

Vergaderjaar 2001–2002 Nr. 10b

**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)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 20 december 2001

#### **Inhoudsopgave**

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>2</b>	<b>Hoofdstuk 5 De burgemeester</b>	<b>53</b>
1.1 Algemeen	2	5.1 Versterking positie en nieuwe bevoegdheden	53
1.2 Het belang van dualisering voor de lokale democratie	3	5.2 De gedragscode	60
1.3 Structuur en cultuur	10		
<b>Hoofdstuk 2 Grondwettelijke aspecten</b>	<b>13</b>	<b>Hoofdstuk 6 De rekenkamer en de rekenkamerfunctie</b>	<b>60</b>
<b>Hoofdstuk 3 De raad</b>	<b>19</b>	<b>Hoofdstuk 7 De commissies</b>	<b>61</b>
3.1 De positie van de raad in het algemeen	19	7.1 Het commissiestelsel in gedualiseerde verhoudingen	61
3.2 Rechtsbescherming bij (niet) toelaten tot lid van de raad	24	7.2 Deelgemeenten	63
3.3 Versterking van de verordenende bevoegdheid	25	<b>Hoofdstuk 8 De ambtelijke organisatie</b>	<b>66</b>
3.4 Het recht van onderzoek	27	8.1 Het ambtelijk apparaat en een gedualiseerd stelsel	66
3.5 Versterking van de financiële functie	34	8.2 De raadsgriffier	67
3.6 Gedragscodes	38		
3.7 De indemniteitsprocedure	40	<b>Hoofdstuk 9 Financiële gevolgen</b>	<b>70</b>
3.8 Kaderstelling door de raad	41		
<b>Hoofdstuk 4 Het college van burgemeester en wethouders</b>	<b>42</b>	<b>Hoofdstuk 10 Inwerkingtreding</b>	<b>70</b>
4.1 De positie van de wethouder in het algemeen	42		
4.2 De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap	43		
4.3 Dualisering en overdracht van bestuursbevoegdheden	48		
4.4 De actieve inlichtingenplicht uit de artikelen 169, tweede lid en 180, tweede lid	50		
4.5 De aanwezigheid van wethouders in de raadsvergadering	52		
4.6 Versterking van het collegiaal bestuur	53		

## HOOFDSTUK 1 INLEIDING

### 1.1 Algemeen

#### *Algemene inhoudelijke aspecten*

Met genoeg constateer ik dat de meeste fracties met grote belangstelling hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Die belangstelling is terecht. Het gaat om een wetsvoorstel dat van grote betekenis is voor het feitelijk functioneren van het Nederlandse gemeentebestuur groot. Voor de waardering die door de leden van de PvdA-fractie is uitgesproken voor het voorstel ben ik erkentelijk. Dat laatste geldt ook voor het door deze leden geuite positieve oordeel over de gevolgde procedure. De snelle totstandkoming en parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel zou niet mogelijk zijn geweest zonder het gedegen voorwerk van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie. Het aanzienlijke en nog steeds groeiende draagvlak voor de met dit wetsvoorstel beoogde bestuurlijke vernieuwing is mede het gevolg van het grote aantal stimulerende en informatieve activiteiten dat met name in het kader van de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie is ondernomen. De door de leden van de PvdA-fractie geroemde website ([www.vernieuwingsimpuls.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.nl)) maakt daar inderdaad een belangrijk deel van uit.

Door de leden van de fractie van de VVD werd gewezen op de positieve impuls die van het wetsvoorstel zal uitgaan op de vitaliteit van de lokale democratie. Ook de leden van de CDA-fractie meenden dat de kern van het voorliggende wetsvoorstel, de ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap, tot een beter perspectief leidt voor verlevendiging van de gemeentepolitiek. Ik deel deze positieve verwachtingen over de effecten van het wetsvoorstel.

Ik voel me gesteund in de door de leden van enkele fracties, met name die van het CDA, uitgesproken zorg over de ontwikkeling van de lokale democratie. De tanende belangstelling bij de burgers voor de lokale politiek en de gebrekkige herkenbaarheid van het gemeentebestuur vormden voor de regering de belangrijkste redenen om, in lijn met de door de Staatscommissie uitgewerkte voorstellen, tot dualisering van het gemeentebestuur te besluiten en vervolgens tot verdere uitwerking over te gaan. De door de leden van de CDA-fractie gemaakte opmerkingen over het belang van behoud en versterking van de gemeentelijke beleidsvrijheid voor een revitalisering van de lokale democratie zijn belangwekkend. Dat geldt ook voor de door deze leden gesignaleerde spanning tussen de gemeentelijke beleidsvrijheid enerzijds en de toepassing van een radicaal toegepast gelijkheidsbeginsel anderzijds. Ik zou het toejuichen als dit spanningsveld, meer dan tot toe het geval is geweest, onderwerp wordt van een serieuze wetenschappelijke en maatschappelijke discussie. Een en ander neemt echter niet weg dat ook de door middel van dit wetsvoorstel te bewerkstelligen hervorming van het gemeentebestuur naar mijn verwachting een positief effect zal hebben op het functioneren van de lokale democratie in Nederland.

De leden van enkele fracties, ik noem met name die van PvdA en D66, vestigden echter ook de aandacht op in het publieke debat naar voren gebrachte bezwaren tegen het wetsvoorstel en het daaraan ten grondslag liggende streven. Ik neem deze bezwaren, die deels in meer gespecificeerde vorm terugkeren in het voorlopig verslag, buitengewoon serieus. In deze memorie van antwoord worden de bedoelde bezwaren dan ook uitvoerig en indringend door mij behandeld. Ik wijs er overigens op dat in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel door de Tweede Kamer en de daaraan voorafgaande advisering door de Raad van State zeer veel aspecten van het nieuwe stelsel al uitvoerig de revue zijn gepasseerd.

In deze memorie van antwoord vindt beantwoording van de door de leden van de diverse fracties gestelde vragen in beginsel plaats conform de in het voorlopig verslag gevolgde hoofdstukindeling. Omwille van de inhoudelijke samenhang van de beantwoording ben ik in enkele gevallen echter van die volgorde afgeweken.

## **1.2 Het belang van dualisering voor de lokale democratie**

### *De noodzaak van het wetsvoorstel*

De leden van de fractie van GroenLinks wezen op de discussie over de noodzaak van een cultuuromslag om de gemeentepolitiek nieuw leven in te blazen. Voor alles zijn dappere, mondige en eigenzinnige raadsleden nodig, die hun oren niet naar het college laten hangen, zo stelden deze leden niet ten onrechte. Hun in dat verband geponeerde stelling dat een dergelijke cultuuromslag weinig te maken heeft met dualisme of monisme, deel ik echter niet. Hoewel het inderdaad juist is dat ook nu al, onder het vigerende overwegend monistische stelsel, veel aan bestuurlijke vernieuwing wordt gedaan, wijs ik er met nadruk op dat een aantal even belangrijke als noodzakelijke modernisering niet tot stand kan komen binnen de huidige monistische structuur. Daarbij kan worden gedacht aan de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap, de invoering van een volwaardig onderzoeksrecht en de invoering van de onafhankelijke rekenkamer. Daarnaast bestaan er grote verschillen tussen gemeenten onderling ten aanzien van hun inzet op het vlak van de beoogde cultuuromslag. Het nu voorliggende wetsvoorstel schept de institutionele voorwaarden voor een blijvende cultuurverandering in alle gemeenten. Het voorgaande verklaart waarom ik de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of deze veranderingen nodig zijn, positief beantwoord.

In antwoord op de vraag van de leden van deze fractie of als gevolg van dit wetsvoorstel het gemeentebestuur inzichtelijker en transparanter zal worden, antwoord ik dat dit naar mijn verwachting het geval zal zijn. De voorgestelde wijzigingen van de structuur van het gemeentebestuur zullen leiden tot de eerder genoemde cultuuromslag, waardoor vervolgens de rollen van zowel de raad als het college aan duidelijkheid zullen winnen. Ook voor burgers en maatschappelijke organisaties zal het veel duidelijker worden dat het college formeel en materieel verantwoordelijk is voor de uitoefening van de meeste bestuursbevoegdheden, terwijl aan de andere kant de raad moet worden aangesproken als het om controle en kaderstelling gaat. In de nieuwe rolverdeling tussen college en raad is het voor de burgerij ook van belang dat de raad de ruimte krijgt, zowel qua tijd als door zijn grotere distantie ten opzichte van het college, zijn eigen agenda te bepalen.

De aanname van de leden van de GroenLinks-fractie dat het college technocratischer zou worden en verambtelijken, hetgeen – zo suggererden deze leden – zou bijdragen aan een verzwakking van het politieke profiel van het gemeentebestuur, verbaast mij. Ik verwacht juist dat als gevolg van de door middel van dit wetsvoorstel te bewerkstelligen rolverduidelijking het politieke profiel van elk van de gemeentelijke bestuursorganen afzonderlijk en daardoor ook van het gemeentebestuur als geheel, scherper zal worden. In veel opzichten zal het college juist politieker worden. Ik wijs daarbij met name op de verminderde binding van de collegefracties aan het college en zijn beleid, waardoor het college van te voren minder verzekerd zal zijn van vanzelfsprekende raadsmeerderheden. Het college zal moeten leren met wisselende meerderheden te opereren. Ook de meer zelfstandige en intensievere invulling die de raad naar verwachting straks zal geven aan zijn kaderstellende en controle-

rende functie, wijst erop dat een zekere politisering van de verhouding tussen raad en college in de rede ligt.

#### *De vormgeving van het wetgevingstraject*

De leden van de PvdA-fractie stelden dat er te weinig met het nieuwe stelsel is geëxperimenteerd om voldoende gezaghebbend op tal van belangrijke vragen met betrekking tot de effecten van de voorgestelde wettelijke regeling antwoord te kunnen geven. In dat verband vroegen deze leden of ik bereid ben om, ondanks het late tijdstip, voor een andere wetgevingsstrategie te kiezen. Daarbij dachten de leden van deze fractie aan een gefaseerde invoering. Eerst zou in bepaalde gemeenten ervaring kunnen worden opgedaan en vervolgens – na een grondige evaluatie – zou kunnen worden besloten tot invoering van een verbeterd dualistisch regime voor alle gemeenten of bepaalde categorieën van gemeenten. Deze aanpak heeft ook als voordeel – zo redeneren deze leden – dat dan eerst de grondwetswijziging haar beslag kan krijgen die nodig is voor een aanpassing van de Gemeentewet ten aanzien van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester. Dit voorzitterschap past namelijk niet in het dualistische stelsel, aldus deze leden.

Onder auspiciën van de Staatscommissie is uitvoerig onderzoek verricht naar het feitelijk functioneren van gemeenten en over de waarschijnlijke gevolgen van bepaalde dualiserende maatregelen op dat feitelijk functioneren. Mede op basis van deze onderzoeksresultaten heeft de Staatscommissie zorgvuldige afwegingen gemaakt; afwegingen, die uitvoerig zijn uitgewerkt in haar rapport. De bedoelde afwegingen zijn over het algemeen soms met enkele nuancerings – door de regering gevolgd en hebben geleid tot dit wetsvoorstel. Ik wijs er verder op dat onder andere in het kader van de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie de afgelopen maanden veel praktische ervaring is opgedaan met dualiserende maatregelen. Ik zie geen aanleiding om thans de gevolgde wetgevingsstrategie ter discussie te stellen. Voorts wijs ik erop dat steeds brede steun heeft bestaan voor de integrale benadering die met de instelling van de Staatscommissie is nagestreefd. Die integrale benadering houdt overigens niet in dat het nieuwe formele stelsel in één keer wordt ingevoerd. In de eerste plaats voorziet het wetsvoorstel in een gedifferentieerd invoeringsregime (zie hiervoor de artikelen V tot en met VIII). Verder wijs ik erop dat de beoogde overheveling van een groot aantal bestuursbevoegdheden in medebewind haar beslag krijgt door middel van een afzonderlijke regeling: het nog in te dienen wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden. Tenslotte vestig ik de aandacht erop dat de uitvoering en het functioneren van het nieuwe stelsel ten behoeve van de evaluatie van het nieuwe wettelijke stelsel, die uiterlijk 1 januari 2005 aan de Staten-Generaal zal worden toegezonden (artikel Xa), aandachtig zullen worden gevolgd.

#### *Uniformiteit en differentiatie*

De leden van de PvdA-fractie gingen uitvoerig in op de zinvolheid en haalbaarheid in de kleinere gemeenten (minder dan 30 000 inwoners). Onder verwijzing naar het advies van de Raad van State op dit punt stelden deze leden dat de menskracht lijkt te ontbreken voor werkelijk dualistisch bestuur. In dat verband vroegen zij in hoeverre het aanzoeken van wethouders van buiten de gemeente dit probleem zou kunnen verhelpen, waarbij echter de kanttekening werd geplaatst dat het dergelijke wethouders wellicht te zeer zou ontbreken aan lokale bindingen. De leden van de PvdA-fractie bepleitten de invoering van de mogelijkheid van een ander regime voor kleine dan voor grote gemeenten. Deze leden vroegen zich af waarom de Thorbeckiaanse eis van uniforme regelgeving voor de organisatie van het openbaar bestuur zover

zou moeten worden doorgevoerd dat voor in wezen ongelijksoortige eenheden dezelfde wettelijke regels zouden moeten gelden, terwijl bovendien te voorzien is dat dit grote problemen gaat opleveren. Graag ontvingen de leden van de fractie van de PvdA een nadere toelichting op mijn opvatting dat een regime van keuzemogelijkheden, zoals bepleit door de Raad van State, niet past binnen onze bestuurlijke tradities. Is hier geen sprake van een cirkelredenering, omdat op het moment van de invoering van de dualisering juist een cultuuromslag plaatsvindt en nieuwe bestuurlijke tradities worden gevestigd, zo vroegen deze leden? Invoering van een dualistisch stelsel ook in de relatief kleine gemeenten acht ik zinvol en haalbaar. De door de Staatscommissie gepleegde probleemanalyse, die is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, is op kleinere gemeenten evenzeer van toepassing als op grotere gemeenten. Uiteraard deden zich wel degelijk verschillen voor in de mate en de gedaante waarin de bedoelde problemen zich in de gemeenten voordeden. Die verschillen hingen echter vooral samen met de aanwezige culturele diversiteit bij de onderzochte gemeenten en niet met de gemeentegrootte. Binnen het formele dualistische stelsel is, net als in het huidige gemeentewettelijke systeem, voldoende ruimte voor een gedifferentieerde invulling aanwezig om tegemoet te komen aan eventuele specifieke wensen en behoeften van gemeenten van uiteenlopende omvang. Ik wijs in dat verband op bijvoorbeeld de mogelijkheden die er zijn om niet-raadsleden te benoemen tot wethouder, om het commissiestelsel naar eigen inzichten vorm te geven; verder denk ik aan de mogelijkheid deelgemeenten in te stellen, en de uiteenlopende invulling die denkbaar is ten aanzien van de raadsgriffier. Ook als het gaat om de mate waarin en de wijze waarop de raad gebruik maakt van zijn onderzoeksrecht, zijn recht op ambtelijke bijstand en zijn andere bevoegdheden, is te voorzien dat zich een gevarieerde praktijk zal ontwikkelen. De bedoelde regelgeving biedt ten aanzien van haar praktische toepassing voldoende ruimte om tegemoet te komen aan de verschillen tussen gemeenten op grond van uiteenlopende schaalgrootte of anderszins. Ik voorzie – anders dan de leden van de genoemde fractie – dan ook geen problemen (en zeker geen grote) bij de invoering van het nieuwe stelsel. Mede in het kader van de al genoemde Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie is de afgelopen anderhalf jaar in veel gemeenten bovendien hard gewerkt aan de voorbereiding van de dualisering van het gemeentebestuur. Het door middel van dit wetsvoorstel gecreëerde bestuurlijke regime gaat echter ten aanzien van de wezenskenmerken van het gemeentebestuur wel uit van een uniform stelsel. Dat wil zeggen dat niet is gekozen voor de door de leden van de PvdA-fractie bepleite veel verdergaande differentiatie van het formele stelsel. Deze keuze is niet alleen ingegeven door respect voor een anderhalf eeuw oude traditie, zoals deze leden veronderstellen, maar ook en vooral door het inzicht dat enerzijds de in het voorgaande aangeduide minder verregaande differentiatie voldoende is om te voorzien in de verschillen tussen gemeenten en anderzijds omdat is gebleken dat ook in kleinere gemeenten dualisering gewenst is. De met de dualisering beoogde omslag in de gemeentelijke politiek-bestuurlijke cultuur kan alleen plaatsvinden als ook de formele structuur fundamenteel wordt vernieuwd.

#### *Herkenbaarheid van de lokale politiek en de participatie van burgers*

Bij de leden van de fracties van GroenLinks en D66 bestond twijfel over de aan de voorgenomen dualisering toegedachte positieve gevolgen voor de herkenbaarheid van de lokale politiek bij de burgers. De leden van de eerstgenoemde fractie vreesden voor meer onduidelijkheid, omdat als gevolg van uiteenlopende standpunten van een bepaalde raadsfractie en een of meer geestverwante wethouders de kiezers niet meer weten welk standpunt dat van de desbetreffende politieke partij is. De leden van de

D66-fractie baseerden hun twijfels op de overwegende interesse van de meeste burgers voor concrete aangelegenheden, waardoor vooral de standpunten van de collegeleden relevant zouden zijn en niet langer die van de primair op de hoofdlijnen gerichte raad.

Zoals ik in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (blz. 23–24) heb uiteengezet, verwacht ik dat de als gevolg van het voorstel optredende verduidelijking van de rollen van college en raad zal leiden tot een grotere herkenbaarheid van beide organen bij de burgers. Door de thans bestaande institutionele en functionele verwevenheid van de twee organen, bestaat bij burgers het beeld van één verklonterd gemeentebestuur. Omdat binnen dat gemeentebestuur in de bestuurlijke praktijk van alle dag het college domineert, is de rol van de raad goeddeels onzichtbaar. Als gevolg van de met dit wetsvoorstel beoogde rolverduidelijking acht ik het aannemelijk dat de eigen rol van de raad herkenbaarder wordt. Ik verwacht dat, als het gaat om de invulling van zijn controlerende en kaderstellende functie, de raad vaker als één geheel zal opereren. Ook zal de raad in het gedualiseerde stelsel veel meer dan nu het geval is, zelfstandig – dus onafhankelijk van het college – zijn eigen agenda bepalen. Dat betekent ook dat naar mijn verwachting de raad en het college vaker verschillende prioriteiten zullen hebben. Ook is het aannemelijk dat uiteenlopende standpunten van raadsfracties en wethouders van eenzelfde politieke groepering, straks minder uitzonderlijk zullen zijn dan vandaag de dag. Dit alles past in de eerder genoemde, meer duidelijke rolverdeling tussen college en raad.

Ik zie overigens niet in waarom meningsverschillen tussen raadsleden en geestverwante wethouders tot meer onduidelijkheid bij de kiezers zouden moeten leiden; de burgers kiezen immers de leden van de raad, niet de wethouders. Ik deel niet zonder meer de opvatting van de leden van de D66-fractie dat als gevolg van de nieuwe verdeling van bevoegdheden de burgers niet langer geïnteresseerd zouden zijn in het optreden van raadsleden. In de eerste plaats zijn burgers in bepaalde gevallen wel degelijk geïnteresseerd zijn in de hoofdlijnen van beleid; bestemmingsplanprocedures kunnen soms de gemoederen sterk bezig houden. Bovendien gaat de opvatting van de leden van deze fractie er kennelijk vanuit dat raadsleden straks niet meer betrokken zijn bij de uitoefening van de meeste bestuursbevoegdheden. Dit misverstand komt kennelijk voort uit het feit in het gedualiseerde stelsel ten aanzien van de uitoefening van veel bestuursbevoegdheden niet langer de raad maar het college het orgaan is dat formeel bevoegd is tot het nemen van besluiten. Deze formele bevoegdheidstoedeling aan het college neemt echter niet weg dat de raad wel degelijk betrokken kan zijn bij de uitoefening van bestuursbevoegdheden. Zeker als het omstrede aangelegenheden betreft (en die trekken de meeste aandacht), kunnen individuele raadsleden en ook de raad als geheel door middel van hun controlerende en kaderstellende functie –zonder af te doen aan de uiteindelijke verantwoordelijkheid van het college terzake – corrigerend optreden. Op die manier zijn zij juist heel goed in staat om herkenbaar en zelfstandig op te treden. Burgers kunnen raadsleden daarop aanspreken, terwijl omgekeerd raadsleden ook in hun hoedanigheid van controleur en kadersteller op die manier goed herkenbaar zijn voor de burgers.

Het lid van de OSF-fractie vroeg zich af of de problematiek waarop het wetsvoorstel zich richt, met name de kloof tussen burger en gemeentepolitiek, mede is terug te voeren op het grote aantal gemeentelijke herindelingen dat recent heeft plaatsgevonden.

Mijn oordeel is dat de bedoelde kloof losstaat van het gevoerde herindelingsbeleid. Het is niet mijn waarneming dat in recent heringedeelde gemeenten de afstand tussen burger en bestuur per definitie groter is dan in andere gemeenten.



### *Gespreide verkiezingen*

Door het lid van de OSF-fractie werd gewezen op de mogelijkheid van gespreide verkiezingen om de betrokkenheid van inwoners bij de gemeentepolitiek te vergroten. In het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie is deze mogelijkheid echter reeds gemotiveerd afgewezen.<sup>1</sup> In dit wetsvoorstel is daarom geen uitwerking gegeven aan een dergelijk voorstel.

### *Afsplitsingen van bestaande raadsfracties*

De leden van de GroenLinks-fractie merkten op dat het bekend is dat er nogal eens onsmakelijke discussies ontstaan als er tijdens de raadsperiode afsplitsingen ontstaan waardoor het aantal in de raad vertegenwoordigde groeperingen toeneemt en beoordeeld moet worden of deze nieuwe groeperingen ook recht hebben op fractie-ondersteuning en vroegen naar mijn mening hierover.

Ik ben van oordeel dat indien tijdens de zittingstermijn van de raad blijkt dat binnen een raadsfractie onoverkomelijke meningsverschillen ontstaan, er de mogelijkheid moet bestaan dat één of enkele leden zich van de fractie afsplitsen en een nieuwe fractie vormen. Deze nieuwgevormde (eenmans-)fractie dient naar mijn mening op dezelfde voet als de andere fracties ondersteuning te krijgen, met dien verstande dat bijvoorbeeld bepaald kan worden dat de (financiële tegemoetkoming voor de) ondersteuning van de twee afgesplitste fracties tezamen niet groter is dan de ondersteuning die de totale fractie vóór de afsplitsing ontving. Een parallel kan hier overigens worden getrokken met de Wet subsidiëring politieke partijen. Op grond van deze wet komt de politieke partij van een fractie in de Tweede Kamer of Eerste Kamer die is afgesplitst van een andere fractie, ook voor een subsidie op basis van deze wet in aanmerking (artikel 15 Wet subsidiëring politieke partijen).

### *Positie politieke partijen*

De leden van de fractie van GroenLinks betwijfelden of de moeizame, door de Staatscommissie als hoofdprobleem van het lokaal bestuur gepercipieerde positie van politieke partijen zal verbeteren als gevolg van de dualisering van het gemeentebestuur. De leden van de fracties van de SGP en van de ChristenUnie hadden twijfels over het positieve effect van de voorgestelde dualisering van het gemeentebestuur op de politieke participatie door de bevolking. Zij vroegen aan te geven welke elementen uit het wetsvoorstel naar verwachting zullen bijdragen aan de oplossing van de problematiek van de politieke partijen. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom ik geen discussie entameer over de verhouding tussen regering en parlement, omdat die verhouding veel wezenlijker is voor de opvattingen van de burgers over «de politiek».

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gelijk als zij opmerken dat het vooral de Staatscommissie was die de lastige positie van politieke partijen als een van de hoofdproblemen van het lokaal bestuur heeft gepercipieerd. In het kabinetsstandpunt heeft het kabinet deze perceptie enigszins genuanceerd en op die manier enige afstand genomen van de probleem-analyse van de Staatscommissie. De problematiek van de politieke partijen is veel complexer dan de Staatscommissie blijkens haar analyse en gesuggereerde oplossingsrichting lijkt te veronderstellen. Hoewel het kabinet van de voorgestelde dualisering een belangrijke bijdrage verwacht om de herkenbaarheid van de lokale politiek te vergroten, wil hij niet zo ver gaan ook te verwachten dat dualisering een direct positief effect op de positie van politieke partijen zal hebben. Dualisering schept echter wel de voorwaarden voor een beter functioneren van de politieke partijen op lokaal niveau. Door de duidelijker rollen van raad en college zal namelijk

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999–2000, 26 800 VI, nr. 42, blz. 37–38.

ook de gemeentepolitiek als geheel aan herkenbaarheid winnen. Politieke partijen zullen echter bij zichzelf te rade moeten gaan over de wijze waarop zij in een gedualiseerd stelsel opnieuw zinvol invulling kunnen geven aan hun functie.

Uit het voorgaande volgt ook dat ik het, in het kader van de dualisering van het *gemeentebestuur*, niet opportuun acht een discussie te entameren over de verhouding tussen regering en parlement. Overigens lijkt mij het aanzwengelen van een dergelijke discussie een taak voor het parlement.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie aan te geven hoe de wettelijke zorgplicht van de burgemeester ten aanzien van de participatie van burgers zich verhoudt tot de taken en verantwoordelijkheden van politieke partijen op dat vlak, luidt mijn antwoord dat hier sprake is van elkaar over en weer aanvullende verantwoordelijkheden.

De zorgplicht van de burgemeester betreft overigens niet zozeer de inhoudelijke aspecten van de burgerparticipatie, als wel de procedurele kant ervan. De inhoudelijke kant is – daar waar het de inzet van het gemeentebestuur betreft – doorgaans een eerste verantwoordelijkheid van het college en met name de meest betrokken portefeuillehouder. De inhoudelijke inzet van de lokale samenleving bij de meer directe, op finale besluitvorming gerichte participatieprocedures (referendum en burgerinitiatief) is in de eerste plaats een zaak van de individuele burgers, hoewel ook politieke partijen hier een rol kunnen spelen. Betreft het minder directe procedures die bovendien met name betrekking hebben op de eerdere fases van het proces van beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld inspraak en interactieve beleidsvorming, dan spelen – in mijn beleving belangengroeperingen en soms ook politieke partijen vaak een grote rol.

#### *Werking van het dualistische stelsel op nationaal niveau*

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af in hoeverre het landelijke duale systeem de door de Staatscommissie gewenste kenmerken op het vlak van ontvlechting bezit. Deze leden vroegen verder of het Haagse besluitvormingsproces transparant is en of het parlement in een vrije positie staat ten opzichte van het kabinet. Ook waren de leden van de GroenLinks-fractie geïnteresseerd in mijn opvatting over de juistheid van de stelling dat kamerleden, net als raadsleden, onder hun glazen stolp vandaan moeten kruipen en volksvertegenwoordigers in de ware zin dienen te zijn. De leden van de D66-fractie stelden dat de landelijke politiek in de praktijk monistischer is dan qua structuur de bedoeling is en vroegen zich af waarom dat op gemeentelijk niveau anders zou zijn.

Het landelijke systeem kenmerkt zich door de aanwezigheid van een formele structuur die in overwegende mate dualistisch is. Die formele structuur vertoont een sterke overeenkomst met het door de Staatscommissie voorgestelde en door de regering in het nu voorliggende wetsvoorstel overgenomen model. Als het op de feitelijke werking van het landelijke systeem aankomt, acht ik het Haagse besluitvormingsproces behoorlijk transparant en is het mijn indruk dat het parlement, ook de fracties met geestverwanten in de regerende coalitie, zich onafhankelijk opstelt ten opzichte van de regering. Ook als het onderwerpen betreft, waarover in het regeerakkoord afspraken zijn opgenomen, is het niet ongebruikelijk dat ook vanuit regeringsfracties kritische geluiden klinken over beleidsvoornemens en over het gevoerde beleid. Dit alles neemt echter niet weg dat de stelling dat het landelijke systeem in de praktijk monistischer werkt dan de structuur doet vermoeden, niet van juistheid is ontbloot. Even juist is echter mijn constatering dat het landelijke systeem in de praktijk altijd nog veel dualistischer werkt dan zelfs de in de praktijk meest gedualiseerde gemeentebesturen. De binding van de collegefracties in de raad aan het college is – mede als gevolg van de formele



vervlechting van raad en college – veel groter dan die tussen kabinet en coalitiefracties in de Tweede Kamer. Wanneer na 7 maart 2002 als gevolg van de nu voorgestelde formele dualisering het nu bestaande overwegend monistische systeem wordt omgevormd tot een veel dualistischer stelsel, beschouw ik dat als een grote stap vooruit. Wanneer in de praktijk in een enkele gemeente het formeel gedualiseerde bestuursstelsel toch nog wat monistische trekjes behoudt, dan neem ik dat op de koop toe.

De mening van de leden van de GroenLinks-fractie dat parlementaire politiek geen steriel proces is, maar een vorm van politieke machtsstrijd om gewenste doelen te bereiken, is mij te ongenueerd. Dat geldt evenzeer voor hun opvatting dat de staatsrechtelijke scheiding tussen besturen en controleren politiek optisch bedrog zou zijn, omdat politieke partijen die zowel in de regering als het parlement zijn vertegenwoordigd, op twee fronten strijden en proberen door middel van het aanbrengen van samenhang daartussen hun politieke gelijk te halen. De visie van deze leden legt te eenzijdig de nadruk op het belang dat politici zouden toekennen aan het bereiken van hun politieke doelen. Zonder te willen ontkennen dat een dergelijk streven naar doelbereiking belangrijk is in het politieke bedrijf, benadruk ik dat de uitoefening van een effectieve controle van de Staten-Generaal op het regeringsbeleid ook een zelfstandig doel is van de afzonderlijke leden van de Staten-Generaal en de in beide kamers van dit gremium vertegenwoordigde fracties. In het voorgaande heb ik al uiteengezet dat dit ook voor regeringsfracties geldt.

#### *Een «witte» discussie?*

De leden van de fractie van GroenLinks merkten op dat de discussie over bestuurlijke vernieuwing en dualisering kan worden gekenschetst als een «witte» discussie. Die opmerking bracht de leden van de genoemde fractie tot de vraag of ik het belang en de noodzaak van een «verkleuring» van de discussie en de besluitvorming over dit onderwerp erken en op welke wijze die erkenning vervolgens vorm en inhoud moet krijgen. De opmerking dat er sprake is van een «witte» discussie, kan ik niet goed plaatsen. Het belang van de met dit wetsvoorstel nagestreefde doelen gaat allen in Nederland aan, ongeacht hun etnische achtergrond. In die zin is er sprake van een kleurenblinde discussie.

#### *Samenstelling Staatscommissie*

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of ik hun opvatting deel dat het merkwaardig is dat de Staatscommissie bestond uit maar liefst vijf burgemeesters, terwijl geen der leden kon bogen op een grondige, actuele ervaring als raadslid. Deze leden opperden vervolgens dat deze samenstelling wellicht een reden zou zijn voor de forse kritiek die – blijkens een enquête van Binnenlands Bestuur (14 januari 2000) – is geuit door raadsleden op bepaalde voorstellen van de Staatscommissie. De leden van de GroenLinks informeerden naar mijn bereidheid om bij vervolgotrajecten waarbij lokale politici worden ingeschakeld, ook nadrukkelijk raadsleden in te schakelen. Bij de samenstelling van de Staatscommissie is vooral naar de kwaliteit van de afzonderlijke leden gekeken en veel minder naar hun functionele achtergrond. Als ik de kwaliteit van het rapport van de Staatscommissie in ogenschouw neem, lijkt me dat een terechte keuze. De kritiek van de raadsleden op bepaalde voorstellen van de Staatscommissie beschouw ik als een momentopname. Mijn indruk is dat de afgelopen anderhalf jaar de steun voor de dualiseringsvoorstellen bij raadsleden flink is toegenomen. Bij daarvoor in aanmerking komende vervolgotrajecten, bijvoorbeeld de begeleidingscommissie van de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, zijn ook raadsleden betrokken.

Naar aanleiding van een daartoe strekkend verzoek van de leden van de D66-fractie spreek ik de verwachting uit dat het nieuwe stelsel de raad voldoende instrumenten verschaft om zijn controlerende functie adequaat te kunnen vervullen. De raad krijgt namelijk de beschikking over de volgende nieuwe of aangescherpte controlerende bevoegdheden.

1. De inlichtingenplicht van het college en de burgemeester wordt aangevuld met een actieve inlichtingenplicht (artikelen 169, tweede lid, en 180, tweede lid). Deze komt uitgebreider aan de orde in paragraaf 3.2.
2. Het mondeling en schriftelijk vragenrecht van ieder raadslid wordt wettelijk verankerd (artikel 155, eerste lid).
3. Het recht van interpellatie wordt wettelijk verankerd (artikel 155, tweede lid).
4. Er wordt een recht van onderzoek ingevoerd (artikelen 155a tot en met 155f).
5. Gedragscodes voor wethouders en de burgemeester worden verplicht (artikelen 41c, tweede lid en 69, tweede lid).
6. Elke gemeente wordt verplicht om, eventueel in samenwerking met andere gemeenten, een rekenkamer of rekenkamerfunctie in te stellen (hoofdstukken IVa en XIa).
7. De accountantscontrole op de jaarrekening wordt verscherpt (artikel 213, derde lid).
8. Het college wordt verplicht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur te (laten) verrichten volgens door de raad te stellen regels (artikel 213a, eerste lid).

De uitoefening van deze bevoegdheden wordt vergemakkelijkt door de invoering van een recht op ambtelijk bijstand (artikel 33, eerste lid), een recht op fractie-ondersteuning (artikel 33, tweede lid) en de invoering van de raadsgriffier (artikelen 100 en 107 tot en met 107e). Ook de ontvlechting van de posities van raad en college zal kunnen bijdragen aan een meer effectief gebruik door de raad van zijn controlerende bevoegdheden. De grotere distantie van de raad ten opzichte van het college en zijn leden leidt namelijk tot een verhoging van het kritisch bewustzijn van de raad en een verlaging van de drempels om eventuele kritiek om te zetten in een passend gebruik van de eerder genoemde instrumenten. Voor een verdere beschouwing over de controlerende functie van de raad verwijst ik naar de paragrafen 4.3 tot en met 4.5 van de memorie van toelichting.<sup>1</sup>

De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of het voorgestelde artikel 155, eerste lid, (mondeling en schriftelijk vragenrecht) betekent dat er mondelinge vragen in een raadsvergadering gesteld moeten kunnen worden over onderwerpen die niet geagendeerd staan, beantwoord ik bevestigend. Gemeenteraden zijn op grond van dit artikel niet verplicht om nadere regels over het mondelinge vragenrecht te stellen. Een nadere uitwerking van dit recht in het reglement van orde van de raad ligt echter wel voor de hand. In het modelreglement van orde voor de raad in een dualistisch stelsel dat thans wordt ontwikkeld in samenwerking met de VNG, wordt daarom voorzien in een regeling hieromtrent. Gekozen is hierbij voor de instelling van een vragenuur bijvoorbeeld bij de aanvang van de vergadering.

### **1.3 Structuur en cultuur**

#### *Interactieve beleidsvorming*

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe ik de relatie tussen interactief beleid en de dualisering percipieer. Daarbij overwogen zij dat de duali-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 751, nr. 3, blz. 33–38, 42–43, 45–46, 66–72.

sering de raadsleden wel eens op afstand kan plaatsnemen van de interacties tussen de overheid en organisaties en burgers, omdat de raad zich vooral bezig gaat houden met kaderstelling en toezicht. Deze leden vroegen hoe dan invulling kan worden gegeven aan de vertegenwoordigende functie tussen die twee fasen in. Verder informeerden de leden van de fractie van de PvdA naar het bestaan van verschillen zijn tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten op dit gebied.

Interactieve beleidsvorming is getuige een recente enquête uitgevoerd door *Binnenlands Bestuur hét* modewoord in gemeenten. Veel raden en raadsleden geven echter aan dat zij zich soms gepasseerd voelen doordat het college of de ambtenaren in overleg met burgers en organisaties al tot besluitvorming zijn gekomen. De uitkomst van het proces komt dan nog in de raad, maar het is dan erg moeilijk om, indien gewenst, nog af te wijken. De dualiseringsoperatie biedt aanknopingspunten voor een duidelijker rolverdeling ook op het vlak van interactieve beleidsvorming. De raad is, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerkten, het vertegenwoordigend, kaderstellend en controlerend orgaan, terwijl het college verantwoordelijk is voor het bestuur en de uitvoering. Dit impliceert echter niet dat het college geheel zelfstandig interactieve beleidsprocessen kan opzetten. In die gevallen waar de aandacht primair uitgaat naar de uitoefening van een bij het college berustende (bestuurs)-bevoegdheid, kan de raad het college oproepen gebruik te maken van interactieve beleidsprocessen. Het is essentieel dat de raad bij het begin van dit proces een inbreng heeft, opdat hij niet achteraf wordt overvallen met resultaten. Dit betekent dat de raad in ieder geval procesmatige kaders en vaak ook inhoudelijke en budgettaire kaders kan aangeven. Achteraf kan de raad het resultaat en het college beoordelen op basis van die kaders. In de periode daartussen kan de raad vanuit zijn vertegenwoordigende en controlerende functie toezien op de interacties tussen het college en de burgers. Met gebruikmaking van de ervaringen die raadsleden daar opdoen en de eventuele tussentijdse terugkoppeling vanuit het college kan vervolgens effectief controle worden uitgeoefend. Deze opstelling van de raad wordt door driekwart van de raadsleden uit het Project duale gemeenten ondersteund.<sup>1</sup> De raad kan echter ook zelf ten behoeve van de invulling van zijn kaderstellende functie of om zijn vertegenwoordigende functie inhoud te geven, een interactief proces starten. Dergelijke processen zullen, vanwege de specifieke aard van de bevoegdheden van de raad, niet zo zeer op besluitvorming in concrete gevallen zijn gericht, maar meer op globale beleidsvorming of agendering. Omwille van een heldere rolverdeling tussen raad en college in de perceptie van de betrokken burgers en maatschappelijke organisaties dient interferentie met door het college gestarte interactieve beleidsprocessen echter te worden vermeden.

Tot nu toe is niet gebleken dat er ten aanzien van de invulling van interactieve beleidsprocessen significante verschillen bestaan tussen gemeenten als gevolg van de omvang. Volgens onderzoek van de Universiteit Twente in opdracht van de Staatscommissie<sup>2</sup> is het veeleer de cultuur in gemeenten die bepalend is voor de werkwijze van het bestuur. Ik zal overigens in de loop van 2003 in het kader van de Vernieuwingsimpuls en in samenwerking met het Expertisebureau Innovatieve Besluitvorming en diverse auteurs een handreiking interactief beleid en de rol van de raad uitbrengen.

### *Ervaring met dualisering*

De leden van de PvdA-fractie waren geïnteresseerd in een overzicht van vormen van dualisering die in de praktijk reeds zijn ontstaan, en in de ervaringen die daarmee zijn opgedaan. Ook vroegen zij in hoeverre deze reëel bestaande vormen binnen de huidige Gemeentewet zijn toegestaan.

<sup>1</sup> Interactief bestuur en de lokale representatieve democratie: enige tussentijdse resultaten uit een onderzoek in 18 gemeenten, [www.vernieuwingsimpuls.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.nl).

<sup>2</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Dualisme en lokale democratie, onderzoeksbijlage, Alphen aan den Rijn 2000.

Tevens informeerden de leden van deze fractie in welke gemeenten de cultuuromslag al is aangeslagen en in welke niet.

Er zijn allerlei vormen van dualisering die in de praktijk reeds ingang hebben gevonden. Hoewel ik uit de vraag van de leden van de PvdA-fractie afleid dat het hen met name om structuurmaatregelen te doen is, is in de praktijk de overgang met maatregelen gericht op verandering van de cultuur, vloeiend. Ook hieruit blijkt dat er een onlosmakelijke samenhang tussen structuur- en cultuurverandering is.

Vorm van dualisering	Ervaringen
Delegatie van bestuursbevoegdheden (v, attributie voorzover gemeentewettelijke bevoegdheden betreft) <sup>1</sup>	De omvang van de delegatie varieert fors per gemeente. Raden van sommige gemeenten hebben weinig overgedragen, terwijl andere veel van dit soort bevoegdheden hebben gedelegeerd aan het college. Dit laatste leidt tot een andere tijdsbesteding en onderwerpkeuze van raadsleden.
Raadslid voorzitter raadscommissie (v)	Medio 2001 was dit in 20% van de gemeenten het geval. De ervaring leert dat deze figuur goed werkt vooral vanwege de eenduidige rol van de wethouder. Naar verwachting hebben inmiddels diverse gemeenten, anticiperend op het wetsvoorstel, het voorzitterschap overgedragen aan een raadslid.
Wethouder bezoekt geen fractievergaderingen	Vanwege het nog bestaande raadslidmaatschap van de wethouder heeft deze praktijk nog nauwelijks ingang gevonden. In de dualistisch functionerende Amsterdamse stadsdeelbesturen wordt wel meer afstand gecreëerd tussen dagelijks bestuurders en verwante fracties.
Agendacommissie/seniorenconvent	In steeds meer gemeenten gaat een dergelijke commissie straks de eigen raadsagenda bepalen. Hierdoor wordt bevorderd dat niet de conceptagenda van het college maatgevend is voor de raads- en raadscommissievergaderingen.
Raadsprogramma/beleidsagenda	Dit middel wordt door een toenemend aantal gemeenteraden ingezet om duidelijk te maken welke onderwerpen voor hen belangrijk zijn voor het desbetreffende jaar. Een dergelijke beleidsagenda kan ook functioneren als een soort voorraadagenda om de controlerende functie te ondersteunen.
Rekenkamer of rekenkamerfunctie (v)	Verschillende gemeenten hebben voor één van beide vormen gekozen. Van de grotere gemeenten is bekend dat vele een commissie hebben ingesteld, die soms mede uit externen bestaat, die zich bezig houdt met doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur. Steeds meer gemeenten zijn als gevolg van het wetsvoorstel bezig iets dergelijks vorm te geven.
Drempelloze rechten voor raadslid (v)	In 25 tot 30% van de gemeenten bestonden medio 2001 nog drempels voor de indiening van bijvoorbeeld een initiatief of amendement. Verschillende gemeenten hebben anticiperend op dit wetsvoorstel de drempels geschrapt.
Ambtelijke ondersteuning en fractieondersteuning (v)	Raden hebben dit recht nu ook (zie artikel 103, eerste lid, alsmede door middel van uitoefening van het budgetrecht) maar maken er in de praktijk, getuige onderzoek in opdracht van de Staatscommissie, weinig gebruik van.
Budget voor eigen onderzoek (contra-expertise)	De raad heeft het budgetrecht maar reserveert nu alleen in hoogst uitzonderlijke gevallen eigen budget voor onderzoek. In gedualiseerde verhoudingen waar de actief invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende functie, zal dit veranderen. Verschillende gemeenten hebben in de begroting voor volgend jaar een dergelijk budget opgenomen.

<sup>1</sup> Hier is voorbij gegaan aan de formeel-juridische verschillen tussen attributie en delegatie.

In de onderstaande tabel is een niet-uitputtend overzicht opgenomen van in de gemeentelijke praktijk beproefde dualiseringsmaatregelen. Bij dit overzicht is de opmerking op zijn plaats dat de vormen waarmee ervaring is opgedaan, alle binnen het huidige stelsel mogelijk zijn, omdat gemeenten op dit moment vanzelfsprekend niet buiten de wet kunnen treden. De meer fundamentele elementen, zoals het ontkoppelen van wethouderschap en raadslidmaatschap, kunnen nu echter nog niet worden ingevoerd. Wel worden verschillende vormen die soms nu al

worden ingezet in het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur, verplicht gesteld (als dit het geval is wordt in het overzicht een (v) vermeld).

In veel gemeenten wordt al langere tijd geëxperimenteerd met onder meer deze vormen van dualisering. Ook in het kader van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie zijn in het Project duale gemeenten en de vernieuwingsnetwerken ervaringen opgedaan met een aantal van deze onderwerpen. Deze hebben mede als basis gefungeerd voor de rechterkolom in bovenstaande tabel.

In het kader van het Project duale gemeenten is verder een aantal criteria aangegeven voor het welslagen van vernieuwing in de richting van dualisme oftewel een indicatie voor de gemeenten waar de dualisering wel of niet aanslaat. Wat duidelijk naar voren komt (ook uit het eerdergenoemde onderzoek van de Universiteit Twente in opdracht van de Staatscommissie) is dat niet de grootte van de gemeente of de regio waarin de gemeente ligt, bepalend zijn, maar dat het met name de cultuur van een bepaalde gemeente is, die doorslaggevend is voor het slagen van de vernieuwing. Een aantal van de bepalende elementen daarvoor zijn volgens de tussenrapportage<sup>1</sup> van dr. I. M. A. M. Pröpper:

- de bereidheid na te denken over het functioneren van het gemeentebestuur;
- het bestaan van een eigen proces van bestuurlijke vernieuwing met een gemeenschappelijke probleemdefinitie;
- de bereidheid bij raadsleden tot prioriteitstelling en selectie van onderwerpen;
- een raad die bereid is te leren en niet meteen wethouders afrekent;
- de burgemeester ziet een rol voor zichzelf als procesbegeleider bij invoering dualisering;
- de bereidheid bij wethouders om politieke leiderschap aan de fractievoorzitter te laten;
- structuur is een hefboom maar er is meer dan een instrumentele benadering nodig, aandacht voor cultuur en praktijk is essentieel.

## HOOFDSTUK 2 GRONDWETTELIJKE ASPECTEN

De leden van de CDA-fractie stelden naar aanleiding van het advies van de Raad van State en het nader rapport een aantal vragen over de constitutionnalité van het wetsvoorstel. Allereerst waren deze leden nog niet overtuigd van de argumentatie waarmee de regering het advies van de Raad van State heeft afgewezen om te volstaan met de invoering van het voorstel waarover de Raad op 13 april 1999 adviseerde. Dat voorstel gaf de raad de keuze tussen twee stelsels waaronder een dualistische variant die sterk lijkt op de thans voorgestelde. Volgens de aan het woord zijnde leden acht de regering de constitutionele benadering van de Raad van State ongeloofwaardig, omdat de Raad vindt dat het voorliggende wetsvoorstel zou moeten worden vooraf gegaan door grondwetsherziening, terwijl hij het stelsel in het kader van het wetsontwerp uit 1999 wél verenigbaar acht met de Grondwet.

De leden van de CDA-fractie lazen het argument van de Raad van State zo dat de Raad van opvatting is dat artikel 125, eerste lid, Grondwet (De raad staat aan het hoofd .....) niet geschonden wordt indien het de raad zelf is, en niet de wetgever die dicteert, die een keuze maakt voor een dualistische variant. In dat geval bepaalt de raad, en het is de raad die deze keuze ook weer kan wijzigen, hoe het gemeentelijk bestuur wordt ingericht. Het is toch wel te verdedigen dat dergelijke keuzes juist het hoofdschap illustreren en manifesteren, zo stelden deze leden. Zij zouden daarom enige nadere argumentatie van de regering op prijs stellen, omdat deze naar hun mening het argument van de Raad van State dat de opgelegde uniformiteit door de wetgever in strijd komt met de Grondwet

---

<sup>1</sup> Te vinden op [www.vernieuwingsimpuls.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.nl).

wel wat summier onderbouwd terzijde schuift. Allereerst merk ik op dat in het nader rapport de constitutionele benadering van de Raad van State niet als ongeloofwaardig is gekenschetst, net zomin overigens als de Raad van State in zijn advies het wetsvoorstel ongrondwettig noemt maar spreekt van een dreigende uitholling van het grondwettelijk begrip hoofd van de gemeente. Wat het nader rapport betreft, daarin is gesteld dat de benadering van de Raad wellicht begrijpelijk is vanuit het oogpunt van de door hem bepleite geleidelijkheid, maar vanuit zijn constitutionele benadering «minder voor de hand ligt». De interpretatie die de leden van de CDA-fractie aan het argument van de Raad van State gaven, is mogelijkterwijs juist, doch daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat de Raad van State dit zelf niet expliciet onder woorden heeft gebracht. Deze interpretatie zou evenwel impliceren dat het hoofdschap van de raad afhankelijk is van de mate waarin de gemeentewetgever de raad vrijheid laat om de inrichting van het gemeentebestuur te bepalen. Een dergelijke interpretatie kan ik niet onderschrijven, wat onverlet laat dat het hoofdschap van de raad zich mede zou kunnen manifesteren in een dergelijke vrijheid, hetgeen overigens ook in het thans voorgestelde bestuursmodel tot op zekere hoogte mogelijk blijft. Van een eenduidig, laat staan exclusief verband tussen beide aspecten is naar mijn oordeel echter geen sprake. Het hoofdschap van de raad dient naar mijn mening te worden afgemeten naar de mogelijkheden die de raad gelet op zijn institutionele positie materieel heeft om de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid te bepalen. Indien die in een bepaald bestuursmodel onvoldoende worden geacht, dan ligt het in rede vast te stellen dat een dergelijk bestuursmodel geen recht doet aan het grondwettelijk uitgangspunt dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat, ongeacht de omstandigheid of de wetgever een dergelijk model introduceert dan wel de raad daarvoor zelf kiest binnen het door de wetgever geschapen kader. De bedoelde passage in het nader rapport geeft in lijn hiermee uitdrukking aan de gedachte dat een bepaald bestuursmodel in overeenstemming met de Grondwet is te achten of niet, ongeacht de omstandigheid dat de wetgever het bestuursmodel voorschrijft dan wel de resultante is van de keuzevrijheid die de wetgever de raad laat. Overigens wijs ik erop dat in het nader rapport andere, belangrijker argumenten worden gegeven om geen gevolg te geven aan het advies van de Raad van State op dit punt. Zo doet het alternatief van de Raad van State geen recht aan de integrale benadering die met de instelling van de Staatscommissie en de implementatie van haar voorstellen steeds is beoogd, en welke destijds voor de Raad mede overweging was te adviseren om het model dat hij in zijn laatste advies aanbeveelt, niet in te voeren.

De leden van de CDA-fractie wezen voorts op het met het vorige argument verwante onderdeel van het advies van de Raad van State dat de onwenselijkheid van het voorstel ook voortvloeit uit de beoogde overdracht van bestuursbevoegdheden van raad naar college. Ook hierom zou naar de opvatting van de Raad van State grondwetswijziging nodig zijn.

Volgens de aan het woord zijnde leden verwerpt de regering dit gezichtspunt van de Raad in hoofdzaak met een drietal argumenten, die zij één voor één kernachtig weergaven en waarbij zij hun kanttekeningen plaatsten. Zij achtten de vraag naar de constitutionnalité van het wetsvoorstel zodanig belangrijk dat zij een afdoende argumentatie voor de stelling dat de Raad van State fout zit van het grootste belang vinden. Zij waren er nog niet van overtuigd dat hetgeen daaromtrent tot dusverre is gewisseld, tot die vaststelling dwingt.

Tegenover het eerste argument van de regering – het hoofdschap van de raad ziet slechts op bestuursbevoegdheden in de autonome sfeer, zolang de autonome bestuursbevoegdheden niet (substantieel) worden overgedragen is geen grondwetsherziening nodig – stelden zij dat de grondwetsbepalingen in hoofdstuk 7 van de Grondwet betrekking hebben op beide



modaliteiten van gemeentelijk bestuur (autonomie én medebewind) voor zover uit hun bewoordingen niet anders blijkt. Dat de regering voor de interpretatie van artikel 125 van de Grondwet (het hoofdschap van de raad) een beroep doet op de Staatscommissie Thorbecke om een principieel onderscheid aan te brengen tussen autonomie en medebewind overtuigt hen niet. In die tijd behoorde het medebewind niet tot de bemoeienis van de raad. De tijden zijn sindsdien bovendien geheel veranderd zoals de regering zowel bij de grondwetsherziening (1983) als bij de algehele herziening van de Gemeentewet (1992) niet moe is geworden te betogen. Met een citaat uit de memorie van antwoord bij de laatste herziening illustreren zij dat de regering betoogde dat er geen principieel onderscheid tussen autonomie en medebewind (meer) bestaat omdat aan dat onderscheid geen rechtsgevolgen zijn verbonden. In reactie op deze opmerkingen van de leden van de CDA-fractie merk ik allereerst op dat de weergave van het argument van de regering niet juist is. Omdat zij geen concrete vindplaats noemen, is moeilijk aan te geven waaraan zij deze misvatting ontleen. De regering heeft namelijk nergens beweerd dat het grondwettelijk begrip «hoofd van de gemeente» uitsluitend betrekking heeft op de autonomie noch dat er een principieel onderscheid bestaat tussen autonomie en medebewind. Wat de regering in het voetspoor van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie heeft betoogd, is dat het in 1848 geïntroduceerde grondwettelijk hoofdschap van de raad historisch nauw verbonden is met de verankering in de Grondwet van de lokale autonomie en de toekenning aan de raad van deze (autonome) bestuursbevoegdheid. De regering is net als de Staatscommissie van mening dat het toekennen van de autonome bestuursbevoegdheid aan het college niet mogelijk is zonder dat de grondwetgever zich daarover uitspreekt en de weg daarvoor vrij maakt. Dat laat onverlet dat de wetgever binnen die randvoorwaarde grote vrijheid toekomt bij de verdeling van concrete bestuursbevoegdheden over de gemeentelijke bestuursorganen. Hij kan bijvoorbeeld bestuursbevoegdheden die de Gemeentewet voorheen aan de raad toekende bij een wijziging van de Gemeentewet, zoals bij de algehele herziening van 1994 respectievelijk bij de onderhavige wijziging, overhevelen naar het college. De bevoegdheden waar het hier om gaat zijn overigens niet wezenlijk voor de institutionele positie van de raad.

Tegenover het tweede argument van de regering – het hoofdschap van de raad moet worden opgevat als eindverantwoordelijkheid, die materieel door politieke beïnvloedings- en verantwoordingsmechanismen wordt gerealiseerd en geen formeel instemmingsrecht met bestuursbesluiten vergt – stelden de leden van de CDA-fractie dat de begrippen eindverantwoordelijkheid en hoofdschap hen niet identiek lijken. Zij vroegen of het begrip eindverantwoordelijke betekent dat de Staten-Generaal op landelijk niveau eindverantwoordelijk zijn voor de algemene maatregelen van bestuur, ministeriële besluiten en nu daar ten opzichte van de uitoefening van die bevoegdheden de volksvertegenwoordiging dezelfde beïnvloedings- en verantwoordelijkheidsmechanismen kent. Voorts wilden zij weten of deze term in de Nederlandse wetgeving voorkomt, ten opzichte van welk orgaan deze eindverantwoordelijkheid geldt, en of het hier wellicht om een kwalificatie van niet-juridische aard gaat die ziet op de relatie van de raad met het electoraat of de ingezetenen. Het kwam deze leden als bijzonder voor dat de regering meent dat het hoofdschap in 1848 is ingevoerd om tot uitdrukking te brengen dat de raad een bijzondere plaats toekomt als lokale volksvertegenwoordiging. Nog daargelaten dat de raad toen slechts door een klein deel van de mannelijke bevolking werd gekozen, achten zij dit een wat te vlakke constatering omdat de grondwettelijke verankering van het hoofdschap er met name toe strekte om een constante strijd tussen vooral de stedelijke magistraturen, in wier handen traditioneel het bestuur lag, en de raden te beslechten. In reactie op deze vragen en opmerkingen stel ik voorop dat de term

eindverantwoordelijkheid door de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie is geïntroduceerd om uitdrukking te geven aan het uitgangspunt dat het belangrijkste orgaan in het lokale bestuursmodel de raad is omdat hij als enige rechtstreeks gekozen is en derhalve democratische legitimatie verschaft aan de uitoefening van de lokale bestuursstaak. Door aan dat uitgangspunt de term eindverantwoordelijkheid te verbinden brengt de Staatscommissie tot uitdrukking dat dit uitgangspunt losstaat van het monistische of dualistische karakter van het lokale bestuursmodel. Uit hoofdstuk 15 van het rapport van de Staatscommissie blijkt dat zij eindverantwoordelijkheid en de grondwettelijke term hoofdschap als in hoge mate overeenkomstige begrippen ziet, omdat voor beide geldt dat de kern is dat de raad zijn bijzondere positie ontleent aan zijn rechtstreekse kiezerslegitimatie. De relativeringen die de leden van de CDA-fractie ter zake pogen aan te brengen door op de historische context van de grondwettelijke verankering van het hoofdschap van de raad te wijzen, acht ik niet overtuigend. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, werd door de Staatscommissie onder leiding van Thorbecke als eerste doel van de grondwetsherziening genoemd «aan het hoofd der provincie en plaatselijke gemeente een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij te brengen». Dat het kiesrecht in die dagen beperkt was en het hoofdschap mede ten doel had een slepende competentiestrijd met stedelijke magistraturen te beslechten, doet aan het voorop geplaatste democratische motief bij de grondwettelijke verankering van het begrip «hoofd van de gemeente» niets af. Wel wezen de leden van de CDA-fractie er terecht op dat de term eindverantwoordelijke niet een juridisch begrip is en in de Nederlandse wetgeving niet voorkomt. Afgaande op de wijze waarop de term door de Staatscommissie wordt gehanteerd, heeft de term zowel betrekking op de relatie tussen de raad en het college als op die tussen de raad en de ingezetenen. Ook komt het mij voor dat om de reden die de leden van de CDA-fractie noemen, op landelijk niveau de Staten-Generaal in de terminologie van de Staatscommissie eveneens de bevoegdheidsuitoefening van de regering legitimeren. Tenslotte merk ik op dat de Staatscommissie, net zomin als de leden van de CDA-fractie, de begrippen eindverantwoordelijkheid en hoofdschap als identieke begrippen ziet. Wijzend op de historische connexiteit tussen het hoofdschap en het monistische bestuursmodel stelt de Staatscommissie in paragraaf 15.3 van haar eindrapport vast dat het hoofdschap, anders dan het door haar geïntroduceerde begrip eindverantwoordelijkheid, niet losgezien kan worden van het staatsrechtelijke (in oorsprong monistische) karakter van het lokale bestuursmodel. Dat leidt de Staatscommissie tot de hiervoor reeds genoemde conclusie, dat overheveling van de autonome bestuursbevoegdheid -die historisch gezien de oorsprong vormt van de institutionele positie van de raad- naar het college niet zonder voorafgaande grondwetswijziging mogelijk is. Tegenover het derde argument van de regering – de feitelijke bevoegdheidsverdeling is al in hoge mate in overeenstemming met het wetsvoorstel – stelden de leden van de CDA-fractie dat dit inderdaad voor de bulk van de bestuursbesluiten het geval is, maar dat besluiten die ertoe doen en de lokale samenleving en de ingezetenen betekenend raken, toch nog wel degelijk door de raad worden genomen: zeker waar de wet hiertoe verplicht maar ook bij andere besluiten waarvan zij een aantal concrete voorbeelden geven. Zij vroegen of de regering over empirisch onderzoek beschikt waaruit blijkt dat ook de belangrijke bestuursbesluiten zijn overgedragen aan het college. Zij tekenden daarbij nog aan dat naar hun indruk de regering het oog heeft op een wat ander aspect: het feit dat de facto het college beleidsbepalend is. Hoewel zij die waarneming delen en constateren dat ook in andere verbanden algemene besturen veelal door dagelijkse besturen voorbereide voorstellen «overnemen», neemt dat volgens hen niet weg dat deze algemene besturen wel de vitale bestuursbeslissingen zelf nemen en legitimeren. Zij stelden voorts vast dat er ook

voordelen zijn verbonden aan het nemen van (gemeentelijke) bestuursbesluiten door de raad: de openbare beraadslaging en besluitvorming, de deelname van de raadsminoriteit, de mogelijkheid van commissoriale voorbereiding alsmede de mogelijkheid het voorstel via amendementen te wijzigen dan wel de uitvoering door moties te beïnvloeden. Samen-gevat zagen de leden van de CDA-fractie ook nadelen aan het transport van zware bestuursbesluiten naar de collegekamer en menen zij dat het argument dat deze feitelijk al door het college worden uitgevoerd nuanceren behoeft.

Voor zover mij bekend bestaat er weinig empirisch onderzoek dat de feitelijke bevoegdheidsverdeling tussen de raad en het college tot onderwerp heeft. In de memorie van toelichting is daarom vermeden daarover heel stellige uitspraken te doen. Het in opdracht van de Staatscommissie verrichte onderzoek geeft overigens wel enige indicatie.<sup>1</sup> Van meer belang is echter de ook door de leden van de CDA-fractie waargenomen bestuurlijke dominantie van het college. De beleids-bepalende rol van het college maakt de besturende functie van de raad materieel in hoge mate illusoir. Een bestuursmodel zoals het huidige dat in formele zin zijn betekenis aan die functie ontleent, doet geen recht aan de bestuurlijke werkelijkheid en vormt daardoor een belemmering voor het functioneren van zowel de raad als het college. De voordelen die de leden van de CDA-fractie toeschrijven aan het zelf nemen van belangrijke bestuursbeslissingen door de raad, zijn in de bestuurspraktijk daarom onvoldoende zichtbaar. In het college en in raadscommissies waarvan de wethouders deel uitmaken wordt de besluitvorming zodanig voorbereid, dat de raad bij het nemen van besluiten reeds politiek gebonden is. Kern van de dualisering is dan ook dat de posities van raad en college ontvlochten worden teneinde een met de bestuurlijke werkelijkheid overeenstemmende rolverdeling mogelijk te maken, die zowel de raad als het college de ruimte biedt om op een herkenbare wijze invulling te geven aan de eigen positie. De door de leden van de CDA-fractie als «zwaar» aangemerkte bestuursbesluiten zullen daarmee geenszins aan de beïnvloeding door de raad worden onttrokken. De raad zal met de politieke beïnvloedingsinstrumenten die hem ten dienste staan de besluitvorming kunnen beïnvloeden door beleidsmatig en/of budgettair kaders te stellen en bijvoorbeeld in gevallen die hij daartoe aangewezen acht kunnen bedingen dat geen besluiten worden genomen dan dat hij in de gelegenheid is gesteld kennis te nemen van een voorgenomen besluit. Ook kan de raad het college verzoeken eerst met een beleidsnota te komen zodat, voordat een besluit wordt genomen, eerst een beleidsdebat kan worden gevoerd waarin de raad uitspraken kan doen waarmee het college bij zijn besluitvorming rekening moet houden. Een en ander wordt mede mogelijk gemaakt door de invoering van de actieve informatieplicht (artikel 169, tweede lid).

Samengevat, door bij dergelijke besluiten zelf niet langer het besluitvormende orgaan te zijn lijkt het dat de raad macht verliest, de raad is echter door de grotere afstand ten opzichte van het college juist vrijer positie te kiezen ten opzichte van het college. Hij kan aldus beter tegenwicht bieden aan de bestuurlijke dominantie van het college en de vroegtijdige politieke committering die uit die dominantie voortvloeit. Het is dus een *réculer pour mieux sauter*. Overigens wijs ik er op dat een aantal besluiten dat de leden van de CDA-fractie neemt autonome bestuursbesluiten betreft, die ook in het thans voorgestelde stelsel aan de raad voorbehouden blijven. Voor een uitvoerige beschouwing over de kaderstellende functie van de raad verwijs ik naar paragraaf 2.7.

De leden van de CDA-fractie wezen er tenslotte op dat de regering er van uit gaat dat er:

1. bestuursbevoegdheden zijn die berusten op medebewindswetten,
2. bestuursbevoegdheden zijn die berusten op de Gemeentewet,

<sup>1</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Onderzoeksbijlage*, 40–44, 54–61, 74–92.

3. autonome bestuursbevoegdheden zijn waaronder bijvoorbeeld het vrije initiatiefrecht.

Deze laatste bevoegdheden berusten dus volgens de regering niet op de Gemeentewet, bijvoorbeeld op de bestuursopdracht uit artikel 108 jo artikel 147 Gemeentewet, maar vloeien kennelijk rechtstreeks voort uit de Grondwet. Gelet op de stelling van de regering dat alleen voor de overdracht van deze bevoegdheden grondwetswijziging nodig is, vroegen de aan het woord zijnde leden of het juist is dat een algehele overdracht van de bestuursbevoegdheden die op de Gemeentewet berusten zou kunnen plaatsvinden zonder dat de Grondwet behoeft te worden gewijzigd. Dat zou dan betekenen dat de gemeentewetgever, zolang hij niet rechtstreeks in strijd komt met bepalingen in de Grondwet, vrij is bevoegdheden bij de raad vandaan te halen. Artikel 125 Grondwet zou niet zien op bestuursbevoegdheden toegekend vanuit de Gemeentewet (waartoe kennelijk de zogeheten autonome bestuursbevoegdheden door de regering niet worden gerekend). Theoretisch zou de wetgever dan wezenlijke bevoegdheden zoals die van het benoemen van wethouders, betrokkenheid bij rekening en begroting en dergelijke zonder grondwetswijziging aan andere organen opdragen. De leden van de CDA-fractie zouden graag de visie van de regering op deze kwesties vernemen. Vooropgesteld moet worden dat de artikelen 108 en 147 Gemeentewet een herhaling geven van de artikelen 124 (autonomie en medebewind) en 127 (verordenende bevoegdheid), hetgeen betekent dat de autonome bestuursbevoegdheid weliswaar rechtstreeks voortvloeit uit de Grondwet maar tevens zijn basis vindt in de Gemeentewet. Van belang is voorts om er ten aanzien van de door de leden van de CDA-fractie genoemde derde categorie op te wijzen dat deze uitsluitend het vrije initiatiefrecht – door de Staatscommissie ook wel aangeduid als de onbepaalde autonome bestuursbevoegdheid – omvat. Ten aanzien van de concrete bestuursbevoegdheden die de Gemeentewet kent, is de wetgever tot op zekere hoogte vrij deze aan de raad dan wel aan het college toe te delen. In het wetsvoorstel is er vanuit het dualiseringsperspectief voor gekozen de volgende gemeentewettelijke bevoegdheden van de raad over te hevelen naar het college:

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

Voor de uitoefening van de bevoegdheden sub 3 en 5 geldt dat, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, het college vooraf inlichtingen geeft aan de raad. In een dergelijk geval mag het college pas besluiten nemen nadat de raad in staat is gesteld zijn wensen en bedenkingen terzake kenbaar te maken (artikel 169, vierde lid).

Er is niet overwogen de door de leden van de CDA-fractie genoemde bevoegdheden (benoemen van wethouders, betrokkenheid bij begroting en rekening) bij de raad weg te halen, omdat het daarbij, anders dan bij de eerder opgesomde bevoegdheden, om voor de institutionele positie van de raad wezenlijke bevoegdheden gaat, die de raad onmiskenbaar toebehoren. Het ontnemen aan de raad van zulke wezenlijke bevoegdheden zou, anders dan bij de wel over te hevelen bevoegdheden, afbreuk doen aan de grondwettelijke positie van de raad als hoofd van de gemeente.

### 3.1 De positie van de raad in het algemeen

#### *Het hoofdschap van de raad in een gedualiseerd stelsel*

Mede gelet op het uitermate kritische advies van de (meerderheid van de) Raad van State ten aanzien van de grondwettigheid van het oorspronkelijk voorstel, stelden de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie de vraag of het wetsvoorstel zoals het er thans ligt naar de opvatting van de regering meer of juist minder bezwaar oproept in het licht van het hoofdbezwaar van de Raad van State, namelijk dat een uitholling dreigt van het grondwettelijke begrip «hoofd van de gemeente».

Bij de behandeling van onderhavig wetsvoorstel in de Tweede Kamer is door deze kamer een achttiental amendementen aangenomen. Deze amendementen hebben echter geen wijziging aangebracht in de uitgangspunten van het wetsvoorstel, te weten de ontvlechting van posities en bevoegdheden van de raad en het college. Hierbij merk ik op dat er geen enkel amendement is aangenomen dat de strekking heeft om de positie en bevoegdheden van de raad ten opzichte van het college te verzwakken. Wel zijn een aantal amendementen te noemen waardoor de positie van de raad ten opzichte van het college verder wordt versterkt. De twee voor gemeenten meest ingrijpende amendementen die zijn aanvaard zijn naar mijn mening dat gemeenteraden in plaats van een lokale rekenkamer in te stellen ook op andere wijze invulling kunnen geven aan de rekenkamerfunctie (Kamerstukken II 2000–2001, 27 751, nr. 56) en dat gemeenteraden verplicht zijn een eigen griffier te benoemen (Kamerstukken II 2000–2001, 27 751, nr. 57). Eerstgenoemd amendement brengt naar mijn mening feitelijk geen wijziging in de positie van de raad ten opzichte van het college. Het laatstgenoemd amendement beoogt daarentegen een onafhankelijke en eigen ambtelijke ondersteuning van de raad in het leven te roepen, waardoor feitelijk de positie van de raad ten opzichte van het college versterkt wordt. Dit oogmerk is tevens de achtergrond bij het amendement dat er toe strekt in de Gemeentewet een wettelijk recht op ondersteuning voor de fracties op te nemen (Kamerstukken II, 200–2001, 27 751, nr. 30). Een laatste door de Tweede Kamer aangebrachte wijziging die ik in dit kader wil noemen is dat het college verplicht is de raad in bepaalde gevallen vooraf te informeren over de uitoefening van enkele gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden. Het amendement houdt tevens in dat het college voordat hij een besluit neemt de raad in de gelegenheid dient te stellen zijn wensen en bedenkingen ter zake ter kennis van het college te brengen (artikel 169, vierde lid, Kamerstukken II 2000–2001, 27 751, nr. 76). De voor de praktijk belangrijkste bestuursbevoegdheid waarom het hier gaat is de bevoegdheid om privaatrechtelijke rechtshandelingen aan te gaan (artikel 160, eerste lid, aanhef en onder e). In twee gevallen is het college verplicht vooraf deze informatie te verstrekken, namelijk indien de raad daarom vraagt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. Naar mijn mening is de toevoeging van het vierde lid aan artikel 169 in die zin overbodig dat het college al op grond van artikel 169, tweede en derde lid, een informatieplicht heeft, zowel uit eigen beweging als op verzoek van de raad. Artikel 169, tweede lid, verplicht het college de raad alle inlichtingen te geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Hieronder valt naar mijn mening in ieder geval informatie met betrekking tot de uitoefening van bestuursbevoegdheden die ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. Op grond van het derde lid van dit artikel dient het college de raad reeds alle informatie te geven waarom de raad verzoekt, tenzij dit in strijd is met het openbaar belang. Op deze wijze ontstaat er in zekere zin een doublure tussen het vierde lid enerzijds en het tweede en derde lid anderzijds. Het vierde lid

vormt wel in die zin een aanvulling op artikel 169, dat hierin thans een expliciete hoorplicht is opgenomen voordat het college een besluit tot uitoefening van één van bedoelde bestuursbevoegdheden neemt. Het college mag bij de uitoefening van bedoelde bestuursbevoegdheden die ingrijpende gevolgen voor de gemeente hebben geen besluit nemen dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter zake ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts aan te geven op welke punten de positie van de raad wordt versterkt buiten de thans in de wet en (soms) reeds in het reglement van orde toegekende bevoegdheden, zodat in termen van artikel 125, eerste lid, van de Grondwet van een versterking mag worden gesproken.

De vertegenwoordigende, controlerende en vertegenwoordigende functie van de raad worden door het wetsvoorstel op verschillende wijze versterkt. Van belang hierbij om op te merken is dat de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen exclusief bij de raad blijft berusten. Hetzelfde geldt voor het vaststellen van de begroting en de jaarrekening. Het is derhalve de raad die de formele kaders voor het collegebeleid vaststelt. Doordat het college het vertrouwen dient te hebben van de raad, het college als uitloeijsel hiervan aan de raad verantwoording verschuldigd is over het door hem gevoerde bestuur, en de raad bovendien als *ultimum remedium* de bevoegdheid heeft om een wethouder te ontslaan, kan de raad ook op politiek-bestuurlijke wijze kaders aan het college stellen. De versterking van de rol en positie van de raad ten opzichte van de huidige situatie, komt onder meer tot uitdrukking door de volgende nieuwe elementen in de Gemeentewet (elementen zijn in willekeurige volgorde opgesomd):

- a. het college wordt verplicht uit eigen beweging aan de raad alle informatie te verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (artikel 169, tweede lid);
- b. door de instelling van de rekenkamer of het op andere wijze invulling geven aan de rekenkamerfunctie zal systematisch en structureel de totstandkoming van het collegebeleid en de uitvoering hiervan op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid worden onderzocht;
- c. de raad krijgt de mogelijkheid een onderzoek te doen naar het door het college en burgemeester gevoerde bestuur, met enkele specifieke bevoegdheden (artikel 155a e.v.);
- d. de raad dient gedragscodes vast te stellen voor zichzelf, de wethouders en de burgemeester (artikelen 15, derde lid, 41c, tweede lid, en 69, tweede lid), waardoor de raad een extra instrument krijgt om het college en de burgemeester te controleren op integriteit;
- e. de financiële verordening die de raad op grond van artikel 212 dient vast te stellen krijgt een meer beleidsmatig karakter. De raad dient in deze verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid op te nemen. Op grond van artikel 212, tweede lid, onder c, dient deze verordening in ieder geval regels te bevatten over de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede over de administratieve organisatie van de financieringsfunctie;
- f. door een wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften zullen de begroting en de jaarrekening en het jaarverslag echte sturingsinstrumenten van de raad worden. In de nieuwe opzet wordt uitgegaan van een door de raad vast te stellen programmbegroting en -rekening die hij gebruikt bij het sturen op hoofdlijnen en maatschappelijke effecten;
- g. de accountantsverklaring dient expliciet een oordeel te bevatten over de rechtmatigheid van de totstandkoming van de baten en lasten en balansmutaties (artikel 213, derde lid, onder b);
- h. de jaarrekening en jaarverslag dienen uiterlijk begin juli van elk jaar te



worden vastgesteld, zodat de raad eerder in de gelegenheid is conclusies te trekken voor de bijstelling van het beleid voor het lopende jaar en de voorbereiding van de begroting voor het komende jaar (artikel 200);

- i. het college dient periodiek onderzoek te verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur volgens door de raad bij verordening vast te stellen regels (artikel 213a);
- j. de feitelijke ondersteuning van de raad wordt versterkt door de benoeming van een griffier, de verankering in de Gemeentewet van een recht op ambtelijke ondersteuning en de introductie van een wettelijk recht op fractieondersteuning.

De leden van de GroenLinks-fractie vestigden de aandacht op het advies van de Raad van State waarin wordt gesteld dat een uitholling van de Grondwet dreigt, daar waar artikel 125 stelt dat aan het hoofd van de gemeente de raad staat. De overdracht van bestuursbevoegdheden van de direct gekozen raad aan het college is debet aan die uitholling en de democratische legitimatie komt ook in gevaar omdat die collegeleden niet rechtstreeks worden gekozen. De aan het woord zijnde leden meenden dat in het nader rapport deze kritiek redelijk wordt gepareerd, al wordt erkend dat de bestuurlijke rol van de raad wordt beperkt. Verwijzend naar blz. 15 van het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie vroegen zij of de regering nog steeds van mening is dat «alle bestuursbevoegdheden die nu in de Gemeentewet en de medebewindswetten aan de raad of het gemeentebestuur zijn toebedeeld, worden toebedeeld aan het college»?

In reactie op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie wijs ik erop dat de benadering zoals weergegeven in de door deze leden geciteerde passages uit het kabinetsstandpunt onverkort ten grondslag ligt aan het onderhavige wetsvoorstel. Dat betekent dat het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is, evenals van het nog in te dienen wetsvoorstel strekkende tot herziening van de medebewindswetgeving, is dat waar mogelijk de bestuursbevoegdheden bij het college worden geconcentreerd. De bestuurlijke functie van de raad wordt dus in het kader van de met de dualisering beoogde functiescheiding tussen de raad en het college zover mogelijk doorgevoerd ten einde de beoogde heldere rolverdeling te kunnen realiseren. Op enkele onderdelen blijft de bestuurlijke functie van de raad, vergeleken met de huidige situatie, evenwel ongewijzigd. Dat geldt allereerst de autonome bestuursbevoegdheid die de raad grondwettelijk toekomt. Overdracht van deze bevoegdheid – het vrije initiatiefrecht van het gemeentebestuur dat sinds 1848 aan de raad is toegekend – vergt grondwetswijziging. In de tweede plaats zullen bevoegdheden met een bijzonder karakter, zoals de bestemmingsplanbevoegdheid die een meer verordenend karakter heeft, bij de raad blijven.

#### *Autonomie en medebewind*

De leden van de fractie van het CDA stelden enige vragen over de competentieverdeling tussen de raad en het college, zoals neergelegd in de artikelen 108 en 147 van het wetsvoorstel. Deze leden signaleerden een opmerkelijke renaissance van het onderscheid tussen autonomie en medebewind. Zij baseerden die opmerking op het feit dat in het wetsvoorstel het bestuur in autonomie ongeclausuleerd aan de raad wordt toegekend. De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of hun constatering juist is dat nu de Gemeentewet materieel richtinggevend is, aantasting van de bedoelde autonome bestuursbevoegdheden door de bijzondere wetgever uitzonderlijk moet zijn. Of is het zelfs zo – zo vroegen deze leden – dat nu deze autonomie volgens de regering rechtstreeks uit de Grondwet voortvloeit, de wetgever hiervan steeds «af moet blijven»?

De opmerkingen van de leden van de CDA-fractie zijn in zoverre juist dat vanwege de ontvlechting van bevoegdheden, wordt voorgesteld artikel 147 aan te passen. In die gewijzigde systematiek is in navolging van de heersende doctrine de autonome bestuursbevoegdheid expliciet en exclusief bij de raad neergelegd. Aantasting van de omvang van deze – in zichzelf onbepaalde – autonome bestuursbevoegdheid is alleen mogelijk als bestuur wordt gevorderd van het gemeentebestuur door middel van een formele wet. Hiervoor gelden geen formele beperkingen. Aantasting van de autonome bestuursbevoegdheid hoeft zich dus niet per definitie te beperken tot uitzonderlijke gevallen, laat staan dat de wetgever hiervan zou moeten «afblijven». Een dergelijke uitleg van artikel 124, eerste lid, van de Grondwet is niet juist en is dan ook niet door mij gegeven in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel.<sup>1</sup> De Grondwet noch de gangbare uitleg daarvan beperken het recht van de wetgever om de autonome ruimte van decentrale overheden in te perken. Wel wordt een procedurele regel gesteld ten aanzien van het vorderen van regelgeving en bestuur van provincie- en gemeentebesturen. Dit is uitsluitend mogelijk bij of krachtens de wet (artikel 124, tweede lid, Grondwet).

De vraag van de leden van de CDA-fractie of uit het in het wetsvoorstel (artikel 147, derde lid) vastgelegde beginsel dat bestuur bij medebewind aan het college wordt toegekend, tenzij bij of krachtens de wet dergelijke bestuursbevoegdheden aan de raad of het college worden toegekend, voortvloeit dat deze keuze bij de wet kan worden overgelaten aan de Kroon, een minister of het provinciaal bestuur, beantwoord ik bevestigend. De voorgestelde regeling is dezelfde als die in het huidige artikel 147, tweede lid. Dat wil zeggen dat, afhankelijk van de gekozen formulering van de grondslag in de desbetreffende wet, toekenning van dit soort bestuursbevoegdheden aan de raad of de burgemeester ook mogelijk is op grond van een lagere regeling: een AmvB, een ministeriële regeling of een provinciale verordening. De formulering «krachtens de wet» maakt een dergelijke toekenning op grond van een lagere regeling mogelijk. Het is echter de wetgever die besluit of en in hoeverre van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt.

#### *Het feest van de democratie verdwijnt niet*

De leden van de fractie van GroenLinks was het een raadsel hoe de positie van de raad kan worden versterkt door hem de bestuursbevoegdheden af te nemen. Deze leden wezen erop dat de huidige toedeling van deze bevoegdheden aan de raad ertoe leidt dat de desbetreffende formele besluitvorming in de openbaarheid plaatsvindt. Aan dit «feest van de democratie» zal straks een einde komen, zo vrezen deze leden. De bedoelde besluitvorming wordt dan immers verplaatst naar de beslotenheid van de collegekamer. In dat verband vroegen de leden van de GroenLinks-fractie zich af of is overwogen om parallel aan de overheveling van bestuursbevoegdheden aan het college in de wet voorzieningen op te nemen die moeten bijdragen aan een transparanter opereren van het college, zoals verplichte openbare collegevergaderingen, het recht van raadsleden collegevergaderingen bij te wonen of openbare lijsten van collegebesluiten.

De voorgenomen concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college betekent inderdaad dat de raad bevoegdheden verliest. Dit verlies van bestuursbevoegdheden leidt echter niet tot machtsverlies, maar juist tot versterking van de positie van de raad, omdat:

1. In de huidige situatie de raad veel van zijn bestuursbevoegdheden slechts nominaal uitoefent. Het zwaartepunt van de besluitvorming ligt geheel bij het college. De formele besluitvorming door de raad kost veel tijd en energie, waardoor de raad onvoldoende toekomt aan de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 751, nr. 6, blz. 7.

- invulling van zijn andere functies: die van controle op het college, de vertegenwoordigende en de kaderstellende functie.
2. Als gevolg van die medebestuurlijke verantwoordelijkheid van de raad, de meeste raadsleden zich te veel als medebestuurder opstellen, hetgeen afbreuk doet aan de vervulling van hun andere (controleerende, vertegenwoordigende en kaderstellende) functies.
  3. Deze eenzijdige en weinig effectieve taakinfilling van de raad en zijn leden bijdraagt aan rolverwarring bij de raad en zijn leden en een onduidelijk beeld van de rolverdeling tussen raad en college bij de burgers.

In de eerdere parlementaire stukken ben ik uitvoerig ingegaan op de door de leden van de fractie van GroenLinks gesignaleerde paradox.<sup>1</sup> Een en andermaal heb ik er bovendien op gewezen dat de concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college niet los gezien kan worden van een versterking van de controlerende en kaderstellende bevoegdheden van de raad.

De analyse van de leden van de fractie van GroenLinks dat de gemeentelijke besluitvorming zich per saldo minder in de openbaarheid zal voltrekken, deel ik niet. In de eerste plaats vindt de feitelijke besluitvorming nu in negen van de tien gevallen niet in de raad maar in het college plaats; de rol van de raad beperkt zich in die gevallen tot het zonder discussie en vaak ook zonder hoofdelijke stemming verlenen van instemming met de door het college voorbereide ontwerpbesluiten. In de tweede plaats wijs ik erop dat het college ook over de uitoefening van de eigen bestuursbevoegdheden verantwoording aan de raad schuldig is. Die verantwoording wordt afgelegd in de volle openbaarheid van de raadszaal (of de commissievergadering). Het voordeel ten opzichte van de huidige situatie is dat de rolverdeling tussen college en raad veel duidelijker is, waardoor het «feest van de democratie» alleen maar aan aantrekkelijkheid wint. In het licht van het voorgaande zijn de suggesties van de leden van deze fractie om de openbaarheid van de besluitvorming van het college te vergroten minder relevant, met uitzondering van het voorstel om de besluitenlijst openbaar te maken. Dit laatste gebeurt in sommige gemeenten overigens al. Ik merk nog op dat bepaalde colleges altijd in beslotenheid plegen te vergaderen. Bepaalde besluitvormingsprocessen kunnen nu eenmaal uit hun aard slechts plaatsvinden achter gesloten deuren. Indien dergelijke vergaderingen openbaar zouden worden, zou de echte besluitvorming onmiddellijk verschuiven naar een informele besloten voorvergadering.

De leden van de fractie van GroenLinks waren niet overtuigd door mijn beschouwingen over de werking van het vertrouwensbeginsel tussen raad en college om scherp te geven aan de verantwoordingsplicht van het college jegens de raad. Deze leden stelden dat in de huidige situatie waarbij de raad de formele besluiten neemt inzake de uitoefening van veel bestuursbevoegdheden, een wethouder zonder al te veel gezichtsverlies de mening van de raad kan volgen als deze mening afwijkt van die van het college. De raad is immers bevoegd. De leden van deze fractie vreesden dat in het nieuwe stelsel een debat vanuit gesloten stellingen zal worden gevoerd en het vertrouwen in het college of individuele wethouders slechts sporadisch zal worden opgezegd. Deze leden voorzagen een prestigestrijd die niet echt het gat kan vullen in de positie van de raad als gevolg van de overheveling van bestuursbevoegdheden naar het college. Ook op dit punt deel ik niet de analyse van de leden van de fractie van GroenLinks. Ik vraag mij ernstig af of het enkele feit dat thans de raad formeel bevoegd is ten aanzien van de besluitvorming van bepaalde bestuursbevoegdheden in die mate bepalend is voor de afwezigheid van een prestigestrijd tussen beide organen bij inhoudelijke meningsverschillen over de uitoefening van die bevoegdheden. Als die analyse juist zou zijn, zou een dergelijke prestigestrijd zich thans in geen enkele gemeente voordoen bij meningsverschillen tussen raad en college over

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld in het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie (kamerstukken II 1999–2000, 26 800 VII, nr. 42), blz. 8–9, de memorie van toelichting (kamerstukken II 2000–2001, 27 751, nr. 3), blz. 3–6, 57 en de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 2000–2001, 27 751, nr. 6), blz. 51.

de uitoefening van bij de raad berustende bestuursbevoegdheden. Het komt mij voor dat de bedoelde prestigestrijd vooral het gevolg is van andere, meer politiek-cultureel bepaalde factoren. Ik heb veel vertrouwen in de werking van het vertrouwensbeginsel, ook in preventieve zin. De aanname van de leden van de GroenLinks-fractie dat slechts sporadisch het vertrouwen in wethouders zal worden opgezegd, is in ieder geval niet gebaseerd op de feiten. Zelfs in het huidige formeel monistische systeem worden regelmatig en in toenemende mate wethouders door de raad tot aftreden gedwongen wegens vertrouwensverlies. Het is niet mijn verwachting dat op dit punt na de invoering van het nieuwe stelsel ineens een ommekeer zal optreden.

De veronderstelling van de leden van de fractie van GroenLinks dat voor de invulling van de kaderstellende functie van de raad bestuurlijke kwaliteiten en bestuurlijke slagkracht van de raad noodzakelijke kwaliteiten zijn, deel ik niet als met de genoemde kwaliteiten wordt bedoeld op een bestuurlijke instelling van de raad. Ik heb er eerder op gewezen dat het juist gewenst is dat de raad en zijn leden zich veel minder als medebestuurders en meer als politiek opererende volksvertegenwoordigers en controleurs gaan opstellen.<sup>1</sup> Hieruit volgt dat collegeleden zich vooral als bestuurders moeten gaan opstellen, hetgeen primair bestuurlijke kwaliteiten vraagt. Daarbij moet worden bedacht dat het om het uitoefenen van *politiek*-bestuurlijke taken gaat. Dat betekent dat collegeleden inderdaad – zoals de leden van de fractie van GroenLinks suggereren – daarnaast ook kritisch, zelfstandig en creatief moeten zijn.

#### *Onderzoek deelgemeenten en omvang centrale gemeenteraad*

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de opzet en tijdsplanning van het onderzoek naar de benodigde omvang van de centrale gemeenteraad in gemeenten waar deelgemeenten zijn ingesteld. Ik heb inmiddels een offerteaanvraag gedaan. Twee onderzoeksbureaus en één universiteit hebben geoffreerd. Ik zal op basis van de offerte nu een keuze maken voor de opdrachtverlening. Het onderzoek zal naar verwachting medio 2000 gereed zijn. Uiteraard zullen de beide kamers der Staten-Generaal over de uitkomsten worden geïnformeerd.

### **3.2 Rechtsbescherming bij (niet) toelaten tot lid van de raad**

Naar aanleiding van het spontane advies van de Kiesraad d.d. 26 oktober 2001 hebben verschillende fracties om een reactie gevraagd. Ik onderschrijf de opmerkingen van de Kiesraad. In zijn advies heeft de Kiesraad aangegeven het zeer onwenselijk te achten, dat een uitzondering wordt gemaakt op het algemene uitgangspunt dat tegen besluiten van de raad beroep openstaat op de bestuursrechter. Als gevolg van het laten verdwijnen van de beroepsmogelijkheid staat de tot raadslid benoemde persoon, die vervolgens – naar zijn oordeel ten onrechte – niet is toegelaten, niet langer een effectieve rechtsbescherming ter beschikking. Hetzelfde geldt voor een kandidaat die niet is gekozen en daarom niet is toegelaten of een andere belanghebbende, die meent dat een (andere) kandidaat ten onrechte is toegelaten tot de raad. Hen staat alleen nog de gang naar de burgerlijke rechter open. Belangrijkste bezwaar van die rechtsgang is dat niet op korte termijn een definitieve beslissing kan worden verkregen. Een dergelijke korte termijn is in de huidige Kieswet wel gewaarborgd. De bezwaarschriftprocedure ex artikel 7:1 Awb is buiten toepassing verklaard. De rechterlijke procedure wordt in één instantie afgedaan. Op grond van artikel V 14 van de Kieswet bedraagt bovendien de termijn waarbinnen een beroepschrift kan worden ingediend, zes dagen.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de VVD-fractie dat de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 2000–2001, 27 751, nr. 3, blz. 23–24 en nr. 6, blz. 21 en 43.

gewone «foute» beslissing in stand blijft indien er geen beroep wordt ingesteld, merk ik op, dat dit nu eenmaal volgt uit het systeem van rechtsbescherming. Wanneer daar geen gebruik van wordt gemaakt, krijgt na ommekomst van de beroepstermijn de beslissing formele rechtskracht. Of de beslissing al dan niet fout is komt in dat geval niet aan de orde. De uitslag wordt dan definitief. Wat telt is dat belanghebbenden wel beroep hadden kunnen instellen, maar zich om hen moverende redenen bij de beslissing neerleggen.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of een foutenmarge van 2 op 10 156 raadsleden rechtvaardigt, dat alle toelatingen dan weken moeten wachten en gemeenteraden niet kunnen worden geïnstalleerd, merk ik op dat hier gaat om de principiële vraag of rechtsbescherming tegen de hier bedoelde beslissingen open behoort te staan. Het besluit tot toelating kan zo spoedig mogelijk na vaststelling van de uitslag worden genomen. Besluiten waartegen geen beroep wordt ingesteld, zijn na ommekomst van de huidige beroepstermijn van zes dagen onherroepelijk en dus niet pas na weken.

### **3.3 Versterking van de verordenende bevoegdheid**

De leden van de CDA-fractie constateerden terecht dat de toekenning van de rechten van amendement en initiatief eigenlijk een versterking van de positie van individuele raadsleden betreft en niet van de raad in zijn geheel. Een individueel raadslid kan door het recht van amendement en initiatief besluitvorming door de raad afdwingen over zijn standpunt ten aanzien van een bepaald onderwerp. De aan het woord zijnde leden wezen er op dat artikel 147a het raadslid indiening en behandeling van een voorstel tot vaststelling van een verordening garandeert. In het verlengde hiervan vroegen zij of daarbij bepalend is of het raadslid zijn voorstel als concept-verordening benoemt of dat de voorzitter zelfstandig kan toetsen of er sprake is van een verordening. Tevens vroegen zij aan welke voorwaarden een initiatief-verordeningsvoorstel moet voldoen om te worden aangemerkt als een initiatief als bedoeld in artikel 147a. In antwoord op deze vragen merk ik in de eerste plaats op dat er geen wettelijke definitie bestaat van het begrip «verordening». In de Gemeentewet en de gemeentelijke praktijk is deze term niet beperkt tot regels die algemeen verbindende voorschriften voor burgers inhouden. Bij de parlementaire behandeling van het huidige artikel 127 van de Grondwet met betrekking tot de verordenende bevoegdheid van de raad heeft de regering zich op het standpunt gesteld dat het begrip verordening een ruime inhoud heeft. Als voorbeelden noemde de regering – naast regels die verbindende voorschriften voor de burgers inhouden – toen onder meer beheersverordeningen voor gemeentelijke of provinciale bedrijven en diensten en regels voor de controle op het geldelijk beheer van ambtenaren.<sup>1</sup> Doordat artikel 127 van de Grondwet bepaalt dat de raad de verordenende bevoegdheid toekomt, is thans reeds relevant voor de wetgever en gemeentebesturen vast te stellen wanneer er sprake is van een verordening. In de Gemeentewet en in specifieke medebewinds-wetgeving wordt de verordeningsvorm vaak verplicht voorgeschreven. In andere gevallen wordt het aan gemeentebesturen overgelaten of gekozen wordt voor de vorm van een verordening. Een voorbeeld hiervan is het voorgestelde artikel 82 van de Gemeentewet, bepalende dat de raad de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van een raadscommissie regelt. Gekozen kan hierbij worden voor de verordeningsvorm, maar ook voor een «gewoon» besluit. Voor zover de verordeningsvorm niet verplicht in wetgeving is voorgeschreven, is het aan de raad om te bepalen of een bepaalde beslissing het predikaat «verordening» dient te krijgen of niet. In de praktijk zal de gedragslijn gehanteerd kunnen worden dat indien een

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1976/1977, 13 990, nr. 6, blz. 20.

individueel raadslid zijn voorstel een conceptverordening noemt, dit voorstel behandeld zal moeten worden volgens de regels die door de raad zijn vastgesteld ten aanzien van conceptverordeningen. Indien echter de raad tot de conclusie komt dat niet van een conceptverordening sprake is, dan zal het voorstel verder behandeld dienen te worden volgens de regels met betrekking tot andere initiatiefvoorstellen. Het is dus niet aan de voorzitter om te beslissen of een ingediend voorstel als een conceptverordening dient te worden aangemerkt. Ik sluit overigens niet uit dat gemeenteraden in hun reglement van orde ten aanzien van de indiening van initiatiefverordeningen en de indiening van andere initiatiefvoorstellen één en dezelfde regeling zullen treffen. In dat geval is het voor de wijze van behandeling door de raad niet meer relevant of een voorstel als een conceptverordening, dan wel als een ander voorstel dient te worden aangemerkt. Tot slot wijs ik erop dat binnenkort onder auspiciën van de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie een modelreglement van orde voor de raad in het gedualiseerde stelsel word uitgebracht.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of de raad ondanks het gestelde in artikel 147b een voorstel tot wijziging van een ontwerpverordening of ontwerpbeslissing kan weigeren te laten behandelen omdat de strekking daarvan tegengesteld zou zijn aan die van het voorstel. Zij merkten hierbij op dat het ontoelaatbaar verklaren van een amendement tot nu toe een mogelijkheid is die «slechts» wordt geboden door het reglement van orde van een bepaalde raad. In reactie hierop merk ik op dat door de van overeenkomstige toepassing verklaring in artikel 147b, tweede lid, op amendementen van artikel 147a, tweede lid, de raad verplicht is regels te stellen over de wijze waarop een amendement wordt ingediend en behandeld. Dit geldt zowel voor het amendement op een conceptverordening, als voor een amendement op een «gewone» beslissing. In beide gevallen dient de raad de amendementen te behandelen, mits aan de door de raad gestelde voorwaarden voor indiening van amendementen wordt voldaan. Bij dit laatste kan men denken aan de voorwaarde dat «ingewikkelde» amendementen een bepaalde termijn vóór de vergadering worden ingediend bij de voorzitter en de voorwaarde dat deze indiening schriftelijk dient te geschieden. Ten aanzien van «eenvoudige» amendementen kan bijvoorbeeld bepaald worden dat zij ook mondeling tijdens de vergadering ingediend kunnen worden. De formulering van artikel 147a behelst dat de raad ook verplicht is om het amendement te behandelen, mits deze op de door de raad voorgeschreven wijze is ingediend. Dit neemt niet weg dat de raad de mogelijkheid heeft om in het Reglement van Orde of anderszins, ter uitvoering van artikel 147b, tweede lid, juncto artikel 147a, tweede lid, een regeling te treffen met betrekking tot ontoelaatbare amendementen. De raad kan dus bepalen dat een amendement ontoelaatbaar is, omdat het een strekking heeft die tegengesteld is aan het voorstel waarop het wordt ingediend. Ook wat dit betreft kan het eerdergenoemde nieuwe modelreglement nuttige diensten bewijzen.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom er niet voor is gekozen om in de wettekst expliciet vast te leggen dat ieder lid van de raad het recht heeft om een voorstel of amendement in te dienen en dat zogenaamde drempelsteun niet nodig is. In reactie hierop merk ik op dat, anders dan de aan het woord zijnde leden veronderstellen, met de formulering «elk lid van de raad kan» juist bedoeld is dat elk lid van de raad ook daadwerkelijk dat recht heeft, zonder drempelsteun. Dat dit uitdrukkelijk beoogd is, blijkt ook uit de artikelsgewijze toelichting op deze artikelen.<sup>1</sup> Ook in artikel 155 met betrekking tot het vragenrecht en het recht van interpellatie is deze formulering gebruikt.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2000/2001, 27 751, nr. 3, blz. 109–110.



### 3.4 Het recht van onderzoek

#### *Algemeen*

De leden van de CDA-fractie beschouwden de invoering van het voorgestelde, beperkte onderzoeksrecht voor de raad als een kans om de controlerende functie van de raad te versterken. Bij deze leden leefden nog wel vragen over het onderzoeksrecht van de raad, deels voortkomend uit de analogie die met de Wet op de Parlementaire Enquête is getrokken. Deze vragen zullen, evenals een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks over hetzelfde onderwerp, in het onderstaande onderwerps-gewijs worden beantwoord. Voorafgaand daaraan hecht ik eraan in te gaan op de opvattingen van de leden van de CDA-fractie over het karakter van het onderzoeksrecht van de raad, mede gezien in het licht van de ontwikkeling van de parlementaire enquête. Deze leden wezen er – vrij vertaald – op dat de parlementaire enquête zich heeft ontwikkeld van een instrument dat kan worden getypeerd als een wetgevingsenquête, tot een politiek instrument, door deze leden aangeduid als een politieke enquête. In het laatste geval ligt het accent meer op de controle van gevoerd beleid door de regering en andere betrokkenen. De leden van de CDA-fractie menen dat het gemeentelijk onderzoeksrecht vooral betrekking lijkt te hebben op het collegebeleid.

De door deze leden gegeven typering van het parlementaire enquêterecht kan worden onderschreven. Ook is duidelijk dat bij het onderzoeksrecht van de raad het accent ligt op de controle van het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. Het voorgestelde artikel 155a, eerste lid, beperkt de bevoegdheid van de raad een onderzoek in te stellen dan ook tot het door het college of burgemeester gevoerde bestuur. Een en ander neemt niet weg dat onderdelen van een onderzoek een zodanig karakter zouden kunnen hebben dat zij kunnen worden aangemerkt als een vorm van een wetgevingsenquête. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de vraag of gebleken gebreken in het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur door middel van gemeentelijke maatregelen kunnen worden weggewomen. De scheidslijn tussen beide vormen van enquêtes is derhalve een vloeiende. In ieder geval moet niet de indruk ontstaan als zou de bevoegdheidsomschrijving van artikel 155a, eerste lid, in de weg staan aan het beantwoorden van dergelijke vragen in het kader van een onderzoek door de raad.

Een ander punt dat hier van belang is, is de verhouding tussen het onderzoeksrecht van de raad en de inlichtingenplicht van het college en de burgemeester jegens de raad (vgl. de voorgestelde artikelen 169 en 180). In dat verband is door de leden van de CDA-fractie gevraagd of bij de toetsing van bezwaarschriften tegen besluiten in het kader van een onderzoek ook een toets behoort plaats te vinden of de gevraagde informatie niet «op de gewone wijze had kunnen worden gevraagd» en gegeven.

Tegen een besluit op grond van het voorgestelde artikel 155a, eerste lid, om een onderzoek in te stellen staan bezwaar en beroep open. In dat kader kan vanzelfsprekend ook de vraag worden opgeworpen of het besluit tot het instellen van een onderzoek wel voldoet aan het proportionaliteitsvereiste, waarbij ook aan de orde kan komen of de gevraagde inlichtingen niet op andere wijze hadden kunnen worden verkregen. Overigens zal zowel de rechter als een bezwaarschriften-commissie zich hier naar verwachting terughoudend opstellen. De vraag of van het onderzoeksrecht gebruik moet worden gemaakt, is immers in eerste instantie een politieke vraag. Dit behoeft naar verwachting niet tot problemen te leiden, omdat ervan uit moet worden gegaan dat raden niet naar het instrument van een onderzoek zullen grijpen als zij de gevraagde informatie eenvoudigweg op andere wijze kunnen verkrijgen. Niet zonder

betekenis is in dit opzicht overigens dat de inlichtingenplicht van het college respectievelijk de burgemeester niet alleen bestaat jegens de raad als zodanig, maar ook jegens een of meerdere leden van de raad.

#### *Object van een onderzoek*

De leden van de CDA-fractie vroegen of het object van het onderzoek ook kan bestaan uit de opstelling van de burgemeester of de wethouders die zij, handelend zonder last, hebben ingenomen in organen van publiek-rechtelijke samenwerking of in privaatrechtelijke rechtspersonen. Vooropgesteld zij dat het onderzoek in beginsel geen betrekking zal kunnen hebben op het door de betreffende organen of rechtspersonen gevoerde bestuur en alleen al om die reden een beperkt karakter zal dragen. Alleen de opstelling van de wethouder of de burgemeester binnen dat orgaan of die rechtspersoon zal voorwerp van een onderzoek kunnen zijn.

Dat in aanmerking genomen hebbende, luidt het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie in het algemeen bevestigend. De burgemeester of een wethouder die handelt als lid van of vertegenwoordiger in een publiekrechtelijke samenwerkingsverband of een privaatrechtelijke rechtspersoon, doet dat normaliter als vertegenwoordiger van de gemeente of van een van haar organen. Daarmee valt dat handelen onder het begrip «het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur» van het voorgestelde artikel 155a, eerste lid. Of door een van de gemeentelijke organen een uitdrukkelijke last is gegeven tot een bepaald handelen is niet relevant. Ook is niet vereist dat de betrokkene uitdrukkelijk door een van de gemeentelijke organen als gemeentelijk vertegenwoordiger is aangewezen. Bepalend is of de betreffende functie wordt uitgeoefend in de hoedanigheid van bekleeder van het ambt van wethouder of burgemeester. Dit zal slechts anders kunnen liggen indien bij voorbeeld een wethouder op persoonlijke titel deel uitmaakt van een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon. In welke gevallen daarvan sprake is, zal in concreto moeten worden bepaald. Gedacht kan bij voorbeeld worden aan een wethouder die als politicus een functie in het bestuur van een politieke partij vervult of lid is van het bestuur van de plaatselijke schaakvereniging.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of het object van onderzoek ook het beleid van een deelgemeente kan betreffen. Met andere woorden: moet het bestuur in deelgemeenten worden begrepen als een onderdeel van het in artikel 155a bedoelde bestuur?

Instelling van deelgemeenten is een gezamenlijke bevoegdheid van raad, college en burgemeester (vgl. het voorgestelde artikel 87). Door de instelling van een deelgemeente gaan nieuwe organen van de deelgemeente fungeren met, voor zover het de deelraad betreft, een eigen kiezerslegitimatie. Binnen de deelgemeente bestaat een eigen, wettelijk geregeld, systeem van politieke verantwoording. In deze opzichten onderscheidt de deelgemeente zich van andere commissies. Het bestuur dat door organen van deelgemeenten wordt gevoerd, is alleen al daarom niet te beschouwen als een onderdeel van door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. Het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie luidt dan ook ontkennend. Dit betekent overigens niet dat een onderzoek niet mede betrekking zou kunnen hebben op het door het college of de burgemeester ten aanzien van de deelgemeente en haar organen gevoerde bestuur.

#### *Samenstelling onderzoekscommissie*

De leden van de CDA-fractie vroegen of het vereiste dat de commissie

evenwichtig moet zijn samengesteld betekent dat de in de raad vertegenwoordigde groeperingen in de commissie vertegenwoordigd moeten zijn. Het vereiste van een evenwichtige samenstelling van de commissie vloeit voort uit het voorgestelde artikel 155a, vierde lid, doordat artikel 82, derde lid, van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Dit artikellid bepaalt dat bij de samenstelling van een raadscommissie de raad, voor zover het de benoeming betreft van leden van de raad, voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen zorgt. Uit de gekozen formulering blijkt al dat de bepaling niet beoogt voor te schrijven dat in alle gevallen alle in de raad vertegenwoordigde groeperingen in een commissie moeten zijn vertegenwoordigd. Wel is het oogmerk van de bepaling een zekere spreiding van commissiezetels over de raadsfracties. Wat in concreto als een evenwichtige vertegenwoordiging moet worden aangemerkt, hangt af van de lokale politieke verhoudingen en staat ter beoordeling van de raad. Overigens bevat de huidige Gemeentewet een bepaling met een identiek voorschrift (artikel 91, derde lid) voor de samenstelling van vaste commissies van advies aan het college of de burgemeester.

Ook vroegen de leden van deze fractie of in een kleine gemeente de raad als geheel zich kan constitueren als onderzoekscommissie. In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel (blz. 34) is al aangegeven dat het praktisch gezien niet goed voorstelbaar is dat de raad als geheel het onderzoek zou uitvoeren. Dit geldt ook voor kleinere gemeenten. Uit het zojuist aangehaalde voorschrift dat de raad moet zorgen voor een evenwichtige samenstelling van de commissie blijkt voorts dat het wetsvoorstel uitgaat van de gedachte dat de commissie bestaat uit enkele (ten minste drie) leden van de raad. Het inrichten van een onderzoekscommissie die bestaat uit alle leden van de raad verdraagt zich dan ook niet met de wettelijke bepalingen. Het instellen van een commissie bestaande uit alle raadsleden zou er bovendien toe leiden dat in bepaalde opzichten de zin ontvalt aan het, na het vaststellen van het onderzoeksrapport door de commissie, te voeren van een debat tussen commissie en raad over de daaruit te trekken conclusies.

#### *Bevoegdheden onderzoekscommissie*

De leden van de fractie van het CDA vroegen of het niet voldoet aan de vordering van een onderzoekscommissie een strafbaar feit oplevert, en zo ja welk.

Het opzettelijk niet voldoen aan een oproep van een onderzoekscommissie om als getuige of deskundige te worden gehoord, levert het strafbare feit van artikel 192 van het Wetboek van Strafrecht op, zo antwoord ik deze leden. In dit artikel wordt degene die, wettelijk als getuige of deskundige opgeroepen, opzettelijk niet voldoet aan enige wettelijke verplichting die hij als zodanig te vervullen heeft, strafbaar gesteld. Het strafmaximum bedraagt in andere zaken dan strafzaken een gevangenisstraf van vier maanden of een geldboete van de tweede categorie (2 250 euro). Voor de goede orde wordt erop gewezen dat van een dergelijk strafbaar feit vanzelfsprekend geen sprake kan zijn indien de betreffende getuige of deskundige zich kan verschonen. In dat geval bestaat de wettelijke verplichting immers niet.

De leden van de CDA-fractie stelden voorts artikel 155c, vierde lid, aan de orde. Zij wilden weten of uit dit artikellid kan worden afgeleid dat het niet toegestaan is dat een onderzoekscommissie van sommige getuigen wel en van andere niet de eed vergt.

Het antwoord op de vraag is bevestigend: een onderzoekscommissie kan inderdaad geen onderscheid maken tussen de verschillende getuigen ten aanzien van de vraag of de eed of belofte wordt afgenomen. Indien wordt

gekozen voor verhoor onder ede, dient dit bij alle te verhoren getuigen te worden toegepast. Dit kan ook worden afgeleid uit de formulering van de bepaling, waar het begrip «getuigen» wordt gebruikt en niet het begrip «een getuige».

De leden van de CDA-fractie wezen voorts op artikel 155c, achtste lid, dat spreekt van «de verklaringen voor de commissie afgelegd of op haar vordering». Zij vroegen waaraan zij bij de laatste zinsnede «of op haar vordering» aan moesten denken, nu de voorgestelde bepalingen geen regeling geven van het afleggen van verklaringen op vordering van de commissie.

De leden van de CDA-fractie moet worden toegegeven dat de bedoelde zinsnede geen betekenis heeft, nu de voorgestelde bepalingen inderdaad geen regeling bevatten van het afleggen van verklaringen door getuigen op vordering van de commissie, anders dan ten overstaan van de commissie. Het voorgestelde artikel 155c, achtste lid, is vormgegeven naar analogie van artikel 24 van de Wet op de Parlementaire Enquête, waarbij over het hoofd is gezien dat de betreffende zinsnede in artikel 24 Wet op de Parlementaire Enquête terugslaat op de regeling van artikel 17, tweede lid, van die wet. Nu een regeling vergelijkbaar met artikel 17, tweede lid, in de bepalingen over het gemeentelijk onderzoeksrecht ontbreekt, kan de zinsnede worden gemist. Bij het op afzienbare termijn in te dienen voorstel tot aanpassing van diverse wetten aan de Wet dualisering gemeentebestuur zal deze overbodige toevoeging worden geschrapt.

De leden van de CDA-fractie wilden de opvatting van de regering vernemen over de verenigbaarheid met het Nederlandse grondrechtenregime van het via subsidie- of vergunningvoorwaarden respectievelijk clausules in overeenkomsten verplichten van derden tot medewerking aan gemeentelijke onderzoeken.

Vooropgesteld zij dat een dergelijke handelwijze niet in overeenstemming is te achten met het in de onderhavige bepalingen neergelegde stelsel en derhalve niet geoorloofd is. In de voorgestelde wettelijke regeling is immers bewust gekozen voor een beperking van de kring van personen die verplicht zijn medewerking te verlenen aan een gemeentelijk onderzoek. Het uitbreiden van deze kring van personen via voorwaarden in contracten of bij vergunningen of subsidies, terwijl daarvoor geen wettelijke basis bestaat, zou een ongeoorloofde inbreuk op allerlei rechten van derden, waaronder grondrechten, kunnen opleveren. Deze redenering gaat echter uit van de gedachte dat dergelijke voorwaarden in of bij contracten, subsidies en vergunningen geldend kunnen worden gemaakt. Het moet er echter voor worden gehouden dat dergelijke voorwaarden in strijd met de wet zijn gesteld en derhalve nietig of vernietigbaar zijn.

#### *Bescheiden/openbaarheid*

De leden van de CDA-fractie vestigden de aandacht op het feit dat het voorgestelde tweede lid van artikel 155b een bepaalde regeling kent voor het – kortweg geformuleerd – kennis nemen van bescheiden die afkomstig zijn van het Rijk of de Europese Unie, terwijl die regeling niet van toepassing is op bescheiden die afkomstig zijn van de provincie. Zij vroegen of de provincie gevraagde bescheiden die verband houden met het onderzoeksdoel dus in beginsel steeds moet leveren.

Het antwoord hierop is ontkennend. De betreffende bepaling ziet immers niet op het al dan niet *leveren* van bescheiden door Rijk of Europese Unie, maar alleen *op het kennisnemen van reeds bij de gemeente berustende bescheiden* die afkomstig zijn van Rijk of Europese Unie door de commissie. Voor bescheiden afkomstig van de provincie is inderdaad niet een regeling getroffen inhoudende dat de commissie van dergelijke

bescheiden alleen met toestemming van bijvoorbeeld gedeputeerde staten kennis mag nemen. Het doel van de regeling van artikel 155c, tweede lid, is primair te verzekeren dat bescheiden die raken aan het belang van de Staat – bijvoorbeeld de staatsveiligheid – niet zonder toestemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter kennis van de commissie komen. In het geval van bescheiden afkomstig van de provincie is niet goed voorstelbaar dat daarvan sprake zal kunnen zijn.

Voorts vroegen deze leden of het toestemmingsvereiste van het voorgestelde artikel 155b, tweede lid, ook betrekking heeft op het doen van mondelinge mededelingen als getuige of deskundige, nu het voorgestelde artikel 155c, derde lid, wel de plicht tot getuigen bevat, maar geen toestemmingsvereiste kent.

Voor het doen van mondelinge mededelingen behoeft inderdaad niet eerst toestemming te worden gevraagd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het is ook moeilijk voorstelbaar hoe zoiets in de praktijk zou moeten worden vormgegeven. Niettemin is evident dat het niet de bedoeling is dat mondeling informatie wordt gegeven over bescheiden die niet aan de commissie ter beschikking mogen worden gesteld, omdat daarvoor door de minister geen toestemming is gegeven. Het is dan ook de vraag of het probleem dat hier zou kunnen spelen, zich in de praktijk zal voordoen.

Niettemin geven wij deze leden toe dat hier in ieder geval theoretisch een zekere anomalie in schuilt. Artikel 155c, derde lid, zal daarom bij het op afzienbare termijn in te dienen voorstel tot aanpassing van diverse wetten aan de Wet dualisering gemeentebestuur worden aangevuld in die zin dat wordt bepaald dat getuigen geen informatie behoeven te geven die in strijd is met het openbaar belang. Een zelfde verschoningsgrond is opgenomen in artikel 169, derde lid, van de Gemeentewet. Het ligt dan voor de hand deze grond ook op te nemen in artikel 155b, eerste lid, voor aan de commissie te overleggen bescheiden. Dit geeft de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen informatie aan de onderzoekscommissie te weigeren.

#### *Verschoning*

De leden van de CDA-fractie stelden verschillende vragen over het voorgestelde artikel 155e. Zij wilden in de eerste plaats weten of collegeleden of anderen die worden ondervraagd over de relatie tussen hun ambtsuitoefening en hun beroep of bedrijf waarin zij werkzaam zijn of waren, een beroep kunnen doen op dit artikel.

Deze personen kunnen een beroep doen op het eerste lid van dit artikel ter voorkoming van het openbaren van geheimen, voor zover daardoor onevenredige schade zou worden toegebracht aan het belang van de uitoefening van hun beroep, het belang van hun onderneming of de onderneming waarbij zij werkzaam zijn of zijn geweest. Voorwaarde is derhalve dat er sprake is van een geheim en van onevenredige schade die door openbaarmaking zou kunnen ontstaan.

De leden van deze fractie vroegen voorts hoe wordt bepaald of de onevenredige schade bedoeld in artikel 155e, eerste lid, optreedt. Deze toets zal in eerste instantie door de betreffende getuige moeten worden verricht. Indien de commissie niet overtuigd is van de onevenredige schade, kan hij aan het openbaar ministerie verzoeken een strafvervolgning op basis van artikel 192 van het Wetboek van Strafrecht in te stellen. De strafrechter zal in laatste instantie een oordeel toekomen over de vraag of terecht een beroep is gedaan op de verschoningsgrond van artikel 155e, eerste lid.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 155e gaf de leden van de CDA-fractie aanleiding tot de vraag of de daarin genoemde plicht tot geheimhouding iedere legitiem opgelegde geheimhoudingsplicht betreft. In reactie hierop wijs ik deze leden erop dat alleen degenen die *uit hoofde van hun ambt, beroep of betrekking* tot geheimhouding zijn verplicht, een beroep op deze verschoningsgrond kunnen doen. Het gaat om personen met een typische vertrouwensfunctie, functies waarvan de uitoefening als zodanig afhankelijk is van een strikt vertrouwelijke relatie met een derde. Gedacht kan worden aan artsen, advocaten, geestelijken en maatschappelijk werkers. Personen die een dergelijke functie bekleden kunnen zich steeds beroepen op hun geheimhoudingsplicht.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie of het begrip «bescheiden» in de voorgestelde bepalingen, waaronder artikel 155e – analoog moet worden geïnterpreteerd aan het begrip bescheiden in de Wet op de Parlementaire Enquête. Dit is inderdaad het geval, hetgeen betekent dat het begrip zeer ruim moet worden opgevat en dat daaronder ook bij voorbeeld videobanden en diskettes moeten worden begrepen.

De leden van de CDA-fractie wilden ook weten in hoeverre de vertrouwelijkheid van het collegebeeraad grenzen stelt aan de verplichting tot antwoorden daaromtrent van collegeleden. De vertrouwelijkheid van het collegebeeraad gaat niet zo ver dat leden van het college niet verplicht zouden zijn in een onderzoek van de raad, waar zij onder ede worden gehoord, antwoord te geven op vragen daaromtrent. Zij kunnen hiervoor in beginsel geen beroep doen op artikel 155e. Onder omstandigheden is het echter denkbaar dat een beroep wordt gedaan op de in de Aanpassingswet op te nemen verschoningsgrond «openbaar belang» (zoals hiervoor is aangekondigd bij de beantwoording van een vraag van de leden van de CDA-fractie) om te kunnen zwijgen over het in het collegebeeraad verhandelde. Hetzelfde geldt voor de inlichtingenplicht die het college op grond van artikel 169 ten opzichte van de raad heeft.

#### *Verhouding met algemene bepalingen inzake commissies*

De leden van de CDA-fractie vroegen of het zevende lid van artikel 155a dat onder meer de bekendmaking van de instelling van de onderzoekscommissie betreft, niet overbodig is naast artikel 84, vierde lid, dat hetzelfde regelt ten aanzien van andere commissies dan raads- of bestuurscommissies.

De artikelen 155a e.v. beogen een uitputtende regeling te geven voor de onderzoekscommissie, die als een *specialis* onder de commissies moet worden beschouwd. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de bevoegdheden van een eenmaal ingestelde onderzoekscommissie rechtstreeks uit de wet voortvloeien. Het zevende lid van artikel 155a is derhalve niet overbodig.

Voorts vroegen de leden van deze fractie naar de verhouding tussen artikel 155c, zesde lid, en artikel 86, eerste lid.

Beide bepalingen zien op geheimhouding over hetgeen in besloten zittingen aan de orde komt. Artikel 155c, zesde lid, is echter een bijzondere bepaling voor het verhoor in een besloten zitting. De geheimhouding over hetgeen tijdens een verhoor in beslotenheid aan de leden van de commissie ter kennis is gekomen is absoluut. Het bepaalde in artikel 86, eerste lid, ziet op besloten vergaderingen van een commissie in het algemeen, maar is dus niet van toepassing op het afnemen van een verhoor in beslotenheid door een onderzoekscommissie.



### *Immuniteit*

De leden van de CDA-fractie stelden de verhouding tussen het voorgestelde artikel 155a, vierde lid, en artikel 22 van de Gemeentewet aan de orde. Zij wilden weten of de immuniteitsregel ex artikel 155, vierde lid, alleen voor de leden van de onderzoekscommissie geldt of ook voor degenen die gehoord worden.

Artikel 155a, vierde lid, jo. artikel 22 is alleen van toepassing op de leden van de onderzoekscommissie en eventueel andere personen die aan de beraadslaging van deze commissie deelnemen, hoewel deze situatie niet goed denkbaar is. Deze leden veronderstelden terecht dat het verhoor niet onder het begrip beraadslaging valt.

### *Ambtelijke bijstand aan de onderzoekscommissie*

De leden van de CDA-fractie stelden enkele vragen over de ambtelijk bijstand aan de onderzoekscommissie. Op de vraag of de raadsgriffier de ambtelijke bijstand bedoeld in artikel 155a, achtste lid, moet leveren, antwoord ik dat dit niet per definitie het geval is. Wel staat de griffier op grond van artikel 107a door de raad ingestelde commissies terzijde. Het ligt dan ook voor de hand dat de bijstand aan de onderzoekscommissie onder zijn leiding wordt gegeven. Het staat de raad echter vrij in de verordening ex artikel 155a, achtste lid, ambtelijke bijstand buiten de raadsgriffie te zoeken. Het kan immers ook niet worden uitgesloten dat de raadsgriffie onvoldoende omvangrijk is om de onderzoekscommissie bij te staan. Het is heel goed voorstelbaar dat daartoe tijdelijk krachten van buiten worden ingehuurd of dat, zoals de laan het woord zijnde leden vroegen, een beroep wordt gedaan op het reguliere ambtelijke apparaat. Het is echter niet goed voorstelbaar dat ambtelijke ondersteuning wordt geleverd door een potentiële getuige of deskundige in de zaak, waarmee ik de laatste vraag over ambtelijke bijstand heb beantwoord.

### *Toekenning onderzoeksbevoegdheid aan deelraad?*

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of een gemeenteraad aan een deelraad de bevoegdheid kan toekennen een onderzoek conform het voorgestelde artikel 155a in te stellen naar het door het dagelijks bestuur of door de voorzitter van het dagelijks bestuur gevoerde bestuur.

Dit is niet het geval, zo deel ik deze leden mee. In het voorgestelde artikel 156, tweede lid, onder a, wordt expliciet bepaald dat de bevoegdheid tot de instelling van een onderzoek, bedoeld in artikel 155a, eerste lid, door de raad niet kan worden overgedragen. Wél kan een deelraad een commissie instellen die belast is met het verrichten van een onderzoek. Een dergelijke onderzoekscommissie zal echter een andere status hebben dan een commissie in de zin van artikel 155a, alleen al omdat getuigen niet verplicht zullen zijn te verschijnen en de commissie ook overigens geen dwangmiddelen ter beschikking staan.

### *Overige aspecten*

De leden van de CDA-fractie vroegen of (ex-)bestuurders en (ex-)ambtenaren van een gemeente die ingevolge een herindeling is opgeheven, gehouden zijn medewerking te verlenen aan onderzoeken van de nieuwe gemeente.

Het antwoord hierop luidt bevestigend. Ten gevolge van een herindeling gaan alle rechten en plichten van de heringedeelde gemeente over op de nieuw gevormde gemeente. De nieuwe gemeenteraad die een onderzoek instelt naar het door het college of de burgemeester van de vroegere gemeente gevoerde bestuur, doet dat als rechtsopvolger onder algemene titel van de gemeenteraad van de heringedeelde gemeente. De verplicht-

tingen die in dat verband op de (ex-)ambtenaren en (ex-)ambtsdragers rustten, gelden derhalve niet langer jegens organen van de oude gemeente, maar jegens de organen van de nieuwe gemeente, waaronder een eventuele onderzoekscommissie van de nieuwe raad is begrepen.

De leden van de CDA-fractie stelden ook een onderwerp van overgangsrecht aan de orde. Zij wilden weten of personen die bij de afkondiging in het Staatsblad van de Wet dualisering gemeentebestuur geen ambtenaar of ambtsdrager van de gemeente meer waren, gehouden zijn aan de vorderingen van een onderzoekscommissie te voldoen, en of er in die zin sprake is van terugwerkende kracht.

Bepalend is het moment van inwerkingtreding van de wet – of preciezer nog: het moment van inwerkingtreding van de desbetreffende artikelen van de wet – en niet het moment van plaatsing in het Staatsblad. Voor het onderzoeksrecht van de raad zijn geen overgangsbepalingen opgenomen. Dit betekent dat aan deze bepalingen op het moment van hun inwerkingtreding onmiddellijke werking toekomt. De bepalingen zijn ingevolge dat beginsel onverkort van toepassing. Nu de wettelijke bepalingen de mogelijkheid openen gewezen ambtenaren en gewezen ambtsdragers van de gemeente te verplichten aan een onderzoek mee te werken, zijn zij op het moment van inwerkingtreding daaraan gehouden, indien tot een onderzoek wordt besloten. Dat geldt ook voor gewezen ambtenaren en ambtsdragers die al gedurende langere tijd niet meer aan de gemeente verbonden zijn. Overigens is hier geen sprake van terugwerkende kracht. Op de betreffende personen wordt evenals op ambtenaren en ambtsdragers die thans aan een gemeente zijn verbonden, een nieuwe regeling van toepassing.

### **3.5 Versterking van de financiële functie**

#### *Accountantscontrole gemeenten*

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de wijziging van artikel 213, betreffende de taak en werkwijze van de gemeentelijke accountant. Het gaat daarbij met name om de invulling van het oordeel van de accountant inzake de rechtmatigheid. Dit oordeel wordt met ingang van het begrotingsjaar 2004 een geëxpliciteerd en verplicht onderdeel van de accountantsverklaring (artikel V, eerste lid). Voorts stelden deze leden enkele daarmee samenhangende vragen over de opzet van de accountantsverklaring en de kosten van de accountantscontrole.

#### *Het begrip rechtmatigheid*

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het juist is dat het begrip rechtmatigheid in het wetsvoorstel is opgenomen, omdat zich in de praktijk van provincies en gemeenten situaties hebben voorgedaan die de schijn van onrechtmatig handelen hadden, waarbij in discussies regelmatig de vraag naar voren kwam waarom deze mogelijke onrechtmatigheid niet door de accountantesignaleerd was.

Het besluit om de rechtmatigheidscontrole op te nemen in de voorgeschreven accountantscontrole, is niet direct ingegeven door de situaties waarop de leden van de PvdA-fractie doelen. Reeds in 1996 heeft het kabinet, in een brief aan de Tweede Kamer over het single-audit beleid, het voornemen uitgesproken om het rechtmatigheidsaspect onderdeel van de accountantsverklaring bij gemeenten en provincies te doen zijn. Daarmee zou worden aangesloten bij de regels voor de accountantscontrole zoals die inmiddels voor het Rijk golden. Achtergrond is dat bij de controle op de besteding van publieke middelen uitgangspunt dient te zijn dat de rechtmatigheid wordt getoetst. Juist aan rechtmatigheid dient

een zelfstandige betekenis te worden toegekend, aangezien er sprake is van inning en besteding van publieke middelen. Bij de toenmalige behandeling van het artikel 213, tweede lid, van de huidige Gemeentewet is dit uitgangspunt ook nog uitgebreid aan de orde geweest. Benadrukt werd bij die gelegenheid dat de accountant ook de rechtmatigheid dient te onderzoeken. Zoals voorgeschreven in het huidige artikel 213 dienen de bevindingen van die controle opgenomen te worden in het verslag zonder dat die bevindingen met betrekking tot de rechtmatigheid het accountantsoordeel beïnvloeden. Door de voorgestelde wijziging van artikel 213 en de uitwerking daarvan in een algemene maatregel van bestuur (het Besluit accountantscontrole gemeenten) zullen tekortkomingen uit hoofde van rechtmatigheid die de goedkeuringstolerantie overstijgen, moeten worden gesignaleerd in de accountantsverklaring (het accountantsoordeel). Uiteraard hebben de gebeurtenissen waarop de leden van de PvdA-fractie doelen, wel de belangstelling voor de onderhavige wijziging bevorderd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder af of door deze wetswijziging niet ten onrechte de verwachting wordt gewekt dat de accountant voortaan tijdig alle financiële onrechtmatigheden signaleert. Hierover merk ik op dat de bedoelde verwachting niet geheel onterecht is. De rechtmatigheidscontrole gaat nu immers nadrukkelijk volwaardig deel uitmaken van de taak van de accountant. Wel is het zo, dat de bedragen waarop onrechtmatigheden betrekking hebben te klein kunnen zijn om tot onthouding van goedkeuring, of zelfs tot vermelding in het verslag te leiden. De raad dient zich daarvan bewust te zijn. Hij kan er bijvoorbeeld voor kiezen om bepaalde onderdelen van de jaarrekening minutieuzer te laten onderzoeken, door gebruik te maken van de in het toekomstige Besluit accountantscontrole<sup>1</sup> op te nemen mogelijkheid op onderdelen lagere rapporteringstoleranties vast te stellen. Overigens zullen gemeenten over dit onderwerp voor 1 januari 2004, de datum van verplichte invoering van het rechtmatigheidsoordeel, uitgebreid worden geïnformeerd.

#### *Het interne systeem van rechtmatigheidstoetsing*

De leden van de fractie van de PvdA stelden verder de vraag of de rechtmatigheidscontrole ook inhoudt dat onderzoek wordt gedaan naar het functioneren van het interne systeem van rechtmatigheidstoetsing en of de in dat kader gesignaleerde overtredingen/onrechtmatigheden adequaat in de gemeentelijke verslaggeving worden opgenomen, of dat de accountant naast de beoordeling van het interne systeem zelfstandig vaststelt dat gehandeld is conform de toepasselijke wet- en regelgeving. De accountant dient te toetsen of de relevante wet- en regelgeving in acht is genomen. Daarbij kan hij gebruik maken van het systeem van interne controle. De accountantscontrole richt zich dan op een beoordeling van de opzet en de werking van het systeem van kwaliteitsborging ter uitvoering van de wet- en regelgeving, aangevuld met deelwaarnemingen (steekproeven). Met name indien er sprake is van relatief gecompliceerde wet- en regelgeving is het van belang dat de accountant het systeem van kwaliteitsborging toetst, teneinde zoveel mogelijk zekerheid te kunnen ontlenen aan de interne controle. De accountant zal een zodanige kennis van de wet- en regelgeving moeten hebben dat hij in staat is zich een oordeel te vormen over de kwaliteit van de door het bestuur getroffen interne beheersmaatregelen, alsmede (mogelijke) onrechtmatigheden te herkennen.

De leden van de PvdA-fractie wezen op de ongedefinieerdheid van het begrip «rechtmatigheid». Bij wijze van oplossing deden zij de suggestie om in de algemene maatregel van bestuur, in overleg met de beroeps-

<sup>1</sup> Dit Besluit zal in werking treden tegelijk met dit wetsvoorstel, dus waarschijnlijk op 7 maart 2002. De accountantsverklaring en het verslag van bevindingen dienen met ingang van het jaar 2004 aan de in het Besluit gestelde eisen te voldoen. Zie hiervoor ook artikel V, tweede lid.

groep, een limitatieve opsomming te geven van de weten regelgeving waar de beoordeling van de accountant betrekking op zal hebben. Ook constateerden de leden van deze fractie dat wet en regelgeving een veelheid van mogelijk te toetsen (uitvoerings)aspecten bevat. De relevantie van een toetsing daarvan is afhankelijk van het economisch dan wel maatschappelijk nut van de daarmee verkregen extra zekerheid. Zou het wenselijk kunnen zijn deze afweging vooraf nader te structureren, bijvoorbeeld via controle- en rapportageprotocollen, zo vroegen deze leden.

Ik ben voornemens om in de nota van toelichting bij het toekomstige Besluit accountantscontrole gemeenten uitvoerig in te gaan op het rechtmatigheidsbegrip. De professionele kennis van de accountant, gecombineerd met de afwegingen die aldaar worden aangereikt, moeten voldoende zijn om tot een verantwoorde afbakening van de in het concrete geval in de controle te betrekken wetten en regels te komen. Een opsomming van de relevante wet- en regelgeving acht ik niet wenselijk. Wet- en regelgeving zijn immers niet statisch, en bovendien gaat het bij de toetsing van rechtmatigheid niet alleen om een aantal wetten, maar ook om bijvoorbeeld raadsbesluiten en gemeentelijke verordeningen, die tevens per gemeente kunnen verschillen.

Wat betreft de controle- en rapportageprotocollen merk ik in de eerste plaats op dat de beroepsgroep voor zichzelf richtlijnen heeft vastgesteld, die worden onderwezen in de opleiding tot accountant en die worden bijgehouden en gepubliceerd door het NIVRA. In de tweede plaats zal in het toekomstige Besluit accountantscontrole een structurering van de controle worden geregeld, namelijk door het stellen van minimumeisen voor de goedkeuringstolerantie<sup>1</sup>, de rapporteringstolerantie<sup>2</sup> en de omvangsbasis.<sup>3</sup> Het toekomstige Besluit accountantscontrole gemeenten kan in deze zin opgevat worden als een controleprotocol. Voor wat betreft de vereisten met betrekking tot de rapportage wordt het kader geboden door de Comptabiliteitsvoorschriften.

#### *Financiële gevolgen van onzorgvuldig beheer*

De leden van de PvdA-fractie merkten voorts op dat de mogelijke financiële gevolgen van een onzorgvuldig beheer vaak pas achteraf zichtbaar worden. Moeten dergelijke financiële risico's ook in de accountantscontrole worden betrokken, zo vroegen zij zich af.

Mijn antwoord op deze vraag luidt als volgt. De accountant beoordeelt de rechtmatige totstandkoming van de baten en lasten. Beoordeeld wordt de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen. Er wordt niet van de accountant verwacht dat hij handelingen en beslissingen van niet-financiële aard inhoudelijk toetst. Hij kan volstaan met het beoordelen van het interne systeem van risicoafwegingen: zijn de voorwaarden geschapen voor het bestuur om risico's goed te beoordelen? Indien er echter aanwijzingen zijn voor financiële verplichtingen of risico's – bijvoorbeeld op grond van juridische informatie – dan zal de accountant hier nader onderzoek naar verrichten.

#### *De kosten van accountantscontrole*

Een volgende vraag van de leden van de PvdA-fractie luidde of het juist is te veronderstellen dat door de toevoeging van bevindingen over de rechtmatigheid in het verslag van de accountant de werkzaamheden aanmerkelijk zullen toenemen met alle financiële gevolgen van dien. Deze leden informeerden naar de betekenis van die toeneming voor de financiële tegemoetkoming aan de gemeenten? Zit er niet een spanning tussen de bedoeling van de wetgever om meer aandacht te vragen voor de rechtmatigheid van handelingen die uitgaven tot gevolg hebben en de oplopende kosten die daarvan het gevolg zijn enerzijds en het feit dat die

<sup>1</sup> Dat is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle aangeeft, die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder de bruikbaarheid ervan voor de oordeelsvorming door de gebruikers aan te tasten.

<sup>2</sup> De goedkeuringstolerantie (zie vorige noot) wordt per onderdeel van de jaarrekening omgerekend tot een bedrag. Boven dit bedrag vindt, per onderdeel, rapportering plaats, ongeacht of het totaal van de bedragen de goedkeuringstolerantie overschrijft.

<sup>3</sup> Het bedrag waarop de accountant de goedkeuringstolerantie berekent. In casu de totale lasten van de gemeente.

kosten kennelijk door de opdrachtgever zelf moeten worden betaald anderzijds?

Mijn reactie op deze vraag is als volgt. Ook onder de huidige Gemeentewet dient de accountant te onderzoeken of «de administratie en het beheer van vermogenswaarden» voldoen aan de eisen van rechtmatigheid (en doelmatigheid). De bevindingen daaromtrent moeten worden opgenomen in het verslag van bevindingen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever een rechtmatigheidstoets voor ogen stond, die te vergelijken is met de rechtmatigheidstoets die door de accountants bij het Rijk wordt verricht. Dit betekent dat reeds in de huidige controlepraktijk van de accountant *mag worden verwacht* dat hij een rechtmatigheidstoets uitvoert. Het wetsvoorstel strekt ertoe om deze toets in zoverre te expliciteren dat de resultaten van de door de accountant uitgevoerde rechtmatigheidstoets in de accountantsverklaring moeten worden opgenomen. Uit het voorgaande volgt dat er geen sprake van een aanmerkelijke toename van de werkzaamheden zou moeten zijn, en dus ook niet van de kosten.

Voor wat betreft de vraag naar de verhouding tussen kosten en baten van de rechtmatigheidstoets het volgende. In het Besluit accountantscontrole gemeenten wordt een goedkeuringstolerantie vastgesteld van 1% van de totale lasten. Indien de onrechtmatigheden het aldus berekende bedrag niet te boven gaan, is er geen belemmering voor het goedkeuren van de jaarrekening. Het onderzoek moet zodanig worden ingericht dat er een redelijke mate van zekerheid bestaat dat fouten die afzonderlijk of gezamenlijk de goedkeuringstolerantie overschrijden worden ontdekt. De hoeveelheid controlewerkzaamheden die dit vergt is in belangrijke mate afhankelijk van de ordelijkheid van de administratie en de kwaliteit van de interne controlesystemen bij de desbetreffende gemeente.

Daarnaast merk ik op dat de financiële kosten en baten van de rechtmatigheidscontrole niet het enige relevante punt van overweging zijn. Rechtmatigheid is een essentiële eis aan het overheidshandelen. De raad moet optimaal in staat worden gesteld om de rechtmatigheid van het door het college gevoerde beheer te beoordelen. De burger moet er op kunnen vertrouwen dat systematisch wordt gecontroleerd of het beheer van de publieke gelden aan de eisen van rechtmatigheid voldoet.

#### *De opzet van de accountantsverklaring*

De leden van de PvdA-fractie informeerden of geen onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen het geven van een verklaring dat de rekening een getrouw beeld geeft en het vastleggen van bevindingen (oordeel) over de rechtmatigheid. De jaarrekening kan immers een getrouw beeld van de consequenties van een onrechtmatig financieel beheer geven. Indien zowel een oordeel wordt verlangd over de getrouwheid van de financiële verantwoording als over de rechtmatigheid van het financiële beheer, kunnen deze oordelen dan zelfstandig worden geformuleerd, bijvoorbeeld een goedkeurend oordeel inzake de getrouwe verantwoording, maar een afkeurend oordeel inzake het adequaat verantwoorde maar onrechtmatig uitgeoefende financiële beheer, zo vroegen deze leden.

De gebruiker van de jaarrekening moet aan de hand van de accountantsverklaring direct kunnen zien of er sprake is geweest van rechtmatige of onrechtmatige handelingen, alsmede of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de baten en lasten respectievelijk de activa en passiva. Een goedkeurende verklaring bij een jaarrekening, waarin door de opstellers geconstateerde en vervolgens goed toegelichte onrechtmatigheden zijn opgenomen, is naar mijn mening uiterst verwarrend. Dat geldt ook voor de situatie waarin er sprake is van een goedkeurend oordeel van de accountant over de getrouwheid in combinatie met een niet-goedkeurend oordeel inzake de rechtmatigheid. In beide gevallen is dat nauwelijks

aan de gebruiker uit te leggen. Bovendien is in het laatste geval sprake van twee (uiteenlopende) oordelen van de accountant, hetgeen een adequate beoordeling van de raad aanzienlijk bemoeilijkt. Naar mijn overtuiging moet een goedkeurende verklaring betekenen dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft én dat de gemeentelijke huishouding de gelden rechtmatig heeft geïnd en besteed. Overigens wijs ik erop dat er op onderdelen sprake is van overlapping van rechtmatigheid en het getrouwe beeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor de voorgeschreven afschrijvingsmethoden, die van invloed zijn op de rechtmatige totstandkoming van de afschrijvingskosten maar ook van belang zijn voor het getrouwe beeld. Een splitsing in twee oordelen is dus ook om die reden niet gewenst. In de accountantsverklaring moet worden toegelicht waarop een eventuele beperking, oordeelonthouding of afkeuring betrekking heeft, waardoor de gebruiker optimaal inzicht krijgt in de kwaliteit van de jaarrekening in het bijzonder waar het de aspecten rechtmatigheid en getrouwe weergave betreft.

#### *Consequenties van een afkeurend oordeel van de accountant*

Tot slot brachten de leden van de fractie van de PvdA ten aanzien van dit onderwerp de stelling naar voren dat het de taak en verantwoordelijkheid van het toezichthoudende orgaan is om op basis van een getrouwe verantwoording, inclusief het daarin adequaat verantwoorde, eventueel onrechtmatige, financiële beheer, een oordeel te formuleren over de kwaliteit van het uitgeoefende beheer en daaraan eventueel andere consequenties dan een decharge te verbinden. Indien die stelling juist is, wat zijn dan – zo vroegen deze leden – de consequenties voor de accountant wanneer het van een afkeurend accountantsoordeel voorziene (formeel) onrechtmatige beheer alsnog achteraf door het toezichthoudende orgaan (materieel) wordt goedgekeurd?

Het is de verantwoordelijkheid van de accountant om als onafhankelijk deskundige de controle van de jaarrekening te verrichten, een verslag over deze controle uit te brengen, en zijn oordeel in de accountantsverklaring vast te leggen. De accountantsverklaring en het verslag worden toegezonden aan de raad. Het is geheel de verantwoordelijkheid van de raad om te bepalen welke inhoudelijke en politieke consequenties hieruit worden getrokken. Daarbij kan worden gedacht aan concrete maatregelen of plannen om de situatie te verbeteren, het zoveel mogelijk repareren van onrechtmatigheden, het vaststellen van een indemniteitsbesluit, het opzeggen van het vertrouwen in het college of leden van het college, en dergelijke. De accountant staat daar buiten. Ik acht het ondenkbaar dat een afkeurend oordeel van de accountant terzijde wordt geschoven. Ten eerste ligt het voor de hand dat de raad er gebruik van maakt in het kader van zijn controlerende rol, ten tweede is het accountantsrapport een openbaar stuk, ten derde moet de jaarrekening met onder andere de accountantsverklaring en het verslag van de accountant worden toegezonden aan de provinciale toezichthouder. Deze zal zeker willen weten welke consequenties aan het oordeel van de accountant zijn verbonden.

### **3.6 Gedragscodes**

De leden van de CDA-fractie stelden het onderwerp van de gedragscodes aan de orde. Deze leden wezen er op dat de raad op grond van artikel 41c, tweede lid, een gedragscode voor de wethouders vaststelt. In dit verband vroegen zij of deze gedragscode niet voor de burgemeester geldt of dat dit wel het geval is, zoals zou kunnen worden opgemaakt uit de toelichting waar gesproken wordt van een gedragscode voor de leden van het college.

In reactie hierop wijs ik er op dat op grond van de artikelen 15, derde lid, onderscheidenlijk 69, tweede lid, de raad verplicht is om ook voor de



raadsleden zelf en de burgemeester een gedragscode vast te stellen. Artikel 41c, tweede lid, heeft derhalve uitsluitend betrekking op wethouders. Gekozen kan worden voor drie afzonderlijke gedragscodes. Bedoelde artikelen verzetten zich er echter allerminst tegen dat voor de drie verschillende bestuurders (raadslid, wethouder en burgemeester) één gedragscode wordt opgesteld. De VNG, het IPO en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben onlangs een handreiking gemaakt over de integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies, waarin één modelgedragscode is opgenomen voor alle (provinciale en gemeentelijke) bestuurders. Naar zijn aard heeft deze modelgedragscode op gemeentelijk niveau uiteraard vooral betrekking op wethouders en burgemeesters. Zij zijn het immers die het dagelijks bestuur van de gemeente voeren, waardoor zij eerder te maken kunnen krijgen met belangenverstrengeling, giften etc.

De leden van de CDA-fractie constateerden terecht dat de inhoud van gedragscodes van gemeente tot gemeente kan verschillen. De Staatscommissie heeft voorgesteld om in de Gemeentewet onderwerpen op te nemen waarop de gedragscode ten minste betrekking moet hebben. Dit voorstel is niet overgenomen in het wetsvoorstel. De desbetreffende artikelen laten de raad vrij bij de bepaling welke onderwerpen geregeld moeten worden en op welke wijze. Op deze manier kan worden rekening gehouden met de plaatselijke omstandigheden. Overigens zal van de hiervoor genoemde modelgedragscode wel een uniformerende werking kunnen uitgaan. Daarbij komt dat de door de raden opgestelde gedragscodes vanzelfsprekend niet zullen afwijken van algemene noties van integriteit. Door het opstellen van een gedragscode ontstaat een concrete gedragslijn voor de bestuurders waaraan ze zich zullen moeten houden.

Het wetsvoorstel regelt, afgezien van het overgangsartikel artikel V, niet op welk moment de gedragscode vastgesteld moet worden door de raad of dat de gedragscode per raadsperiode dient te worden vastgesteld. De vragen van de leden van de CDA-fractie of de gedragscode dient te zijn vastgesteld voordat de wethouders zijn benoemd en of de gedragscode per raadsperiode dient te worden vastgesteld, beantwoord ik dan ook als volgt. Na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur zal de raad voor de eerste keer binnen een jaar na deze inwerkingtreding de gedragscodes moeten vaststellen (artikel V, tweede lid). De raad kan echter besluiten deze termijn van een jaar te verlengen met één jaar (artikel V, derde lid). Een gedragscode kan door de raad een tijdelijk karakter worden gegeven, bijvoorbeeld uitsluitend voor de lopende raadsperiode. Dit is echter niet verplicht. Indien de raad geen termijn verbindt aan de gedragscode, zal deze net zo lang gelden totdat hij, bijvoorbeeld in een volgende raadsperiode, wordt ingetrokken. Dit intrekken kan alleen tegelijk met het vaststellen van een nieuwe gedragscode.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts in hoeverre een gedragscode die de raad voor zichzelf vaststelt kan gelden voor individuele volksvertegenwoordigers die een andere opvatting hebben over onderdelen van de gedragscode en die wellicht tegen de vaststelling daarvan hebben gestemd. In het verlengde hiervan vroegen zij of op deze manier niet te veel meerderheidsopvattingen van raadsleden bindend worden voor collega's die een principieel andere opvatting ter zake bezitten. In reactie hierop merk ik op dat het principe van besluitvorming bij meerderheid impliceert dat minderheden zich bij hen onwelgevallige besluiten van de meerderheid zullen moeten neerleggen. Dit ligt niet anders voor de gedragscode. Ik zie dan ook geen bezwaren tegen het voorgestelde stelsel.

De leden van de fractie van D66 stelden enkele vragen over artikel 69 bepalende dat de raad een gedragscode vaststelt voor de burgemeester. Zo vroegen zij onder meer wat de procedure is als de raad en de burgemeester het niet eens worden over een gedragscode. In reactie hierop merk ik op dat het de raad is die de gedragscode vaststelt. Aangezien de burgemeester geen lid is van de raad en derhalve geen stemrecht in de raad heeft, heeft de burgemeester formeel gezien geen rol bij de totstandkoming van de gedragscode. Alhoewel de term «gedragscode» betrekking lijkt te hebben op het gedrag van de burgemeester in algemene zin, is het naar mijn mening duidelijk dat de gedragscode ziet op het gedrag van overheidsbestuurders in relatie tot integriteit en kwaliteit van het openbaar bestuur. Naar de letter van artikel 69 zou een gedragscode ook bijvoorbeeld, zoals de aan het woord zijnde leden suggereerden, een verplichting kunnen omvatten voor de burgemeester om Sinterklaas te ontvangen. Dit is uiteraard niet beoogd met de gedragscode. Dergelijke aangelegenheden dienen – in voorkomende gevallen – veeleer in bijvoorbeeld het sollicitatiegesprek met de burgemeester aan de orde te komen.

### **3.7 De indemniteitsprocedure**

De leden van de fractie van het CDA stelden een aantal vragen over de indemniteitsprocedure.

In de eerste plaats vestigden deze leden de aandacht op blz. 42 van de Nota naar aanleiding van het verslag, waar de regering stelt dat bedragen die via een indemniteitsbesluit goedgekeurd dienen te worden «tijdelijk buiten haken worden geplaatst». Wat bedoelt de regering met deze uitdrukking?

Hiermee is bedoeld dat de indemniteitsprocedure de gelegenheid geeft om posten die naar het oordeel van de raad onrechtmatig tot stand zijn gekomen, uit het geheel van de rekening te lichten, en via een aparte procedure te behandelen. De raad bepaalt vervolgens dat de rekening kan worden vastgesteld, mits ook het indemniteitsbesluit wordt vastgesteld.

Voorts informeerden de leden van de genoemde fractie naar de situatie die ontstaat indien de raad het indemniteitsvoorstel verwerpt? Zijn de leden van het college dan via de normale regeling van het privaatrecht (civielrechtelijk) aansprakelijk? Of is het zo dat de raad het voorstel niet mag verwerpen? Wordt de raad dan niet in een dwangpositie geplaatst? Indien de raad een indemniteitsbesluit niet of niet naar behoren vaststelt, zendt het college de jaarrekening met bijbehorende stukken naar gedeputeerde staten. Die nemen vervolgens de noodzakelijke besluiten, waardoor de bedoelde alsnog worden goedgekeurd (artikel 201). De vraag of de collegeleden als gevolg van de verwerping van het ontwerp-indemniteitsbesluit door de raad civielrechtelijk aansprakelijk zouden zijn, is dan in beginsel niet langer aan de orde.

Een volgende vraag van de leden van de CDA-fractie betrof de situatie waarin het college niet van mening is dat een bepaalde uitgave onrechtmatig is. Moet het college dan toch een indemniteitsbesluit opstellen? Het oordeel of een uitgave al dan niet onrechtmatig is, is aan de raad (artikel 198, tweede lid). Deze kan daarbij gebruik maken van het oordeel en het verslag van de accountant. Uiteraard mag het college zijn zienswijze naar voren brengen sterker nog: artikel 198, derde lid, verplicht het college te reageren op de bij de raad gerezen bedenkingen – het college zal echter op grond van artikel 198, derde lid, een indemniteitsvoorstel moeten indienen.

Deze leden vroegen verder of indien de raad een initiatief-indemniteitsvoorstel, bijvoorbeeld van de oppositie, verwerpt, dan een situatie ontstaat waarbij moet worden vastgesteld dat de raad het besluit «niet of niet naar behoren» heeft vastgesteld. Welke situatie ontstaat dan, indien gedeputeerde staten het vervolgens met die meerderheid in de raad eens is?

De hier geschetste situatie is wel erg hypothetisch. De verplichting om een indemniteitsbesluit voor te leggen ontstaat pas als de raad in meerderheid van mening is dat uitgaven zijn opgenomen die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen. In dat geval moet het college een voorstel voor een indemniteitsbesluit indienen. Indien de meerderheid van de raad echter van mening is dat de rekening zonder meer kan worden goedgekeurd, maakt een eventueel initiatief van de raads minderheid om een eigen voorstel voor een indemniteitsbesluit aanhangig maken, geen kans. In dat geval wordt de rekening goedgekeurd en het initiatiefvoorstel verworpen. Daarmee is in beginsel de rekening naar behoren vastgesteld en is er geen reden voor gedeputeerde staten om gebruik te maken van hun bevoegdheid op grond van artikel 201.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of het niet beter was geweest simpelweg de persoonlijke aansprakelijkheid te schrappen, nu voor de regering aan dit instituut kennelijk «onverkwikkelijke» kanten kleven, antwoord ik dat dit deze optie wel is overwogen maar te licht is bevonden. In de eerste plaats is het systematisch onmogelijk bedragen wegens onrechtmatigheid buiten de rekening te laten zonder persoonlijke aansprakelijkheid. En in de tweede plaats acht ik het gewenst dat ingeval van gebleken onrechtmatigheid van bedragen hiervoor een specifieke procedure wordt gevolgd, waarin de politieke verantwoordelijkheid van het college jegens de raad voor de desbetreffende bedragen wordt benadrukt.

### **3.8 Kaderstelling door de raad**

De leden van de CDA-fractie informeerden of de regering van opvatting is dat in notities van de raad, bijvoorbeeld over het handhavingsbeleid, ook richtlijnen of beleidsregels kunnen worden opgenomen die dezelfde statuur en gelding bezitten als die bedoeld in artikel 148 van de Gemeentewet.

In reactie hierop merk ik in de eerste plaats op dat door schrapping van artikel 148 de raad niet langer de bevoegdheid heeft om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot een rechtstreeks aan het college geattribueerde bevoegdheid, tenzij een bijzondere wet hiertoe een grondslag zou bieden. Artikel 4:81, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt namelijk dat er voor de vaststelling van beleidsregels voor een aan een ander bestuursorgaan toekomende bevoegdheid een wettelijke grondslag is vereist. Artikel 148 vormt thans die wettelijke grondslag. Het voorgaande betekent dat de raad ten aanzien van een wettelijke bevoegdheid van het college geen richtlijnen of beleidsregels kan vaststellen die dezelfde statuur en gelding hebben als die bedoeld in artikel 148 van de Gemeentewet. Dit kan dus ook niet in de vorm van een notitie van de raad. Uiteraard heeft de raad wel andere (politiek-bestuurlijke) instrumenten om het college bij te sturen, zoals moties en het aan het college ontlokken van toezeggingen waardoor de raad materiële kaders stelt voor de bevoegdheidsuitoefening door het college. Ook bestaat de mogelijkheid dat een bijzondere wet de raad de bevoegdheid toekent om bij verordening regels te stellen ten aanzien van een aan het college geattribueerde bevoegdheid. Daarnaast kan de raad vanzelfsprekend via de begroting of de op artikel 212 gebaseerde financiële verordening sturend optredend.

Op grond van artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan de raad in het nieuwe stelsel wel beleidsregels vaststellen ten aanzien van bevoegdheden die hij aan het college heeft gedelegeerd. Aangezien op grond van onderhavig wetsvoorstel en de nog in voorbereiding zijnde aanpassing van medebewindwetgeving bestuursbevoegdheden rechtstreeks aan het college geattribueerd zullen worden, zal delegatie van bevoegdheden van de raad aan het college in de gemeentelijke praktijk overigens afnemen. De mogelijkheid voor de raad om op grond van artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht beleidsregels vast te stellen, zal in het nieuwe stelsel derhalve beperkt zijn.

## **HOOFDSTUK 4 HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS**

### **4.1 De positie van de wethouder in het algemeen**

#### *Betrokkenheid van de wethouders bij de aanstelling van de burgemeester*

De leden van de CDA-fractie stelden de betrokkenheid van wethouders bij de procedure voor de benoeming van de burgemeester aan de orde, en refereerden daarbij aan de behandeling van wetsvoorstel 25 444 in de Eerste Kamer. Zij vroegen in dat verband of de recente gebeurtenissen rond de ontslagname van de burgemeester van Leeuwarden verandering hebben gebracht in de opvatting van de regering dat er bij de voorbereiding van de benoeming van de burgemeester formeel geen plaats is voor de wethouders, ook al wordt de burgemeester ook de voorzitter van het college.

De opvattingen van de regering op dit punt zijn naar aanleiding van de gebeurtenissen in Leeuwarden niet gewijzigd, zo antwoord ik deze leden. Deze gebeurtenissen laten immers zien dat de betrokkenheid van wethouders bij de benoeming van de burgemeester geen garantie vormt voor een vruchtbare samenwerking. Dat de onderlinge verhoudingen binnen het college van belang zijn voor het welslagen van een burgemeester, is natuurlijk iets dat ook voor die gebeurtenissen al duidelijk was. De raad zal zich dan ook bij het opstellen van de aanbeveling rekenschap geven van de vraag of een vruchtbare samenwerking binnen het college aannemelijk is. Hetzelfde geldt voor de vertrouwenscommissie bij de voorbereiding van de aanbeveling. Overigens zij opgemerkt dat de wethouders die fungeren tijdens de benoemingsperiode niet gedurende de gehele ambtstermijn van de burgemeester in functie zullen behoeven te blijven.

#### *Terugkeer in de raad van tussentijds afgetreden wethouders*

De leden van de fractie van het CDA informeerden wat de positie naar Nederlands kiesrecht is van de wethouder die bij de laatste verkiezingen tot lid van de raad is gekozen en na tussentijdse beëindiging van het wethouderschap wil terugkeren naar de raad.

Het lidmaatschap van de raad en het zijn van wethouder zijn in het gedualiseerde gemeentelijk bestel wederkerige incompatibiliteiten, hetgeen betekent dat het raadslid dat toetreedt tot het college zijn raadslidmaatschap zal moeten opgeven (en wel op het moment dat zijn opvolger als lid van de raad onherroepelijk is toegelaten, vgl. het voorgestelde artikel 13, tweede lid, aanhef en onder b zoals opgenomen in artikel I, onderdeel C van het wetsvoorstel). Indien een wethouder zijn functie neerlegt, zal hij derhalve niet – zoals thans het geval is – automatisch de mogelijkheid hebben om wel als raadslid aan te blijven. Hij is immers geen raadslid meer. Een en ander is een logisch gevolg van de scheiding van posities van wethouder en raadslid.

Overigens zal de betrokkene bij het ontstaan van een vacature in de raad bij de politieke groepering waarvan hij deel uitmaakt, wel in aanmerking kunnen komen voor een nieuwe benoeming als raadslid. In hoofdlijnen zit het stelsel van plaatsvervulling bij vacatures als volgt in elkaar. Artikel W 1 van de Kieswet, dat over de benoeming in tussentijdse vacatures in de raad handelt, schrijft voor dat in een dergelijke vacature diegene wordt benoemd die het hoogst is geplaatst op de lijst (vgl. artikel P 19 Kieswet) waarop degene die moet worden vervangen, is gekozen. Iemand die al eerder tot lid van de raad was benoemd zal normaliter hoog op die lijst staan en vaak als eerste voor een tussentijdse vacature van een raadslid in aanmerking komen. Zulks zal echter uit de aard der zaak alleen aan de orde kunnen zijn indien zich een vacature voordoet, hetgeen lang niet altijd het geval zal zijn. Wordt de wethouder echter opgevolgd door een raadslid die op dezelfde kandidatenlijst heeft gestaan, dan bestaat de mogelijkheid dat de stoelen tussen dit raadslid en de wethouder gewisseld worden. Dat deze situatie zich in de praktijk zal kunnen voordoen is geenszins denkbeeldig. Achtereenvolgens treedt dan eerst de wethouder af, deze wordt als wethouder opgevolgd door een raadslid van dezelfde groepering en de ex-wethouder wordt vervolgens benoemd in de vacature die in de raad ontstaat door de benoeming van dit raadslid tot nieuwe wethouder.

#### **4.2 De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap**

##### *Algemeen*

De leden van de fractie van GroenLinks achtten de vraag gewettigd of de formele ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap niet voor een groot deel een schijnmanoeuvre zal zijn. Deze leden baseerden die verwachting op de aanname dat wethouders, ook als zij niet langer deel uitmaken van de raad, fractievergaderingen zullen blijven bezoeken en daar zullen deelnemen aan discussies over de bepalingen van standpunten van de fractie. Een dergelijke afstemming zal – zo stellen deze leden – wenselijk worden geacht door zowel de wethouder als de fractieleden. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen in dat verband of ik hun mening deel dat het zeer de vraag is of de beoogde cultuurverandering (ontvlechting wethouders en geestverwante fracties) ook zal optreden. Deze leden vroegen zich ook af of het wel gewenst is dat nog meer burgers van de politiek worden vervreemd, omdat niet alleen qua standpunten verschillen kunnen optreden tussen wethouders en geestverwante fracties, maar ook qua cultuur.

Ik beschouw de ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap allerm minst als een schijnmanoeuvre. Het is mijn stellige verwachting dat de met deze ontvlechting beoogde effecten – met name een onafhankelijker positie van de raad ten opzichte het college – wel degelijk zullen optreden. Het ontgaat mij waarom het in gedualiseerde verhoudingen een belang van raadsfracties moet zijn dat geestverwante wethouders de fractievergaderingen altijd moeten bijwonen en daar vervolgens zorgdragen voor een verregaande afstemming van standpunten. Als er een klimaat ontstaat waarin de raad nadrukkelijk voor zijn eigen rol en verantwoordelijkheid kiest, betreft die klimaatsverandering ook de collegefracties. Een belangrijke stimulans voor collegefracties om actief mee te werken aan een dergelijke cultuurverandering is mijns inziens juist gelegen in de duidelijker rol die zij ook in de ogen van de burgers zullen gaan vervullen. De vrees van de leden van de fractie van GroenLinks voor een verdere vervreemding van de burgers van de politiek deel ik dan ook niet.

De leden van de fractie van GroenLinks voorzagen dat als gevolg van de verzelfstandigde positie van het college in toenemende mate in «achterkamertjes» overleg zal plaatsvinden tussen wethouders en collegefracties. In het huidige systeem, waar op grond van het monistische principe de gehele raad de gemeente bestuurt, volgt het college de ongeschreven regel dat overleg wordt gezocht met de gehele raad, zo stelden deze leden.

De visie van de leden van de GroenLinks-fractie op de huidige overlegpraktijk lijkt mij niet zonder meer juist. In veel gemeenten worden de oppositionele fracties minder uitvoerig door de wethouders geïnformeerd dan de collegefracties. Uit in opdracht van de Staatscommissie uitgevoerd onderzoek komt dit ook nadrukkelijk naar voren<sup>1</sup>. In het gedualiseerde stelsel zullen – zo verwacht ik – de leden van beide soorten fracties meer op gelijke voet worden behandeld, omdat de afstand tussen het college en de gehele raad wordt vergroot. Ik heb overigens niet de illusie dat elke vorm van informele afstemming tussen het college en de geestverwante fracties tot het verleden zal gaan behoren.

#### *De van buiten de raad gerekruteerde wethouder*

De leden van de CDA-fractie gingen in op de door regering gehanteerde argumenten om de kritiek op de vermeend gebrekkige formeel-democratische legitimatie van van buiten de raad gerekruteerde wethouders. De argumenten dat in het thans vigerende stelsel ook tijdens de campagne niet duidelijk is welke raadsleden tot wethouder worden benoemd en dat partijen kiezers in het nieuwe stelsel al kunnen wijzen op hun troeven van buiten, overtuigden de leden van deze fractie niet. Zij wezen erop dat het thans wel degelijk vaak duidelijk is voor de kiezers of een bepaalde kandidaat voor de raad ook tevens kandidaat-wethouder is; dikwijls zijn dat namelijk de lijsttrekkers. Voorts plaatsten de leden van de fractie van het CDA kritische kanttekeningen op de door de regering geopperde mogelijkheid voor politieke partijen om tijdens de verkiezingscampagne hun kandidaat-wethouders die niet op de kandidatenlijst voor de raadsverkiezingen staan, als zodanig te presenteren en hen op een gepaste wijze aan de campagne te laten meedoen. Daarbij wezen deze leden op de landelijke praktijk waar ministerskandidaten die niet op de kandidatenlijst voor de kamerverkiezingen staan, niet participeren in de verkiezingscampagne.

Over de tegenargumentatie van de leden van de CDA-fractie merk ik het volgende op. In de eerste plaats is het zeker niet altijd zo dat de door deze leden veronderstelde duidelijkheid bij de kiezers over de identiteit van de kandidaat-wethouders ook daadwerkelijk aanwezig is. Een dergelijke aanname getuigt mijn inziens van een te optimistische perceptie van de bekendheid van de lijsttrekkers bij de raadsverkiezingen. Daar komt nog bij dat grotere partijen in grotere gemeenten dikwijls meer dan één wethouder leveren. De kandidaten hiervoor staan lager op de lijst. Aannemelijk is dat de kiezer deze personen niet kent. Voorts wordt in de argumentatie van de leden van de CDA-fractie voorbij gegaan aan de mogelijkheid van aanzienlijke electorale verschuivingen. Sommige partijen winnen sterk en belanden vervolgens in het college; andere partijen verliezen de nodige zetels en blijven er buiten. Dat maakt het voor de individuele kiezer moeilijk om te beoordelen welke partij na de verkiezingen collegeverantwoordelijkheid gaat dragen en welke niet. Overigens komt het ook regelmatig voor dat na de raadsverkiezingen coalities worden gevormd waaraan bepaalde grotere partijen niet deelnemen en bepaalde kleinere wel. Ook dergelijke processen zijn voor individuele kiezers in het stemhokje niet altijd op voorhand te doorgronden.

In de tweede plaats is er ook vanuit principieel oogpunt iets tegen de

---

<sup>1</sup> SGBO, «De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur», oktober 1999, blz. 85.



redering van de leden van de fractie van het CDA in te brengen. De kiezer brengt namelijk slechts één stem uit: op een bepaalde kandidaat voor de raad. Als die kandidaat de lijsttrekker is, is het aannemelijk dat de kiezer vooral vertrouwen uitsprekt in de gehele lijst. Die lijst is echter een lijst voor de raadsverkiezingen. In het Nederlandse systeem is er geen enkele garantie dat een stem op kandidaat x van lijst y ook daadwerkelijk leidt tot een wethouderschap voor kandidaat x of een andere kandidaat van lijst y. Het is dan ook niet juist, ook niet tegen de achtergrond van het vigerende formeel-monistische stelsel, om te suggereren dat de kiezers eigenlijk ook de wethouders kiezen.

Tot slot lijkt het mij ook niet geheel juist dat – zoals de leden van de CDA-fractie stellen – ministerskandidaten die niet op de kandidatenlijst voor de Tweede-Kamerverkiezingen staan, geen bijdrage aan de verkiezingscampagne zouden leveren.

De analyse van de leden van de fractie van GroenLinks dat de herkenbaarheid van de lokale politiek niet is gebaat bij het aantrekken van wethouders die niet op een kandidatenlijst voor de raadsverkiezingen staan, onderschrijf ik niet. Kandidaat-wethouders hoeven niet op een kandidatenlijst te staan om lokale bekendheid te genieten. Het kan gaan om personen die een vooraanstaande plaats in de lokale samenleving innemen en hebben deelgenomen aan de verkiezingscampagne. Aan de andere kant is niet gegarandeerd dat plaatsing op een kandidatenlijst automatisch tot de door deze leden veronderstelde bekendheid bij de burgers zal leiden.

De leden van de fractie van de PvdA wezen terecht op het belang van het wethouderschap als leerschool voor het openbaar bestuur. Ik meen dat ook onder gedualiseerde verhoudingen voor een goede vervulling van het wethouderschap dusdanige eigenschappen nodig blijven, dat deze leerschool zal blijven bestaan. Omdat in een gedualiseerd stelsel voor collegeleden steun voor hun beleid bij de raad minder vanzelfsprekend zal zijn dan thans vaak het geval is, verwacht ik dat de bedoelde leerschool zelfs aan belang zal winnen.

#### *De rechtspositie van de wethouder*

De leden van de PvdA-fractie wilden ook weten wat de rechtspositie van de wethouders-nieuwe stijl zal zijn. Hun vraag of de stelling van de heer Hennekens in het *Nederlands Juristenblad*<sup>1</sup> klopt dat de wethouder rechtspositioneel ambtenaar wordt in de zin van de Ambtenarenwet, beantwoord ik bevestigend. In artikel II is om die reden een wijziging van de Ambtenarenwet opgenomen, die ertoe strekt Titel III van de Ambtenarenwet (Bepalingen van materieel recht) buiten toepassing te verklaren voor wethouders, zoals ook het geval is voor onder meer ministers en staatssecretarissen. Materieel ondergaat de rechtspositie van de wethouder (in termen van bezoldiging, vergoeding van bijzondere kosten, etc.) geen wijziging door de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur. Het rechtspositiebesluit wethouders blijft namelijk onverminderd van kracht op wethouders. Dit besluit geldt ook voor de wethouders die van buiten de raad afkomstig zijn. Door de schrapping van het huidige artikel 50 van de Gemeentewet en de wijziging van artikel 49 van de Gemeentewet ondergaat de rechtspositie van de wethouder uitsluitend in die zin wijziging, dat niet langer een zogenaamde afkoelingsperiode in acht dient te worden genomen bij een ontslag van de wethouder wegens verlies van vertrouwen. Daarnaast is van belang dat hij niet langer in beroep kan bij de bestuursrechter tegen een eventueel ontslagbesluit (artikel IV, onderdeel 3, van het wetsvoorstel). De leden van de fractie van het CDA signaleerden terecht de mogelijkheid dat ook gemeente-ambtenaren kunnen worden benoemd tot wethouder,

---

<sup>1</sup> Jaargang 2000, blz. 587.

zonder dat zij eerst tot lid van de raad worden verkozen. Naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van deze leden antwoord ik dat een dergelijke wethouder/oud-ambtenaar een recht op terugkeer heeft in het ambtelijk apparaat nadat hij gedwongen of vrijwillig zijn wethouderschap heeft beëindigd. Artikel 125c van de Ambtenarenwet geeft dit recht namelijk aan alle ambtenaren die zijn benoemd of gekozen in een functie in publiekrechtelijke colleges. Binnenkort wordt een wetsvoorstel in procedure gebracht om dit artikel te schrappen, waardoor te zijner tijd het recht op terugkeer komt te vervallen.<sup>1</sup> Dit wetsvoorstel bevindt zich thans in de adviesfase.

#### *De wethouder superambtenaar?*

De verwachting van de leden van de PvdA-fractie dat de wethouder zich materieel tot een soort superambtenaar zal ontwikkelen, deel ik niet. Ik wees al op de formeel-juridische aspecten, echter ook inhoudelijk is een dergelijke ontwikkeling niet goed voorstelbaar. Politieke vaardigheden zijn namelijk essentieel voor een goede vervulling van het wethoudersambt. Het lijkt mij in antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie – dat door de voor de functie noodzakelijke functievereisten die bestaan uit een combinatie van inhoudelijke kennis en ambitie enerzijds en politiek geïnspireerd management om dingen voor elkaar te krijgen alsmede bedrevenheid in het politieke spel anderzijds, het wethouderschap ook in de toekomst een aantrekkelijke functie blijft.

#### *De wethouder van buiten de gemeente*

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks hierover deel ik mee dat wethouders aan wie door de raad voor de duur van een jaar ontheffing is verleend van het vereiste van ingezetenschap van de gemeente (artikel 36a, tweede lid) en die na een jaar niet aan dit vereiste blijken te voldoen, niet van rechtswege hun wethouderschap verliezen. Hiervoor is een afzonderlijke interventie van de raad noodzakelijk.

Ik deel de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat deze ontheffing niet alleen bij aanvang van de termijn van de wethouder, maar – naar de letter van de wet althans – ook «tijdens de rit» verleend kan worden. Het nieuwe artikel 36a, tweede lid, bepaalt immers in algemene zin dat de raad voor de duur van ten hoogste een jaar ontheffing kan verlenen van het vereiste van ingezetenschap. Oogmerk van deze ontheffingsmogelijkheid is echter om tegemoet te komen aan praktische bezwaren van nieuwe wethouders van buiten de gemeente om direct in de desbetreffende gemeente te gaan wonen. Tegen deze achtergrond acht ik het niet waarschijnlijk dat een raad een wethouder die in de desbetreffende gemeente woonachtig is, tijdens de rit ontheffing zal verlenen van het vereiste van ingezetenschap.

De ontheffing kan, zo antwoord ik deze leden, in theorie ook worden verleend aan een wethouder die als raadslid is gekozen bij de laatste verkiezingen. Voor raadsleden geldt echter het vereiste van ingezetenschap onverkort (artikel 10 Gemeentewet). Bij de kandidaatstelling of de stemming, behoeft een kandidaat-raadslid nog niet in de desbetreffende gemeente woonachtig zijn. Wel zal een kandidaat-raadslid die niet in de desbetreffende gemeente woont bij de kandidaatstelling een verklaring moeten overleggen waaruit blijkt dat hij voornemens is zich bij de benoeming in de gemeente te vestigen. Op het moment van het geloofs-brievenonderzoek dient betrokkene ingezetene van de gemeente te zijn. De wethouder die afkomstig is uit de raad, zal derhalve in ieder geval bij

<sup>1</sup> De schrapping van de wettelijke terugkeergarantie van artikel 125c van de Ambtenarenwet is aangekondigd in een brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 4 november 1999 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1999–2000, 26 447, nr. 33).

aanvang van zijn wethouderschap wel ingezetene zijn van de gemeente. In een later stadium zal aan hem ontheffing verleend kunnen worden van het vereiste van ingezetenschap. Ook hiervoor geldt echter dat ik, om de hiervoor uiteengezette redenen, het niet waarschijnlijk acht dat de raad een dergelijke ontheffing zal verlenen.

#### *De eed*

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom niet voor een vrijere formulering van het eedsformulier is gekozen, waarom er in dit formulier alleen sprake is van «God» en niet van Allah en waarom het woord «almachtig» is toegevoegd? Ook vroegen deze leden waarom blijkens de tekst de eed de norm is en de verklaring en de belofte de uitzondering.

In mijn beantwoording van vragen van enkele leden van de Tweede Kamer over dit onderwerp<sup>1</sup> heb ik gesteld dat de Wet vorm van de eed van toepassing is op de eedaflegging door leden van gemeenteraden en provinciale staten. Ten aanzien van de door wethouders af te leggen eed zal dat niet anders zijn. Uit een en ander volgt dat indien de geloofsplicht daartoe noopt bij de bekrachtiging van de eed kan worden afgeweken van de voorgeschreven formulering. Wetswijziging lijkt mij dan ook niet opportuun. De gevolgtrekking van de leden van de fractie van GroenLinks dat de eed de norm zou zijn en de verklaring alsmede de belofte de uitzondering is, deel ik dan ook niet. Uit het enkele feit dat de verklaring en de belofte tussen haakjes staan vermeld, mag dit in ieder geval niet worden afgeleid.

#### *Dualisering van de Wet gemeenschappelijke regelingen*

De leden van de CDA-fractie vroegen of het dualistisch perspectief, zoals dat bijvoorbeeld is doorgetrokken naar het commissiestelsel waaronder de deelgemeente, ook bovenlokaal moet worden toegepast. Zij memoereerden in dat verband dat daardoor raden geen wethouders zouden kunnen benoemen in algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen al dan niet met openbaar lichaam. Voorts stelden deze leden aan de orde wat er moet gebeuren indien de desbetreffende besturen van een intergemeentelijk samenwerkingsverband zowel verordenende als bestuurlijke bevoegdheden bezitten.

In het kader van dualisering en intergemeentelijke samenwerking spelen twee hoofdvragen. De eerste vraag is wat de gevolgen zijn van de dualisering van het gemeentelijk bestel voor de relatie tussen gemeente en intergemeentelijk samenwerkingsverband. De tweede vraag is of de verhoudingen binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ook op een dualistische leest moeten worden geschoeid. Beide vragen zijn gecompliceerd. Beantwoording vereist een gedegen analyse van de gevolgen van de dualiseringsoperatie voor intergemeentelijke samenwerking. In de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer<sup>2</sup> is aangegeven dat een en ander nader wordt bestudeerd en dat over dit onderwerp een notitie aan de Tweede Kamer zal worden gezonden. Inmiddels is gebleken dat voor de definitieve standpuntbepaling nader overleg met betrokkenen uit de praktijk van de intergemeentelijke samenwerking wenselijk is. Begin volgend jaar zal dit overleg plaatsvinden, waarna de bedoelde notitie aan de Tweede Kamer zal worden gezonden. Na overleg met de Tweede Kamer zal vervolgens een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen kunnen worden voorbereid.

Om te voorkomen dat de dualisering van de gemeentelijke verhoudingen tot problemen leidt in de relatie tussen intergemeentelijk samenwerkingsverband en de gemeenten, is in het onderhavige wetsvoorstel een bepaling opgenomen op grond waarvan wethouders in de toekomst deel

---

<sup>1</sup> Aangangsel Handelingen II 2000–2001, nr. 467.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 751, nr. 6, blz. 91.

kunnen blijven uitmaken van besturen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die zijn aangegaan tussen de raden van de deelnemende gemeenten (artikel IV van het voorstel, dat een wijziging van artikel 13 Wet gemeenschappelijke regelingen behelst). Het probleem dat in dit verband door de leden van de CDA-fractie is gesignaleerd, is op deze wijze opgelost. De algemene aspecten van de dualisering voor de intergemeentelijke samenwerking zullen, zoals hierboven uiteen is gezet, in een later stadium aan de orde komen.

### **4.3 Dualisering en overdracht van bestuursbevoegdheden**

*Kaderstelling door de raad ten aanzien van de uitoefening door het college van de bevoegdheid inzake privaatrechtelijke rechtshandelingen*

De leden van de fractie van het CDA informeerden naar de mogelijkheden van de raad om de uitoefening van de bevoegdheden inzake privaatrechtelijke rechtshandelingen door het college te conditioneren. Daarbij wezen deze leden op procedures als terinzagelegging vooraf van ontwerpbesluiten, bekrachtiging door een raadsbesluit dan wel het opnemen van een opschortende of ontbindende voorwaarde van instemming door de raad in door het college aangegane overeenkomsten met derden. Artikel 169, vierde lid, voorziet in een plicht van het college de raad vooraf inlichtingen te verschaffen over besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen met ingrijpende gevolgen voor de gemeente. Dit vierde lid bevat tevens de verplichting voor het college om voordat hij een besluit neemt de raad in de gelegenheid te stellen zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Het ligt voor de hand dat deze laatste plicht aldus vorm krijgt dat de raad een ontwerpbesluit wordt toegezonden. Bekrachtiging achteraf van een ontwerpbesluit van het college tot het verrichten van één of meer privaatrechtelijke rechtshandelingen, door een raadsbesluit komt neer op het creëren van een ook in formeel opzicht door raad en college gedeelde bevoegdheid. Hetzelfde geldt voor het opnemen van een opschortende of ontbindende voorwaarde van instemming door de raad in door het college aangegane overeenkomsten met derden. Al deze figuren hebben gemeen dat zij qua vorm weinig gelukkig zijn in het nieuwe stelsel, waarin door middel van een duidelijker verdeling van formele bevoegdheden tussen raad en college de rollen van beide organen worden verhelderd. Indien een college zich echter wil verzekeren van politieke steun vooraf voor een door hem te nemen besluit tot het verrichten van een bepaalde privaatrechtelijke rechtshandeling, kan hij daaraan voorafgaand overleg voeren met de raad of de betrokken raadscommissie. De uitkomst van dat overleg betekent in het gedualiseerde stelsel evenwel niet dat het college de formele verantwoordelijkheid (en daarmee dus ook de politieke verantwoordelijkheid) voor een dergelijk besluit geheel of gedeeltelijk kan afschuiven op de raad. Ook gezien vanuit het perspectief van de raad dient deze heldere rolverdeling het uitgangspunt zijn. De vrees van de leden van de CDA-fractie dat na de invoering van het gedualiseerde stelsel in veel gemeenten het college en zijn leden door het lukraak verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen de gemeente en zijn inwoners voor onwenselijke voldongen feiten zal stellen, deel ik niet. Door een effectief gebruik van het budgetrecht kan de raad bijvoorbeeld duidelijke financiële kaders stellen aan het collegebeleid. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel ben ik in algemene zin uitvoerig ingegaan op de mogelijkheden van de raad om de uitoefening van dit soort bestuursbevoegdheden door het college in te kaderen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 751, nr. 6, blz. 25–26, 37–38, 42–43. Zie over dit onderwerp ook de memorie van toelichting, Kamerstukken 2000–2001, 27 751, nr. 3, blz. 49–50.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat de dagelijkse praktijk leert dat de besluitvorming inzake privaatrechtelijke rechtshandelingen ingrijpende

gevolgen kan hebben voor de gemeenten. In de huidige praktijk is het niet mogelijk dat het college een overeenkomst namens de gemeente sluit. De wederpartij weet dat daarbij altijd het voorbehoud van goedkeuring door de raad geldt. Deze leden vroegen af of het juist is te stellen dat in gedualiseerde verhoudingen de rechtspersoon gemeente nadat het college besluit een bepaalde overeenkomst aan te gaan, altijd is gebonden ten opzichte van de wederpartij, los van wat de raad vindt. In artikel 160, tweede lid, onderdeel e, wordt een onderscheid gemaakt tussen het *besluiten* tot privaatrechtelijke rechtshandelingen en het *verrichten* ervan. Het enkele besluit van het college om een bepaalde privaatrechtelijke rechtshandeling te verrichten, leidt niet tot enige binding van de gemeente. Een dergelijke binding treedt pas op als de desbetreffende privaatrechtelijke rechtshandeling ook is verricht, bijvoorbeeld door het afsluiten van een overeenkomst. Op grond van artikel 169, vierde lid, is het college zoals gezegd echter verplicht om voorafgaand aan het nemen van een besluit tot het verrichten van een of meer privaatrechtelijke rechtshandelingen met ingrijpende gevolgen voor de gemeente, de raad hierover in te lichten. Tevens moet het college de raad in de gelegenheid stellen zijn eventuele bezwaren ter zake aan het college kenbaar te maken. Indien het college echter verzuimt de bedoelde inlichtingen aan de raad te verstrekken of de door de raad geuite bezwaren naast zich neerlegt en de door hem beoogde privaatrechtelijke rechtshandeling verricht, dan is er naar mijn mening desalniettemin sprake van binding van de gemeente. Uiteraard kan de raad wel politieke consequenties verbinden aan het negeren door het college van de in artikel 169, vierde lid, neergelegde plicht om inlichtingen te verstrekken of aan het naast zich neerleggen door het college van zware bedenkingen van de raad tegen een bepaalde overeenkomst.

#### *De relatie met de Tijdelijke referendumwet*

De leden van de fractie van GroenLinks stelden diverse vragen over de relatie tussen de Tijdelijke referendumwet en het onderhavige wetsvoorstel. Zij gaven aan dat een besluit op grond van artikel 155, eerste lid, van de Gemeentewet ten gevolge van het onderhavige wetsvoorstel niet langer een bevoegdheid van de raad zal zijn, maar in het voorgestelde artikel 160, tweede lid, bij het college wordt neergelegd. Zij vroegen in dit verband naar de gevolgen hiervan voor de referendabiliteit van dergelijke besluiten.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben terecht geconstateerd dat de bevoegdheid tot het oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen met het onderhavige wetsvoorstel niet langer bij de raad, maar bij het college ligt. Ook hun veronderstelling dat deze besluiten hiermee niet langer onder de werking van de Tijdelijke referendumwet vallen, is juist. De Tijdelijke referendumwet gaat immers uit van het principe dat alleen over besluiten van de raad een referendum kan worden aangevraagd (waarbij die besluiten overigens, voor zover het geen besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften betreft, als zodanig door de wet als referendabel moeten zijn aangewezen). Het wetsvoorstel tot aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur, welk wetsvoorstel binnen afzienbare tijd bij de Tweede Kamer zal worden ingediend, bevat dan ook een technische aanpassing waardoor dit gevolg van het onderhavige wetsvoorstel ook in de tekst van artikel 8 van de Tijdelijke referendumwet – door schrapping van de verwijzing naar artikel 155 Gemeentewet – tot uitdrukking wordt gebracht.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen verder of de standpunten die de raad inneemt in het kader van het voorgestelde artikel 160, tweede lid, en het voorgestelde artikel 169, vierde lid, voor een referendum vatbaar zijn.

Dit is niet het geval, nu het hier niet handelt om besluiten – en zij dus ook niet door de Tijdelijke referendumwet als referendabel kunnen worden aangemerkt – en al helemaal niet om besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften – en zij dus ook niet op grond van de huidige tekst van de Tijdelijke referendumwet referendabel zijn.

Uit het bovenstaande moge blijken dat uit de combinatie van leidende principes van het onderhavige wetsvoorstel en van de Tijdelijke referendumwet – respectievelijk bestuursbevoegdheden worden in beginsel bij het college gelegd en alleen besluiten van de raad zijn referendabel – onontkoombaar volgt dat de besluiten op grond van artikel 155, eerste lid, van de Gemeentewet niet langer aan een referendum op basis van de Tijdelijke referendumwet kunnen worden onderworpen. Dit neemt overigens niet weg dat gemeenten op basis van hun autonome bevoegdheid kunnen regelen dat dergelijke besluiten of standpunten van de raad in dat verband wel aan een autonoom raadgevend of raadplegend referendum kunnen worden onderworpen. Er is derhalve wel sprake van een inperking van het *wettelijk* referendumrecht, maar die inperking kunnen gemeenten zelf op basis van autonome regelingen ongedaan maken. Overigens kunnen gemeenten in de situatie vóór de inwerking-treding van de Wet dualisering gemeentebestuur de besluiten tot het aangaan van of deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen op grond van artikel 8, vierde lid, onder b, van de Tijdelijke referendumwet van referendabiliteit uitzonderen. Dat mede in aanmerking genomen is de wijziging die het gevolg is van het onderhavige wetsvoorstel niet te beschouwen als een ingrijpende inperking van het referendumrecht, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie.

#### *De mogelijke taak van het college bij het voorbereiden van raadsbesluiten*

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of het gegeven de logica van de dualisering zo is dat de raad het college *de facto* en *de jure* kan uitschakelen bij de voorbereiding van raadsbesluiten en deze voorbereiding aan anderen, bijvoorbeeld de griffie, kan opdragen. Zij wezen daarbij op artikel 160, eerste lid, onder a, waarin aan het college de bevoegdheid wordt verleend het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren. Tot deze bevoegdheid behoort thans ook nog de voorbereiding van raadsvoorstellen, zo stelden deze leden.

Artikel 160, eerste lid, onder b, geeft het college de bevoegdheid beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester daarmee is belast. Het staat de raad echter vrij om anderen hierbij in te schakelen. De redactie van deze bepaling is – zoals de leden van de CDA-fractie terecht veronderstellen – minder dwingend dan het huidige artikel 161, waarin het college is belast met de voorbereiding van *alles* waarover in de raad zal worden beraadslaagd en besloten. Het ligt in het gedualiseerde stelsel met zijn andere verdeling van bevoegdheden tussen raad en college voor de hand dat van deze vrijheid in voorkomende gevallen ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt. Ik noem in dat verband bijvoorbeeld de voorbereiding van een raadsbesluit een onderzoek in te stellen naar een onderdeel van het collegebeleid. Ook acht ik het aannemelijk dat de raad de voorbereiding van een reactie op een kritisch rapport van de rekenkamer of rekenkamerfunctie in eigen hand wil houden.<sup>1</sup>

#### **4.4 De actieve inlichtingenplicht uit de artikelen 169, tweede lid en 180, tweede lid**

##### *De relatie tussen de verantwoordingsplicht van het college en de burgemeester enerzijds en het vragenrecht van de raad anderzijds*

De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of een verband

---

<sup>1</sup> Zie verder de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2000–2001, 27 751, nr. 3, blz. 61.



bestaat tussen de verantwoordingsplicht van het college en de burgemeester (artikelen 169, eerste lid, en 180, eerste lid) en het vragenrecht van de raad, beantwoord ik bevestigend. Het vragenrecht van de raad zal er dikwijls op zijn gericht inlichtingen te verkrijgen van het college of de burgemeester over door hen gevoerd of te voeren beleid. Het verstrekken van de gevraagde inlichtingen betekent dat door de beide genoemde bestuursorganen verantwoording wordt afgelegd over het desbetreffende beleid. Uiteraard kan ook de aldus afgelegde verantwoording op haar beurt weer leiden tot nieuwe vragen van de raad. Naar aanleiding van een vraag van de leden van deze fractie over het onderscheid tussen het eerste en het derde lid van artikel 169, merk ik op dat beide leden in elkaars verlengde liggen. Het college respectievelijk de burgemeester, dragen de politieke verantwoordelijkheid voor het door hen gevoerde bestuur. Dat wil zeggen dat de raad hen daarop kan aanspreken en in voorkomende gevallen daaraan bepaalde consequenties kan verbinden. Het dragen van deze politieke verantwoordelijkheid wordt geëffectueerd in de vorm van de genoemde verantwoordingsplicht jegens de raad. Het college respectievelijk de burgemeester legt verantwoording af over het door hen gevoerde bestuur, voornemens daartoe dan wel het ontbreken of tekortschieten daarvan. Het aldus afleggen van verantwoording kan op verschillende manieren gebeuren. Tijdens de raadsvergaderingen of vergaderingen van raadscommissies lichten collegeleden bij hen bestaande beleidsvoornemens toe of geven tekst en uitleg over gevoerd beleid. Een en ander kan te allen tijde gebeuren, maar in ieder geval in het kader van de jaarlijkse behandeling van de begroting en de jaarrekening. Denkbaar is ook dat een rapport van de rekenkamer of de rekenkamerfunctie hiervoor de directe aanleiding is. Ook kan het om een door het college verricht onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur gaan (artikel 213a, eerste lid) of het rapport van een onderzoekcommissie van de raad. Mondelinge vragen of een interpellatie kunnen eveneens leiden tot het afleggen van verantwoording over gevoerd beleid. Echter ook door middel van een naar aanleiding van een schriftelijke vraag of actief verstrekte schriftelijke informatie legt het college verantwoording af.

#### *Problemen als gevolg van de actieve inlichtingenplicht?*

De leden van de CDA-fractie vreesden voor problemen met de actieve inlichtingenplicht van het college en de burgemeester (artikelen 169, tweede lid, respectievelijk 180, tweede lid). In de eerste plaats wezen zij op het ontbreken van de bij de passieve inlichtingenplicht wel geëxpliciteerde verschoningsgrond van het openbaar belang. Moet deze verschoningsgrond, ondanks het ontbreken daarvan in de voorgestelde wetstekst worden «ingelesen», zo informeerden deze leden. Of dient in geval van vertrouwelijke informatie, verschaffing ervan gepaard te gaan met het opleggen van geheimhouding? Voorts voorzagen de leden van deze fractie dat de algemene formulering van de actieve inlichtingenplicht, «inlichtingen die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak», veronderstelt dat het college en de burgemeester van te voren kunnen weten welke inlichtingen de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Deze leden vroegen zich af of in het Nederlandse of buitenlandse staatsrecht voorbeelden van een dergelijke algemene geformuleerde inlichtingenplicht van een bestuur aan de volksvertegenwoordiging bestaan. Voorts informeerden zij naar de juistheid van de stelling dat indien de raad achteraf vaststelt dat bepaalde, niet spontaan verschaft, informatie toch nodig was de uitoefening van zijn taak, hij het college respectievelijk de burgemeester in gebreke kan stellen. De door de leden van de CDA-fractie gevreesde problemen zullen zich – zo verwacht ik – niet voordoen. Voorop gesteld zij dat de voorgestelde expliciete actieve inlichtingenplicht van het college en de burgemeester

niet uit de lucht komt vallen, maar als een codificatie van een thans in de praktijk al bestaande ongeschreven norm moet worden beschouwd. Zonder het verstrekken van informatie kan de vertrouwensregel ook niet bestaan. In dit verband is ook van belang dat op grond van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur elk bestuursorgaan ten opzichte van de burgers een actieve informatieplicht heeft zodra dat in het belang van een goede en democratische bestuursvoering is. Aangenomen mag worden dat het orgaan dat het desbetreffende bestuursorgaan controleert, recht heeft op meer informatie dan burgers op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. In algemene zin betekent dat dat al ruime ervaring is opgedaan met de invulling van deze plicht zonder dat de door deze leden gevreesde problemen zich voordeden.

Het door de leden van de CDA-fractie opgemerkte ontbreken van een expliciete verschoningsgrond ten aanzien van de uitoefening van de actieve inlichtingenplicht, betekent niet dat deze niet zou bestaan. Het college respectievelijk de burgemeester maken zelf een afweging bij de beantwoording van de vraag welke informatie aan de raad wordt verstrekt. Informatie waarvan kennisneming in strijd is met het openbaar belang is zal niet, in elk geval niet openbaar, worden verstrekt. Het is denkbaar dat het college of de burgemeester in de bedoelde afweging kiezen voor de door de leden van deze fractie gesuggereerde mogelijkheid bepaalde inlichtingen alleen onder oplegging van geheimhouding te verstrekken. Ik wijs erop dat deze benadering ook door de regering wordt toegepast bij de invulling van haar ongeschreven actieve inlichtingenplicht. Deze actieve inlichtingenplicht bestaat naast de passieve inlichtingenplicht op grond van artikel 68 van de Grondwet. Ministers hebben, zo blijkt uit de grondwetsgeschiedenis, de plicht eigener beweging tot verschaffing van inlichtingen aan de Staten-Generaal over te gaan als dat wenselijk is in het belang van een goede en democratische bestuursvoering.<sup>1</sup> In de praktijk leidt het bestaan van deze actieve inlichtingenplicht van de regering niet tot de door de leden van de CDA-fractie verwachte problemen ten aanzien van de beantwoording van de vraag welke informatie de volksvertegenwoordiging voor de uitoefening van haar taak nodig heeft en welke niet. Ik kan mij voorstellen dat aan het begin van een nieuwe raadsperiode, bijvoorbeeld in het debat over de collegevorming, de raad in algemene termen aangeeft welke informatie hij van het college verlangt. Ook kan hij bepalen op welke wijze hij die informatie wenst te ontvangen. Denkbaar is dat gebruik wordt gemaakt van de in veel gemeenten al bestaande elektronische raadsinformatiesystemen. De stelling van de leden van de CDA-fractie dat het college (of de burgemeester) achteraf door de raad kan worden aangesproken op het niet-verstrekken van bepaalde inlichtingen, is juist. Indien de raad de daarbij door het college respectievelijk de burgemeester gegeven verklaring als onvoldoende beoordeelt, kan dat vervolgens leiden tot een deuk in het in hen gestelde vertrouwen met alle gevolgen van dien.

#### **4.5 De aanwezigheid van wethouders in de raadsvergadering**

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of de redactie van artikel 21, tweede lid, inhoudt dat de uitnodiging aan wethouders om aanwezig te zijn in de raadsvergadering per raadsvergadering telkens opnieuw moet plaatsvinden of dat kan worden volstaan met een algemene uitnodiging aan het begin van de raadsperiode aan alle collegegeleden om in alle vergaderingen aanwezig te zijn en desgewenst aan de beraadslagingen deel te nemen. Deze leden vroegen zich voorts af of wethouders die vanwege het collegialiteitsbeginsel ter verantwoording worden geroepen voor collegebesluiten, niet langer het recht hebben om zelf uit te maken wie van hen de collegebesluiten in de raad zal verdedigen. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of een wethouder alleen het woord

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1985–1986, 19 014, nr. 5, blz. 6.

mag voeren in de raadsvergadering als hij expliciet voor die vergadering wordt uitgenodigd.

De bedoeling van artikel 21, tweede lid, is om de raad baas in eigen huis te laten zijn. De raad bepaalt ook materieel zijn agenda en dus ook wie van de collegeleden wordt of worden uitgenodigd om aan de beraadslagingen deel te nemen. Hoewel het college kan aangeven welke collegelid naar zijn gevoelen het beste aan de beraadslagingen kan deelnemen over een bepaald, door de raad op zijn agenda opgevoerd onderwerp, is het toch de raad die in laatste instantie bepaalt wie van de collegeleden wordt uitgenodigd. Niet-uitgenodigde wethouders mogen niet in de vergadering aanwezig zijn (tenzij op de publieke tribune). In deze benadering past niet de door de leden van de CDA-fractie geopperde mogelijkheid van een algemene uitnodiging voor alle collegeleden om in alle vergaderingen aanwezig te zijn en om aan de beraadslagingen deel te nemen.

#### **4.6 Versterking van het collegiaal bestuur**

De leden van de CDA-fractie stelden de vraag of de zorg voor de eenheid van het collegebeleid ook gevolgen heeft voor de in een aantal gemeenten florerende aantekeningencultuur, waarbij collegeleden naar binnen of naar buiten laten merken het niet eens te zijn met het collegebeleid op een bepaald punt. Deze leden vroegen zich af of deze praktijk na de inwerking-treding van dit wetsvoorstel niet langer toelaatbaar is.

Laat ik voorop stellen dat ik de door de leden van de CDA-fractie genoemde aantekeningencultuur vanuit het uitgangspunt van collegiaal bestuur uiterst ongewenst acht. Een dergelijke cultuur kan echter niet zonder meer worden tegengegaan met de in de wet opgenomen zorgverplichting. De nieuwe bevoegdheden geven de burgemeester hier wel meer mogelijkheden toe. Het komt mij daarbij voor dat het belangrijker is dat de burgemeester probeert daadwerkelijke overeenstemming binnen het college over bepaalde controversiële zaken te bewerkstelligen, dan dat een of meer terzake dissidente wethouders zich tegen hun zin neerleggen bij genomen meerderheidsbesluiten. Daarmee wil niet gezegd zijn dat de genoemde aantekeningencultuur gewenst zou zijn. Het is echter niet realistisch om te veronderstellen dat de burgemeester in staat zou zijn een verbod daarop af te dwingen. Een instrument dat de burgemeester ten dienste staat om een echte eenheid van collegebeleid te bevorderen is zijn agenderingsbevoegdheid. Hierdoor is hij in staat onderwerpen, waarop een taboe rust of problemen die om andere redenen niet worden opgelost, toch op de agenda te plaatsen. Anders dan de leden van de PvdA-fractie geloof ik niet dat het gebruik van die bevoegdheid tot spanningen tussen de burgemeester en de wethouders hoeft te leiden. Als de burgemeester een doordacht gebruik van zijn agenderingsbevoegdheid maakt, zal dit zijn relatie met de andere collegeleden niet schaden.

### **HOOFDSTUK 5 DE BURGEMEESTER**

#### **5.1. Versterking positie en nieuwe bevoegdheden**

De positie van de burgemeester in het gedualiseerde stelsel heeft al heel wat pennen in beweging gebracht. De door de leden van de VVD-fractie aan de orde gestelde, vaak sombere analyses die deze pennenvruchten bevatten, zijn nogal speculatief. Het is thans onmogelijk te voorspellen hoe het burgemeesterschap zich in het nieuwe stelsel zal ontwikkelen. Dat geldt ook voor de effecten van de voor de aanstelling van de burgemeester gewijzigde procedureregels op het functioneren van de burgemeester. Het voorgaande neemt echter niet weg dat de regering – in het voetspoor van de analyse van de Staatscommissie – in de memorie van

toelichting bij dit wetsvoorstel haar zorg heeft uitgesproken over de ontwikkeling van het burgemeestersambt. De zorgplichten die de burgemeester op grond van het wetsvoorstel straks zal vervullen, zijn bedoeld om zijn positie te versterken. In VNG-Magazine van 9 november 2001 stelde de voorzitter van de directieraad van de VNG, prof. dr. J.Th.J. van den Berg, dat de burgemeester dreigt te worden gemangeld tussen college en raad. Die – ook door de leden van de PvdA-fractie gesignaleerde dreiging is gebaseerd op de verwachting dat de uitoefening van de in artikel 170 van het wetsvoorstel verwoorde zorgplichten kan leiden tot onaangename conclusies over het door het college gevoerde bestuur. Dit leidt vervolgens tot een kritische interventie van de raad. Daarbij vervult de burgemeester drie rollen: die van raadsvoorzitter, collegevoorzitter en rapporteur aan de raad in het kader van de uitoefening van zijn zorgplichten.

Vanwege het relatief grote vertrouwen dat de burgemeester geniet bij de burgers en zijn zowel formeel als materieel eigenstandige positie binnen het gemeentebestuur is hij de aangewezen instantie om de bedoelde zorgplichten te vervullen. Als raadsvoorzitter kan hij bevorderen dat de raad aan de hand van zijn rapportages zorgvuldig en adequaat collegeleden ter verantwoording roept en zo nodig inhoudelijk intervenueert. Het ligt overigens voor de hand dat de burgemeester zijn rapportages eerst in het college bespreekt, alvorens hij deze naar de raad zendt. Als collegevoorzitter kan de burgemeester ook stimuleren dat zowel zijn eigen rapportages als de eventuele interventies van de raad serieus worden genomen. Zo nodig kan hij hierbij gebruik maken van zijn agenderingsbevoegdheid en zijn bevoegdheid een eigen voorstel aan het college te doen.

Als het college echter niet of onvoldoende bereid is in het burgerjaarverslag of anderszins gedane aanbevelingen van de burgemeester op het vlak van de verhouding tussen burger en bestuur te volgen, kan de burgemeester zich van het beleid van de meerderheid van het college distantiëren of uitleggen waarom hij dat niet doet. In beide gevallen kunnen spanningen optreden. Ik ben het daarom in zoverre met de heer Van den Berg eens dat ook ik vind dat deze combinatie van rollen het nodige van de burgemeester zal vergen. Ik heb er echter alle vertrouwen in dat moderne burgemeesters over de hiervoor noodzakelijke vaardigheden beschikken. Ik ben er niet beducht voor dat de burgemeester zoals de leden van de PvdA-fractie vrezen -hierdoor in een isolement terecht komt. Dit betekent ook dat ik – anders dan de leden van de fracties van D66 en van PvdA – het niet al a priori als problematisch beschouw dat de burgemeester als raadsvoorzitter betrokken is bij de controle van de raad op een deel van het collegebeleid waarbij hij zelf persoonlijk is betrokken. Een goede burgemeester moet deze rollen en verantwoordelijkheden van elkaar kunnen scheiden. Opgemerkt dient daarbij te worden dat de combinatie van rollen ook nu al bestaat. Zijn nieuwe bevoegdheden geven de burgemeester echter meer instrumenten om deze rollen te vervullen. Scheiding van uiteenlopende verantwoordelijkheden en het vermogen om snel te wisselen van rol en gedrag, zijn vaardigheden die in het opleidingsprogramma voor zittende burgemeesters nu al veel aandacht krijgen. In de toekomst wordt die nadruk nog versterkt; het voornemen bestaat competentiegerichte trainingen aan te bieden.

In antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de PvdA-fractie antwoord ik dat het de overtuiging van de regering is dat de in het wetsvoorstel opgenomen nieuwe bevoegdheden de positie van de burgemeester zullen versterken. Deze bevoegdheden versterken namelijk in inhoudelijke zin zowel zijn positie binnen het college als in zijn relatie met de burgers. Of deze versterking voldoende is om ook in de toekomst het burgemeestersambt van voldoende gewicht te laten zijn, is nu moeilijk te beoordelen. Dat brengt mij op het verzoek van de leden van de

VVD-fractie om een visie op de toekomstige taken en bevoegdheden van de burgemeester. In het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie is toegezegd dat de ontwikkeling van het burgemeestersambt in binnen- en buitenland aandachtig zal worden gevolgd. In het kader van deze toezegging vindt thans wetenschappelijk onderzoek plaats naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie in een aantal enigszins met Nederland vergelijkbare Europese landen. De resultaten van dit onderzoek zal ik begin volgend jaar aan de Staten-Generaal doen toekomen. Ik zie geen aanleiding om daarnaast een visie te formuleren over de toekomstige taken en bevoegdheden van de burgemeester.

#### *Ontheffing van het vereiste van ingezetenschap*

De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of een burgemeester waaraan ontheffing is verleend van het vereiste van ingezetenschap en die na een jaar nog niet in de gemeente woont, van rechtswege zijn functie verliest, beantwoord ik ontkennend. Hiervoor dient de raad het initiatief te nemen door de in de Gemeentewet opgenomen ontslagprocedure te starten (artikel 61b, tweede lid) door het vaststellen van een daartoe strekkende aanbeveling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het ontslag zal door de Kroon moeten worden verleend.

#### *De rol van de burgemeester bij de collegevorming*

De leden van de fractie van GroenLinks informeerden of het inlichten van de burgemeester over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen vlak voor de raadsvergadering waarin de wethouders worden benoemd. Wordt hij tijdens die raadsvergadering in de gelegenheid gesteld zijn opvattingen over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen kenbaar te maken, zo vroegen deze leden. De leden van de GroenLinks-fractie vroegen voorts of de in artikel 35, tweede lid, gekozen formulering «voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma» betekent dat hij zich niet mag uitspreken over het collegeprogramma en de kandidaat-wethouders.

Gezien de formulering van artikel 35, tweede lid, zal de burgemeester in ieder geval in een laat stadium van de collegevorming *moeten* worden geïnformeerd. Het gaat immers over de «uitkomsten» van de collegeonderhandelingen. Uiteraard *mag* hij in een eerder stadium worden geïnformeerd; dat hoeft echter niet. Op het moment dat de burgemeester wordt geïnformeerd, zal het collegeprogramma nog niet ondertekend mogen zijn. Zijn eventuele commentaar moet derhalve nog tot wijziging kunnen leiden. Aangenomen mag worden dat de burgemeester wordt geïnformeerd in de zin van artikel 35, tweede lid, voordat de raadsvergadering plaatsvindt, waarin de wethouders worden benoemd. Het is echter niet verboden (maar wel ongebruikelijk) dat het collegeprogramma pas wordt vastgesteld nadat de wethouders zijn benoemd.

#### *De rol van de burgemeester als voorzitter van het college*

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen over welke bevoegdheden de burgemeester zal beschikken om zijn verantwoordelijkheid voor het collegiaal bestuur gestalte te geven. Wordt hij niet verantwoordelijk voor zaken waarop hij geen of nauwelijks invloed kan uitoefenen, zo vroegen deze leden voorts. Ook informeerden zij naar de zienswijze van de regering over de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het collegiaal bestuur in het licht van het feit dat de wethouders partijpolitiek afhankelijk blijven.

De burgemeester krijgt de beschikking over een tweetal specifieke bevoegdheden om zijn verantwoordelijkheid voor de bevordering van de

eenheid van het collegebeleid vorm te geven. In de eerste plaats kan de burgemeester onderwerpen aan de agenda voor een vergadering van het college toevoegen (artikel 53a, tweede lid). Daarnaast heeft de burgemeester het recht om ten aanzien van geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel aan het college voor te leggen (artikel 53a, derde lid). Beide bevoegdheden geven nadere invulling aan de al bestaande bijzondere verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de eenheid van het collegebeleid als gevolg van het feit dat hij collegevoorzitter is. Die verantwoordelijkheid rust echter niet alleen op de schouders van de burgemeester; ook van de wethouders mag op dit vlak het nodige worden gevraagd. Onder andere door middel van de twee wettelijk verankerde nieuwe bevoegdheden, maar zeker ook door een actieve uitoefening van zijn rol als collegevoorzitter, is de burgemeester in staat de wethouders op die gedeelde verantwoordelijkheid aan te spreken. Als echter blijkt dat een dergelijk appel geen of onvoldoende effect sorteert, bijvoorbeeld vanwege partijpolitieke overwegingen bij deze of gene wethouder, dan kan in redelijkheid niet worden gesteld dat de burgemeester in zijn hoedanigheid van collegevoorzitter materieel verantwoordelijk is voor het onvoldoende collegiale gehalte van het gevoerde bestuur.

#### *Spanningen als gevolg van uiteenlopende rollen van de burgemeester*

In algemene zin denk ik overigens niet dat als gevolg van de uiteenlopende rollen die de burgemeester moet vervullen, er per definitie grote spanningen en zelfs conflicten zullen ontstaan tussen hem en de rest van het college. Zoals de leden van de PvdA-fractie overigens terecht suggereerden kan een zekere mate van spanning zelfs noodzakelijk zijn om het stelsel adequaat te laten functioneren. Ik acht de burgemeester goed in staat hiermee om te gaan. De leden van deze fractie vroegen zich af wat een burgemeester te doen staat als de raad om inlichtingen vraagt over een tot dan toe door het college geheim gehouden rapport, terwijl het college om hem moverende redenen geen gehoor wenst te geven aan dit verzoek. Deze burgemeester komt voor een dilemma te staan als hij het verzoek van de raad verdedigt en tegelijkertijd vanuit zijn zorgplicht voor het collegiale bestuur de wethouders niet wil afvallen. Welke kant moet hij kiezen? Wie verdedigt in de raad het collegebesluit? Over deze casus merk ik op dat de gedragslijn van de burgemeester afhankelijk dient te zijn van de beantwoording van de vraag of de geheimhouding te rechtvaardigen valt of niet. Uitgangspunt behoort te zijn dat de raad alle door hem gevraagde inlichtingen van het college krijgt. Strijdigheid met het openbaar belang is de enige grond waarop een verzoek om inlichtingen, mag worden afgewezen. Een dergelijke strijdigheid mag niet te gemakkelijk worden verondersteld. Het politieke belang van het college of een of meer individuele collegeleden op zich zal niet kunnen worden beschouwd als het openbaar belang in de zin van artikel 169, tweede lid. Als de meerderheid van het college ten onrechte besluit een bepaald rapport geheim te houden voor de raad, zou de burgemeester in zwaarwegende gevallen op grond van de artikelen 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht juncto 268 en 273, eerste lid, van de Gemeentewet, het desbetreffende besluit ter schorsing en vernietiging kunnen zenden naar de minister die het aangaat. Als voorzitter van de raad is het zijn plicht serieus toe te zien of niet ten onrechte door het college wordt besloten tot geheimhouding. Indien er echter daadwerkelijk sprake is van strijdigheid met het openbaar belang, betekent dat dat de burgemeester over een deugdelijk en overtuigend argument beschikt om geheimhouding tegenover de raad te verdedigen. De mogelijkheid bestaat overigens dat het college op grond van artikel 25, tweede lid, aan de raad stukken overlegt onder de oplegging van een geheimhoudingsverplichting. Dit artikel geeft onder omstandigheden ruimte ook informatie aan de raad te verstrekken, die niet openbaar mag worden. Op grond van artikel



25, derde en vierde lid, kan de raad deze geheimhouding echter laten vervallen. Aangenomen mag worden dat de raad hiertoe niet lichtvaardig zal besluiten als er gegronde redenen voor vertrouwelijke omgang met het stuk zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden dat de bevoegdheid van de burgemeester om een eigen voorstel aan het college te doen (artikel 53a, derde lid) niet nader wordt toegelicht. Omdat het om een verregaande bevoegdheid gaat die rechtstreeks ingrijpt in de positie van politiek gekozen wethouders, verzochten deze leden de bedoelde toelichting alsnog te geven. Daarbij waren de leden van deze fractie met name geïnteresseerd in de invulling van deze bevoegdheid. Zij vroegen zich in dat verband af of een burgemeester zonder ambtelijke en politieke problemen te veroorzaken een beroep kan doen op terzake deskundige ambtenaren om een voorstel aan het college voor te leggen dat in de besluitvorming in het college als alternatief voor een in de ogen van de burgemeester ontoereikend voorstel van een wethouder kan fungeren, ook in een situatie waarin de andere wethouders en de raad de bewuste wethouder steunen. Meer in het algemeen vroegen deze leden wanneer de burgemeester van deze bevoegdheid gebruik zal maken.

Ik kan mij voorstellen dat een burgemeester van de bevoegdheid van artikel 53a, derde lid, gebruik maakt in gevallen waarin patstellingen binnen het college bestaan, wanneer het portefeuilleoverstijgende onderwerpen betreft of indien bepaalde onderwerpen zich in de taboesfeer bevinden. Het is in dit soort gevallen niet per definitie noodzakelijk dat de burgemeester uitgewerkte, ambtelijk voorbereide ontwerpbesluiten aan het college voorlegt. Uiteraard kunnen als gevolg van het gebruik van deze bevoegdheid spanningen optreden binnen het college. Ik ga ervan uit dat een burgemeester goed afweegt of de noodzaak om te interveniëren in de besluitvorming van het college deze spanningen waard zijn. De door de leden van de fractie geschetste situatie lijkt mij dermate extreem dat ik mij niet goed kan voorstellen dat een burgemeester in dat geval in de geschetste zin zal handelen. Anderzijds meen ik dat burgemeesters op eigen wijze invulling moeten geven aan hun eigen verantwoordelijkheden. Dit geldt ook voor het verlenen van ambtelijke bijstand aan een burgemeester die een eigen voorstel aan het college wil voorleggen. Een burgemeester moet zich hierbij vooral niet te beschroomd opstellen, terwijl ook de secretaris – die in dit soort gevallen zeker moet worden ingeschakeld – vanuit zijn eigen algemene verantwoordelijkheid een integere afweging moet maken.

#### *De rol van de burgemeester als raadsvoorzitter*

De leden van de PvdA-fractie meenden dat de verkiezing van een voorzitter uit de raad mogelijk kan helpen voorkomen dat de burgemeester in een isolement geraakt, welke gedachte blijkens het debat in de Tweede Kamer door meerdere fracties in de Tweede Kamer wordt gedeeld. De minister, zo stelden deze leden, heeft toegezegd het voorzitterschap van de raad bij de herziening van hoofdstuk 7 te betrekken. De aan het woord zijnde leden vroegen hoe lang het proces van herziening gaat duren en hoe in de tussenliggende periode zorg gedragen kan worden voor het goed uitoefenen van de verschillende functies van de burgemeester, zonder dat de functionaris zelf vermalen wordt door tegengestelde belangen. De leden van de GroenLinks-fractie waren de mening toegedaan dat met de handhaving van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester de scheiding tussen besturen enerzijds en controle anderzijds wel erg geweld wordt aangedaan. Zij vroegen of de regering voornemens is om, als de burgemeester gedeconstitucionaliseerd is, voorstellen te doen de Gemeentewet zo te wijzigen dat de raad uit zijn midden de raadsvoorzitter kiest.

Een voorstel tot herziening van hoofdstuk 7 zal in de volgende kabinetsperiode worden ingediend en in de daarop volgende kabinetsperiode in tweede lezing kunnen worden voltooid. Dat betekent dat grondwettelijk gezien in de kabinetsperiode die in 2006 aanvangt de weg vrij zou kunnen zijn om het burgemeesterschap te ontkoppelen van het raadsvoorzitterschap. Na het wegnemen van de grondwettelijke belemmering kan de wetgever als hij dat wenselijk acht daartoe overgaan, waarbij hij zal kunnen beschikken over de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur die uiterlijk op 1 januari 2005 zal worden uitgerond (artikel Xa). Ik ben overigens niet overtuigd van de wenselijkheid daartoe over te gaan. De voorstellen van de Staatscommissie wijzen evenmin in die richting. De bijzondere betekenis van de positie van de burgemeester is in het huidige en thans voorgestelde stelsel gelegen in de omstandigheid dat hij een aantal rollen in zich verenigt en daarmee een samenbindende factor in het lokale bestel is. Die factor is voor de samenhang en continuïteit van het lokale bestuur van grote waarde. Ik verwacht niet dat die spilfunctie door de invoering van dit nieuwe stelsel onder bijzondere druk komt te staan. Uiteraard zal dat wel een punt van aandacht zijn bij de evaluatie van dit nieuwe stelsel. Het is echter niet aan het huidige kabinet om ter zake beslissingen te nemen of voor te bereiden.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen naar mijn mening over een in hun ogen denkbare overeenkomst tussen raad en burgemeester, waarin, als logisch uitvloeisel van de dualisering van het gemeentebestuur, wordt vastgelegd dat de burgemeester bij iedere raadsvergadering is verhandend en dus raadsvergaderingen altijd door een raadslid worden voorgezeten. Een overeenkomst zoals bedoeld door de leden van de fractie van GroenLinks, is in strijd met de letter van zowel de Grondwet als de Gemeentewet, waarin het raadsvoorzitterschap nadrukkelijk aan de burgemeester is toebedeeld. Door een dergelijke overeenkomst zou immers de wettelijke regeling in haar effect ongedaan gemaakt worden.

De leden van de fractie van GroenLinks vestigden mijn aandacht op de in sommige gemeenten bestaande praktijk, waarin de burgemeester regelmatig niet-collegefracties informeert over de ontwikkelingen binnen het college. Deze leden vroegen naar mijn mening hierover. Tevens vroegen zij zich of in een gedualiseerd stelsel deze praktijk niet wettelijk (of in de ambtsinstructie van de burgemeester) dwingend zou moeten worden vastgelegd.

In een situatie waarin collegefracties een informatievoorsprong bezitten ten opzichte van de oppositionele fracties, vind ik het een voor de hand liggende voorziening dat de burgemeester de laatstgenoemde fractie informeert over ontwikkelingen binnen het college. Het heeft echter mijn voorkeur dat een dergelijke gedifferentieerde wijze van informeren niet nodig is. Juist in een gedualiseerd stelsel zouden alle raadsleden op dezelfde wijze moeten worden geïnformeerd over het collegebeleid. De actieve inlichtingenplicht op grond van artikel 169, tweede lid, is hiervoor een belangrijke waarborg. Indien het in aanvulling daarop nodig zou zijn dat de raad (maar dan ook de gehele raad) moet worden bijgepraat over bepaalde algemene ontwikkelingen binnen het college, is ook dan de burgemeester de aangewezen instantie om dit te doen. Overigens wijs ik er op dat voor de burgemeester geen ambtsinstructie bestaat, omdat hij geen rijkstaken vervult.

#### *De rol van de burgemeester in de verhouding burger-gemeentebestuur*

De leden van de fractie van GroenLinks stelden dat de mate van participatie van burgers in het gemeentebestuur een politieke keuze is en daarom onderwerp van politieke discussie in de raad behoort te zijn. De raad kan hierover vervolgens regels stellen in een verordening, aldus deze

leden. De leden van deze fractie vroegen zich af of het juist is dat bewaking van een dergelijke verordening een taak voor de burgemeester kan zijn, maar het bevorderen van de kwaliteit van de burgerparticipatie – zijnde een politieke opdracht die het politieke overstijgt – niet. De wettelijke opdracht aan de burgemeester wordt het toezien op de kwaliteit van *de procedures* van burgerparticipatie. Het gaat daarbij primair om de beantwoording van de vraag of bij de praktische tenuitvoerlegging van deze procedures de daarmee beoogde kwaliteit ook daadwerkelijk wordt geboden. Die kwaliteitsnormen liggen doorgaans al vast, bijvoorbeeld in een inspraakverordening of in een notitie interactieve beleidsvorming.

De leden van de fractie van GroenLinks legden een alternatief stelsel van klachtenbehandeling voor. Zij bepleitten dat de raad verantwoordelijk wordt voor klachten over de wethouders, de burgemeester en het ambtelijk apparaat en de burgemeester voor klachten over de raad. Ook vroegen deze leden waarom de burgemeester in het burgerjaarverslag niet hoeft te berichten over zijn bevindingen over de klachten. Anders dan deze leden blijktens hun vraagstelling kennelijk menen, wordt de burgemeester niet verantwoordelijk voor de behandeling van klachten over het gemeentebestuur. Op grond van artikel 170, eerste lid, onder e, dient de burgemeester toe te zien op een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur. Het is derhalve de taak van de burgemeester om toe te zien op het functioneren van procedures op het vlak van klachtenafhandeling. Als daartoe aanleiding bestaat kan hij daaromtrent rapporteren in het burgerjaarverslag. Bij de behandeling door de raad van dit verslag kunnen raadsleden bovendien (aanvullende) vragen stellen over zijn bevindingen terzake. Het lijkt mij niet juist om in de wet gedetailleerd voor te schrijven wat de inhoud van het burgerjaarverslag moet zijn. Gekozen is voor een figuur waarbij, afhankelijk van de lokale omstandigheden en wensen, de burgemeester een zekere vrijheid heeft bij de invulling van het burgerjaarverslag. Zo is het mogelijk dat een burgemeester, wanneer hij constateert dat de kwaliteit van procedures op het vlak van de burgerparticipatie tekort schiet, hierop de aandacht vestigt in het burgerjaarverslag. Het is dan aan de raad om bij de behandeling van het burgerjaarverslag het college, en in het bijzonder de desbetreffende portefeuillehouder, aan te spreken. In een gemeente waar de politici als volwassen mensen met elkaar omgaan en waar geen verkrampte en defensieve politiek-bestuurlijke cultuur heerst hoeft dat niet – zoals de leden van de PvdA-fractie suggereren – tot een vanzelfsprekend isolement van de burgemeester te leiden. Ik ontken echter niet dat in dergelijke situaties het nodige van de burgemeester wordt gevraagd. Zoals al opgemerkt meen ik ook dat dit van een moderne burgemeester gevraagd mag worden.

### *Burgerinitiatief*

De leden van de PvdA-fractie vestigden de aandacht op het in Duitsland bestaande burgerinitiatief (*Bürgerantrag*). Zij vroegen of ik van mening ben dat invoering van een hiermee vergelijkbaar agenderingsrecht voor burgers de dualisering ten goede zou komen. Voorts informeerden zij naar de overeenkomst van de figuur van het *Bürgerantrag* met experimenten met het burgerinitiatief in Utrecht en Amersfoort en naar mijn beoordeling daarvan.

Ik sta positief ten opzichte van het burgerinitiatief. Naar mijn mening is het burgerinitiatief zeer geschikt om burgers meer zeggenschap te geven over de politieke agendavorming, waardoor de werking van het vertegenwoordigende stelsel wordt verbeterd. Tezamen met de VNG heeft mijn ministerie daarom in het kader van de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie een handreiking inzake het burgerinitiatief uitgebracht.

Invoering van het burgerinitiatief door gemeenten is overigens mogelijk zonder een expliciete wettelijke grondslag. Ik wijs erop dat ook in andere gemeenten dan de door de leden van de PvdA-fractie genoemde het burgerinitiatief al is ingevoerd (bijvoorbeeld Zeist en Velsen) en in weer andere gemeenten het voornemen daartoe bestaat. Bij de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Tijdelijke referendumwet heb ik de Tweede Kamer toegezegd een notitie over dit onderwerp uit te brengen. Deze notitie zal begin volgend jaar verschijnen.

## **5.2 De gedragscode**

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie met betrekking tot de gedragscode voor de burgemeester verwijs ik naar paragraaf 3.6.

## **HOOFDSTUK 6 DE REKENKAMER EN DE REKENKAMERFUNCTIE**

### *Invulling van de rekenkamerfunctie*

De leden van de CDA-fractie vroegen of de invoering van artikel 81o betekent dat de rekenkamerfunctie ook kan worden georganiseerd in privaatrechtelijke verbanden, en of deze daaraan kan worden uitbesteed? Zij meenden dat het artikel enerzijds doelt op een functie, anderzijds, gezien de schakelbepalingen, een orgaan veronderstelt. Deze leden waren verder geïnteresseerd in het antwoord op de vragen of de rekenkamerfunctie ook in de vorm van een éénhoofdig gremium kan worden georganiseerd of in een gemeenschappelijke regeling zoals bij de rekenkamer mogelijk is. Voorts vroegen de leden van deze fractie zich af of, indien de rekenkamerfunctie aan een raadscommissie is opgedragen, de raad de leden daarvan naar vrije keuze kan benoemen en ontslaan. De waarborgen terzake van de leden van de rekenkamer gelden immers niet. Artikel 81o is bewust open geformuleerd. Dit betekent dat inschakeling bij de rekenkamerfunctie van privaatrechtelijke rechtspersonen niet bij voorbaat is uitgesloten. Het gaat echter wel om een taak die bij uitstek een overheidstaak is. Mocht de raad voor dit doel privaatrechtelijke rechtspersonen in het leven willen roepen, dan zal dat bij de toetsing aan artikel 160, tweede lid, ook nadrukkelijk in het oog gehouden moeten worden. Op grond van dit artikellid kan slechts tot oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen worden besloten indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Een dergelijke oprichting zou overigens ook door het college dienen te geschieden.

Het is mogelijk dat de raad ervoor kiest dat de rekenkamerfunctie door een eenhoofdig gremium wordt uitgeoefend of door middel van een gemeenschappelijke regeling tezamen met andere gemeenten. Indien een gemeenteraad geen onafhankelijke rekenkamer instelt volgens de voorschriften voor inrichting, taken en bevoegdheden zoals opgenomen in het wetsvoorstel, dan dient hij toch ervoor te zorgen dat de functie van dit orgaan, het onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid als omschreven in artikel 182, wordt uitgevoerd. De wijze waarop dit wordt gedaan is aan de raad. Naar mijn mening is niet onduidelijk of van een orgaan of een functie sprake is. Met de schakelbepalingen wordt slechts bewerkstelligd dat de taakomschrijving en de rapportageverplichtingen bij iedere invulling van de rekenkamerfunctie gelden. Ook is het zo dat indien de rekenkamerfunctie wordt uitgeoefend door personen, hetgeen naar wij aannemen altijd het geval zal zijn, de incompatibiliteiten van artikel 81f, van toepassing zijn, met dien verstande dat de rekenkamerfunctie ook kan worden uitgeoefend door een raadslid of een lid van een gemeentelijke commissie. Hierin onderscheidt zich de

rekenkamer van de rekenkamerfunctie. Of de personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen *qualitate qua* of in dienst van een rechtspersoon deze functie vervullen, maakt geen verschil. Uiteraard is wel van belang dat duidelijk is wie de rekenkamerfunctie vervult, en wie daarop aanspreekbaar is.

De wet staat niet in de weg aan het naar vrije keuze door de raad benoemen en ontslaan van de leden van een raadscommissie die de rekenkamerfunctie vervult. De raad dient bij verordening regels te stellen voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie. Het ligt voor de hand dat daarin ook het nodige over benoeming, ontslag en samenstelling wordt geregeld.

#### *De rekenkamerfunctie en artikel 213a*

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of artikel 213a, derde lid, moet worden aangevuld met het orgaan dat de rekenkamerfunctie vervult, antwoord ik dat deze aanvulling in het eerder genoemde wetsvoorstel tot aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur zal worden opgenomen.

## **HOOFDSTUK 7 DE COMMISSIES**

### **7.1 Het commissiestelsel in gedualiseerde verhoudingen**

#### *Instelling van commissies door raad en college gezamenlijk*

De leden van de CDA-fractie constateerden dat de regering er – behoudens in het geval van een deelgemeente – van uit gaat dat commissies óf bevoegdheden bezitten van de raad óf van het college óf van de burgemeester.

Bij deze constatering maak ik die nuancering, dat alleen aan zogenaamde *bestuurscommissies* bevoegdheden overgedragen kunnen worden. Voorts merk ik op dat de veronderstelling van deze leden dat het kennelijk niet toegestaan is dat commissies door raad en college samen worden ingesteld niet juist is. De raad en het college kunnen gezamenlijk een commissie instellen, mits daarin geen raads- of collegeleden zitting hebben. Dit laatst volgt hieruit, dat raadsleden geen lid mogen zijn van een door het college ingestelde commissie, terwijl de burgemeester en de wethouders geen lid mogen zijn van een door de raad ingestelde commissie. Niets verzet zich er echter tegen dat de raad en het college gezamenlijk een commissie instellen waarin burgers zitting hebben.

#### *Bestuurscommissies en binnengemeentelijke decentralisatie*

De vraag van de leden van de CDA-fractie of samengestelde bestuurscommissies eigenlijk in de praktijk van het lokale bestuur soms niet het meest adequate instrument zijn voor binnengemeentelijke decentralisatie beantwoord ik als volgt. Uit in opdracht van mij uitgevoerd onderzoek<sup>1</sup> is gebleken dat bij de huidige bestuurlijke (territoriale) decentralisatie – niet zijnde deelgemeentebesturen – vrijwel geen sprake is van overdracht van bevoegdheden van het college of de raad, maar dat de wijk- of dorpsraden en wijkteams en dergelijke vooral een adviesrecht hebben. Soms hebben zij een budgetrecht ten aanzien van het wijkbudget of een initiatiefrecht. Zij vormen vooral een intermediair tussen het gemeentebestuur en de bevolking in het desbetreffende stadsdeel. Van bestuurscommissies in de zin van het voorgestelde artikel 83 is dan ook geen sprake. Er bestaat geen enkele wettelijke belemmering voor de raad en het college om een dergelijke wijkraad in te stellen, samengesteld uit inwoners van het desbetreffende stadsdeel. Indien een dergelijke

<sup>1</sup> Berenschot, «Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in kaart gebracht», Utrecht, februari 2001.

commissie gezamenlijk wordt ingesteld, geldt echter zoals gezegd als voorwaarde dat in de commissie geen raads- of collegeleden zitting hebben. Gezien de functies van deze commissies in de praktijk, acht ik dat juist een voordeel. Bij functioneel gedecentraliseerde commissies bestaat ook de mogelijkheid dat door de raad en het college gezamenlijk een commissie wordt ingesteld waaraan bevoegdheden van zowel de raad als het college worden overgedragen. Ook hiervoor geldt de voorwaarde dat hierin geen raadsleden of collegeleden zitting mogen hebben. Dit stuit naar mijn mening evenmin op bezwaren. Overigens kan ik mij, zeker na de realisatie van de voorgenomen aanpassing van de medebewinds-wetgeving, niet goed een commissie voorstellen waaraan zowel bevoegdheden van de raad als van het college worden overgedragen, omdat de raad weinig uitvoerende bevoegdheden behoudt.

#### *Raadscommissies als adviesorgaan*

De constatering van de leden van de CDA-fractie dat raadscommissies die onder andere tot taak hebben om met de burgemeester en het college te overleggen, in die hoedanigheid ook materieel als adviesorgaan van het college functioneren nuanceer ik in die zin dat raadscommissies door de raad als adviseur van het college kunnen worden ingezet. De raadscommissies zijn echter vooral adviseur van de raad. In die functie kunnen zij de besluitvorming van de raad voorbereiden. Ten behoeve van deze voorbereiding kunnen zij ook met het college of de burgemeester overleggen. Tijdens een zodanig overleg kunnen de wethouders en de burgemeester op hun beurt polsen wat het standpunt binnen de raad is over bijvoorbeeld bepaalde voornemens van het college.

#### *De bezwaarschriftencommissie*

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen of de mogelijkheid behouden blijft dat raadsleden deel uitmaken van door het college ingestelde bestuurs- en adviescommissies, met name van de bezwaarschriftencommissie. De leden van de VVD-fractie menen dat het zitting nemen in een bezwaarschriftencommissie goed past in de doelstelling van het wetsvoorstel om de raad zich te laten concentreren op zijn controlerende taak.

Volgens het wetsvoorstel is het op grond van artikel 84, tweede lid, waarin artikel 83, tweede lid, van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, niet toegestaan dat raadsleden deel uitmaken van «andere commissies» – waaronder bezwaarschriftencommissies – die door het college zijn ingesteld. Ratio achter deze bepaling is het dualistische uitgangspunt dat ieder bevoegd orgaan zelf zijn commissies instelt.

Van gemeenten en provincies heb ik echter signalen gekregen dat het ongewenst is dat raadsleden (resp. statenleden) niet langer zitting zouden mogen nemen in een bezwaarschriftencommissie die door het college (resp. gedeputeerde staten) is ingesteld. Ik werd daarbij onder meer gewezen op het argument waarop ook de leden van de VVD-fractie doelen, namelijk dat het zitting hebben in een bezwaarschriftencommissie juist van nut kan zijn bij het uitoefenen van de controlerende taak die de raad heeft. Juist de betrokkenheid van raadsleden bij de heroverweging van besluiten leidt tot betrokkenheid bij de verdere beleidsontwikkeling. Op deze wijze kan enerzijds de toetsing van de doelmatigheid van deze besluiten beter tot haar recht komen, terwijl in een duaal systeem anderzijds de raadsleden voldoende afstand zullen kunnen nemen van het in eerste instantie genomen besluit. Daar komt bij dat het met name voor kleine en middelgrote gemeenten erg onpraktisch zou zijn wanneer elk bestuursorgaan zijn eigen bezwaarschriftencommissie zou moeten instellen.

Deze argumenten hebben mij doen besluiten om het voorgestelde artikel



84, tweede lid, aan te passen. In het wetsvoorstel tot aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur is een bepaling opgenomen op grond waarvan leden van de raad wel zitting kunnen hebben in door het college ingestelde commissies die adviseren over de beslissing op ingediende bezwaarschriften en andersom. Deze regeling behelst tevens dat beide organen een gezamenlijke bezwaarschriftencommissie kunnen instellen waarin raadsleden en wethouders zitting kunnen hebben.

Een soortgelijke bepaling zal worden opgenomen in het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur, eveneens thans in ambtelijke voorbereiding, zodat statenleden deel kunnen blijven uitmaken van bezwaarschriftencommissies die door gedeputeerde staten zijn ingesteld.

### *Geheimhouding*

De leden van de CDA-fractie vroegen of het voor de «kan bepaling» in artikel 86, eerste lid, uitmaakt of het om een belang gaat dat een absolute weigeringsgrond oplevert.

Bedoeld artikel heeft betrekking op het opleggen van geheimhouding over hetgeen in een besloten commissievergadering is besproken en over de inhoud van stukken die aan de commissie worden overgelegd. De in artikel 86 opgenomen regeling is in de huidige Gemeentewet terug te vinden in artikel 93. Voor de raad en het college geldt op grond van de artikelen 25, onderscheidenlijk 55 van de Gemeentewet een overeenkomstige regeling. De geheimhouding kan op grond van deze artikelen alleen opgelegd worden op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). In het eerste lid van dit artikel zijn zogenaamde absolute uitzonderingsgronden opgenomen. Dit zijn gronden op basis waarvan informatie niet verstrekt mag worden. Een voorbeeld van deze uitzonderingsgronden is het in gevaar brengen van de eenheid van de Kroon. Zou het verstrekken van informatie de eenheid van de Kroon in gevaar brengen, dan is er sprake van een absolute uitzonderingsgrond. In het tweede lid van artikel 10 van de Wob zijn zogenaamde relatieve uitzonderingsgronden opgenomen. Bij deze gronden dient er een afweging plaats te vinden tussen het belang van het verstrekken van informatie tegen één van de genoemde belangen. Bij de totstandkoming van de huidige artikelen 25, 55 en 93 van de Gemeentewet is er uitdrukkelijk niet voor gekozen om geheimhouding verplicht te stellen indien er sprake zou zijn van een absolute uitzonderingsgrond. De regering achtte dit niet nodig, omdat met name de gevallen in artikel 10, eerste lid, onder a en b, van de Wob (de eenheid van de Kroon onderscheidenlijk veiligheid van de Staat) zich op lokaal niveau niet of nauwelijks zouden voordoen. Zij ging er van uit dat de raad, onderscheidenlijk het college of een commissie, in geval van een absolute uitzonderingsgrond ook zonder uitdrukkelijke wettelijke verplichting geheimhouding oplegt.<sup>1</sup> In geval van een relatieve uitzonderingsgrond, zal de raad, het college onderscheidenlijk een commissie het belang van de openbaarheid moeten afwegen tegen het belang van deze uitzonderingsgronden. Het maakt voor de «kan-bepaling» in artikel 86, eerste lid, derhalve uit of er sprake is van een absolute uitzonderingsgrond of een relatieve uitzonderingsgrond. In het eerste geval zal geheimhouding worden opgelegd, terwijl het in het tweede geval aan de raad, het college of de commissie is om het belang van openbaarheid af te wegen tegen het belang van deze uitzonderingsgrond.

## **7.2 Deelgemeenten**

### *De rol van de burgemeester bij de instelling van deelgemeentebesturen*

De leden van de VVD-fractie wezen op het nieuwe artikel 87, eerste lid,

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1985/1986, 19 403, nr. 3, blz. 84.

van de Gemeentewet dat de raad, het college en de burgemeester de bevoegdheid geven gezamenlijk één of meer deelgemeenten in te stellen. Dit betekent niet, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden, dat de burgemeester geen onderdeel uitmaakt van het college. Artikel 34 van de Gemeentewet, bepalende dat de burgemeester en wethouders tezamen het college van burgemeester en wethouders vormen en dat de burgemeester voorzitter is van het college, blijft namelijk ongewijzigd. De burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan dient echter eveneens akkoord te gaan met de instelling van een deelgemeente.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of artikel 87, tweede lid, zo moet worden gelezen dat indien bijvoorbeeld de raad en de wethouders voor het instellen van deelraden zijn, maar de burgemeester zich hierin niet kan vinden er geen besluit kan worden genomen, beantwoord ik bevestigend.

De vraag van de leden van de fracties van CDA en GroenLinks of de burgemeester kan weigeren aan de instelling van een deelgemeente of een deelgemeentebestuur mee te werken ook al wordt geen van zijn bevoegdheden overgedragen, beantwoord ik dan ook in die zin dat de burgemeester hiertoe inderdaad formeel de bevoegdheid heeft. De raad, het college en de burgemeester dienen elk afzonderlijk in te stemmen met de instelling van een deelgemeente of de instelling van een deelgemeentebestuur. Aangezien het besluit tot instelling van deelgemeentebesturen ingrijpende consequenties heeft voor de bestuurlijke inrichting, organisatie en werkwijze van de gemeente, acht ik het ook van groot belang dat de drie betrokken bestuursorganen hier achter staan. De vraag van de leden van de VVD-fractie of de omvang van de gemeente gelijk kan zijn aan die van een deelgemeente beantwoord ik ontkennend.

#### *Instelling van deelgemeenten en deelgemeentebesturen vergt twee besluiten*

Het vermoeden van de leden van de CDA-fractie dat het instellen van deelgemeenten en vervolgens het instellen van deelgemeentebesturen twee verschillende besluiten betreft, is juist. Gekozen is voor twee afzonderlijke besluiten, waarbij aan de instelling van een deelgemeente geen verordening ten grondslag behoeft te liggen, terwijl de verordeningvorm wel verplicht is bij de instelling van een deelgemeentebestuur en de overdracht van bevoegdheden aan dit bestuur. Hiermee is tevens de vraag beantwoord van de leden van de fractie van GroenLinks naar de aard van het voor de instelling van een deelgemeente noodzakelijke gezamenlijke besluit.

De instelling van deelgemeenten kan worden gehanteerd als een soort groeimodel om tot «echte» deelgemeenten met een deelgemeentebestuur te komen. Bij de instelling van de deelgemeenten zonder de instelling van deelgemeentebesturen kan er voor gekozen worden ambtelijke diensten te deconcentreren, zoals bijvoorbeeld de dienst burgerzaken, de plantsoendienst en het wijkbeheer. Daarnaast kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen wijk- of dorpsraden in te stellen waarin de in die deelgemeenten woonachtige burgers vertegenwoordigd zijn. Indien in één keer wordt gekozen voor de overgang naar deelgemeenten met een deelgemeentebestuur, kan het gemeentebestuur er voor kiezen om het besluit tot instelling van deelgemeenten te incorporeren in de verordening tot instelling van de deelgemeentebesturen. De instelling van een deelgemeente los van de instelling van een deelgemeentebestuur heeft, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden, geen zelfstandige publiekrechtelijke relevantie. Vanuit dat opzicht is het niet nodig om hierover een regeling op te nemen in de Gemeentewet. Hiervoor is toch gekozen om tot uitdrukking te brengen dat gemeentebesturen ook los van de instelling van deelgemeentebesturen over kunnen gaan tot de instelling van deelgemeenten met bijvoorbeeld een deconcentratie van ambtelijke diensten.

### *Directe verkiezing van deelraden*

De vraag van de leden van de CDA-fractie of artikel 87, tweede lid, zo uit te leggen is dat het beslissend criterium aan de hand waarvan moet worden bepaald of het gaat om een algemeen vertegenwoordigend orgaan ligt in de vraag of de territoriale commissie verordenende bevoegdheid heeft, hoe klein ook in omvang, beantwoord ik bevestigend.

Ook indien slechts de bevoegdheid tot de vaststelling van één verordening is overgedragen, is, mits er uiteraard ook sprake is van twee organen waaraan de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deelgemeente wordt opgedragen, sprake van een deelgemeentebestuur, bestaande uit een algemeen vertegenwoordigend lichaam (de deelraad) en een dagelijks bestuur (artikel 87, tweede lid).

De opvatting van de regering dat het «niet goed denkbaar is dat ingezetenen niet kunnen meebeslissen over de samenstelling van een overheidsorgaan dat ten aanzien van hen algemeen verbindende voorschriften kan vaststellen» overtuigde de leden van de CDA-fractie niet geheel. Deze leden meenden dat het er om gaat dat de delegans democratisch gelegitimeerd is. In dit verband merkten zij op dat een algemene maatregel van bestuur of een ministerieel besluit ook algemeen verbindende voorschriften kan bevatten. De hiervoor weergegeven opvatting dient echter in de context te worden gezien waarin zij is gegeven. Indien er op gemeentelijk niveau sprake is van een overdracht van de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deelgemeente aan twee aparte organen en één van deze organen heeft de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, dan dient dit orgaan naar mijn mening rechtstreeks te worden gekozen door de kiesgerechtigde ingezetenen.<sup>1</sup> In deze situatie is het naar mijn mening onwenselijk indien de ingezetenen niet de samenstelling van dit orgaan kunnen bepalen.

### *De voorzitter van de deelgemeente*

De leden van de CDA-fractie wezen er op dat in artikel 87, tweede lid, niet wordt bepaald dat een deelgemeente een voorzitter dient te hebben als apart orgaan van de deelgemeente. Deze leden vroegen of het niet beter was in dit lid de voorzitter als apart orgaan van het deelgemeentebestuur te vermelden, omdat ook het derde lid van het artikel de aanwezigheid van een voorzitter zou veronderstellen.

In antwoord hierop merk ik op dat gemeentebesturen in hoge mate vrij zijn in de inrichting van hun deelgemeentebestuur, met dien verstande dat deze in ieder geval uit een deelraad en een dagelijks bestuur dient te bestaan en dat er sprake is van een incompatibiliteit tussen het lidmaatschap van beide organen. Indien wordt gekozen voor de inrichting van een deelgemeentebestuur, zijn gemeenten dan ook niet verplicht om een voorzitter als apart bestuursorgaan aan te wijzen. Dit is dan ook de reden dat de voorzitter van een deelgemeente niet is vermeld in artikel 87, tweede lid. Kiest een gemeentebestuur voor de instelling van een voorzitter van de deelgemeente als apart bestuursorgaan, dan kan de burgemeester bevoegdheden ten aanzien van die deelgemeente aan de voorzitter van het dagelijks bestuur overdragen. De mogelijkheid tot overdracht van bevoegdheden aan een voorzitter van een deelgemeente wordt door artikel 178, tweede lid, overigens beperkt. Op grond van dit artikel kan de burgemeester zijn bevoegdheden op het terrein van ordehandhaving niet delegeren. Zoals gezegd zijn gemeenten echter niet verplicht om een aparte voorzitter in het leven te roepen.

---

<sup>1</sup> Zie ook Eskes, J.A.O., in: De Grondwet, Akkermans, P. W. C. en A. K. Koekkoek, 1992, blz. 82–85.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom het mogelijk is gemaakt dat een deelraadslid wel ambtenaar bij een andere deelgemeente van dezelfde gemeente kan zijn. Naar het oordeel van deze leden kan hier wel degelijk strijdigheid van belangen en posities een rol spelen, bijvoorbeeld bij interdeelgemeentelijk overleg.

In reactie hierop merk ik op dat ook op grond van het huidige artikel 89, tweede lid, een deelraadslid tevens ambtenaar kan zijn in dienst van een andere deelgemeente. Het betreft hier derhalve geen nieuwe regeling. Oogmerk van het huidige artikel 89 is om de zuiverheid in de (personele) verhoudingen tussen de deelgemeenten en de centrale gemeente te waarborgen. Na de totstandkoming van de nieuwe Gemeentewet, waarin een algemene belemmering was opgenomen voor gemeenteambtenaren om deelraadslid te worden, heeft de regering zich naar aanleiding van kritiek op deze regeling op het standpunt gesteld dat er geen bezwaren tegen bestaan indien een ambtenaar in de ene deelgemeente, die woonachtig is in een andere deelgemeente, in die andere deelgemeente deelraadslid is.<sup>1</sup> Bij de Invoeringswet Gemeentewet is deze mogelijkheid dan ook in artikel 89 opgenomen. Ik heb evenmin bezwaren tegen de mogelijkheid dat een deelraadslid ambtenaar is in een andere deelgemeente. Er bestaat immers ook geen belemmering tegen de mogelijkheid dat een ambtenaar werkzaam in de ene gemeente, raadslid is in een andere gemeente. Ook hier kunnen strijdige belangen en posities een rol spelen. Ik vind het echter niet nodig om op dit punt algemene regels te stellen in de Gemeentewet. Gemeenten en deelgemeenten zullen hier zelf waakzaam moeten zijn. Het is vanuit het oogpunt van voorkoming van belangenverstremming gewenst dat de ambtenaar van een gemeente die tevens raadslid is in een andere gemeente geen onderwerpen in zijn werkpakket heeft die interfereren of conflicteren met de belangen van de gemeente waar hij raadslid is. Dit geldt dienovereenkomstig voor het deelgemeenteniveau.

## **HOOFDSTUK 8 DE AMBTELIJKE ORGANISATIE**

### **8.1 Het ambtelijk apparaat en een gedualiseerd stelsel**

#### *Het recht op ambtelijke bijstand en de ambtelijke organisatie*

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of in de verordening op de ambtelijke bijstand kan worden uitgesloten dat raadsleden van ambtelijke bijstand uit de ambtelijke organisatie gebruik kunnen maken. Het expliciete recht op ambtelijke bijstand en fractieondersteuning dat aan de raad en aan elk individueel raadslid wordt toegekend in artikel 33 is nieuw. Deze beide rechten moeten door de raad verder uitgewerkt worden in een verordening. In deze verordening kan de raad regelen op welke wijze ambtelijke bijstand wordt verleend door de griffier of de ambtelijke organisatie ten behoeve van het opstellen van een initiatiefvoorstel, een amendement of een motie, hoe feitelijke informatie wordt verstrekt en de wijze waarop in het algemeen een verzoek om ambtelijke bijstand wordt gedaan. Ook de rol van de fractieondersteuning die naar verwachting meer politiek van karakter zal zijn, moet daarin een plaats krijgen. Het gaat dan nadrukkelijk om een *uitwerking* van deze rechten, waarbij de raad zelf dusdanige regels formuleert die een redelijk gebruik ervan garanderen. Het kan dus niet zo zijn dat deze verordening het recht op ambtelijke bijstand beperkt door uit te sluiten dat raadsleden een beroep kunnen doen op de ambtelijke organisatie.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1992/1993, 22 893, nr. 6, blz. 7.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen of de dualisering niet gekoppeld zou moeten worden aan een totale ambtelijke en bestuurlijke reorganisatie. Verder stelden deze leden de vraag of het wetsvoorstel impliceert dat ambtenaren direct verantwoording moeten afleggen aan bijvoorbeeld de raad of de rekenkamer.

Ik ben van mening dat er inderdaad grote veranderingen nodig zijn in de manier waarop in gemeenten wordt bestuurd door raad en college. Bestuurlijk krijgt deze verandering vorm door de dualisering van de structuur maar ook door de inzet van VNG en mijn ministerie op het vlak van de vernieuwing van de politiek-bestuurlijke cultuur. Ook ambtelijk zal het een en ander veranderen door de komst van de griffie en de fractie-ondersteuning. Ten aanzien van het huidige takenpakket van de bestaande ambtelijke organisatie zullen zich echter relatief weinig wijzigingen voordoen. In de praktijk was de organisatie immers al sterk op het college gericht. De gevolgen van de actieve informatieplicht en de actievare opstelling van raadsleden zullen echter waarschijnlijk wel in de organisatie voelbaar zijn. Dit vraagt immers een groter politiek gevoel van ambtenaren bij het opstellen van stukken ter besluitvorming in de raad, dit geldt zowel voor de ondersteuning als voor de informatievoorziening. Het wetsvoorstel verandert verder niets in de politieke verantwoordelijkheid die wethouders dragen. Er kan dus geen sprake van zijn dat ambtenaren direct verantwoording afleggen aan de raad of de rekenkamer. Ambtenaren kunnen vanzelfsprekend wel worden gevraagd informatie te leveren, hiervoor is vanwege de politieke verantwoordelijkheid wel toestemming van de bestuurder nodig. Ook kunnen zij als getuige of deskundige worden gehoord door een onderzoekscommissie in het kader van een onderzoek van de raad.

## **8.2 De raadsgriffier**

### *Secretaris en griffier dezelfde persoon?*

De leden van de fracties van VVD, CDA, Groenlinks, OSF, D66 vroegen of de griffier en de secretaris één en dezelfde persoon kunnen zijn. Het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement voorzag niet in een expliciete incompatibiliteit tussen de functies van griffier en secretaris. De letter van de wet sluit deze combinatie van functies in één persoon dus niet uit. De bedoelde combinatie is echter wel in strijd met de geest van de wet. De bedoeling van de indieners van het amendement was immers gelegen in het creëren van een *eigen* ambtelijke ondersteuning voor de raad. Hieruit volgt dat deze functie niet verenigbaar zou moeten zijn met het ambt van gemeentesecretaris. Daarom zal ik in het kader van de evaluatie van het wetsvoorstel, die overigens voor 1 januari 2005 moet zijn afgerond, nader onderzoeken hoeveel gemeenten voor de combinatie in één persoon hebben geopteerd en naar aanleiding daarvan indien nodig en gewenst nadere regels stellen. De verplichting tot het instellen van een griffier gaat overigens in op 7 maart 2003.

Het antwoord op een vraag van de CDA-fractie of andere gemeente-ambtenaren de griffierfunctie in deeltijd kunnen uitoefenen, moet formeel gezien eveneens bevestigend luiden. Ik sluit niet uit dat kleine gemeenten hiervoor kiezen. Het «delen» van een griffier met andere (kleine) gemeenten vormt naar mijn mening een goed alternatief hiervoor. Indien de griffierfunctie in deeltijd door een onder de gemeentesecretaris ressorterende ambtenaar wordt vervuld is sprake van twee aanstellingen en twee gezagsverhoudingen: de raad is bevoegd gezag voor zover griffierstaken worden vervuld, terwijl voor zover «gewoon» ambtelijk werk wordt verricht is het college bevoegd gezag.

De leden van de fractie van Groenlinks informeerden naar mijn bereidheid om met spoed te bevorderen dat er duidelijke aanbevelingen naar de gemeenten gaan over de positie, taken en bevoegdheden van de raadsgriffier en de verhouding met de secretaris, college en voorzitter. De leden van de fractie van D66 vroegen of ik nadere regels aangaande de onderlinge afhankelijkheid tussen secretaris en griffier gewenst acht. In het kader van de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie zal ik samen met de VNG en met medewerking van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) een Handreiking «Ambtelijke ondersteuning voor de raad» vervaardigen. Het is mijn bedoeling deze handreiking nog voor de verkiezingen te verspreiden onder de gemeenten. In deze publicatie zal worden ingegaan op de door deze leden genoemde aspecten. Verder zullen in de publicatie ook modellen worden opgenomen voor onder andere de verordening op de ambtelijke bijstand. Daarbij zullen verschillende uitgewerkte opties voor een taakverdeling tussen fractieondersteuning, griffie(r) en ambtelijke organisatie worden gepresenteerd aan gemeenten.

De leden van de VVD-fractie informeerden of de raadsgriffier en zijn eventuele medewerkers onder de personele verantwoordelijkheid van de secretaris vallen. De griffier en de andere ambtenaren die voor de griffie werkzaam zijn worden benoemd, geschorst en ontslagen door de raad. De raad is hun bevoegd gezag. De secretaris daarentegen wordt benoemd, geschorst en ontslagen door het college. De griffier en zijn eventuele medewerkers vallen dus niet onder de personele verantwoordelijkheid van de secretaris.

De leden van de fractie van Groenlinks informeerden of de griffier ook ambtenaren kan aanspreken die onder de gemeentesecretaris vallen. In het verlengde daarvan vroegen de leden van deze fractie of het niet meer in de rede zou hebben gelegen om de gemeentesecretaris door de raad te laten blijven benoemen. De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie vroegen of de secretaris en de griffier samen verantwoordelijk zijn voor de ambtelijke organisatie of dat de griffier gezien de positie van raad bovengeschied is aan de secretaris. De griffier staat de raad en de raadscommissies bij de uitoefening van hun taak terzijde. Dit kan betekenen dat met name voor technische of inhoudelijke kennis en gegevens een beroep gedaan moet worden op de ambtelijke organisatie (zie ook de reactie van de VGS op het rapport van de Staatscommissie). De secretaris is belast met de leiding van de ambtelijke organisatie en het ligt dus in de rede dat de griffier met de secretaris op basis van de verordening op de ambtelijke bijstand concrete afspraken maakt over de manier waarop ambtenaren uit de organisatie door de griffier ingeschakeld kunnen worden. De griffier en de gemeentesecretaris hebben immers een duidelijk verschillende verantwoordelijkheid en takenpakket. Er bestaat dus geen ondergeschiktheid tussen beide functionarissen; ze zijn nevensgeschikt. De griffier is verantwoordelijk voor de ondersteuning van de raad en mogelijk de aansturing van zijn bureau. De gemeentesecretaris is er niet meer voor het gehele gemeentebestuur maar richt zich op het college. Daarom is het niet opportuun dat de raad zijn benoemingsbevoegdheid bij deze functionaris behoudt. Het ligt naar mijn stellige overtuiging dan ook veel meer in de rede dat de functionaris wordt benoemd door het orgaan dat hij ondersteunt.

De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is dat de gemeentesecretaris de verantwoordelijkheid behoudt voor de rechtspositionele aspecten van het griffiersambt.



De griffier en de griffiemedewerkers worden benoemd en ontslagen door de raad en niet door het college. Voor hun werk ressorteren ze dus ook rechtstreeks onder de raad. Deze zal moeten bepalen hoe dit werkgeverschap en het dagelijkse gezag in de praktijk zal worden uitgeoefend. Het ligt niet in de rede dat de secretaris dat gezag zou gaan uitoefenen. Eerder dient gedacht te worden aan de burgemeester, als voorzitter van de raad, of aan het seniorenconvent of het presidium. De rechtspositie van het griffiepersoneel zal gelijk zijn aan die van het overige gemeentepersoneel. De griffier en het griffiepersoneel vallen voor wat betreft de rechtspositionele aspecten namelijk onder de algemene afspraken met betrekking tot gemeenteambtenaren die door VNG met de vakbonden zijn gegaan, de zogenaamde Collectieve arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector gemeenten (CAR). Aansluiting bij deze CAR is op basis van de statuten van de VNG voor elke gemeente verplicht, ongeacht door welk orgaan de gemeente als werkgever wordt vertegenwoordigd. De verdere rechtspositionele aspecten zijn ingevolge artikel 125, 125c en 134 van de Ambtenarenwet een zaak van de benoemende instantie oftewel het bevoegd gezag, in dit geval dus de raad. Bij de aanstelling van de griffieambtenaren kan er echter voor gekozen worden om de gehele rechtspositieregeling van de gemeente op hen van toepassing te verklaren, dus ook de onderdelen die lokaal door het college voor de overige ambtenaren aanvullend op de CAR worden vastgesteld.

#### *Verhouding griffier-burgemeester*

De leden van de VVD-fractie waren geïnteresseerd in de positie van de griffier ten opzichte van de burgemeester in zijn hoedanigheid van voorzitter van de raad. Deze leden vroegen zich af of de burgemeester zijn formele rollen wel goed van elkaar zal kunnen scheiden. De leden van de CDA-fractie vroegen in dit verband of het toegestaan is dat de raad zijn voorzitter uitsluit van het uitoefenen van het bevoegd gezag over de griffier.

De burgemeester zou in zijn functie van voorzitter van de raad de griffier in zijn dagelijkse werk kunnen aansturen, omdat de raad als bevoegd gezag geldt. Daarbij zal hij zich terdege rekenschap moeten geven van de specifieke zelfstandige positie die de raadsgriffier heeft. De burgemeester zal net als in de huidige situatie een onderscheid moeten maken tussen zijn drie rollen en zijn rol als voorzitter van de raad niet moeten misbruiken in de richting van de griffier. Naar mijn overtuiging zijn de burgemeesters prima in staat deze rollen te scheiden en effectief en integer uit te voeren. Overigens kan de raad er ook voor kiezen om in plaats van de burgemeester het seniorenconvent of het presidium te belasten met de feitelijke aansturing van de griffier.

#### *De griffier en de kaderstellende functie van de raad*

De leden van de CDA-fractie vroegen of de griffier een rol kan spelen bij de voorbereiding van nota's die mede een kaderstellende taak van de raad betreffen.

De wettelijk vastgelegde taak van de griffier bestaat uit het terzijde staan van de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak, de aanwezigheid in de vergadering van de raad en het medeondertekenen van stukken die uitgaan van de raad. De taken van de raad liggen op het kaderstellende en controlerende vlak. Bij de uitvoering van beide taken kan de raad om ondersteuning vragen. Het ligt daarom voor de hand dat de griffier of medewerkers van de griffie de raad ondersteunen bij het opstellen van een kaderstellende nota. In een dergelijke nota kan de raad de doelstellingen die hij wil stellen aan het te voeren beleid vastleggen, inclusief de daaraan te besteden middelen. Overigens kan de raad natuurlijk zelf bepalen welke werkzaamheden hij bij

de griffier neerlegt. De taakverdeling tussen fractieondersteuning, griffie(r) en ambtelijke organisatie moet helder zijn. In de verordening inzake de ambtelijke bijstand kan hierover het nodige worden geregeld.

## **HOOFDSTUK 9 FINANCIËLE GEVOLGEN**

De leden van de fracties van de VVD, de SGP, de ChristenUnie en de OSF informeerden naar de kosten die voor de gemeenten voortvloeien uit het wetsvoorstel. De leden van de fractie van het CDA toonden zich geïnteresseerd in de gehele of gedeeltelijke compensatie van de eventuele extra kosten in verband met de raadsgriffier.

Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer van dit wetsvoorstel heb ik toegezegd de motie van mevrouw Van der Hoeven c.s. (Kamerstukken II 2001/2001, 27 751, nr. 68) te zullen uitvoeren. Die motie houdt in dat de in die motie bedoelde kosten (die omvatten ook de kosten die zijn gemoeid met de griffier) in beeld gebracht zullen worden en dat na overleg met de VNG wordt aangegeven op welke wijze de financiering zal geschieden. Dat betekent gegeven artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet dus niet per se dat alle kosten ook door de Rijksoverheid dienen te worden vergoed. In mijn antwoord in de Tweede Kamer heb ik aangegeven dat het gaat om financiering van hetgeen de regering uiteindelijk de juiste vergoeding vindt. Ik heb mijzelf inmiddels een redelijk beeld gevormd van de mogelijke kosten en hoop binnenkort hierover contact op te nemen met de VNG.

## **HOOFDSTUK 10 INWERKINGTREDING**

De leden van de VVD-fractie vroegen of aangegeven kan worden welke voorkeur voor inwerkingtreding de gemeenten hebben die op 1 januari 2001 heringedeeld zijn respectievelijk per 1 januari 2003 heringedeeld worden.

Ik heb deze gemeenten op 9 oktober jl. schriftelijk gevraagd te kiezen voor inwerkingtreding op 7 maart 2002 (met alle andere gemeenten) of 1 januari 2003. Zij zijn gevraagd om voor 8 januari hun besluit aan mij bekend te maken. Begin december 2001 heb ik van zes gemeenten een reactie ontvangen. De gemeente Woerden heeft mij meegedeeld te kiezen voor inwerkingtreding per 7 maart 2002. De gemeenten Bemmelen, Rijssen, Raalte, Sittard-Geleen en Olst-Wijhe kiezen voor 1 januari 2003.

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