

Vergaderjaar 2013–2014

33 691

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

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 december 2013

I Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Graag leggen zij de regering een aantal vragen voor. De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en kunnen zich in de meeste van de voorgestelde wijzigingen vinden. Over een aantal wijzigingen hebben zij echter nog een aantal vragen aan de regering. De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de wijzigingsvoorstellen en vinden het een goede zaak dat het decentrale bestuur regelmatig tegen het licht wordt gehouden, om tijdig waar gewenst bij te kunnen sturen. In veel voorstellen zien zij een verbetering van de huidige situatie, bij enkele voorstellen hebben zij vraagtekens. Zij vragen zich overigens af waarom sommige voorstellen zo lang op zich hebben laten wachten, daar zij al in brieven uit 2008 en 2009 werden aangekondigd. De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij constateren dat een aantal wijzigingen die bij de dualisering zijn doorgevoerd, ongedaan worden gemaakt. Zij hebben bij enkele van deze wijzigingen vragen.

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Op de vragen en opmerkingen zal ik hieronder graag ingaan. In reactie op de opmerking van de leden van de SP-fractie waarom sommige voorstellen zo lang op zich hebben laten wachten, merk ik op dat het niet doelmatig is voor elk voornemen een afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen, tenzij de urgentie van de voorgenomen wijziging dat rechtvaardigt. Om die reden is in onderhavig wetsvoorstel een aantal voornemens samengenomen.

2. Gemeenteraad en college

2.1 Staat van de dualisering

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering heeft besloten om de periodieke beleidsevaluatie te handhaven, omdat deze bijdraagt aan de controlerende taak van de raad. Zij vragen de regering welke rol zij ziet voor lokale rekenkamers bij deze controlerende taak en vragen nadere argumentatie waarom zij geen nadere stappen wil ondernemen om deze lokale rekenkamers adequaat te laten functioneren.

Ook de regering hecht groot belang aan goed functionerende rekenkamers respectievelijk rekenkamercommissies, omdat daarmee de controlerende (en kaderstellende) taak van de raad wordt ondersteund. In het licht van de decentralisaties wint deze taak aan betekenis, en daarmee is ook het belang van goed functionerende rekenkamers toegenomen. Gemeenten met zogenaamde slapende rekenkamers worden actief aangesproken op hun wettelijke plicht.

2.3 Geen raadsleden in bezwaar- en klachtencommissies

De leden van de SP-fractie steunen het voorstel van de regering om raadsleden niet langer lid te kunnen laten zijn van commissies die belast zijn met het adviseren over de beslissing op bezwaarschriften of met de behandeling van en de advisering over klachten. Wel vragen zij of de regering andere mogelijkheden ziet voor raadsleden om toch kennis te krijgen van de problemen die in bezwaarschriften naar voren komen.

Het college heeft de plicht de raad alle inlichtingen te verschaffen die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak (actieve informatieplicht ex artikel 169 lid 2 Gemeentewet). Dat is de gebruikelijke weg waarlangs de raad geïnformeerd wordt over de gevolgen van het gevoerde beleid. Langs deze weg kan het college de raad geaggregeerde informatie verstrekken over ingediende bezwaarschriften en klachten en de afhandeling daarvan. Daarnaast zullen individuele raadsleden in concrete gevallen door burgers, bedrijven en instellingen benaderd worden, wat voor deze leden weer aanleiding kan zijn voor het stellen van vragen aan het college (passieve informatieplicht ex artikel 169 lid 3 Gemeentewet). Ook via rekenkameronderzoeken en eventueel raadsenquêtes kunnen raadsleden kennis nemen van de gevolgen van het gevoerde beleid. Waar het de behandeling van bezwaarschriften en klachten betreft, staat de wet er niet aan in de weg dat het horen door de commissie in het openbaar plaats kan vinden, zodat raadsleden desgewenst toehoorder kunnen zijn. Daarnaast zou de bezwaarde of klager ook zelf een raadslid kunnen uitnodigen aanwezig te zijn. Ten slotte kan ook het jaarverslag van de commissie nuttige informatie voor raadsleden opleveren. Er zijn derhalve voldoende andere mogelijkheden voor raadsleden om kennis te krijgen van de problemen die in bezwaarschriften en klachten naar voren komen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering meent dat raadsleden een verlichting van hun werkdruk tegemoet kunnen zien, nu zij geen onderdeel meer uit gaan maken van bezwaar- en klachtcommissies. Deze leden vragen de regering deze stelling te onderbouwen met feitelijk onderzoek en tevens te relateren aan de verwachte toename van de werkdruk van raadsleden door de beoogde decentralisaties.

Niet in iedere gemeente hebben raadsleden zitting in bezwaar- en klachtcommissies. Waar dit het geval is, kunnen de desbetreffende raadsleden de vrijkomende tijd besteden aan hun eigenlijke taken. De regering beschikt niet over feitelijk onderzoek ter zake.

2.4 Externe voorzitter raadscommissies

Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk of de externe voorzitter van een raadscommissie iemand moet zijn die op de kandidatenlijst van een van de fracties staat, maar zij kunnen zich voorstellen dat zulks niet vereist is. Voorts vragen zij de regering nader te beargumenteren waarom het naar haar oordeel te ver zou gaan om voor een externe voorzitter en voor commissieleden zijnde niet-raadsleden, de formele vereisten te laten gelden die de Gemeentewet aan raadsleden stelt.

Ten aanzien van de keuze van de persoon van een externe voorzitter gelden geen eisen. De betrokken persoon hoeft dus niet op de kandidatenlijst van een partij te hebben gestaan. Elke persoon afkomstig van buiten de raad kan de rol van extern voorzitter vervullen. In reactie op het verzoek om nadere argumentatie waarom het te ver zou gaan om de formele vereisten die voor raadsleden gelden ook te laten gelden voor een externe voorzitter en commissieleden niet-raadsleden, merk ik op dat die vereisten onlosmakelijk verbonden zijn met het functioneren als raadslid. Nu een externe voorzitter en commissieleden niet-raadsleden geen raadslid zijn, is er geen reden voor hen dezelfde formele vereisten te stellen.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af waar de verwachting van de regering op is gebaseerd dat een externe voorzitter van een raadscommissie het debat aantrekkelijker kan maken. Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie zich af wat de meerwaarde hiervan is.

Ook vragen zij welke vergoeding een extern ingehuurde voorzitter zou mogen krijgen.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering uiteen te zetten op welke wijze een externe voorzitter het debat dan aantrekkelijker kan maken. Deze leden vragen tevens of en welke aanvullende kosten het inzetten van een externe voorzitter met zich meebrengt.

Sinds enkele jaren klinkt uit de gemeentelijke praktijk de wens om met externe voorzitters te kunnen werken in raadscommissies die besluitvorming van de raad voorbereiden en met het college kunnen overleggen (artikel 82). Externe voorzitters maken geen deel uit van een fractie en zijn niet partijpolitiek geprofileerd. De mogelijkheid om met externen te werken, maakt het mogelijk ervaren voorzitters aan te trekken, wat het debat ten goede kan komen. Het door raadsleden laten voorzitten van commissies wordt minder dan voorheen als vanzelfsprekend ervaren, waarbij zeker in kleine gemeenten en bij kleine fracties ook het tijdsbeslag een rol speelt. Om toch met een externe voorzitter te kunnen werken, wordt in sommige gemeenten uitgeweken naar artikel 84 Gemeentewet, dat de mogelijkheid biedt «andere commissies» in te stellen, waarvoor niet een met artikel 82, vierde lid, Gemeentewet vergelijkbaar voorschrift geldt dat een raadslid voorzitter moet zijn. Probleem daarbij is dat feitelijk van een artikel 82-commissie sprake is, zodat artikel 84 wordt gebruikt op een manier waarvoor het niet is bedoeld. Nadeel hiervan is bovendien dat bij een artikel 84-commissie geen sprake is van immuniteit. De voorgestelde wijziging beoogt dit probleem te ondervangen en de raad de mogelijkheid te bieden het voorzitterschap van de artikel 82-commissies aan een niet-raadslid toe te vertrouwen. Een externe voorzitter krijgt een door de raad te bepalen onkostenvergoeding, met inachtneming van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden.

2.5 Vrijwillig ontslag wethouder per direct

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer er nu sprake is van «onmiddellijk» ontslag van een wethouder. Zij vragen of dit altijd gerelateerd moet zijn aan politieke spanning en onenigheid of dat iemand ook

«onmiddellijk» ontslag kan nemen als hij er gewoon genoeg van heeft en niet langer wethouder wil zijn.

Hoewel aan de voorgestelde wijziging van artikel 43 Gemeentewet, waardoor vrijwillig ontslag met onmiddellijke ingang mogelijk wordt, de overweging ten grondslag ligt dat de wethouder om politieke redenen zijn functie per direct moet kunnen neerleggen, sluit de redactie van de voorgestelde bepaling niet uit dat hieraan ook andere, niet-politieke redenen ten grondslag kunnen liggen.

De leden van de VVD-fractie vragen een reactie van de regering op het voorstel van Raadslid.Nu om artikel 43 van de Gemeentewet zo aan te passen dat een wethouder «om ontslag kan verzoeken en de raad dit verzoek kan honoreren dan wel weigeren».

De regering is van mening dat het voorstel van Raadslid.Nu de verhoudingen tussen de aftredende wethouder en de raad compliceert, doordat de wethouder die per direct ontslag wil nemen afhankelijk wordt van de raad bij zijn ontslag. In het voorstel van Raadslid.Nu kan de wethouder zijn functie immers slechts per direct neerleggen als de raad met zijn ontslagverzoek instemt. Dat betekent dat de situatie kan ontstaan dat de raad de wethouder «dwingt» om aan te blijven, terwijl de wethouder zijn functie per direct wenst neer te leggen omdat hij tot de conclusie is gekomen dat hij in de bestaande politieke verhoudingen niet verder kan. Dat is niet wenselijk omdat in dat geval een discussie ontstaat over het motief van de wethouder om onmiddellijk ontslag te nemen. De strekking van de door de regering voorgestelde wijziging van artikel 43 Gemeentewet is daarom dat een wethouder in zo'n situatie per direct moet kunnen opstappen.

2.6 Burgemeester en collegevorming

De leden van de PvdA-fractie vragen ten aanzien van het voorstel om de burgemeester op zijn verzoek te informeren over de lopende collegebesprekingen of hiermee de positie van de burgemeester niet onbedoeld te invloedrijk wordt. Zij wijzen erop dat de burgemeester niet over de inhoud van het collegeprogramma gaat, noch over de samenstelling van het college, maar dat dit de verantwoordelijkheid is en blijft van de fracties die tot de coalitie gaan behoren. Ook bij de reden waarom door de regering voor de variant «op verzoek» in plaats van «zonder meer» is gekozen, hebben deze leden kanttekeningen. Zij begrijpen niet waarom in het geval van informeren «zonder meer» de invloed van de burgemeester onbedoeld groter zou worden, zoals de regering stelt, terwijl dit bij informeren «op verzoek» niet het geval zou zijn. Sterker nog, door de burgemeester het recht te geven informatie te vragen en hem daarmee een minder passieve rol te geven dan in het geval van informeren «zonder meer», zou zijn invloed ook groter kunnen worden, aldus deze leden.

De leden van de SP-fractie vinden dat de invloed van de burgemeester op de vorming van een college met de door de regering voorgestelde wijziging fors wordt vergroot. Sommige burgemeesters zullen bescheiden met deze bevoegdheid omgaan, maar deze leden vrezen dat er ook burgemeesters zullen zijn die met deze wijziging fors hun stempel zullen proberen te drukken op het beleid. Zij achten dit ongewenst en vragen de regering waarom zij dit niet als een ongewenst neveneffect ziet.

Het voorstel van de regering om de reeds bestaande informatiepositie van de burgemeester uit te breiden, doet niets af aan het feit dat het de verantwoordelijkheid is van de fracties die tot het college gaan behoren om de inhoud van het collegeprogramma en de samenstelling van het

college te bepalen. Het voorstel is er slechts op gericht de informatiepositie van de burgemeester te versterken door hem ook tijdens de collegeonderhandelingen zijn opvatting te kunnen laten geven over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma. Het is immers weinig zinvol de burgemeester alleen aan het eind van het proces die mogelijkheid te bieden nadat de onderhandelingen zijn afgerond. Indien de burgemeester op zijn verzoek tussentijds informatie krijgt, kan hij vanuit zijn niet partijpolitiek geprofileerde positie, vanuit zijn positie als voorzitter van het komende college en vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de in belang sterk toegenomen openbare orde-portefeuille zinvolle reacties geven op voorliggende voorstellen of alternatieve voorstellen aandragen ter verwezenlijking van de ambities van de onderhandelende fracties. Het is mede uit die optiek dat het de regering wijs lijkt dat de burgemeester zich ook tijdens de collegeonderhandelingen kan laten informeren. De invloed van de burgemeester is echter zo groot als de fracties toestaan. Het is aan hen om te bepalen welke betekenis zij hechten aan hetgeen door de burgemeester te berde wordt gebracht. Bewust is daarbij gekozen voor de formulering «op zijn verzoek», zodat het initiatief van de burgemeester uitgaat. Niet iedere burgemeester wenst in dezelfde mate geïnformeerd te worden, zo laat de praktijk zien. De voorgestelde formulering laat de burgemeester de ruimte om voor een opstelling te kiezen die bij de lokale partijpolitieke verhoudingen en zijn eigen rolopvatting past. Anders dan de leden van de PvdA-fractie meent de regering daarom dat juist van een plicht tot informatieverstrekking aan de burgemeester het signaal zou uitgaan dat de burgemeester een rol behoort te spelen in het proces van collegevorming. De voorgestelde formulering verplicht de burgemeester tot niets.

De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat het versterken van de positie van de burgemeester bij de collegevorming slechts een schijnoplossing is voor een probleem met een diepere oorzaak: de dualisering is nooit in zijn geheel voltooid. Deze leden menen dat slechts een gekozen burgemeester met een eigenstandige positie die zelf over de samenstelling van zijn college gaat, daadwerkelijk het sluitstuk is van de het dualiseringstraject, en zij vragen de regering op deze stelling te reageren.

De voorgestelde wijziging van artikel 35 Gemeentewet is een door de praktijk ingegeven uitbreiding van de informatiepositie van de burgemeester binnen het huidige gematigd dualistische bestel. De leden van de D66-fractie gaan uit van de onjuiste veronderstelling dat het voorstel beoogt om de institutionele positie van de burgemeester te versterken ten koste van de fracties in de raad en daarmee een stap beoogt te zetten in de richting van een scherper gedualiseerd model waarin de burgemeester zijn stempel drukt op de gemeentelijke politiek.

3. Benoeming en herbenoeming van burgemeesters

3.1 Procedure bij herbenoeming

De leden van de VVD-fractie vragen om een reactie van de regering op het voorstel vanuit de Kring van commissarissen van de Koning, de VNG, de Vereniging van gemeentesecretarissen en Raadslid. Nu om de gemeentesecretaris als adviseur toe te voegen aan de vertrouwenscommissie bij de benoeming van een burgemeester (niet bij herbenoeming).

De wet staat het thans niet toe dat de secretaris optreedt als adviseur van de vertrouwenscommissie; slechts wethouders hebben die status. Indien de raad dat wenst, dan kan bij verordening worden bepaald dat de secretaris, al dan niet samen met de griffier, de ambtelijke ondersteuning van de vertrouwenscommissie doet. Onderhavig wetsvoorstel brengt in die situatie geen verandering. De regering is van mening dat het aantal

betrokkenen bij de vertrouwenscommissie beperkt moet blijven. Zij is voorts van mening dat een ambtenaar – of dit nu de secretaris of de griffier is – niet in de positie moet worden gebracht te adviseren over de geschiktheid van een politieke ambtsdrager. Om voornoemde redenen wenst de regering dan ook geen gehoor te geven aan het pleidooi om de secretaris als adviseur aan de vertrouwenscommissie toe te voegen. De leden van de fractie van de PvdA vragen in hoeverre de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de herbenoemingsprocedure zullen bijdragen aan vermindering van het aantal burgemeesters dat verrast wordt met een (dreiging van) niet-herbenoeming.

De regering heeft de verwachting dat met de voorgestelde wijzigingen minder burgemeesters verrast zullen worden met (een dreiging van) niet-herbenoeming; de praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre dit uiteindelijk het geval is, maar de regering is verheugd met de steun van het NGB en de Kring van commissarissen van de Koning. Ter versterking van de zorgvuldigheid in de procedure heeft de regering voorgesteld ook bij herbenoeming een vertrouwenscommissie in te stellen, waarin bovendien een of meer wethouders als adviseur zitting hebben. Voorafgaand aan de herbenoeming zullen periodiek functioneringsgesprekken hebben plaatsgevonden tussen raad en burgemeester, zodat opvattingen en verwachtingen over het functioneren van de burgemeester tijdig zijn gewisseld en de burgemeester in de gelegenheid is gesteld daarop te reageren en zich daaraan aan te passen. Dit staat ook beschreven in de Circulaire benoeming, functioneringsgesprekken en herbenoeming burgemeester. Het Ministerie van BZK bevordert deze praktijk sinds enige jaren, mede door tussenkomst van de commissarissen van de Koning, die op hun beurt in hun contacten met burgemeesters en gemeenteraden op het belang van een zorgvuldig proces wijzen.

Ten aanzien van het voorstel om wettelijk te verankeren dat wethouders als adviseur toetreden tot de vertrouwenscommissie vragen de leden van de PvdA-fractie of de wethouder niet op afstand zou moeten staan bij de vraag of de burgemeester moet worden herbenoemd, waar de burgemeester op afstand dient te staan bij de college-onderhandelingen en de verdeling van de wethoudersposten. Zij vragen zich in dat licht af of een wettelijke verplichting om wethouders als adviseur in de vertrouwenscommissie op te nemen niet te ver gaat.

De regering ziet geen parallel tussen enerzijds de positie van de burgemeester bij de totstandkoming van het college en anderzijds de positie van de wethouders bij de benoeming of herbenoeming van de burgemeester. Het wetsvoorstel voorziet in een verplichte betrokkenheid van een of meer wethouders bij de werkzaamheden van de vertrouwenscommissie vanwege het feit dat de burgemeester als voorzitter van het college moet samenwerken met de wethouders. Die betrokkenheid – die is beperkt tot de rol van adviseur, de wethouder is geen lid van de vertrouwenscommissie – is van belang omdat de wethouders sinds de dualisering geen raadslid meer zijn en dus uitsluitend langs deze weg betrokken kunnen worden bij beslissingen inzake de benoeming en herbenoeming van de voorzitter van het college van burgemeester en wethouders. Een wettelijke verplichting acht de regering wenselijk, omdat zij deze vorm van betrokkenheid vanuit het college bij dergelijke beslissingen noodzakelijk acht.

De leden van de D66-fractie merken op dat juist de herbenoemingsprocedure de verhouding tussen gemeenteraad en burgemeesters onder spanning zet. Volgens deze leden gaat de regering in haar voorstellen te veel uit van een papieren werkelijkheid, die onvoldoende aansluit bij de in de praktijk veel gehoorde klachten over de situatie. Zij vragen de regering

expliciet in te gaan op het spanningsveld dat ontstaat tussen de zelfstandige afwegingen van een burgemeester en zijn afhankelijkheid van de raad voor zijn herbenoeming. Ook vragen zij of de regering het met hen eens is dat deze situatie een voorbeeld is van onvoltooide dualisering, waardoor de burgemeester onvoldoende een zelfstandige positie kan innemen.

De regering onderkent dat de herbenoemingsprocedure de verhouding tussen gemeenteraad en burgemeester onder spanning kan zetten. Die spanning beoogt de regering met de in dit wetsvoorstel neergelegde maatregelen te reduceren en te kanaliseren door de herbenoemingsprocedure met meer zorgvuldigheidseisen te omringen. Uitgangspunt daarbij is dat de burgemeester en de raad regelmatig met elkaar spreken over het functioneren van de burgemeester, zodat de verwachtingen daaromtrent worden uitgesproken en de burgemeester daarop in alle openheid kan reageren. De burgemeester weet dan hoe zijn functioneren wordt beoordeeld en is tijdig op de hoogte als de verwachtingen daaromtrent wijzigen. Hij kan dan in de beslotenheid van de gesprekken over zijn functioneren ook van zijn kant naar voren brengen hoe hij zelf tegen zijn functioneren aankijkt en of hij aan de uitgesproken verwachtingen kan voldoen, respectievelijk hoe hij daaraan tegemoet kan komen. Een dergelijke periodieke open gedachtewisseling zal bijdragen aan een goede verstandhouding tussen de burgemeester en de raad. Daarmee wordt voorkomen dat zich onderhuids spanning opbouwt en dat de raad de herbenoemingsprocedure aangrijpt om deze spanning te uiten waardoor de verhoudingen (over en weer) op scherp kunnen komen te staan. Het is bepaald onwenselijk dat de burgemeester pas in de herbenoemingsprocedure wordt geconfronteerd met ongenoegen over zijn functioneren en dat de herbenoemingsprocedure als gelegenheid wordt gebruikt om met de burgemeester af te rekenen. Dan verwordt de herbenoemingsprocedure tot een moment waarop de burgemeester, zonder dat hij zich daartegen kan verweren, kan worden vervangen. De regering ziet de herbenoemingsprocedure niet als een moment waarop de vraag aan de orde is of de zittende burgemeester wel gehandhaafd kan blijven. Als de herbenoemingsprocedure die lading krijgt is er in de voorafgaande periode spanning opgebouwd die onvoldoende is opgelost. De regering ziet de procedure van herbenoeming als een moment waarop, met het oog op de volgende benoemingstermijn van de burgemeester, wordt bezien of er aanleiding is om de verwachtingen die bij zijn aanstelling blijken de daarbij gehanteerde profielschets omtrent zijn functioneren bestonden, bij te stellen en met de burgemeester afspraken te maken hoe hij aan die verwachtingen tegemoet kan komen. Dat de situatie een voorbeeld zou zijn van onvoltooide dualisering, onderschrijft de regering niet. De situatie is niet een gevolg van de dualisering, maar van de ontwikkelingen die samenhangen met de vergrote invloed van de raad op de benoeming, de herbenoeming en het ontslag van de burgemeester die in 2001 zijn beslag heeft gekregen door de invoering van het recht van aanbeveling van de raad.

4. Bestuurlijke integriteit en bestuurlijke crises

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering erkent dat de reeds kwetsbare positie van de burgemeester bij (vermoedens van) integriteitsschendingen verder onder druk komt wanneer de burgemeester afhankelijk is van de raad voor zijn herbenoeming. Zij zien dit als een onwenselijke situatie en vragen de regering hier op te reageren.

Integriteit is een gevoelig en moeilijk te hanteren vraagstuk voor de burgemeester, of nu sprake is van herbenoeming of niet. De positie die de burgemeester in het gemeentelijk bestel bekleedt als onafhankelijk en

onpartijdig bestuursorgaan, maakt hem bij uitstek geschikt om dergelijke kwesties te adresseren, vandaar de in artikel 170, tweede lid, Gemeentewet voorgestelde zorgplicht die de rol die de burgemeester in de praktijk reeds vervult codificeert. Daarmee wordt buiten twijfel gesteld dat de burgemeester hier een rol heeft; dit kan hem door de raad niet worden tegengeworpen, ook niet in het kader van de herbenoeming. Dat neemt niet weg dat er situaties denkbaar zijn dat de burgemeester niet onbelemmerd kan optreden. Het is met name in die situaties dat de commissaris van de Koning (als rijksorgaan) als steun in de rug van de burgemeester kan optreden, door te adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen en wanneer de bestuurlijke integriteit in het geding is (voorgestelde wijziging artikel 182 Provinciewet).

5. De commissaris van de Koning als rijksorgaan

De leden van de D66-fractie constateren dat de bevoegdheid om WOB-verzoeken naar rapportages van de commissaris van de Koning uitsluitend bij de Minister van BZK wordt gelegd. Zij vragen door welk bestuursorgaan een WOB-verzoek naar de rapportages van de Rijksvertegenwoordiger behandeld wordt, dit te motiveren en aan te geven hoe dit zich verhoudt tot de voorgestelde regeling ten aanzien van de rapportages van de commissaris van de Koning.

In onderhavig wetsvoorstel wordt bepaald dat de commissaris van de Koning periodiek een rapportage aan de Minister van BZK stuurt over de uitvoering van de taken die hij krachtens zijn ambtsinstructie verricht, dat wil zeggen in zijn hoedanigheid als rijksorgaan. Met deze periodieke rapportages leggen de commissarissen verantwoording af aan de Minister van BZK, aan wie zij over hun taakuitvoering als rijksorgaan verantwoording verschuldigd zijn. Bij de Rijksvertegenwoordiger is geen sprake van een periodieke rapportageplicht en ook op andere punten heeft hij een andere positie dan de commissaris van de Koning, voor wie het vervullen van rijkstaken een uitzondering is op zijn functioneren als provinciaal orgaan. De commissaris van de Koning vervult beide, staatsrechtelijk duidelijk van elkaar te onderscheiden, rollen. Bij de Rijksvertegenwoordiger is dat niet het geval, omdat hij geen onderdeel is van het eilandsbestuur. Al zijn taken vloeien voort uit zijn rol als Rijksvertegenwoordiger. De Rijksvertegenwoordiger is ingevolge artikel 204 WolBES onder meer belast met het rapporteren aan de Minister die het aangaat over aangelegenheden dan wel bijzondere bevindingen die de openbare lichamen betreffen. Of de Rijksvertegenwoordiger een rapportage aan een Minister stuurt, hangt af van de vraag of de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Het gaat bij die rapportages, wettelijk gezien, om incidentele rapportages. Ook de commissaris van de Koning kan, als hij daartoe aanleiding ziet, ingevolge artikel 182, eerste lid, onder c, van de Provinciewet incidenteel (als rijksorgaan) adviezen uitbrengen aan de Minister die het aangaat. De regering ziet geen aanleiding om ook ten aanzien van deze incidentele verzoeken te regelen dat WOB-verzoeken door de Minister behandeld moeten worden. In die gevallen kunnen de commissaris van de Koning of de Rijksvertegenwoordiger het verzoek, indien het bij hen wordt ingediend, behandelen. Het is aan hen om te beoordelen of de behandeling van het verzoek overleg vergt met de Minister aan wie de rapportage is gericht.

7. Consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen wat nu de voornemens van de regering zijn als het gaat om de rekenkamerfunctie.

De leden van de D66-fractie vragen de regering naar de in de memorie van toelichting aangekondigde wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet betreffende de rekenkamers. Ook vragen zij of de regering aanleiding ziet om af te wijken van de voorheen ingenomen standpunten betreffende de zogenoemde slapende rekenkamers.

In 2012 is aan de Kamer de kabinetsreactie op het rapport van de evaluatie van de gemeentelijke en provinciale rekenkamer(commissie)s toegezonden (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 B, nr. 11). Deze evaluatie is uitgevoerd door Berenschot in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en werd begeleid door een breed samengestelde begeleidingscommissie. In de kabinetsreactie is ingegaan op de onderzoeksbevindingen en aanbevelingen. Daarbij kwam onder meer aan de orde de gedachte om raadsleden uit te sluiten van het lidmaatschap van rekenkamercommissies. Het lidmaatschap van raadsleden verdraagt zich niet goed met de vereiste onafhankelijkheid en het duale bestel, zo werd gesteld. De regering geeft thans echter prioriteit om te werken aan een dekkend stelsel van goed functionerende en goed toegeruste lokale rekenkamers en rekenkamercommissies. Door de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) is eerder dit jaar het rapport «De staat van de rekenkamer» uitgebracht. Het rapport besteedt ook aandacht aan slapende ofwel inactieve rekenkamers. Daarbij maakt men onderscheid tussen tijdelijk en permanent inactieve rekenkamers. De laatste voeren geen onderzoeken uit en daartoe zijn er ook geen concrete plannen. Volgens het rapport waren er vijftien gemeenten met een permanent inactieve rekenkamer. Deze gemeenten zijn daarop aangeschreven met het verzoek de rekenkamerfunctie in overeenstemming te brengen met de wettelijke vereisten. De NVRK heeft zich bereid getoond later te onderzoeken of de situatie in deze gemeenten is verbeterd.

Rekenkameronderzoek biedt een belangrijke ondersteuning voor gemeenteraadsleden in hun controlerende en kaderstellende taken. De Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad een rekenkamer dan wel een rekenkamercommissie moet instellen; als deze niet is toegerust om te kunnen functioneren, is dit niet in overeenstemming met de wet. Gemeenten moeten een rekenkamer of een rekenkamercommissie hebben. Deze vormen een wezenlijk onderdeel van het gemeentelijke bestel. Dat belang wordt versterkt door het proces van decentralisatie. Lokale rekenkamers en rekenkamercommissies moeten hierbij een belangrijke rol kunnen spelen. Daartoe dient men ook over voldoende onderzoeksbevoegdheden te beschikken, ook als gemeenten taken in gemeenschappelijk verband uitvoeren; dat geldt voor zowel rekenkamers als rekenkamercommissies. De regering heeft daarom in ander verband aangegeven te willen regelen dat waar het betreft onderzoek naar samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, rekenkamercommissies over dezelfde onderzoeksbevoegdheden beschikken als rekenkamers (Kamerstukken II 2013/14, 33 597, nr. 7). Gelet op de decentralisaties in het sociale domein en de vraag aan gemeenten om voor deze nieuwe taken samenwerkingsverbanden te vormen, is het van belang dat op de besteding van de daarmee gemoeide middelen controle kan worden uitgeoefend door zowel rekenkamers als rekenkamercommissies.

8. Wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De leden van de D66-fractie vragen de regering om een vergelijking te maken tussen de benoemingsprocedures van de commissaris van de Koning en van de Rijksvertegenwoordiger en daarin in ieder geval te betrekken: de profielschets, openstelling vacature in de Staatscourant,

advies vertrouwenscommissie en een openbare aanbeveling van een democratisch gekozen lichaam.

Er bestaan grote verschillen in de rol en positie van de commissaris van de Koning en de Rijksvertegenwoordiger, welke mede tot uitdrukking komen in de benoemingsprocedure.

De commissaris van de Koning is primair provinciaal orgaan. Hij is voorzitter van provinciale staten, voorzitter en tevens lid van gedeputeerde staten en eenhoofdig provinciaal bestuursorgaan; in al die gevallen is hij verantwoording verschuldigd aan provinciale staten. Daarnaast is hij voor een beperkt aantal taken rijksorgaan en uit dien hoofde verantwoording verschuldigd aan de Minister die het aangaat.

De Rijksvertegenwoordiger is een bestuursorgaan met een eigenstandige positie. Hij maakt geen deel uit van het eilandsbestuur, maar behoort tot het Rijk. Zijn taken liggen voornamelijk in de sfeer van het bestuurlijk toezicht op de openbare lichamen. Hij is voor zijn taakuitoefening verantwoording verschuldigd aan de Minister die het aangaat.

De benoeming van de commissaris van de Koning is geregeld in artikel 61 Provinciewet. De benoeming geschiedt bij koninklijk besluit voor zes jaar. Nadat provinciale staten de profielschets hebben vastgesteld, volgt plaatsing van de vacature in de Staatscourant. De Minister van BZK selecteert de kandidaten die hij geschikt acht. Een vertrouwenscommissie uit provinciale staten is belast met de beoordeling van de kandidaten. De vertrouwenscommissie brengt verslag uit van haar bevindingen aan provinciale staten en de Minister van BZK. Provinciale staten stellen vervolgens een tweevoudige aanbeveling vast. De Minister van BZK volgt in zijn voordracht tot benoeming de aanbeveling, met inbegrip van de volgorde daarvan, tenzij zwaarwegende gronden aanleiding tot afwijking geven. Bij zwaarwegende gronden moet blijken de wetsgeschiedenis worden gedacht aan kennelijke ongeschiktheid of integriteitsproblemen. Het is in de praktijk nog niet voorgekomen dat het nodig was van de aanbeveling af te wijken.

De benoeming van de Rijksvertegenwoordiger is geregeld in artikel 188 WolBES. De benoeming vindt plaats bij koninklijk besluit voor een periode van zes jaar. De Minister van BZK stelt een profielschets vast, waarna de vacature wordt geplaatst in de Staatscourant. Voordat de Minister de voordacht tot benoeming doet, wint hij over de voor te dragen persoon het gevoel in van de bestuurscolleges van de openbare lichamen, dit om het draagvlak voor het functioneren van betrokkene in de praktijk te toetsen. Aangezien de Rijksvertegenwoordiger geen deel uitmaakt van het eilandsbestuur en daar dus ook geen verantwoordingsrelatie mee heeft, is er geen sprake van een vertrouwenscommissie uit respectievelijk aanbeveling van de eilandsraad.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I wijziging Gemeentewet

Artikel 32a Gemeentewet

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de overweging die eerder gold toen artikel 59a Gemeentewet werd aangepast, namelijk dat het in artikel 32a om een gering aantal stukken gaat, nu geen opgeld meer doet. Deze leden willen weten of met dit wetsvoorstel daadwerkelijk een probleem wordt opgelost en hoe groot dit probleem is.

De voorgestelde wijziging van artikel 32a Gemeentewet is ingegeven door de bestuurspraktijk in met name grote gemeenten. De Vereniging van Griffiers heeft hierop gewezen. Dat in tegenstelling tot collegestukken bij

raadsstukken geen ondertekeningsmandaat mogelijk is, ziet de regering thans als een ommissie.

Artikel 61 Gemeentewet

De leden van de fractie van de ChristenUnie missen in de toelichting waarom de keuze in 2005 ten tijde van de dualisering om te stoppen met de oude regel van het toevoegen van wethouders als adviseur aan de commissie nu weer ongedaan wordt gemaakt.

Bij de totstandkoming van de huidige benoemingsprocedure in 2001 is er geen voorziening getroffen voor de deelname van wethouders aan de vertrouwenscommissie. Dat was ook niet nodig, nu zij nog deel uitmaakten van de raad en als politiek leider van de onderscheiden fracties doorgaans zelf zitting hadden in de vertrouwenscommissie. Met de dualisering kwam die mogelijkheid te vervallen. Dat resulteerde in 2005 in een wetwijziging waarmee het mogelijk werd dat de raad één of meer wethouders als adviseur aan de vertrouwenscommissie kan toevoegen. De regering is van mening, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, dat het vrijblijvende karakter van die uitnodiging dient te vervallen, dit omwille van een zorgvuldig proces dat recht doet aan de onderscheiden posities in het gemeentelijk bestel.

Artikel 65 Gemeentewet

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de zinsnede «Alvorens zijn ambt te aanvaarden» is weggelaten en vragen of het nu theoretisch mogelijk is dat de burgemeester zijn ambt al aanvaard heeft en daarna de eed (verklaring en belofte) aflegt.

De in het wetsvoorstel opgenomen formulering impliceert dat de burgemeester in een vergadering van de raad de eed (verklaring en belofte) aflegt in handen van de commissaris van de Koning (in zijn hoedanigheid als rijksorgaan). Voor het overige is geen verandering ten opzichte van de huidige situatie beoogd. Het afleggen van de eed is niet constitutief voor het rechtsgeldig kunnen uitoefenen van het ambt. Daarvoor is de datum van ingang van benoeming, zoals gegeven in het koninklijk besluit, bepalend. In de praktijk volgt de beëdiging zo kort mogelijk op die datum.

Artikel 82 Gemeentewet

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben moeite met het voorstel om een extern voorzitterschap van raadscommissies mogelijk te maken. Deze leden vinden dat het werk van een raadscommissie intrinsiek raadswerk is en dat daarmee ook gegeven is dat een lid van de gemeenteraad de commissie dient voor te zitten. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke argumenten er zijn om dit terzijde te schuiven.

Raadscommissies hebben tot taak de besluitvorming van de raad voor te bereiden en met het college en de burgemeester overleg te voeren. Zij nemen echter geen besluiten, aangezien er geen bevoegdheden kunnen worden overgedragen. Nu commissieleden niet per se lid van de raad hoeven te zijn, meent de regering dat ook de voorzitter van de commissie van buiten de raad zou mogen komen; de voorgestelde wijziging laat het aan de gemeenteraad om hier bij verordening een keuze in te maken. Het is een puur technisch voorzitterschap. In de praktijk blijkt behoefte te bestaan aan het kunnen werken met een externe voorzitter, onder meer omdat dit het debat ten goede zou komen. Het voorzitterschap van een raadscommissie leidt ook tot tijdsbeslag, wat met name door kleine

fracties als nadeel wordt ervaren. Ook om die reden is het goed gemeenten hierin een keuze te geven.

Artikel 84 Gemeentewet

De leden van de VVD-fractie lezen dat wordt voorgesteld dat raadsleden geen lid meer kunnen zijn van een door het college of de burgemeester ingestelde commissie die is belast met het adviseren over de beslissing op bezwaarschriften of met de behandeling van en de advisering over klachten. Zij vragen of dit betekent dat wethouders ook niet mogen worden uitgenodigd en ook niet aanwezig mogen zijn bij de vergaderingen.

Bezwaar- en klachtcommissies kunnen de bezwaarde of klager uitnodigen om gehoord te worden (artikel 7:13 en 9:15 Awb). Ook wethouders en de burgemeester of een vertegenwoordiger van hun kunnen worden uitgenodigd om gehoord te worden. Vervolgens komt de commissie zelfstandig tot een advies over het bezwaarschrift of de klacht. Bij die beraadslagingen zullen geen derden aanwezig zijn.

Artikel 170 Gemeentewet

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat het verplichte burgerjaarverslag was gekozen om de band burger – bestuur te versterken en de burgemeester zo een concrete zorgplicht te geven die haar weerslag krijgt in het burgerjaarverslag. Deze leden missen op welke wijze de zorgplicht nu gestalte krijgt, zodat het doel van het versterken van de band tussen burger en bestuur bereikt wordt. Deze leden vragen bovendien of het burgerjaarverslag niet juist een middel is om te rapporteren hoe de burgemeester de bestuurlijke integriteit in de gemeente bevordert.

Artikel 170, eerste lid, Gemeentewet kent de burgemeester diverse expliciete zorgplichten toe in verband met de relatie burger – bestuur. Deze verdwijnen niet; slechts het burgerjaarverslag als verplichte rapportage verdwijnt. Het is aan de burgemeester om te beslissen hoe hier verder invulling aan te geven. Dat kan door vrijwillige voortzetting van het burgerjaarverslag maar ook anderszins, op een wijze die per gemeente kan verschillen. Ook ten aanzien van het bevorderen van de bestuurlijke integriteit is het aan de burgemeester om het voor zijn gemeente meest geschikte middel te kiezen hierover te rapporteren. De regering merkt te dien aanzien op dat de bevindingen op dit vlak primair het gemeentebestuur zelf raken en dus aan de raad en het college gericht dienen te zijn.

Artikel II wijziging Provinciewet

Artikel 32a Provinciewet

Analoog aan het voorstel inzake artikel 32a Gemeentewet vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie ook hier waarom de eerdere overweging om deze aanpassing achterwege te laten, nu niet meer doorslaggevend is. Deze leden willen weten hoe groot het probleem is dat met deze wetsaanvulling wordt opgelost.

Verwezen zij naar het antwoord op de overeenkomstige vraag bij artikel 32a Gemeentewet. Voorts zij gewezen op de gewenste parallelle tussen de Gemeentewet en de Provinciewet.

Artikel 61 Provinciewet

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het aanwijzen van een of meer gedeputeerden verplicht wordt gesteld en waarom de invulling van de vertrouwenscommissie niet aan de wijsheid van provinciale staten wordt overgelaten.

Verwezen zij naar het antwoord op de overeenkomstige vraag bij artikel 61 Gemeentewet. Voorts zij gewezen op de gewenste parallelle tussen de Gemeentewet en de Provinciewet.

Artikel 80 Provinciewet

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben bezwaar tegen het laten vervallen van de eis dat een lid van provinciale staten voorzitter is van een statencommissie. Zij vragen om dit voorstel nog eens naast de lat van de dualiseringsvoorstellen te leggen en eveneens de beeldvorming naar burgers hierbij te betrekken. Zij vragen bovendien welke signalen er zijn dat statencommissies een externe voorzitter nodig hebben om een goede orde van de vergadering te kunnen garanderen.

Verwezen zij naar het antwoord op de overeenkomstige vraag bij artikel 82 Gemeentewet. Voorts zij gewezen op de gewenste parallelle tussen de Gemeentewet en de Provinciewet.

Artikel 175 Provinciewet

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke manier inzichtelijk wordt gemaakt hoe de Commissaris deze zorgplicht invulling geeft nu in dit voorstel het burgerjaarverslag als middel daartoe vervalt.

Verwezen zij naar het antwoord op de overeenkomstige vraag bij artikel 170 Gemeentewet. Voorts zij gewezen op de gewenste parallelle tussen de Gemeentewet en de Provinciewet.

Artikel III wijziging WolBES

Artikel 34 WolBES

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen analoog aan het voorstel inzake artikel 32a Provinciewet en artikel 32a Gemeentewet, naar de ratio achter dit voorstel. Deze leden vragen naar de omvang van het aantal stukken en welk probleem hiermee wordt opgelost.

Verwezen zij naar het antwoord op de overeenkomstige vraag bij artikel 32a Gemeentewet. Voorts zij gewezen op de gewenste parallelle tussen de Gemeentewet en de WolBES.

Artikel 117 WolBES

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen analoog aan de voorstellen conform de raadscommissie en de statencommissie, welke signalen er zijn dat de eilandsraadscommissies een externe voorzitter zouden nodig hebben, en hoe zich dit verhoudt tot de aard van de werkzaamheden van de eilandsraadscommissie.

Verwezen zij naar het antwoord op de overeenkomstige vraag bij artikel 82 Gemeentewet. Voorts zij gewezen op de gewenste parallelie tussen de Gemeentewet en de WolBES.

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