

Vergaderjaar 2012–2013

33 691

Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet (institutionele bepalingen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 maart 2013 en het nader rapport d.d. 26 juni 2013, aangeboden aan de Koning en door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 januari 2013, no. 13.000154, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet (institutionele bepalingen), met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat institutionele wijzigingen van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet, waarvan de meeste voortkomen uit evaluaties van de dualisering van het decentrale bestuur.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de vertrouwelijkheid van de rapportages van de commissaris van de Koning aan de minister en de verspreiding van geheime stukken. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 januari 2013, nr. 13.000154, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 maart 2013, No. W04.13.0021/I, bied ik U hierbij aan.

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

1. Vertrouwelijkheid van het verslag van de commissaris van de Koning

Het voorstel voorziet erin dat de commissaris van de Koning periodiek vertrouwelijk verslag uitbrengt aan de minister over de werkzaamheden die hij ter uitvoering van de ambtsinstructie heeft verricht.² Dit betreft de rijkstaken van de commissaris, waarover hij verantwoording is verschuldigd aan de desbetreffende minister, niet aan provinciale staten. Met de bepaling wordt, zo stelt de toelichting, verduidelijkt dat de commissaris voor de werkzaamheden die hij ter uitvoering van de ambtsinstructie – als rijksorgaan – verricht geen verantwoording verschuldigd is aan provinciale staten, maar aan de minister. Volgens de toelichting is de voorgestelde bepaling een bijzondere regeling, die uitputtend is bedoeld en daarmee beoogt de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) terzijde te stellen. De rapportages zullen immers veelal persoonlijke beleidsopvattingen bevatten en onderwerpen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, zoals benoeming van burgemeesters en bestuurlijke knelpunten in gemeenten of het contact met de zogenaamde rijksheren.³

De Grondwet, zo merkt de Afdeling op, bevat het beginsel dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht.⁴ Bovendien is de Wob een algemene wet, waarvan in een bijzondere wet alleen kan worden afgeweken als daarvoor klemmende redenen bestaan. De afwijking van de Wob is bovendien veelomvattend, nu de rapportages van de commissaris aan de minister alle taken betreffen die in de ambtsinstructie worden genoemd.

De Afdeling onderkent het belang van vertrouwelijkheid bij een deel van de rapportages die de commissaris aan de minister stuurt. Zij merkt echter op dat de Wob mogelijkheden biedt om een verzoek om openbaarmaking af te wijzen in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.⁵ Datzelfde geldt voor documenten waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn verwoord.⁶ Op grond hiervan is de Afdeling er niet van overtuigd dat een van de Wob afwijkende regeling noodzakelijk is. Wel zou in het wetsvoorstel kunnen worden bepaald dat verzoeken om toezending van rapportages op grond van artikel 3 van de Wob alleen worden behandeld door de minister, zodat de commissaris die een dergelijk verzoek ontvangt, dit op grond van artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht dient door te zenden aan de minister. Op die wijze zou verzekerd worden dat alleen het bestuursorgaan waarvoor de rapportage is opgesteld beslist over openbaarmaking.

De Afdeling is van oordeel dat het uitsluiten van de Wob alleen aanvaardbaar is als het afwegingskader van de Wob niet voldoende mogelijkheden biedt om de noodzakelijke vertrouwelijkheid te garanderen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Vertrouwelijkheid van het verslag van de commissaris van de Koning

Het advies van de Afdeling is gevolgd. In het wetsvoorstel is de toevoeging vertrouwelijk bij het verslag – naar aanleiding van het advies «rapportage» genoemd – vervallen en is voorts bepaald dat verzoeken om toezending van rapportages op grond van artikel 3 van de Wob alleen

² Voorgesteld artikel 182, vijfde lid, Provinciewet.

³ Toelichting, § 5 (De commissaris van de Koningin als rijksorgaan), eerste en tweede tekstblok.

⁴ Artikel 110 van de Grondwet.

⁵ Artikel 10, eerste lid, onderdeel d, en tweede lid, onderdeel e, van de Wet openbaarheid van bestuur.

⁶ Artikel 11, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur.

worden behandeld door de minister van BZK. De memorie van toelichting is met deze wijzigingen in overeenstemming gebracht.

2. Verspreiding van geheime stukken

Artikel 25, eerste lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad geheimhouding kan opleggen omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd; geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. Daar wordt een nieuw artikellid aan toegevoegd, waarin bepaald wordt dat de wethouder die niet bij de vergadering aanwezig was de in het eerste lid bedoelde stukken ontvangt.⁷

Volgens de toelichting wordt deze verduidelijking voorgesteld naar aanleiding van vragen uit de Eerste Kamer. Het ligt, zo stelt de toelichting, weliswaar in de rede dat een wethouder die niet in de vergadering aanwezig was kennis kan nemen van het behandelde in de vergadering en de overgelegde stukken (wethouders hebben toegang tot de raadsvergadering), maar de wet spreekt zich daar niet over uit. Het is niet nodig een vergelijkbare voorziening te treffen voor afwezige raadsleden: uitgangspunt is dat volksvertegenwoordigers over dezelfde informatie beschikken, aldus de toelichting.⁸

In het stelsel van de Gemeentewet vormt het college het dagelijks bestuur van de gemeente.⁹ Het college is – anders dan bij voorbeeld de ministerraad – wettelijk en ook in de praktijk een vorm van collegiaal bestuur. Vrijwel alle besluiten worden genomen in vergaderingen van het college; wethouders nemen vrijwel alleen besluiten als zij mandaat hebben van het college. Wethouders voeren het overleg met de raad namens het college. In dat stelsel is het ondenkbaar dat afwezige wethouders het verslag van een besloten raadsvergadering niet zouden ontvangen. Dat zou immers betekenen dat het college moet beraadslagen en beslissen over het besprokene in een besloten raadsvergadering, terwijl niet alle leden van het college beschikken over een verslag van die vergadering. De Afdeling constateert dat de vraag vanuit de Eerste Kamer alleen betrekking had op het verslag van een besloten raadsvergadering. In antwoord op deze vraag verklaarde de regering zich bereid de wet te verduidelijken, maar het een nogal theoretische kwestie te vinden, die in de praktijk nauwelijks tot problemen leidt.¹⁰

Kennelijk is er, ook naar het oordeel van de regering, geen sprake van een in de praktijk ervaren probleem. Uit oogpunt van terughoudendheid met regelgeving verdient het geen aanbeveling de wet te wijzigen met het oog op het oplossen van theoretische kwesties; dit temeer omdat de wetswijziging in de toekomst aanleiding kan geven tot a contrario-redeneringen over de verstrekking van geheime stukken aan raadsleden die in de raadsvergadering afwezig waren, die dan weer ondervangen moeten worden met een volgende wetswijziging. In het advies van de VNG wordt al om zo'n wetswijziging gevraagd.¹¹

De Afdeling bepleit een omgekeerde benadering. De regering heeft terecht gesteld dat een raadslid dat niet aanwezig is in een besloten vergadering, vanzelfsprekend recht heeft op stukken waarvoor geheimhouding is opgelegd, ook al is dit niet wettelijk geregeld.¹² Voor wethouders zou dit ook vanzelf moeten spreken.

⁷ Artikel 25 van de Provinciewet en artikel 26, tweede lid, WoIBES worden in gelijke zin gewijzigd. De adviesopmerking heeft eveneens op die bepalingen betrekking.

⁸ Toelichting, § 2.6 (Overlegging geheime stukken).

⁹ Artikel 160, eerste lid, onderdeel a, van de Gemeentewet.

¹⁰ Kamerstukken II 2009/10, 30 902, F, blz. 2.

¹¹ Advies van 29 september 2012, kenmerk 2012-0000279248, blz. 02.

¹² Toelichting, § 2.6 (Overlegging geheime stukken).

De Afdeling adviseert dan ook van de voorgestelde bepaling af te zien.

2. Verspreiding van geheime stukken

Het advies van de Afdeling om af te zien van de voorgestelde bepaling, is gevolgd.

3. Voorzitterschap van raadscommissies

Het voorstel maakt het mogelijk dat een raadscommissie die de werkzaamheden van de gemeenteraad voorbereidt wordt voorgezeten door iemand die geen raadslid is.¹³ Volgens de toelichting wordt van een externe voorzitter verwacht dat hij het debat aantrekkelijker kan maken; bovendien is hij politiek neutraal.¹⁴

De Afdeling tekent aan dat de eindverantwoordelijkheid van de gekozen volksvertegenwoordiging voorop dient te staan. Aan die verantwoordelijkheid, die niet overdraagbaar is, kan met het voorstel geen afbreuk worden gedaan. Het externe voorzitterschap is beperkt tot het technisch voorzitten van de vergadering.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

3. Voorzitterschap van raadscommissies

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht dat het externe voorzitterschap is beperkt tot het technisch voorzitten van de vergadering en dat dit geen afbreuk doet aan de eindverantwoordelijkheid van de gekozen volksvertegenwoordiging.

4. Redactionele kanttekeningen

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

4. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn verwerkt.

5. Overige aanpassingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele wijzigingen van technische aard aan te brengen.

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

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

¹³ Artikel 82, vierde lid, van de Gemeentewet, dat het voorzitterschap voorbehoudt aan raadsleden, wordt geschrapt. Hetzelfde geldt voor het voorzitterschap van commissies, ingesteld door provinciale staten of de eilandsraad van een van de BES-eilanden (artikelen 80, vierde lid, van de Provinciewet, en 117, vierde lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

¹⁴ Toelichting, § 2.4 (Externe voorzitter raadscommissies).

Ik moge U, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.13.0021/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In de geldende tekst van artikel 25, eerste lid, Gemeentewet de verwijzing naar het Staatsblad schrappen (aanwijzing 86 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In de artikelen 32a, tweede lid, Gemeentewet, 32a, tweede lid, Provinciewet en 34, tweede lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) aan het slot toevoegen: «In dat geval blijft medeondertekening achterwege.» Het derde lid schrappen.
- Artikel 99, tweede lid, eerste volzin, Gemeentewet, en artikel 96, tweede lid, eerste volzin, Provinciewet wijzigen in: «Voordelen ten laste van de gemeente, anders dan in de vorm van vergoedingen en tegemoetkoming, genieten zij slechts voor zover dat is bepaald bij of krachtens de wet dan wel bij verordening van de raad.» Het voorgestelde derde lid schrappen.
- In de toelichting op artikel I, onderdeel L, wat betreft artikel 73 van de Gemeentewet, opnemen dat nadere regels inzake de herbenoeming van de burgemeester nu al zijn opgenomen in de Ambtsinstructie commissaris van de Koning.