

Vergaderjaar 2004–2005

**28 995**

**Aanpassing van bijzondere wetten aan de Wet dualisering gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden)**

**29 310**

**Aanpassing van de Gemeentewet, de Provinciewet en enkele andere wetten in verband met de dualisering van het gemeentebestuur en het provinciebestuur**

**29 316**

**Aanpassing van bijzondere wetten aan de Wet dualisering provinciebestuur (Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden)**

**B**

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

Vastgesteld 5 oktober 2004

Het voorbereidend onderzoek van deze wetsvoorstellen heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie deelden mee met belangstelling de wetsvoorstellen die betrekking hebben op de dualisering van de gemeentelijke en provinciale medebewindsbevoegdheden en hetgeen daaromtrent schriftelijk en mondeling is verhandeld te hebben gelezen. Hoewel een en ander noopt tot wat algemenere beschouwingen over de wederwaardigheden van en rond de dualiseringsprojecten, wilden deze leden opmerkingen daarover niet hier maken maar bij de mondelinge beraadslagingen over deze wetsvoorstellen.

Wel wilden zij hier vaststellen dat de regering duidelijk heeft geluisterd, zoals ook was toegezegd bij brief, naar bezwaren vanuit hun en andere fracties tegen een integraal transport van raads- en statenbevoegdheden naar de colleges.

Voor deze leden zou zo een overbrenging grote spanning hebben opgeleverd met het hoofdschap van de raad zoals bedoeld in art. 125 Grondwet. De CDA-fractie in de Eerste Kamer vond het scherpe oordeel van de Raad van State over de Dualiseringswet Gemeentebestuur 2002 indertijd nog wat te prematuur. Dat oordeel van de Raad steunde vooral op de waarneming, dat het bestuur te vergaand bij de raad resp. de staten werd weggehaald. Daarom steunden zij ook vanuit dit constitutionele motief de motie-Platvoet die overigens door een andere overweging (afwachten evaluatie dualisering) was geïnspireerd. Zij meenden om

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA) (*pl.v. voorzitter*), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (*voorzitter*), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Raak (SP), Engels (D66).

constitutionele redenen dat wezenlijke bestuursbesluiten zo veel mogelijk bij de raad en staten dienden te blijven.

Deze leden bleven van mening dat in die besluitvorming door de raad een duidelijke meerwaarde zit indien het gaat om zware en structurerende bestuursbesluiten. Niet de besloten collegekamer, maar de openbaarheid van het raadsdebat en de processuele waarborgen daaraan verbonden. Deze leden herkenden met name in de aanvulling van het toetsingskader (29 316 nr. 3 p. 2), vooral in de punten 3 en 4, ook in dit opzicht een amendering van het oorspronkelijke regeringsvoornemen om bestuursbesluiten integraal te verplaatsen van raad naar college.

Toen zowel als nu hadden de leden van de CDA-fractie van de andere kant geen bezwaar tegen verplaatsing van bestuursbevoegdheden die meer uitvoerend zijn, zoals het overgrote deel van de in deze wetsvoorstellen overgebrachte bevoegdheden.

Deze leden hadden met betrekking tot hetgeen nu wordt voorgesteld nog wel de volgende vragen.

In veel gemeenten bestaat sinds de dualisering (en naar het schijnt ook in een enkele provincies) onzekerheid over de invulling van de openbaarmakingsplicht. In art. 169<sup>2</sup> Gemeentewet (art. 167<sup>2</sup> Provinciewet) gaat het om de invulling van het begrip «nodig». In art. 169<sup>4</sup> (resp. 167<sup>4</sup>) van het begrip «ingrijpend». Deze leden zien zeker in dat deze vragen slechts bij het licht van de concrete lokale en provinciale verhoudingen kunnen worden beantwoord. Dat neemt niet weg dat nu massaal bevoegdheden uit 80 medebewindswetten worden overgeheveld, een nadere handreiking vanuit de nationale overheid dienstig kan zijn. Zij nodigen de regering daarom uit deze te beproeven; in ieder geval in relatie tot het begrip «ingrijpend» als boven genoemd. Is bij benadering aan te geven welke van (de uitoefening van) de overgebrachte bevoegdheden doorgaans als ingrijpend moeten worden aangemerkt?

Deze wetsvoorstellen, zo vervolgden deze leden, veronderstellen de inwerkingtreding van art. 147<sup>3</sup> Gemeentewet en art. 143<sup>3</sup> Provinciewet die duidelijk vastleggen dat bevoegdheden toegekend aan gemeentebesturen en provinciebesturen tenzij anders bepaald, zijn toegekend aan de colleges voor zover het om bestuursbevoegdheden gaat in medebewind. Deze bepalingen zijn reeds eerder aanvaard. Deze leden wezen er in dit verband op, dat zowel tijdens eerdere debatten in de Eerste Kamer als ook in de literatuur (bijv. Brederveld Gemeenterecht 6e druk & 3.3, «De verdeling van bevoegdheden» is gewezen op ernstige problemen die samenhangen met het autonomiebegrip en het medebewindsbegrip in art. 108 Gemeentewet (juncto art. 147 Gemeentewet) zoals die met name via de memorie van toelichting bij de dualiseringswet gemeentebestuur werd ontwikkeld. De regering lijkt daar op de Gemeentewet berustende bevoegdheden, zoals het wijzigen van de naam van de gemeente of het benoemen van wethouders en gedeputeerden dan wel het oprichten van een vereniging door gemeentebesturen, het vaststellen van een begroting of het voeren van een kort geding, niet langer te beschouwen als autonome bestuursbesluiten. Ze gaat van de opvatting uit dat het noemen van bepaalde bevoegdheden in de Gemeentewet het karakter van autonome bevoegdheden daaraan ontnemt. De leden van de CDA-fractie wilden uiteraard **niet** bij deze gelegenheid het debat heropenen over wat autonome bestuurstaken zijn, al betreurden zij de opvattingen van de regering terzake. Wel wezen zij op de toezeggingen van minister Remkes, dat de regering bij een herziening van hoofdstuk 7 Grondwet uitgebreid(er) in zal gaan op het begrip autonomie (en dus ook medebewind). Nu de discussie over dat hoofdstuk lijkt te worden «uitgeschoven» vroegen deze leden zich af of een dergelijke discussie niet eerder geëntameerd zou kunnen worden door de regering. De regering stelt

(29 316 nr. 3 p. 9 bijv) dat autonome bevoegdheden die bevoegdheden zijn, die door geen wettelijk voorschrift worden gevorderd. In hoeverre kunnen bevoegdheden worden gevorderd? Dreigt hier niet de beruchte verwarring van taken en bevoegdheden in het debat op te duiken? Alle bevoegdheden die gemeentelijke bestuursorganen uitoefenen berusten toch (mede) op de Gemeentewet? Nu de kwalificatie of een bevoegdheid autonoom is, dan wel iets anders zo een belangrijke betekenis bezit (i.v.m. overdraagbaarheid, competentievraag, taakverwaarlozingsregime enz.) blijft zo een debat gelet ook op de commentaren uit de wetenschap, volgens deze leden van de CDA-fractie nodig.

In de beschouwingen rond het overgangsregime en inwerkingtreding van de voorgestelde bepalingen (zie bijv. 28 995 nr. 6) spelen de artikelen 121 en 122 Gemeentewet (118 en 119 Provinciewet) over posterieure en anterieure verordeningen naar het lijkt geen rol, zo merkten deze leden vervolgens op. Is de regering van opvatting dat hetgeen wordt voorgesteld in dit wetsvoorstel meer in het bijzonder met betrekking tot de overgangsbepalingen, buiten de reikwijdte ligt van deze bepalingen? Zo ja, waarom heeft zij die mening? Zo nee, welke is dan hier de impact van die bepalingen?

Deze leden wezen er vervolgens op dat, indien het college ex art. 3 Wet rampen en zware ongevallen voor de gehele gemeente een rampenplan heeft vastgesteld, daarmee doorgaans grote sommen geld gemoeid zijn. Wat is de status van het plan indien de gemeenteraad geen geld ter beschikking wil stellen voor een of enkele onderdelen?

De regering is kennelijk van opvatting (wetgevingsoverleg 10 juni 2004 p. 14) dat indien de burgemeester het technisch voorzitterschap overdraagt dit niet in strijd is met de (grond)wet, zolang, zo zegt zij, dat maar niet overwegend gebeurt. Wat is dit technisch voorzitterschap? Betekent dit dat wanneer de burgemeester de vestiging van een tippelzone op een bepaalde plaats bepleit in een vergadering waarin dit punt het «technisch» voorzitterschap is overgedragen, hij daarmee ook bijv. de bevoegdheid heeft overgedragen ordemaatregelen te nemen? Of is het de technisch voorzitter die besluit bijv. de publieke tribune te ontruimen bij dreigende wanorde? Kan de burgemeester het woord worden ontnomen en kunnen uitlatingen uit de Handelingen worden geschrapt? Kan de burgemeester ter plekke het voorzitterschap «vol» uitoefenen, zo hij dat wenst? Minister De Graaf merkte in het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer (p. 13) op dat hij «de huidige praktijk niet in strijd acht met de Grondwet als het maar niet gaat om een structurele voorziening – dus dat raadsvergaderingen altijd worden voorgezeten door een lid van de raad en niet door de burgemeester – en dus ook niet om het technisch voorzitterschap, zoals het convoceren van vergaderingen en het vaststellen van de agenda en het beperkt blijft tot een deel van de raadsvergadering?» Begrepen deze leden deze uitlating goed als zij die zo verstaan dat het convoceren van vergaderingen en opstelling van de agenda niet worden gezien als behorend tot het zogeheten (in de wet niet voorkomende) «technische voorzitterschap»? Blijft de regering in dat licht bij de eerder – voor de leden van de CDA-fractie betwistbare – opvatting dat bij afwezigheid van de burgemeester de aan hem expliciet opgedragen taken van uitnodiging (art. 19, lid 1) en agendering (art. 14, lid 2) worden overgenomen door het langst zittende lid of het lid door de raad aangewezen?

Handelt een burgemeester die het technisch voorzitterschap t.a.v. delen van de vergadering, buiten het geval dat hij zelf verantwoording aflegt voor beleid, nog wel in overeenstemming met de grondwettelijke opdracht de raad voor te zitten? Hierbij hadden deze leden niet het oog op situaties waarin de burgemeester verhinderd is bij de raadsvergadering aanwezig te zijn. Het gaat om de gevallen waarin de burgemeester al dan niet op grond van afspraken in seniorenconvent, collegeprogramma of anderszins vrijwillig afziet van voorzitten.

Deze leden waren verheugd dat de regering haar aanvankelijke star afwijzende houding, die al eerder wat was versoepeld – nu laat varen waar het gaat om betrokkenheid van wethouders en gedeputeerden bij de vertrouwenscommissie; adviseur, geen lid. Maakt dit advies integraal onderdeel uit van het verslag dat de vertrouwenscommissie aan provinciale staten of gemeenteraad uitbrengt? Is de wethouder-adviseur gehouden zich desgewenst over zijn advies te verklaren in provinciale staten of gemeenteraad? Is ieder contact tussen de adviseur-collegeleden en hun collega-collegeleden verboden waar het gaat om de beraadslagingen in de vertrouwenscommissie?

De geheimhouding van stemmingen over personen wordt overgelaten aan de provinciale staten/gemeenteraad. Betekent dit dat nog andere modaliteiten van stemmingen (anders dan stemmen met gesloten en ongetekende briefjes of elektronisch) over benoemingen, voordrachten of aanbevelingen van personen, toelaatbaar zijn? Zo ja, welke? Hebben deze andere vormen van geheimhouding ook gevolgen voor de betekenis van de uitslag (stemmingsquorum bijv.)?

Is het slechts de burgemeester die een benoemde wethouder van die benoeming mondeling en of schriftelijk in kennis stelt (art. 40) of is ook de griffier in dit verband mogelijk de boodschapper, zo vroegen deze leden vervolgens.

De colleges waaraan bij deze wetsvoorstellen bevoegdheden worden overgedragen die tot nu toe bij de raad lagen kunnen deze bevoegdheden delegeren aan door hen ingestelde bestuurscommissies tenzij de aard van deze bevoegdheden zich daartegen verzet. Bij welk(type)overgedragen bevoegdheden verzet de aard van die bevoegdheden zich in ieder geval of bijvoorbeeld tegen delegatie. Commissies kunnen, zoals de regering eerder al aangaf, soms ook door een gezamenlijk besluit van gemeentelijke bestuursorganen worden ingesteld. Is dat de bovenbedoelde delegatie ook altijd mogelijk (tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet) De stukken die van provinciale staten of de raad uitgaan worden volgens deze voorstellen bij ontstentenis van de Commissaris van de Koning of de burgemeester getekend door degene die hen als voorzitter (art 75 Provinciewet art. 77 Gem. wet) vervangen. Wordt hier bedoeld de voorzitter (niet zijnde de CvdK of de burgemeester) die, al dan niet door de raad aangewezen, de vergadering voorzat die de besluiten nam of degene die voorzitter zou zijn indien op het moment van versturen van de stukken een vergadering zou worden gehouden? In dat laatste geval zou dan worden afgezien van de mogelijkheid dat provinciale staten en gemeenteraad een ander dan de langstzittende zouden aanwijzen.

De leden, behorende tot de fractie van de **PvdA** merkten op dat met de drie wetsvoorstellen inzake dualisering van gemeentebestuur en provinciebestuur de tweede fase wordt ingezet van de dualiseringsoperatie. Een groot aantal medebewindswetten wordt aan de dualisering aangepast. Het had de leden van de PvdA-fractie verbaasd en teleurgesteld dat voor tot deze tweede fase van het invoeringstraject over wordt gegaan, de regering niet eerst heeft getracht lering te trekken uit de ervaringen die inmiddels zowel in verschillende soorten gemeenten als in de provincies met de dualisering zijn opgedaan. De schijn wordt nu gewekt alsof het om een technische operatie gaat die steunt op een brede consensus, terwijl zelfs enkele bedenkers van dualiseringsvoorstellen (zoals prof. Elzinga) zich inmiddels uiterst kritisch hebben uitgelaten over de directe effecten van de dualisering op het democratisch gehalte van het openbaar bestuur. Vooral ook deelnemers aan de gemeentelijke en provinciale politiek hebben zich in veel gevallen negatief uitgelaten over de dualisering. Uit de vele publicaties hadden de leden van de PvdA-fractie de indruk overgehouden dat de dualisering in kleine, middelgrote en grote gemeenten niet dezelfde uitwerking heeft op de bestuurlijke verhoudingen en de democratische cultuur, een ontwikkeling

die zij overigens al bij de behandeling van de dualiseringswetten aan de orde hadden gesteld. Ook constateerden deze leden dat de dualisering tot op heden de positie van gemeenteraden en provinciale staten niet lijkt te hebben versterkt, dat de door hen gevreesde ondermijning van het ambt van wethouder op veel plaatsen aan de orde lijkt te zijn, en dat er vooralsnog geen sprake is van grotere betrokkenheid van burgers bij de lokale en provinciale politiek. De aan het woord zijnde leden constateerden voorts een probleem met de timing van vernieuwingsvoorstellen: terwijl er eigenlijk nog onvoldoende tijd geweest is om gemeenten te laten wennen aan de dualisering en daarvoor bij de lokale schaal en cultuur passende arrangementen te laten ontwikkelen, wordt al de tweede fase van de operatie in gang gezet. De plannen voor een gekozen burgemeester, die weer een ander wetgevingstempo volgen, werpen daarbij hun schaduw vooruit.

Vandaar dat zij alvorens aan wetstechnische vragen omtrent de drie wetsvoorstellen toe te kunnen komen, de regering vroegen een overzicht te maken van de op de dualiseringsoperatie in gemeenten en provincies geuite commentaren van betrokkenen en van onafhankelijke onderzoekers, zowel in positieve als in negatieve zin, en deze inventarisatie van thema's te laten volgen door een eigen inhoudelijke en politieke stellingname inzake de strijdvragen. Ook wilden zij weten of de regering het een verstandige strategie vindt om de tweede fase van de dualiseringsoperatie door te zetten zonder grondige evaluatie van de al bekende effecten van de eerste fase van de dualisering. Als de overheid eenmaal een traject is ingegaan, moet zij daarover dan altijd als een blind paard voorthollen?

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de voorliggende wetsvoorstellen.

Ten aanzien van de benoeming van wethouders vroegen deze leden wat er gebeurt als de gemeenteraad een wethouder benoemt die niet voldoet aan de criteria voor het passief kiesrecht.

Voorts vroegen de leden wat de urgentie is van de voorliggende wetswijzigingen ook tegen de achtergrond van de aanstaande evaluatie van de dualisering.

De leden van de fractie van **GroenLinks** wilden vooropstellen dat zij er aan hechten dat de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstel 28 995 – evenals dat van wetsvoorstel 29 310 – pas het meest zinvol kan plaatsvinden zodra zij kunnen beschikken over de bevindingen van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur en de reactie van het kabinet daarop. In deze eerste ronde van de schriftelijke voorbereiding wilden deze leden dan ook alleen op enkele meer algemene aspecten in gaan.

Deze wet beoogt een groot aantal bevoegdheden die thans nog bij de gemeenteraad liggen, over te hevelen naar het college van b&w. Deze overheveling zou een logische voortzetting te zijn van de op 7 maart 2002 in gang gezette dualisering van het gemeentebestuur.

Bij de beantwoording van de vraag welke bevoegdheden worden overgeheveld heeft het kabinet blijkens de memorie van toelichting gebruik gemaakt van een toetsingskader. In een aantal gevallen zijn bevoegdheden van de gemeenteraad gehandhaafd: daar waar het gaat om het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, kaders-tellende bevoegdheden, (bestuurs)bevoegdheden op hoofdlijnen en die bevoegdheden die een sterke democratische legitimatie vereisen.

De Raad van State heeft er in zijn advies op gewezen dat de gehanteerde begrippen in dit toetsingskader («kaderstellend», «hoofdlijnen») niet gedefinieerd zijn en veel ruimte laten voor verschillende interpretaties. Al

tijdens het wetgevingsproces is de juistheid hiervan gebleken, want in de Nota's van wijziging heeft het kabinet in een aantal gevallen, na schriftelijke inbreng van de Tweede Kamer, voorgesteld de betreffende bevoegdheid bij de gemeenteraad te laten. Deze soepelheid – in de goede richting – juichten deze leden toe, maar doet tevens de vraag rijzen hoe stevig dit toetsingskader eigenlijk is.

Overigens ontbreekt één aspect in het toetsingskader dat juist de hele dualiseringsoperatie rechtvaardigt: versterking van de positie van de gemeenteraad. Hoe kan deze positie worden versterkt door haar bevoegdheden af te nemen? Op deze meest wezenlijke vraag is het kabinet er totnutoe niet in geslaagd een bevredigend antwoord te geven. Graag daagden deze leden het kabinet daar nog eens toe uit. En zij verzochten het kabinet aan te geven welke over te dragen bevoegdheden (van gemeenteraad naar college) bijdragen aan versterking van de positie van de gemeenteraad.

De vele kritische geluiden die uit gemeenteland zijn te horen over de – negatieve – effecten van de dualisering nopen tot voorzichtigheid, zo vervolgden de leden van de GroenLinks-fractie. Zij hadden veel liever gezien als het traject van deze wet pas – eventueel – in gang was gezet nadat de evaluatie van de wet dualisering gemeentebestuur was afgerond. Het kabinet heeft echter in zijn haast deze wens steeds genegeerd. En niet ontkend kan worden dat het wetgevingsproces m.b.t. de gemeentelijke dualisering er niet overzichtelijker op is geworden. Twee veegwetten, deze wet, een aantal Nota's van wijziging: dit alles leidt toch tot de conclusie dat de schoonheidsprijs met dit traject niet is verdiend. Deelt het kabinet deze conclusie?

Inmiddels is de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur begonnen met haar werkzaamheden, zo maakten deze leden op uit het tweede voortgangsbericht van 24 september jl. Ook dit tweede voortgangsbericht stelde hen niet gerust. Zoals in de eerdere gedachte-wisseling tussen de Eerste Kamer en de minister over deze evaluatie al door GroenLinks is opgemerkt, twijfelen deze leden aan de opzet van deze evaluatie waarin te weinig de concrete ervaringen van gemeenteraadsleden aan bod te komen. De basis van de werkzaamheden van de stuurgroep blijft de enquête die enige tijd geleden door gemeente-ambtenaren is ingediend. Deze enquête geeft alleen een beeld van de instrumentalistische toepassing van de dualisering. Dan worden er visitatierondes gehouden langs 15 gemeenten waarvan het voortgangsbericht zelf al concludeert dat dit een te kleine groep is. Vervolgens meldt de stuurgroep dat het palet aan invalshoeken wordt gecomplementeerd met de eigen deskundigheid van de leden van de Stuurgroep, die ongetwijfeld op vele terreinen aanwezig is (een voormalig commissaris der koningin, een voormalig wethouder, een voormalig gemeentesecretaris) maar juist niet op het terrein dat centraal hoort te staan: de positie van de gemeenteraad, c.q. het gemeenteraadslid.

Uit het tweede voortgangsbericht begrepen deze leden dat het rapport van de stuurgroep op 15 december 2004 wordt geboden aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing. Lukt het deze minister nog eind 2004 een standpunt te bepalen naar aanleiding van de evaluatie, zoals toegezegd in beantwoording op schriftelijke vragen van het Tweede Kamerlid Spies van 23 april 2004?

Acht de minister het denkbaar dat op grond van deze evaluatie de dualisering wordt teruggedraaid?

Inmiddels is er door de Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie, waarin ook het ministerie van BZK participeert, een Quick Scan Dualisme gestart. Op zich een goed initiatief, dat de mogelijkheid

biedt om het optreden van gemeenteraadsleden en collegeleden tegen de achtergrond van de invoering van het dualisme te beoordelen, zo lazen deze leden in Bulletin nr. 17 van de Vernieuwingsimpuls. Een doelstelling van deze Quick Scan is dat hieraan **alle** gemeenteraadsleden deelnemen, zo lazen zij op de website van de Vernieuwingsimpuls. Dat gebeurt dan via de griffier die via een (gemeentelijk) wachtwoord bij de vragenlijst kan komen. Heeft iedere gemeente dan inmiddels een griffier? Hoe gaat het bij gemeenten die nog geen griffier hebben? Waarom moet de griffier als eerste de Quick Scan invullen? Waarom kunnen raadsleden niet individueel deze Quick Scan doen? Kan de minister overigens meedelen wat de vragenlijst van deze Quick Scan is?

Hoe verhoudt deze Quick Scan zich tot de activiteiten van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur?

Aanvankelijk was het voor de voorstanders van dualisering logisch dat de wettelijke vervolmaking van het dualisme een wijziging zou zijn van de grondwettelijke bepaling dat nu het hoofdschap van de gemeenteraad regelt. In het rapport van de staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie wordt dat op blz. 409 nog eens duidelijk verwoord. Toch is het kabinet niet voornemens een dergelijke grondwetswijziging te entameren. Op zich waren deze leden daarover verheugd, want zij zijn van mening dat het hoofdschap van de raad, immers de gekozen volksvertegenwoordiging, onverlet moet blijven. Maar dan dringt zich wel de vraag op of de grootscheepse overdracht van bevoegdheden van gemeenteraad naar college, waar deze wet in voorziet, niet in strijd is met het grondwettelijk verankerde hoofdschap van de gemeenteraad. De grondwettelijke bepalingen zijn immers een vertaling van de monistische grondslag van het gemeentebestuur, terwijl de recente dualiseringswetten deze grondslag fundamenteel wijzigen. Ziet het kabinet deze spanning, cq strijdigheid?

Een ander bezwaar dat tegen de overheveling van vele bestuursbevoegdheden valt in te brengen is, dat hiermee besluitvorming wordt overgeheveld van de openbaarheid van een commissie- en raadsvergadering naar de beslotenheid van een collegevergadering. Op deze principiële én materiële achteruitgang van legitimatie, transparantie en beïnvloedbaarheid van de besluitvorming heeft de thans voorliggende wet – evenmin als wetsvoorstel 29 310 – een afdoende antwoord. Dat veel bevoegdheden thans al aan het college zijn gedelegeerd, zoals het kabinet in de Nota naar aanleiding van het verslag (blz. 4) stelt, valt te bezien. Heeft het kabinet hier concrete informatie over? Welke van de thans voorgestelde overhevelingen van bevoegdheden zijn in hoeveel gemeenten al aan het college gemandateerd? Maar ook in het geval van mandatering is er natuurlijk altijd nog de mogelijkheid om een mandaat terug te nemen, als de gemeenteraad dat wil. Deze mogelijkheid is natuurlijk de pas afgesneden als de bevoegdheid wettelijk is overgedragen aan het college. Dat het college de besluitvorming van veel raadsbevoegdheden voorbereidt leek deze leden geen argument: dat is de wettelijke taak van het college. Dat deze collegevoorstellen vervolgens zonder hoofdelijke stemming door de gemeenteraad worden aanvaard, leek hen evenmin een argument. Of ziet het kabinet in het feit dat ook door de Tweede en Eerste Kamer het overgrote deel der wetsvoorstellen zonder hoofdelijke stemming worden aanvaard, aanleiding om voor te stellen de wetgevende bevoegdheid bij de regering te concentreren? Terecht verzocht de Tweede Kamerfractie van GroenLinks in haar schriftelijke inbreng aan het kabinet om met een wetswijziging te komen die de openbaarheid van collegevergaderingen regelt, zo vervolgden deze leden. De argumentatie waarmee het kabinet deze suggestie afwijst vonden zij teleurstellend. Het argument van het kabinet dat openbaarheid van collegevergaderingen betekent dat de besluitvorming zich naar buiten

de collegevergadering verplaatst, is wat simpel. Toen in het begin van de jaren '70 van de vorige eeuw de openbaarheid van raadscommissies werd bepleit, werden precies dezelfde argumenten gehanteerd. Argumenten, gebaseerd op angst voor openbaarheid. Argumenten die geen hout bleken te snijden, zo blijkt nu. Is het kabinet niet met deze leden van mening dat voortschrijdende openbaarheid in het politieke en bestuurlijke proces een groot goed is en dat collegevergaderingen hier niet van uitgesloten kunnen worden? Juist, omdat met de overdracht van bevoegdheden naar het college de feitelijke besluitvorming – en de stukken die daar aan ten grondslag liggen – zich nu in de beslotenheid gaat afspelen. De controle achteraf van collegebesluiten door de gemeenteraad kan daarvoor allerminst soelaas bieden. Het besluit is immers dan al genomen en als dat stuit op problemen in de gemeenteraad biedt bij een standvastige houding van het college de vertrouwensregel evenmin veel soelaas. De discussie wordt dan verlegd van de wenselijkheid van dat ene besluit naar de vraag of de wethouder, cq. het college nog vertrouwen geniet. De materiële invulling van de controle-mogelijkheid van de raad wordt zo uitgehold. Dit alles speelt geen rol in de huidige situatie, waar de gemeenteraad eenvoudigweg besluit. Deelt het kabinet deze analyse?

Het kabinet geeft in de memorie van toelichting en de Nota naar aanleiding van het verslag hoog op over de kaderstellende taak van de gemeenteraad onder dualistische verhoudingen, waardoor gewaarborgd blijft dat de raad wel degelijk als hoogste orgaan in de gemeente functioneert. Ziet het kabinet echter ook het gevaar dat prof. Mr. D.J. Elzinga in zijn column in Binnenlands Bestuur van 9 juli 2004 onder de kop «kaderstelling brengt politiek debat om zeep» signaleert, nl. dat de thans gebezigde praktijk van kaderstellend gedrag op zeer gespannen voet staat met een doelstelling van de hele dualiseringsoperatie, nl. het entameren van het politieke debat in de raad?

Ingaande op de inhoud van wetsvoorstel 29 310 wezen de leden van de GroenLinks-fractie erop, dat in zijn column in Binnenlands Bestuur van 3 september jl. prof. Mr. D.J. Elzinga ingaat op de verschillen tussen de Rekenkamer en Rekenkamerfunctie, de positie van de raad ten opzichte van het vaststellen van het onderzoeksprogramma en het besluit van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing van 20 juli 2004 om een besluit van de gemeenteraad van Lelystad dienaangaande te schorsen. Kan de minister in gaan op de argumenten die Elzinga in deze column aanvoert? Is de minister voornemens in een volgende veegwet deze «weeffout» in de gemeentewet te herstellen?

Met de dualisering van het gemeente (en provincie) bestuur is er wettelijk geregeld (art 33) dat de raad en de individuele raadsleden recht hebben op ambtelijke bijstand en dat deze bijstand in een verordening moet worden geregeld. Nu er echter ook sprake is van een hiërarchische verhouding tussen college en ambtenarenapparaat, kunnen ambtenaren die bijstand verlenen aan een raadslid knel komen te zitten tussen deze verantwoordelijkheid en hun verantwoordelijkheid jegens het college. Dit speelt vooral in die gevallen waarin de zuiverheid van de gescheiden verantwoordelijkheden tussen raad en college er toe zou moeten leiden dat de aan het raadslid verleende ambtelijke bijstand een vertrouwelijk karakter heeft. In een aantal gemeentelijke verordeningen is opgenomen dat het raadslid een ambtenaar die bijstand verleent geheimhouding kan opleggen, maar deze geheimhouding mist een wettelijke basis. Is de minister bereid een wetswijziging voor te bereiden die deze wettelijke basis wel verschaft?



Met interesse hadden de leden van de **SP**-fractie kennisgenomen van voorliggende voorstellen, die de tweede van drie stappen vormen in de dualisering van het lokaal en provinciaal bestuur. Deze leden hadden enkele vragen over het toetsingskader in de wetsvoorstellen 28 995 en 29 316.

Door middel van deze wetswijzigingen wil de minister een groot aantal medebewindsbevoegdheden overdragen van respectievelijk de gemeenteraad naar het college van b&w en van de provinciale staten naar het college van gedeputeerden. Het gehanteerde toetsingskader dat voor beide bestuurlijke niveaus wordt gehanteerd is in grote mate overeenkomstig. De leden van de SP-fractie vroegen of deze nagenoeg gelijklopende criteria recht doen aan het onderscheidene karakter van het gemeente- en provinciebestuur?

Een soortgelijke vraag hadden de leden van de SP-fractie met betrekking tot de verschillende gemeenten. Waarom zijn het verschil in afstand tussen burgers en bestuurders en de verschillen in bestuurlijke problemen tussen grote en kleine gemeenten voor de minister geen aanleiding geweest om andere criteria voor overdracht van bevoegdheden te hanteren?

Speciale aandacht vroegen de leden van de SP-fractie voor het vierde criterium in het toetsingskader. Gemeenten, respectievelijk provinciale staten blijven het aangewezen orgaan in het geval dat een «sterke democratische legitimatie» bij uitvoering van een bepaalde bevoegdheid groot is. Deze leden vroegen waarom een sterke democratische legitimatie niet altijd groot is? Waarom is dit criterium geen reden om af te zien van overdracht van bevoegdheden?

In het bijzonder wordt in het genoemde vierde criterium gewezen op bevoegdheden met een «levensbeschouwelijk» of «principiële» karakter. In de uitwerking van dit criterium is dit vooral opgevat in religieuze zin. Is de minister het eens met de leden van de SP-fractie dat «levensbeschouwelijk» of «principiële» ook moet worden opgevat in politiek-ideologische zin? Hebben gemeenteraad of provinciale staten te allen tijde het recht om te bepalen of een bevoegdheid «levensbeschouwelijk» of «principiële» is? Gedurende het besluitvormingsproces zoals dat in de Tweede Kamer is verlopen, zijn tussentijds nogal wat aanpassingen gedaan in het wel of niet overhevelen van bevoegdheden. Passen deze aanpassingen allemaal binnen het gestelde toetsingskader? Zo ja, is dit kader dan niet al te breed en te weinig onderscheidend? Zo nee, zijn deze aanpassingen een reden om het toetsingskader nog eens tegen het licht te houden?

Twee vragen hadden de leden van de SP-fractie nog over wetsvoorstel 28 995.

Deze leden waren er niet gerust op dat de positie van de gemeenteraad niet wordt aangetast.

Zorgen hadden deze leden bijvoorbeeld over de «actieve informatieplicht» van het college ten opzichte van de raad. Is de minister van oordeel dat deze informatievoorziening op dit moment voldoende is?

Een vraag hadden de leden van de SP-fractie ook over de «vertrouwensregel». Wethouders kunnen volgens de minister niet functioneren zonder het vertrouwen van de meerderheid van de raad. Vereist een consequent dualisme tevens dat na het aftreden van een college nieuwe gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden?

Een vraag hadden de leden van de SP-fractie nog over wetsvoorstel 29 310.

Deelraden dienen volgens dit wetsvoorstel gelijk te worden behandeld als

gemeenteraden. De leden van de SP-fractie vroegen de minister naar zijn mening over het huidige functioneren van de deelraden.

Tenslotte hadden deze leden nog een vraag over wetsvoorstel 29 316. Zij waren van mening dat niet in de eerste plaats overdracht van bevoegdheden, maar alleen een politieke cultuurverandering de basis kan zijn voor dualisering van het lokaal en provinciaal bestuur. De minister onderkent de noodzaak van een cultuurverandering. Hoe denkt de minister deze te gaan bewerkstelligen?

De leden van de fractie van **D66** hadden met instemming kennis genomen van de wetsvoorstellen. Hiermee wordt in wetgevende zin een belangrijke vervolgstap gezet in de richting van de dualisering van het gemeentebestuur. Met de in artikel 160 van de Gemeentewet en artikel 158 van de Provinciewet aan het college toegekende gemeente- en provinciewettelijke bestuursbevoegdheden is 2002 en 2003 een eerste bescheiden stap gezet in de richting van een functionele ontvlechting van vertegenwoordigend orgaan en bestuursorgaan. Met deze voorstellen kan binnen afzienbare tijd ook in de sectorale wetgeving een substantiële verschuiving van bestuursbevoegdheden naar het college tot stand worden gebracht. Daarmee krijgen de beoogde ontvlechting van bevoegdheden en de reeds gerealiseerde institutionele ontvlechting van organieke posities meer betekenis.

Naar het oordeel van deze leden is voor de toedeling van de medebewindsbevoegdheden een in grote lijnen adequaat toetsingskader ontwikkeld en heeft vervolgens een verdedigbare toepassing daarvan plaatsgevonden. Wat deze leden betreft zou een ruimere toekenning van bevoegdheden in de levensbeschouwelijke sfeer (zoals de instemming met de vestiging van een speelcasino, het aanwijzen van plaatsen voor ongeklede recreatie en de zondagsopenstelling van winkels) aan het college denkbaar zijn geweest.

Deze leden hadden voorts de indruk dat het in artikel 125 van de Grondwet neergelegde hoofdschap van de gemeenteraad en van de provinciale staten in het perspectief van deze wetsvoorstellen verder onder druk komt te staan. In een consequent toegepaste dualistische constructie past de monistische figuur van het hoofdschap in wezen immers niet. In dat licht vroegen deze leden de regering in hoeverre op termijn niet ook nog een derde stap – de deconstitutionalisering van het hoofdschap en daarmee de overgang van de algemene autonome bestuursbevoegdheid naar het college – geboden lijkt.

Met grote belangstelling hadden deze leden tot slot de opvattingen van de regering over de invloed van de raad en de staten op de door het college uit te oefenen bestuursbevoegdheden gelezen. Met de regering zijn zij van mening dat de positie van de lokale een regionale volksvertegenwoordiging voldoende aanknopingspunten biedt voor een significante invloed op het collegebeleid. De vertegenwoordigende organen beschikken over adequate bevoegdheden en instrumenten om – in de woorden van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie – als «eindverantwoordelijke» de hoofdlijnen van beleid te bepalen en een wezenlijke controle op het handelen van het college uit te oefenen.

Deze leden konden overigens niet nalaten op dit punt een enkele opmerking te maken over de huidige stand van de dualisering. Zonder vooruit te willen en kunnen lopen op de uitkomsten van de wettelijk voorgeschreven evaluatie die thans in voorbereiding is, hebben zij de behoefte een enkel punt van zorg neer te leggen. Het streven naar raden en staten als herkenbare en zichtbare volksverte-

genwoordigingen, die op hoofdlijnen sturen en efficiënt en effectief controleren, blijkt in de eerste fase van het dualistische tijdperk een lastige opgave. Uit de huidige praktijk van het decentrale bestuur rijst een beeld op van verwarrende zoektochten naar en moeizame worstelingen met de in normatieve zin breed beleden cultuurverandering. Het niet zelden als «nieuw» neerzetten van de drie rollen van de raden en staten (vertegenwoordigen, kaderstellen en controleren) draagt volgens deze leden niet bij aan een goede voortgang in het dualiseringsproces. Er lijkt bovendien sprake van een tendens waarin als gevolg van misverstanden over de betekenis van (te) veel gehanteerde termen als kaderstelling en als gevolg van onjuiste gronden in gang gezette processen van collectivering binnen raden en staten onnodig veel tijd en energie moet worden gestoken in procedurele discussies. Kaderstelling bijvoorbeeld schiet zijn doel voorbij vanuit de ambitie elk separaat dossier aan te willen sturen. Dan is er in feite geen verschil met de oude, monistische cultuur van meeregeren. De veronderstelling vervolgens dat raden en staten in staat zijn op hoofdlijnen tot eensluidende opvattingen te komen, miskent de geheel eigen dynamiek van het bestaan van fracties. De weerbarstigheid in de praktijk van het opstellen van bestuursprogramma's en programmabegrotingen bijvoorbeeld vormt naar het oordeel van deze leden een illustratie van bovenstaande observaties. Hoewel deze leden zich realiseerden dat de dualisering nog met de nodige aanloopproblemen te kampen heeft en nog in grote mate een naar binnen gekeerd karakter heeft, vernamen zij gaarne hoe de regering tegen deze zorgpunten aankijkt.

De voorzitter van de commissie,  
Witteveen

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen