

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

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 26 april 2005

De memorie van antwoord gaf de leden van de commissie nog aanleiding tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie zijn erkentelijk voor de wijze waarop de regering de vele vragen die zij hadden gesteld bij het voorlopig verslag hebben beantwoord. Veel is opgehelderd maar nog niet alles. Nu vanwege andere fracties om een nader voorlopig verslag is verzocht maken deze leden van het CDA graag van die gelegenheid gebruik om enkele nadere vragen te stellen.

Zij herhalen hun aankondiging bij gelegenheid van de plenaire behandeling van de wetsvoorstellen in te gaan op de principiële aspecten van de dualisering mede in relatie tot het rapport van de Cie Leemhuis en de reactie van de regering daarop.

De regering heeft in de memorie van antwoord weergegeven dat naar haar opvatting de regering zich moet onthouden van een nadere uitleg of handreiking voor de uitleg van de begrippen «nodig» en «ingrijpend» in art. 1692 Gemeentewet (1672 Provinciewet) en art. 1694 Gemeentewet (1674 Provinciewet). Zij sluit zich aan bij de opvatting van de CDAleden zoals geuit in het voorlopig verslag dat die vragen slechts bij het licht van concrete lokale en provinciale verhoudingen kunnen worden beantwoord. Zij gaat echter in die zin verder dat de regering geen enkele opvatting omtrent die uitleg wil geven. Deze leden van het CDA vragen de regering dat standpunt nog eens opnieuw te overwegen. Het is een feit dat juist rond de uitleg van deze beide termen veel verwarring heerst. Zien deze leden van het CDA het goed dan signaleert de cie Leemhuis dat minstens impliciet ook. Bovendien staat de nationale wetgever nu op het punt meer dan 80 concrete met naam en toenaam genoemde medebewindsbevoegdheden over te dragen. Dat laatste betekent toch ook dat de wetgever die deze «opdrachten» aan de Nederlandse gemeenten verschaft meer dan bij de uitoefening van autonome provinciale en

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

gemeentelijke bevoegdheden belang heeft bij een correct samenspel van de raad en college. Is daarom nu echt niet aan te geven welk type besluiten in ieder geval in iedere gemeente als «ingrijpend» behoort te worden beschouwd? Welke informatie valt daarnaast in ieder geval onder de actieve openbaarmakingsplicht?

- Hebben deze leden van het CDA het antwoord van de regering op hun vragen over geheimhouding van stemmingen en de verruimde bevoegdheden van provinciale staten en gemeenteraad terzake goed begrepen wanneer zij deze als volgt samenvatten: Stemmingen over personen kunnen slechts en uitsluitend op twee wijzen plaatsvinden. Of via de traditionele weg (briefjes) of via het elektronisch stemmen door raadsleden in de raadszaal aanwezig waarbij geheimhouding gegarandeerd is. Is dus iedere andere wijze van (geheime) stemming over personen die de raad zou willen mogelijk maken via het reglement van orde onrechtmatig?
- De regering merkt, zo vinden deze leden van het CDA, terecht op dat de raad zich moet afvragen of het verstandig is kaderstellende bevoegdheden over te dragen aan door raad en college gezamenlijk ingestelde bestuurscommissies. Is het volgens de regering nu zo dat een raad die de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften overdraagt aan zo een sinds de dualisering mogelijk geworden bestuurscommissie zeker ook buiten het geval dat die commissie bevoegd is met betrekking tot de uitvoerende bevoegdheden van het college te ver gaat? Zou de regering haar standpunt terzake zo nodig met voorbeelden willen verduidelijken?
- De regering heeft in de memorie van antwoord met name het begrip technisch voorzitterschap verder onder de loep genomen. Zij ziet af van een wettelijke regeling, maar stelt wel vast dat het gedeeltelijk overdragen tijdens een raadsvergadering door de burgemeester aan een raadslid teneinde als portefeuillehouder verantwoording af te leggen, niet in strijd is met het voorzitterschap zoals de Grondwet dat opdraagt aan de burgemeester. Betekent, zo vragen deze leden van het CDA, de zinsnede «opdat hij het afleggen van verantwoording over onderwerpen die hem als portefeuillehouder raken» dat slechts in dat geval de aanwezige burgemeester het voorzitterschap kan overdragen? Heeft de regering, zo vragen deze leden van het CDA, vervolgens bij de term «portefeuillehouder» niet slechts die verantwoording op het oog die hij als collegelid aflegt, maar ook die welke hij als zelfstandig bestuursorgaan uitoefent?
- De regering maakt duidelijk dat ook de ordebevoegdheden zoals het ontnemen van het woord, (voorstellen tot) ontruiming van de tribune e.d. toekomen aan de technisch voorzitter. Betekent deze opvatting dat in situaties die heftige emoties oproepen zoals bijv. de debatten over de vestiging van een tippelzone of over het gebruikmaken van openbare ordebevoegdheden de burgemeester deze bevoegdheden niet kan «herpakken» en dus de ordemaatregelen ten aanzien van hem of anderen door de technisch voorzitter genomen of niet genomen moet dulden ook al acht hij deze onjuist?
- De regering is van opvatting dat (een) wethouder(s) over het door hem uitgebrachte advies aan de vertrouwenscommissie geen verantwoording verschuldigd is (zijn) aan de raad. Het gaat immers niet om door het college gevoerd bestuur zo houdt de regering de vragenstellers voor. Houdt deze opvatting van de regering in dat zij meent dat de inlichtingenplicht uit art. 169 lid 3 Gemeentewet niet geldt voor activiteiten die een wethouder onderneemt buiten het kader van het

bestuur door het college? Dus niet voor uitlatingen in de media, antwoorden in een raadsenquête, adviezen op eigen titel uitgebracht aan deze of gene (rechts)persoon of voor gedrag in de publieke ruimte enz.? De leden van het CDA kunnen wel leven met de uitkomst van de redenering van de regering in dit concrete geval, maar vragen zich toch of de koppeling van de inlichtingenplicht uit 1694 Gemeentewet aan het begrip «door het college gevoerde bestuur» niet al te strikt is gelegd. Gaarne de visie van de regering ter zake.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de over verschillende stukken verspreide antwoorden van de regering op hun bedenkingen bij het in gang zetten van de dualisering van het medebewind op een moment waarop juist blijkt dat de eerdere fase van de dualisering zijn doel nog geenszins heeft bereikt. Zij zijn de regering erkentelijk voor het verschaft overzicht van de discussie over dualisering maar stellen met enige verbazing vast dat de kritische teneur van de stellingnamen in dat debat de regering blijkbaar niet tot een eigen politieke stellingname heeft kunnen verlokken. Is de dualisering volgens deze regering wel een goed idee? Is het wenselijk en verstandig om een nieuwe ronde van dualiseringsvoorstellen op de gemeenten te laten neerdalen, zonder rekening te houden met lokale verschillen en met de plaatselijke wensen en prioriteiten? De conclusies van de evaluatiecommissie geven zeker aanleiding tot het zoeken van antwoorden op deze vragen. De belangrijkste conclusies van het evaluatierapport zijn immers de volgende. «In onvoldoende mate is gebleken dat de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum is hersteld; dat de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad is hersteld; dat de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger is versterkt.» Hoe kan het overdragen van de medebewindsbevoegdheden aan B&W en aan GS in het licht van deze drie bevindingen worden verdedigd? Zal de nu aanhangige wetgevingsoperatie een positief effect kunnen hebben op de politieke positie van de gemeenteraad? Kan het dualiseren van het medebewind iets bijdragen aan het herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad? Zal het de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burgers verbeteren? Het kwam de PvdA-fractie voor dat de antwoorden op deze kernvragen wel eens neutraal of zelfs negatief zouden kunnen luiden. Zou het dan niet verstandiger zijn deze dualiseringsoperatie voorlopig stil te leggen en een strategie te formuleren waarbij gemeenten zelf de mogelijkheid krijgen om op zodanige wijze invulling te geven aan de dualisering dat de drie genoemde doelstellingen worden gehaald?

Het lijkt de leden van de PvdA-fractie van groot belang dat democratisering van het lokale bestuur niet vanuit Den Haag op uniforme wijze aan alle gemeenten in Nederland wordt opgelegd maar tot stand komt van onderaf, in het samenspel tussen lokale en centrale instanties en met een grote mate van respect voor de verschillen tussen gemeenten. Alleen als de kracht van in de gemeenten al aanwezige democratische processen wordt benut, zullen de veranderingen in de organisatie en het functioneren van de gemeentelijke organen draagvlak bezitten en duurzaamheid verwerven.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij hebben slechts nog een vraag over artikel 89 a. Artikel 89a bepaalt dat de deelraad de leden van het dagelijks bestuur benoemt.

Kan de regering meedelen waarom zij dit artikel heeft opgenomen en waarom zij dit niet ter besluitvorming overlaat aan de desbetreffende gemeenteraden?

Kan de regering meedelen hoe zich artikel 89a verhoudt tot hetgeen is afgesproken in het Paasakkoord tussen CDA, VVD en D66 inzake een door de gemeenteraad gekozen burgemeester en burgemeestersreferenda?

Is de regering op de hoogte van het Programmakoord tussen VVD, PvdA en D66 in het stadsdeel Amsterdam-Centrum waarin de rechtstreekse verkiezing van de stadsdeelvoorzitter is opgenomen? Kan de regering meedelen of dit nu na aanneming van deze wet voor de verkiezingen in 2006 onmogelijk wordt? Is het wel mogelijk dat stadsdelen «voorzittersreferenda» organiseren analoog aan burgemeestersreferenda?

De **GroenLinks-fractie** heeft geconstateerd dat het rapport van de stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur inmiddels is gepubliceerd (onder de wat geheimzinnige titel «Aangelegd om in vrijheid samen te werken»), alsmede een reactie van de – inmiddels afgetreden – minister voor Bestuurlijke Vernieuwing op dit rapport (300008 nr. 1).

Beide stukken waren voor GroenLinks noodzakelijk om, zoals in het eerste verslag aangekondigd, een meer zinvolle behandeling van het wetsvoorstel mogelijk te maken.

Het rapport begint met een overzicht waarin de wetgeving nader wordt beschouwd. Terecht worden de doelen, c.q. de definitie van de dualisering nog eens herhaald. Daarbij valt op dat er een, al eerder door GroenLinks gesignaleerde, tegenstrijdigheid zit in deze doelen. Enerzijds een herstel c.q. versterking van de positie van de gemeenteraad, maar anderzijds ook een versterking van de positie van de burgemeester en van het college van B. en W., omdat een groot aantal bestuursbevoegdheden van raad naar college worden overgeheveld. Deze twee doelen, c.q. definities zijn niet met elkaar te rijmen. Terecht constateert de stuurgroep dat er een verschuiving in het wetstraject is opgetreden. De voorgenomen grondwetswijziging m.b.t. het hoofdschap van de raad is – terecht – ingeslikt en tijdens het wetgevingsproces van het onderhavige wetsvoorstel is een aantal voorgenomen overhevelingen van bevoegdheden van raad naar college weer teruggenomen (zie bijlage 3 van het rapport). Dit leidt bij de stuurgroep tot de conclusie dat de situatie thans zo is dat de uitvoerende medebewindsbevoegdheden worden overgeheveld, maar dat de kaderstellende medebewindsbevoegdheden in handen van de gemeenteraad blijven. Deelt het kabinet deze conclusie? M.a.w. is het kabinet van mening dat de huidige lijst van over te hevelen medebewindsbevoegdheden uitsluitend uitvoerende medebewindsbevoegdheden betreffen (zie bijlage Nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer, 28 995, nr. 6)?

Naar aanleiding van deze lijst heeft GroenLinks een aantal vragen en opmerkingen

Brandweerwet 1985

Waarom wordt het regelen van de organisatie van de gemeentelijke brandweer en het treffen van een gemeenschappelijke regeling t.b.v. de hulpverlening van een ongeval of een ramp een collegebevoegdheid? Zijn dit geen wezenlijke, gemeentelijke activiteiten die een kaderstellende bevoegdheid zijn?

Wet Algemene regels herindeling

Waarom wordt het ter inzage leggen van een gemeentelijk herindelingsontwerp een collegebevoegdheid? Gemeentelijke herindelingsontwerpen zijn, zoals bekend, zeer gevoelige onderwerpen, zodat er veel voor te zeggen is om

ook het ter inzage leggen van een herindelingsontwerp een bevoegdheid van de gemeenteraad dient te zijn.

Wet Bibob

Betreft deze intrekings- en weigeringsbevoegdheid uitsluitend die onderwerpen waar het college thans ook bevoegd is de vergunning te verlenen?

Wet op de lijkbezorging

Worden de over te dragen bevoegdheden (39 lid 1, 43 lid 2) afdoende geregeld in de verordende bevoegdheid van de gemeenteraad, zoals bepaald in artikel 36 lid 2?

Wet rampen en zware ongevallen (3)

Waarom wordt het vaststellen van het gemeentelijke rampenplan een bevoegdheid van het college? Is dit geen wezenlijke, gemeentelijke activiteit en dus een kaderstellende bevoegdheid?

Monumentenwet 1988 (3.2)

Waarom wordt het uitbrengen van een advies aan de minister van OCW over de aanwijzing van een beschermd monument een bevoegdheid van het college? Vaak betreft een preciaire kwestie, waar belanghebbenden en monumentenbeschermers rekenen op maximale openbaarheid en transparantie van het gemeentelijke beleid, hetgeen een bevoegdheid van de gemeenteraad impliceert.

Wet educatie en beroepsonderwijs (2.3.3.)

Waarom wordt het besluit over de verdeling van de rijksbijdragen een collegebevoegdheid? Waar is de kaderstellende bevoegdheid van de gemeenteraad geregeld?

Wet op de expertisecentra

115.l: klokuren onderwijs in lichamelijke oefening: waarom is dit een collegebevoegdheid? Waar is de kaderstellende bevoegdheid van de gemeenteraad geregeld?

Wet op het primaire onderwijs (166 lid 6)

Het gemeentelijke achterstandenonderwijs, ook als het onderwijs in allochtone levende talen betreft, is een belangrijk beleidsterrein dat een bevoegdheid van de gemeenteraad dient te zijn. Waarom is er voor gekozen dit een collegebevoegdheid te laten zijn? Waar is de kaderstellende bevoegdheid van de gemeenteraad geregeld?

Wet op het specifiek cultuurbeleid (11a)

De contributieheffing voor openbare bibliotheken voor jongeren onder de 18 jaar is in het kader van flankerend jeugd- en onderwijsbeleid een bevoegdheid die bij de gemeenteraad dient te liggen. Ook al gezien de budgettaire consequenties. Waarom stelt het kabinet voor dit een collegebevoegdheid te laten zijn?

Pandhuiswet 1910 (3.1.)

Dit moet een misverstand zijn: het instellen en opheffen van een gemeentelijke bank van lening zou toch een bevoegdheid van de gemeenteraad blijven?

Onteigeningswet

Blijft het besluit tot onteigening een bevoegdheid van de gemeenteraad?

Waterleidingwet (17.1)

Een provinciaal plan tot reorganisatie van de openbare drinkwatervoorziening is te belangrijk om de gemeenteraad de bevoegdheid te ontnemen hier op te reageren. Want de belangen van de bevolking bij deze elementaire levensbehoefte zijn zeer in het geding: kwaliteit, tariefstelling, bereikbaarheid. Waarom vindt het kabinet dat dit een collegebevoegdheid kan worden?

Wet Geluidshinder (74.3; 111a)

Waarom is er voor gekozen het vaststellen van een geluidsniveaukaart en het treffen van geluidswerende voorzieningen in woningen een bevoegdheid van het college te laten zijn? Ziet het kabinet niet in dat hier concrete, het woongenot bedreigende belangen in het geding zijn, die op het bordje van de gemeenteraad behoren te liggen? Waar is de kaderstellend bevoegdheid van de gemeenteraad geregeld?

Wet milieubeheer (4.20)

Dit moet een vergissing zijn: het gemeentelijke milieuprogramma zou een collegebevoegdheid worden. Is dit niet een kaderstellende bevoegdheid bij uitstek die in handen van de gemeenteraad behoort te liggen?

Verenwet (9.4)

Is het vaststellen van het veergeld niet een onderdeel van het gemeentelijke tarievenbeleid dat, gezien de budgettaire consequenties, een bevoegdheid van de gemeenteraad moet blijven?

Wegenwet (20.1; 26.1)

Is het ten laste brengen van het onderhoud van een binnen de gemeente liggende weg aan de gemeentelijke begroting geen budgettaire kwestie, die derhalve een bevoegdheid van de gemeenteraad moet blijven?

Wet agrarisch grondverkeer (3.1)

Kan het kabinet aangeven aan wat voor soort onroerende zaken hier moet worden gedacht?

Welzijnswet 1994 (11)

Waarom moet het gemeentelijke welzijnssubsidiebeleid volgens het kabinet een collegebevoegdheid worden? Is dat niet een voor groepen en organisaties een belangrijke gemeentelijke taak die transparant en controleerbaar moet worden uitgeoefend en derhalve een bevoegdheid van de gemeenteraad moet blijven?

Wet ambulancevervoer (5.1)

Het instellen en instandhouden van een centrale ambulancepost is een belangrijke voorziening. Waarom kiest het kabinet er voor dit een collegebevoegdheid te laten zijn? Waar is de kaderstellende bevoegdheid van de gemeenteraad geregeld?

Wet collectieve preventie volksgezondheid (2.1; 3.1; 3a.1, 5.1)

Alle belangrijke taken op het gebied van de GGD's (beleid, samenhang, infectieziektebestrijding, jeugdgezondheidszorg, instandhouding GGD's) worden overgedragen naar het college? Waarom? Acht het kabinet het gezondheidsbeleid niet van een dergelijke importantie dat de gemeenteraad de kaderstellende bevoegdheid dient te hebben?

Wet ziekenhuisvoorzieningen (18a.2)

Is het kabinet op de hoogte van de schok die een – voorgenomen – opheffing van een ziekenhuis onder de lokale bevolking teweegbrengt? Waarom is er voor gekozen het college te belasten met het kenbaar maken van opmerkingen over dit voornemen en niet de gemeenteraad? Waar is de kaderstellende bevoegdheid van de gemeenteraad geregeld?

De stuurgroep gaat op in haar conclusies dat de doelstellingen van de dualisering nog niet zijn bereikt. Zij doet dat in voorzichtige bewoordingen, maar wie door het jargon heen leest kan constateren dat de bevindingen dramatisch zijn. De negatieve aspecten overheersen sterk. Er is te veel verwacht van de verandercapaciteit van de gemeenten. Gemeenteraden zijn opgescheept met onduidelijke verwachtingspatronen. Colleges denken soms dat ze al de bevoegdheden in huis hebben die nog moeten worden overgedragen en handelen daar naar.

Een doorstart van de dualisering, zoals door de stuurgroep bepleit, en een intensivering, zoals door de minister bepleit met de, intussen gesneuvelde, direct gekozen burgemeester, beschouwt GroenLinks meer als een vlucht naar voren, dan een weloverwogen reactie op de bevindingen tot nu toe.

Wij spitsen dat toe met de volgende vragen.

Ziet het kabinet in dat er tegenstrijdige doelen zijn in het streven naar dualisering, zoals versterking van de positie van de gemeenteraad, en het overhevelen van een groot aantal bestuursbevoegdheden?

Ziet het kabinet in dat de verwachting dat de gemeenteraad, c.q. gemeenteraadsleden zich tot hoofdlijnen zouden beperken in strijd is met de eveneens uitgesproken verwachting dat zij zich meer als volksvertegenwoordigers zullen opstellen?

Ziet het kabinet in dat het spreken van «de raad» tegenover «het college» de politieke werkelijkheid verhult, omdat er college- en oppositiepartijen in de gemeenteraad bestaan, die elk een andere relatie tot het college hebben?

Ook de stuurgroep constateert dit (blz. 17). Betekent dit niet dat er meer aandacht besteed moet worden aan de versterking van de posities van de politieke fracties in de gemeenteraad? Dit kan op verschillende manieren tot uitdrukking komen, bijv. door raadsleden van niet-collegepartijen het recht te geven collegevergaderingen bij te wonen, door de publieksvoorlichting van «de gemeente» (zijnde de collegepartijen) te differentiëren en ook het geluid van oppositiepartijen te laten horen, door een herverdeling van geldmiddelen binnen de gemeente naar een betere,

professionele raads- en fractieondersteuning enz.

Ziet het kabinet in dat er een pas op de plaats moet worden gehouden m.b.t. het verdere wetgevingstraject en eerst het huidige ingang gezette traject moet worden doorlopen, o.a. aan de hand van een door de Vereniging voor Raadsleden bepleite dualiseringsverslag/monitor?

Voor het overige heeft de stuurgroep een aantal aanbevelingen gedaan, waarop de minister in hoofdzaak positief op heeft gereageerd. Dat leidt voor ons tot de volgende vragen:

Is de minister het met ons eens dat de stuurgroep in haar eerste conclusie een onjuiste inperking van het initiatiefrecht verwoordt (n.l. een initiatiefvoorstel «als het college een motie niet uit wil voeren»)? Het is immers aan de raad, c.q. een raadslid voorbehouden te bepalen over welk onderwerp een initiatiefvoorstel wordt gelanceerd. Er zijn daarnaast ook andere vormen voor raadsleden om een punt te agenderen, zoals bijv. een notitie. Het is aan de raad om te bepalen hoe ver men daar in wil gaan en of de raad het wenselijk acht om het standpunt van het college te vernemen alvorens te besluiten.

Moeten wij uit de reactie van de minister op het waarnemend voorzitterschap afleiden dat er geen bezwaar bestaat tegen het overhevelen van de voorzittershamer door de burgemeester aan de waarnemend voorzitter als de burgemeester een «eigen» voorstel moet verdedigen?

De aanbeveling dat de burgemeester een speciale rol krijgt bij het aanjagen van de dualisering kunnen wij niet volgen. Uiteraard heeft de burgemeester een aantal wettelijke taken m.b.t. beleidsvoorbereiding, coördinatie en behartiging van gemeentelijke belangen, maar als het om dualisering gaat, opgevat als een versterking van de positie van de gemeenteraad, geeft het geen pas hier een lid van het college mee te belasten dat volgens de theorie van de dualisering juist op afstand staat en gecontroleerd moet worden. Deelt de minister deze opvatting?

Waarom wil het kabinet niet met een wetsvoorstel komen dat bepaalt dat een griffier niet tegelijkertijd een andere ambtelijke functie kan hebben in dezelfde gemeente? Het verwijzen naar het VNG-standpunt is niet voldoende.

Evenals wethouders geen lid van de raad kunnen zijn, is het onlogisch dat ambtelijke ondersteuning wel met twee petten in een ambtelijke organisatie kunnen rondlopen. Is het kabinet bereid haar standpunt in dezen te herzien?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De wnd. griffier van de commissie,
Van Dooren