

**27 547**

## **Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet inzake verbetering van de afstemming op de Algemene wet bestuursrecht en enige andere verbeteringen**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT<sup>1</sup>**

Vastgesteld 29 mei 2001

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de onderstaande opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie deelden mee positief te staan tegenover dit wetsvoorstel dat beoogt de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet enerzijds en de Algemene wet bestuursrecht anderzijds terminologisch meer op elkaar te laten aansluiten.

De regering noemt dit voorstel een technische aanpassing waarbij tevens gebruik wordt gemaakt van de gelegenheid een aantal andere onvolkomenheden te repareren. Volgens deze leden is dit een wat al te bescheiden weergave van de inhoud van dit wetsvoorstel. Er zitten wel degelijk – dat is althans hun indruk – enkele meer materiële wijzigingen in ontwerp 27 547 en zij hebben daaromtrent nog enkele vragen die zij met name stellen rond de voorstellen met betrekking tot de Gemeentewet, maar die uiteraard ook slaan op de voorstellen met betrekking tot de beide andere organieke wetten.

De Gemeentewet sprak tot nu toe over besluiten en beslissingen en onderscheidde binnen dit laatste begrip schriftelijke en niet schriftelijke beslissingen al dan niet gericht op enig rechtsgevolg.

In het ontwerp blijven over de besluiten (in de zin van de Awb) en de beslissingen. In art. 268 houdt de regering in afwijking van het advies van de Raad van State echter vast aan de huidige redactie die als object van vernietiging aanwijst besluiten en niet-schriftelijke beslissingen (bijv. fictieve besluiten) gericht op enig rechtsgevolg. Zij wil niet opnieuw vernietiging mogelijk maken van beslissingen zonder rechtsgevolg zoals notities, zulks mede met een beroep op het Parochiehuis Woerden-arrest (1975). Dus geen vernietiging van cruciale nota's, moties (om bijv. steun toe te zeggen aan opstandige beweging tegen een regering waarmee de Nederlandse regering vriendschappelijke betrekkingen onderhoudt) van het mondeling doen of aanvaarden van toezeggingen, e.d.)

Zo is in 1998 bij de Aanpassingswet derde tranche Awb I (25 280) zonder discussie een einde gemaakt aan de vernietigingspraktijk die tot dan toe (zie S.E. Zijlstra in zijn artikel over fouten en onvolkomenheden na de aanpassingsoperatie derde tranche. Herzie de Gemeentewet, Gemeente-

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD) (*plv. voorzitter*), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Platvoet (GL) en Witteveen (PvdA) (*voorzitter*).

stem nr. 7084, blz. 522 en eerder Hennekens, H.Ph.J.A.M., Beroep op de administratieve rechter in relatie tot bestuurlijk toezicht, Gemeentestem 6991, p.351) vigeerde. Dit gebeurde overigens ook in de context van een technische aanpassing.

Het zou volgens deze leden daarom juist nu, zeker nu de regering ook afwijkt van het advies van de Raad van State, de gelegenheid zijn duidelijk uiteen te zetten waarom men vasthoudt aan deze breuk met de traditie. Want deze breuk is tot nu toe niet of nauwelijks beargumenteerd. De leden van de **PvdA**-fractie sloten zich bij deze opmerkingen en vragen aan.

De leden van de **CDA**-fractie zijn verder enigszins verrast door de voorgestelde toevoeging aan artikel 156 Gemeentewet (zie art. I onder M) van de zinsnede «tenzij de aard van de bevoegdheid zich tegen overdracht verzet». Aanvankelijk heeft bij de jongste algemene herziening van de Gemeentewet de regering sterk de vergroting van de delegatiemarge tussen raad en college (en commissies ex artikel 82) benadrukt.

Nog bij de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstel 25 444 (aanstellingswijze burgemeester) betoogt de regering bijvoorbeeld in de memorie van antwoord op vragen van CDA-leden dat delegatie van de bevoegdheid een aanbeveling op te stellen voor een burgemeestersbenoeming (25 444, nr. 116, blz. 7) mogelijk was nu «de onderhavige bevoegdheid niet in de opgesomde lijst van uitzonderingen is opgenomen».

Hoewel de regering indertijd bij de behandeling van de algehele herziening van de Gemeentewet in de Eerste Kamer wel heeft opgemerkt dat bepaalde delegaties ondanks het feit dat zij niet in de Gemeentewet zijn uitgezonderd toch onwenselijk of onlogisch moeten heten, is het nu voorgestelde materieel een stap verder. De formulering wordt ontleend aan de mandaatsverhouding. Deze komt in de praktijk vooral voor in de relatie bestuursorgaan-ambtenaar en die verhouding is anders dan die tussen een gekozen hoofd van het gemeentebestuur, de raad, en het college van B&W. Deze leden stellen het daarom bijzonder op prijs, indien de regering zich verder uitspreekt over de hier voorgestelde inperking van de delegatiemarge, met name in artikel 156 Gemeentewet, maar ook in de artikelen 165 en 178 Gemeentewet, nu het hier bepaald niet om een puur technische aanpassing gaat.

In artikel 168 Gemeentewet wordt het woord «opdragen» vervangen door het woord «machtigen». In het tweede lid van artikel 171 wordt gekozen voor de term «opgedragen» om duidelijk te maken dat het hier om een verplichting gaat voor de mandataris en niet slechts om een bevoegdheid. Is het nu zo dat een mandaatverlening door het college aan een wethouder zoals bedoeld in artikel 168 Gemeentewet – een situatie die veel voorkomt in de praktijk – niet tevens een opdracht bevat? Is nu voor het ontstaan van een mandaatsverhouding instemming nodig van de wethouder/mandataris en is dat mandaat nu meer een bevoegdheid dan een opdracht?

Aan de goedkeuringsgronden bedoeld in verband met het toezicht in de artikelen 83, tweede lid en 84, tweede lid Gemeentewet wordt die van het algemeen belang toegevoegd.

Geldt deze toetsingsgrond ook voor het toezicht van de gemeente(raad) op de deel gemeente(raad)? Is, indien dit het geval zou zijn, dan niet te gemakkelijk voorbijgegaan aan het verschil in relatie tussen het rijk en een zelfstandig bestuursorgaan enerzijds en die tussen twee territoriale overheden anderzijds?

Deze eerste relatie lijkt immers op dit punt voor de regering als rechtvaardiging te dienen voor de voorgestelde relatie tussen de gemeente en zijn commissies. Is overigens de toetsingsgrond algemeen belang zoals deze moet gaan functioneren bij deze binnengemeentelijke toezichtsrelaties, meer dan het gemeentelijk belang?

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten op dat in de memorie van toelichting wordt gesproken over een technische aanpassing van de Gemeentewet en een reparatie van enkele andere «onvolkomenheden». Bij twee punten hebben wij twijfels of hier sprake is van alleen maar een technische aanpassing dan wel een onvolkomenheid.

Het eerste punt betreft Artikel I lid I, waarin de raad de bevoegdheid tot schorsing van een besluit van een commissie (in dit geval de facto een deelraad) aan het college van B &W kan delegeren. De wijziging wordt beargumenteerd met de redenering dat in de praktijk de bevoegdheid tot schorsing van deelraadsbesluiten wordt gedelegeerd aan het college van B&W, dit in weerwil van artikel 10.43 Awb dat stelt dat het orgaan dat besluiten vernietigt ook besluiten moet schorsen.

Is dit in de verordeningen van Rotterdam en Amsterdam inderdaad zo geregeld? En zo ja, hoe verklaart de regering dat er in een gemeentelijke verordening een bepaling staat die strijdig is met de Awb?

Waarom zou vervolgens de gemeentewet aangepast moeten worden, om zo een uitzondering te maken, in plaats van de betreffende gemeentelijke verordeningen? Want inhoudelijk is er toch veel voor te zeggen dat het orgaan dat schorst ook vernietigt. Dat bevordert immers de coherentie tussen de afweging die in beide gevallen gemaakt moet worden. Welk argument heeft de regering om met deze wijziging deze uitzondering mogelijk te maken?

Het tweede punt betreft de artikelen 166 en 177 waarmee een ambtenaar van politie gemachtigd kan worden door het college (art. 166) of de burgemeester (art. 177) in zijn naam besluiten te nemen of andere handelingen te verrichten. In de huidige artikelen betreft deze machtiging alleen het uitvoeren van «zijn» besluiten, d.w.z. besluiten van B&W of burgemeester. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat deze wijziging nodig is omdat in het huidige artikel 177 machtiging van het feitelijk gestalte geven aan een noodbevel naar een letterlijke interpretatie niet mogelijk is. Kan de regering dit nog een uitgebreider toelichten. En waarom is er dan niet voor gekozen om in een wetswijziging deze uitzondering met name te noemen? Want is de interpretatie juist dat met de nu voorgestelde wetswijziging de machtiging tot het nemen van besluiten door de politieambtenaar een veel groter aantal andere onderwerpen kan betreffen, zoals het ? En zo ja welke zijn dat dan? Of is het zo dat deze wetswijziging materieel alleen betekent dat de uitsluitend de uitvoering van het noodbevel nu mogelijk is?

Betekent de wijziging van artikel 166 dat het college van B&W kan besluiten een politiemans te machtigen in zijn naam besluiten te nemen – of andere handelingen te verrichten – inzake alle bevoegdheden die het college heeft, zoals het dagelijks bestuur van de gemeente, het doen van raadsvoorstellen, het procederen in kort geding, het geven van door de raad verlangde inlichtingen enz.?

De voorzitter van de commissie,  
Witteveen

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen