

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)

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

Vastgesteld 11 december 2001

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

#### 1. Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie deelden mee met belangstelling kennis van dit wetsvoorstel en de discussies die daarover met name bij de schriftelijke en mondelinge behandeling in de Tweede Kamer tussen deze Kamer en de regering zijn gevoerd te hebben kennisgenomen.

De regering is bezorgd over de vitaliteit van het lokale bestuur, de herkenbaarheid daarvan en de tanende belangstelling bij de ingezetenen voor het gemeentelijk bestuur. Deze leden deelden deze verontrusting tot op redelijke hoogte. Zij zien met de regering als kern van dit wetsvoorstel de zogeheten ontvlechting van het wethouderschap en het lidmaatschap van de gemeenteraad. Hierin kan een zeker perspectief zitten voor een levendiger en vitaler gemeentelijk leven. Zij ontveinsden zich daarbij niet dat afnemende politieke participatie een verschijnsel is dat niet zozeer wordt veroorzaakt door een inzakkende lokale bestuurscultuur als wel dat het zich hierin manifesteert. De oorzaken zijn algemener en verdergaand en treden in de hele westerse cultuurkring op. Het betekent ook dat deze leden sommige vooronderstellingen die kennelijk ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel niet of niet geheel deelden. Dat betekent ook dat de inhoud van het wetsvoorstel hier en daar bij hen voorshands nog wel bedenkingen oproept; maar vooral ook de behoefte aan opheldering ten aanzien van een aantal artikelen en bepalingen voedde.

Deze leden zagen in dit wetsvoorstel een forse transplantatie van een aantal (uiteraard niet alle) formele kenmerken uit het landsbestuur zoals zich dat na de vestiging van de monarchale eenheidsstaat geleidelijk ontwikkelde, naar het lokale bestuur.

Het is daarbij vooral de Grondwet die in die visie nog in de weg lijkt te staan aan een verdere overname van nog meer elementen uit het formeel-dualistische landelijke «model». De regering stelt dan ook nadrukkelijk dat dit wetsvoorstel er toe strekt binnen het bestaande

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

grondwettelijke kader «een zo groot mogelijke stap» te zetten. De regering ziet daarbij kennelijk de Grondwet, meer in het bijzonder hoofdstuk 7, als een juridisch document dat betere oplossingen in de weg staat. Deze leden benadrukten dat zij zich bij hun inbreng met name ook hebben laten inspireren door de wens de positie van de gemeenteraad, die overigens na amendering in de Tweede Kamer wel wat versterkt lijkt, zo helder mogelijk in beeld te krijgen: een positie die naar hun opvatting in het Nederlands gemeenterecht een spilpositie moet zijn. Tenslotte merkten deze leden op dat de daadwerkelijke substantiële revitalisering van het lokale bestuur vooral moet komen van decentralisatie en van de bescherming van de gemeentelijke beleidsvrijheid. Er moeten op de gemeentehuizen beslissingen worden genomen die politiseerbaar zijn en er dus toe doen voor de burgers en de lokale samenleving. Christen-democraten verwachten van het voor hen wezenlijke decentralisatiebeginsel veel. Burgers zullen iets minder met de rug naar het gemeentehuis staan kijken naar Den Haag en Brussel en zich wat meer omdraaien naar wat op dat gemeentehuis gebeurt. Deze leden waren zich er overigens van bewust dat een radicaal opgevat gelijkheidsbeginsel, dat zich keert tegen onderscheid in omstandigheden voor burgers die herleidbaar zijn tot verschillende lokale besluitvorming nauwelijks verenigbaar is met reële decentralisatie: reden waarom zij dit radicalisme dan ook wensten te relativeren.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel alsmede van de uitgebreide behandeling in de Tweede Kamer, het advies van de Raad van State en het advies van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie». De leden van de VVD-fractie zouden bij onderdelen van het voorstel nog vragen willen stellen en opmerkingen willen maken.

Deze leden deelden mee positief te staan tegenover dualisering van het gemeentebestuur. De bestuurspraktijk heeft sedert 1851 ook een ontwikkeling in dualistische richting te zien gegeven waardoor er een gat is ontstaan tussen de formele regelgeving en de werkelijkheid van alle dag. Zij vonden de voorstellen beter aansluiten bij de gegroeide bestuurspraktijk. Zij waren ook van mening dat de voorstellen passen binnen het huidige grondwettelijke kader: aan het hoofd van de gemeente staat de gemeenteraad. De leden van de VVD-fractie waren van mening dat de huidige voorstellen de positie van de gemeenteraad eerder versterkt dan verzwakt.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling en waardering kennis genomen van het wetsvoorstel. Na het gedegen rapport van de Staatscommissie Elzinga heeft in gemeenteland een uitvoerige gedachte-wisseling plaatsgevonden, ondersteund door de voortreffelijke website [www.vernieuwingsimpuls.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.nl). Daaruit komt naar voren dat velen de dualisering zien als een kans voor belangrijke bestuurlijke vernieuwing. Er zijn echter ook zwaarwegende bedenkingen naar voren gebracht. De leden van de PvdA-fractie wilden hun oordeel over het wetsvoorstel bepalen met behulp van de antwoorden op een aantal vragen die de kansen en de daarmee mogelijk verbonden gevaren van dualisering betreffen. Een kernvraag is hoe de onstuitbare opkomst van het interactieve beleid te rijmen is met het streven naar dualisering. Interactief beleid kan nieuwe participatiemogelijkheden bieden voor organisaties en burgers bij de beleidsvorming. Er komen immers meer rechtstreekse contacten tussen wethouders en gemeenteambtenaren en de burgers. Interactief werkende ambtenaren onderhouden in dit kader een netwerk van contacten; zij zijn aanspreekbaar, vertegenwoordigen het standpunt van de gemeente, worden door organisaties en burgers daarop ook direct aangesproken. Onder een monistisch systeem kunnen gemeenteraadsleden althans in

theorie meekijken met wat zij doen (via de commissievergaderingen bijvoorbeeld) en worden zij doorgaans door «hun» wethouders geïnformeerd. De leden van de PvdA-fractie vroegen zich dan echter wel af of de dualisering niet het effect zal hebben de actieve leden van de gemeenteraad buitenspel te plaatsen in de interacties tussen overheid en organisaties en burgers. Zij konden zich voorstellen dat er grote verschillen bestaan tussen de feitelijke gang van zaken in grote gemeenten (boven de 100 000 inwoners), middelgrote (30 000 tot 100 000 inwoners) en kleine gemeenten (minder dan 30 000 inwoners). Kan de minister informatie verstrekken over deze verschillen? Klopt de indruk dat vooral in de middelgrote gemeenten het onder een monistisch regime voor actieve gemeenteraadsleden mogelijk is hun invloed te laten gelden op het interactieve beleid?

Juist door de continuïteit in het ambtelijke werk en door de netwerkvorming dreigen ambtenaren de vertegenwoordigende functie van gemeenteraadsleden voor een deel overbodig te maken. Wethouders van buiten de gemeenteraad – die niet de voorlieden zijn van een fractie – zullen zich wellicht eerder oriënteren op de bestuurlijke organisatie dan op het vertegenwoordigende orgaan. Volgens de PvdA-fractie doet zich hier kortom een dilemma voor. Hoe ziet de minister de relatie tussen interactief beleid en dualisering? Als de gemeenteraad zich hoofdzakelijk gaat bezighouden met kaderstelling en toezicht, hoe moet dan gestalte worden gegeven aan de vertegenwoordigende functie in de fasen van het beleidsproces die hier tussen liggen?

Een tweede kernvraag betreft zinvolheid en haalbaarheid van dualisering in de kleine gemeenten (minder dan 30 000 inwoners). Onder meer de Raad van State heeft dit probleem indringend onder de aandacht gebracht. De menskracht lijkt te ontbreken voor werkelijk dualistisch bestuur. De leden van de PvdA-fractie vroegen in verband hiermee in hoeverre het aanzoeken van wethouders van buiten de (kleine) gemeente dit probleem zou kunnen verhelpen, met als kanttekening dat het deze wethouders wellicht te zeer zou ontbreken aan lokale bindingen. Naar de mening van de aan het woord zijnde leden zou het ook mogelijk zijn voor de kleine gemeenten een ander regime in te voeren dan voor de grote gemeenten. Waarom zou de Thorbeckiaanse eis van uniforme regelgeving voor de organisatie van het openbaar bestuur zover moeten worden doorgevoerd dat in wezen ongelijksoortige eenheden onder dezelfde wettelijke regels worden gebracht, wanneer bovendien te voorzien is dat dit grote problemen gaat opleveren? Waarom zou er geen gedifferentieerd bestel mogelijk zijn? De leden van de PvdA-fractie vroegen de minister nog eens toe te lichten waarom hij in gesprek met de Tweede Kamer vond dat een gedifferentieerd regime, alsook een regime dat keuzemogelijkheden omvat (zoals bepleit door de Raad van State) niet «past binnen onze bestuurlijke tradities». Is dit niet eigenlijk een cirkelredenering op het moment dat met de invoering van de dualisering juist een cultuuromslag plaatsvindt en nieuwe bestuurlijke tradities worden gevestigd?

De minister en de Raad van State blijken drastisch van mening te verschillen over de feitelijke situatie: gaat het om het codificeren van al sluipenderwijs ingevoerde vernieuwingen of om een wijziging van de gehele bestuurlijke cultuur? De leden van de PvdA-fractie zouden graag beschikken over een overzicht van de vormen van dualisering die in anticipatie op de wetswijziging in de praktijk reeds zijn ontstaan, zo mogelijk ook over de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan met deze vormen van dualisering, en zij zou ook graag willen weten in welke (typen van) gemeenten de cultuuromslag naar dualisering kennelijk al is aangeslagen en in welke gemeenten dat niet het geval is. Deze leden vroegen ook om hierbij per onderdeel aan te geven of de huidige Gemeentewet de bevoegdheid bevat deze vormen van dualisering al in te voeren.

De leden van de PvdA-fractie constateerden op basis van de discussies die

tot nu toe hebben plaatsgevonden dat er veel onzekerheid is over de werkelijke effecten van invoering van dualisering bij alle gemeenten in Nederland. Zal het aantrekkelijker worden om wethouder of gemeenteraadslid te worden? Of zal dat juist niet het geval zijn? Zullen burgers zich meer voor het openbaar bestuur in de gemeente interesseren onder duale verhoudingen of maakt dat niet veel verschil? Zal het college van B&W werkelijk professioneler gaan besturen? Zullen gemeenteraden zich onafhankelijker van de wethouders en de ambtelijke diensten gaan opstellen? Er is te weinig geëxperimenteerd om met overtuiging een bepaald antwoord op al deze vragen te kunnen geven. De leden van de PvdA-fractie vroegen de minister dan ook of een andere wetgevingsstrategie dan de thans gevolgde niet, zelfs op dit late tijdstip, overweging verdient. Is bij deze complexe operatie (die in een aantal opzichten doet denken aan de invoering van het studiehuis) een gefaseerde invoering niet verstandiger? In plaats van een algemene regeling die voor alle gemeenten tegelijkertijd gaat gelden, zou dan een meer geleidelijke weg kunnen worden gevolgd: eerst een periode waarin in een aantal gemeenten van uiteenlopend profiel (grootte, regio, sociale structuur etc.) met het nieuwe systeem gewerkt wordt, om door grondige evaluatie te leren wat daarbij de knelpunten zijn en daarna pas een verbeterd dualistisch regime voor alle gemeenten of voor bepaalde categorieën van gemeenten. Graag vernamen de leden van de PvdA-fractie de mening van de minister over deze wetgevingsstrategie. Zij wezen er nog op dat een gefaseerde invoering de mogelijkheid zou bieden meteen een algemeen erkend probleem op te lossen: volgens art. 125 lid 3 Grondwet moet de burgemeester voorzitter zijn van de gemeenteraad, hetgeen een serieuze inbreuk betekent op het dualistische stelsel. Als er gefaseerd wordt gewerkt kan de koninklijke weg van grondwetsherziening worden gevolgd, voorafgaand aan wijziging van de Gemeentewet op dit punt.

De leden, behorende tot de fractie van **GroenLinks** merkten op dat het voorstel van wet dualisering gemeentebestuur in sterke mate is voorbereid door het advies van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie (commissie Elzinga). De probleemanalyse van de commissie Elzinga wordt gedeeld door het kabinet. Wat houdt deze probleemanalyse in?

Hoofdprobleem voor het lokaal bestuur is de positie van politieke partijen die onder druk staat: dalende ledenaantallen, problemen met recrutering. Terecht wordt er op gewezen dat de verzwakking van de positie van partijen veroorzaakt wordt door een complex van factoren en dat die *«maar zeer ten dele vatbaar zijn voor beïnvloeding, laat staan door sturing van overheidswege»*<sup>1</sup>.

Waarom dit «hoofdprobleem» nu zou moeten leiden tot ingrijpende wijziging van het gemeentelijke «staats»recht is onduidelijk. Politieke partijen functioneren op alle parlementaire niveaus en de verzwakking van hun positie zou overal merkbaar moeten zijn. Het is zeer de vraag of via verandering van lokaal «staatsrecht» de positie van partijen wordt versterkt. Het is trouwens de vraag of de verzwakking van «de positie» van politieke partijen werkelijk het «hoofdprobleem» is. Niet iedere partij heeft te kampen met teruglopende ledenaantallen. Niet iedere partij is zoekende naar een nieuwe identiteit nadat de ideologische veren zijn afgeschud.

Onmiskenbaar is door een aantal maatschappelijke ontwikkelingen de ouderwetse massapartij aan erosie onderhevig, zoals individualisering, ontideologisering en het eroderen van klassieke klassentegenstellingen. En de rol van de overheid, waarvoor politieke partijen voertuigen van de democratische legitimatie zijn, is sterk veranderd. De wervelstorm van de liberale marktwerking heeft de overheid afgeslankt, teruggedrongen en machtelozer gemaakt. Dat zijn bewuste politieke keuzen geweest. Geen wonder dat dit zijn weerslag heeft op de actieradius en betekenis van de

---

<sup>1</sup> Citaat uit kabinetsstandpunt «Dualisme en lokale democratie», blz. 11.

politieke partijen. Vooral van die partijen die regeringsverantwoordelijkheid plegen te dragen.

Erkent de minister dat het «hoofdprobleem» schematisch en ongedifferentieerd is gesteld, dat de analyse van dit «hoofdprobleem» nogal beperkt is en dat de «oplossing» – al is het maar ten dele – niet gezocht kan worden in wijziging van het «gemeentelijke staatsrecht» alleen al omdat in de beleving van veel mensen politieke partijen vooral «landelijke» politieke partijen zijn?

Waarom entameert de minister geen discussie over de verhouding tussen regering en parlement, aangezien landelijke verhoudingen voor mensen doorslaggevend zijn in hun opvattingen over «de politiek»?

Een ander probleem dat ingrijpende wetswijzigingen zou rechtvaardigen is de onzichtbaarheid van de lokale politiek. Raad en college zitten in elkaar verstrengeld en hebben geen duidelijk van elkaar te onderscheiden rollen. Dat is volgens de commissie Elzinga de kern van de problematiek van de gemeentelijke democratie en het kabinet neemt deze analyse over. Als de kern van deze problematiek wordt aangepakt door de rollen te ontvlechten zou dat ook het «hoofdprobleem» verhelpen, nl. versterking van de positie van politieke partijen.

Kan de minister uitleggen waarom meer ontvlechting zou leiden tot een situatie waarin meer vertrouwen in partijpolitiek ontstaat? Zowel de raad als het college van B&W bestaat immers uit partijvertegenwoordigers en wethouders worden gekozen op basis van een collegeprogramma waar partijen na verkiezingen over hebben onderhandeld. Ontstaat niet eerder het beeld dat de fractie van partij x a zegt, terwijl de wethouder van diezelfde partij x b zegt, zodat kiezers helemaal niet meer weten wat ze met partij x aan moeten?

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel, de reactie op het kritische advies van de Raad van State en de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer verwijst de regering vaak naar het advies van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie. Vindt de minister het met deze leden niet merkwaardig dat deze Staatscommissie die blijkens haar opdracht de regering moest adviseren «over de wijze waarop de dualisering van het lokaal bestuursmodel vormgegeven kan worden» weliswaar bestaat uit mensen met een uiteenlopend aantal kwaliteiten en functies, waaronder maar liefst vijf burgemeesters, maar dat er niet één lid kan bogen op een grondige, actuele ervaring als gemeenteraadslid? Zou dat wellicht een reden kunnen zijn voor het feit dat de forse kritiek die is geuit op de belangrijkste voorstellen uit het advies van de Staatscommissie die door de regering in de Wet dualisering gemeentebestuur zijn overgenomen, uit kringen van gemeenteraadsliden komen? Zo wees een enquête van het blad Binnenlands Bestuur (14 januari 2000) uit dat 93% van de ondervraagde raadsleden er niet voor is dat de raad macht afstaat aan het college van B&W en dat 73% er niets voor voelt om een benoeming van wethouders van buiten de raad mogelijk te maken. Is de minister bereid bij vervolgotrajecten, waarvoor deskundigen geraadpleegd worden, commissies worden ingesteld, audits worden georganiseerd enz., nadrukkelijk ook zittende gemeenteraadsliden direct te betrekken?

De scheiding van «macht en tegenmacht», van bestuur en controle, is analoog aan het systeem dat we landelijk kennen. Maar in hoeverre heeft het landelijke duale systeem de kenmerken die de commissie Elzinga en het kabinet nu willen bewerkstelligen door raad en college in een duale LAT-relatie te brengen? Is het besluitvormingsproces in Den Haag transparant? Staat het parlement in een vrije positie tegenover het kabinet? Kruipen de kamerleden onder de glazen stolp vandaan en zijn ze

volksvertegenwoordigers in de ware zin van het woord «*door nauw contact met de burgers, spreekbuis zijn van hun belangen en vertolken van hun opinies, mede door de belangen en opinies te vertalen in politieke agendapunten*»?<sup>1</sup> Is de minister niet met deze leden van mening dat parlementaire politiek bedrijven geen steriel proces is, maar een vorm van politieke machtsstrijd om gewenste doelen te bereiken. En deelt hij niet de mening dat de staatsrechterlijke scheiding tussen besturen en controleren in zoverre politiek optisch bedrog is, dat partijen die in regering en parlement zijn vertegenwoordigd «op beide fronten strijden» en samenhang daartussen proberen te brengen om zo hun politieke gelijk te behalen?

Veel is gezegd en gesproken over de cultuuromslag die moet plaats vinden om de gemeentepolitiek te vitaliseren. Dat vereist voor alles dappere, mondige en eigenzinnige raadsleden die de oren niet naar het college laten hangen. Met dual of monisme heeft dat allemaal weinig te maken. Terecht is er van vele zijden al op gewezen dat vele wijzigingen ook onder monistische verhoudingen mogelijk zijn en zelfs in veel gemeenten al worden toegepast. Dat maakt de vraag prangender waarom de thans voorgestelde wetswijzigingen eigenlijk nodig zijn. Maken de voorgestelde wijzigingen het gemeentebestuur inzichtelijker en transparanter voor burgers en maatschappelijke instellingen? Draagt een technocratisering en verambtelijking van het college bij aan een scherper politiek profiel van het gemeentebestuur?

De discussie over bestuurlijke vernieuwing en dualisering kan gekenschetst worden als een «witte» discussie. De vragen hoe de politieke participatie van etnische minderheden vergroot kan worden, hoe het multiculturele element een rol kan – en moet – spelen in de cultuuromslag die wordt bepleit, of de vitaliteit van de lokale democratie ook gediend is met specifiek beleid ten aanzien van etnische minderheden komen niet aan de orde. Erkent de minister het belang en de noodzaak van een «verkleuring» van de discussie en besluitvorming bij dit onderwerp? Hoe denkt hij daar vorm en inhoud aan te geven?

De leden van de fractie van **D66** merkten op dat de praktijk van het landsbestuur en van gemeentebesturen laat zien dat de eerste, ofschoon dualistisch bedoeld, een sterk monistisch karakter heeft, terwijl de tweede in theorie op een monistisch model berust, maar intussen veel dualistische trekken vertoont. Deze leden verwelkomden dan ook het voorstel om het bestuursmodel van de gemeenten ook formeel dualistischer te maken. Niettemin, er kleven veel haken en ogen aan het bereiken van een wezenlijk betere situatie en deze leden verwonderden zich dan ook enigszins over het brede enthousiasme waarmee het voorliggende wetsvoorstel is begroet.

Immers, de samenleving is complexer geworden. Er worden hogere eisen gesteld aan volksvertegenwoordigers dan vroeger. De colleges worden steeds professioneler, in de zin dat ze steeds professioneler worden ondersteund. De raadsleden zijn daarbij qua kennis en informatie op achterstand gekomen. Voor controle is in wezen een soortgelijke kennis en beschikbaarheid van informatie vereist als voor de beleidsvorming zelf. Het wetsvoorstel ontnemt de raadsleden bepaalde bevoegdheden, wat een verzwakking van machtspositie betekent. Daar staat tegenover dat de controlemogelijkheden worden versterkt, o.a. door de mogelijkheid een rekenkamer in te stellen en door het beschikken over een eigen griffie. De praktijk zal moeten bewijzen dat dit voldoende is om adequaat te controleren, maar misschien kan de minister met argumenten onze zorg daarover nu al wat doen afnemen.

---

<sup>1</sup> Citaat uit kabinetsstandpunt «Dualisme en lokale democratie», blz. 17.

Het wetsvoorstel heeft ook de bedoeling de positie van de raadsleden ten opzichte van de bevolking zichtbaarder te maken. Is dat realistisch? De bedoeling is dat de partijpolitieke banden tussen leden van de raad en die van het college worden doorgesneden, althans minder prominent worden. Het is de vraag of dat lukt. Partijpolitieke belangen zullen een rol blijven spelen, moeten we aannemen. Zal de bevolking zich makkelijker gaan richten tot de raadsleden dan tot leden van het college? Op gemeentelijk vlak zijn burgers vaak minder geïnteresseerd in hoofdlijnen van het beleid dan in hun concrete uitwerking. Hun problemen liggen meestal in het uitwerkingsniveau. Het standpunt van de wethouder zal voor de burger meer van direct belang blijven dan dat van het raadslid. Natuurlijk, aansprekende politiek heeft ook te maken met overtuigingskracht, met de vaardigheid politieke problemen helder over het voetlicht te brengen. Er mag echter niet van worden uitgegaan dat die kwaliteiten meer bij raadsleden dan bij wethouders aanwezig zullen zijn. Wil de minister in het licht van het bovenstaande uiteenzetten waarom hij denkt dat de nieuwe wet de bevolking een grotere zichtbaarheid ten opzichte van de bevolking zal geven en de gemeentepolitiek zal verlevendigen? De bedoeling van het wetsvoorstel is dat de gemeentepolitiek dualistischer van aard wordt. De bestuursstructuur gaat meer lijken op die van het landsbestuur. Maar de landelijke politiek is in de praktijk monistisch dan qua structuur de bedoeling is. Op grond van welke overwegingen denkt de minister dat het op gemeentelijk niveau anders zal gaan?

De leden van de **SGP**- en van de **CU**-fractie hadden met belangstelling, doch niet geheel zonder reserves van het wetsvoorstel kennis genomen. Deze leden gaven uiting aan hun twijfel of het voorstel tot beperkte dualisering een middel zal blijken te zijn tot verhoging van de politieke participatie van de bevolking. Zij vroegen de regering nog eens duidelijk te maken van welke elementen van het voorstel zoals het er thans ligt de regering verwacht dat zij een bijdrage betekenen aan de oplossing van de, ook door de regering onderkende, veelszins problematische situatie waarin de politieke partijen in het algemeen genomen verkeren.

Mede gelet op het uitermate kritische advies van de (meerderheid van de) Raad van State ten aanzien van de grondwettigheid van het oorspronkelijke voorstel, stelden deze leden 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 dreigde van het grondwettelijk begrip «hoofd van de gemeente» (artikel 125, eerste lid, Grondwet). Zij vroegen tevens aan te geven op welke punten de positie van de gemeenteraad wordt versterkt buiten de thans in de wet en (soms) reeds in het reglement van orde toegekende bevoegdheden, zodat er in termen van artikel 125, eerste lid, Grondwet van een versterking mag worden gesproken.

Deze leden vroegen of in de visie van de regering de introductie van meer dualisme in het gemeentebestuur gekoppeld zou dienen te worden aan een totale ambtelijke en bestuurlijke reorganisatie. Kan/zal het wetsvoorstel impliceren dat ambtenaren rechtstreeks verantwoording zullen moeten afleggen, bij voorbeeld tegenover de gemeenteraad en de eventuele rekenkamer?

Het lid van de **Onafhankelijke Senaatsfractie** (OSF) merkte op dat het zijns inziens bij het onderhavige wetsvoorstel gaat om een voorstel om de gemeentelijke politiek aantrekkelijker te maken, de kwaliteit te verbeteren en de terugloop in belangstelling bij verkiezingen te stoppen. Deze problemen zitten, zo meende dit lid, echter vooral verweven in het partijen-coalitiemodel, waarin de angst om macht te verliezen, of te moeten delen, een grote rol speelt.

Zou een «eenvoudiger» en effectievere aanpak van de problematiek niet kunnen zijn: iedere gemeente in principe op een verschillend tijdstip de raadsverkiezingen laten organiseren? Zou dat de relevantie van lokale onderwerpen in de verkiezingsstrijd, en daardoor ook de betrokkenheid van inwoners bij de gemeentepolitiek, niet vergroten?

Is de problematiek (met name de kloof tussen burger en gemeentepolitiek) die aanleiding is geweest voor dit wetsvoorstel, naar het oordeel van de minister, mede terug te voeren op het grote aantal gemeentelijke herindelingen dat de achterliggende periode heeft plaatsgevonden?

## 2. Grondwettelijke aspecten

De leden van de fractie van het **CDA** namen kennis van het advies van de Raad van State en van het nader rapport en het debat terzake gevoerd in de Tweede Kamer. Het komt huns inziens toch weinig voor dat een vrijwel unanieme Raad van State zodanig bezwaar heeft tegen een wetsvoorstel vanwege de vermeende gedeeltelijke inconstitutionale daarvan dat hij de regering in overweging geeft dit voorstel niet in te dienen.

Een van de redenen, die de Raad van State voor dit markante standpunt aanvoerde lag in de omstandigheid dat het hem voorkwam dat invoering van een dualistisch stelsel over de gehele linie thans nog niet verantwoord is. De raad hield daarom een voorkeur voor het voorstel waaromtrent hij op 13 april 1999 adviseerde. Hierin was een keuze mogelijk voor de gemeenteraad tussen twee stelsels waaronder een dualistische variant die sterk lijkt op de thans voorgestelde. Het thans voorliggende wetsvoorstel zou daarom volgens de Raad van State vooraf moeten worden gegaan door grondwetswijziging. De regering wijst deze constitutionele benadering van de hand. Wanneer de Raad van State dat wat thans wordt voorgesteld niet verenigbaar acht met de Grondwet is dat haar inziens ongeloofwaardig nu de Raad het stelsel in het kader van het wetsvoorstel-1999 wel verenigbaar achtte met diezelfde Grondwet. Deze leden waren door dit deel van de argumentatie van de regering nog niet overtuigd. Zij lezen dit argument van de Raad van State zo, dat de Raad van opvatting is dat artikel 125 lid 1 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 dualistischer variant. In dat geval bepaalt de raad, en is het de raad die deze keuze ook weer kan wijzigen, hoe terzake het gemeentelijk bestuur wordt ingericht. Het is toch wel te verdedigen dat dergelijke keuzes juist het hoofdschap illustreren en manifesteren? Deze leden zouden daarom enige nadere argumentatie van de zijde van de regering op prijs stellen, nu deze het argument van de Raad van State, dat de opgelegde uniformiteit door de wetgever in strijd komt met de Grondwet wel wat summier onderbouwd terzijde schuift. Deze leden wezen verder nog 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. Begrepen deze leden de regering goed dan verwerpt de regering dit gezichtspunt van haar belangrijkste adviseur bij wetgeving hoofdzakelijk op grond van de volgende argumenten.

1. Het hoofdschap van de raad ziet slechts in dit verband op bestuursbevoegdheden in de autonome sfeer. Zulks uiteindelijk ook met een beroep op Thorbecke in 1848.
2. Los daarvan moet het hoofdschap in het kader van dit wetsvoorstel ingevuld worden geacht door de eindverantwoordelijkheid die hierin aan de raad toekomt.
3. De feitelijke bevoegdheidsverdeling is al in hoge mate in overeenstemming met het voorstel.



De leden van de CDA-fractie achtten de vraag naar de constitutionnalité van een wetsvoorstel wel dermate belangrijk dat zij een afdoende desnoods uitgebreide argumentatie voor de stelling dat de Raad van State fout zit uiteraard van het grootste belang vinden. Deze leden waren er nog niet van overtuigd dat datgene wat zij tot nu toe hieromtrent hadden vernomen uit de schriftelijke voorbereiding en de mondelinge debatten, tot die vaststelling dwingt. Deze leden wezen in dat kader op het volgende waarbij zij de drie hiervoor genoemde argumenten van de regering in diezelfde volgorde langsliepen.

- a. De regering stelt dat het hoofdschap van de raad slechts ziet op het autonomie taakgebied van de gemeente; zolang de autonome bestuursbevoegdheden niet (substantieel) worden overgedragen is geen grondwetsherziening nodig. Het viel deze leden op dat voor de interpretatie van een van de kernbepalingen uit de Grondwet (art. 125; het hoofdschap van de raad) plotseling het verschil tussen autonomie en medebewind als cruciaal wordt gepresenteerd. Dat zulks gebeurt met deels een beroep op de Staatscommissie Thorbecke uit het midden van de 19e eeuw overtuigde hen niet. In die tijd behoorde medebewind (een term die niet bestond in die tijd overigens) niet tot de bemoeienis van de raad. De tijden zijn sindsdien geheel veranderd in dit opzicht zoals overigens met name de regering zowel bij de grondwetsherziening-1983 als bij de algehele herziening van de Gemeentewet-1992 niet moe wordt te betogen. Er is niet langer een principieel verschil tussen autonomie en medebewind, zo meende zij. Zo stelt de regering in de memorie van toelichting bij de laatstgenoemde herzieningswet, op dit punt niet weersproken vanuit de Staten-Generaal (19 403 nr. 3 blz. 54): «Uit het vorenstaande is gebleken dat het verschil in rechtsgevolgen tussen autonomie en medebewind zeer sterk is vervaagd. Dit ontwerp trekt die lijn door, *in het voetspoor van de Grondwet* (onderstreping leden van de CDA-fractie) en het eindrapport van de commissie. Het ontwerp handhaaft het onderscheid autonomie–medebewind als structuurbepalende elementen zonder er nog een verschil in rechtsgevolgen aan te verbinden. Ook op het terrein van de bevoegdheidsverdeling waar tot nu toe nog enig verschil viel te constateren wordt het onderscheid autonomie–medebewind niet meer maatgevend. «Uitgaande van de gedachte dat het primaat bij de raad behoort te liggen, wordt zowel op het terrein van de autonome taakbehartiging als op het terrein van het medebewind gekozen voor het systeem waarbij de raad het primair bevoegde orgaan is» Bij de grondwetsherziening van 1983 (zie bijv. 13 990, nr. 3 onder 3c) wordt dan ook nergens, zover deze leden kunnen vinden, gewag gemaakt van de stelling dat het hoofdschap slechts zou gelden voor het autonome terrein. Dat zou ook vrij onlogisch zijn gelet ook op de stelling van de regering van enkele jaren geleden «dat de raad op het gehele terrein van de gemeentelijke werkzaamheden, ook waar het om medebewinds-werkzaamheden gaat *hoofd van de gemeente* dient te zijn» (19 403 nr. 3 blz. 132). Afsluitend komt de stelling dat art. 125 eerste lid voor wat betreft het hoofdschap slechts betrekking heeft op autonome (bestuurs)bevoegdheden die dan ook niet kunnen worden overgedragen, tot nader order gekunsteld over. De grondwetsbepalingen hebben in hoofdstuk 7 betrekking op beide modaliteiten van gemeentelijk bestuur voorzover uit hun bewoordingen niet anders blijkt.
- b. Het argument dat het hoofdschap van de raad vertaald moet worden als het zijn van eindverantwoordelijke werkt de regering in de memorie van toelichting (blz. 8) uit waar zij stelt dat die eindverantwoordelijkheid «door politieke beïnvloedings- en verantwoordelijkheidsmechanismen materieel wordt gerealiseerd». Daarvoor is geen formeel instemmingsrecht met bestuursbesluiten zoals tot op heden nodig. Deze leden wezen er terzijde op dat indien de kern van het hoofdschap

in de eindverantwoordelijkheid gezocht moet worden, in dit verband gerepresenteerd in de vertrouwensregel, zoals die in 1948 werd ingevoerd teneinde communistische wethouders te kunnen ontslaan, dit toch wat curieus is voor de regering die zich bij dit wetsvoorstel in de discussie rond de constitutionaliteit graag beroept op 1848/1851. Betekent de uitleg van «eindverantwoordelijke» door de regering dat op landelijk niveau de Staten-Generaal eindverantwoordelijk is voor de algemene maatregelen van bestuur, ministeriële besluiten e.d., nu daartoe opzichte van de uitoefening van die bevoegdheden de volksvertegenwoordiging dezelfde beïnvloedings- en verantwoordelijkheidsmechanismen kent? Komt de term eindverantwoordelijk voor in de Nederlandse wetgeving? Ten opzichte van welk orgaan geldt die eindverantwoordelijkheid? Of gaat het hier om een kwalificatie van niet juridische aard die ziet op de relatie van de raad met het electoraat of de ingezetenen. Het kwam deze leden dan ook als bijzonder voor dat de regering meent dat het hoofdschap met name in 1848 is ingevoerd om tot uitdrukking te brengen dat aan de raad een bijzondere plaats toekomt als lokale volksvertegenwoordiging (27 751 nr. 6). Nog daargelaten dat de raad toen slechts door een klein deel van de mannelijke ingezetenen werd gekozen is het ook overigens een wat te vlakke karakterisering. Het ging er met name ook om een constante strijd tussen vooral stedelijke magistraturen en raden te beëindigen rond de vraag wie welke bestuurshandelingen mag verrichten (Oppenheim Nederlandsch gemeenterecht blz. 12). Het maakte een einde aan de oude traditie waarbij dat bestuur vooral in handen was van de stedelijke magistratuur. Deze leden stelden dan ook met de regering vast dat die bestuurstaak tot op heden – en niet slechts datgene wat de regering het vrije initiatiefrecht noemt – formeel voor een wezenlijk deel is toegedeeld aan de raad als hoofd van de gemeente. Eindverantwoordelijkheid en hoofdschap lijken dan ook niet identiek.

- c. Deze leden hadden tenslotte ook nog vragen bij de stelling die steeds wordt herhaald, dat het bestuur feitelijk nu al vrijwel ligt bij het college. Het is hun indruk dat deze waarneming juist is waar het gaat om de bulk van de bestuursbesluiten. Maar de besluiten die er toe doen en de lokale samenleving en ingezetenen betekenend raken worden in ieder geval uit eigen waarneming van deze leden toch nog wel degelijk door de raad genomen: zeker waar de wet hiertoe verplicht, maar ook bij besluiten als de fusie van scholen, het aangaan van stedenbanden, het verstrekken van grote subsidies en leningen, de (niet-)instelling van een tippelzone, de vestiging van een casino, de benoeming in een aantal topfuncties, besluiten tot grootscheepse renovatie, verkoop van bedrijven, stichten van een Kredietbank, verplaatsen voetbalstadion, sluiten zwembad, enz. enz. Zij zouden zich graag van het tegendeel laten overtuigen indien de regering daarvoor empirisch onderzoek kan aanvoeren dat leert dan ook de belangrijke bestuursbesluiten zijn overgedragen aan het college. Hier en daar wekt de regering overigens de indruk een wat ander aspect op het oog te hebben: nl. het feit dat de facto het college beleidsbepalend is. Deze leden deelden die waarneming waar het inderdaad juist lijkt vast te stellen dat raden doorgaans colleges volgen in hun voorstellen. Dat feit is echter algemeen in die zin dat ook elders in de samenleving doorgaans algemene besturen door dagelijkse besturen gedane voorstellen volgen of «overnemen». Maar dat neemt niet weg dat deze algemene besturen wel de vitale bestuursbeslissingen zelf nemen en aldus legitimeren. Terugkerend naar de gemeente stelden deze leden vast dat er ook voordelen zijn verbonden aan het nemen van bestuursbesluiten van gewicht door de raad. Zo vindt de beraadslaging en besluitvorming in het openbaar plaats. De oppositie of raads-minderheid kan er aan deelnemen. Er is de mogelijkheid van commis-

soriale voorbereiding en de mogelijkheid het voorstel via amendementen te wijzigen dan wel de uitvoering daarvan door moties te beïnvloeden. Samengevat zagen deze leden met name aan het transport van zware bestuursbesluiten naar de collegekamer ook nadelen verbonden. Tevens meenden zij dat het argument, dat deze feitelijk al door het college worden uitgevoerd nogal wat nuancering kan gebruiken. Ook hier stelden zij, net als bij de beide vorige kwesties, een nadere visie van de regering op prijs. Tenslotte viel het deze leden op dat de regering in dezen er vanuit gaat dat er

1. bestuursbevoegdheden zijn die berusten op wat de regering noemt medebewindswetten
2. bestuursbevoegdheden die berusten op de Gemeentewet en
3. autonome bestuursbevoegdheden waaronder verstaan wordt bijv. het vrije initiatiefrecht.

Deze laatste bevoegdheden berusten dus volgens de regering niet op de Gemeentewet (bijv. de bestuursopdracht uit art. 108 jo 147 Gemeentewet). Deze bevoegdheden vloeien dan kennelijk rechtstreeks voort uit de Grondwet. Gelet op de stelling van de regering, dat slechts voor deze bevoegdheden in het geval men die wil overplaatsen grondwetswijziging nodig is, lijkt het erop dat ten aanzien van de bestuursbevoegdheden die op de Gemeentewet berusten theoretisch gesproken een algehele overdracht denkbaar is zonder dat de Grondwet hoeft te worden gewijzigd. Is deze stelling naar het inzicht van de regering juist? Dat zou dan betekenen – een vaststelling waaraan deze leden niet toe zijn – dat de gemeentewetgever zolang hij niet rechtstreeks in strijd komt met bepalingen in de Grondwet vrij is bevoegdheden bij de raad vandaan te halen. Immers de bepaling uit art. 125 GW zou niet zien op bestuursbevoegdheden toegekend vanuit de Gemeentewet (waartoe kennelijk de zogeheten autonome bestuursbevoegdheden door de regering niet worden gerekend). Theoretisch gesproken kan de wetgever dan wezenlijke bevoegdheden, zoals die van het benoemen van wethouders, betrokkenheid bij rekening en begroting e.d. zonder grondwetswijziging aan andere organen opdragen. Hoe ziet de regering deze kwesties? Al deze vragen hebben direct of zijdelings verband met de vraag naar de constitutionaliteit van onderdelen van het wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie zeiden dus voor de uiteindelijke beoordeling van het advies van de Raad van State op dit punt de gevraagde nadere toelichting van de regering nodig te hebben.

### **3. De raad**

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

De leden van de CDA-fractie hadden nog enkele vragen over de competentieverdeling tussen raad college en burgemeester zoals deze oprijst uit de artikelen 108/147, waarin opnieuw een opmerkelijke renaissance van het onderscheid autonomie/medebewind mag worden vastgesteld.

Waar thans nog het bestuur (zowel in autonomie als medebewind) in beginsel is opgedragen aan de raad wordt deze opdracht gesplitst en aangescherpt. Het bestuur in autonomie is nu zonder clausulering (zoals «bij de wet of door de raad krachtens de wet») aan de raad opgedragen. Is de vaststelling van deze leden juist dat nu de Gemeentewet materieel richtinggevend is aantasting van die autonome bestuursbevoegdheden door de bijzondere wetgever uitzonderlijk moet zijn. Of is het zelfs zo dat nu deze autonomie volgens de regering rechtstreeks uit de Grondwet voortvloeit de wetgever hier steeds «af moet blijven».

In de voorgestelde redactie wordt bij bestuur in medebewind dit bestuur (art. 147, derde lid) in beginsel aan het college toegekend tenzij bij of

krachtens de wet deze aan raad of burgemeester worden toegekend. Betekent dit dat de wet de keuze raad of college in dezen kan overlaten aan Kroon of minister (of provinciaal bestuur)?

Positief aan dit wetsvoorstel achtten de leden van de fractie van **Groen-Links** is dat op een aantal punten de positie van de gemeenteraad wordt versterkt. Het meest opvallend hieraan is overigens dat in veel gemeenten deze voorstellen al in de praktijk worden gebracht: vragenrecht, recht van interpellatie, recht van enquête, recht op ambtelijke ondersteuning, financiële controle-instrumenten (zoals een lokale rekenkamer). Het zijn instrumenten die vanaf de revitalisering van de gemeentepolitiek begin jaren '70 steevast zijn bepleit en afhankelijk van de daadkracht van de betreffende gemeenteraad ook zijn ingevoerd. Maar het werd inderdaad eens hoog tijd dat deze bevoegdheden wettelijk vastgelegd worden, zodat het niet meer van de luimen van (de meerderheid) van de gemeenteraad afhangt of dergelijke mogelijkheden, zoals nu het geval is, in het reglement van orde terecht komen.

Dat geldt ook voor de rechten van initiatief en amendement, dat terecht wordt toegekend aan individuele leden.

Deze leden merkten op dat in het advies van de Raad van State wordt gesteld, dat met de Wet dualisering gemeentebestuur een uitholling van de Grondwet dreigt, daar waar de Grondwet stelt (art. 125) dat aan het hoofd van de gemeente de raad staat. De overdracht van bestuursbevoegdheden van de direct gekozen raad naar het college van B&W is debet aan die uitholling en de democratische legitimatie komt ook in gevaar omdat die collegeleden niet rechtstreeks worden gekozen. In zijn reactie pareert de minister die kritiek redelijk, al wordt erkend dat de bestuurlijke rol van de raad in het wetsvoorstel wordt beperkt. Hoe verhoudt deze mening zich met de opvatting in het kabinetsstandpunt Dualisme en lokale democratie, waarin wordt gesteld (blz. 15) dat «het in de huidige complexe samenleving effectief noch doelmatig is dat het vertegenwoordigende orgaan – de raad – formeel het bestuur van de gemeente vormt, en dit tevens controleert en normeert» waarna een betoog volgt over de scheiding tussen bestuur (bij B&W) en normering en controle (bij de raad). Duidt dit toch niet op een duidelijke opvatting bij de regering, dat het bestuur niet bij de raad thuis hoort en dat het de bedoeling is van de regering om niet alleen de bestuurlijke rol van de raad te beperken, waar sprake van is in de kabinetsreactie op het advies van de Raad van State, maar deze geheel weg te halen bij de raad, zoals blijkt uit het kabinetsstandpunt inzake het rapport-Elzinga? Is de regering nog steeds van mening, zoals verwoord in het kabinetsstandpunt (blz. 15 onderaan), dat «*alle bestuursbevoegdheden die nu in de Gemeentewet en medebewindswetten aan de raad of het gemeentebestuur zijn toebedeeld, worden toebedeeld aan het college*»?

Is de regering niet met deze leden van mening dat het stellen van normen, het vaststellen van kaders, verordeningen en gemeentebegroting, het vaststellen van een bestemmingsplan enz. alle bevoegdheden van de raad zijn, die ook na aanvaarding van dit wetsvoorstel in handen van de raad blijven, waarvoor bestuurlijke kwaliteiten en bestuurlijke slagkracht van de raad noodzakelijke voorwaarden zijn?

En zijn de kwaliteiten die de minister in de reactie op het advies van de Raad van State toedicht aan het duale raadslid (kritisch, zelfstandig, creatief) ook niet van toepassing op bestuurders?

Hoe de positie van de raad versterkt kan worden door hem de bestuursbevoegdheden af te nemen was de leden van de fractie van GroenLinks een raadsel. Het zal ook niet bijdragen aan de gewenste transparantie van de gemeentelijke politiek, want het aardige van de huidige gang van zaken is dat gemeenteraads- en commissievergaderingen in de openbaarheid

plaatsvinden. Hierbij is, zeker bij commissievergaderingen, inspraak van de bevolking vaak mogelijk. Discussies en besluiten worden in de openbaarheid gevoerd en genomen. Eenieder die thuis is in lokale politiek kent het «feest van de democratie» dat plaats vindt als er een omstreden besluit genomen moet worden. Bewoners bestoken gemeenteraadsleden, bij commissie- en raadsvergaderingen zijn volle tribunes met spandoeken, handtekeningenlijsten, kindertekeningen enzovoorts. Er is een eenheid van tijd en plaats waar het gaat om discussie en besluitvorming en dat alles in de volstrekte openbaarheid, waarin gemeenteraadsleden metterdaad en onmiddellijk via hun inbreng en standpuntbepaling verantwoording af leggen.

Hoe schril steekt hier de door het kabinet voorgestane situatie af, waarin het college van B. en W. in een besloten vergadering, op grond van geheime stukken, besluiten neemt waar later verantwoording over moet worden afgelegd aan de gemeenteraad. Het besluit is dan al genomen, van transparantie is geen sprake en de discussie over de verantwoording speelt zich af tussen raad en college, waarbij de bevolking de backbencher is.

Waarom is niet overwogen om met het overhevelen van bestuursbevoegdheden naar het college ook wettelijke voorzieningen te treffen die er toe moeten bijdragen dat het college transparanter opereert, bijv. door de verplichting van openbare B&W-vergaderingen dan wel het recht van raadsleden om B&W-vergaderingen bij te wonen, openbaarheid van B&W- stukken of – op zijn minst – openbare besluitenlijsten?

Op verschillende momenten en plekken is kritiek op de overdracht van bestuursbevoegdheden van raad naar college gepareerd met een verwijzing naar het vertrouwensprincipe: als de raad het beleid van een wethouder of het college niet steunt kan het vertrouwen worden opgezegd. Maar is dit wel een terechte vergelijking? Bij het uitoefenen van bestuursbevoegdheden door de raad gebeurt dit in alle openbaarheid (zie boven) en kan een wethouder zonder al te veel gezichtsverlies een afwijkende mening van de raad volgen: de raad is immers bevoegd en is het hoogste orgaan. In de nieuwe situatie ontstaat er echter onmiddellijk een prestigestrijd tussen raad en college als de raad van mening is dat het college een bevoegdheid niet goed heeft gebruikt. Vanuit gesloten stellingen wordt het debat gevoerd, waarbij gezichtsverlies van het college een dominante rol speelt en het opzeggen van vertrouwen slechts sporadisch zal worden gehanteerd. Bovendien ontbreekt bij de val van een college de mogelijkheid om nieuwe verkiezingen uit te schrijven, zodat het perspectief van het opzeggen van vertrouwen beperkt is. Is de minister niet met deze leden van mening dat het vertrouwensprincipe niet echt het gat kan vullen dat het overhevelen van bestuursbevoegdheden slaat in het repertoire van de raad?

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

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA** merkten op dat al 150 jaar tegen het besluit van de raad iemand (niet) toe te laten tot de raad een administratiefrechtelijk beroep bestaat, eertijds in de vorm van administratief beroep. Na amendering vanuit de Tweede Kamer is de eerste bijeenkomst van de nieuwe raad vlak bij de verkiezingsdatum gebracht. Hierdoor vervalt, zoals ook de Kiesraad in een spontaan advies betoogt, deze bescherming. Wat rest is een beroep op de civiele rechter die zeker in het geval het tot een bodemprocedure komt langdurige onzekerheid brengt over de legitimiteit van het raadslidmaatschap van betrokkenen en diens gevolge van de legitimiteit van raadsbesluiten onder omstandigheden. Hoe reageert de regering op de reactie van de Kiesraad die uit verontrusting, die deze leden delen, is geboren?

De leden van de VVD-fractie hadden kennis genomen van het (spontane) advies van de Kiesraad aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake de verkorting van de termijn tussen de stemming en de eerste samenkomst van de nieuwe gemeenteraad tot acht dagen en de afschaffing van het beroep op de bestuursrechter tegen beslissingen van gemeenteraden inzake de toelating van nieuwe leden. Deze leden zouden een uitgebreide reactie van de regering op het advies zeer op prijs stellen. De leden zouden daarbij van de regering willen vernemen of met het instandhouden van het beroep op de bestuursrechter wel een perfecte uitslag van de verkiezingen is gegarandeerd. Immers, in die gevallen, waarin wel een fout is gemaakt, maar geen beroep is ingesteld, blijft de foute beslissing toch «gewoon» in stand? De Kiesraad meldt dat in 1998 in twee gevallen het beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geleid tot een vernietiging van de beslissing om leden toe te laten als raadslid. Rechtvaardigt, zo vroegen deze leden na lezing van het advies, een foutenmarge van 2 op de 10 156 raadsleden in 1998 dat alle toelatingen dan weken moeten wachten en gemeenteraden niet kunnen worden geïnstalleerd?

De leden van de **GroenLinks**-fractie vroegen eveneens hoe de minister het (ongevraagde) advies van de Kiesraad d.d. 26 oktober 2001 beoordeelt inzake het amendement van de Tweede Kamer om de termijn tussen de verkiezingen en de installatie van de raad in te korten tot 8 dagen en het beroep tegen de beslissing tot toelating af te schaffen.

### *3.3 Versterking van de verordenende bevoegdheid*

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA** merkten op dat in dit wetsvoorstel een versterking wordt beoogd van de verordenende bevoegdheid van de raad door de toekenning van het recht van amendement en initiatief. Het gaat daarbij, zo merkten deze leden op, eigenlijk om een versterking van de positie van individuele raadsleden. De raad heeft het recht van amendement al, nu dit, zoals ook de regering opmerkt, gegeven is met de verordenende bevoegdheid. Het recht van initiatief kan geen recht van de raad zijn zoals het dat is voor de Staten-Generaal, c.q. de Tweede Kamer; ten opzichte van wie zou dit recht immers bestaan? Zeker niet ten aanzien van het college dat geen deel meer uitmaakt van de raad en wethouders dus ook niet langer verordeningen mee vaststellen.

Het wetsvoorstel garandeert het individuele raadslid in art. 147a indiening en behandeling van een voorstel tot vaststelling van een verordening. Is daarbij bepalend dat het raadslid zijn voorstel als concept-verordening benoemt of kan de voorzitter zelfstandig toetsen of de vlag hier de lading dekt? Dit laatste impliceert een meer materieel verordeningsbegrip. Aan welke voorwaarden moet naar de opvatting van de regering een initiatief-verordeningsvoorstel voldoen om te worden aangemerkt als een initiatief bedoeld in art. 147A.

Kan de voorzitter of de raad ondanks het gestelde in art. 147b een voorstel tot wijziging van een ontwerp-verordening of ontwerp-beslissing weigeren te laten behandelen omdat de strekking daarvan tegengesteld zou zijn aan die van het voorstel. Ontoelaatbaar verklaren is tot nu toe immers een mogelijkheid die «slechts» wordt geboden door het reglement van orde van een bepaalde raad.

### *3.4 Het recht van onderzoek van de raad*

De leden van de fractie van het **CDA** beschouwden de invoering van een beperkt onderzoeksrecht voor de raad als voorgesteld als een kans de controlerende functie van de raad te versterken. Desondanks leven bij hen nog wel vragen. Deze komen deels voort uit de analogie die, zij het zeker

afgezwakt, dit voorstel trekt met het enquêterecht op nationaal niveau, zoals dat is toegekend in de Grondwet en uitgewerkt in de Wet op de Parlementaire Enquête.

Het gemeentelijk recht van onderzoek lijkt vooral betrekking te hebben op het collegebeleid. Het landelijk enquêterecht heeft zeker historisch een andere inslag waar tot in de jaren tachtig van de 20e eeuw de nadruk lag op zogeheten wetgevingsenquêtes. Ministers kunnen nog niet zo lang onder ede worden gehoord en de typisch politieke enquête wordt vaak met enige wantrouwen bekeken.

Bij het lokale onderzoek zal het – zo viel deze leden op – nu juist vooral gaan om informatieverwerving vooral van (ex-)collegeleden, die daarbij onder ede kunnen worden gehoord. Enquêtes dus met een sterk politieke lading. Deze leden waren van opvatting dat deze wijze van informatieverwerving niet de suggestie moet wekken dat er twee vormen van informatieverwerving zijn die naast elkaar kunnen worden aangewend. Collegeleden moeten toch reeds op grond van art. 169 en 180 Gemeentewet (burgemeester) gevraagde informatie verschaffen. De kwaliteit daarvan wordt niet verhoogd door deze onder ede te vragen. Zou naar de opvatting van de regering bij de toetsing van bezwaarschriften tegen besluiten in het kader van een onderzoek ook een toets behoren plaats te vinden, of de gevraagde informatie niet «op de gewone wijze had kunnen worden gevraagd» en gegeven? Zulks is vooral relevant ten aanzien van onderzoek ten aanzien van zittende collegeleden.

Deze leden zeiden verder nog de volgende vragen te hebben.

Levert het niet voldoen aan de vordering van de enquêtecommissie een strafbaar feit op en zo ja, welk?

Moet uit artikel 155c, lid 4 worden afgeleid dat het niet is toegestaan dat de enquêtecommissie van sommige getuigen wel en van andere niet de eed vergt?

Kan het object van het onderzoeksrecht ook betrekking hebben op de opstelling die burgemeester of wethouders handelend zonder last hebben ingenomen in organen van publiekrechtelijke samenwerking of in privaatrechtelijke rechtspersonen.

Kan het object ook het beleid van een orgaan van een deelgemeente bevatten? Moet het bestuur in deelgemeenten anders gezegd in beginsel worden begrepen als een onderdeel van het in art. 155a eerste lid bedoelde bestuur?

Kan in een kleine gemeente de raad als geheel zich constitueren tot onderzoekscommissie? In hoeverre kunnen collegeleden of anderen die worden ondervraagd over de relatie tussen hun ambtsuitoefening en het beroep of bedrijf waarin zij werkzaam zijn of waren, zich beroepen op het bepaalde in art. 155e?

Bescheiden van de EU en het Rijk worden afgeschermd tegen vorderingen van de gemeentelijke onderzoekscommissie via het toestemmingsvereiste van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Er is geen vergelijkbare regeling getroffen voor provinciale bescheiden. Moet de provincie gevraagde bescheiden die verband houden met het onderzoeksdoel dus in beginsel steeds leveren?

Moet, nu de raadsgriffie(r) verplicht is gesteld via amendering, de ambtelijke bijstand bedoeld in art. 155a lid 8 geleverd worden door de griffie(r)?

Kan deze in verband met de piekbelasting die het gevolg is van de enquête een beroep doen op het reguliere ambtelijke apparaat? De meest in aanmerking komende ambtenaren zijn zeker in kleinere gemeenten vaak tevens potentiële getuigen en/of deskundigen voor de commissie.

Kan dit samengaan? Zijn (ex-)bestuurders en (ex-)ambtenaren van gemeenten die door herindeling zijn verdwenen gehouden aan enquêtes van de nieuwe gemeenten mee te werken?

Heeft de thans voorgestelde regeling van het onderzoeksrecht terugwerkende kracht in die zin dat mensen die bij de afkondiging in het Staatsblad

niet meer ambtsdrager of ambtenaar waren van de gemeente toch gehouden zijn aan de vorderingen van de enquêtecommissie te voldoen? Hoe wordt bepaald of de onevenredige schade bedoeld in art. 155e eerste lid optreedt?

Art. 155e lid 2 bepaalt dat inzage afschrift of kennisneming anderszins van bescheiden of gedeelten daarvan geweigerd kan worden indien daartoe een plicht tot geheimhouding zich uitstrekt. Geldt dit ten opzichte van iedere legitiem opgelegde geheimhouding?

Dient het begrip «bescheiden» in de voorgestelde bepalingen analoog te worden geïnterpreteerd aan het begrip bescheiden in de Wet Parlementaire Enquête?

In hoeverre stelt de vertrouwelijkheid van collegeberaad grenzen aan de verplichting tot antwoorden daaromtrent van collegeleden?

Houdt de eis dat de commissie evenwichtig moet zijn samengesteld in dat de in de raad vertegenwoordigde groeperingen in de commissie vertegenwoordigd moeten zijn?

Is het naar de opvatting van de regering verenigbaar met ons grondrechtenregiem indien via subsidie- of vergunningvoorwaarden of via clausules in overeenkomsten derden, natuurlijke of rechtspersonen, worden verplicht tot medewerking aan eventuele toekomstige gemeentelijke enquêtes?

Geldt de immuniteitsregel ex art. 155a lid 4 (overeenkomstig art. 22) alleen voor de leden van de onderzoekscommissie of ook voor degenen die worden gehoord?

Deze vraag lijkt in het bijzonder van belang voor zittende collegeleden, omdat voor hen de vraag relevant is of zij geen immuniteit bezitten op grond van art. 22 Gemeentewet.

Anders gezegd, is beraadslaging als bedoeld in art. 155a lid 4 dezelfde als de beraadslaging bedoeld in art. 22? Moet hier de analogie met de landelijke situatie worden getrokken waarbij «gehoord worden» niet valt onder beraadslaging?

Is art. 155a lid 7 niet deels overbodig nu art. 84 lid 4 geldt, ervan uitgaande dat een enquêtecommissie als een art. 84 commissie moet worden beschouwd?

Hoe verhoudt zich het bepaalde in art. 155c lid 6 waar sprake is van geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering besprokene en de daar genoemde gewichtige redenen tot het toepasselijk verklaarde art. 86 eerste lid dat eveneens over geheimhouding handelt, maar daarbij verwijst naar de belangen genoemd in art. 10 WOB?

Art. 155b lid 2 stelt dat in bepaalde gevallen toestemming nodig is van de minister om aan de vordering tot inzage in stukken te voldoen. Geldt dit toestemmingsvereiste ook voor het doen van mondelinge mededelingen als getuige of deskundige nu de plicht tot getuigen wel maar het toestemmingsvereiste niet voorkomt in art. 155c lid 3.

Art. 155c lid 8 spreekt van verklaringen voor de commissie afgelegd of op haar vordering. In de Gemeentewet vonden de leden van de CDA-fractie geen regeling waar verklaringen op vordering van de commissie worden afgelegd. Waaraan moeten zij denken?

De leden, behorende tot de fractie van **GroenLinks** vroegen of het ook mogelijk is dat de gemeenteraad een deelraad de bevoegdheid geeft een onderzoek, conform artikel 155, in te stellen naar het door het dagelijks bestuur of de voorzitter van die deelraad gevoerde bestuur.

### *3.5 Versterking van de financiële functie*

De leden van de fractie van de **PvdA** constateerden dat de rol van de accountant in het voorliggende wetsvoorstel een wijziging ondergaat, zowel met betrekking tot het opdrachtgeverschap als de formulering van de taken. De raad en niet het college van b en w zal gaan dienen als



opdrachtgever van de accountant en zal in dat verband de accountant aanwijzen en bij verordening regels moeten vaststellen voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie (art. 213 lid 1 eerste zin). In de 2e zin van artikel 213 lid 1 staat «de verordening dient te waarborgen dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst». Daarbij krijgt het begrip rechtmatigheid via een algemene maatregel van bestuur een nieuwe invulling. Omdat het van belang is dat de wetgever duidelijk is over haar bedoelingen en daartoe de juiste instrumenten inzet opdat geen verkeerde verwachtingen gaan ontstaan, stelden de leden van de fractie van de PvdA bij de behandeling van het wetsvoorstel en vooruitlopend op het verschijnen van de algemene maatregel van bestuur de volgende vragen. Is het waar dat het begrip rechtmatigheid in de wijziging van de wet vermeld staat omdat er zich in de praktijk van provincies en gemeenten situaties voorgedaan hebben, die – om het voorzichtig uit te drukken – de schijn hadden van onrechtmatig handelen en waar bij de discussies regelmatig de vraag naar voren kwam waarom die mogelijke onrechtmatigheid niet door de accountant gesignaleerd was? Mocht dat zo zijn, wordt door deze wetswijziging niet ten onrechte de verwachting gewekt dat het niet tijdig signaleren van financiële onrechtmatigheden door een accountantscontrole afdoende bestreden kan worden? Houdt de rechtmatigheidscontrole in dat onderzoek wordt gedaan naar het functioneren van het interne systeem van rechtmatigheidstoetsing (beheersing) en of de in dat kader (intern) gesignaleerde overtredingen/onregelmatigheden adequaat in de (gemeentelijke) verslaggeving (jaarrekening/-verslag) worden opgenomen of stelt de accountant naast de beoordeling van het interne systeem zelfstandig vast dat gehandeld is conform de toepasselijke wet- en regelgeving en rapporteert hij daar zelfstandig over? De mogelijke financiële gevolgen van een onzorgvuldig (onrechtmatig?) beheer, zoals een gedoogbeleid of wachtlijsten, worden vaak pas achteraf – soms helaas via een calamiteit – zichtbaar. Moeten dergelijke potentiële – soms op individueel niveau zelfs onwaarschijnlijke – financiële risico's eveneens in de accountantscontrole worden betrokken? Is het mogelijk om het begrip rechtmatigheid, vooruitlopend op de algemene maatregel van bestuur, nader te definiëren? Ongedefinieerd kan de indruk gewekt worden dat het begrip rechtmatigheid betrekking heeft op alle wet- en regelgeving, lokaal, nationaal en niet te vergeten op internationale verdragen en de Europese richtlijnen, voor zover van toepassing. Alleen al de relatie met Europese richtlijnen is een zo omvattende taak dat het de vraag is of de verwachting gerechtvaardigd is dat de accountants daartoe in staat zijn? Zou het een oplossing kunnen zijn om in de algemene maatregel van bestuur, in overleg met de beroepsgroep, een limitatieve opsomming te geven van de wet- en regelgeving, waar de beoordeling van rechtmatigheid door de accountant betrekking op zal hebben? Voorts bevat wet- en regelgeving een veelheid van mogelijk te toetsen (uitvoerings)aspecten. 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? Is het juist 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 en wat betekent dat dan 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 en door de opdrachtgever zelf betaald moeten worden? In artikel 213 lid 4.a wordt gesproken over een getrouwe en rechtmatige verantwoording. Zou er geen onderscheid gemaakt moeten

worden tussen het geven van een verklaring dat de rekening een getrouw beeld geeft en bevindingen (oordeel) over de rechtmatigheid? De jaarrekening kan immers, bijvoorbeeld via het verantwoorden van een (verwachte) boete, het treffen van een voorziening of het opnemen van een terugbetalingsverplichting, een getrouw beeld van de financiële 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 financiële verantwoording en een afkeurend oordeel inzake het adequaat verantwoorde maar onrechtmatige uitgeoefende financiële beheer? Het is toch de taak en verantwoordelijkheid van het toezichthoudende orgaan om op basis van een getrouwe verantwoording, inclusief het daarin adequaat verwoorde – 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 dat het geval is, wat zijn de consequenties voor de accountant wanneer het van een afkeurend accountantsoordeel voorziene (formeel) onrechtmatige beheer alsnog achteraf door het toezichthoudende orgaan (materieel) wordt goedgekeurd? De leden van de fractie van de PvdA vroegen de minister om een antwoord op al deze vragen.

### *3.6 Gedragscodes*

De raad stelt op grond van art. 41c lid 2 een gedragscode vast voor de wethouders, zo stelden de leden van de **CDA**-fractie vast. Soms is er ook sprake in de memorie van toelichting van een gedragscode voor de leden van het college (bijv. 27 751, nr. 3 blz. 32). Geldt deze gedragscode zoals men moet opmaken uit de bewoordingen van artikel 41c lid 2 niet voor de burgemeester (voor hem geldt slechts art. 69 code) of is dat zoals de toelichting suggereert dan toch wel het geval?

Deze gedragscodes kunnen kennelijk van gemeente tot gemeente van inhoud verschillen. Had hier zoals ook door de Staatscommissie is voorgesteld niet meer uniformiteit moeten worden voorgeschreven? Enerzijds omdat integriteit van ambtsdragers een nationaal belang is anderzijds opdat voor de buitenwereld meer inzicht bestaat welk gedrag men van een ambtsdrager mag verwachten.

Dient de gedragscode te zijn vastgesteld voordat de wethouders zijn benoemd zodat deze de inhoud daarvan kunnen laten meewegen bij hun beslissing het ambt te aanvaarden? Dient de gedragscode per raadsperiode te worden vastgesteld? In hoeverre kan een gedragscode die de raad voor zich zelf vaststelt gelden voor individuele volksvertegenwoordigers die een andere opvatting hebben over onderdelen van de gedragscode reden waarom zij wellicht tegen de vaststelling daarvan hebben gestemd? Worden zo niet te veel meerderheidsopvattingen van raadsleden bindend voor collega's die een principiële andere opvatting ter zake bezitten?

### *3.7 De indemniteitsprocedure*

De leden van de **CDA**-fractie waren niet overtuigd van de wenselijkheid op lokaal niveau een verschijnsel in te voeren dat ook op landelijk niveau buiten Nederland niet voorkomt. Landelijk lijkt de procedure, ooit ontstaan uit een probleem dat Thorbecke als minister ervoer, nog wel enige zin te hebben door de (dwingende) rol van de Algemene Rekenkamer. Lokaal veel minder. De raad stelt de rekening vast maar ook velt deze het oordeel of er een indemniteitsbesluit moet komen. Ook verder rammelt de analogie zoals onder andere in het Nederlands Juristenblad (NJB 2001 (blz. 1080–1081) door Broeksteeg en Warmelink is betoogd: een artikel dat

in het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer ter sprake werd gebracht. In de nota naar aanleiding van het verslag (27 751, nr. 6 blz. 41) verklaart de regering dat het weliswaar juist is dat handelen in strijd met hogere regelgeving niet door de raad via een indemniteitsbesluit ongedaan kan worden gemaakt, maar dat de regering toch aan de analogie wil vasthouden. De regering verklaart op blz. 42 van die nota dat bedragen die via een indemniteitsprocedure goedgekeurd dienen te worden «tijdelijk buiten haken worden geplaatst». Wat bedoelt de regering met deze uitdrukking?

Indien de raad het indemniteitsvoorstel niet of niet naar behoren vaststelt stuurt het college dit naar gedeputeerde staten ter vaststelling. Welke is de situatie indien de raad het indemniteitsvoorstel verwerpt? Zijn de collegeleden 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 bij deze uitleg dan niet door het college via een indemniteitsvoorstel in een dwangpositie geplaatst? Wat is de situatie overigens in het geval dat het college niet van mening is dat een uitgave onrechtmatig is? Moet het college dan toch een concept-raadsbesluit opstellen? Of kan de raad dan zelf zo een besluit voorbereiden en nemen? Indien de raad een initiatief-indemniteitsvoorstel bijv. van de oppositie verwerpt levert dat dan een situatie op waarbij moet worden vastgesteld dat de raad het besluit «niet of niet naar behoren» heeft vastgesteld? Welke situatie ontstaat dan indien gedeputeerden staten het vervolgens met die meerderheid in de raad eens is?

Deze leden zien wellicht te veel complicaties maar blijven voorlopig van mening dat het gemeenterecht niet hoeft te worden belast met dit «Fremdkörper». Wellicht ware het beter geweest simpelweg de persoonlijke aansprakelijkheid van collegeleden te schrappen nu voor de regering aan dit instituut kennelijk «onverkwikkelijke» kanten kleven.

### *3.8 Kaderstelling*

Artikel 148 van de huidige Gemeentewet is bij de jongste algemene herziening van deze wet in wat andere bewoordingen dan in de huidige redactie geïntroduceerd, zo stelden de leden van de CDA-fractie vast. Het instrument van deze beleidsregels zou het bestuur zoals dat wordt gevoerd door het college en in mindere mate de burgemeester kunnen inkaderen.

Het instrument is nauwelijks gehanteerd en het gaat om een curieus (in de woorden van de regering) fenomeen.

Deze leden betreurden deze opstelling nu «artikel 148 beleidsregels» juist in gedualiseerde verhoudingen een goed instrument zouden kunnen blijken te zijn om de in dit voorstel zo sterk benadrukte kaderstellende functie van de raad vorm te geven. Nu zal in de nieuwe verhoudingen die inderdaad volgens deze leden een accentuering van die kaderstelling meebrengt die kaderstelling via verordeningen of politieke beïnvloeding moeten plaatsvinden. In het eerste geval kan dit snel leiden tot te gedetailleerde inflexibele verordeningen. In het tweede geval gaat het om instrumenten als bijvoorbeeld de motie die geen of nauwelijks juridische status bezitten. Deze laatste kunnen uiteindelijk slechts politiek gesanctioneerd worden door het opzeggen van vertrouwen; in veruit de meeste gevallen een veel te zwaar middel. Deze leden meenden dat door het schrappen van art. 148 een mooie tussenweg wordt afgesloten.

Tenslotte hadden deze leden de vraag of de regering van opvatting is dat in notities, bijvoorbeeld over het handhavingsbeleid ook richtlijnen of beleidsregels kunnen worden opgenomen die dezelfde statuus en gelding bezitten als die bedoeld in art. 148 van de huidige tekst van de Gemeentewet, in het geval de raad deze notities vaststelt.

### 3.9 Diverse artikelen

#### Artikel 33, lid 2

Bekend is, aldus de leden van de fractie van **GroenLinks**, 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 ondersteuning. Wat is de opvatting van de minister hierover?

#### Artikel 35 lid 2

Moeten de activiteiten die met dit artikel, dat dankzij een amendement van de Tweede Kamer in de wet terecht is gekomen, worden beoogd, geacht worden in dezelfde periode plaats te vinden als in die welke in de weggeamendeerde tekst was opgenomen? Zo ja, leidt dit er dus toe dat de burgemeester vlak voor de betreffende raadsvergadering wordt geïnformeerd en dat hij tijdens de raadsvergadering, voorafgaand aan de benoeming van de wethouders, in de gelegenheid wordt gesteld zijn opvattingen over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen kenbaar te maken? Betekent het onderscheid dat in de tekst wordt gemaakt tussen «uitkomsten van de collegeonderhandelingen» (dat is inclusief de portefeuilverdeling en de te benoemen wethouders) en «voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma» dat de burgemeester niet wordt geacht zich uit te spreken over het collegeprogramma en de kandidaat-wethouders, zo vroegen dezelfde leden.

#### Artikel 147 a en b

Waarom is er niet voor gekozen 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 zogenaamde drempelsteun niet nodig is? Met de formulering «elk lid van de raad kan» is dat niet duidelijk genoeg. Dat kan nu ook, maar om het ook daadwerkelijk behandeld te krijgen zijn vaak meerdere handtekeningen nodig, aldus wederom deze leden.

#### Artikel 155 lid 1

Betekent dit artikel, zo vroegen de leden van de fractie van GroenLinks, dat deze mondelinge vragen in een raadsvergadering gesteld moeten kunnen worden over onderwerpen die niet geagendeerd staan en dat iedere gemeenteraad dus verplicht is een dergelijke bepaling in zijn reglement op te nemen?

## 4. Het college van burgemeester en wethouders

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

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA** merkten op dat zij bij de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstel 25 444 (wijziging aanstellingsprocedure Commissaris van de Koning en van de burgemeester) hadden gewezen op de rigide verbanning van de wethouders – zeker in gedualiseerde verhoudingen – uit het aanstellingstraject van de burgemeester. De profielschets wordt door de raad gemaakt. De vertrouwenscommissie bestaat slechts uit raadsleden. Deze bezitten een geheimhoudingsplicht die ook ten opzichte van wethouders geldt. De ambtelijke begeleiding zal, naar deze leden aannamen, plaatsvinden vanuit de griffie. De aanbeveling wordt door de raad vastgesteld. Toch leerden ook recente gebeurtenissen rond de ontslagname van de burgemeester van Leeuwarden dat de

«ligging» van de burgemeester in het college en de onderlinge verhoudingen aldaar vrij beslissend zijn voor het succes van een burgemeestersbenoeming. Hebben deze gebeurtenissen verandering gebracht in de opvatting van de regering, dat er bij de voorbereiding van de benoeming van een burgemeester formeel geen enkele plaats is voor de wethouders ook al wordt deze burgemeester ook «hun» voorzitter?

Welke is de positie van een wethouder die bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen tot raadslid is gekozen en na tussentijdse beëindiging van het wethouderschap terug wil keren in de raad naar Nederlands kiesrecht? Moet het dualistisch perspectief zoals dat bijvoorbeeld is doorgetrokken naar het commissiestelsel, waaronder de deelgemeente, ook bovenlokaal worden toegepast. Hierdoor zouden raden geen wethouders kunnen benoemen in algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen al dan niet met openbaar lichaam.

Wat indien die gemeenschappelijke regelingen algemene besturen kennen die verordenende maar ook bestuurlijke taken bezitten.

De leden van de fracties van de **SGP** en de **CU** vroegen waarop de regering haar verwachting baseert dat de functie van wethouder voldoende aantrekkingskracht zal blijven uitoefenen.

#### *4.2 Ontvlechting van het raadlidmaatschap en het wethouderschap*

De leden van de CDA-fractie merkten op dat in dit wetsvoorstel de benoeming van wethouders van buiten de raad mogelijk wordt gemaakt. De bedoeling is vooral het recruiteringsbereik te verruimen. Mensen die wel het wethouderschap ambiëren of zich daarvoor beschikbaar willen stellen, maar geen risico willen lopen in de raad te blijven hangen bij een onverhoopt uitblijven van die benoeming, zouden zo over de streep kunnen worden getrokken. De regering weerlegt de kritiek op de formeel-democratische legitimatie van dergelijke dagelijkse bestuurders met een drietal argumenten. In het thans vigerende stelsel is het ook tijdens de campagne niet duidelijk welke raadsleden tot wethouder worden benoemd. Partijen kunnen de kiezers tijdens de campagne al wijzen op hun troeven van buiten. Tenslotte hebben aldus de regering deze wethouders toch het vertrouwen nodig van de raad.

Waar deze leden het op dit laatste punt uiteraard met de regering eens waren overtuigden de beide daaraan voorafgaande argumenten hen vooralsnog niet.

Het leek hen wel degelijk zo dat het in veruit de meeste gemeenten wel duidelijk is welke van de raadsleden wethouderskandidaten zijn. In het merendeel van de gevallen is het – even daargelaten of dat een gelukkige praktijk is – zo dat de lijsttrekkers van de collegepartijen tot wethouder worden benoemd. Op hen is doorgaans (ook vanwege dit verschijnsel verklaarbaar) de absolute meerderheid van de uitgebrachte stemmen verenigd terwijl ook de andere wethouders meestal hoog op die lijsten voorkwamen. In vele gevallen hebben de nieuw te benoemen wethouders al een periode als raadslid en vaak ook als wethouder achter de rug waardoor zij voor de politiek geïnteresseerde ingezetenen naamsbekendheid bezitten.

Het schermen met bekende persoonlijkheden bijvoorbeeld uit de nationale politiek, het bedrijfsleven, of de lokale samenleving als potentiële wethouder in een verkiezing van leden van de gemeenteraad is ook niet probleemloos. Vanuit de logica van het dualisme is het dan toch ook op lokaal niveau onwenselijk om de verkiezing van de volksvertegenwoordiging die zich moet gaan bezighouden met de controle van het andere orgaan, het college, te hypothekeren met deelcampagnes rond personen – zelf geen campagne voerend – die in het andere orgaan moeten worden benoemd. Het is toch ook landelijk niet zo dat bij de verkiezing van de

Tweede Kamer daarbij tevens campagne wordt gevoerd met en voor ministerskandidaten die niet op die lijst voorkomen?

Deze leden wilden verder nog het volgende vragen.

Wethouders van buiten kunnen ook worden aangetrokken vanuit het lokale ambtelijke apparaat. Hierin schuilt veel expertise en het kan aantrekkelijk zijn voor een fractie om bijvoorbeeld partijgenoot-directeur openbare werken voor te dragen voor benoeming. Heeft deze wethouder/oud ambtenaar een recht op terugkeer in het ambtelijk apparaat nadat hij zijn wethouderschap vrijwillig of onvrijwillig (verlies van vertrouwen) heeft beëindigd. Indien dat naar huidige recht de situatie zou zijn acht de regering dan anders dan deze leden bestendinging van die situatie gewenst?

Art. 36a lid 2 van het wetsvoorstel bepaalt dat de raad ten hoogste een jaar ontheffing kan verlenen aan de eis van het ingezetenschap. Hoewel het duidelijk gelet op het debat in de Tweede Kamer de bedoeling lijkt deze ontheffing desnoods toe te staan voor een periode na de benoeming, lijken de bewoordingen van de bepaling ook toe te laten dat ook «tijdens de rit» vanwege bijzondere omstandigheden hij zo een ontheffing (mits niet langer dan een jaar) kan verlenen. Kan zo een ontheffing overigens ook worden verleend aan een wethouder die als raadslid is gekozen bij de laatste verkiezingen? Wat is hier de juiste uitleg naar de opvatting van de regering?

De leden van de fractie van de **PvdA** merkten op dat in gedualiseerde verhoudingen het profiel van de wethouder verandert. Wethouders moeten in een monistisch stelsel ware politieke duizendpoten zijn: ze moeten besturen, de ambtelijke wereld kennen, contacten hebben in de samenleving, hun fractie aanvoeren. Wie dat goed kan, heeft meer in zijn mars. Het wethouderschap is dan ook de leerschool van het openbaar bestuur. Veel bestuurlijk talent is ooit als wethouder begonnen (zoals veel topvoetballers zijn begonnen in de eerste divisie). De leden van de PvdA-fractie vroegen de minister of deze bijzondere en voor het openbaar bestuur zo belangrijke carrièreweg zal komen te verdwijnen of dat het ook onder gedualiseerde verhoudingen zo zal zijn dat het wethouderschap deze belangrijke combinatie van eigenschappen zal bundelen. Zij wilden ook weten hoe de rechtspositie van wethouders-nieuwe-stijl zal zijn. Klopt de stelling van Hennekens in het Nederlands Juristenblad 2000: 587 dat de wethouder rechtspositioneel ambtenaar wordt in de zin van de Ambtenarenwet? En als dit zo is, betekent dit dan materieel dat het wethoudersambt zich van besturende volksvertegenwoordiger tot dat van een soort superambtenaar kan gaan ontwikkelen?

De leden van de fractie van **GroenLinks** waren van mening dat het argument om wethouders niet langer lid van de gemeenteraad te laten zijn, sterk is: van wethouders kan niet gevergd worden zich zelf te controleren. Op één moment is dat nu al het geval: bij de vaststelling van de jaarrekening, waarbij de wethouders niet deel mogen nemen aan de stemming in de gemeenteraad. De vraag is echter gewettigd of dit niet voor een groot deel ook een schijnmanoeuvre is. Ook als wethouders niet langer lid van de gemeenteraad zijn, zullen zij fractievergaderingen van hun partijgenoten bezoeken en deelnemen aan discussies over standpuntbepaling. Wethouders blijven immers politieke bestuurders en zowel vanuit hun wethouderspositie, als die van de partijgenoten in de fractie, zal onderlinge politieke afstemming gewenst zijn.

Deelt de minister de mening van deze leden dat het maar zeer de vraag is of de beoogde cultuurverandering (wethouders en geestverwante fracties ontvlechten ook) zal optreden? En is dit eigenlijk wel gewenst vanuit de optiek dat het mensen nog meer van de politiek zal vervreemden als ze

merken dat fractieleden van partij x, niet alleen andere standpunten hebben dan de wethouder van partij x maar er ook qua cultuur en verantwoordelijkheid een gat tussen beiden is?

De verzelfstandiging van de positie van het college brengt een nog niet voorzien gevaar met zich mee. In het monistische systeem bestuurt de gehele raad de gemeente en volgt het college de ongeschreven regel dat overleg wordt gezocht met de gehele raad. Weliswaar bestaan er in grotere steden zogenaamde «akkoordpartijenoverleggen», maar het is niet de gewoonte dat hier collegeleden aan deelnemen. In het duale systeem zoekt de regering uitsluitend steun bij de coalitiepartijen. Er vindt in achterkamertjes exclusief overleg plaats tussen bewindspersonen en fractievertegenwoordigers. De kans is groot dat dit onder duale verhoudingen ook op gemeentelijk niveau vaker gaan plaatsvinden.

Hoe kijkt de minister tegen deze te verwachten ontwikkeling aan, waarbij dus meer dan thans het geval is in de beslotenheid tussen collegepartners deels worden gesloten?

In dit verband is de positie van de burgemeester van belang. Uit de Vernieuwingsimpuls-website blijkt dat in sommige gemeenten de burgemeester, als tegenhanger van het akkoordpartijenoverleg, regelmatig niet-collegepartijen bijpraat over de ontwikkelingen binnen het college. Wat vindt de minister hier van? Zou dit binnen het dualisme geen taak van een burgemeester moeten zijn die wettelijk wordt vastgelegd of in de ambtsinstructie wordt opgenomen?

De mogelijkheid om wethouders van buiten aan te trekken zal, zo luidt alom de verwachting, nauwelijks benut worden. Nu al valt al te constateren dat met name de grote partijen voor de raadsverkiezingen van 2002 hun kandidaat-wethouders hoog op de lijst zetten. Het is dan ook moeilijk uit te leggen waarom het de herkenbaarheid van en betrokkenheid op de lokale politiek zal vergroten als er na de verkiezingen wethouders worden gekozen die niet op de lijst stonden. Waarom is er niet voor gekozen dat wethouders in ieder geval wel op de verkiezingslijst moeten staan en alleen bij tussentijdse opvolging een beroep op kandidaten-van-buiten kan worden gedaan? Dan zouden de kiezers toch veel beter geïnformeerd zijn over de gevolgen van hun stem voor de invulling van de wethoudersposten?

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

De leden van de **CDA**-fractie waren bij gelegenheid van hun inbreng op het punt van het advies van de Raad van State al enigszins ingegaan op de dualisering van bestuursbevoegdheden.

Zij twijfelden sterk aan de stelling van de regering dat in de praktijk belangrijke bestuursbevoegdheden al door het college worden uitgeoefend.

Deze leden begrepen ook de uitdrukking niet goed dat het tot nu toe ging om een gedeelde bevoegdheid van college en raad (27 751, nr. 3 blz. 57) waarbij de eerste zich achter de laatste kan verschuilen. Bestuursbevoegdheden zijn toch óf een bevoegdheid van het college (via attributie of delegatie) óf een bevoegdheid van de raad.

Artikel 160, lid 1 onder a verleent het college de bevoegdheid het dagelijks bestuur te voeren. Tot op heden behoort daartoe de voorbereiding van raadsvoorstellen. De logica van de dualisering neemt mee zo is ook de regering van opvatting dat de raad meer vrijheid bezit die voorbereiding elders (bijv. in de griffie) neer te leggen. Kan deze verlegging zover gaan dat het college de facto en de jure wordt uitgeschakeld op wezenlijke onderdelen of op het geheel van de voorbereiding van raadsbesluiten? Art. 160, lid 1 onder e verklaart het college bevoegd te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente. Deze leden

merkten op dat bij privaatrechtelijke rechtshandelingen ook buiten de situatie bedoeld in art. 160 lid 2, het om zeer ingrijpende besluiten kan gaan voor de lokale gemeenschap en het gemeentelijk bestuur, zoals de dagelijkse praktijk leert. Bovendien kan via overeenkomsten de gemeentelijke beleidsvrijheid sterk worden beperkt. Nu is het nog zo dat in overeenkomsten bijv. de partijen weten dat er een voorbehoud is van instemming van de raad. Is het juist vast te stellen dat in gedualiseerde verhoudingen de rechtspersoon gemeente, nadat het college het besluit nam de overeenkomst aan te gaan, altijd is gebonden ten opzichte van partijen, los van wat de raad vindt?

Kan de raad teneinde situaties te voorkomen waarin hij door privaatrechtelijke rechtshandelingen van het college geconfronteerd wordt met voor hem onwenselijke gevolgen deze besluitvorming conditioneren. Bijvoorbeeld kan hij naar analogie van de clausulering van algemene maatregelen van bestuur op landelijk niveau, kaderstellend vastleggen dat besluiten eerst ter inzage moeten liggen, dan wel moeten worden bevestigd door een raadsbesluit e.d.

Kan kaderstellend worden vastgelegd dat bepaalde categorieën bestuursbesluiten – zoals tot het aangaan van overeenkomsten – altijd voorzien moeten worden van een opschortende of ontbindende voorwaarde van raadsinstemming?

De leden, behorende tot de fractie van **GroenLinks** wezen erop dat in de Tijdelijke referendumwet zijn in artikel 8 de onderwerpen/besluiten zijn genoemd waarover een gemeentelijk referendum kan worden gehouden. Een zo'n besluit wordt in lid b genoemd: het besluit van de gemeenteraad conform artikel 155 eerste lid van de Gemeentewet. Met aanvaarding van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur komt dit artikel te vervallen en wordt het ondergebracht in lid 2 van artikel 160 waar de bevoegdheden van het college worden geregeld. Wordt met de overdracht van deze bevoegdheid nu ook de mogelijkheid weggenomen dat een dergelijk besluit zich leent voor een referendum? Indien dit het geval zou zijn, is dat dan niet een ernstige inperking van het referendumrecht aangezien bijv. grote gemeentelijke projecten, die tot brede maatschappelijke discussies leiden, vaak in een PPS-constructie worden gegoten?

Is het standpunt dat een gemeenteraad inneemt in het kader van artikel 160 lid 2 en 169 lid 4 voor een referendum vatbaar?

Moet de Tijdelijke referendumwet niet worden gewijzigd na aanvaarding van de Wet dualisering gemeentebestuur?

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

De leden van de **CDA**-fractie namen kennis van de voorgestelde invoering van een actieve openbaarmakingsplicht voor het college en de burgemeester ten opzichte van de raad als bedoeld in de artikelen 169 tweede lid en 180, tweede lid. Zij moeten alle inlichtingen verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Dit objectieve criterium wordt anders dan de passieve openbaarmakingsplicht uit art. 169 derde lid en 180 derde lid niet beperkt door de verschoningsgrond van het openbaar belang. Betekent dit dat ondanks het ontbreken van deze clause toch moet worden aangenomen dat deze ook in art. 169 en 180 moet worden «ingelesen». Of betekent dit dat dergelijke informatie dan maar vertrouwelijk onder oplegging van geheimhouding moet worden verschaft? Het objectieve criterium «inlichtingen die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak» kan volgens deze leden nog andere forsere problemen opleveren. Deze toets vooronderstelt immers per definitie een opvatting bij het college en de burgemeester over wat nodig is. Zijn er meer voorbeelden uit het Nederlandse of «buitenlandse» staatsrecht van zo een objectieve algemeen geformuleerde actieve



openbaarmakingsplicht van besturen ten opzichte van volksvertegenwoordigingen? Is, indien de raad achteraf vaststelt dat een bepaald deel (niet spontaan verschaft) informatie wel nodig was voor de uitoefening van zijn taak, dit oordeel bepalend en is derhalve het college resp. de burgemeester in gebreke?

Deze leden gingen er bij dit alles vanuit dat de bepaling meerwaarde beoogt ten aanzien van een zekere gehoudenheid tot actieve openbaarmaking als door de grondwetgever sinds 1987 geassocieerd met artikel 68 Grondwet voor ministers ten opzichte van de Staten-Generaal.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen hoe de artikelen 169 en 180, waarin sprake is van de verantwoordingsplicht aan de raad, zich verhouden tot artikel 155 lid 1, waarin het vragenrecht (mondeling dan wel schriftelijk) geldt voor individuele raadsleden? Kunnen de door een of meerdere leden gevraagde inlichtingen (169 lid 3) ook betrekking hebben op de verantwoordingsplicht? Zo ja, wat is dan het onderscheid tussen 169, lid 1 en 169, lid 3?

#### *4.5 Aanwezigheid wethouders bij raadsvergadering*

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA** stelden vast dat wethouders, al dan niet op hun verzoek, kunnen worden uitgenodigd raadsvergaderingen bij te wonen en deel te nemen aan de beraadslagingen. Houdt de redactie van artikel 21, lid 2 in dat de uitnodiging per raadsvergadering moet plaatsvinden? Is het niet toegestaan dat bij de aanvang van de raadsperiode een algemene uitnodiging wordt gedaan aan alle collegeleden in alle vergaderingen aanwezig te zijn en desgewenst aan de beraadslagingen deel te nemen? Hebben wethouders die vanwege het collegialiteitsbeginsel (met de burgemeester) ter verantwoording kunnen worden geroepen voor collegebesluiten zoals bijvoorbeeld voordrachten voor raadsbesluiten, niet langer het recht zelf uit te maken wie van hen de collegebesluiten in de raad zal «verdedigen»?

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

In artikel 53a wordt het begrip eenheid van het collegebeleid ingevoerd. Wellicht in navolging van het begrip eenheid van regeringsbeleid. De bijzondere zorg hiervoor wordt aan de burgemeester opgedragen. Heeft deze proclamatie, zo vroegen de leden van het CDA zich af, ook gevolgen voor de in een aantal gemeenten florerende aantekeningencultuur, waarbij collegeleden naar binnen of naar buiten (de dubbele aantekening) laten merken het niet eens te zijn met het collegebeleid op een bepaald punt? Is deze praktijk hierdoor niet langer meer toelaatbaar zo vroegen deze leden zich af.

De herformulering van de cruciale verantwoordingsplicht uit het huidige artikel 169 lid 1 van de Gemeentewet in dit ontwerp valt bijzonder op. Welk motief ligt hier achter?

#### *4.7 Diverse artikelen*

Artikel 21, lid 2

De leden van de **GroenLinks**-fractie vroegen of dit artikel betekent dat een wethouder alleen het woord kan voeren in een raadsvergadering als hij expliciet voor een raadsvergadering wordt uitgenodigd.

Indien een wethouder na één jaar nog steeds geen ingezetene is, betekent dit dan, zo vroegen dezelfde leden, dat hij/zij van rechtswege niet langer in functie is?

#### Artikel 41a

In een nog niet zo ver verleden zijn er vragen gesteld over de het slot van de eed, waarin alleen sprake is van God (en niet bijv. van Allah) en waarin deze god wordt voorzien van het toevoegsel «almachtig». De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom niet voor een vrijere formulering is gekozen. Waarom is er voor zo'n tekst gekozen dat de eed de norm is en de verklaring en belofte de uitzondering (tussen haakjes)?

### 5. De burgemeester

#### 5.1 Versterking positie en nieuwe bevoegdheden

De leden, behorende tot de fractie van de **VVD** merkten op dat de positie van de burgemeester en de formele rollen die hij heeft de laatste tijd nogal in de belangstelling staan. In het voorstel wordt gesproken over het versterken van het burgemeestersambt. De burgemeester krijgt ook enkele nieuwe bevoegdheden toegekend. De Raad van State oordeelde dat de positie van de burgemeester niet wezenlijk wordt versterkt door het wetsvoorstel. Ook de leden van de VVD-fractie konden zich gezien de vele publicaties van de laatste tijd niet aan de indruk onttrekken dat hetgeen beoogd wordt met het wetsvoorstel, namelijk versterking van de positie van de burgemeester, in de praktijk anders wordt ervaren.

Zo wezen deze leden op een artikel in Het Burgemeestersblad, nieuwsbrief van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters van oktober 2001: «De burgemeester heeft in de huidige «monistische» structuur verschillende rollen». In een dualistische structuur zal het aantal mogelijke rollen nog toenemen. In het wetsvoorstel gericht op dualisering komen vier rollen naar voren: vertegenwoordiger van de gemeente naar buiten, bestuurder, controller en procesbegeleider coach. De burgemeester kan zich met uitzondering van wellicht de laatste aan geen van deze rollen onttrekken en zal moeten balanceren. De burgemeester als bestuurder (in ieder geval openbare orde en veiligheid) plaatst zich vooral in het college en als procesbegeleider positioneert hij of zij zich tussen raad en college. In het wetsvoorstel dient de burgemeester verslag uit te brengen over onder meer de kwaliteit van de burgerparticipatie en de kwaliteit van de dienstverlening. De burgemeester is dan controller en plaatst zich boven of buiten de raad en college». In het VNG magazine van 9 november 2001 wordt de voorzitter van de directieraad van de VNG, prof.dr. Joop van den Berg geciteerd. Hij noemt de rol van de burgemeester in het duale bestel «merkwaardig» en stelde dat de burgemeester dreigt te worden gemangeld tussen college en raad. «De burgemeester dreigt een soort koningin van de gemeente te worden: «Geliefd en geacht, maar zonder reële macht»» En: «Een spagaat valt nog te leren. Maar een functie, die weinig meer tot zijn beschikking heeft dan *the right to be consulted, to encourage and to warn* en die in voorkomende gevallen wordt gedwongen zichzelf tegen te spreken, omdat hij als voorzitter van de raad iets anders moet verdedigen dan als voorzitter van het college, die functie lijkt eerder een uitnodiging de ruggengraat te breken, tenzij die van elastiek is. Het ambt van burgemeester is te waardevol om aan zulke halsbrekende toeren te worden uitgeleverd».

De leden van de VVD-fractie zouden graag de mening van de regering horen over de hiervoor geciteerde opvattingen. Bij hen drong zich de analogie op van de minister-president die tevens Voorzitter van de Tweede

Kamer is. Zij herhaalden daarom ook hier het beroep op de regering, zoals gedaan in het voorlopig verslag 27 551 (deconstitutionalisering), om, alvorens verder te gaan met wetgeving, eerst een samenhangende visie te geven over de toekomstige taken en bevoegdheden van de burgemeester. Kan de regering aangeven wanneer zo'n visie verwacht mag worden?

De leden, behorende tot de fractie van de **PvdA** stelden vast dat in het voorliggende wetsvoorstel de burgemeester een aantal wettelijk vastgelegde nieuwe bevoegdheden krijgt, zowel in relatie tot het college als op het vlak van de verhouding burger–bestuur. Het oogmerk is om de positie van de burgemeester te versterken in relatie tot beleidsinhoudelijke vraagstukken, omdat gesignaleerd wordt dat de functie van burgemeester meer representatief wordt en minder beleidsinhoudelijk relevant. Dat baart het kabinet zorgen. Wanneer die analyse gedeeld zou mogen worden dan is het de vraag of daarvoor nu de juiste instrumenten gekozen worden, zo vroegen de leden van de fractie van de PvdA, om deze trend te keren. Zou het wettelijk vastleggen van de bevoegdheid om agendapunten aan de collegevergadering toe te voegen en deze zo nodig van een eigen voorstel te voorzien alsmede de zorgplicht op het vlak van burgerparticipatie en kwaliteit van de dienstverlening, juist geen aanleiding kunnen zijn voor toenemende spanningen tussen de burgemeester en de wethouders enerzijds en tussen de burgemeester en de raad anderzijds? Zonder in recente casuïstiek te vervallen is het niet moeilijk te bedenken dat er zich ook in de toekomst spanningen zullen voordoen tussen de burgemeester en het college of tussen de raad en zijn voorzitter. Er zou zelfs de vraag aan toegevoegd kunnen worden of het ontbreken van spanningen aanleiding zou kunnen zijn te denken dat het dualistisch stelsel onvoldoende tot zijn recht komt. Wat staat een burgemeester te doen als de raad om informatie vraagt aan zijn voorzitter betreffende een tot dan toe geheim gehouden rapport en het college wil aan dat verzoek geen gehoor geven om hem moverende redenen? De burgemeester, als raadsvoorzitter begrijpt de vraag van de raad en verdedigt deze in het college, maar wil vanuit zijn zorgplicht voor het collegiale bestuur de wethouders niet afvallen. Wat nu te doen en wie verdedigt in de raad het besluit van het college, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. En wat staat de burgemeester te doen vanuit zijn wettelijk vastgelegde zorgplicht met betrekking tot de kwaliteit van procedures op het vlak van de burgerparticipatie als hij constateert dat die kwaliteit te wensen overlaat bij enkele beleidsonderdelen waarvoor collegeleden verantwoordelijk zijn, zelfs nadat de burgemeester het punt zelf, voorzien van een voorstel, op de agenda van het college heeft doen plaatsen? Wordt door deze maatregelen de positie van de burgemeester niet nog geïsoleerder dan deze in de huidige situatie al is? De verkiezing van een voorzitter uit de raad zou mogelijk een verbetering kunnen betekenen. Uit het debat in de Tweede Kamer wordt duidelijk dat verscheidene fracties die mening delen. De minister is het daar niet mee oneens, zo valt uit de beantwoording te lezen, maar daarvoor is een grondwetswijziging nodig. Bij de herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet zal het voorzitterschap van de raad dan ook betrokken worden, zo zegt de minister toe. De aan het woord zijnde leden vroegen de minister daar iets meer informatie over te geven en vroegen hem ook om aan te geven hoe lang dat proces van herziening gaat duren en hoe in die 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.

Volgens artikel 170 Gemeentewet is de zorg voor de participatie van de burgers aan de burgemeester opgedragen. De leden van de PvdA-fractie vroegen de minister aan te geven hoe deze wettelijke opdracht zich verhoudt tot de taken en verantwoordelijkheden van de politieke partijen. In Duitsland zagen deze leden een interessante mogelijkheid om de

wettelijke opdracht van de burgemeester concreet gestalte te geven. Daar kent men de «Einwohnerantrag», het recht voor inwoners van een gemeente om de burgemeester in te schakelen om een bepaald onderwerp op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen. Het Kommunalselfbstverwaltungs-gesetz kent dit recht in art. 21 toe aan een initiatief dat gesteund wordt door 5% van de ingezetenen boven zeventien jaar. Is de minister van mening dat een hiermee vergelijkbaar recht voor inwoners om een kwestie te agenderen de dualisering ten goede zou komen? In hoeverre komen de experimenten die al enkele jaren met een burgerinitiatief plaatsvinden in de gemeenten Utrecht en Amersfoort overeen met de Duitse praktijk en hoe beoordeelt de minister deze experimenten?

De positie van de burgemeester kan, zo merkten de leden van de fractie van **GroenLinks** op, uiteraard niet buiten beschouwing blijven. Het kabinet stuurt aan op een meer procesmatige bemoeienis van de burgemeester. Daarbij worden de vijf aanbevelingen m.b.t. de taken van de burgemeester van «Elzinga» gevolgd. Enkele brengen – wederom – weinig nieuws onder de zon. Zoals het bevorderen van de eenheid van het collegebeleid. Enkele andere zijn nieuw en duiden op een sterkere rol van de burgemeester, zoals de bevoegdheid om onderwerpen voor collegevergaderingen te agenderen. Dit geldt dan, zo kan worden aangenomen, voor onderwerpen die buiten de portefeuille van de burgemeester vallen. En als agendering niet tot besluitvorming leidt kan de burgemeester een eigen voorstel formuleren (artikel 53a). Dit is toch een vergaande bevoegdheid die rechtstreeks ingrijpt in de positie van – politiek gekozen – wethouders. Het waarom van deze forse bevoegdheid wordt verder niet toegelicht. Kan de minister dit alsnog doen? Hoe ziet de minister de invulling van deze bevoegdheid voor zich? Denkt de minister dat de burgemeester, zonder politieke en ambtelijke problemen te veroorzaken, een beroep kan doen op ambtenaren van de sector/dienst volkshuisvesting als hij/zij van mening is dat een voorstel van de wethouder volkshuisvesting echt niet kan en er een, uiteraard met ambtelijke adviezen onderbouwd, ander voorstel moet komen? Ook als het college en de raad de wethouder in deze steunen? In welke gevallen denkt de minister dat een burgemeester naar deze bevoegdheid zal grijpen?

Verder geeft het wetsvoorstel nieuwe bevoegdheden aan de burgemeester voor op het vlak van burgerparticipatie en kwaliteit van de dienstverlening. Deze lijken zich vooral op het procedurele vlak te bevinden, als is de scheidslijn met inhoudelijke politieke keuzen soms dun. Zoals de bevoegdheid om de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie te bevorderen. De mate van participatie is wel degelijk een politieke keuze. Beperken inspraakprocedures zich tot de klassieke zoethouders als hoorzittingen en bezwaarschriften over reeds ingenomen bestuurlijke standpunten of gaat het om open plan procedures waarbij de bevolking in staat wordt gesteld om in ateliers te werken aan bijv. verkeersplannen die een basis vormen voor latere besluitvorming. De mate van participatie is onderwerp van politieke discussie die de gemeenteraad beslecht in het vastleggen van regels in een verordening. Het *bewaken* van zo'n verordening kan een taak voor de burgemeester zijn, maar het *bevorderen* van de kwaliteit is een duidelijk politieke opdracht die het procesmatige overstijgt. Is de minister het met deze benadering eens?

Opvallend is dat de burgemeester ook voorzitter van de raad blijft. De scheiding tussen besturen enerzijds en controle anderzijds wordt hiermee wel erg geweld aangedaan. De regering voert grondwettelijke bezwaren aan. Op zich begrijpelijk. Maar is de regering ook voornemens om, als de

burgemeester gedeconstitucionaliseerd is, voorstellen te doen de Gemeentewet zo te wijzigen dat de raad uit zijn midden de raadsvoorzitter kiest?

De leden van de fracties van de **SGP** en de **CU** stelden de vraag welke bevoegdheden de burgemeester krijgt om zijn verantwoordelijkheid voor het collegiaal bestuur gestalte te geven. Wordt hij niet verantwoordelijk voor zaken waarop hij geen of nauwelijks invloed kan uitoefenen? Zij vroegen tevens hoe de regering de verantwoordelijkheid voor het collegiaal bestuur ziet in het licht van het feit dat de wethouders partij-politiek afhankelijk zullen blijven.

### *5.2 De gedragscode*

De leden van de fractie van **D66** merkten op dat in artikel 69 wordt bepaald dat de raad een gedragscode vaststelt voor de burgemeester. Hoe moet men zich dat voorstellen? Kan de raad bepalen dat de burgemeester Sinterklaas moet ontvangen? Dat hij aanwezig moet zijn bij de uitvoeringen van de plaatselijke harmonie? Kortom, wat is de procedure als raad en burgemeester het niet eens worden over een gedragscode?

### *5.3 Diverse artikelen*

#### Artikel 71, lid 2

De leden van de **GroenLinks**-fractie vroegen of, indien een burgemeester na één jaar nog steeds geen ingezetene is, dit dan betekent dat van rechtswege de burgemeester niet langer in functie is.

#### Artikel 77, lid 1

Hoe staat de minister tegenover de mogelijkheid, zo vroegen dezelfde leden, dat raad en burgemeester overeen komen dat het een logische uitvloeisel van dualisering is als de raadsvergadering door een raadslid wordt voorgezeten en de burgemeester bij iedere raadsvergadering verhinderd is?

#### Artikel 170, lid 1e

De leden van de fractie van GroenLinks wezen op het feit dat ook de burgemeester onderdeel is van het gemeentebestuur, evenals het college waarvan hij voorzitter is. Ware het niet beter geweest als het klachtenrecht preciezer zou zijn vastgelegd: bij de raad voor wat betreft klachten over wethouders, burgemeester en het ambtenarenapparaat en bij de burgemeester voor wat betreft klachten over de raad?

#### Artikel 170, lid 2

Dezelfde leden vroegen waarom er niet voor is gekozen expliciet vast te leggen dat de burgemeester in zijn burgerjaarverslag ook bericht over zijn bevindingen over lid 1e: de klachten.

## **6. De rekenkamerfunctie**

De leden, behorende tot de fractie van het CDA merkten op dat het na de amendering mogelijk is geworden de instelling van een rekenkamer te ontgaan door een rekenkamerfunctie te organiseren. Betekent de invoeging van art. 86 O nu dat deze rekenkamerfunctie ook kan worden georganiseerd in privaatrechtelijke verbanden of kan deze daaraan worden uitbesteed? Deze leden hadden wel enige moeite met deze figuur

nu deze kennelijk zowel ziet op een functie als ook, blijkens de schakelbepalingen uit het tweede en derde lid, een orgaan vooronderstelt. Kan, indien de rekenkamerfunctie aan een raadscommissie is opgedragen, de raad de leden daarvan naar vrije keuze benoemen en ontslaan nu hier de waarborgen terzake van leden van de rekenkamer niet gelden? Moet art. 213a lid 3 nu worden aangevuld met het orgaan dat de rekenkamerfunctie vervult? Kan de rekenkamerfunctie ook in een eenhoofdig gremium worden georganiseerd of in een gemeenschappelijke regeling, zoals dat ook bij de rekenkamer kan?

## **7. De commissies**

De leden, behorende tot de fractie van het CDA stelden dat de voorstellen met betrekking tot de commissies ook hier een verdere doorwerking van de dualistische doctrine beogen. Deze leden namen kennis van de vrees van de regering dat anders via de achterdeur van het commissiestelsel weer monistische elementen zouden binnensluipen in de gemeentelijke bestuurscultuur.

Desondanks ontkomen deze leden van het CDA niet aan de indruk dat hier soms de leer sterker is dan wat de praktijk vergt. Zij hadden in die context de volgende vragen.

De regering gaat er van uit – behoudens in het geval van een deelgemeente – dat commissies óf bevoegdheden bezitten van de raad óf van het college óf van de burgemeester en dientengevolge respectievelijk door een van die drie ingesteld worden. Het is dan ook kennelijk niet toegestaan dat commissies door raad en college samen worden ingesteld. Maar zijn samengestelde (qua ontvangen bevoegdheden) bestuurscommissies eigenlijk in de praktijk van het lokale bestuur soms niet de meest adequate instrumenten voor binnengemeentelijke decentralisatie? Gedacht kan worden aan het bestuur en beheer van grote complexen (sportpark bijv. of scholengemeenschap) of aan gecompliceerde functies zoals bijvoorbeeld een culturele raad die zowel bestuurshandelingen verricht als ook regels kan stellen (bijv. op gebied subsidieverlening). De raadscommissies die mede tot taak hebben het overleggen met het college en de burgemeester functioneren overigens in die hoedanigheid natuurlijk ook materieel als adviesorgaan van het college. Hier wordt immers zeker in het kader van de bespreking van (concept-)nota's e.d. geadviseerd hoe het college zijn bevoegdheden zal moeten aanwenden: adviezen dus uitgebracht namens de «eindverantwoordelijke» raad. In art. 87 lid 1 van het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geschapen dat raad, college en burgemeester een deelgemeente instellen. Ongetwijfeld met het oogmerk daar vervolgens een deelgemeentebestuur te installeren. Maar dit zijn (anders dan thans) toch twee verschillende besluiten zo vermoeden de leden van de fractie van het CDA. Heeft de instelling van een deelgemeente los van de instelling van een deelgemeentebestuur een zelfstandige publiekrechtelijke relevantie en zo ja, welke? Kan de burgemeester weigeren aan de instelling van een deelgemeente of deelgemeentebestuur mee te werken ook al wordt geen van zijn bevoegdheden overgedragen?

Maakt het voor de «kan bepaling» in art. 86 lid 1 uit of het om een belang gaat dat een absolute verschoningsgrond oplevert?

Is art. 87 lid 2 zo uit te leggen 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 bezit; hoe gering ook in omvang? De opvatting van de regering (27 751 nr. 6) 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 deze leden niet geheel. Het gaat er toch om dat de delegans

democratisch is gelegitimeerd? Een algemene maatregel van bestuur of een ministerieel besluit kan toch ook algemeen verbindende voorschriften bevatten?

Art. 87 lid 2 stelt vast dat in de verordening voor een deelgemeente minimaal een deelraad en een dagelijks bestuur moet worden ingesteld. De voorzitter als een apart orgaan van de deelgemeente wordt daarin niet genoemd terwijl deze in art. 87 lid 3 kennelijk wel als zodanig wordt vooronderstelt. Ware het dan niet beter deze te noemen in het tweede lid? Voor wat betreft de uitleg van art. 87a hadden deze leden vragen gesteld in het kader van de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstel 27 547 welke beantwoording zij bij de beoordeling van het onderhavige voorstel zullen betrekken.

De leden, behorende tot de fractie van de **VVD** merkten op dat in een wetgevingsoverleg op 10 september 2001 in de Tweede Kamer (27 751, pag. 55) de minister «stiekem een onderzoek heeft toegezegd naar de mogelijkheid om in gemeenten waar ook deelgemeenten bestaan de mogelijkheid te openen om het aantal leden van de gemeenteraad terug te brengen». Een dergelijk onderzoek sprak de leden van de VVD-fractie aan. Kan de regering inzicht geven in de opzet van het onderzoek en meedelen wanneer de resultaten ervan te verwachten zijn?

Art. 87.1 geeft de raad, het college en de burgemeester de bevoegdheid *gezamenlijk* één of meer deelgemeenten in te stellen. Betekent dit, zo vroegen de leden van de VVD-fractie, dat de burgemeester geen onderdeel meer uitmaakt van het college? En moet dit artikel zo 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? Kan de omvang van de gemeente gelijk zijn aan die van de deelraad?

Artikel 36a en artikel 90 regelen dat wethouders respectievelijk leden van het dagelijks bestuur van een deelraad door de (deel)raad voor de duur van ten hoogste één jaar ontheffing kan worden verleend van het vereiste van ingezetenschap. Na de behandeling in de Tweede Kamer was het de leden van de VVD-fractie niet duidelijk geworden welke rechtsgevolgen aan het niet nakomen van deze bepaling verbonden zijn. Is het, zo vroegen de leden van de VVD-fractie, aan de (deel)raad om, indien na een jaar door de wethouder niet aan deze vereiste is voldaan, om deze wethouder te ontslaan?

Artikel 83 regelt dat raadsleden geen lid kunnen zijn van door B&W ingestelde commissies hetgeen betekent dat zij ook geen lid meer kunnen zijn van een bezwaarschriftencommissie. De regering stelt zulks niet wenselijk te vinden gezien de functiescheiding tussen raad en college. Maar, zo vroegen de leden van de VVD-fractie, past het zitting nemen in een bezwaarschriftencommissie nu juist niet goed in de doelstelling van het wetsvoorstel om de raad zich te laten concentreren op zijn controle-rende taak?

De leden, behorende tot de fractie van **GroenLinks** merkten op dat in artikel 87, lid 1 en 2 blijkt de toelichting, een gezamenlijk besluit moet worden genomen door raad, college en burgemeester? Wat betekent een gezamenlijk besluit? Een door ieder orgaan genomen besluit dat identiek is aan dat van de twee andere, of een in gezamenlijkheid te nemen besluit? Hoe ziet de minister deze laatste mogelijkheid voor zich? Betekent dit artikel dat de burgemeester de instelling van een deelgemeente kan voorkomen door geen besluit te (willen) nemen?

Met betrekking tot het bepaalde in artikel 89, lid 2a, vroegen deze leden waarom het mogelijk is gemaakt dat een deelraadslid wel ambtenaar bij

een andere deelgemeente kan zijn (aangenomen dat dit een deelgemeente van dezelfde gemeente is), omdat hier wel degelijk strijdigheid van belangen en positie en rol kan spelen, bijv. bij interdeelgemeentelijk overleg, wat vrij normaal is.

De leden van de fracties van **SGP** en **CU** wilden gaarne vernemen of de mogelijkheid behouden blijft dat raadsleden deel uitmaken van door het college ingestelde bestuurs- en adviescommissies, met name van de bezwaarschriftencommissie.

## **8. Het ambtelijk apparaat**

De leden van de fractie van het **CDA** merkten op dat de figuur van de raadsgriffier blijkbaar als mogelijkheid is geïntroduceerd in het wetsvoorstel om de gemeentesecretaris uit de spagaathouding te verlossen die het formele stelsel van de Gemeentewet deze ambtsdrager opdrong.

De raad kon desgewenst zijn eigen generalistische ondersteuning organiseren. Via amendering is de griffier nu verplicht van Schiermonnikoog tot Amsterdam. Deze leden waren hiermee niet in alle opzichten gelukkig. Zij hadden in dit verband de volgende vragen: Is het toegestaan, hoewel wellicht onwenselijk, dat de raad die het bevoegd gezag is ten opzichte van de griffier bij de uitoefening daarvan zijn voorzitter/niet-lid uitsluit?

Is het mogelijk dat de gemeentesecretaris de verantwoordelijkheid behoudt ten aanzien van de rechtspositionele aspecten van het griffiersambt?

Is het mogelijk dat de gemeentesecretaris of andere ambtenaren van de gemeente de griffierfunctie in deeltijd uitoefenen op verzoek van de raad?

De regering acht het blijkens het nader rapport waarschijnlijk dat de griffier een groot deel van de tijd zal besteden aan werkzaamheden ten behoeve van de kaderstellende taak van de gemeenteraad. Nu deze taakuitoefening vooral plaatsvindt via verordeningen, begrotingen en bespreking van nota's en notities bestaat bij deze leden de vraag of de griffierswerkzaamheden slechts bestaan uit ambtelijke ondersteuning bij moties, amendementen, voorstellen e.d.. Kan de griffier een rol spelen in het kader van de voorbereiding van nota's die mede de kaderstellende taak van de raad betreffen? Of blijven deze notatrajecten het exclusieve terrein van het college en het onder diens verantwoordelijkheid functionerende ambtelijke apparaat, zoals tot op heden gebruikelijk.

Artikel 31 vestigt het recht van ieder afzonderlijk raadslid op ambtelijke ondersteuning, nader uit te werken in een raadsverordening. Kan deze raadsverordening, nu de griffie verplicht is gesteld, uitsluiten dat de individuele aanspraak op bijstand zich uitstrekt tot bijstand vanuit het «reguliere» ambtelijke apparaat? Worden de eventuele extra kosten van de inmiddels verplichte raadsgriffier geheel of gedeeltelijk gecompenseerd?

De raadsgriffier wordt benoemd door de gemeenteraad, is in de vergadering aanwezig en tekent stukken van de raad. Ook worden de op de griffie werkzame ambtenaren door de gemeenteraad benoemd, geschorst of ontslagen (art. 107). De leden van de VVD-fractie behoefden nog enige duidelijkheid over de positie van de raadsgriffier. Kan, zo vroegen deze leden, de gemeentesecretaris en de raadsgriffier één en dezelfde persoon zijn? Vallen de raadsgriffier en de op de griffie werkzame ambtenaren onder de personele verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris, die belast is met de leiding van de ambtelijk organisatie? Wat is de positie van de raadsgriffier ten opzichte van de burgemeester, de voorzitter van de gemeenteraad? De memorie van toelichting (27 751, nr. 3, pag. 81) was naar de mening van deze leden niet duidelijk op dit punt als daar wordt



gesteld: «het is echter wel zaak dat de burgemeester zijn rol als raadsvoorzitter niet vermengt met die van voorzitter van het college en die van afzonderlijk bestuursorgaan. Een dergelijke vermenging zou de bijzondere positie van de raadsgriffier en zijn eventuele medewerkers in gevaar kunnen brengen. Het is in de eerste plaats aan de burgemeester zelf om zijn formele rollen goed van elkaar te scheiden». Maar, zo vroegen deze leden, kan hij dat in de praktijk wel?

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten op dat een belangrijke verandering de artikelen 100–107 betreft waarin de secretaris aan het college wordt toegewezen en de raad een griffier ter beschikking krijgt. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer wordt terecht gesteld (blz. 74) dat het bestaansrecht van een afzonderlijke raadsgriffier is gelegen in het feit dat het om een andere natuurlijke persoon gaat en dat, als gemeenten een ongedeelde ambtelijke leiding willen, niet moeten kiezen voor een raadsgriffier. Nu de Tweede Kamer bij amendement heeft besloten dat er een raadsgriffier moet komen blijken er veel vragen in gemeenteland m.b.t. dit onderwerp te leven. Daaruit zou overigens opgemaakt kunnen worden dat veel gemeenten (althans colleges van B&W en ambtelijke toppen) niet van plan waren de optie van een raadsgriffier erg serieus te nemen. Nu ze dat wel moeten, rijzen vragen als:

- kan de secretaris ook gedeeltelijk de functie van griffier op zich nemen?
- kan de griffier ook ambtenaren aanspreken die onder de secretaris vallen?
- hoe bewaakt de griffier de voortgang van raadsbesluiten en de uitvoering van moties en toezeggingen?

Is de minister niet met deze leden van mening dat zijn eerder ingenomen standpunt m.b.t. de twee natuurlijke personen (griffier en secretaris) nog recht overeind dient te staan? Is de minister bereid om met spoed te bevorderen dat er duidelijke aanbevelingen aan gemeenten komen over de positie, taken en bevoegdheden van de raadsgriffier, de verhouding met de secretaris, college en voorzitter?

Ook als er een raadsgriffier komt zal de raad – en individuele raadsleden – een beroep blijven doen op ambtelijke bijstand, conform artikel 33, waarvoor de gemeentesecretaris verantwoordelijk is. Zou het derhalve niet meer in de rede hebben gelegen om de gemeentesecretaris door de raad te laten blijven benoemen, zoals de Vereniging van Gemeentesecretarissen in haar standpunt heeft verwoord?

De gemeenteraad krijgt een eigen griffie, wat de leden van de fractie van **D66** als een juiste consequentie zagen van de gedachtelijn in het wetsvoorstel. Griffie en secretariaat (t.b.v. het college) zullen in de praktijk waarschijnlijk dicht bij elkaar, in het gemeentehuis, gevestigd zijn. Formeel lijkt hun onderlinge onafhankelijkheid goed geregeld. Zal dat materieel ook zo zijn? Acht de minister nog nadere regels dienaangaande gewenst?

Een vreemd element in het systeem blijft de positie van de benoemde burgemeester als voorzitter van zowel het besturende college als van de gekozen, controlerende raad. De burgemeester controleert dus gedeeltelijk zichzelf. Dat zal in de praktijk wellicht niet vaak een probleem opleveren, maar hoe gaat dat als zich een wezenlijk probleem voordoet in het college, waarbij de burgemeester persoonlijk is betrokken? Of als er een vertrouwenscrisis is tussen raad en burgemeester? We weten uit ervaring dat velerlei situaties zich kunnen voordoen.

De leden van de fracties van **SGP** en **CU** stelden de vraag hoe de regering de gemeentesecretaris naast de griffier van de raad ziet functioneren. Zijn de secretaris en de griffier gezamenlijk verantwoordelijk voor de aansturing van de ambtelijke organisatie? Of is de griffier, gezien de positie van de gemeenteraad, bovengeschied aan de gemeentesecretaris?

Het lid van de **OSF** vroeg of de minister het per definitie gewenst acht dat de griffier een andere persoon is dan de gemeentesecretaris.

### **9. Financiële gevolgen**

De leden, behorende tot de fractie van de **VVD** wezen erop, dat in de Tweede Kamer unaniem de motie Van der Hoeven c.s. is aangenomen inzake de financiële doorwerking van het wetsvoorstel. Bij de openbare behandeling daar, twee maanden geleden, kon de regering nog geen inzicht geven in de financiële gevolgen. De leden van de **VVD**-fractie namen aan dat dit inzicht er inmiddels wel is en zij vernamen dan ook graag van de regering om welke bedragen het gaat en hoe gemeenten daar aanspraak op kunnen maken.

De leden van de fracties van **SGP** en **CU** vroegen inzicht te verschaffen in de kosten die met de invoering van de voorgestelde wetswijzigingen, zoals aanpassing van de raadszaal, de invoering van een rekenkamer, een raadsgriffier en een versterkte fractieondersteuning, gepaard zullen gaan. Welke kostenposten, anders dan de vergoeding van de raadsleden, zullen voor rekening van het Rijk en welke voor rekening van de gemeenten komen.

Het lid van de **OSF** vroeg welke financiële consequenties er zijn te verwachten voor de gemeenten, met betrekking tot de veranderingen, en mogelijkheden tot veranderingen, die het wetsvoorstel biedt. O.a. doelt hij hier op de kosten van een griffier, van meer raadsleden door wethouders van buiten, recht op aanvullende fractieondersteuning. Op welke wijze zullen deze financiële consequenties kunnen worden ondervangen?

### **10. Inwerkingtreding**

De leden van de fractie van de **VVD** merkten op dat in hoofdstuk 11 van de memorie van toelichting en de nota n.a.v. het verslag wordt gesproken over de gevolgen van de voorstellen voor gemeenten die op 1 januari 2001 of 2002, zijn dan wel worden heringedeeld. Zij kunnen opteren voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel op 7 maart 2002 in plaats van in 2003. De regering heeft aangegeven navraag te doen bij de betrokken gemeenten waar de voorkeur naar uit gaat. Kan de regering mededelen wat het navragen heeft opgeleverd?

De voorzitter van de commissie,  
Witteveen

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen