

Vergaderjaar 2003–2004

29 310

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 april 2004

1. Algemeen

Ik dank de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor haar verslag van haar bevindingen over het wetsvoorstel tot aanpassing van de Gemeentewet, de Provinciewet en enkele andere wetten in verband met de dualisering van het gemeentee- en provinciebestuur.

Het verheugt mij uit de strekking van de vragen van de CDA-fractie, PvdA-fractie, VVD-fractie en de fractie van de ChristenUnie te kunnen afleiden dat deze leden het voorstel in het algemeen kunnen steunen.

Achtergrond wetsvoorstel

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerkten, heb ik met dit wetsvoorstel getracht – naast de noodzakelijk wijzigingen in verband met de inwerkingtreding van de dualisering van het Provinciebestuur per 12 maart 2003 – tegemoet te komen aan ervaringen die inmiddels met het dualisme in de gemeentepraktijk zijn opgedaan. Dit is geen limitatieve opsomming, zo beantwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Wel heb ik geprobeerd een standpunt in te nemen op alle vragen en suggesties die aan mij zijn voorgelegd. In bijlage 1 bij het wetsvoorstel ben ik ingegaan op de reactie van de VNG. Ik heb daarin aangegeven welke suggesties ik heb verwerkt in het wetsvoorstel en waarom ik dat ten aanzien van een aantal andere suggesties niet heb gedaan. De leden van de fractie van de PvdA stelden de suggesties waarop ik niet ben ingegaan in dit verslag nogmaals aan de orde. Ik kom hierop later terug. De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen zich af om welke reden de regering ervoor kiest om vooruitlopend op de in 2004 te houden evaluatie nu al wijzigingen voor te stellen. Bovendien vroegen zij zich af of er nu reeds zaken bekend zijn die vragen om een wijziging van de Gemeente- en Provinciewet op een later moment.

Bij de invoering van de dualisering van het gemeentee- en het provinciebestuur heeft het kabinet er sterk aan gehecht om het wettelijk traject te begeleiden met een cultuurtraject. Deze zogenoemde Vernieuwingsimpuls

is een intensief begeleidingstraject dat nog loopt tot 2006 en dat samen met de VNG en het IPO wordt uitgevoerd. Belangrijk daarbij is de interactiviteit: enerzijds worden ondersteunende instrumenten aangeboden aan gemeenten en provincies, anderzijds worden ervaringen en vragen teruggekoppeld. Voor zover er in die terugkoppeling is gebleken van onduidelijkheden of ongerijmdheden in de wetgeving, heb ik gemeend zo snel mogelijk daarop te moeten reageren. Als gevolg hiervan is de wettekst op een aantal plaatsen verduidelijkt respectievelijk aangepast. Mij zijn momenteel geen zaken bekend die vragen om een wijziging van de Gemeente – en Provinciewet op een later moment.

Deelgemeenten

Voor een aantal artikelen worden wijzigingen van de Gemeentewet voorgesteld in verband met de wens om gemeenten en deelgemeenten meer aan elkaar gelijk te stellen. De leden van de fractie van de ChristenUnie merkten op dat de voorstellen voor de aanpassingen ten aanzien van de positie van deelraden hen zeer wenselijk lijken. Ook de leden van de CDA-fractie deelden de opvatting op hoofdlijnen maar wilden wel graag een nadere toelichting van de regering op de zinsnede dat «deelgemeenten inmiddels een volwassen en volwaardige bestuurslaag vormen». Wat is de visie van de regering met betrekking tot deelraden op de langere termijn in het licht van de ambitie van de regering om zich te concentreren op drie bestuurslagen?

De bestuurlijke inrichting van het land wordt vormgegeven door een grondwettelijk verankerde hoofdstructuur van rijk, provincies en gemeenten. Deze hoofdstructuur is uniform en territoriaal bepaald. In de geschiedenis is gebleken, dat deze hoofdstructuur sterk is. Zij bleek steeds weer in staat ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen op te vangen. Het uniforme karakter was tot op heden geen beletsel om ruimte te geven aan maatwerk, zowel op provinciaal niveau, als op gemeentelijk niveau.

Deze hoofdstructuur wordt gedragen door het lokale bestuursniveau. Het belang van het lokaal bestuur is gelegen in het uitgebreide pakket van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, dat hier aanwezig is. Een veelomvattend pakket, dat voor de burger van bijzonder belang is. Het lokaal bestuur staat ook het dichtste bij de burger. In feite vormt de gemeente het belangrijkste gezicht van de overheid naar de burger toe. Omgekeerd is de gemeente voor de burger het meest toegankelijk en het beste aanspreekbaar.

Binnen en naast de hoofdstructuur van rijk, provincies en gemeenten kunnen ook hulpstructuren worden gebruikt. Vanuit het perspectief van het lokaal bestuur dienen enerzijds intergemeentelijke en anderzijds binnengemeentelijke hulpstructuren te worden genoemd. Ik ga hier alleen in op de binnengemeentelijke hulpstructuren. Binnengemeentelijke decentralisatie manifesteert zich in een veelheid van vormen. De deelgemeenten waaraan hier wordt gerefereerd zijn de deelgemeenten van Amsterdam en Rotterdam. Ze zijn van belang voor het goed functioneren van het lokaal bestuur in deze twee gemeenten. In omvang en takenpakket zijn ze grotendeels vergelijkbaar met een flinke gemeente. In dat licht moet de zinsnede begrepen worden waarin ik refereer aan volwassen en volwaardige deelgemeenten. Het is dan ook alleszins redelijk dat deze deelgemeenten zo veel mogelijk worden gelijkgesteld met gemeenten. Als gemeenten kiezen voor binnengemeentelijke decentralisatie kan dit een bijdrage leveren aan de verkleining van de afstand tussen bestuur en burger. Het gemeentelijk niveau kan te groot-schalig zijn voor de aanpak van vraagstukken in de directe leefomgeving, de buurt of de wijk. Tegelijkertijd kan binnengemeentelijke decentralisatie

aan burgerschap en gemeenschapszin op decentraal schaalniveau appelleren. Niettemin zal het altijd blijven gaan om hulpstructuren, die zijn afgeleid van het lokaal bestuur en daaraan hun bestaan en bestaansrecht ontlelen.

In het bijzonder vroegen de leden van de CDA-fractie naar de visie van de regering op de positie van de voorzitter van de deelgemeente. Op dit moment wordt deze persoon gekozen door de raad van de deelgemeente. Blijft dit naar het oordeel van de regering voorlopig ongewijzigd, dit mede in het licht van de voorstellen met betrekking tot de invoering van de direct gekozen burgemeester, zo vroegen deze leden.

Vooralsnog zie ik geen aanleiding, noch in het kader van het onderhavige wetsvoorstel noch in het kader van de ontwikkelingen rond de gekozen burgemeester, wijzigingen in de positie van de voorzitter van deelraden voor te stellen.

2. Artikelsgewijs

Artikel I (Gemeentewet)

E

De leden van de CDA-fractie vroegen of het nu al meer regel dan uitzondering is dat wethouders als adviseur worden toegevoegd aan vertrouwenscommissies.

Mij is bekend dat dit in de praktijk voorkomt. Ik beschik niet over gegevens over hoe vaak dit gebeurt.

Voorts wezen deze leden op de groeiende omvang van vertrouwenscommissies tot in een enkel geval meer dan tien personen (leden en adviseurs samen). Deelt de regering hun opvatting dat zulks ongewenst is, zo vroegen deze leden.

De samenstelling van vertrouwenscommissies en de vraag of en zo ja, hoeveel wethouders als adviseur toegevoegd worden, staat ter beantwoording aan de raad. Ik zie geen reden voor het stellen van nadere voorschriften hierover, omdat de raad aan de hand van de omstandigheden het beste kan beoordelen welke samenstelling aanbeveling verdient.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de regering heeft gekozen voor het adviseurschap en niet voor het lidmaatschap van wethouders. Wethouders moeten in het college immers met de burgemeester samenwerken, zo betoogden deze leden.

Dit argument acht de regering niet doorslaggevend omdat een te benoemen burgemeester gedurende zijn ambtstermijn in meer dan één college zal functioneren. De vertrouwenscommissie zal bij haar werkzaamheden alle belangen die bij de selectie van een nieuw te benoemen burgemeester in het geding zijn, in haar oordeelsvorming betrekken. Daartoe behoort ook het belang van een vruchtbare samenwerking in het college. Het staat de raad vrij desgewenst juist met het oog op dit element één of meer wethouders als adviseur aan de vertrouwenscommissie toe te voegen. Een verplichting om een wethouder als adviseur aan de vertrouwenscommissie toe te voegen doet afbreuk aan de mogelijkheid voor de raad om naar eigen inzicht en afgestemd op de lokale situatie de samenstelling van de vertrouwenscommissie te regelen. De vertrouwenscommissie is en blijft een raadscommissie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie brachten in herinnering dat reeds bij de behandeling van het wetsvoorstel tot aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering

gemeentebestuur (kamerstukken 28 243) de vraag aan de orde is geweest of een vertrouwenscommissie een wethouder als adviseur bij de werkzaamheden kan betrekken. Bij de behandeling van genoemd wetsvoorstel was de redenering van de regering dat dit onmogelijk was, omdat de geheimhouding en de vertrouwensplicht de informatieverschaffing van de vertrouwenscommissie aan het college in de weg zou staan, zo memoreerden deze leden. Zij vroegen waarom de regering van gedachten veranderd is.

Ik wijs erop dat die redenering betrekking had op de vraag of een wethouder zonder wettelijke basis als adviseur aan een vertrouwenscommissie zou kunnen worden toegevoegd. Verschil met de thans aan de orde zijnde situatie is dat nu uitdrukkelijk een wettelijke basis wordt geboden voor het toevoegen van een wethouder als adviseur aan de vertrouwenscommissie. Dat betekent dat het wettelijk stelsel deze handelwijze uitdrukkelijk mogelijk maakt, waarbij de wethouder uiteraard op gelijke voet als de leden van de vertrouwenscommissie gebonden is aan vertrouwelijkheid van de informatie waarover hij als adviseur de beschikking krijgt.

G

De regering geeft aan dat raadsleden geen lid kunnen zijn van de rekenkamer, maar dat zij wel lid kunnen zijn van de commissie die de rekenkamerfunctie uitvoert. Hoe is dit te rijmen met een onafhankelijke rekenkamerfunctie, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De regering heeft destijds vanuit een oogpunt van onafhankelijkheid in het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur voorgesteld de instelling van een onafhankelijke rekenkamer verplicht te stellen. De Tweede Kamer hechtte er indertijd echter zeer aan dat gemeenten de mogelijkheid kregen om ook voor een rekenkamerfunctie te kiezen, iets waar veel gemeenten al mee begonnen waren in hun raadscommissies. In de discussie over het daartoe ingediende amendement woog voor de kamer de onafhankelijkheid van een rekenkamer niet op tegen deze keuzemogelijkheid. Bij de amendering was trouwens volstrekt duidelijk dat raadsleden deel kunnen maken van de rekenkamercommissie, zoals blijkt uit artikel 81o, derde lid, waarin de incompatibiliteitenlijst voor de rekenkamer wordt overgenomen, met uitzondering van een lid van de raad en een commissielid.

P

Artikel 156 wordt zo geformuleerd dat een raad de bevoegdheid om een rekenkamer in te stellen of regels vast te stellen voor de uitoefening van een rekenkamerfunctie, kan overdragen aan een deelraad. Betekent dit dat een deelgemeente zelf een rekenkamer(functie) kan instellen voor het eigen gebied, zo vroegen de leden van de VVD-fractie.

De deelgemeente kan een rekenkamer(functie) instellen op voorwaarde dat de gemeenteraad besluit de bevoegdheid om een rekenkamer in te stellen of regels vast te stellen voor de uitoefening van een rekenkamerfunctie aan de deelgemeente overdraagt. Het betreft hier controlerende bevoegdheden die zich naar hun aard niet verzetten tegen overdracht aan een deelraad. Bovendien sluit het bieden van deze mogelijkheid aan bij de tendens om de deelraden zo veel mogelijk gelijk te stellen met gemeenteraden.

Het was de leden van de PvdA-fractie niet helder hoe de burgemeester dan wel het college van burgemeester en wethouders geacht wordt zelf besluiten te nemen inzake kwesties die hem aangaan. Aan welke concrete voorbeelden denkt de regering? Hoe kan de burgemeester hierover een objectief besluit nemen? Worden rechtsgedingen ook ter kennis gebracht van de raad of blijven deze bij het college of de burgemeester? Is er een procedure van openbare bekendmaking?

De besluiten waarnaar dit artikel verwijst zijn besluiten in algemene zin. Als voorbeeld zou kunnen worden genomen een besluit tot bestuurlijke ophouding. Het is een misverstand om te denken dat het hier besluiten betreft die uitsluitend de burgemeester aangaan. Het ligt voor de hand dat de relevante rechtsgedingen aan de raad worden gemeld. Dit in het kader van de informatieplicht zoals die in artikel 169 is omschreven.

Overige artikelen Gemeentewet

Artikel 28

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat naar aanleiding van de zogeheten Winsumuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een duidelijke afbakening tot artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de wet dient te worden opgenomen. Bij de totstandkoming van artikel 52 van de Gemeentewet, de voorloper van het huidige artikel 28, heeft de regering zich uitdrukkelijk op het standpunt gesteld dat dit artikel als een *lex specialis* van artikel 2:4 Awb moet worden gezien. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde echter dat naast artikel 28 Gemeentewet ook artikel 2:4 Awb van toepassing is op de besluitvorming in gemeenteraden. Dit gegeven leidt tot onzekerheid over de te volgen procedure. De praktijk heeft behoefte aan duidelijkheid van de wetgever over de regels die gelden na de Winsumuitspraak. De aan het woord zijnde leden vroegen de regering dan ook te voorzien in duidelijke regels.

De minister van BZK heeft op 19 mei 2003 een notitie over dit onderwerp naar de Kamer gezonden. Daarin wordt ingegaan op de genoemde uitspraak in relatie tot de praktijk en de wetsgeschiedenis. De samenhang tussen verschillende regelingen die gericht zijn op politiek zuiver handelen is daarbij van groot belang. Een in de notitie aangekondigde studie naar een brede benadering ervan zal naar verwachting in het najaar plaatsvinden. Na afronding van dit onderzoek zal de minister van BZK zijn standpunt nader bepalen.

Artikel 77

In dit artikel wordt bepaald dat bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester een raadslid wordt belast met het voorzitten van de raad, zo geven de leden van de PvdA-fractie aan. Dit leidt in de praktijk tot een probleem voor de burgemeester, wanneer hij zijn eigen beleid moet verdedigen in de raad. Hij is dan formeel immers niet verhinderd en is gehouden om voor te zitten. De leden van de PvdA-fractie gaven de regering in overweging om hiervoor alsnog een voorziening op te nemen. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen, met verwijzing naar het VNG-advies, waarom de regering voor deze situatie geen voorstel doet.

Ik meen dat het voorzien in een wettelijke regeling voor vervanging in de hier bedoelde situaties, waarin de burgemeester als portefeuillehouder

zijn beleid verdedigt, een te zwaar middel zou zijn om tegemoet te komen aan de (op zichzelf begrijpelijke) behoefte van de praktijk. De vervangingsregeling van artikel 77 strekt ertoe de burgemeester te vervangen bij afwezigheid of ontstentenis, hetgeen méér omvat en in ieder geval kan omvatten dan het feitelijk voorzitten van de vergadering. De vervanging krachtens artikel 77 kan mede de convocatie, de vaststelling van de agenda en de ondertekening van de genomen raadsbesluiten betreffen. Verder zal hij – als de hierbij bij nota van wijziging voorgestelde regeling tot stand is gekomen – de van de raad uitgaande stukken ondertekenen. De regeling ziet dus op alle aspecten van het voorzitterschap en houdt als zodanig rekening met de mogelijkheid dat zij voor een langere periode toegepast wordt. Een dergelijke brede strekking is in de hier bedoelde gevallen niet beoogd. Het gaat hier uitsluitend om de mogelijkheid dat de burgemeester bij de behandeling van bepaalde, daarvoor in aanmerking komende agendapunten, de voorzittershamer gedurende een beperkt deel van de vergadering overdraagt, opdat hij het afleggen van verantwoording niet behoeft te combineren met het leiding geven aan de vergadering. Ik acht het niet nodig deze praktijk, waarin slechts het technisch voorzitterschap gedurende een deel van de vergadering wordt overgedragen, een wettelijke basis te geven. Van wettelijke regeling zou bovendien het onjuiste signaal kunnen uitgaan dat een beperking wordt aangebracht in het ambt van raadsvoorzitter. De indruk zou immers kunnen ontstaan dat de raad op de regeling een beroep zou kunnen doen, met als gevolg dat in geval de burgemeester daarin niet wenst te bewilligen de verhouding met de raad wordt belast. Ik meen dat de volheid van het ambt van voorzitter meebrengt dat de burgemeester hierin geheel zelfstandig eigen afwegingen kan maken.

Artikel 105, tweede lid

Ingevolge artikel 168 kan het college bevoegdheden mandateren aan één van haar leden. Als gevolg van artikel 105 moet de gemeentesecretaris dan nog steeds alle stukken van het collegelid ondertekenen, terwijl dit krachtens artikel 105, tweede lid, niet nodig is bij het ondertekening-mandaat aan de gemeentesecretaris of een andere gemeenteambtenaar. Dit is niet consequent, zo menen de leden van de PvdA-fractie. De VNG heeft de regering geadviseerd in artikel 105, tweede lid, een verwijzing op te nemen naar het beslissingsmandaat van artikel 168, tweede lid. Deze aanbeveling is echter niet overgenomen. Het was deze leden niet helder waarom de regering deze aanbeveling naast zich neergelegd heeft. Zoals ik reeds in reactie op de advisering van de VNG heb aangegeven is de stelling dat ook bij een afdoeningsmandaat op grond van artikel 168, eerste lid, van de Gemeentewet de secretaris de stukken dient te ondertekenen, niet juist. Indien het college op grond van artikel 168, eerste lid, van de Gemeentewet een afdoeningsmandaat verleent aan een lid van het college, kan volstaan worden met een ondertekening door uitsluitend de gemandateerde. (Zie ook Kamerstukken II, 1994–1995, 23 700, nr. 3, pag. 176)

Artikel 155a e.v.

De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat ten aanzien van het recht van onderzoek moet worden bepaald dat de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) niet van toepassing is. De Wob is namelijk, in tegenstelling tot onderzoeken op basis van de Wet op de parlementaire enquête, onverkort van toepassing op de gemeentelijke enquête. Het onderzoeks-instrument van de raad boet daarmee aan kracht in. Daarnaast wijzen deze leden op de belasting voor de ambtelijke organisatie bij een groot aantal informatieverzoeken op grond van de Wob. Deze extra druk op de organisatie gaat ten koste van het onderzoek. Ook de leden van de fractie

van de ChristenUnie vroegen een reactie op het voorstel van de VNG om hierbij op te nemen dat de Wob niet van toepassing zou moeten zijn op het recht van onderzoek.

Het is niet noodzakelijk te bepalen dat de Wet openbaar bestuur (Wob) niet van toepassing is. De onderzoekscommissie kan op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onderdeel g, van de Wob (voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden) bepalen dat het verstrekken van de gevraagde gegevens tijdens het onderzoek achterwege wordt gelaten. Indien aannemelijk gemaakt kan worden dat de werkzaamheden van de onderzoekscommissie ernstig bemoeilijkt worden door het verstrekken van de informatie, zal de commissie een beroep op deze grond kunnen doen. Ook kan de commissie besluiten op basis van de weigeringsgrond genoemd in artikel 11, eerste lid, van de Wob geen informatie te verstrekken. Dit artikel bepaalt dat geen informatie uit stukken voor intern beraad wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Op grond van de Wob en de jurisprudentie is het begrip «intern beraad» niet beperkt tot het beraad binnen de gemeente of binnen een onderdeel daarvan, maar heeft het een ruimere betekenis.

Voorts kunnen afhankelijk van de aard van de informatie ook andere uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing zijn, bijvoorbeeld in geval van vertrouwelijk verkregen bedrijfsgegevens (art. 10, eerste lid, aanhef en onder c) of indien verstrekking van informatie in strijd zou zijn met de economische of financiële belangen van de gemeente (art. 10, tweede lid, aanhef en onder b). Hiermee blijft inderdaad een verschil bestaan met de parlementaire enquête, maar dit verschil is tijdens de eerdere discussie in het parlement uitdrukkelijk aan de orde geweest en aanvaard. Een gemeentelijke enquête heeft toch een ander gewicht dan een parlementaire enquête.

De leden van de fractie van de ChristenUnie ontvingen graag een toelichting op de wijziging van artikel 155b, eerste lid, omdat zij de betekenis van deze wijziging niet helemaal konden doorgronden.

In artikel 155b, eerste lid, wordt een aantal personen genoemd dat verplicht is mee te werken aan een raadsonderzoek. Vanuit de systematiek is het logisch dat ook leden en gewezen leden van de door de raad of de deelraad ingestelde rekenkamer of personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen of hebben uitgeoefend ondervraagd kunnen worden door een onderzoekscommissie. De onderzoekscommissie moet, indien zij dat wenselijk vindt, in staat worden gesteld om ook deze personen om informatie en inzage in stukken te vragen en als getuige of deskundige te horen. Ook in artikel 151b, eerste lid van de Provinciewet, is dit waar het gaat om leden van de provinciale rekenkamer reeds zo geregeld. Per abuis is dit niet in de Gemeentewet opgenomen. Deze voorgestelde wijziging herstelt deze omissie.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf