

Vergaderjaar 2008–2009

30 902

Wijziging van de Gemeente- en Provinciewet in verband met de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 oktober 2008

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin. Waar in de beantwoording wordt gesproken over de Gemeentewet, geldt dit mutatis mutandis ook de Provinciewet.

De commissie heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij vraagt wanneer de «Staat van de dualisering» aan de Staten-Generaal zal worden aangeboden. Ik verwacht de «Staat van de dualisering» aan het eind van de maand aan de beide Kamers te kunnen zenden.

De leden van de fractie van het CDA hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Op de meeste punten deden zij dat met instemming. Over bepaalde elementen van het voorstel hebben zij echter nog wel een aantal vragen.

De aan het woord zijnde leden hebben met gepaste vreugde kennisgenomen van de afloop van de discussie rond de zogeheten «dualiseringscorrectie». De relatie tussen dualisering enerzijds en de omvang van de gemeenteraden en provinciale staten anderzijds werd naar hun opvatting aanvankelijk te eenzijdig gelegd.

Ook de nieuwe regeling rond de aanwezigheid van wethouders, al dan niet op uitnodiging van de raad, bij de raadsvergaderingen sluit aan bij de kritiek die de leden van de fractie van het CDA reeds bij de behandeling van de dualiseringswetten hebben geuit en daarna hebben herhaald.

Desondanks hebben deze leden nog wel een vraag over het voorgestelde artikel 21 lid 2 Gemeentewet. Betekent de redactie van deze bepaling ook dat hierin de wethouder een recht wordt verschaft aan *alle* beraadslagingen van de raad deel te nemen? Dus ook aan beraadslagingen die bijvoorbeeld de bevoegdheden (en de uitoefening daarvan) van de burgemeester tot onderwerp hebben (bijvoorbeeld een noodbevel), de huishoudelijke aangelegenheden van de raad zoals bij debatten over het Reglement van Orde, de formulering van conclusies naar aanleiding van de profielschets en de aanbeveling met betrekking tot de benoeming, schorsing of ontslag van de burgemeester enz., de besloten vergaderingen, de conclusies naar aanleiding van een raadsenquête enz.? Is de omvang van

de bevoegdheid van het recht om aan vergaderingen van de gemeenteraad deel te nemen dezelfde als die van de leden van de raad?

De voorgestelde redactie van artikel 21, tweede lid, van de Gemeentewet maakt het in beginsel mogelijk dat de wethouder aan *alle* beraadslagingen kan deelnemen. Het spreekt echter voor zich dat dit niet de bedoeling is. Met het voorstel is dan ook zeker niet beoogd terug te keren naar het monistische model waarin de wethouder inzake beraadslagingen dezelfde positie heeft als de leden van de raad. De wethouder is immers niet langer lid van de raad. Het doel van de wijziging is te garanderen dat de wethouder aan de beraadslagingen kan deelnemen wanneer in de raad onderwerpen uit zijn portefeuille worden besproken. Raad en college zijn immers samen verantwoordelijk voor het bestuur van de gemeente, en hebben elkaar daarbij niet uit te sluiten. Het ligt echter niet voor de hand dat een wethouder deelneemt aan beraadslagingen die buiten zijn portefeuille liggen. Dit geldt in het bijzonder voor zaken betreffende de huishouding van de raad, zoals het opstellen van het reglement van orde. Wethouders zullen over het politieke inzicht beschikken dat zij zich niet hebben te mengen in beraadslagingen over aangelegenheden die in het bijzonder de raad aangaan en die de raad zonder inmenging van anderen wil behandelen. De formulering van het voorgestelde artikel 21, tweede lid, biedt de mogelijkheid op lokaal niveau tot nadere afspraken te komen die passen bij de lokale verhoudingen. De burgemeester heeft hierbij een bijzondere positie. Als voorzitter van de raad moet hij recht doen aan de onderscheiden posities van raad en college als het gaat om de deelname van wethouders aan de beraadslagingen.

Hiermee meen ik voldoende te zijn ingegaan op de voorbeelden die de aan het woord zijnde leden hebben genoemd. Eén voorbeeld vraagt echter om een afzonderlijke reactie. Dat betreft de betrokkenheid van wethouders bij de benoemingsprocedure van de burgemeester. Deze is in de artikelen 61 en verder van de Gemeentewet uitputtend geregeld. Het staat de raad vrij de wethouders te betrekken bij de totstandkoming van de profielschets voor een nieuwe burgemeester. De uiteindelijke vaststelling van de profielschets is echter een verantwoordelijkheid van de raad. Voorts kunnen wethouders op uitnodiging van de raad als adviseur toetreden tot de vertrouwenscommissie, doch zij hebben geen stem bij de uiteindelijke vaststelling van de aanbeveling. De wethouders hebben evenmin een stem bij de vaststelling van de aanbeveling tot herbenoeming of ontslag. De commissaris van de Koningin zal in zijn advies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat hij in geval van herbenoeming of ontslag heeft uit te brengen, echter wel aandacht schenken aan het gevoelen van het college.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van het CDA in dit verband of de bevoegdheid bedoeld in het voorgestelde artikel 21, derde lid, ook geldt voor commissievergaderingen, en zo ja, ook op dezelfde wijze.

De vraag van de aan het woord zijnde leden heeft mij er op geattendeerd dat in het onderhavige wetsvoorstel op dit onderdeel de gevolgen voor deelname van wethouders aan de beraadslagingen van raadscommissies over het hoofd zijn gezien. Artikel 82, vijfde lid, van de Gemeentewet, dat handelt over raadscommissies, verklaart namelijk slechts het (nieuwe) tweede lid van artikel 21 van overeenkomstige toepassing. Ik ben niet-temin van mening dat de positie van de wethouder hier hetzelfde moet zijn als in de raad. Dat zou er dan op neerkomen dat wethouders door een raadscommissie kunnen worden uitgenodigd om ter vergadering aanwezig te zijn, terwijl anderzijds wettelijk is gegarandeerd dat zij toegang hebben tot commissievergaderingen en aan de beraadslagingen kunnen deelnemen. Hoewel duidelijk is dat ook zonder deze bepaling een raadscommissie een wethouder kan uitnodigen om ter vergadering

aanwezig te zijn, ben ik voornemens in deze ommissie te voorzien bij de in voorbereiding zijnde Reparatiewet BZK.

De leden van de fractie van het CDA begroeten het schrappen van de algemene maatregel van bestuur die besteding en verantwoording van de fractieondersteuning zou moeten ordenen. De wettelijke verplichting voor de gemeenteraad om in de raadsverordening bedoeld in artikel 33 Gemeentewet hieromtrent regels op te nemen, is voor hen een zeer aanvaardbare «vervanging». Wel vragen zij of het begrip «ondersteuning» als bedoeld in de voorgestelde toevoeging aan het derde lid van artikel 33 Gemeentewet uitsluitend moet worden begrepen als financiële ondersteuning of dient de verordening ook regels te bevatten over besteding en verantwoording van het gebruik van lokaliteiten, apparatuur of andere niet-financiële faciliteiten.

Het wettelijk recht op ondersteuning van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen (fracties) is bij amendement aan de Wet dualisering gemeentebestuur toegevoegd. De toelichting op het amendement laat in het midden wat precies onder «ondersteuning» moet worden verstaan.¹ De concrete invulling is dan ook een zaak van de gemeenten. De ondersteuning heeft echter in ieder geval een financieel karakter, terwijl daarnaast ook andere vormen van ondersteuning denkbaar zijn. De voorgestelde aanscherping van de verordening heeft betrekking op de besteding van publieke middelen en de verantwoording daarover. De nota naar aanleiding van het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel spreekt in dit verband van «fractiegelden».² Het staat de raad niettemin vrij ook over andere vormen van ondersteuning regels te stellen. De VNG heeft een modelverordening inzake ambtelijke bijstand en fractieondersteuning ontwikkeld, waarin de ondersteuning, en dan met name de besteding en de verantwoording van fractiegelden, op een goede wijze is geregeld. Ik kan dat model dan ook van harte aanbevelen bij de gemeenten.

Voorts vragen de leden van de fractie van het CDA of in het kader van de evaluatie van de dualisering ook nog aan de orde is geweest in hoeverre de geheimhoudingsplicht van ambtenaren, die in het kader van de ambtelijke bijstandverlening werkzaam zijn voor raadsleden, kan standhouden tegenover het college en de burgemeester, indien de raadsleden dit vergen. Indien daarop is gereflecteerd, kan de regering dan ook zeggen «wat daar uit is gekomen»?

Deze kwestie is niet aan de orde geweest in het kader van de evaluatie van de dualisering. Het wordt ook niet besproken in het rapport van de Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur (commissie-Leemhuis), de kabinetsreactie daarop en de eindbalans van de eerste dualistische raadsperiode.³ De kwestie is eveneens buiten beschouwing gebleven in het rapport van de Commissie evaluatie provinciale dualisering (commissie-Hermans) en de kabinetsreactie daarop.⁴ Er zijn echter wel kaders aan te geven. De raad en elk van zijn leden hebben een wettelijk gegarandeerd recht op ambtelijke bijstand, te regelen bij verordening (artikel 33 Gemeentewet). Verzoeken om ambtelijke bijstand zullen dan ook in beginsel moeten worden gehonoreerd. Raad en college zullen hierover goede afspraken moeten maken. Hierbij is een bijzondere rol weggelegd voor de griffier en de secretaris. Van een wettelijke plicht tot geheimhouding is geen sprake. De onderscheiden posities van raad en college brengt echter met zich dat ambtenaren die door het college ter beschikking worden gesteld zich hebben te onthouden van uitlatingen over deze werkzaamheden. Op dat moment werken zij immers onder de verantwoordelijkheid van een lid van de raad en zijn zij geen verantwoording verschuldigd aan het college, althans niet waar het betreft inhoudelijke zaken. Voor inhoudelijke zaken zal het college zich dus rechtstreeks tot het betrokken raadslid moeten wenden. Ook de VNG adviseert dit in de eerder aangehaalde modelverordening. Ik acht het wel goed voorstelbaar dat ambte-

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 30.

² Kamerstukken II 2006/07, 30 902, nr. 6, p. 4.

³ Kamerstukken II 2004/05 – 2005/06, 30 008, nrs. 1 en 3.

⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30 114, nr. 3.

naren mededelingen van procedurele aard aan de secretaris doen, zodat zichtbaar is welk beslag de bijstandsverlening op het ambtelijk apparaat legt. En om conflictsituaties voor ambtenaren te voorkomen, doet de secretaris er goed aan een andere ambtenaar ter beschikking te stellen dan degene die voor het college aan hetzelfde dossier werkt.

De leden van de fractie van het CDA hebben ook een vraag over het ontslag van een wethouder. In dit wetvoorstel wordt vastgelegd dat de betrokken wethouder onmiddellijk ontslag neemt nadat de raad het vertrouwen heeft opgezegd. In artikel 43 Gemeentewet dat gaat over vrijwillige ontslagname door een wethouder, wordt bepaald dat een aldus genomen ontslag op een latere datum ingaat. Dit artikel blijft, anders dan aanvankelijk in het voornemen van de regering lag, bestaan. Het lijkt gelet op de schriftelijke voorbereiding van het thans voorliggende wetsvoorstel echter juist de bedoeling dat een wethouder die ontslag neemt nadat in hem het vertrouwen is opgezegd door de raad niet langer gehouden is nog maximaal een maand te moeten blijven functioneren. Deze gehoudenheid leverde inderdaad in het verleden soms problemen op. Graag vernemen deze leden de interpretatie van de regering van artikel 43 ter zake.

Zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, heeft het in de praktijk problemen opgeleverd dat een wethouder in wie het vertrouwen was opgezegd en die naar aanleiding daarvan zijn ontslag had ingediend, onder verwijzing naar artikel 43 Gemeentewet nog een maand in functie bleef. Ten einde hierin te voorzien, wordt voorgesteld artikel 49 in die zin te wijzigen dat duidelijk wordt dat indien een wethouder ontslag neemt wegens vertrouwensverlies, het ontslag in dat geval onmiddellijk ingaat, en niet pas na een maand. Dit is uit de aard der zaak reeds het geval indien de raad op grond van artikel 49 overgaat tot het ontslag van een wethouder in wie het vertrouwen is opgezegd maar die daar zelf geen conclusies uit trekt. Het ontslag in de zin van artikel 49 kan ook wel worden aangeduid als «politiek ontslag», te onderscheiden van het ontslag op eigen initiatief als bedoeld in artikel 43. Artikel 43 heeft uitsluitend betrekking op ontslag op eigen initiatief. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de wethouder een andere baan heeft geaccepteerd, met vervroegd pensioen gaat of wegens ziekte zijn werkzaamheden moet neerleggen. Met de voorgestelde regeling komt een einde aan de gerezen onduidelijkheid.

Ten slotte hebben de leden van de fractie van het CDA nog een vraag die betrekking heeft op een semantische kwestie die het voorliggende voorstel overstijgt. De memorie van toelichting opent met de zin dat het voorstel «mede namens de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing Koninkrijksrelaties wordt ingediend». Nu weten deze leden dat er meningsverschil bestaat over de vraag of de memorie van toelichting als regeringsstuk moet worden beschouwd (Kortmann) of als een stuk van de minister (Buijs).¹ Maar het is volgens deze leden toch nog altijd zo dat de regering het wetsvoorstel indient en niet afzonderlijke bewindspersonen, een handeling waarvoor de mede ondertekenende bewindspersonen overigens wel een bijzondere verantwoordelijkheid dragen. Deze leden willen zich zeker niet overgeven aan overtrokken constitutioneel purisme, maar zijn toch nieuwsgierig naar de opvatting van de regering ter zake. Wetsvoorstellen kunnen, afgezien van initiatiefvoorstellen, worden ingediend door of vanwege de Koning, aldus artikel 82 van de Grondwet. Het lijdt dan ook geen twijfel dat de indiening van een wetsvoorstel als het onderhavige een zaak van de regering is. De memorie van toelichting meldt op dit punt abusievelijk dat het wetsvoorstel «mede namens de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties wordt ingediend».

¹ Zie T.C. Borman, «Het ambacht. De regering, het kabinet en ik», *RegelMaat* 2002, p. 133–136.

De leden van de fractie van D66 hebben met veel belangstelling kennis genomen van dit voorstel. De aan dit voorstel ten grondslag liggende motieven om tot aanpassingen van de Gemeentewet en de Provinciewet te komen kunnen deze leden volgen. Het is verstandig nadere regels te geven over de aanwezigheid van wethouders in de raadsvergadering en gelden voor fractieondersteuning. Deze leden realiseren zich dat de uitkomsten van de «Staat van de dualisering» tot verdere voorstellen voor wettelijke aanpassingen kunnen leiden. Wat betreft dit voorstel zouden zij graag over enkele kwesties nader met de regering van gedachten willen wisselen.

De leden van de D66-fractie hebben maar moeilijk greep kunnen krijgen op de logica in de besluitvorming om de aanvankelijk beoogde dualiseringscorrectie in de zin van een vermindering van het aantal raadsleden uiteindelijk niet door te zetten. De huidige omvang van de gemeenteraden is een onbedoeld neveneffect van de dualisering. Op provinciaal niveau is dat effect inmiddels gecorrigeerd. Voor de gemeenten blijken nu signalen over werkdruk en overbelasting van raadsleden tot een heroverweging aanleiding te geven. Deze leden vragen zich af in hoeverre deze heroverweging definitief is. Kunnen de uitkomsten van de «Staat van de dualisering» tot een terugkeer naar het voorstel voor een dualiseringscorrectie leiden, bijvoorbeeld omdat zou kunnen blijken dat de werkdruk en overbelasting het gevolg zijn van een niet systeemconforme taak- en/of rolopvatting? Of heeft bijvoorbeeld de decentralisatie van taken naar het lokaal bestuur sinds 2002 een dermate significante vlucht genomen dat een grotere lokale volksvertegenwoordiging geboden is? Wat hiervan zij, deze leden menen niet dat financiële motieven op dit punt een rol kunnen spelen. Graag vernemen deze leden een reactie van de regering. Allereerst betreurt de regering het, zoals ook door mij is aangegeven in het debat in de Tweede Kamer over het onderhavige wetsvoorstel¹, dat de besluitvorming over de dualiseringscorrectie tot onduidelijkheid aanleiding heeft gegeven. Er is nu echter wel duidelijkheid ontstaan in die zin dat de regering geen voorstel zal doen tot vermindering van het aantal raadsleden. Dat is bij nader inzien ook een goede zaak als wij afgaan op de recente signalen betreffende de werkdruk van raadsleden: deze zou te hoog zijn. De «Staat van de dualisering» zal hier nader op ingaan, waarbij ook aandacht zal worden geschonken aan de taak- en rolopvatting van raadsleden. De aan het woord zijnde leden zijn van opvatting dat financiële motieven op dit punt geen rol mogen spelen. In beginsel deelt de regering deze opvatting, doch onder omstandigheden kan zij zich genoodzaakt zien hiervan af te wijken. Het is ook om die reden dat ik de op dit punt door de leden Pechtold en Van der Staaij voorgestelde motie² heb ontraden, welke motie ook door de Tweede Kamer is verworpen. De regering weersprekt overigens dat de huidige omvang van de gemeenteraden een onbedoeld neveneffect is van de dualisering. Het was algemeen bekend dat het aantal politici op lokaal niveau enigszins zou toenemen, nu met de ontkoppeling van het wethouderschap en het raadslidmaatschap niet tevens werd voorgesteld het aantal raadsleden terug te brengen. De aan het woord zijnde leden refereren in dit verband nog aan de vermindering van het aantal statenleden. Dit moet echter los worden gezien van de dualisering van het provinciebestuur. Aan dat voorstel lagen namelijk heel andere overwegingen ten grondslag.³ Het daartoe strekkende wetsvoorstel is voorts ruim voor de Wet dualisering provinciebestuur ingediend, namelijk in 2000.

De leden van de fractie van D66 hebben ten slotte nog een vraag over fractieondersteuning. Zij hechten grote betekenis aan het beginsel van lokale autonomie. In dat licht kunnen zij goed begrijpen dat de regering is teruggekomen op het voornemen om op dit punt bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Op zichzelf genomen biedt een rege-

¹ Handelingen II 2007/08, 102, p. 7290.

² Kamerstukken II 2007/08, 30 902, nr. 14.

³ Kamerstukken II 1999/00, 27 214, nr. 3, p. 3.

ling over de recht- en doelmatigheid van de voor fractieondersteuning bedoelde gelden bij gemeentelijke verordening voldoende waarborgen voor een doelgerichte en systeemconforme besteding en verantwoording. Niettemin maken deze leden zich enige zorgen over kennelijk in de praktijk voorkomende bestedingen van dit type gelden die zich niet verdragen met de beoogde verbetering van de kwaliteit van het gemeentebestuur en de lokale democratie. Waar overheidsmiddelen tot een primair partijpolitieke aanwending leiden, lijken grenzen van publieke zuiverheid in zicht te komen. Graag vernemen deze leden op welke wijze de regering denkt om te gaan met een praktijk waarin publieke functionarissen van de overheid ontvangen vergoedingen direct of indirect doorsluizen naar landelijke fondsen van een politieke partij.

Voor zover het betreft de besteding van de op grond van artikel 33 Gemeentewet toegekende ondersteuning, dient de raad hierover bij verordening regels te stellen. De raad kan daarbij uitsluiten dat overheidsmiddelen tot een primair partijpolitieke aanwending leiden. De eerder genoemde modelverordening van de VNG bepaalt op dit punt dat fracties de bijdrage moeten besteden ter versterking van hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. Voorts bepaalt de verordening dat de bijdrage niet mag worden gebruikt ter bekostiging van betalingen aan politieke partijen, met politieke partijen verbonden instellingen of natuurlijke personen anders dan ter vergoeding van prestaties (diensten of goederen) geleverd ten behoeve van de fractie op basis van een gespecificeerde reële declaratie. Ik ben van mening dat dit voor de gemeentelijke praktijk een adequate voorziening biedt.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th .B. Bijleveld-Schouten