

Vergaderjaar 2012–2013

**33 691**

## **Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet (institutionele bepalingen)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

Het onderhavige wetsvoorstel bevat allereerst een aantal wijzigingen in de Gemeentewet en de Provinciewet. Voor het merendeel betreffen deze voorstellen institutionele bepalingen van het decentrale bestuur. De voorstellen vloeien voort uit beleidsbrieven aan de Tweede Kamer. Als eerste komen hieronder aan de orde de wijzigingen die verband houden met de Staat van de dualisering (paragraaf 2).<sup>1</sup> Vervolgens zal worden ingegaan op de wijzigingen in de procedure bij benoeming en herbenoeming van burgemeesters (paragraaf 3). Deze zijn aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 19 augustus 2009.<sup>2</sup> Paragraaf 4 handelt over bestuurlijke integriteit en bestuurlijke crises. Over de rol van de burgemeester en de commissaris van de Koning in dat verband zij verwezen naar de brief aan de Tweede Kamer van 21 april 2011.<sup>3</sup> In paragraaf 5 worden de wijzigingen besproken die verband houden met de commissaris van de Koning als rijksorgaan. Aanleiding hiervoor is het kabinetsstandpunt van 9 juni 2009 op het aan de Raad voor het openbaar bestuur gevraagde advies over de commissaris van de Koning als rijksorgaan.<sup>4</sup> In paragraaf 6 wordt het voorstel besproken dat in het kabinetsstandpunt van 24 april 2008 is aangekondigd betreffende de privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden.<sup>5</sup> Het wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de VNG, het IPO, het NGB en de Kring van commissarissen van de Koningin. Paragraaf 7 behandelt deze adviezen. Omwille van de leesbaarheid zal doorgaans worden gesproken vanuit het gemeentelijk perspectief. De voorgestelde wijzigingen betreffen echter meestal ook de Provinciewet.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/09, 30 902, nr. 15 herdruk.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 97.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VII, nr. 99.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 87.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 72.

Voorts voorziet het wetsvoorstel ook in enkele wijzigingen van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES). De Gemeentewet is immers het uitgangspunt voor die wet. Daarom wordt bij een wijziging van de Gemeentewet steeds gezien of ook de WolBES wijziging behoeft. Paragraaf 8 besteedt aandacht aan deze wijzigingen en de consultatie van de openbare lichamen en de Rijksvertegenwoordiger. Ten slotte worden ook enkele bepalingen overgenomen in de Waterschapswet. Deze worden behandeld in paragraaf 9.

## **2. Gemeenteraad en college**

### *2.1 Staat van de dualisering*

Voor een goed bestuur van de gemeente is het van belang dat er een evenwichtige verhouding is tussen de gemeenteraad en het college van B&W, waarbij uiteraard de politieke eindverantwoordelijkheid bij de raad berust. In de Staat van de dualisering zijn in dit verband enkele voorstellen ter verdere verbetering gedaan. Naar aanleiding van het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 12 maart 2009<sup>6</sup> heeft de regering afgezien van het wettelijk regelen van een presidium. Daaraan bleek geen behoefte. Het blijft aan de raad om hier op lokaal niveau invulling aan te geven. Taak en samenstelling van een presidium (of andere vormen van overleg) behoeven niet door de wetgever geregeld te worden. Voorts heeft de regering afgezien van het schrappen van de voorhangprocedure opgenomen in artikel 169, vierde lid, Gemeentewet. Gehandhaafd blijft dus dat het college vooraf aan de raad inlichtingen geeft over de uitoefening van de bevoegdheden, genoemd in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, Gemeentewet, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. Ten slotte blijft ook de verplichting tot periodieke beleidsevaluatie in stand (artikel 213a Gemeentewet).<sup>7</sup> Gelet op de decentralisatie en de daarmee gepaard gaande overgang van budgetten is de regering tot een heroverweging van het voornemen tot schrappen gekomen. Instrumenten als deze dragen bij aan de controlerende taak van de raad, een taak die aan belang zal toenemen.

### *2.2 Betrokkenheid college bij initiatiefvoorstellen raad*

De invoering van de dualisering van het gemeentebestuur ging gepaard met een duidelijke afbakening van de rollen van de raad. De raad is volksvertegenwoordiging, stelt kaders en controleert het college. Een groot aantal bestuursbevoegdheden is met de dualisering van de medebewindsbevoegdheden bij het college terecht gekomen. Hierdoor is helderheid ontstaan in de taakverdeling tussen de raad en het college en is meer ruimte geschapen om invulling te geven aan het eigenlijke raadswerk.

In beginsel bereidt het college de besluiten van de raad voor (artikel 160, eerste lid, onder b, Gemeentewet). De raad kan ook verzoeken een voorstel voor een besluit of verordening voor te bereiden. Maar de raad heeft ook het initiatiefrecht. De betrokkenheid van het college bij initiatiefvoorstellen van de raad is een belangrijk aspect voor de verhouding tussen raad en college. Omdat het college gehouden is de besluiten van de raad uit te voeren (artikel 160, eerste lid, onder b, Gemeentewet), is het van belang dat het college zijn opvatting kan geven over een initiatiefvoorstel. Het is in eerste instantie aan de indiener om te beslissen wat hij met die inbreng doet en uiteindelijk beslist de raad over

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2008/09, 30 902, nr. 16.

<sup>7</sup> Zie ook het antwoord op vragen van het lid Fokke (PvdA) aan de Minister van BZK over controle op uitgaven door gemeenten (Aanhangsel Handelingen II 2012/13, 971).

het al dan niet gewijzigde voorstel. In de gemeentelijke praktijk is veelal reeds sprake van een dergelijke betrokkenheid. Voor een goed samenspel tussen de raad en het college en met het oog op een goede werking van het gemeentebestuur is het van belang dat colleges in alle gevallen die gelegenheid krijgen. Die betrokkenheid is er overigens ook in omgekeerde zin. Belangrijke beslissingen mag het college niet nemen dan nadat een ontwerpbesluit bij de raad is voorgelegd (artikel 169, vierde lid, Gemeentewet). Voorgesteld wordt de betrokkenheid van het college bij initiatiefvoorstellen van de raad zeker te stellen door dit te verankeren in artikel 147a Gemeentewet.

### *2.3 Geen raadsleden in bezwaar- en klachtcommissies*

Voor een zuivere verhouding tussen de raad en het college is het ook van belang de samenstelling van commissies nader te bezien. De Gemeentewet kent diverse commissievormen: raadscommissies (artikel 82), bestuurscommissies (artikel 83) en «andere commissies» (artikel 84). Ten aanzien van deze andere commissies is bepaald dat de burgemeester en de wethouders geen lid mogen zijn van een door de raad ingestelde commissie en omgekeerd dat raadsleden geen lid mogen zijn van een door het college of de burgemeester ingestelde commissie. Deze uit de dualisering voortvloeiende wederzijdse uitsluiting geldt echter niet in alle gevallen. Raadsleden kunnen lid zijn van een door het college of de burgemeester ingestelde commissie die is belast met het adviseren over de beslissing op bezwaarschriften of met de behandeling van en de advisering over klachten (artikel 84, tweede lid). Dit vormt een onzuiver element in de verhouding tussen raad en het college. Het beoordelen van bezwaarschriften en klachten is naar zijn aard geen raadswerk. Raadsleden zouden niet langs deze weg op de stoel van het college moeten gaan zitten. Politieke controle vindt plaats in de raad. De raadsleden die dit betreft kunnen de vrijkomende tijd besteden aan het eigenlijke raadswerk, hetgeen een verlichting van hun werkdruk betekent.

### *2.4 Externe voorzitter raadscommissies*

Voorgesteld wordt het mogelijk te maken dat raadscommissies, ingesteld op grond van artikel 82 Gemeentewet, ook door niet-raadsleden kunnen worden voorgezeten. Bij brief van 22 april 2010 is de Tweede Kamer over dit voornemen geïnformeerd.<sup>8</sup> Sinds de invoering van de dualisering hebben zich nieuwe vergadervormen ontwikkeld.<sup>9</sup> In sommige gemeenten is men overgegaan tot het afschaffen van de raadscommissies ex artikel 82 Gemeentewet. In plaats daarvan heeft men gekozen voor bijzondere voorbereidende vergaderingen, met als grondslag artikel 84 Gemeentewet («andere commissies»), omdat dan met externe voorzitters kan worden gewerkt. Bij raadscommissies ex artikel 82 is dat nu niet mogelijk. Van een externe voorzitter wordt verwacht dat hij het debat aantrekkelijker kan maken. Daarnaast is een externe voorzitter in de beleving van veel raadsleden politiek neutraal ten opzichte van een collega-raadslid dat een raadscommissie voorziet. Benadrukt zij dat het voorzitterschap beperkt is tot het technisch voorzitten van de vergadering; de eindverantwoordelijkheid van de gekozen volksvertegenwoordiging blijft voorop staan. Belangrijk verschil ten opzichte van raadscommissies is echter dat artikel 22 Gemeentewet niet van overeenkomstige toepassing is op de andere commissies. Dit betekent dat bij bijzondere voorbereidende vergaderingen op grond van artikel 84 Gemeentewet dus geen sprake is van immuniteit. Dat onderscheid is ook juist. Raadscommissies zijn nu

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2009/10, 30 902, nr. 17, blz. 2.

<sup>9</sup> Voor een overzicht zie de publicatie van het Actieprogramma lokaal bestuur «Op het tweede gezicht. Gemeentelijke vergaderpraktijken nader beschouwd» (2009).

eenmaal van een andere orde en hebben een andere taak dan de andere commissies. Om ruimte te bieden aan de wens van gemeenten om ook bij raadscommissies met een externe voorzitter te kunnen werken, wordt voorgesteld om het vierde lid van artikel 82 Gemeentewet te laten vervallen. Het is dan aan de raad om op grond van het eerste lid regels te stellen over het voorzitterschap. In geval van een raadscommissie ex artikel 82 Gemeentewet geldt er immuniteit voor al degenen die aan de beraadslaging deelnemen en dus ook voor de voorzitter. Het maakt wat dat betreft niet uit of een raadslid voorzitter is of dat sprake is van een externe voorzitter. Ten slotte zij er nog op gewezen dat noch voor een externe voorzitter, noch voor commissieleden zijnde niet-raadsleden, de formele vereisten (zoals beëdiging, onverenigbare betrekkingen of verboden handelingen) gelden die de Gemeentewet aan raadsleden stelt. Het zou te ver voeren om dit verplicht te stellen.

### *2.5 Vrijwillig ontslag wethouder per direct*

De bestuurlijke praktijk geeft aanleiding de regels omtrent het vrijwillig ontslag van wethouders te wijzigen. Indien een uitspraak van de raad inhoudende de opzegging van het vertrouwen (motie van wantrouwen) er niet toe leidt dat de betrokken wethouder zijn ontslag indient, kan de raad tot ontslag besluiten (artikel 49 Gemeentewet). Als de wethouder na een motie van wantrouwen ontslag neemt, gaat dat ontslag onmiddellijk in. Een wethouder kan ook te allen tijde uit eigen overweging ontslag nemen. Artikel 43, tweede lid, Gemeentewet bepaalt dat het ontslag dan na een maand ingaat of zoveel eerder als een opvolger is benoemd. Van een vrijwillig aftredende wethouder wordt dus verwacht dat hij, in het belang van de continuïteit van het dagelijks bestuur, de functie blijft uitoefenen totdat in zijn opvolging is voorzien. Er doen zich echter in de praktijk situaties voor, waarin het niet redelijk is om van een wethouder te verwachten dat hij nog (maximaal) een maand in functie blijft. Daarbij moet gedacht worden aan de situatie dat een wethouder zelf het gevoel heeft dat zijn functioneren onvoldoende steun en vertrouwen heeft binnen het college of in de raad. Het komt ook voor dat een wethouder zijn aftreden aankondigt om de stemming over een motie van wantrouwen voor te zijn. Hij stapt dan uit eigen beweging op, maar het aftreden is nauwelijks vrijwillig te noemen. Toch is een wethouder in dat geval formeel gezien gehouden om nog (maximaal) een maand zijn functie te blijven vervullen. Hij draagt in dat geval politieke verantwoordelijkheid, hoewel hijzelf meent dat daartoe het vertrouwen ontbreekt. Dat is geen wenselijke situatie. Daarom wordt voorgesteld aan artikel 43 toe te voegen dat ook het vrijwillig ontslag onmiddellijk kan ingaan. Het is dan aan de raad om snel in de opvolging te voorzien. Het is uiteraard ook in dat geval van belang dat de vertrekkende wethouder voor een goede overdracht van zijn taken zorgt, zodat de continuïteit van het bestuur is gewaarborgd; het ligt voor de hand dat de burgemeester en de secretaris hierop toezien.

### *2.6 Burgemeester en collegevorming*

De collegevorming is een zaak van de fracties in de raad en is niet aan regels gebonden. De burgemeester heeft daarbij geen formele positie, terwijl hij wel met de nieuw te benoemen wethouders moet samenwerken en zal moeten bijdragen aan de uitvoering van het nieuwe collegeprogramma. Het is dan ook van belang dat de burgemeester wordt betrokken bij het proces van collegevorming. In de Gemeentewet is daarom vastgelegd dat de burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen en dat hij alsdan in de gelegenheid wordt gesteld zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken (artikel 35, tweede lid). Dat

impliceert dat de tekst van het collegeprogramma als gevolg van de opvattingen van de burgemeester nog gewijzigd zou kunnen worden. De informatiepositie van de burgemeester tijdens het proces van collegevorming behoeft versterking. Een goede informatiepositie is van belang voor de samenwerking binnen het nieuwe college. Het college van burgemeester en wethouders functioneert op basis van collegiaal bestuur. De nauwe samenwerking binnen het college vraagt om een goede verhouding tussen burgemeester en wethouders. De burgemeester wordt nu alleen geïnformeerd over de *uitkomsten* van de collegeonderhandelingen. Pas dan ook kan hij zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar maken. Voorgesteld wordt dat de burgemeester *op zijn verzoek* ook *tijdens* de collegeonderhandelingen over het verloop daarvan geïnformeerd wordt, zodat hij ook eerder de gelegenheid krijgt om zijn opvattingen kenbaar te maken over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma. Het initiatief dient uit te gaan van de burgemeester; het zal immers per burgemeester verschillen welke afstand hij of zij tot de onderhandelingen wil bewaren. Het informeren «zonder meer» kan de rol van de burgemeester ook onbedoeld groter maken, vandaar de uitdrukkelijke bepaling «op zijn verzoek». Het is van belang dat de burgemeester als voorzitter en tevens lid van het toekomstige college, indien hij dit wenst, ook gedurende het proces zijn opvattingen kan geven. Het voorstel richt zich op een goede informatie-uitwisseling over en weer. Het gaat er om dat de burgemeester voor, tijdens en na de besprekingen ordentelijk wordt geïnformeerd. De collegevorming als zodanig is en blijft een verantwoordelijkheid van de fracties in de raad.

### *2.7 Burgerjaarverslag*

Op grond van artikel 170, tweede lid, Gemeentewet dient de burgemeester gelijktijdig met de jaarrekening en het jaarverslag een burgerjaarverslag uit te brengen, waarin hij in ieder geval rapporteert over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie. Burgemeesters hebben de afgelopen jaren op vele manieren invulling gegeven aan het burgerjaarverslag. De betekenis van het burgerjaarverslag is echter beperkt gebleken. Dat was ook een van de bevindingen van het onderzoek dat ten grondslag lag aan de Staat van de dualisering.<sup>10</sup> Ook burgemeesters hebben dit signaal afgegeven. Voorgesteld wordt daarom de verplichting tot het uitbrengen van het burgerjaarverslag te schrappen. Het is dan aan de burgemeester om te bepalen of en hoe hierin wordt voorzien.

## **3. Benoeming en herbenoeming van burgemeesters**

### *3.1 Procedure bij herbenoeming*

Sinds de herziening van de benoemingsprocedure in 2001 ligt het zwaartepunt van de procedure niet alleen ten aanzien van de benoeming, maar ook ten aanzien van de herbenoeming (en het ontslag) van de burgemeester bij de raad. De raad heeft ten aanzien van al deze beslissingen een aanbevelingsrecht, dat op verschillende wijzen vorm krijgt. Ook is de rol van de commissaris van de Koning niet steeds dezelfde. De procedure van herbenoeming vergt nadere aandacht. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 19 augustus 2009.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> B&A, Staat van het dualisme, Den Haag 2008, blz. 51.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 97.

De burgemeester wordt voor een periode van zes jaar benoemd. Hij kan in beginsel onbeperkt worden herbenoemd, telkens voor een periode van zes jaar. In de regel wordt een burgemeester herbenoemd. Bij de totstandkoming van een aanbeveling tot herbenoeming is dan ook niet de vraag aan de orde of de raad met de burgemeester door wil. Het moment van herbenoeming is het moment om terug te kijken op de functievervulling in de afgelopen ambtsperiode en te bezien welke verwachtingen in de raad leven ten aanzien van de functievervulling in de komende periode. Het gaat dus allereerst om de vraag of de burgemeester in de uitoefening van zijn functie voldoet aan het destijds – in de regel in de profielschets – opgestelde verwachtingspatroon en welke wensen de zittende raad heeft ten aanzien van het functioneren die kunnen bijdragen aan het verbeteren daarvan. De profielschets die de raad destijds ten behoeve van de benoemingsprocedure heeft opgesteld, vormt daarbij in beginsel het toetsingskader. Het ligt voorts in de rede dat de raad de met de burgemeester gevoerde functioneringsgesprekken en de verslagen die daarvan gemaakt zijn in het proces betreft.

Om allerlei uiteenlopende redenen kan het verwachtingspatroon ten aanzien van het functioneren van de burgemeester in de loop der tijd echter wijzigen. Relevant in dat verband is dat tijdens de ambtsperiode van de burgemeester raadsverkiezingen plaatsvinden, met als gevolg dat niet alleen de samenstelling van de raad verandert, maar ook nieuwe wethouders aantreden. Dat betekent dat de lokale partijpolitieke verhoudingen waarin de burgemeester functioneert – in meer of mindere mate – veranderen. Dat kan leiden tot een verandering in de verwachtingen omtrent het functioneren van de burgemeester. Het is voor een goede verhouding tussen de raad en de burgemeester van belang die nadere eisen duidelijk en bijtijds – en dus niet pas in het laatste stadium – te formuleren. Dit vereist een open verhouding tussen de raad en de burgemeester. De burgemeester moet de gelegenheid hebben zich aan veranderende verwachtingen aan te passen. Deze nadere eisen kunnen vervolgens, mits duidelijk gewisseld met de burgemeester, nadere criteria vormen waaraan het functioneren van de burgemeester in de volgende benoemingstermijn wordt getoetst.<sup>12</sup>

Door de invoering in 2001 van het aanbevelingsrecht van de gemeenteraad bij de benoeming, de herbenoeming en het ontslag van de burgemeester is de positie van de raad versterkt. Dit kan wellicht mede verklaren dat zich de afgelopen jaren situaties hebben voorgedaan waarin de raad in de procedure van herbenoeming kennelijk aanleiding zag om tot heroverweging van de keuze voor de burgemeester te komen. Ook het onderzoek «De vallende burgemeester» geeft aan dat de krachtige positie van de raad ook zichtbaar is in de procedure van herbenoeming.<sup>13</sup> De raad dient zich er echter van bewust te zijn dat de procedure van herbenoeming geen heroverweging van de keuze voor de zittende burgemeester inhoudt, maar moet worden beschouwd als een moment waarop de raad zijn verwachtingen ten aanzien van het functioneren van de burgemeester opnieuw moet uitspreken. Een open dialoog daarover tussen de raad en de burgemeester, waarin de burgemeester vrijelijk kan reageren op de uitgesproken verwachtingen en kan uitspreken in hoeverre hij daaraan tegemoet kan komen, is van wezenlijk belang om de volgende ambtsperiode met vertrouwen (over en weer) te kunnen ingaan. Meer dan in het verleden van belang dat dit proces met voldoende waarborgen is omgeven. De voorgestelde maatregelen strekken daartoe.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 444, nr. 3, blz. 8.

<sup>13</sup> A.F.A. Korsten & H. Aardema, De vallende burgemeester. Een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden, Den Haag 2006, blz. 77.

Artikel 61a Gemeentewet voorziet thans in de volgende voorschriften bij herbenoeming:

- de raad moet zijn aanbeveling vier maanden voor de eerste dag van de maand waarin de herbenoeming dient in te gaan door tussenkomst van de commissaris van de Koning aan de Minister van BZK zenden (tweede lid);
- de raad moet voordat hij de aanbeveling opstelt, met de commissaris overleggen over het functioneren van de burgemeester (derde lid);
- de commissaris brengt advies uit aan de Minister over de aanbeveling (vierde lid);
- de Minister wijkt bij zijn voordracht tot herbenoeming slechts af van de aanbeveling op gronden ontleend aan het advies van de commissaris dan wel op andere zwaarwegende gronden (vijfde lid).

Bij het stellen van aanvullende zorgvuldigheidseisen zou het uitgangspunt moeten zijn dat procedureregels vooral gericht moeten zijn op transparantie en kenbaarheid van de herbenoemingsprocedure. Een burgemeester moet niet «verrast» kunnen worden met een (dreiging van) niet-herbenoeming.

Het is van belang dat de raad periodiek overleg voert met de burgemeester over de ambtsuitoefening, bij voorkeur jaarlijks. Het kan niet zo zijn dat een burgemeester pas bij herbenoeming met kritiek op zijn functioneren geconfronteerd wordt. Op basis van dergelijke periodieke gesprekken kunnen gemeenteraden bij herbenoeming een actueel en bij de burgemeester bekend beoordelingskader hanteren. Ingevolge artikel 61a, derde lid, Gemeentewet overlegt de commissaris van de Koning aan het begin van de procedure met de raad over het (gewenste) functioneren van de burgemeester in het licht van de komende herbenoemingsprocedure. Mede op basis van het beoordelingskader kunnen met de burgemeester afspraken worden gemaakt over de ambtsuitoefening in de komende ambtsperiode. De commissaris dient hiertoe te beschikken over een afschrift van de verslagen van die periodieke gesprekken, zodat ook hij in de gelegenheid wordt gesteld zijn rol te vervullen. De commissaris beschikt dan in het gesprek met de raad aan het begin van de herbenoemingsprocedure over een volledig beeld, en ontvangt op die wijze ook relevante signalen voor contacten die tussentijds plaatsvinden.

Nu de herbenoemingsprocedure meer dan in het verleden een moment is waarop het functioneren van de burgemeester (naar verleden en toekomst) wordt gezien, is het wenselijk dat – net als bij de benoeming – een vertrouwenscommissie wordt ingesteld. In veel gemeenten is dat inmiddels ook de praktijk. Het is wenselijk dit met het oog op een zorgvuldig proces ook wettelijk voor te schrijven. Daarmee wordt tevens de geheimhouding gegarandeerd. Hoewel de geheimhouding een ander doel dient dan bij de benoemingsprocedure, waar zij dient om te voorkomen dat de namen van sollicitanten bekend worden, is vertrouwelijkheid ook bij de herbenoemingsprocedure van groot belang om ruimte te scheppen voor een open gesprek waarin wordt teruggekeken op de voorbije ambtsperiode en de daarin gevoerde functioneringsgesprekken en de verwachtingen voor het functioneren in de komende periode kunnen worden uitgesproken. Anders dan bij de benoemingsprocedure is ook dat de leden van de vertrouwenscommissie vooraf met hun fractie zullen overleggen over de opvattingen en aandachtspunten die zij met de burgemeester in het kader van de herbenoemingsprocedure willen bespreken. De vertrouwelijkheid geeft ook de zittende burgemeester meer houvast in de procedure omdat een vrije uitwisseling van gedachten is gegarandeerd. Voorafgaand aan de herbenoeming heeft de burgemeester de gelegenheid om in beslotenheid met een afvaardiging van de raad te overleggen over zijn functioneren. Het overleg in de commissie alsmede de beraadslagingen in de raad over het verslag van de commissie zijn

vertrouwelijk. De commissie heeft de taak om terugkijkend op de functie vervulling in de afgelopen periode en de gesprekken die daarover eerder hebben plaatsgevonden verwachtingen uit te spreken over het functioneren voor de komende periode en de daarvoor relevante aandachtspunten aan te geven. Van dit overleg brengt de vertrouwenscommissie vertrouwelijk verslag uit aan de raad en de commissaris van de Koning. Vervolgens is het aan de raad om zich over de uiteindelijke aanbeveling tot herbenoeming te buigen. In dat verband is het van belang dat er een goede aansluiting is tussen de vertrouwenscommissie en de raad, net zoals bij de benoeming. De raad dient zich hiervan bij de samenstelling van de vertrouwenscommissie bewust te zijn.

In de Gemeentewet is reeds geregeld dat de raad voordat hij de aanbeveling opstelt, met de commissaris van de Koning overlegt over het functioneren van de burgemeester. Over de aanbeveling inzake de herbenoeming brengt de commissaris advies uit aan de Minister van BZK. Het advies van de commissaris weegt zwaar bij herbenoeming. Bij een (niet-)herbenoeming kan de Minister afwijken van de aanbeveling van de raad op gronden ontleend aan het advies van de commissaris (dan wel op andere zwaarwegende gronden; artikel 61a, vijfde lid, Gemeentewet). Dat betekent dat de commissaris vroegtijdig in het proces moet worden betrokken en moet kunnen beschikken over relevante stukken zoals verslagen van evaluaties of functioneringsgesprekken. De circulaire benoeming, functioneringsgesprekken en herbenoeming burgemeester geeft hier nadere uitwerking aan.<sup>14</sup>

De betrokkenheid van wethouders bij de benoemingsprocedure van burgemeesters dient te worden versterkt. De burgemeester functioneert voor het grootste deel van zijn tijd binnen het college en zal dus goed met de wethouders moeten kunnen samenwerken. Wethouders kunnen nu op uitnodiging van de gemeenteraad als adviseur toetreden tot de vertrouwenscommissie. Dit gebeurt echter nog niet in alle gevallen. Het vrijblijvende karakter van de uitnodiging zou moeten vervallen. Ook moet verzekerd zijn dat de raad het college hoort over de profielschets, alvorens deze vast te stellen. Daarom wordt voorgesteld om in de Gemeentewet te regelen dat de raad het college in de gelegenheid stelt zijn opvatting over de profielschets te geven alvorens deze wordt vastgesteld en dat de raad een of meer wethouders als adviseur aan de vertrouwenscommissie toevoegt; dat betreft de vertrouwenscommissie zowel bij benoeming als bij herbenoeming.

### *3.2 Screening bij benoeming*

De gemeenteraad heeft bij de benoeming van de burgemeester een belangrijke stem. De Minister volgt in zijn voordracht de aanbeveling van de raad, tenzij zwaarwegende gronden aanleiding tot afwijking geven (artikel 61, zevende lid, Gemeentewet). Zwaarwegende gronden kunnen aan de orde zijn als van de kandidaat-burgemeester de integriteit in het geding is. Van oudsher wint de commissaris van de Koning informatie in voordat hij een selectie van de sollicitanten kenbaar maakt aan de vertrouwenscommissie. Van de sollicitanten die door de commissaris worden geselecteerd voor de verdere sollicitatieprocedure wordt vervolgens informatie ingewonnen bij de Justitiële informatiedienst. Sinds 1 januari 2011 is de screening van kandidaten verscherpt. Sinds deze datum laat de Minister van BZK, wanneer hij de aanbeveling ontvangt, een screening uitvoeren naar de als eerste aanbevolen kandidaat. De (vertrouwelijke) resultaten van de screening worden in aanmerking genomen door de Minister bij zijn beslissing om de als eerste

<sup>14</sup> Stcrt. 2012, 15046.

aanbevolen kandidaat voor benoeming voor te dragen aan de Koning. Er vindt geen screening plaats in geval van herbenoeming.

Onder screening worden verstaan naslag door de AIVD en fiscaal onderzoek door de rijksbelastingdienst. Naslag door de AIVD is niet een vorm van onderzoek in de zin van artikel 6 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) maar een vorm van het verstrekken van informatie welke ook onderdeel uitmaakt van de procedure bij de beoordeling van kandidaat-Ministers en kandidaat-Staatssecretarissen.<sup>15</sup> In het kader van een goede taakuitvoering (artikel 36 WIV 2002) is de AIVD bevoegd op verzoek personen, ook als die buiten de kring van artikel 6, tweede lid, onder a, WIV 2002 vallen, na te slaan in de eigen bestanden en het resultaat te melden aan het bestuursorgaan, de persoon of de instantie «die deze aangaat», in dit geval de Minister van BZK.

Wat betreft het fiscale onderzoek is het voorstel om in artikel 61 te bepalen dat de rijksbelastingdienst aan de Minister van BZK de gegevens verstrekt over feiten waarvoor een bestuurlijke boete of strafbeschikking is opgelegd, benodigd om te bepalen of er in fiscaal opzicht naar het oordeel van de Minister van BZK zwaarwegende gronden zijn die zich tegen een benoeming verzetten. Het betreft gegevens over het betalings- en aangiftegedrag van kandidaten voor zover dit aanleiding heeft gegeven of had kunnen geven tot een verzuim- of vergrijpboete. Voor dat fiscale onderzoek wordt nu in de Gemeentewet een wettelijke grondslag opgenomen. Totdat die wettelijke grondslag er is, is de grondslag voor het verstrekken van de fiscale gegevens door de rijksbelastingdienst aan de Minister van BZK neergelegd in artikel 43c Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994.

### *3.3 Vereisten waarnemend burgemeester*

Indien de commissaris van de Koning een waarnemend burgemeester ex artikel 78 Gemeentewet benoemt, gelden voor de waarnemend burgemeester dezelfde regels inzake onverenigbare functies en verboden handelingen als voor een door de Kroon benoemde burgemeester (artikel 80 Gemeentewet). Een door de Kroon benoemde burgemeester moet ook zijn nevenfuncties en de inkomsten daaruit openbaar maken (artikel 67, derde lid, Gemeentewet). Dit laatste vereiste geldt echter niet voor een waarnemend burgemeester. Artikel 67 ontbreekt in de opsomming van artikel 80 van artikelen die van overeenkomstige toepassing zijn. Uit een oogpunt van transparantie en integriteit is het van belang om te bepalen dat ook een door de commissaris benoemde waarnemend burgemeester zijn nevenfuncties en de inkomsten daaruit openbaar moet maken. Een door de Kroon benoemde burgemeester moet voorts over de Nederlandse nationaliteit beschikken (artikel 63 Gemeentewet). Ook dit vereiste ontbreekt in de opsomming van artikel 80 Gemeentewet. Het Nederlanderschap is echter van bijzondere betekenis voor een burgemeester, gelet op zijn bijzondere verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid, vandaar dat wordt voorgesteld ook dit vereiste over te nemen.

## **4. Bestuurlijke integriteit en bestuurlijke crises**

Met dit wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie-Heijnen/Schouw, waarin de regering wordt gevraagd om een wetswijziging voor te bereiden die voorziet in de rol van commissarissen van de Koning en burgemeesters bij integriteitshandhaving.<sup>16</sup> Voorop staat dat

<sup>15</sup> Vgl. Kamerstukken II 2002/03, 28 811, nr. 10, blz. 2–3.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VII, nr. 24.

wethouders en raadsleden, alsook andere organen van het gemeentebestuur en ambtenaren, primair zelf verantwoordelijk zijn voor het naleven van de regels betreffende integriteit. De burgemeester vervult veelal nu reeds de rol van hoeder van de gemeentelijke integriteit. Hij is in staat om integriteitsschendingen te zien en aan de orde te stellen. Zijn verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke integriteit vloeit nu niet expliciet voort uit de Gemeentewet. Wel stelt artikel 170, derde lid, Gemeentewet in algemene zin dat de burgemeester een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden bevordert. Deze algemene zorgplicht wordt in het eerste lid van dat artikel op een aantal terreinen gespecificeerd.

Bij (vermoedens van) integriteitsschendingen wordt optreden van de burgemeester verwacht. Zeker ingeval vragen rijzen over de integriteit van wethouders of raadsleden kan de burgemeester echter in een kwetsbare positie geraken. In de vervulling van deze niet eenvoudige taak dient buiten twijfel te staan dat de burgemeester daarin een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. Hij moet vanuit die verantwoordelijkheid zelfverzekerd kunnen optreden. Het waarborgen en mogelijk versterken van deze rol kan geschieden door buiten twijfel te stellen dat hier voor de burgemeester een verantwoordelijkheid en een opdracht ligt. Voorgesteld wordt om in artikel 170 Gemeentewet te bepalen dat de burgemeester de bestuurlijke integriteit van de gemeente bevordert. Om het bijzondere karakter van deze verantwoordelijkheid in relatie tot de zorgplichten uit het eerste lid van artikel 170 te benadrukken, is gekozen voor een afzonderlijke bepaling in een nieuw tweede lid.

Waar het de provincie betreft, heeft de commissaris van de Koning een gelijksoortige positie en verantwoordelijkheid als de burgemeester. Voorgesteld wordt om dit in artikel 175 Provinciewet vast te leggen. Omdat de burgemeester niet alleen «boven de partijen» maar ook «tussen de partijen» staat, acht de regering het aangewezen de rol van de commissaris ook in een ander opzicht wettelijk te verankeren. Ten aanzien van gemeenten komt integriteit aan de orde bij de uitoefening door de commissaris van taken als rijksorgaan. Dat betreft allereerst de selectie van potentiële burgemeesterskandidaten. Integriteitstoetsing maakt onderdeel uit van het selectieproces. Maar ook gemeentelijke integriteit in bredere zin kan onderwerp van zorg zijn, bijvoorbeeld bij de periodieke gesprekken met burgemeesters en de werkbezoeken aan gemeenten. De zorg voor gemeentelijke integriteit rekent de commissaris ook tot zijn taken. Adviseren en bemiddelen door de commissaris bij integriteitsvraagstukken zou expliciet als rijksstaak benoemd kunnen worden. Omdat burgemeesters een rol hebben bij de gemeentelijke integriteit, is het passend dat de commissaris hier een adviserende en ondersteunende rol kan vervullen. Dat kan ook een meerwaarde hebben als een probleem zich bij meerdere gemeenten voordoet. Een rol voor de commissaris kan ook aangewezen zijn als bij een integriteitskwestie wethouders of raadsleden betrokken zijn. Het lokale politieke krachtenveld kan er dan aan in de weg staan dat de burgemeester onbelemmerd optreedt. In dit soort gevallen kan bemoeienis van de commissaris uitkomst bieden. Daarom wordt voorgesteld om in de Provinciewet te bepalen dat de commissaris als rijksorgaan is belast met het adviseren en bemiddelen als de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is (artikel 182).

Overigens is het wenselijk dat in algemene zin er een rol is voor de commissaris van de Koning in geval van wezenlijke bestuurlijke problemen of geschillen in gemeenten. Voor de oplossing van problemen die spelen in de bestuurlijke verhoudingen, kan een adviserende en bemiddelende rol zijn weggelegd voor een ambtsdrager met voldoende gezag, kennis van zaken en distantie tot betrokken partijen. Zo kunnen

conflicten die het functioneren en de continuïteit van het openbaar bestuur in gevaar brengen zo snel mogelijk worden opgelost. De commissaris kan daaraan een waardevolle bijdrage leveren. De commissaris wordt in de praktijk daartoe reeds vaak verzocht of neemt zelf het initiatief tot bemiddeling bij bestuurlijke conflicten, zeker indien de burgemeester daarbij betrokken is. Zijn (persoonlijk) gezag brengt mee dat hij de juiste persoon is om zijn diensten als bemiddelaar aan te bieden om conflicten op te lossen respectievelijk patstellingen te doorbreken. Dit is echter nu nog te zeer afhankelijk van de goede wil en medewerking van de betrokken gemeente. Deze taakuitoefening dient derhalve een expliciete wettelijke grondslag te krijgen. Het voorstel is om deze taakuitoefening aan te duiden als rijkstaak en vast te leggen in artikel 182 Provinciewet.

Vanzelfsprekend wordt bij optreden in dit verband door de commissaris van de Koning uitgegaan van het zelfreinigend vermogen en de autonomie van gemeenten, zo is ook door henzelf aangegeven. Wanneer het zelfreinigend vermogen echter onvoldoende zijn werk doet, is het in het belang van het openbaar bestuur dat met bestuurlijke hulp van de commissaris oplossingen worden gevonden of patstellingen worden doorbroken.

## **5. De commissaris van de Koning als rijksorgaan**

Bij brief van 9 juni 2009 is het kabinetsstandpunt over het advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) over de rol van de commissaris van de Koning als rijksorgaan, getiteld «De burgemeester van de provincie?» aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>17</sup>

De commissaris is provinciaal orgaan maar kan ook bevoegdheden uitoefenen als rijksorgaan. Het onderscheid tussen de twee functies van de commissaris heeft vooral betekenis voor de verantwoordingsvraag. Als provinciaal orgaan is de commissaris voor het door hem gevoerde bestuur verantwoording schuldig aan provinciale staten (artikelen 167 en 179 Provinciewet). In zijn rol als rijksorgaan vervult de commissaris taken namens het Rijk in de provincie, als het ware als verlengstuk van de desbetreffende Minister. Ingevolge artikel 126 Grondwet wordt in de wet – de Provinciewet of een andere wet – bepaald om welke taken het gaat en voert de commissaris deze taken uit met inachtneming van een door de regering gegeven ambtsinstructie (de Ambtsinstructie commissaris van de Koning, hierna: de Ambtsinstructie). Verantwoording is niet verschuldigd aan provinciale staten, maar aan de desbetreffende Minister. Deze kan daarover door het parlement worden aangesproken.

In het kabinetsstandpunt is aangegeven dat nader geregeld dient te worden hoe de commissaris van de Koning aan de regering verantwoording aflegt over de wijze waarop hij uitvoering geeft aan de taken als rijksorgaan. Hoe de commissaris verantwoording aflegt over de uitvoering van de Ambtsinstructie is nu niet geregeld. Er vindt periodiek overleg plaats tussen de Minister van BZK en de Kring van commissarissen van de Koning. In dit overleg wordt niet alleen gesproken over de rijkstaken die de commissarissen vervullen, maar ook over actuele problemen en ontwikkelingen waarbij de commissarissen een rol vervullen. Daarnaast is het sinds enige jaren praktijk dat tussen de Minister van BZK en de afzonderlijke commissarissen periodieke voortgangsgesprekken plaatsvinden over het functioneren als rijksorgaan. Voor het waarmaken van de Ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de commissaris als rijksorgaan is periodiek een verantwoordingsrapportage aan de Minister van BZK over de uitvoering van de Ambtsinstructie een geëigend

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 87.

middel. In de praktijk gebeurt dit al. Voorgesteld wordt om dit in artikel 182, vijfde lid, Provinciewet vast te leggen. Deze rapportages hebben een vertrouwelijk karakter. De rapportages zullen immers veelal persoonlijke beleidsopvattingen bevatten en onderwerpen behandelen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, zoals benoemingen van burgemeesters en bestuurlijke knelpunten in gemeenten of het contact met de zgn. rijks-heren. In het wetsvoorstel is bepaald dat verzoeken om openbaarmaking van gegevens uit deze rapportages op grond van artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur uitsluitend door de Minister van BZK worden behandeld. Op die wijze is verzekerd dat alleen het bestuursorgaan waarvoor de rapportage is opgesteld, beslist over openbaarmaking. Dat impliceert dat een commissaris die een verzoek om openbaarmaking ontvangt, het verzoek op grond van artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht dient door te zenden aan de Minister van BZK.

Voor de dagelijkse praktijk zijn de rijkstaken die de commissaris van de Koning vervult in het kader van de procedures inzake de benoeming, de herbenoeming en het ontslag van burgemeesters het belangrijkste. Deze berusten op de artikelen 61 tot en met 61c Gemeentewet (nader geregeld in de artikelen 6 tot en met 7a van de Ambtsinstructie). In het kabinets-standpunt is de aanbeveling van de Rob overgenomen om de benoeming van een waarnemend burgemeester door de commissaris, welke bevoegdheid hij thans als provinciaal orgaan uitoefent, als een rijkstaak aan te merken.

Bij de waarneming van een burgemeester wordt in normale gevallen bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester door het college een wethouder aangewezen als waarnemer, ook wel aangeduid als loco-burgemeester (artikel 77 Gemeentewet). Indien de commissaris dit in het belang van de gemeente nodig oordeelt, voorziet hij op andere wijze in de waarneming (artikel 78 Gemeentewet). In de praktijk is er een aantal situaties waarin de commissaris een waarnemend burgemeester benoemt: bij bestuurlijke problemen, bij gemeentelijk herindelingsprocedures, voor de duur van een benoemingsprocedure en bij langdurige ziekte van de burgemeester. Over het al dan niet benoemen van een waarnemend burgemeester wordt nu al in de praktijk overleg gevoerd met de Minister van BZK.

De Rob overwoog dat sprake is van een inconsistentie ten opzichte van de taken en bevoegdheden betreffende de (her)benoeming en het ontslag van de burgemeester die de commissaris als rijksorgaan uitvoert, nu bij de benoeming van een waarnemend burgemeester voor een langere periode evenzeer de belangen van de Kroon in het geding zijn als bij de benoeming van een burgemeester voor een reguliere ambtstermijn. Dit pleit er voor dat de commissaris zijn bevoegdheid om te kunnen voorzien in de waarneming van het burgemeestersambt zou moeten uitvoeren onder verantwoordelijkheid van de regering.<sup>18</sup> In het wetsvoorstel wordt daarom de benoeming van een waarnemend burgemeester in artikel 78 als rijkstaak aangemerkt.

Voorts wordt uitvoering gegeven aan de motie-Schinkelshoek<sup>19</sup>, door te bepalen dat ook de beëdiging van de burgemeester door de commissaris (artikel 65 Gemeentewet) een rijkstaak is en dat deze in het openbaar, ten overstaan van de raad plaats heeft. In de praktijk gebeurt dit overigens al. Ook de Rob was van mening dat de beëdiging als rijkstaak aangemerkt moest worden: deze is immers het sluitstuk van de benoemingsprocedure.

<sup>18</sup> Raad voor het openbaar bestuur, *De burgemeester van de provincie? Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan*, Den Haag 2006, blz. 58.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 32.

Ten slotte wordt voorgesteld om ook de resterende bevoegdheden van de commissaris van de Koning ten aanzien van burgemeesters als rijkstaken te kwalificeren. Daarmee wordt een logische samenhang in het pakket van rijkstaken aangebracht. Met artikel 69 Gemeentewet zijn de verboden handelingen van toepassing verklaard op de burgemeester. Op grond van het artikel kan hiervan ontheffing worden verleend door de commissaris. Voorgesteld wordt dat de commissaris deze taak als rijksorgaan vervult. Ditzelfde geldt voor de taak genoemd in artikel 72 Gemeentewet. Daarin is geregeld dat wanneer een burgemeester langer dan zes weken buiten de gemeente wenst te verblijven, hij toestemming nodig heeft van de commissaris. Wat voornoemde bevoegdheden kenmerkt, is dat hier geen evident provinciaal belang mee is gediend. Niettemin zou de commissaris hiervoor verantwoording verschuldigd zijn aan provinciale staten. Door deze taken nu als rijkstaken aan te merken, verloopt de verantwoording richting de regering.

Met deze wijzigingen wordt de wettelijke grondslag gecreëerd voor optreden door de commissaris van de Koning als rijksorgaan. Deze taken en bevoegdheden dienen op grond van artikel 126 Grondwet nader te worden uitgewerkt in de Ambtsinstructie, wil de commissaris daadwerkelijk als rijksorgaan en dus onder verantwoordelijkheid van de regering kunnen optreden. Voor wijzigingen van de Ambtsinstructie geldt een voorhangprocedure van twee maanden (artikel 182, vierde lid, Provinciewet). Er zal naar worden gestreefd dat de wijziging van de Ambtsinstructie gelijktijdig met dit wetsvoorstel in werking kan treden.

## **6. Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden**

In de Gemeentewet en de Provinciewet gaat de voorkeur uit naar publiekrechtelijke rechtsvormen voor de behartiging van publieke belangen. Dit met het oog op de waarborgen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid. Als gemeenten of provincies gebruik willen maken van een privaatrechtelijke rechtsvorm, dan is dat alleen toegestaan «indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang» (artikel 160, tweede lid, Gemeentewet en artikel 158, tweede lid, Provinciewet). Een besluit daartoe behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten respectievelijk van de Minister van BZK (artikel 160, derde lid, Gemeentewet en artikel 158, derde lid, Provinciewet). De goedkeuring mag alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Gemeenten en provincies maken de laatste jaren op ruime schaal gebruik van de mogelijkheid om publieke taken via een privaatrechtelijke rechtsvorm uit te voeren. Daarbij komt dat de toetsing door gedeputeerde staten onderscheidenlijk de Minister van BZK in de praktijk terughoudend wordt ingevuld. In het kader van het programma Bruikbare rechtsorde is advies gevraagd aan de werkgroep Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden. De werkgroep, met als voorzitter mr. A.H.P. van Gils, destijds gemeentesecretaris van Rotterdam, heeft in december 2006 rapport uitgebracht. De werkgroep heeft geconcludeerd dat de praktijk vraagt om een legitieme plaats voor privaatrechtelijke rechtsvormen naast de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen. Ook heeft de werkgroep in overweging gegeven de goedkeuring door gedeputeerde staten onderscheidenlijk de Minister te heroverwegen.

Bij brief van 24 april 2008 is het kabinetsstandpunt over het rapport van de werkgroep aangeboden aan de Tweede Kamer.<sup>20</sup> Het kabinet heeft destijds geconstateerd dat decentrale overheden de privaatrechtelijke rechtsvorm vooral kiezen wanneer het gaat om taken op het gebied van uitvoering, dienstverlening of beheer. Motief daarvoor is dat privaatrechtelijke samenwerking slagvaardiger wordt geacht en wat betreft kosten/baten verhouding vaak gunstiger is dan publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De praktijk zou daarom niet meer in overeenstemming zijn met de wettelijke normstelling die uitgaat van het primaat van publiekrechtelijke taakbeheertiging, aldus het kabinetsstandpunt. Ook liet de praktijk zien dat de toetsing door gedeputeerde staten onderscheidenlijk de Minister van BZK terughoudend werd ingevuld. Het toenmalige kabinet heeft daarop voorgesteld de wettelijke voorkeur voor publiekrechtelijke regeling te laten vervallen, alsook de verplichte goedkeuring door gedeputeerde staten onderscheidenlijk de Minister van BZK.

Met het onderhavige wetsvoorstel kiest de regering er echter voor de wettelijke voorkeur voor publiekrechtelijke regeling boven privaatrechtelijke regeling in stand te houden. Artikel 160, tweede lid, Gemeentewet blijft dus van kracht. Reden hiervoor is dat het publiekrecht meer waarborgen biedt ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid. Beleid en wetgeving op het terrein van het overheidsorganisatierecht zijn er al decennia op gericht het ongebreideld gebruik van privaatrechtelijke rechtsvormen door de overheid terug te dringen. Het in stand laten van de voorkeursnorm is ook in lijn met de Bestuursafspraken 2011–2015, waarin is opgenomen dat waar mogelijk publiekrechtelijke samenwerking boven privaatrechtelijke samenwerking wordt verkozen. Ter verbetering van de publiekrechtelijke samenwerking is onder andere een wijziging van de Wgr ingediend.<sup>21</sup>

Gemeenten en provincies hebben veel ervaring opgedaan met privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Decentrale overheden dienen waar mogelijk zelf te beslissen over zaken die hen aangaan en armslag te hebben bij de uitvoering van hun taken. In de verhoudingen binnen het lokale en provinciale bestuur zijn toezicht en verantwoording op horizontaal niveau goed geregeld. Wat de privaatrechtelijke taakbeheertiging betreft voorziet de wet reeds in een voorhangprocedure van het ontwerpbesluit van het college bij de gemeenteraad respectievelijk van gedeputeerde staten bij provinciale staten. Daarbij komt dat het college respectievelijk gedeputeerde staten toch al gehouden is de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten inzicht te bieden in het financiële belang (risico) bij verbonden partijen. Ter ondersteuning daarvan treedt overigens op 1 juli 2013 een wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in werking. De goedkeuring door gedeputeerde staten respectievelijk de Minister van BZK kan hiermee komen te vervallen, zoals ook bepleit door de werkgroep en overgenomen in het kabinetsstandpunt. Dit komt tevens de autonomie van decentrale overheden ten goede.

Zoals aangekondigd in het kabinetsstandpunt – en conform de aanbevelingen van de werkgroep – zal ter ondersteuning van en in samenspraak met de decentrale overheden een handreiking worden ontwikkeld. Met deze handreiking kunnen decentrale overheden een goed onderbouwde keuze maken tussen publiek- en privaatrechtelijke regeling van publieke taken en daarbij alle relevante aspecten afwegen. In dat licht moet ook het

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 72.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 597.

in stand houden van de wettelijke voorkeur voor publiekrechtelijke regeling boven privaatrechtelijke regeling worden gezien.

## 7. Consultatie<sup>22</sup>

Het wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de VNG, het IPO, het NGB en de Kring van commissarissen van de Koningin.

De VNG heeft aangegeven op hoofdlijnen te kunnen instemmen met de voorgestelde wijzigingen in de Gemeentewet.<sup>23</sup> Volgens de VNG wordt met het onderhavige wetsvoorstel op een aantal punten de bestaande praktijk gecodificeerd en wordt bij een aantal andere onderwerpen verandering of verbetering voorgesteld. De reactie van de VNG is op specifieke onderdelen, daar waar de regering daar aanleiding toe heeft gezien, in deze memorie verwerkt.

De VNG heeft ook enkele opmerkingen gemaakt over zaken die buiten het bereik van het onderhavige wetsvoorstel vallen. Zo wijst de VNG op de in haar ogen gebrekkige redactie van de bepalingen betreffende geheimhouding (artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet), is zij tegen de verplichte rekenkamer(functie), bepleit zij een wijziging betreffende de inspraakverordening (artikel 150 Gemeentewet) en wijst zij op een vermeend knelpunt ten aanzien van het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen door het college in opdracht van de raad (artikel 160, eerste lid, onder e, Gemeentewet). De regering zal deze onderwerpen daarom betrekken bij een volgende wijziging van de Gemeentewet/Provinciewet, waarin in ieder geval de evaluatie van de gemeentelijke en provinciale rekenkamer(functie)<sup>24</sup> en de evaluatie van de (verlenging van de) ontheffing van het woonplaatsvereiste voor wethouders en gedeputeerden<sup>25</sup> zullen worden meegenomen.

Het IPO heeft in zijn reactie laten weten te kunnen instemmen met de voorgestelde wijzigingen.<sup>26</sup> Het IPO merkt daarbij op dat veel van de voorstellen een bevestiging zijn van een reeds bestaande praktijk.

Het NGB heeft zich in zijn reactie beperkt tot de voorstellen die direct de functie en positie van de burgemeester betreffen.<sup>27</sup> Het NGB heeft vooral opmerkingen bij het karakter van de herbenoemingsprocedure, welke zijn betrokken bij paragraaf 3 van deze memorie. Op één punt kan het NGB zich niet met het wetsvoorstel verenigen en dat betreft het introduceren van de mogelijkheid voor wethouders om in geval van een vrijwillig ontslag dit ontslag ook onmiddellijk te kunnen nemen (voorgestelde wijziging van artikel 43, tweede lid, Gemeentewet). Het NGB wijst erop dat in de situatie waarin meer dan de helft van het aantal wethouders met onmiddellijke ingang ontslag zou nemen, de burgemeester van rechtswege in de plaats van het college treedt (artikel 42, tweede lid, Gemeentewet). Volgens het NGB is dit een onbedoeld neveneffect en zou deze situatie vanwege de continuïteit van het bestuur voorkomen moeten worden. De regering deelt deze zorg niet. De regeling is bedoeld voor die gevallen waarin een wethouder weliswaar niet wordt geconfronteerd met een motie van wantrouwen, maar niettemin het gevoel heeft dat hij onvoldoende vertrouwen geniet om volwaardig verder te kunnen. Het

<sup>22</sup> De ontvangen adviezen en reacties zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

<sup>23</sup> Brief d.d. 29 september 2012, kenmerk ECGR/U201201257.

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 500 B, nr. 17 en Kamerstukken II 2011/12, 33 000 B, nr. 11.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2010/11, 30 902, nr. 19 en Kamerstukken II 2011/12, 30 902, nr. 20.

<sup>26</sup> Brief d.d. 9 oktober 2012, kenmerk BE 05780/2012.

<sup>27</sup> Brief d.d. 11 oktober 2012.

gaat dus om incidentele gevallen en om een afweging van een individuele wethouder. Hoofdreel blijft dat vrijwillig ontslag ingaat na een maand of zoveel eerder als een opvolger zijn benoeming heeft aangenomen.

De Kring van commissarissen van de Koningin heeft aangegeven in hoofdlijnen van harte te kunnen instemmen met de voorgestelde wijzigingen betreffende het ambt en het taakveld van de commissaris.<sup>28</sup> De Kring wijst erop dat een aantal taken en bevoegdheden dat met dit wetsvoorstel als rijkstaak wordt aangewezen, door de commissarissen reeds als rijkstaak wordt beleefd. De Kring is met name content met de verankering van de rol als rijksorgaan bij bestuurlijke conflicten, omdat hiermee tegemoet wordt gekomen aan een reeds sinds jaren bestaande wens. Dit sluit naar het oordeel van de regering goed aan bij de algemene opmerkingen die de VNG heeft gemaakt over het belang van een stabiele bestuurscultuur. De reactie van de Kring op specifieke onderwerpen is, voor zover de regering daar aanleiding toe heeft gezien, in de desbetreffende delen van deze memorie verwerkt.

De Kring wijdt in het bijzonder enkele overwegingen aan de herbenoeming van burgemeesters, dit naar aanleiding van recente casuïstiek waarbij zittende burgemeesters werden «verrast» door het verloop van de herbenoemingsprocedure. De Kring wijst daarbij ook op de spanning tussen de Kroonbenoeming en de raadsaanbeveling, waarbij – in de woorden van de Kring – een standvastige raad uiteindelijk aan het langste eind weet te trekken. Ook kan er verschil zijn tussen het advies van de vertrouwenscommissie en de uiteindelijke raadsaanbeveling. De regering heeft echter de overtuiging dat de met dit wetsvoorstel aangescherpte zorgvuldigheidseisen zullen bijdragen aan een beter verloop van de herbenoemingsprocedure.

De suggestie van de Kring om de term «vertrouwenscommissie» te vervangen door «herbenoemingcommissie» is niet overgenomen. De term «vertrouwenscommissie» is de meest geëigende term voor een dergelijke commissie, nu deze tot uitdrukking brengt dat ten aanzien van de beraadslagingen van deze commissie en de stukken die aan de raad worden gezonden een geheimhoudingsplicht geldt.

De Gemeentewet biedt niet de mogelijkheid om ook de gemeentesecretaris een plaats als adviseur in de vertrouwenscommissie voor de benoeming dan wel herbenoeming van de burgemeester te geven. De VNG, het NGB en de Kring van commissarissen van de Koningin zouden hier niettemin voorstander van zijn. De regering heeft hier evenwel bewust van afgezien. Een ambtenaar behoort niet in een formele positie te worden gebracht waarin hij moet oordelen over een politieke ambtsdrager aan wie hij rechtspositioneel ondergeschikt is. De gemeentesecretaris kan hooguit, samen met de raadsgriffier, de ambtelijke ondersteuning van de vertrouwenscommissie vormen. Het is aan de gemeenteraad om hier desgewenst bij verordening in te voorzien.

## **8. Wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba**

### *8.1 Voorgestelde wijzigingen*

Het wetsvoorstel bevat ook een aantal wijzigingen van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES). Bij de regeling van de bestuurlijke inrichting van de openbare lichamen is in beginsel de Gemeentewet gevolgd, hoewel de bijzondere status van de eilanden ook

<sup>28</sup> Brief d.d. 11 juli 2012, kenmerk PZH-2012-343504813.

aanleiding is geweest om op onderdelen bijzondere regelingen te treffen.<sup>29</sup> De meeste van de nu voorgestelde wijzigingen van de Gemeentewet zullen ook van toepassing zijn op de openbare lichamen. Het gaat dan om de overeenkomstige bepalingen ten aanzien van de eilandbestuurders, hun taakuitoefening en hun onderlinge verhoudingen. Het betreft onder meer de bepaling dat een eilandgedeputeerde die niet bij een besloten vergadering aanwezig kon zijn, op zijn verzoek kennis kan nemen van de vergaderstukken. En evenals in de gemeentelijke verhoudingen wordt ook de informatiepositie van de gezaghebber bij de collegeonderhandelingen versterkt. Bepaald wordt dat een eilandgedeputeerde met onmiddellijke ingang vrijwillig ontslag kan nemen. Vastgelegd wordt dat de beëdiging van de gezaghebber door de Rijksvertegenwoordiger ten overstaan van de eilandsraad en dus in het openbaar plaatsvindt. Er worden grondslagen opgenomen voor de verstrekking van belastinggegevens in verband met de benoeming van de gezaghebber respectievelijk de Rijksvertegenwoordiger, alsmede voor de verrekening van neveninkomsten. Geregeld wordt dat ook de waarnemend gezaghebber over de Nederlandse nationaliteit moet beschikken en zijn nevenfuncties en de inkomsten daaruit openbaar moet maken. In het verlengde daarvan moet hij voorts vertrouwelijk opgave doen bij de Rijksvertegenwoordiger van de financiële en zakelijke belangen van hem en zijn partner in de zin van artikel 49, tweede lid, WolBES. Ook worden er wijzigingen in het commissiestelsel voorgesteld, namelijk dat een commissie ex artikel 117 WolBES niet per se door een lid van de eilandsraad hoeft te worden voorgezeten, en dat leden van de eilandsraad geen lid kunnen zijn van door het bestuurscollege ingestelde bezwaar- of klachtcommissies (en omgekeerd), dit vanwege de zuiverheid in de bestuurlijke verhoudingen. De positie van het bestuurscollege bij initiatiefvoorstellen vanuit de eilandsraad wordt versterkt. De gezaghebber ten slotte krijgt een expliciete verantwoordelijkheid als het gaat om het bevorderen van de bestuurlijke integriteit van het openbaar lichaam.

Voor de waarneming van de gezaghebber wordt een specifieke regeling getroffen; dit is reeds aangekondigd bij de wijziging van het Rechtspositiebesluit gezaghebbers BES.<sup>30</sup> Het is de verantwoordelijkheid van de Rijksvertegenwoordiger om in de waarneming te voorzien. Met deze wijziging van de artikelen 90 en 91 WolBES wordt teruggekeerd naar de situatie zoals onder de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA), toen een externe waarnemend gezaghebber – benoemd door de Gouverneur – de gezaghebber verving. Overweging is dat het in Caribisch Nederland beter is dat de gezaghebber bij verhindering of ontstentenis niet door een eilandgedeputeerde maar door een externe wordt vervangen. Daarnaast kan de Rijksvertegenwoordiger een waarnemend gezaghebber benoemen indien hij dit in het belang van het openbaar lichaam noodzakelijk acht, bijvoorbeeld om de periode tussen ontslag van de gezaghebber en zijn opvolging door een door de Kroon benoemde gezaghebber te overbruggen of in geval van een bestuurlijke crisis. In beide gevallen zal de Rijksvertegenwoordiger in beginsel eerst de eilandsraad horen alvorens hij tot benoeming van een waarnemend gezaghebber overgaat (voorgesteld artikel 90, tweede lid, WolBES).

Voor het geheel van wijzigingen van de Gemeentewet dat van overeenkomstige toepassing is op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, blz. 6.

<sup>30</sup> Stcrt. 2011, 15933.

Op een aantal onderdelen verschilt de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van die van gemeenten, zodat daarin geen wijziging wordt voorgesteld. Een wijziging die niet wordt doorgevoerd, betreft de afschaffing van het goedkeuringsvereiste voor oprichting van en deelname aan privaatrechtelijke rechtsvormen. Met het oog op het gezond houden van de financiële positie van de openbare lichamen behoeft een besluit tot het oprichten van of het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon of een maatschap de goedkeuring van de Minister van BZK; zie artikel 9 Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het burgerjaarverslag was reeds bij amendement-Leerdam/Van Bochove<sup>31</sup> uit de WolBES geschrapt. De betrokkenheid van de eilandsraad en het bestuurscollege bij de (her)benoeming van de gezaghebber is reeds afdoende geregeld in artikel 73 WolBES en in het Besluit benoemingsprocedure gezaghebber BES. De Rijksvertegenwoordiger ten slotte heeft een andere positie dan de commissaris van de Koning. Zijn zorgplicht betreffende de bevordering van goed bestuur ex artikel 204 WolBES reikt veel verder, vandaar dat het niet nodig is hem met de commissaris van de Koning vergelijkbare zorgplichten betreffende bestuurlijke integriteit en bestuurlijke crises toe te kennen.

## *8.2 Consultatie bestuurscolleges en Rijksvertegenwoordiger*

Het wetsvoorstel is voor consultatie voorgelegd aan de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en aan de Rijksvertegenwoordiger. Het wetsvoorstel is daarop ambtelijk toegelicht tijdens videoconferenties met de bestuurscolleges van de openbare lichamen. De reacties van het bestuurscollege van Sint Eustatius en de Rijksvertegenwoordiger zijn bijgevoegd. Van de bestuurscolleges van Bonaire en Saba is, ondanks herhaald aandringen, geen reactie ontvangen.

Het bestuurscollege van Sint Eustatius heeft laten weten dat het wetsvoorstel in algemene zin zijn instemming heeft.<sup>32</sup> Wel plaatst het kanttekeningen bij de mogelijkheid dat de Rijksvertegenwoordiger in andere gevallen dan verhindering of ontstentenis van de gezaghebber in diens waarneming kan voorzien. Die bevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger is echter niet nieuw, maar is gebaseerd op het huidige artikel 91 WolBES. Deze mogelijkheid is een onmisbaar element ter waarborging van de bestuurlijke continuïteit van de openbare lichamen.

De Rijksvertegenwoordiger gaat in zijn advies in op een tweetal zaken betreffende de waarnemend gezaghebber.<sup>33</sup> De regering acht het niet noodzakelijk een onderscheid te maken in terminologie tussen beide soorten waarnemend gezaghebber. Verwarring kan worden voorkomen door de aanduiding «waarnemend gezaghebber» in de praktijk slechts te gebruiken voor degene die de gezaghebber vervangt in geval van verhindering of ontstentenis van de gezaghebber. Deze vorm van waarneming is immers incidenteel en slechts voor zolang de verhindering of ontstentenis duurt. In de andere gevallen dat van waarneming sprake is, zal worden waargenomen voor een wat langere periode van vermoedelijk enkele maanden, tot aan de benoeming van een nieuwe gezaghebber door de Kroon. De waarnemend gezaghebber die dan optreedt doet dat niet incidenteel maar voor een aaneengesloten periode. Het is geen bezwaar diegene dan als «gezaghebber» aan te duiden. In Europees-Nederland worden waarnemend burgemeesters dikwijls ook enkel als «burgemeester» aangeduid. Dat het *de jure* om een waarnemend gezaghebber in de zin van het voorgestelde artikel 90, eerste lid, tweede

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2009/10, 31 954, nr. 17.

<sup>32</sup> Brief d.d. 17 juli 2012, kenmerk 0486/12.

<sup>33</sup> Brief d.d. 17 juli 2012, kenmerk Rv/2012/104.722.

volzin, WolBES gaat, blijkt uit het benoemingsbesluit. Voorts kunnen de bevoegdheden van het ambt van gezaghebber slechts door één persoon tegelijk worden uitgeoefend. Van eventuele misverstanden zal vermoedelijk dus niet snel sprake zijn.

De suggestie van de Rijksvertegenwoordiger om de vertrouwelijke opgave van financiële en zakelijke belangen ook voor de waarnemend gezaghebber (en diens partner) te doen gelden, is overgenomen. Dat is immers in lijn met het vereiste dat een waarnemend gezaghebber ook zijn nevenfuncties en de inkomsten daaruit openbaar moet maken. Deze maatregel strekt tot bevordering van de integriteit. Het is ter waarborging van de onafhankelijke en onpartijdige uitoefening van de functie van gezaghebber dat ook diens waarnemer van onbesproken gedrag moet zijn.

De Rijksvertegenwoordiger heeft voorts aandacht gevraagd voor enkele zaken die buiten het bestek van het voorgelegde wetsvoorstel vallen. Zo vraagt hij aandacht voor het gebruik van overeenkomsten van opdracht, waarmee buiten het goedkeuringsvereiste van artikel 204, eerste lid, onder b, WolBES personeel wordt aangesteld. De goedkeuring van personeelsbesluiten door de Rijksvertegenwoordiger, zowel van ambtenaren als van degenen die op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam zijn (zie artikel 1, tweede lid, WolBES), is van wezenlijke betekenis voor de bevordering van goed bestuur op de eilanden.<sup>34</sup> De bedoeling was om in een sluitend systeem te voorzien, waarmee misstanden konden worden voorkomen. Dat dit thans niet geheel sluit, is een omissie. Het is derhalve zaak dat ook overeenkomsten van opdracht onder de werkingssfeer van het goedkeuringsvereiste worden gebracht. Het wetsvoorstel is op dit punt aangevuld; zie verder de artikelsgewijze toelichting.

De Rijksvertegenwoordiger vraagt ook aandacht voor het niet voldoen door het eilandsbestuur aan beslissingen, gevorderd bij of krachtens de WolBES. De Rijksvertegenwoordiger heeft geen bevoegdheid om in dergelijke gevallen een voorziening te treffen en vraagt om een bevoegdheid analoog aan artikel 231 WolBES. Dit vraagstuk kan echter niet los worden gezien van de beslissingen, gevorderd bij of krachtens de Gemeentewet, die evenzeer niet via reguliere taakverwaarlozing kunnen worden aangepakt (vgl. artikel 124 Gemeentewet), maar enkel via een specifieke voorziening dan wel – theoretisch – via de figuur van grove taakverwaarlozing. Er bestaat op dit moment geen aanleiding om op dit punt voor de openbare lichamen een ander regime te hanteren dan voor gemeenten. Dit vraagstuk zal bij de evaluatie opnieuw kunnen worden gezien.

Ten slotte vraagt de Rijksvertegenwoordiger aandacht voor de mogelijkheid de functie van eilandgedeputeerde in deeltijd te vervullen. Dit is thans niet mogelijk, een keuze die bij het opstellen van de WolBES bewust is gemaakt nu die mogelijkheid ook ontbrak onder de ERNA.<sup>35</sup> De Rijksvertegenwoordiger oppert in zijn reactie, op basis van de collegevorming in 2011, dat de mogelijkheid eilandgedeputeerden in deeltijd te benoemen had kunnen bijdragen aan eventueel bredere en meer stabiele bestuurscolleges. Ook dit vraagstuk leent zich meer voor de evaluatie. Er zijn inmiddels diverse mogelijkheden gesuggereerd om de stabiliteit van de bestuurscolleges te vergroten, zoals het vergroten van de omvang van de eilandsraden (waarbij de omvang zou worden aangepast aan de in de Gemeentewet vastgelegde aantallen), maar ook de regels voor de

<sup>34</sup> Vgl. Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, blz. 54.

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, blz. 32.

verdeling van restzetels.<sup>36</sup> Voor al deze zaken geldt dat indien uit de evaluatie van de WolBES blijkt dat er maatregelen nodig zijn om de bestuurbaarheid van de openbare lichamen te verbeteren, de regels opnieuw zullen moeten worden gezien teneinde te beoordelen welke maatregel, dan wel een combinatie daarvan, daartoe het meest effectief is.

## **9. Wijziging van de Waterschapswet**

Enkele wijzigingen van de Gemeentewet worden met overeenkomstige bepalingen opgenomen in de Waterschapswet. Het is een beperkt aantal omdat het (niet-gedualiseerde) waterschapsbestuur minder gereguleerd is en ook minder overeenkomsten heeft met het gemeentebestuur. Overgenomen worden de bepalingen over de verstrekking van inkomensgegevens door de rijksbelastingdienst ten behoeve van de verrekening van neveninkomsten. Daarnaast worden de bepalingen betreffende de rechtspositie meer in lijn gebracht met die in de Gemeentewet. Evenals bij de burgemeester wordt de verantwoordelijkheid van de voorzitter van het waterschap voor de bestuurlijke integriteit wettelijk verankerd. Vanzelfsprekend dient ook de integriteit van deze door de Kroon benoemde ambtsdrager zelf verzekerd te zijn. Daarom wordt dezelfde screening geïntroduceerd als bij de benoeming van burgemeesters en commissarissen van de Koning. Het wetsvoorstel bevat daartoe een grondslag voor fiscaal onderzoek door de rijksbelastingdienst; naslag door de AIVD vindt plaats op grond van artikel 36 WIV 2002, waarbij de Minister van Infrastructuur en Milieu, die de voordracht tot benoeming doet, bevoegd bestuursorgaan is. Voor het overige zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Het wetsvoorstel is ter consultatie aan de Unie van Waterschappen (UvW) voorgelegd; de reactie is bijgevoegd.<sup>37</sup> De UvW heeft laten weten dat de in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de Waterschapswet haar instemming hebben.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I wijziging Gemeentewet**

#### Onderdeel A (artikel 25 Gemeentewet)

In artikel 25 wordt conform aanwijzing 86 van de Aanwijzingen voor de regelgeving de in het eerste lid opgenomen verwijzing naar het Staatsblad geschrapt.

#### Onderdeel B (artikel 32a Gemeentewet)

In artikel 59a Gemeentewet is bepaald dat het college de burgemeester kan machtigen om de ondertekening van collegestukken te mandateren. Het college kan hem toestaan de ondertekening over te dragen aan een ander lid van het college, aan de gemeentesecretaris of aan ambtenaren. Het voorgestelde artikel 32a biedt een overeenkomstige regeling ten aanzien van de stukken die van de gemeenteraad uitgaan. Op grond van de wijziging kan de raad de burgemeester toestaan de ondertekening van de raadstukken op te dragen aan de griffier of andere griffieambtenaren.

<sup>36</sup> Vgl. Kamerstukken II 2011/12, 33 268, nr. 7, blz. 10.

<sup>37</sup> Brief d.d. 13 juli 2012, kenmerk 64250 EL.

#### Onderdeel C (artikel 35 Gemeentewet)

De wijziging van artikel 35 strekt ertoe de informatiepositie van de burgemeester tijdens het proces van collegevorming te versterken. Hij moet immers binnen het nieuwe college samenwerken. De burgemeester dient op zijn verzoek tijdens het proces geïnformeerd te worden over de collegeonderhandelingen en alsdan de gelegenheid te hebben over voorstellen voor het collegeprogramma zijn oordeel te geven. Overweging is daarbij dat de tekst van het collegeprogramma door de inbreng van de burgemeester nog gewijzigd kan worden.

#### Onderdeel D (artikel 43 Gemeentewet)

De wijziging van artikel 43 maakt het mogelijk dat een wethouder met onmiddellijke ingang ontslag neemt, ook indien het geen gedwongen ontslag betreft. Een wethouder die van mening is dat hij niet meer voldoende politieke steun heeft, moet kunnen besluiten zijn functie per direct te beëindigen.

#### Onderdeel E (artikel 44 Gemeentewet)

##### *Tweede lid*

In artikel 44, tweede lid, is bepaald dat naast de tegemoetkoming in of vergoeding van bijzondere kosten bij algemene maatregel van bestuur uitsluitend regels kunnen worden gesteld over andere «financiële voorzieningen». In het Rechtspositiebesluit wethouders worden echter ook regels gesteld over voorzieningen waarvan niet geheel duidelijk is of deze als financiële voorziening kunnen worden aangemerkt. Omdat de redactie van de bepaling daarover twijfel mogelijk maakt, wordt «financiële voorzieningen» vervangen door: voorzieningen. Aldus is buiten twijfel dat ook voorzieningen anders dan in geld, zoals het ter beschikking stellen van een computer, in het Rechtspositiebesluit wethouders geregeld kunnen worden.

##### *Zesde lid*

In artikel 44, vierde lid, is bepaald dat wethouders geen inkomsten of vergoedingen genieten voor functies die zij vervullen uit hoofde van het ambt; de zogenoemde *qualitate qua* functies. Voor overige inkomsten geldt ingevolge het zesde lid een verrekeningsregeling. Deze inkomsten worden met de bezoldiging verrekend overeenkomstig de voor Kamerleden geldende systematiek van artikel 3 Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer. Aan het zesde lid wordt nu ten behoeve van de voor de verrekening noodzakelijke gegevensuitwisseling toegevoegd dat de rijksbelastingdienst de benodigde gegevens over het inkomen verstrekt. Een wettelijke grondslag is in overeenstemming met het uitgangspunt dat structurele of voorziene gegevensverstrekkingen zoveel mogelijk wettelijk geregeld worden.<sup>38</sup>

#### Onderdeel F (artikel 61 Gemeentewet)

##### *Tweede en derde lid*

In het tweede lid van artikel 61 is reeds geregeld dat bij een burgemeestersvacature de commissaris van de Koning met de raad overlegt over de profielschets voor de nieuw te benoemen burgemeester. Het voorstel is om bij de benoemingsprocedure van burgemeesters de betrokkenheid

<sup>38</sup> Vgl. Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 7, blz. 28.

van wethouders te versterken. Daartoe wordt aan artikel 61 toegevoegd dat de raad het college in de gelegenheid stelt zijn opvattingen over de profielschets te geven. Ook wordt voorgesteld dat de raad een of meer wethouders als adviseur aan de vertrouwenscommissie toevoegt. Nu is dat nog vrijblijvend.

#### *Achtste lid*

Bij de benoeming van een burgemeester wordt onderzoek verricht. Dat bestaat – zoals toegelicht in paragraaf 3.2 – uit naslag door de AIVD en fiscaal onderzoek door de rijksbelastingdienst. Voor dat fiscale onderzoek wordt nu een grondslag in de Gemeentewet opgenomen. Voorstel is om in artikel 61 te bepalen dat de rijksbelastingdienst aan de Minister van BZK de gegevens verstrekt over feiten waarvoor een bestuurlijke boete of strafbeschikking is opgelegd of had kunnen worden opgelegd, benodigd om te bepalen of er in fiscaal opzicht naar het oordeel van de Minister van BZK zwaarwegende gronden zijn die zich tegen een benoeming verzetten. Het betreft gegevens over het fiscale betalings- en aangiftegedrag voor zover dit aanleiding heeft gegeven of had kunnen geven tot een verzuim- of vergrijpboete.

#### Onderdeel G (artikel 61a Gemeentewet)

De invoeging van een nieuw vierde lid strekt ertoe voor te schrijven dat in het kader van de procedure tot herbenoeming net als in het kader van de benoeming een vertrouwenscommissie wordt ingesteld. Voorts wordt de betrokkenheid van het college verzekerd door net als bij de benoemingsprocedure te bepalen dat de raad ook in deze commissie ten minste één of meer wethouders als adviseur toevoegt.

#### Onderdeel H (artikel 61c Gemeentewet)

Dit betreft het toevoegen van een verwijzing naar het in onderdeel G ingevoegde artikel 61, vierde lid.

#### Onderdeel I (artikel 61d Gemeentewet)

Artikel 61d bepaalt welke van de in de voorgaande artikelen genoemde taken de commissaris van de Koning als rijksorgaan uitoefent volgens de Ambtsinstructie. De Ambtsinstructie behelst nadere regels inzake de taken die de commissaris verricht als rijksorgaan. Doordat die taken in dit wetsvoorstel worden uitgebreid met enkele andere taken die in de artikelen 65 (afnemen van de eed van de burgemeester bij zijn installatie in de raad), 69 (onthefing van verboden handelingen van de burgemeester), 72 (verblijf van de burgemeester buiten de gemeente) en 78 (aanstellen van een waarnemend burgemeester) zijn opgenomen, is ervoor gekozen de opsomming van de taken van de commissaris als rijksorgaan samen te nemen in het nieuwe artikel 81bis (zie onderdeel N).

#### Onderdeel J (artikel 65 Gemeentewet)

Met de voorgestelde wijziging van dit artikel wordt bepaald dat de commissaris van de Koning in zijn hoedanigheid als rijksorgaan de burgemeester beëdigt en dat dit in het openbaar geschiedt ten overstaan van de raad.

#### Onderdeel K (artikel 66 Gemeentewet)

Aan artikel 66 Gemeentewet wordt een bepaling toegevoegd om te regelen dat de rijksbelastingdienst gegevens verstrekt ten behoeve van de verrekening van neveninkomsten van de burgemeester. De voorgestelde wijzigingen komen materieel overeen met die van artikel 44 (onderdeel E).

#### Onderdeel L (artikel 73 Gemeentewet)

Geregeld wordt dat de krachtens artikel 73 te stellen regels ook betrekking hebben op de herbenoeming van de burgemeester. Regels inzake herbenoeming maken reeds deel uit van de Ambtsinstructie commissaris van de Koning.

#### Onderdeel M (artikel 80 Gemeentewet)

Door een tweetal artikelen toe te voegen die van overeenkomstige toepassing zijn op de door de commissaris van de Koning aangestelde waarnemend burgemeester, wordt bereikt dat deze waarnemer net als de door de Kroon benoemde burgemeester Nederlander moet zijn (artikel 63) en zijn nevenfuncties alsmede de inkomsten daaruit openbaar moet maken (artikel 67).

#### Onderdeel N (artikel 81bis Gemeentewet)

In dit artikel worden de taken opgesomd die de commissaris van de Koning als rijksorgaan ingevolge de Gemeentewet vervult. Door de uitbreiding met vier taken (artikelen 65, 69, 72 en 78) is artikel 61d vervallen (onderdeel I) en de (uitgebreide) opsomming verplaatst naar het nieuwe artikel 81bis.

#### Onderdeel O (artikel 82 Gemeentewet)

Als gevolg van het schrappen van het vierde lid van artikel 82 wordt het mogelijk gemaakt dat raadscommissies ingesteld op grond van dat artikel ook door niet-raadsleden kunnen worden voorgezeten.

#### Onderdeel P (artikel 84 Gemeentewet)

Met deze wijziging wordt bewerkstelligd dat raadsleden geen lid meer kunnen zijn van een door het college of de burgemeester ingestelde commissie die is belast met het adviseren over de beslissing op bezwaarschriften of met de behandeling van en de advisering over klachten.

#### Onderdeel Q (artikel 95 Gemeentewet)

Voor een toelichting op de wijziging van artikel 95 wordt verwezen naar de overeenkomstige wijziging van artikel 44, tweede lid (onderdeel E).

#### Onderdeel R (artikel 99 Gemeentewet)

Het eerste lid van artikel 99 bepaalt dat raads- en commissieleden buiten hetgeen hun bij of krachtens de wet is toegekend geen vergoedingen en tegemoetkomingen ten laste van de gemeente ontvangen. Het tweede lid stelt dat zij voordelen ten laste van de gemeente, anders dan in de vorm van vergoedingen en tegemoetkomingen, slechts genieten voor zover de raad dit bij verordening bepaalt. Door de wijziging wordt expliciet bepaald dat de raad geen verordening hoeft vast te stellen voor onderwerpen die reeds in het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden zijn geregeld, zoals de verstrekking van computers. Deze wijziging hangt samen met de

wijzigingen in de artikelen 44, 66 en 95, waarin het woord «financiële» is geschrapt, waardoor buiten twijfel wordt gesteld dat ook voorzieningen anders dan in geld in de rechtspositiebesluiten kunnen worden geregeld. De strekking van het voorgestelde tweede lid is dat de voordelen die in het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden zijn geregeld, niet ook in de verordening behoeven te worden vastgelegd (tenzij uiteraard het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden nadere regeling bij verordening voorschrijft).

#### Onderdeel S (artikel 147a Gemeentewet)

Met deze wijziging wordt de betrokkenheid van het college bij initiatiefvoorstellen van de raad verzekerd door te bepalen dat de raad het ontwerp aan het college moet voorleggen alvorens een besluit te nemen.

#### Onderdeel T (artikel 160 Gemeentewet)

Deze wijziging strekt ertoe de goedkeuring door gedeputeerde staten van een collegebesluit tot oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke organisaties af te schaffen. Gehandhaafd blijft dat een ontwerpbesluit tot oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke organisaties door het college aan de raad moet worden voorgelegd, zodat deze zijn wensen en bedenkingen kenbaar kan maken. Tevens blijft de wettelijke voorkeur voor publiekrechtelijke organisatievorming voor de uitoefening van publieke taken gehandhaafd.

#### Onderdeel U (artikel 170 Gemeentewet)

Onderhavig artikel geeft een algemene taakomschrijving van de burgemeester. Met de voorgestelde aanvulling wordt expliciet geregeld dat de burgemeester een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente. Voorts komt de wettelijke plicht van de burgemeester om een burgerjaarverslag uit te brengen te vervallen.

### **Artikel II wijziging Provinciewet**

#### Onderdeel A (artikel 32a Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 32a Gemeentewet (artikel I, onderdeel B).

#### Onderdeel B (artikel 35 Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 35 Gemeentewet (artikel I, onderdeel C).

#### Onderdeel C (artikel 42 Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 43 Gemeentewet (artikel I, onderdeel D).

#### Onderdeel D (artikel 43 Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 44 Gemeentewet (artikel I, onderdeel E). Met betrekking tot het vervallen van het derde lid van artikel 43 en het derde lid van artikel 65 Provinciewet (zie onderdeel J) wordt het volgende opgemerkt. In deze bepalingen is geregeld dat wijzigingen van het Rechtspositiebesluit gedeputeerden en het Rechtspositiebesluit commissarissen van de Koning niet eerder in

werking treden dan twee maanden na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin een dergelijke wijziging wordt geplaatst. Deze uitgestelde inwerkingtreding biedt het parlement de gelegenheid om over de desbetreffende wijziging in overleg te treden met de Minister van BZK. Bepaald is dat van de plaatsing in het Staatsblad mededeling wordt gedaan aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Nu in de praktijk niet gebleken is dat aan een dergelijk overleg behoefte bestaat en een vergelijkbare voorziening in de overeenkomstige bepalingen van de Gemeentewet ontbreekt voor de vaststelling van wijzigingen van het Rechtspositiebesluit wethouders en het Rechtspositiebesluit burgemeesters, wordt voorgesteld deze voorzieningen in de Provinciewet te schrappen.

#### Onderdeel E (artikel 61 Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 61 Gemeentewet (artikel I, onderdeel F).

#### Onderdeel F (artikel 61a Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 61a Gemeentewet (artikel I, onderdeel G).

#### Onderdeel G (artikel 61c Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 61c Gemeentewet (artikel I, onderdeel H).

#### Onderdeel H (artikel 64 Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 65 Gemeentewet (artikel I, onderdeel J).

#### Onderdeel I (artikel 65 Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 66 Gemeentewet (artikel I, onderdeel K).

#### Onderdeel J (artikel 72 Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 73 Gemeentewet (artikel I, onderdeel L).

#### Onderdeel K (artikel 78 Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 80 Gemeentewet (artikel I, onderdeel M).

#### Onderdeel L (artikel 80 Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 82 Gemeentewet (artikel I, onderdeel O).

#### Onderdeel M (artikel 82 Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 84 Gemeentewet (artikel I, onderdeel P).

Onderdelen N en O (artikel 93 en 96 Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van de artikelen 95 en 99 Gemeentewet (artikel I, onderdelen Q en R).

Onderdeel P (artikel 143 Provinciewet)

Door het schrappen van de tweede volzin van het eerste lid wordt deze bepaling in overeenstemming gebracht met de overeenkomstige bepaling in de Gemeentewet (artikel 147, eerste lid).

Onderdeel Q (artikel 143a Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 147a Gemeentewet (artikel I, onderdeel S).

Onderdeel R (artikel 158 Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 160 Gemeentewet (artikel I, onderdeel T).

Onderdeel S (artikel 175 Provinciewet)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 170 Gemeentewet (artikel I, onderdeel U).

Onderdeel T (artikel 182 Provinciewet)

In een nieuw onderdeel c van artikel 182, eerste lid, wordt de rol van de commissaris van de Koning geëxpliciteerd als de bestuurlijke verhoudingen in een gemeente verstoord zijn of als de bestuurlijke integriteit in een gemeente in het geding is. De commissaris kan dan in zijn hoedanigheid van rijksorgaan adviseren en bemiddelen.

In het vijfde lid is bepaald dat de commissaris periodiek rapporteert aan de Minister van BZK over de werkzaamheden die hij als rijksorgaan heeft verricht.

In het nieuw toegevoegde zesde lid is bepaald dat eventuele Wob-verzoeken ter zake uitsluitend door de Minister van BZK worden behandeld. Voor de commissaris geldt een doorzendplicht als bedoeld in artikel 2:3 Awb.

### **Artikel III wijziging WolBES**

Onderdeel A (artikel 26 WolBES)

Dit betreft een kleine redactionele wijziging.

Onderdeel B (artikel 34 WolBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 32a Gemeentewet (artikel I, onderdeel B).

Onderdeel C (artikel 37 WolBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 35 Gemeentewet (artikel I, onderdeel C).

#### Onderdeel D (artikel 55 WoIBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 43 Gemeentewet (artikel I, onderdeel D).

#### Onderdeel E (artikel 56 WoIBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 44 Gemeentewet (artikel I, onderdeel E).

#### Onderdeel F (artikel 73 WoIBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 61, achtste lid (nieuw), Gemeentewet (artikel I, onderdeel F).

#### Onderdeel G (artikel 77 WoIBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 65 Gemeentewet (artikel I, onderdeel J)

#### Onderdeel H (artikel 78 WoIBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 66 Gemeentewet (artikel I, onderdeel K).

#### Onderdeel I (artikel 87 WoIBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 73 Gemeentewet (artikel I, onderdeel L).

#### Onderdeel J (artikelen 90 en 91 WoIBES)

De waarneming van de gezaghebber wordt gewijzigd. Met het nieuwe artikel 90 WoIBES wordt teruggekeerd naar de situatie zoals onder de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA), toen een externe waarnemend gezaghebber, benoemd door de Gouverneur, de gezaghebber verving. De relatieve kwetsbaarheid van het bestuur in Caribisch Nederland brengt met zich dat het beter is dat de gezaghebber bij verhindering of ontstentenis niet door een eilandgedeputeerde maar door een externe wordt vervangen. Het is aan de Rijksvertegenwoordiger om hierin te voorzien. Daarnaast kan de Rijksvertegenwoordiger een waarnemend gezaghebber benoemen indien hij dit in het belang van het openbaar lichaam noodzakelijk acht, bijvoorbeeld om de periode tussen ontslag van de gezaghebber en zijn opvolging door een door de Kroon benoemde gezaghebber te overbruggen of in geval van een bestuurlijke crisis.

#### Onderdeel K (artikel 93 WoIBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 80 Gemeentewet (artikel I, onderdeel M).

#### Onderdeel L (artikel 117 WoIBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 82 Gemeentewet (artikel I, onderdeel O).

#### Onderdeel M (artikel 118 WolBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 84 Gemeentewet (artikel I, onderdeel P).

#### Onderdeel N (artikel 120 WolBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 95 Gemeentewet (artikel I, onderdeel Q).

#### Onderdeel O (artikel 123 WolBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 99 Gemeentewet (artikel I, onderdeel R).

#### Onderdeel P (artikel 126 WolBES)

Artikel 126 WolBES bevat een omissie. Aangezien de eilandsecretaris een onder het bestuurscollege ressorterende ambtenaar is, dient bij op hem betrekking hebbende personeelsbesluiten evenzeer getoetst te worden aan de daarover door het bestuurscollege te stellen regels als bedoeld in artikel 168, tweede lid, WolBES. In plaats van een verwijzing naar deze regels geeft artikel 126 WolBES als mogelijke grond voor het onthouden van goedkeuring door de Rijksvertegenwoordiger – naast strijd met het recht – strijd met het algemeen belang. Die omissie wordt met de voorgestelde wijziging hersteld.

#### Onderdeel Q (artikel 135 WolBES)

Artikel 135 bevat een omissie. Personeelbesluiten betreffende de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren behoeven de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger. Naast strijd met het recht is ook strijd met het algemeen belang een grond voor de Rijksvertegenwoordiger om zijn goedkeuring te onthouden. Er dient echter getoetst te worden aan de door de eilandsraad hierover gestelde regels. Die omissie wordt met de voorgestelde wijziging hersteld.

#### Onderdeel R (artikel 150 WolBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 147a Gemeentewet (artikel I, onderdeel S).

#### Onderdeel S (artikel 168 WolBES)

In onderdeel V is een wijziging van artikel 204 opgenomen die ertoe strekt dat de goedkeuringsbevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger ten aanzien van besluiten tot benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandsambtenaren wordt uitgebreid tot degenen die krachtens overeenkomst van opdracht worden ingehuurd. De regels die het bestuurscollege ingevolge artikel 168, tweede lid, vaststelt voor het benoemen, bevorderen, schorsen en ontslaan van ambtenaren en waaraan de Rijksvertegenwoordiger ingevolge het derde lid bij zijn goedkeuring toetst, moeten dezelfde betekenis krijgen voor degenen die op die grondslag voor het openbaar lichaam werkzaamheden verrichten. Om dat te bewerkstelligen, is een nieuw vierde lid in artikel 168 opgenomen.

#### Onderdeel T (artikel 172 WolBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 170 Gemeentewet (artikel I, onderdeel U).

#### Onderdeel U (artikel 188 WolBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging van artikel 61, achtste lid (nieuw), Gemeentewet (artikel I, onderdeel F).

#### Onderdeel V (artikel 193 WolBES)

Verwezen zij naar de overeenkomstige wijziging in artikel 66 Gemeentewet (artikel I, onderdeel K), alsmede de wijziging van de artikelen 43 en 65 Provinciewet (artikel II, onderdelen E en J).

#### Onderdeel W (artikel 200 WolBES)

Met deze wijziging wordt de wettelijke grondslag geregeld voor het fiscaal onderzoek bij de benoeming van de waarnemend Rijksvertegenwoordiger.

#### Onderdeel X (artikel 204 WolBES)

In het huidige artikel 204, eerste lid, onder b van de WolBES is bepaald dat de Rijksvertegenwoordiger is belast met de goedkeuring van besluiten houdende benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandsambtenaren. Ook het huidige artikel 168, derde lid, bepaalt dat besluiten van het bestuurscollege om eilandsambtenaren te benoemen, te bevorderen, te schorsen en te ontslaan de goedkeuring behoeven van de Rijksvertegenwoordiger. Ingevolge artikel 1, tweede lid, van de WolBES geldt dit niet alleen voor ambtenaren, maar ook voor degenen die op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam zijn.

Blijkens de voortgangsrapportage van februari 2012 van de Rijksvertegenwoordiger nemen de openbare lichamen daarnaast met regelmaat personeel aan op basis van een overeenkomst van opdracht. Een aantal van deze overeenkomsten van opdracht kan naar de inhoud worden uitgelegd als een verkapte arbeidsovereenkomst. Voorgesteld wordt ook (besluiten tot) dergelijke overeenkomsten aan de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger te onderwerpen. Niet alle overeenkomsten van opdracht zijn echter per definitie aan te merken als verkapte arbeidsovereenkomsten. In het voorgestelde onderdeel d is daarom als criterium toegevoegd dat de overeenkomst werkzaamheden betreft die gedurende ten minste een maand en voor minimaal twee dagen per week worden uitgevoerd. Hiermee is aangesloten bij de criteria die de rijksbelastingdienst in Europees Nederland hanteert bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een zogenaamde fictieve arbeidsovereenkomst. In een overeenkomst van opdracht kan ook overeengekomen worden dat de opdrachtnemer bij de uitvoering van zijn werkzaamheden gebruik kan maken van derden. Daarom is in het nieuwe onderdeel d de zinsnede toegevoegd «of laat verrichten door derden». In het verlengde hiervan wordt voorgesteld ook artikel 168 te wijzigen (zie onderdeel S).

## **Artikel IV wijziging Waterschapswet**

### Onderdeel A (artikel 32a Waterschapswet)

Met deze wijziging wordt de regeling van de rechtspositie van de leden van het algemeen bestuur van de waterschappen meer in lijn gebracht met de rechtspositiebepalingen ten aanzien van raadsleden in de Gemeentewet (artikelen 95 en 99).

### Onderdeel B (artikel 44 Waterschapswet)

Deze wijziging ziet op de rechtspositieregeling van de leden van het dagelijks bestuur van de waterschappen. Toegevoegd wordt in het eerste lid dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ook regels kunnen worden gesteld over niet-financiële voorzieningen. Het vijfde lid betreft de gegevensvertrekking door de rijksbelastingdienst voor de verrekening van neveninkomsten van leden van het dagelijks bestuur overeenkomstig de wijziging van artikel 44 Gemeentewet (artikel I, onderdeel E).

### Onderdeel C (artikel 46 Waterschapswet)

Met deze wijziging wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor fiscaal onderzoek door de rijksbelastingdienst bij de benoeming van de voorzitter van een waterschap, overeenkomstig de wijziging van artikel 61, achtste lid (nieuw), Gemeentewet (artikel I, onderdeel F).

### Onderdeel D (artikel 48 Waterschapswet)

Dit betreft de gegevensvertrekking door de rijksbelastingdienst voor de verrekening van neveninkomsten van de voorzitter van het waterschap. Vergelijk de overeenkomstige wijzigingen van de artikel 44 en 66 van de Gemeentewet (onderdelen E en K) ten aanzien wethouders en burgemeesters.

### Onderdeel E (artikel 49 Waterschapswet)

Bepaald wordt dat ten aanzien van de voorzitter ook krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de in het eerste lid van artikel 49 genoemde onderwerpen. Voorts kunnen voorzieningen van niet-financiële aard worden geregeld, zoals het ter beschikking stellen van een computer; vergelijk de overeenkomstige wijziging van artikel 44 Gemeentewet (artikel I, onderdeel E).

### Onderdeel F (artikel 94 Waterschapswet)

Evenals bij de burgemeester wordt de verantwoordelijkheid van de voorzitter van het waterschap voor de bestuurlijke integriteit wettelijk verankerd. De Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen is ook mede door de UvW opgesteld.

## **Artikel V**

Inwerkingtreding vindt plaats bij koninklijk besluit, met de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus