instrument om zich rechtstreeks tot het college te wenden. In het in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en mijn ministerie opgestelde dualistisch modelreglement van orde voor de vergadering van de raad is overigens een zogenaamd vragenuur geïntroduceerd. Gedurende dit vragenuur hebben raadsleden de gelegenheid om aan de daartoe uitgenodigde wethouders vragen te stellen. Tijdens dit vragenuur kunnen echter geen moties worden ingediend. Ten slotte wijs ik er op dat voor het houden van interpellaties in de Eerste of Tweede Kamer eveneens verlof van de hele kamer nodig is (artikel 139 Reglement van Orde van de Eerste Kamer en artikel 133 Reglement van Orde van de Tweede Kamer). De regeling met betrekking tot het interpellatierecht op lokaal niveau, komt derhalve overeen met de regeling op nationaal niveau.

#### *Het onderzoeksrecht van de raad*

De leden van de CDA-fractie hadden nog enkele vragen over het nieuwe onderzoeksrecht van de raad. In de eerste plaats wilden zij weten of het handelen van een lid van het college in een publiekrechtelijk of privaatrechtelijk samenwerkingsverband in de situatie dat uitdrukkelijk is vastgelegd dat er zonder last wordt gehandeld, maar waarbij het wel om een «kwaliteitszetel» van de gemeente gaat, onder het begrip «het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur» uit het voorgestelde artikel 155a, eerste lid, gaat.

In de memorie van antwoord is aangegeven dat voor de vraag waarover een onderzoek van de raad zich zal kunnen uitstrekken, bepalend is of de betreffende functie wordt uitgeoefend in de hoedanigheid van bekleeder van het ambt van wethouder of burgemeester. Of een uitdrukkelijke last is gegeven tot een bepaalde opstelling is niet relevant. Ook het feit dat uitdrukkelijk is afgesproken dat een collegelid zonder last handelt, leidt niet tot de conclusie dat zijn handelen niet is aan te merken als «door het college of door de burgemeester gevoerde bestuur». Als dit wel zo zou zijn, zou daar overigens een al te makkelijke «vluchtroute» voor het onderzoeksrecht liggen.

Voorts stelden deze leden een evenwichtige verdeling van commissiezetels over de in de raad vertegenwoordigde groeperingen opnieuw aan de orde. Zij vroegen zich af of het bijzondere karakter van het onderzoeksrecht en dus van de onderzoekscommissie niet meebrengt dat evenwichtigheid normatief is voor deze commissiesamenstelling op zichzelf. Zij meenden dat het, behoudens bijzondere omstandigheden, voor de hand zou liggen dat uit de onderzoekscommissie geen groeperingen, zeker geen grotere, tegen hun zin uit de commissie zouden moeten worden geweerd en vroegen naar de opvattingen van de regering terzake. In de memorie van antwoord is al aangegeven dat de betreffende bepaling als oogmerk heeft een zekere spreiding van commissiezetels over de raadsfracties. Inderdaad is op grond van het voorgestelde artikel 155a, vierde lid, evenwichtigheid voor de samenstelling van de onderzoekscommissie normatief. Deze norm is op de onderzoekscommissie van toepassing verklaard door een verwijzing naar een vergelijkbare norm voor de samenstelling van raadscommissies in het voorgestelde artikel 82, derde lid. Wat evenwichtigheid in de praktijk inhoudt, moet door de raad zelf worden geconcretiseerd. Daarbij kan alleen al uit de gekozen wetgevingstechnische constructie – van overeenkomstige toepassing verklaring van een deel van het artikel inzake de raadscommissies – worden afgeleid dat de norm van evenwichtigheid voor een onderzoekscommissie in juridische zin niet zwaarder weegt dan voor een «reguliere» raadscommissie. Dat in veel situaties zulks politiek wel zwaarder zal liggen, is een andere zaak. Overigens ligt het in beide gevallen, gelet op de strekking van de norm, niet voor de hand om grote groeperingen tegen hun zin uit een commissie te weren.

#### *Belang van de staat*

De leden van de CDA-fractie stelden verder, naar aanleiding van het antwoord op hun vraag over kennisneming van bescheiden afkomstig van Europese Unie en de staat door de onderzoekscommissie, het begrip «het belang van de staat» aan de orde. Zij meenden dat dit begrip verschillende connotaties kent en vroegen hoe dit begrip in het verband van het onderzoeksrecht van de raad dient te worden gedeut.

Het begrip «het belang van de staat» is niet te verengen tot het begrip «staatsveiligheid», zo antwoord ik deze leden. Hoewel staatsveiligheid in de praktijk een van de belangrijke aspecten van het begrip belang van de staat is, valt daaronder nog veel meer, zoals de eenheid van de Kroon, vertrouwelijk aan de overheid meegedeelde bedrijfsgegevens en cetera. Deze ruimere interpretatie wordt gevolgd voor het begrip «belang van de staat» van artikel 68 Grondwet. Zij geldt ook ten aanzien van het begrip «belang van de staat» in het voorgestelde artikel 155b, tweede lid. Artikel 155b, tweede lid, heeft als achtergrond dat in een gemeentelijk onderzoek voor stukken van het Rijk dezelfde weigeringsgronden moeten kunnen worden ingeroepen als bij een landelijke enquête. Het is in dat verband voor de hand liggend het begrip «belang van de staat» te kiezen, nu hier een duidelijke relatie ligt met artikel 68 Grondwet respectievelijk artikel 20 Wet op de Parlementaire Enquête.

Dat voor provinciale bescheiden niet een vergelijkbare regeling is getroffen, heeft als achtergrond dat het praktisch gezien niet goed voorstelbaar is dat provinciale bescheiden betrekking hebben op staatsveiligheid. De afweging of een beroep moet worden gedaan op het belang van de staat vanwege belangen in de sfeer van staatsveiligheid, is een afweging die niet op gemeentelijk, maar op landelijk niveau thuis hoort. Dit is de reden dat voor bescheiden van het Rijk waarbij het belang van de staat aan de orde kan zijn, is gekozen voor een systeem van raadpleging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-

relaties, zoals dat is neergelegd in het voorgestelde artikel 155b, tweede lid. Mocht de situatie zich voordoen dat de gemeente beschikt over provinciale bescheiden waarbij het belang van de staat in een andere zin dan ten aanzien van de staatsveiligheid aan de orde is, dan kan verstrekking van deze bescheiden aan de onderzoekscommissie achterwege worden gelaten met een beroep op het openbaar belang. Deze weigeringsgrond zal in het voorstel voor de Aanpassingswet aan artikel 155b worden toegevoegd, zoals in de memorie van antwoord al uiteen is gezet.

#### *Verschoningsgrond op grond van artikel 155e, tweede lid*

Naar aanleiding van de beantwoording van hun vragen inzake artikel 155e, tweede lid, vroegen de leden van de CDA-fractie of deze verschoningsgrond van toepassing is op raadsleden, burgemeesters, wethouders, leden van ondernemingsraden en onderwijzend personeel, aan wie een geheim is toevertrouwd.

Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend. De verschoningsgrond van artikel 155e, tweede lid, heeft een beperkt karakter en ziet alleen op personen op wie een geheimhoudingsplicht rust die voortvloeit uit hun ambt, beroep of betrekking. In de genoemde voorbeelden is daarvan geen sprake. Wel zal voor collegeleden weigering van informatie op grond van strijd met het openbaar belang aan de orde kunnen zijn. Hiervoor zij verwezen naar de uiteenzettingen dienaangaande in de memorie van antwoord.

#### *Ook politieambtenaren verplicht tot medewerking*

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of zij terecht uitgingen van de veronderstelling dat politieambtenaren gehouden zijn te getuigen over hun handelen voor zover zij daarbij bij voorbeeld in het kader van de handhaving van de openbare orde, onder gezag van de burgemeester opereerden.

De tekst van artikel 155b, eerste lid, spreekt van «ambtenaren en gewezen ambtenaren, door of vanwege het gemeentebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt». Aangesloten is bij de formulering van het voorgestelde artikel 13, eerste lid, onder o (thans artikel 13, eerste lid, onder h, Gemeentewet), zij het dat de in het tweede lid van artikel 13 opgenomen uitzondering niet is overgenomen, maar dat is hier niet van direct belang. Voor de vraag wat onder het begrip ambtenaar moet worden verstaan, kan derhalve te rade worden gegaan bij de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de incompatibiliteit van het raadslidmaatschap en het ambtenaarschap. Op basis van die jurisprudentie staat vast dat een politieambtenaar die in verband met de handhaving van de openbare orde onder het gezag van de burgemeester kan vallen, in ieder geval als ondergeschikt aan het gemeentebestuur moet worden aangemerkt. Het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie luidt dan ook bevestigend.

#### *Geen verplichting met terugwerkende kracht voor ex-ambtenaren*

De leden van de CDA-fractie waren van oordeel dat de wet met terugwerkende kracht verplichtingen oplegt aan ex-ambtenaren, hetgeen in hun ogen als een redelijk zware aantasting van het grondrecht op privacy moest worden beschouwd. Zij vroegen waarom de regering zulks toch nodig heeft geoordeeld.

In de memorie van antwoord is reeds uiteengezet dat hier naar het oordeel van de regering geen sprake is van terugwerkende kracht, maar van het van kracht worden met onmiddellijke werking van een bepaald rechtsregime op onder andere ambtenaren en op ex-ambtenaren.

Onmiddellijke werking is de overgangsrechtelijke hoofdregel. Hieruit volgt dat in casu geen sprake is van een bijzondere situatie die aparte motivering zou behoeven. Verder is het onontkoombaar dat de bevoegdheid van de raad om een onderzoek in te stellen kan leiden tot aantasting van de persoonlijke levenssfeer van onder andere (ex)ambtenaren. Ik vermag niet in te zien waarom zulks voor ex-ambtenaren een grotere inbreuk zou opleveren dan voor ambtenaren in functie.

*Vertrouwelijkheid collegeberaad en fractieberaad geen  
verschoningsgrond*

De leden van de CDA-fractie herhaalden, zoals zij zelf al aangaven, hun vraag in hoeverre de vertrouwelijkheid van collegeberaad en fractieberaad kan worden ingeroepen als verschoningsgrond bij vragen van de onderzoekscommissie.

Vertrouwelijkheid van het collegeberaad kan niet als verschoningsgrond worden ingeroepen, zo antwoord ik deze leden opnieuw, en hetzelfde geldt voor vertrouwelijkheid van fractieberaad. Wel is denkbaar dat leden van het college een beroep doen op het openbaar belang om informatie aan de onderzoekscommissie te onthouden. De achtergrond hiervan is in de memorie van antwoord reeds uiteengezet. Voor het niet doen van mededelingen over zaken die onder vertrouwelijk fractieberaad vallen is zulks overigens niet voorstelbaar, omdat de strijd met het openbaar belang alleen door leden van het college zal kunnen worden ingeroepen.

*Tijdbeslag onderzoek*

Het lid van de OSF-fractie vroeg zich af of het recht van onderzoek ten behoeve van het waarborgen van democratische controle op de ambtelijke organisatie in de praktijk wel bruikbaar is. Hij stelde in dat verband de vraag of dit zeer arbeidsintensieve instrument niet een te zwaar beslag legt op de beperkte tijd die parttime volksvertegenwoordigers voor het raadswerk beschikbaar hebben. Is democratische controle in het wetsvoorstel hierdoor nog wel voldoende geregeld, vroeg hij zich af. Onmiskenbaar zal het instellen van een onderzoek door de raad beslag leggen met name op de leden van de onderzoekscommissie. Wel kan een en ander zo worden georganiseerd dat van dat tijdbeslag geen al te belemmerende werking bij het inzetten van het onderzoeksinstrument uitgaat. Door middel van het vrijmaken van budget op de begroting en het inzetten van ondersteunend personeel van de zijde van de griffie of de secretarie, het eventueel inschakelen van externen, en eventueel het herverdelen van taken binnen de fractie kan het tijdbeslag zoveel mogelijk worden beperkt. Bovendien moet worden bedacht dat onderzoeken als hier bedoeld niet aan de orde van de dag zullen zijn. De vraag of de democratische controle wel afdoende is geregeld is in dit verband in ieder geval niet aan de orde, alleen al niet omdat het onderzoeksrecht slechts één van de instrumenten is die de raad bij zijn controlerende taak ter beschikking staan. Of het onderzoeksrecht in de praktijk bruikbaar zal blijken ten behoeve van specifiek het waarborgen van democratische controle op het ambtelijk apparaat is een vraag van een geheel andere orde. Controle op het ambtelijk apparaat krijgt in de eerste plaats gestalte door de hiërarchische ondergeschiktheid van dat apparaat aan het college, waarvan de leden op hun beurt verantwoording schuldig zijn aan de raad. Ik zie niet in waarom het onderzoeksrecht door de raad bij zijn controlerende taak ten aanzien van het ambtelijk apparaat niet zou kunnen worden gebruikt. Bij de ondersteuning van het onderzoek zal, zoals uit het voorgaande al bleek, ook van anderen dan de betrokken ambtenaren gebruik kunnen worden gemaakt.

De leden van de CDA-fractie stelden de gedragscode voor raadsleden aan de orde. Zij merkten op dat de regering er geen bezwaar in ziet dat bij een gedragscode ook volksvertegenwoordigers kunnen worden gebonden die tegen onderdelen principieel anders aankijken. Tevens wezen de aan het woord zijnde leden er op dat het gaat om codes die het functioneren van individuele volksvertegenwoordigers als zodanig en zijn of haar omgang met burgers, fractie, partij en andere groepen kunnen raken. Zij vroegen of dit naar het oordeel van de regering niet betekent dat dit beperkingen meebrengt aan de bevoegdheid van de raad deze contacten van volksvertegenwoordigers door middel van een gedragscode te reguleren. Tevens informeerden zij of de beide Kamers der Staten-Generaal zo ook een gedragscode kunnen vaststellen die bindend is voor haar afzonderlijke leden.

Bestuurders in gemeenten zijn gehouden om het algemeen belang te dienen. De burger dient zich voor vele gelegenheden tot de gemeente te wenden en de overheid verkeert daarbij vaak in een monopoliepositie. Dit stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en aan degenen die daarin functioneren. Zij besluiten over de aanwending van publieke middelen en integer gedrag is daarbij cruciaal voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Een gedragscode voor raadsleden kan daar een belangrijke bijdrage aan leveren. De modelgedragscode<sup>1</sup> voor bestuurders die door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkeld is, biedt hiertoe een weloverwogen handreiking. De modelgedragscode besteedt ondermeer aandacht aan belangenverstremgeling en aanbesteding, nevenfuncties, het verstrekken van informatie, het aannemen van geschenken, bestuurlijke uitgaven, declaraties, het gebruik van gemeentelijke en provinciale voorzieningen en buitenlandse reizen. De wettelijke verplichting een gedragscode vast te stellen zal ertoe bijdragen dat bestuurders zich bewust worden van integriteitrisico's en de bereidheid stimuleren publiek verantwoording af te leggen. Ervan uitgaande dat volksvertegenwoordigers kunnen instemmen met integriteitsbeleid, kan ik mij niet voorstellen dat individuele raadsleden principiële bezwaren hebben tegen afzonderlijke onderdelen van de voor hen geldende gedragscode. Het stellen van regels voor gedrag van kamerleden behoort tot de verantwoordelijkheid van de beide Kamers der Staten-Generaal. In dit verband heeft de Tweede Kamer interne regelingen getroffen omtrent de vrijwillige openbaarmaking van nevenfuncties en wordt een register van buitenlandse reizen die, geheel of ten dele, door derden bekostigd worden bijgehouden<sup>2</sup>. Het opgeven van reizen geschiedt op basis van vrijwilligheid.

#### **4. Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester**

##### *Duale verhoudingen en politisering van de gemeentepolitiek*

De leden van de fractie van GroenLinks gingen nader in op de mate van politisering die het gevolg zal zijn van de met dit wetsvoorstel beoogde ontvlechting van de posities van raad en college. Ik meen dat vergroting van de afstand tussen beide bestuursorganen er toe leidt dat het college minder vanzelfsprekend kan rekenen op de steun van de collegefracties in de raad. Een onafhankelijker opstelling van de collegefracties betekent ook dat in voorkomende gevallen het college is aangewezen op de steun van oppositionele fracties. Een scherpere tegenstelling tussen college- en oppositiefracties, die inderdaad het gevolg kan zijn van een krappe meerderheid van de collegefracties in de raad, kan zeker leiden tot een

<sup>1</sup> De modelgedragscode is opgenomen in: *Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies: een handreiking*, Den Haag, oktober 2001.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, 1996–1997, 25 038, nr. 1.

boeiend politiek spel. Juist vanwege de scherpste van het politieke debat is er echter in dat soort verhoudingen ook sprake van een sterke binding van de collegefracties aan het college, hetgeen de effectiviteit van de politieke controle door de raad niet ten goede komt. De laatste conclusie geldt a fortiori voor het door de aan het woord zijnde leden ten tonele gevoerde Westminstermodel. De spectaculaire debatten in het Britse lagerhuis (die overigens veel minder frequent zijn dan vaak wordt gedacht) moeten mijns inziens meer worden gezien tegen de achtergrond van het hoge niveau van debatteerkunst in de Angelsaksische landen.

Uit het voorgaande volgt dat ik niet zonder meer de stelling van de leden van de fractie van GroenLinks dat het college in gedualiseerde verhoudingen slechts een coalitie vertegenwoordigt, onderschrijf. Uiteraard zal een college doorgaans op een bepaalde coalitie in de raad steunen. De ontvlechting van raad en college houdt echter in dat de verhouding tussen beide organen niet langer kan worden beschouwd als een van algemeen bestuur staat tot dagelijks bestuur.

In gedualiseerde verhoudingen, althans in systematisch opzicht, beschouw ik het – anders dan de leden van de GroenLinks-fractie leken te doen – niet als een probleem dat raad en college verschillende prioriteiten hebben. Door een effectief gebruik van zijn kaderstellende en controlerende bevoegdheden kan de raad het college beleidsmatig in de door hem gewenste richting «duwen». In laatste instantie kan de raad daarbij gebruik maken van politieke sancties. Een en ander houdt in dat, indien de raad dat wenst, hij het laatste woord heeft.

#### *De band tussen het college en het ambtelijk management*

De leden van de D66-fractie vroegen of ik niet vrees voor een verdere versterking van de band tussen het college en het ambtelijk management en een afname van de mogelijkheid van controle van de raad op de ambtelijke organisatie.

In veel gemeenten bestaat thans reeds een nauwe functionele relatie tussen collegeleden en het management van de in hun respectievelijke portefeuilles vallende sectoren. Het lijkt mij weinig aannemelijk dat die relatie als gevolg van dit wetsvoorstel verder zal worden versterkt. Het wetsvoorstel beoogt wel door de positie van de burgemeester als voorzitter van het college te versterken (zie de nieuwe bevoegdheden op grond van het voorgestelde artikel 53a), de integraliteit van het collegebeleid te versterken. Hierdoor zal veeleer het gewicht van «een-tweetjes» tussen vakwethouders en bijbehorende ambtelijke sectorhoofden enigszins worden gerelativeerd.

Door de overheveling van het bevoegd gezag over het «gewone» ambtelijke apparaat van de raad naar het college wordt duidelijkheid geschapen over de aansturing van de ambtelijke organisatie; die berust bij het college. Het college is echter voluit verantwoording schuldig aan de raad over die aansturing. Door middel van het verbeterde controle-instrumentarium waarover de raad in het nieuwe stelsel beschikt, verwacht ik dat de bedoelde verantwoordingsrelatie zal worden geïntensiveerd.

#### *De begrippen verantwoordelijkheid, verantwoording en inlichtingenplicht*

De leden van de CDA-fractie vroegen of de wijziging in de redactie van artikel 169 betekent dat de regering een andere opvatting is gaan huldigen over begrippen als verantwoordelijkheid, verantwoording en inlichtingenplicht.

Het is niet de bedoeling geweest met de redactionele wijziging van artikel 169 de betekenis van bovengenoemde begrippen te wijzigen. In het (recente) verleden is de discussie gevoerd of de verantwoordingsplicht geldt voor de wethouders afzonderlijk of dat er sprake moet zijn van een

collectieve verantwoordingsplicht van het college, de zogenaamde orgaanverantwoordelijkheid. De introductie van een dergelijke orgaanverantwoordelijkheid is niet beoogd met de wijziging van artikel 169. In het reeds genoemde voorstel voor een Aanpassingwet zal de redactie van artikel 169 dan ook opnieuw worden gewijzigd. Hierbij zal aansluiting worden gezocht bij de oude formulering van dit artikel.

#### *De actieve informatieplicht van het college jegens de raad*

De leden van de CDA-fractie huldigden de opvatting dat de ongeschreven norm inzake de actieve inlichtingenplicht van de bewindspersonen ten opzichte van de Staten-Generaal vager is dan de harde en subjectief geformuleerde plicht van artikel 169, tweede lid. Deze leden stelden dat, ook vanwege de van nature veel geringere afstand tussen raad en college, de actieve inlichtingenplicht van het college verdergaand is dan die van de bewindspersonen. De aan het woord zijnde leden sloten niet uit dat de voorgestelde actieve informatieplicht leidt tot felle botsingen tussen beide gemeentelijke bestuursorganen. Een verdere aanduiding van wat in ieder geval onder deze actieve inlichtingenplicht dient te worden verstaan, zou hen welkom zijn.

Ik deel de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat de actieve inlichtingenplicht op gemeentelijk niveau strikter is geformuleerd dan die op nationaal niveau. Ook onderschrijf ik hun verwachting dat door de kleinere afstand tussen raad en college de feitelijke werking van de actieve inlichtingenplicht een andere zal zijn. Het is echter uitdrukkelijk de bedoeling geweest op dit punt een duidelijke, strikt geformuleerde norm te stellen, die de positie van de raad als kaderstellend en controlerend orgaan ten opzichte van het college waarborgt. Op het nationale niveau waar de verhouding tussen regering en parlement de vrucht is van een jarenlange ontwikkeling is een dergelijke waarborg niet nodig. In dat verband wijs ik ook op de grotere betekenis van de wetgeving als kaderstellend instrument in de verhouding tussen parlement en regering. Een nadere inhoudelijke omschrijving van de inhoud van de actieve informatieplicht kan ik niet geven. De concrete invulling hiervan is immers sterk afhankelijk van de ter plaatse bestaande feitelijke omstandigheden en met name de reëel bestaande verhouding tussen raad en college. Ik kan slechts mijn pleidooi herhalen dat het wenselijk is dat aan het begin van de raadsperiode op dit punt afspraken worden gemaakt tussen beide organen. Deze afspraken zullen – zo verwacht ik – vooral een procedureel (wijze van verstrekking, aard en omvang van de informatie) karakter dragen. Het staat de raad echter vrij om van te voren bepaalde categorieën informatie te omschrijven, waarover hij in ieder geval wenst te worden geïnformeerd. Overigens komt ook dit onderwerp aan de orde in de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur.

#### *De verhouding tussen artikel 160, eerste lid, onder e, en artikel 171*

De leden van de CDA-fractie informeerden naar de juiste verhouding tussen het nieuwe artikel 160, eerste lid, onder e, en artikel 171 van de Gemeentewet.

Op grond van het voorgestelde artikel 160, eerste lid, aanhef en onder e, is het college bevoegd te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente en deze te verrichten. Het huidige artikel 171, dat door de Wet dualisering gemeentebestuur niet wordt gewijzigd, bepaalt dat de burgemeester de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigt. De leden van de CDA-fractie wijzen er terecht op dat het wetsvoorstel door de introductie in artikel 160, eerste lid, onder e, van de woorden «en deze te verrichten» onduidelijkheid creëert. Op grond van het ongewijzigde artikel 171 is de burgemeester immers reeds bevoegd om de gemeente bu iten rechte te vertegenwoordigen en daarmee bij het verrichten van privaat-

rechtelijke rechtshandelingen. Bij nader inzien meen ik dan ook dat het wetsvoorstel op het punt van het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen niet juist is. Naar aanleiding van de opmerkingen van de CDA-fractie over dit onderwerp, ben ik voornemens om in het voorstel voor een Aanpassingswet een wijziging van artikel 160, eerste lid, onder e, op te nemen die er toe strekt in dit onderdeel de woorden «en deze te verrichten» te schrappen. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat het de burgemeester is die, nadat het college daartoe heeft besloten, de privaatrechtelijke rechtshandelingen verricht.

#### *Woonplaatsvereiste burgemeester en wethouder*

De leden van de fractie van GroenLinks kwamen terug op hun vragen inzake het vereiste van ingezetenschap voor burgemeesters en wethouders en de mogelijkheid dat de raad hiervan voor de duur van maximaal een jaar ontheffing verleent. Zij vroegen of zij uit de memorie van antwoord konden afleiden dat als de gemeenteraad na een jaar – indien een wethouder of burgemeester nog steeds niet in de gemeente woonachtig is – niet van plan is een interventie te plegen, de situatie gewoon kan worden gecontinueerd. Ook vroegen deze leden naar mijn opvattingen hierover.

Een wethouder die na het verstrijken van de periode van een jaar nog niet in de gemeente woont, verliest op grond van het voorliggende wetsvoorstel niet automatisch zijn wethouderschap. Het voorgestelde artikel 47 kent een aparte regeling voor het ontslag van wethouders in verband met het bekleden van onverenigbare functies. Op grond van dit artikel is een wethouder gehouden onmiddellijk ontslag te nemen als wethouder indien hij een onverenigbare functie gaat vervullen. Indien hij dit nalaat, moet de raad de wethouder ontslaan. Deze regeling geldt thans niet voor het geval de wethouder niet langer voldoet aan de vereisten voor het wethouderschap. Op grond van de huidige wetgeving is dat ook niet nodig, omdat de wethouder tevens raadslid is. De Kieswet (artikel X 1) voorziet er in dat een raadslid, en daarmee ook het raadslid dat tevens wethouder is, automatisch zijn raadslidmaatschap verliest indien hij niet langer voldoet aan de vereisten voor het raadslidmaatschap. Op grond van het huidige artikel 48 houdt tussentijds verlies van het lidmaatschap van de raad een terstond verlies van het wethouderschap in.

Bij nadere bestudering van het wetsvoorstel meen ik dat het gewenst is indien de Gemeentewet niet alleen voorziet in een «verplicht ontslag» voor de wethouder die een onverenigbare functie gaat uitoefenen, maar ook voor de wethouder die niet langer aan de vereisten voor het wethouderschap voldoet. Een daartoe strekkende wijziging zal ik opnemen in het voorstel voor een Aanpassingswet. Consequentie van deze wijziging is dat de wethouder ontslag zal moeten nemen indien hij langer dan een jaar buiten de gemeente woont. Laat hij dit na, dan zal de raad hem ontslag moeten verlenen.

Voor een burgemeester die na een jaar nog niet in de gemeente woont, geldt ook dat hij niet van rechtswege uit zijn functie is ontheven. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal een voordracht tot ontslag aan de Kroon moeten doen. Ik geef deze leden graag toe dat de wettelijke regeling geen automatische sanctie stelt op het niet-naleven van het voorschrift dat de burgemeester na het verstrijken van de ontheffingstermijn in de gemeente woonachtig dient te zijn. Hierin bestond ook mijn aanvankelijke aarzeling bij het amendement dat tot de aan de orde zijnde regeling heeft geleid. Aan de andere kant zijn er veel wettelijke voorschriften die geen sanctie stellen op niet-naleving. Zeker van burgemeesters mag – ook gezien vanuit een integriteitsoogpunt – worden verwacht dat zij zich zonder externe druk aan regels conformeren. Ik ga er voornamelijk vanuit dat de naleving van deze regeling niet tot problemen zal leiden.

## 5. De commissies

### *Taken raadscommissies*

Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie was de beantwoording in de memorie van antwoord over de commissies op onderdelen nog niet helder. Uit de memorie van antwoord leidden deze leden af dat raadscommissies in het nieuwe stelsel op globaal dezelfde wijze als thans zullen functioneren en dus zelfs als de eerste adviescommissie van het college. Zij vroegen hoe zich dat verhoudt met het beginsel dat commissies die burgemeester en wethouders adviseren door het college kunnen worden ingesteld. In het verlengde hiervan stelden zij een precieze omschrijving van de taken van de raadscommissies naast de voorbereiding van de raadsbesluiten op prijs.

In het nieuwe stelsel is de functie van de raadscommissie in wezen dezelfde als die van de voltallige gemeenteraad. De raadscommissie is derhalve eveneens een volksvertegenwoordigend, kaderstellend en controlerend lichaam. Zij oefent deze functie in principe uitsluitend ten dienste van de raad uit, derhalve niet ten dienste van het college. In het nieuwe stelsel heeft de raadscommissie derhalve een principiële andere taak dan de huidige commissies van advies aan het college of de burgemeester op grond van artikel 91 van de Gemeentewet. De raadscommissie kan niet zelfstandig besluiten nemen, maar uitsluitend de vergaderingen van de raad voorbereiden en in dat kader met het college of de burgemeester overleggen. Dit overleg dient niet gericht te zijn op het creëren van medeverantwoordelijkheid voor bestuursbeslissingen, maar op kaderstelling en controle en het afleggen van verantwoording door het college. Van belang is dat dit overleg ten dienste staat van de raadswerkzaamheden. Het feit dat de wethouders in het stelsel niet langer lid kunnen zijn van een raadscommissie en dat een raadslid voorzitter is, kan uiteraard aan een onafhankelijker opstelling van de commissie ten opzichte van het college bijdragen. Tijdens een eventueel overleg tussen raadscommissie en wethouders kunnen de wethouders uiteraard polsen of een bepaald voorstel voldoende steun in de raad zal hebben. De stelling dat een raadscommissie in feite een adviescommissie van het college is gaat echter veel te ver. Vanuit een dergelijk gezichtspunt zou ook de voltallige raad in bepaalde gevallen als een soort adviseur van het college aangemerkt kunnen worden. Primaire taken van de raad zijn echter het door middel van verordeningen, de begroting en anderszins stellen van kaders voor het college en de controle van het college. De raadscommissie ondersteunt de raad daarbij. De raadscommissie zal hierbij moeten signaleren in welke gevallen een aan de orde zijnde kwestie in de raadsvergadering besproken dient te worden of niet. Ik deel gelet op het voorgaande niet de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat de raadscommissies feitelijk zullen functioneren als eerste adviescommissie van burgemeester en wethouders.

### *Het voorzitterschap van raadscommissies*

De leden van de CDA-fractie stelden het voorzitterschap van de raadscommissies aan de orde. Zij informeerden of het in dit geval juist is om de «evenwichtigheidsnorm» ook van toepassing te achten op de voorzitterschappen van raadscommissies, zodat deze evenwichtig worden verdeeld onder de politieke groeperingen in de raad.

Artikel 82, derde lid, bepaalt dat de raad voor zover het de benoeming van raadsleden in een raadscommissie betreft zorg draagt voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen. Alhoewel dit artikel dit niet expliciet bepaalt dat de voorzitterschappen van deze commissies evenwichtig onder de verschillende fracties wordt verdeeld, brengt een logische interpretatie van dit

artikel dit wel mee. Uiteraard zal hier gelet op de zetelverdeling en het aantal fracties in de meeste gemeenten geen mathematische evenredigheid bereikt kunnen worden. Ik ga er echter van uit dat gemeenteraden hier soepel mee omgaan. Gemeenten zullen hier hun weg in moeten vinden, zoals dat ook voor andere onderdelen van het wetsvoorstel geldt.

#### *Bezwaarschriftencommissies*

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie kunnen instemmen met de aanpassing dat raadsleden zitting kunnen hebben in door het college in te stellen bezwaarschriftencommissies. De uitzondering op het algemene systeem dat raadsleden en wethouders over en weer geen lid kunnen zijn van elkaars commissies heeft overigens uitsluitend op bezwaarschriftencommissies betrekking. Aangezien het college geen beroepsorgaan is, is er geen sprake van dat een college een beroepscommissie instelt.

### **6. De ambtelijke organisatie**

De leden van de fractie van Groenlinks vroegen of ik, nu ik heb aangegeven dat het in strijd met de geest van de wet is om de griffier en de secretaris in één persoon te verenigen, er bij gemeenten op aan ga dringen om daarnaar te handelen.

Ik ben inderdaad van mening dat de functies van secretaris en griffier niet in één persoon verenigd moeten worden. Zoals ik in de memorie van antwoord heb aangegeven zal ik daarom bij de evaluatie van dit wetsvoorstel nagaan hoeveel gemeenten voor deze combinatie kiezen en wat de ervaringen daarmee zijn. Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen vervolgens zo nodig nadere regels worden gesteld. In de tussentijd zal ik gemeenten ervan trachten te overtuigen dat zij een eigen ondersteuner voor de raad aan zouden moeten stellen. Ik voel mij hierbij gesteund door de Vereniging van Nederlandse Gemeentesecretarissen die recentelijk ook dit standpunt hebben uitgedragen.<sup>1</sup>

#### *Relatie medewerkers raadsgriffie en ondernemingsraad*

De leden van de CDA-fractie informeerden naar de relatie tussen het griffiepersoneel en een ondernemingsraad.

De griffie vormt een aparte onderneming in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR), omdat zij zelfstandig naar buiten treedt. De leden van de griffie hebben dus geen actief en passief kiesrecht voor de Ondernemingsraad van de reguliere ambtelijke organisatie. De secretaris staat hiërarchisch niet boven het griffiepersoneel en hij is dus niet de «bestuurder» in de zin van de WOR. De griffier zal dus als «bestuurder » van de griffie een persoonsoverleg of personeelsvertegenwoordiging in de zin van de WOR moeten instellen, mits aan de getalscriteria van deze wet wordt voldaan.

#### *De positie van onder het bevoegd gezag van het college vallende ambtenaren in een gedualiseerd stelsel*

De leden van het CDA vroegen of ik de stelling onderschrijf dat het met name voor (beleids)ambtenaren duidelijk moet zijn hoe zij «beide heren» (secretaris/griffier) moeten dienen. Zij zagen wrijvingen tussen college, secretaris en de ambtelijke organisatie als vrijwel onontkoombaar, als de griffie informatie gaat vragen uit de ambtelijke organisatie.

Ik ben met deze leden van mening dat het zeer belangrijk is dat duidelijke afspraken worden gemaakt over de manier waarop ambtenaren raad en college moeten dienen. Dit is overigens in het huidige stelsel ook van groot belang. Een mogelijkheid daarvoor is dat verzoeken om feitelijke informatie van geringe omvang direct door het betrokken raadslid aan de

---

<sup>1</sup> Brief van 2 januari 2002, in afschrift gezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal.

ambtenaar kunnen worden gedaan. Op het moment van verschijnen van deze nadere memorie van antwoord ben ik samen met VNG bezig een modelverordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning te vervaardigen in het kader van de Handreiking Ambtelijke ondersteuning van de raad, waarin ook meer in het algemeen aanbevelingen worden gedaan rondom deze kwestie. Deze handreiking zal naar verwachting nog voor de verkiezingen verschijnen. In de modelverordening zijn, mede ter bescherming van de ambtenaar, duidelijke procedures opgenomen voor verzoeken om ambtelijke bijstand van de reguliere ambtelijke organisatie. Voor verzoeken om bijstand, bijvoorbeeld bij het opstellen van een initiatiefvoorstel, kan de griffier als frontoffice functioneren. De griffier beoordeelt dan of vanwege capaciteits- of kennisgebrek ook een beroep op de ambtelijke organisatie noodzakelijk is en treedt dan in overleg met de secretaris. Hoe kleiner de griffie, hoe vaker dit het geval zal zijn. De raad moet ook vanuit de ambtelijke organisatie kunnen rekenen op effectieve ondersteuning en de ambtenaren die worden ingeschakeld moeten niet in een loyaliteitsconflict gebracht worden.

#### *Het raadspresidium*

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af hoe de positie van griffie is als in raad en presidium verschillend wordt gedacht over de inzet en aansturing van de griffie(r).

De aansturing van de griffie is een bevoegdheid van de raad. De raad kan deze aansturing echter overdragen aan anderen. Dit kan de burgemeester zijn maar ook een seniorenconvent, een presidium of een agenda-commissie, dit zijn allemaal vormen die in de praktijk worden gebruikt. De agendacommissie bestaat bijvoorbeeld uit de voorzitters van de commissies en de burgemeester en/of de plaatsvervangend raadsvoorzitter. De commissie wordt ondersteund door de griffier en zijn voornaamste taak is het bepalen van de procedure voor de behandeling van voorstellen en agendering van onderwerpen. Het seniorenconvent bestaat uit alle fractievoorzitters en de burgemeester en/of de plaatsvervangend raadsvoorzitter. In het convent komen naast procedurele aangelegenheden ook belangrijke inhoudelijke zaken aan de orde. Het presidium is een commissie uit de raad waar enkele vertegenwoordigers uit de raad (bijvoorbeeld één uit de coalitie en één uit de oppositie) tezamen met de burgemeester en/of de plaatsvervangend raadsvoorzitter procedurele afspraken maken. Als de raad ertoe heeft besloten dat de aansturing van de griffier bij één van de vier bovengenoemde instanties komt te liggen, kan hij er te allen tijde toe besluiten een beslissing hieromtrent te overrulen.

#### *Geen differentiatie van vergoedingen voor raadsleden*

De leden van de CDA-fractie vroegen of de combinatie van fractievoorzitter, commissievoorzitter en lid van het presidium, die naar hun verwachting veel zal voorkomen onder het dualistisch regime, door de hogere tijdsbesteding wellicht tot een hogere vergoeding moet leiden. Op basis van mijn waarnemingen in de praktijk in bijvoorbeeld de gemeenten in de vernieuwingsnetwerken en het project duale gemeenten moet ik concluderen dat gemeenten de commissievoorzitters over het algemeen niet rekruteren uit de fractievoorzitters. Meestal wordt het profiel van de fractievoorzitters als te politiek beoordeeld om het voorzitterschap goed te kunnen vervullen. De combinatie van ofwel fractievoorzitter ofwel commissievoorzitter met het lidmaatschap van een presidium of agendacommissie zal wel voorkomen. De regering ziet echter geen aanleiding raadsleden die in een dergelijke positie verkeren specifieke vergoedingen toe te kennen. De huidige systematiek van het Rechtspositiebesluit raadsen commissieleden gaat uit van een vergoeding

voor raadsleden. Daarbij bestaat er geen onderscheid tussen de positie die een individueel raadslid binnen een politieke fractie inneemt. Ik ben er geen voorstander van om tussen raadsleden te differentiëren.

## **7. Financiële gevolgen**

De vaste commissie als geheel informeerde naar de stand van zaken met betrekking tot het door mij aan de Tweede Kamer toegezegde overleg met de VNG over de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor de gemeenten. Inmiddels heeft op ambtelijk niveau enkele malen overleg plaatsgevonden waarbij is geprobeerd de financiële gevolgen in beeld te krijgen. Dezer dagen heb ik als uitvloeisel van dat overleg een brief ontvangen van de VNG waarin een beeld wordt geschetst van de gevolgen die volgens de VNG uit het voorstel voortvloeien. In het kader van de voorjaarsnota zal nader worden gekeken naar de budgettaire ruimte hiervoor. Zoals bekend is een deel van het bedrag, €14,97 mln ten behoeve van directe ontvlechtingskosten, reeds eerder aan het gemeentefonds toegevoegd.

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