

Vergaderjaar 1992-1993

22 893

Wijziging van de Gemeentewet en van een aantal andere wetten met het oog op de invoering van de Gemeentewet en vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Gemeentewet (Invoeringswet Gemeentewet)

Nr. 10

EINDVERSLAG

Vastgesteld 6 mei 1993

De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken¹ is na kennisneming van de memorie van antwoord (nr. 6), de nota van wijziging (nr. 7) en het verslag van een schriftelijk overleg (nr. 8) van oordeel dat de openbare beraadslaging voldoende zal zijn voorbereid, indien de regering de volgende vragen en opmerkingen schriftelijk heeft beantwoord.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie dankten de regering voor haar reactie op de door hen gemaakte opmerkingen.

Deze leden hadden er kennis van genomen dat de regering voornemens is een aparte Invoeringswet materiële belastingbepalingen in te dienen. Deze leden achtten deze gang van zaken allesbehalve gelukkig, maar zij merkten op dat zij zich daar op zich niet tegen zouden verzetten. Wel vroegen zij aandacht voor de circa zeven gemeenten die in het licht van de Wet materiële belastingbepalingen hun belastinggrondslag hebben gewijzigd en per 1 januari 1994 overgaan van oppervlaktegrondslag naar waardegrondslag. Deze gemeenten gaan er vanuit en kunnen er ook vanuit gaan, gezien de memorie van toelichting en de memorie van antwoord, dat zij in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de kosten van 5 gulden per persoon. Deze leden vroegen de regering hierop te reageren.

Deze leden hadden voorts geconstateerd dat de regering voornemens is om Gemeente- en Provinciewet gelijktijdig in te voeren. Zij vroegen in dit verband naar de reden waarom de indiening van de Invoeringswet Provinciewet zo lang op zich heeft laten wachten.

De leden van de CDA-fractie hadden verder kennis genomen van het antwoord dat op het terrein van de onder andere thans in discussie zijnde vraag of het gemeentebestuur zich in meer monistische dan wel dualistische richting diende te ontwikkelen met een mogelijkheid om ook wethouders te benoemen die geen lid van de gemeenteraad zijn, op het ministerie geen specifieke studies in voorbereiding zijn. Zij achtten het

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Mateman (CDA), Niessen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Wiebenga (VVD), Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), ondervoorzitter, Willems (GroenLinks), Kohnstamm (D66), De Cloe (PvdA), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Van Otterloo (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Schoots (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Hillen (CDA), Leers (CDA) en Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA) en Verbugt (VVD).
Plv. leden: Achttienribbe-Buijs (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Korthals (VVD), Krajenbrink (CDA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Lankhorst (GroenLinks), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Schutte (GPV), Frissen (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Leerling (RPF), Castricum (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), G. de Jong (CDA), Hermes (VVD), Koffeman (CDA), Jurgens (PvdA) en Van Erp (VVD).

evenwel vanzelfsprekend dat evenals bij het rapport «Raad op maat» het kabinet te zijner tijd met een standpuntbepaling ter zake komt op het moment van het verschijnen van het rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten.

De leden van de PvdA-fractie hadden over het algemeen met instemming kennis genomen van de memorie van antwoord.

Dit maakte het voor deze leden mogelijk zich in dit eindverslag te beperken tot een informatieve vraag en een kritische opmerking over de voorgestelde wijziging van artikel 89.

Deze leden hadden er kennis van genomen dat de regering thans gekozen heeft voor inwerkingtreding van de nieuwe materiële belastingbepalingen door middel van een aparte Invoeringswet materiële belastingbepalingen. Nog los van de vraag waarom deze nogal ingewikkelde handelwijze gekozen is vroegen zij wat de laatste stand van zaken is met betrekking tot deze Invoeringswet materiële bepalingen.

De leden behorende tot de VVD-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de antwoorden van de regering op de door hen gestelde vragen. Deze leden wensten nog op te merken dat zij omwille van de geboden voortgang van het onderhavige wetsvoorstel konden instemmen –in afwijking van het aanvankelijk gekozen traject – met de keuze voor inwerkingtreding van de nieuwe materiële belastingbepalingen door middel van een aparte Invoeringswet materiële belastingbepalingen.

De leden van de D66-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord en de nota van wijziging bij het onderhavige wetsvoorstel.

Ten aanzien van de materiële belastingbepalingen merkten deze leden op dat de nu gekozen procedure, wijziging van de Gemeentewet kort na haar inwerkingtreding, niet de schoonheidsprijs verdient. Deze leden hadden echter begrip voor deze keuze. Ook in hun ogen is uitstel van de inwerkingtreding van de Gemeentewet niet wenselijk.

De leden van de D66-fractie gingen er vanuit dat de vraag of het gemeentebestuur zich in meer monistische dan wel dualistische richting dient te ontwikkelen, met de mogelijkheid om ook wethouders van buiten de gemeenteraad te benoemen, aan de orde zal komen bij de parlementaire behandeling van het onlangs verschenen rapport «De burgemeester ontketend» van de commissie van Thijn (kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nrs. 34–35). Een ontwikkeling in een meer dualistische richting met ook wethouders van buiten de raad sprak deze leden bijzonder aan. Zij verwachtten op dit punt een nadere discussie en sloten niet uit dat deze nog tot aanzienlijke wijzigingen in de Gemeentewet zullen leiden. Hetzelfde gold wat deze leden betreft ten aanzien van de discussie over het lokaal referendum dat in het binnenkort te verschijnen rapport van de commissie De Koning behandeld zal worden. Deze leden gingen er vanuit dat zij nog een kabinetsreactie op deze rapporten zullen ontvangen.

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de beantwoording van de in het voorlopig verslag gestelde vragen. Zij deelden mede dat zij in het hiernavolgende nog enkele vragen wensten te stellen, zulks mede naar aanleiding van het verslag van het schriftelijk overleg inzake het artikel van prof. mr. W. Konijnenbelt.

De leden van de GPV-fractie hadden met waardering kennis genomen van de ruime aandacht welke in de memorie van antwoord ook aan hun vragen was besteed. Zij wilden thans volstaan met enkele nadere vragen en opmerkingen.

2. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie hadden goede nota genomen van het feit dat thans op provinciaal niveau de besparingen op de toezichthoudende afdelingen moeilijk kwantitatief zijn in te schatten. Zij merkten op dat zij op een later moment daarvan op de hoogte gesteld wensten te worden; zulks zou in ieder geval bij de evaluatie van de nieuwe Gemeentewet, vijf jaar na de inwerkingtreding, dienen te geschieden.

Voorts dankten de leden van de CDA-fractie de regering voor het gegeven inzicht in de inhoud van de algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). Zij hadden er goede nota van genomen dat de motie-Van der Burg c.s., te weten het verlagen van de full-time grens voor wethouders naar gemeenten met 18 000 inwoners in de nieuwe AMvB inzake de rechtspositie van de wethouders zal worden uitgevoerd. Zij vroegen of de hiervoor benodigde gelden per 1 januari 1994 aan het Gemeentefonds zullen worden toegevoegd.

De leden van CDA-fractie achtten het van groot belang dat op basis van het per 1 april 1993 ingevoerde sectorenmodel de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden bij de sectorwerkgevers ligt, waardoor het ook mogelijk wordt voor gemeenten, provincies en waterschappen om kwalitatief hoog personeel te werven.

Met belangstelling hadden de leden van de D66-fractie kennis genomen van de nadere motivering door de regering van de lagere financiële compensatie voor gemeenten.

Deze leden waren er voorshands niet van overtuigd dat de verlaging van de compensatie voor de versobering van de inspraakprocedures tot 20% van het oorspronkelijk geraamde bedrag neerkomt op een evenwichtige waardering van het vervallen van de plicht tot overleg met in de gemeente werkzame instellingen en organisaties. Deze leden konden zich niet aan de indruk onttrekken dat bovengenoemde verlaging toch vooral is ingegeven door de wens de invoering van de nieuwe Gemeentewet budgettair neutraal te laten verlopen.

Het was de leden van de D66-fractie voorts opgevallen dat de regering niet is ingegaan op hun vraag of de afschaffing van het toezicht op strafverordeningen, waardoor voor gemeenten de noodzaak kan ontstaan meer eigen expertise in huis te halen, niet zou moeten leiden tot financiële compensatie. Deze leden verzochten de regering hierop alsnog in te gaan.

3. Schriftelijk overleg over een artikel over de nieuwe Gemeentewet van prof. mr. W. Konijnenbelt

De leden behorende tot de VVD-fractie waren het op grond van de door de regering genoemde redenen eens met haar afwijzing van het bij brief van 15 februari 1993 door prof. mr. W. Konijnenbelt aan de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken naar voren gebrachte, daar waar hij er voor pleit via de Invoeringswet op een vijftal punten te komen tot aanpassing van de nieuwe Gemeentewet. Overigens waardeerden deze leden de door de regering gedane toezegging een drietal suggesties nader te (laten) onderzoeken en daarover overleg te plegen.

Deze leden zouden de regering – indien noodzakelijk – te zijner tijd aan die toezegging herinneren.

Met belangstelling hadden de leden van de D66-fractie kennis genomen van de reactie van de regering op het artikel van prof. mr. W. Konijnenbelt. Deze leden deelden de opvatting dat de Invoeringswet niet de geëigende plaats is om alsnog een aantal beleidsmatige kwesties ten aanzien van de Gemeentewet aan de orde te stellen, tenzij het zou gaan

om kwesties die voortvloeien uit de actualiteit. Desondanks hadden de leden van de D66-fractie de behoefte kort in te gaan op een aantal van de door prof. mr. W. Konijnenbelt genoemde punten.

Deze leden deelden zijn opvatting dat artikel 151 van de Gemeentewet geschrapt dient te worden niet. Artikel 151, de regering heeft daar in het schriftelijk overleg terecht op gewezen, is immers ruimer dan de voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht. Wel achtten de leden van de D66-fractie het wenselijk dat de gemeentelijke inspraakverordeningen worden afgestemd op de Algemene wet bestuursrecht. Met instemming hadden zij dan ook kennis genomen dat de model-inspraakverordening van de VNG in die afstemming voorziet.

De leden van de D66-fractie hadden er begrip voor dat de regering het thans prematuur acht de bepalingen ten aanzien van de delegatie aan ambtenaren aan te passen aan het voorontwerp derde tranche Algemene wet bestuursrecht. Het is immers nog slechts een voorontwerp dat tijdens de verdere behandeling nog substantiële wijzigingen kan ondergaan.

Prof. Konijnenbelt heeft voorts een aantal problemen geschetst ten aanzien van de binnengemeentelijke decentralisatie. De leden van de D66-fractie hadden evenals de regering op procedurele gronden bezwaren om in het kader van de Invoeringswet nog een discussie te entameren over de binnengemeentelijke decentralisatie. Hetgeen overigens onverlet laat dat de suggesties van prof. Konijnenbelt serieuze bestudering verdienen. De positie van de deelgemeenten zal, zo namen de leden van de D66-fractie aan, uitvoerig aan de orde komen bij de behandeling van de kaderwet «Bestuur in verandering» (kamerstukken II 1992-1993, 23 048).

Deze leden voelden er weinig voor thans een aantal wijzigingen door te voeren ten aanzien van de binnengemeentelijke decentralisatie. Wel vroegen zij of de regering voornemens is, in overleg met de betrokken gemeenten, het deelgemeentelijk bestel op enig moment te evalueren en naar aanleiding daarvan eventuele wijzigingen aan te brengen.

Met betrekking tot de reactie van de regering op het artikel van prof. Konijnenbelt merkten de leden van de SGP-fractie op dat zij op zich wel begrip hadden voor het standpunt dat het geplande tijdstip van invoering van de Gemeentewet niet in gevaar mag komen. Mede om die reden heeft de staatssecretaris ook in de Eerste Kamer aangegeven dat bij de Invoeringswet slechts wijzigingen van technische aard kunnen worden meegenomen, alsmede niet omstreden wijzigingen die uit de actualiteit voortvloeien. Acht de regering dat daarvan bij geen van de aanbevelingen van prof. Konijnenbelt sprake is?

De leden van de SGP-fractie gingen nader in op de opmerkingen met betrekking tot het functioneren van een deelraad, met name in het geval sprake is van een (algemeen) bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. De Gemeentewet lijkt zich in artikel 87 en 90 te beperken tot de instelling van een dagelijks bestuur naast het (algemene) commissiebestuur. Betekent dat echter dat het aanwijzen van een voorzitter onmogelijk is? En hoe is dat volgens de regering met het overdragen en toekennen van bevoegdheden aan zo'n voorzitter?

Deze leden achtten het overigens van belang dat duidelijkheid bestaat over de gevolgen van het gebruik van bepaalde terminologieën, zoals delegatie, overdracht en toekenning van bevoegdheden. Zij vroegen of de door prof. Konijnenbelt onderscheiden figuren van overdracht en toekenning in het kader van binnengemeentelijke decentralisatie beide mogelijk zijn.

II. HOOFDSTUKSGEWIJS

Hoofdstuk 1 Wijziging van de Gemeentewet

Onderdeel G

De leden van de D66-fractie dankten de regering voor de nadere toelichting met betrekking tot het gebruik van de mogelijkheid tot subdelegatie. In de door de regering genoemde gevallen van aanpassing van de rechtspositie van lokale bestuurders behoeft inderdaad geen bezwaar te bestaan tegen subdelegatie. De leden van de D66-fractie bleven echter de mening toegedaan dat van die mogelijkheid terughoudend gebruik zal moeten worden gemaakt.

Onderdeel N

De leden van de CDA-fractie konden instemmen met de voorgestelde incompatibiliteitsregeling, waarvan de hoofdregel luidt dat ambtenaren van de centrale gemeente geen lid mogen zijn van het bestuur van een deelraad.

Zij meenden evenwel dat uit praktische overwegingen eenmalig op deze regel een uitzondering gemaakt moet worden met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van 2 maart 1994. Daartoe had het lid V. A. M. van der Burg een amendement onder het hoofdstuk overgangsbepalingen ingediend (22 893, nr. 9).

De leden van de PvdA fractie merkten op nog geenszins overtuigd te zijn van de wijsheid of zelfs onvermijdelijkheid van de voorgestelde wijziging van artikel 89.

Zij bestreden niet dat artikel 89 beoogt de zuiverheid in de (personele) verhouding tussen de deelgemeenten en de centrale gemeente te waarborgen. Zij bestreden ook niet dat oppervlakkig gezien er redenen zijn om onmogelijk te maken dat een ambtenaar van de (centrale) gemeente lid wordt van een deelgemeenteraad. Niettemin berust de afwijziging in de memorie van antwoord kennelijk op een andere inschatting van de werkelijkheid.

Onmiskkenbaar tekent zich in de evolutie naar volwaardige vormen van agglomeratiebestuur een ontwikkeling af van een wijze van opdeling van de grote centrale stad, in meerdere of mindere mate. Soms zal dat de vorm hebben van een formele opstelling, soms zal het de vorm hebben van het ontstaan van deelgemeenten. De vergelijking van de verhouding tot de (centrale) gemeente en de deelgemeenten gaat dus zeer dicht de verhouding gemeente/provincie naderen. Om in deze fase een juiste balans te vinden is enige flexibiliteit geboden. De leden van de PvdA-fractie zagen daarbij drie mogelijkheden.

De eerste mogelijkheid is dat in de wet nader aangegeven wordt aan welke stemmingen deze leden die ambtenaar zijn van de centrale gemeente niet deelnemen.

De tweede mogelijkheid is dat in de wet bepaald wordt voor welke ambtenaren een uitzondering gemaakt wordt. Als voorbeeld noemden zij het feit dat in een Amsterdamse deelgemeenteraad een arts zitting heeft, die werkzaam is bij de gemeentelijke geneeskundige en gezondheidsdienst. Het valt werkelijk niet in te zien waarom zo iemand, die jaren lang effectief, onbetwist en bekwaam lid is geweest en nog is van een deelgemeenteraad daarvoor niet meer beschikbaar zou zijn door deze invoeringswet.

De derde mogelijkheid is dat in de centrale gemeente bepaald wordt voor welke soorten ambtenaren geldt dat ze geen lid van een deelgemeenteraad kunnen worden.

De leden van de PvdA-fractie verzochten de regering hier nader op in te gaan.

Tevens vroegen de leden van de PvdA-fractie aandacht voor de positie van het onderwijsondersteunend personeel. Voor deze groep is de onverenigbaarheid met het gemeenteraadslidmaatschap nog steeds aanwezig, in tegenstelling tot de groep van onderwijzend personeel, voor welke deze onverenigbaarheid in 1982 is opgeheven. Het maken van een onderscheid tussen onderwijzend personeel en onderwijsondersteunend personeel in dit opzicht laat zich thans echter niet meer goed beargumenteren. De positie van het onderwijsondersteunend personeel is inmiddels in diverse onderwijswetten geregeld, waardoor deze categorie een onderwijsrechtspositie heeft gekregen. De vraag is aan de orde of het onderscheid, dat in de Gemeentewet wordt gemaakt tussen de twee genoemde categorieën, kan worden opgeheven. De leden van de PvdA-fractie wilden dit vraagstuk nogmaals aan de orde stellen en vroegen een reactie van de regering op hun standpunt dat het onderscheid dient te worden opgeheven.

De leden van de VVD-fractie konden zich grotendeels vinden in de reactie van de zijde van de regering op de stellingname van het Bestuurlijk Overleg Stadsdelen Amsterdam inzake de incompatibiliteitenregeling, zoals door deze laatste verwoord is in de brief van 25 januari 1993.

De leden van de D66-fractie konden zich vinden in de bij nota van wijziging aangescherpte incompatibiliteitenregeling met betrekking tot deelraadsleden en ambtenaren. Deze leden achtten het van groot belang dat mogelijke belangenverstrengelingen wordt voorkomen. Met de regering waren deze leden echter van mening dat dit niet in de weg hoeft te staan aan het deel uitmaken van het bestuur van een deelraad terwijl men ambtenaar is, aangesteld door of ondergeschikt aan het bestuur van een andere deelraad. Dat was ook de verenigbaarheid waar de leden van de D66-fractie in hun bijdrage aan het voorlopig verslag op doelden.

De leden van de D66-fractie merkten voorts op dat zij zich ook konden verenigen met de opstelling van de regering ten aanzien van de incompatibiliteitenregeling voor executieve ambtenaren van de politie.

De leden van de SGP-fractie hadden geconstateerd dat artikel 89 van de Gemeentewet verder is aangepast. Zij hadden echter geen reactie ontvangen op hun vraag of onderdeel d, inmiddels onderdeel c geworden, van artikel 89, eerste lid, niet kan worden geschrapt, gelet op de van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 13.

De leden van de GPV-fractie bleven het onbevredigend vinden dat de mogelijkheden voor politieambtenaren om lid te zijn van de gemeenteraad als gevolg van de reorganisatie van het politiebestedel verder afnamen terwijl de wet eerder de toegang voor een andere categorie gemeentepersoneel, te weten personeel van gemeentelijke scholen, open heeft gesteld. Zij onderkennen dat deze ontwikkeling op zichzelf past bij de jurisprudentie inzake artikel 25 van de Gemeentewet, maar dat behoeft toch niet te betekenen dat de wetgever bij nieuwe wetgeving deze weg zonder meer vervolgt, ook als blijkt dat de consequenties ervan voor betrokkenen groter worden.

In dit verband wezen deze leden erop dat de nieuwe politieregio's een veel groter omvang zullen krijgen dan de bestaande eenheden. Zo zal de politieregio Friesland de gehele provincie beslaan. Betekent dit dat executieve ambtenaren van politie die bij een functioneel onderdeel van het regionale korps werkzaam zijn in geen enkele gemeente in Friesland

lid van de raad kunnen zijn? Kan ook worden aangegeven wat zoal onder een functioneel onderdeel moet worden verstaan?

De regio zal worden verdeeld in districten en deze in basiseenheden, bestaande uit het grondgebied van (meestal) enkele gemeenten. Ter ondersteuning van de executieve onderdelen is vervolgens op regio-niveau sprake van een aantal divisies. Van welk territoriaal onderdeel mag een executieve ambtenaar geen deel uitmaken wil hij lid van de gemeenteraad kunnen zijn in de gemeente waar hij woont en (voor een deel) werkt, zo vroegen de leden van de GPV-fractie.

Hoofdstuk 3. Ministerie van Binnenlandse Zaken

Artikel 7

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de nadere uiteenzetting omtrent het nieuwe toezichtsregime dat zich meer zal richten op de probleemgevallen. Zij vroegen de regering nader uiteen te zetten hoe vanuit het oogpunt van preventief toezicht de probleemgevallen meer aandacht zullen krijgen, zodat tijdig een artikel 12-situatie kan worden voorkomen.

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De wnd. griffier van de commissie,
Pe