

## 12

### Initiatief-Heijnen wijziging Gemeentewet

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
- **het Voorstel van wet van het lid Heijnen tot wijziging van de Gemeentewet in verband met het terugbrengen van het aantal gemeenteraadsleden tot op het niveau van voor de dualisering van het gemeentebestuur ( 33084 ).**

De beraadslaging wordt hervat.



De heer **Heijnen**:  
Voorzitter. Ook vanaf deze plaats gefeliciteerd met uw verkiezing tot voorzitter van de Eerste Kamer.

De **voorzitter**:  
Dank u wel.

De heer **Heijnen**:  
Ik dank de leden voor het feit dat zij mij in staat stellen dit wetsvoorstel nog voor het reces en voor mijn vertrek uit de Tweede Kamer per 1 september 2013 te behandelen. Ik dank de leden voor de uitgesproken complimenten, maar wijs erop dat een relativering daarbij op zijn plaats is. Dit wetsvoorstel is immers voorbereid door de coalitie van CDA, VVD en D66 in 2005 en ingediend door de coalitie van CDA en VVD in 2006.

Ik ga achtereenvolgens in op een aantal redenen voor dit wetsvoorstel: historisch, politiek, financieel en inhoudelijk. Ik zal vervolgens een aantal aspecten behandelen, zoals de omvang van gemeenteraden door de jaren heen, de lokale democratie, de dualisering, de werkdruk, de decentralisaties en de advisering door de VNG. Ik sluit af met een aantal resterende vragen.

Ik begin met de historie. Ik ontkom niet aan de achtergrond, de oorzaak, de oorsprong van dit voorstel. Die ligt in de dualisering. Het rapport van de commissie-Elzinga "Dualisme en lokale democratie" rept nergens maar dan ook nergens over een beoogd effect van de wetgeving die de dualisering inregelde inzake een stijging van het aantal effectieve raadsleden ten opzichte van de periode daarvoor. Slechts recent heeft de heer Elzinga er blijk van gegeven dat dit een bedoeld effect was. De stukken geven geen enkele aanleiding voor die stelling. Ik stel vast dat de uitbreiding van het aantal effectieve raadsleden een onbedoeld effect is geweest. Ik heb dat ook in de memoerie van antwoord geschreven en achtereenvolgende coalities hebben dat eveneens geschreven. Ook bij de behandeling van het wetsvoorstel is dat in de overwegingen van de Tweede en Eerste Kamer niet expliciet aan de orde geweest.

Enige tijd later was er het rapport-De Grave van de gemengde commissie Bestuurlijke Coördinatie in juni 2005. Het is al laat en ik wil niet op de uitnodiging ingaan om bredere opvattingen te geven over dat rapport. Ik kan mij voorstellen dat sommigen anno 2013 zeggen dat dit rapport wel heel veel gedachten van "small is beautiful" of "less is more" bevatte. Ik schaar mij daar niet achter. Ik beperk mij tot één element uit het rapport, namelijk dat het verstandig zou zijn om het aantal effectieve gemeente-

raadsleden weer in overeenstemming te brengen met het aantal van voor 2002. Dat voornemen werd door voormalig minister Pechtold omarmd in een algemeen overleg in de Tweede Kamer op 1 februari 2006. Dit leidde eind 2006 tot het wetsvoorstel van minister Remkes.

Ik hecht eraan om bij de historie nadrukkelijk te vermelden dat bij dat wetsvoorstel de Raad van State geen aanleiding zag om opmerkingen te maken. Men beschouwde het wetsvoorstel als "zonder meer instemmend". Dat was de reactie van de Raad van State in 2006 op nagenoeg hetzelfde wetsvoorstel als waarvan men een aantal jaren later zei dat de inhoudelijke overweging ontbrak. Dat verbaast mij. Ik stel vast dat klaarblijkelijk ook opvattingen van de Raad van State in de tijd kunnen veranderen zonder dat mij duidelijk is wat daarvan de reden is.

Het tweede punt gaat over de politiek. Politieke partijen – ik moet me beperken tot de Tweede Kamer – verschillen van opvatting over de gewenste omvang van gemeenteraden. Hiervoor heb ik de situatie tot en met 2006 geschetst. In 2007 behandelden wij het voorstel tot intrekking van de wet die inmiddels was ingediend. Ter gelegenheid daarvan lag er een amendement van collega Van Beek van de VVD, waarin dat werd herroepen. Expliciet is toen door verschillende partijen, waaronder CDA, VVD en Partij van de Arbeid, gezegd dat ze uitsluitend instemden vanwege de onderhandelingen met de fractie van de ChristenUnie, die toen deel uitmaakte van Balkenende IV. Het vorige kabinet van VVD, CDA en PVV was voornemens, de omvang van de gemeenteraden met een kwart terug te dringen.

Dit initiatiefvoorstel beoogt een brug te slaan tussen die uiteenlopende opvattingen van politieke partijen, zoals verwoord door fracties in de Tweede Kamer. Het voorstel beoogt de strijdbijl te begraven. Het voorstel beoogt te zoeken naar de grootste gemene deler en een brede consensus te krijgen op deze relatieve aanpassing van het aantal raadsleden. Nu is er nog een relatie met die aanleiding – het aantal raadsleden voor 2002, dus voor de dualisering – maar die herinnering vervaagt in de loop der tijd en zal steeds minder een rol spelen.

De SP en de Partij van de Dieren vroegen wat er zou gebeuren als dit wetsvoorstel wordt verworpen. Acht de indiener het mogelijk dat die discussie dan opnieuw opstaat en dat er nog rigoureuze voorstellen van de kant van de Tweede Kamer zouden komen, daar worden besproken en hier worden ingediend? Ik sluit dat niet uit. Ik moet vaststellen dat politieke partijen door de afgelopen jaren heen verschillende opvattingen hebben gehad, waarvan een flink aantal partijen opvattingen die neerkwamen op beperking van het aantal gemeenteraadsleden. Ik kan niet in de toekomst kijken, maar de politieke situatie is redelijk instabiel, de peilingen lopen uiteen, dus het kan zomaar gebeuren dat er een volgende keer, zelfs binnen deze coalitie, voorstellen komen om veel verdergaande maatregelen te nemen.

Mijn derde punt is financieel. Bij het aantreden van het kabinet van VVD en Partij van de Arbeid is een streep gezet door een omvangrijke financiële taakstelling. Ik meen dat die meer dan 100 miljoen euro was. Die had niet alleen betrekking op het verminderen van het aantal raadsleden met een kwart, maar ook op het verminderen van het aantal leden van de Staten-Generaal met een derde. De coalitie die nu aan de macht is, heeft deze beperkte taakstelling van 18 miljoen, samenhangend met de dualiseringscorrectie, overeind gehouden en de rest van die taakstelling geschrapt. Daarvoor zijn andere maatregelen

## Heijnen

genomen, en dat in een financieel gezien lastige tijd. Dit voorstel levert een heel kleine bijdrage aan een immense bezuinigingstaakstelling tussen 2010 en 2017 van circa 50 miljard euro. Omdat die bijdrage zo klein is, moeten we het maar niet doen, kan dan worden gezegd. Maar je kunt ook de redenering volgen dat wij, waar we burgers, instellingen, bedrijven en voorzieningen pijn doen, de broekriem laten aanhalen en overal ingrijpen, de plicht hebben om het openbaar bestuur sober en doelmatig in te richten. Dan is dit een zo bescheiden taakstelling dat ik die verantwoord vind, gelet op het belang van onze instituties en onze burgers, van wie we flinke offers vragen.

De opbrengst van dit voorstel kan, zoals ik heb aangegeven, oplopen tot 49 miljoen euro. Dat zou het geval zijn als het maximale aantal wethouders wordt verminderd, en als je een fte ondersteuning per wethouder niet meer nodig hebt, en een fte per vijf raadsleden. Het zal minder zijn dan die 49 miljoen. Tegelijkertijd weet ik dat veel wethouders door meer fte's worden ondersteund dan slechts een. In de behandeling in de Tweede Kamer is minister Plasterk bereid gebleken om met de VNG in overleg te treden om die extra bezuiniging die dit met zich meebrengt, ten goede te laten komen aan onder andere versterking van de kwaliteit van gemeenteraden.

Als vierde punt kom ik op de inhoudelijke redenen. Bestuursorganen en instituties moeten wij in onze democratie hoog houden, koesteren en verdedigen, ook als het tegenzit of als er krachten zijn die daar geweld aan willen doen. Tegelijkertijd hebben wij de dure plicht om onze instituties zo groot te maken als noodzakelijk, en zo klein als mogelijk. Zo groot als noodzakelijk, vanuit het oogpunt van een sterke, goede democratie, en zo klein als mogelijk vanuit het oogpunt van het niet onnodig opzadelen van de burgers met lasten. De vraag is niet of het kleiner moet en waarom, maar de vraag is wat mij betreft: kan het kleiner en waarom niet? Is het verantwoord om met 41 in plaats van met 45 raadsleden een stad te besturen? Is het verantwoord om met 25 in plaats van met 25 raadsleden een gemeente te besturen?

In de eerste plaats kom ik dan op de omvang van de gemeenteraden vanaf 1851. Die is nooit bepaald door de omvang van het takenpakket, maar altijd en uitsluitend door de omvang van de bevolking. Het takenpakket is in de jaren tien, twintig en dertig van de vorige eeuw substantieel uitgebreid. Voor de liefhebbers mag ik verwijzen naar de biografie van Drees, voormalig wethouder van onder andere sociale zaken in de gemeente Den Haag, die op een fantastische wijze laat zien hoe het takenpakket werd uitgebreid met grondpolitiek, huisvesting, bijstand, het deprivatiseren van energiebedrijven en het oprichten van ov-bedrijven. Dat was in die tijd ten opzichte van de decennia daarvoor een geweldige uitbreiding van het takenpakket van gemeenten en gemeenteraden. Dat leidde op dat moment niet tot uitbreiding van het aantal gemeenteraadsleden.

Het takenpakket is na de Tweede Wereldoorlog, tijdens de opbouw van de verzorgingsstaat, opnieuw uitgebreid. Er was toen geen reden voor uitbreiding van het aantal gemeenteraadsleden. Het takenpakket is vanaf 1980 tot 2010 gekrompen en sterk verminderd. Met senator Duijvesteyn deel ik een verleden in de Haagse gemeentepolitiek. We hebben ooit de situatie gehad waarin we begrotingen vaststelden en toezicht hielden op ziekenhuizen, energiebedrijven, apotheken, woningbedrijven, afvalbedrijven, scholen en cultuurinstellingen. Wat is er sindsdien gebeurd? We hebben, naast die pak hem beet 10.000

gemeenteraadsleden 10.000 of meer toezichthouders aangesteld om een aantal onderdelen van de functies van gemeenteraadsleden op zich te nemen, namelijk toe te zien op een goede publieke sector in de sfeer van cultuur, huisvesting en zorg. Zoals gezegd: de grootte van raden is nooit bepaald geweest door fluctuaties in het takenpakket, maar altijd en alleen door de omvang van de bevolking.

Het tweede aspect is de lokale democratie. Dat is meer dan alleen een college van B en W en een gemeenteraad. De afgelopen jaren kenschetsten zich door een toename van betrokkenheid van burgers. Het gebeurt een beetje met vallen en opstaan, inspraak en actie. Tegenwoordig is het consultatie, participatie, vormen van directe democratie en inzet van mensen in buurten. Die ontwikkeling moet worden gestimuleerd. Democratie is meer dan alleen de formele instituties. Democratie is de wijze waarop we burgers iedere dag opnieuw zeggenschap geven over hun omgeving en hun voorzieningen. Dat wordt niet bepaald door het aantal gemeenteraadsleden, maar door het beleid dat je voert, de ruimte die je geeft. Wat mij betreft kunnen we daar niet ver genoeg in gaan en zullen we de medezeggenschap van huurders, patiënten, consumenten, ouders en verzorgers op hun voorzieningen moeten versterken. Dat relatieveert discussies over de omvang van gemeenteraden aanzienlijk.

Mijn derde punt is de dualisering. Sindsdien hebben gemeenteraden een geweldig grote uitbreiding gekregen van het aantal instrumenten. Ik herinner mij de situatie dat er met achttien fractieleden een halve tot één secretaresse was. Sinds 2002 hebben fracties van vijf mensen ten minste één beleidsmedewerker en grotere fracties nog meer. Niet alleen de fracties hebben ondersteuning, maar ook raden als geheel, met een griffie, met een rekenkamerfunctie en met de mogelijkheid om onderzoek te verrichten. Dat zijn allemaal instrumenten die voor 2002 ontbraken. Die instrumenten stellen raden, ook raden met een iets kleinere omvang, in staat om hun werk nog beter te doen, zelfs als er grote taken bij komen. De cultuur en de kwaliteit zijn naar onze smaak veel bepalender voor het effectief opereren van gemeenteraden dan de omvang.

Iemand vroeg naar kaderstelling, controle en representatie. Gaat dat beter of slechter bij aanvaarding van dit wetsvoorstel? Ik wijs erop dat die taken voor alle gemeenteraden gelden, dus ook voor gemeenteraden van 9, 11, 13 leden of zelfs 45 leden. Als in plaats van 45 leden slechts 41 leden of als in plaats van 13 leden slechts 11 leden diezelfde taken verrichten, is er geen reden om ervan uit te gaan dat dat minder goed gestalte zou kunnen krijgen dan thans het geval is.

Ik kom op de werkdruk. Onderzoeken geven aan dat er geen eenduidig beeld is. Laat daar dus geen misverstand over bestaan. Gemeenteraadslid zijn is een zware nevenfunctie. Het is geen hoofdfunctie, maar een nevenfunctie die je namens de bevolking op je neemt naast je professionele baan. Ook uit de onderzoeken blijkt dat de werkdruk minder afhankelijk is van het aantal gemeenteraadsleden, maar veel meer van het aantal fracties en de omvang van een fractie, alsook van de taakopvatting en de politieke cultuur. Nogmaals, het verschil in werkdruk kan dus niet herleid worden tot de omvang van gemeenteraden, want die verschilt al aanzienlijk terwijl de taken hetzelfde zijn. De werkdruk is naar onze smaak ook afhankelijk van de benutting van de ondersteunende instrumenten. Het beeld dat dat nog niet optimaal gebeurt, of het nu

## Heijnen

gaat om de raadsonderzoeken, de rekenkamer of de ITC, deelt deze initiatiefnemer met degenen die daarover opmerkingen hebben gemaakt.

Ik maak even een kleine zijsporing. Bij mijn verschillende studies naar de werkdruk van gemeenteraden is mij gebleken dat het verschil in bezoldiging geen rechtvaardiging vindt in het verschil in werkdruk. Kleine fracties en kleine gemeenteraden krijgen, bij een betrekkelijk gering verschil in werkdruk, relatief weinig onkostenvergoeding ten opzichte van grote gemeenteraden. Als we naast dit voorstel iets zouden moeten doen ter versterking van de lokale democratie, zou dat het geven van een iets hogere vergoeding aan gemeenteraadsleden in kleinere gemeenten kunnen zijn. Het gaat dan om een vergoeding die iets meer overeenkomt met de werkdruk die min of meer vergelijkbaar is met de werkdruk van raadsleden in grotere gemeenten.

Dan kom ik bij een belangrijk en misschien wel het belangrijkste punt in de discussie. Enkele leden hebben erop gewezen dat er, sinds de geschiedenis waaraan ik heb gerefereerd, sprake is van een belangrijke wijziging, namelijk de uitbreiding van het takenpakket. Dat is juist. Het Gemeentefonds wordt ongeveer verdubbeld. Daarmee is er een toevoeging van een derde van de totale middelen van gemeenten, want de begroting wordt niet alleen door het Gemeentefonds bepaald. Tegelijkertijd is de vraag aan de orde of het om allemaal nieuwe taken gaat. Mijn stelling is dat die ontwikkeling niet nieuw is, maar dat die voortvloeit uit trajecten die al eerder in gang zijn gezet. De Wet werk en bijstand dateert echt al van wat langer geleden en de Participatiewet is daar een vervolg op. Van de jeugdzorg wordt al sinds de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg gezegd dat die naar gemeenten moet in plaats van naar provincies. De begeleiding en de huishoudelijke hulp uit de AWBZ zouden moeten worden toegevoegd aan de Wmo. Dat speelt niet sinds 2012 en ook niet sinds het aantreden van dit kabinet. Het speelt ten minste vanaf 2010, zo niet vanaf de jaren ervoor, jaren waarin enkele partijen, niet in dit huis maar in de Tweede Kamer, het verantwoord vonden om veel verder te gaan in het terugbrengen van het aantal raadsleden. De decentralisaties zijn erop gericht om burgers die cliënt zijn van Jeugdzorg, om burgers die deelnemer zijn aan passend onderwijs, om burgers die aangewezen zijn op maatschappelijke begeleiding, alsook op participatie, niet te benaderen vanuit beleid dat landelijk verkokerd aan gemeenten wordt aangeboden. Ze zijn erop gericht om dat allemaal in samenhang te organiseren. Ik durf de vooronderstelling aan dat het niet alleen een extra taak voor gemeenten betekent, maar ook, als het goed gaat, een ontlasting voor gemeenten. Je bent in zo'n gemeente uit de aard der zaak altijd bezig met het verknopen van vanwege het Rijk verkokerd beleid, maar je wordt nu in staat gesteld om een uniform, integraal kader te maken waarbinnen je burgers gaat voorzien van de voorzieningen waaraan ze behoefte hebben. Dat is in essentie een van de beoogde effecten van de decentralisaties. De stelling dat die decentralisaties zo veel meer werk met zich meebrengen, waag ik dus te betwijfelen. Naast het feit dat er inderdaad meer budget mee is gemoeid, zijn er ook voordelen aan verbonden: minder kokers, minder instrumenten, meer samenhang, één burger, één plan, één gezin, een beperkter aantal hulpverleners. Dat kan met zich meebrengen dat er taakverlichting optreedt in plaats van een taakverzwaring.

De heer **Koole** (PvdA):

Begrijp ik goed dat de initiatiefnemer zegt dat door al die decentralisaties, gericht op meer integraal beleid op lokaal niveau, de taakverzwaring op gemeentelijk niveau meevalt? Is dat niet vooral van toepassing op het bestuurlijke niveau? Ik kan me heel goed voorstellen dat je bestuurlijk en in de uitvoering taken integreert, waardoor ze minder kosten en ze uiteindelijk misschien ook beter lopen. Dat betekent echter niet een-twee-drie dat de controle daarop door de gemeenteraad navenant minder wordt. Je moet nog steeds bekijken of de jeugdzorg goed gebeurt en of de beoogde integratie ook werkt. Je moet toch op alle aspecten daarvan letten en je moet bekijken of de kosten beter beheerst worden en of het uiteindelijk ook beter is voor de mensen, de burgers, om wie het gaat. Bestuurlijk kan het dus leiden tot minder taken, een taakverlichting, en ook tot minder kosten, maar vanuit het oogpunt van controle door de raad hoeft het niet per se minder werk te betekenen. Misschien betekent het eerder meer werk.

De heer **Heijnen**:

Hoe het precies zal gaan, is speculeren. Ik kan alleen refereren aan de door mij en mijn fractie in de Tweede Kamer beoogde bedoeling van de decentralisaties: een einde maken aan de situatie dat burgers te maken hebben met verschillende loketten voor verschillende behoeften. Die verschillende loketten voor verschillende behoeften, voortkomend uit verschillende budgetten, uit verschillende landelijke wet- en regelgeving, brengen heel veel werk met zich mee. Ik zeg dat vanuit mijn ervaring als raadslid, maar ook vanuit mijn ervaring als wethouder. Je ziet al in gemeenten dat dat, op het moment dat de raad een samenhangend integraal plan maakt om mensen die dat nodig hebben een steuntje in de rug te geven, een taakverlichting met zich kan meebrengen, zowel in de controlerende zin als in de kaderstellende en vertegenwoordigende zin. Dat kan overigens ook te maken hebben met begeleiding of het leiden naar werk, met passend onderwijs of wat dies meer zij, of met jeugdzorg. Als het goed is, heb je dan met minder loketten te maken, niet alleen als burger, maar ook als raadslid.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Ik wil best geloven dat als die transities over tien jaar allemaal hun beslag hebben gekregen, we een enorme efficiencyslag kunnen maken en dat het voor de gemeenteraden wellicht ook een taakverlichting met zich meebrengt. Ik geloof echter niet dat er in de komende vijf jaar, als de transities vorm moeten krijgen en als juist al die gemeentelijke kaders moeten worden gesteld, sprake is van minder werk voor de gemeenteraden. Juist dan moet het beleid geformuleerd worden en moet er nagedacht worden over indicatiestellingen – wie krijgt wat? – en over de vraag of er sprake is van een voorziening of een recht. Alle gemeenten zullen aan dat beleid vorm moeten geven. De raden spelen daarin een belangrijke rol. Het gaat mij er niet zozeer om of de transities op de lange termijn efficiencyverhogend werken, maar juist nu.

De heer **Heijnen**:

Ik denk dat er de komende tijd inderdaad sprake zal zijn van meer werk voor gemeenteraden als gevolg van de implementatie van die decentralisaties. Dat was ook het geval bij de Wet werk en bijstand, waarbij kaders moesten worden geformuleerd voor het ontwikkelen van het inko-

## Heijnen

mensondersteunend beleid, het re-integreren van werkzoekenden naar werk en het realiseren van gesubsidieerd werk. Het was ook het geval bij het invoeren van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Dat bleek een majeur probleem te zijn, voor heel veel gemeenteraden wat betreft de uitvoering, voor de colleges wat betreft de aanbesteding, als men daartoe overging, en voor de raden wat betreft de controle op de wijze waarop het gestalte kreeg. Ik denk – dat heb ik ook al duidelijk gemaakt – dat dit evenwel geen argument hoeft te zijn om af te zien van een reductie van 45 naar 41 raadsleden of van 13 naar 11 raadsleden. De werkdruk die uit die wijzigingen voortvloeit, wordt daarbij veel meer bepaald door de politieke cultuur, de omvang van de fracties, het aantal fracties in de raad en een aantal andere omstandigheden, waaronder de organisatie van het toezicht op de instellingen die uitvoering geven aan de taken waaraan ik eerder refereerde.

Ik kom op het advies van de VNG. Het komt zelden voor dat er een wetsvoorstel voorligt waarvan de VNG, evenals Raadslid.nu, zegt: dat is een redelijk voorstel. Het is een voorstel dat snijdt in eigen vlees, dat leidt tot vermindering van het aantal raadsleden, en de VNG zegt daarvan: het is een redelijk voorstel. Het is evident dat men niet staat te juichen als dat betekent dat er 18 miljoen uit het Gemeentefonds wordt genomen. Het zou gek zijn als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zou zeggen dat ze dat ook geweldig vindt. Het principiële punt, althans het punt dat bij sommige leden nogal zwaar lijkt te liggen, namelijk het "je komt niet aan het aantal raadsleden", geldt niet voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Die heeft gezegd dat het een redelijk voorstel is. Raadslid.nu heeft dat ook gezegd. Ze hebben dat gezegd, zo zeg ik ook in de richting van de vertegenwoordiger van de fractie van GroenLinks, in de context van de decentralisaties. Wat hier een punt van discussie is, namelijk dat de decentralisaties het minder wenselijk maken om in aantal terug te gaan, speelt voor de VNG dus geen rol; het is in haar advies niet aan de orde geweest.

Ik kom op de resterende vragen. Onder andere het CDA had een vraag over de deelgemeenten: er is toch wat veranderd doordat er geen deelgemeenten meer zijn? Dat klopt, niet meer volgens het desbetreffende artikel van de Gemeentewet. Ik was er niet voor, omdat ik oprecht de overtuiging heb dat gemeentebesturen zelf moeten beslissen over hun interne organisatie, ook hun bestuurlijke organisatie, maar de praktijk leert dat zowel in Amsterdam als in Rotterdam nu op een andere manier gestalte wordt gegeven aan binnengemeentelijke deconcentratie/decentralisatie. Men richt bestuurscommissies in, waarin ook weer een aantal mensen komen te zitten. Ik zie niet goed wat dat te maken heeft met dit wetsvoorstel. Sterker nog, het feit dat men dat doet, maakt het verantwoord dan ik het al vind om van 45 naar 41 raadsleden in Amsterdam en Rotterdam te gaan. Ik heb niet gezien dat men juist vanwege het feit dat dat boven de markt hangt en van kracht wordt als de Kamer het wetsvoorstel steunt, de bestuurscommissies weer gaat inrichten. Er zitten echt inhoudelijke overwegingen van doelmatig besturen in die steden achter.

Onder andere de Partij van de Arbeid zei: het totale aantal raadsleden is in de afgelopen jaren al geweldig gedaald, onder andere als gevolg van fusies. Dat zou betekenen dat ik beoog het aantal raadsleden in Nederland terug te brengen. Dat is niet het geval. Ik beoog om per gemeente het noodzakelijke aantal raadsleden te hebben, en

dus ook niet meer dan nodig. Dat laat zich per gemeente tellen, niet voor het totaal aan gemeenten.

Gevraagd werd: waarom nu en niet na de decentralisaties? We worden nu geconfronteerd met de bezuinigingsopgave. Dat financiële argument speelt ook een rol. Nu is de herinnering aan het monisme nog levend. Dat was een situatie waarin iets meer dan de huidige 413 gemeenten niet slechter en ook niet beter werden bestuurd dan nu het geval is. De dualisering heeft een aantal voordelen opgeleverd, maar of je nu kunt zeggen dat de lokale democratie er per saldo beter voorstaat dan toen, waag ik te betwijfelen. Nu is het moment dat je, refererend aan het aantal effectieve raadsleden van voor 2002, kunt zeggen: het aantal maakt niet uit, je kunt het nu doen. Ik denk dat het later alleen maar moeilijker wordt.

De fracties van de ChristenUnie, de SGP en de Partij voor de Dieren hebben erop gewezen dat de representativiteit of de pluriformiteit in het geding komt. Toegegeven, de kiesdrempel wordt wat hoger in gemeenten. Met name in kleinere gemeenten is die procentueel dan best hoog. Tegelijkertijd blijkt uit berekeningen niet dat dit voorstel nadelig is voor de kleine fracties. Het komt in evenredigheid ten laste van alle politieke partijen, niet in het bijzonder van kleine politieke partijen.

De heer Schouwenaar vroeg namens de VVD of deze vermindering leidt tot slechtere kaderstelling, minder controle en minder volksvertegenwoordiging. Als ik ervan overtuigd was dat deze vermindering tot slechtere kaderstelling, minder controle en minder volksvertegenwoordiging zou leiden, dan zou ik hier niet met dit voorstel staan. Ik ben, andersom, ervan overtuigd dat dat niet het geval is.

Het wetsvoorstel zou, zo is door onder anderen de heer Koole namens de Partij van de Arbeid gezegd, een signaal zijn dat uitdrukking geeft aan een minder hechten aan de democratie en de volksvertegenwoordiging op lokaal niveau. Hij maakte die opmerking in een context van de politics bashing waarvan de afgelopen tijd weleens sprake is geweest.

**De heer Koffeman (PvdD):**

Ik hoor de heer Heijnen zeggen dat het voorstel niet ten nadele van kleine partijen zou zijn. Maar het is toch nogal een verschil voor kleine partijen of ze één of geen zetel hebben? Het gaat toch ontegenzeggelijk de kiesdrempel wijzigen?

**De heer Heijnen:**

Ik heb al gezegd dat het de kiesdrempel wijzigt. Ik bedoel echter te zeggen dat het per saldo, over alle gemeenten genomen, kleine of grote partijen niet onevenredig treft.

**De heer Koffeman (PvdD):**

Maar de heer Heijnen geeft dus wel aan dat, als het de kiesdrempel verhoogt, kleine partijen of nieuw komende partijen daarvan zeker de dupe zullen worden.

**De heer Heijnen:**

In een gemeenteraad met nu elf raadszetels en na aanneming van het wetsvoorstel negen is het moeilijker om een kiesdrempel te halen van 11% respectievelijk 9%.

**De heer Koffeman (PvdD):**

De heer Heijnen zei eerder: je moet de kosten niet steeds bij de burger neerleggen. In mijn perspectief gaat het bij

## Heijnen

kosten niet alleen over geld. Je belast de burger dus met een minder evenredige vertegenwoordiging.

### De heer Heijnen:

Dat staat of valt natuurlijk met de opvatting over de wenselijkheid van het aantal politieke partijen dat in een raad aan de orde moet zijn. Het staat of valt met de representatie zoals die in kleinere gemeenten bij in absolute zin heel kleine aantallen kiezers het geval kan zijn, en de representatie in grotere gemeenten, waar je veel meer stemmen nodig hebt om als kleine partij toe te treden tot de lokale democratie.

### De heer Koffeman (PvdD):

Tot slot: beschikt de heer Heijnen over aanwijzingen dat burgers vinden dat er te veel politieke partijen zijn en dat ze daar eigenlijk van af willen?

### De heer Heijnen:

Dat is niet het geval. Ik stel vast dat er zelfs sprake is van een steeds verdergaande versnippering in het politieke landschap. Ik moet dus vaststellen dat de burgers behoefte hebben aan meer pluriformiteit.

### De heer Vliegenthart (SP):

Even voor mijn goede begrip. In de eerste termijn zei collega Schouwenaar dat het wetsvoorstel vooral partijen zou treffen die het college vormen. Als ik de indiener goed beluister, onderschrijft hij die visie in ieder geval niet.

### De heer Heijnen:

Voor 2002 waren er in een stad als Den Haag 37 gemeenteraadsleden en 8 wethouders, die toevallig ook gemeenteraadslid waren. Na 2002 zijn er 45 raadsleden gekomen en zijn de collegepartijen bij dezelfde uitslag aangevuld met extra raadsleden. Dat klopt.

### De heer Vliegenthart (SP):

De vraag was echter: als we het wetsvoorstel aannemen, wat gebeurt er dan? Dan zal er evenredig worden verdeeld. Dat betekent dat de heer Koffeman en de heer Holdijk wel degelijk gelijk hebben: de kleinere partijen zullen als eerste de rekening betalen. Het zijn dus niet de collegepartijen, zoals collega Schouwenaar suggereerde.

### De heer Heijnen:

Dat klopt. Ik moet er echter op wijzen dat landelijk grote partijen in gemeenten soms ook heel klein kunnen zijn, dus net zo veel moeite kunnen hebben met het halen van de kiesdrempel als de Partij voor de Dieren, als relatief kleine partij, wellicht heeft gehad in een aantal andere gemeenten. Dat geldt voor al onze partijen. Het argument dat het kleine partijen onevenredig zou raken, geldt volgens mij niet. Per saldo raakt het alle partijen evenredig. Er zullen immers ook restzetels zijn, die niet meer ten goede komen aan de grote partijen, maar aan alle partijen die in deze Kamer vertegenwoordigd zijn, zoals dat nu het geval is.

### De heer Koole (PvdA):

Als politicoloog begint het me nu een beetje te duizelen. De kiesdrempel gaat omhoog door dit voorstel. Natuurlijk werkt dat per gemeente anders uit en is de situatie iedere keer anders. Gemiddeld genomen treft het echter de kleine partijen eerder dan de grote partijen, zeker in de

gemeenten waar je het stelsel van het grootste overschot hebt. Dat zijn de kleine gemeenten.

### De heer Heijnen:

De vraag is of het er in absolute zin toe leidt dat de kleine partijen landelijk meer erop achteruitgaan dan de grote partijen. Ik denk dat dit niet het geval is, omdat de grote partijen nu eenmaal meer zetels leveren en er dus meer inleveren bij een geringe reductie van het aantal raadsleden.

### De heer Vliegenthart (SP):

Nu maakt de heer Heijnen er een rare rekensom van door te zeggen dat de partijen die groot zijn op landelijk niveau, op lokaal niveau klein kunnen zijn. Het zijn gemeenteraadsverkiezingen, dus het gaat om de samenstelling van de gemeenteraad. Of een partij nu groot is op nationaal niveau of niet, doet niet ter zake. Het gaat erom hoe de verdeling van de zetels is op gemeenteniveau. We moeten het toch met elkaar eens zijn dat niet alleen de collegepartijen de rekening betalen, maar dat het eerst en vooral een verhoging van de kiesdrempel betekent, waarbij de kleine partijen onevenredig hard getroffen worden. Dan maakt het niet uit of ze op landelijk niveau groot zijn of niet.

### De heer Heijnen:

Dat is juist. Het zijn niet alleen de collegepartijen die last hebben van de vermindering van het aantal raadsleden conform het wetsvoorstel. Bij de behandeling in de Tweede Kamer heeft de CDA-fractie gevraagd of je niet zou moeten werken met een variabel aantal gemeenteraadsleden, afhankelijk van het aantal wethouders. Die vraag had ongeveer dezelfde achtergrond als de vraag van de heer Vliegenthart. Als je dat echter gaat doen, wordt de collegevorming erg beïnvloedbaar door overwegingen die te maken hebben met de samenstelling van de fractie en de opvolging die men daarbij beoogt. Om die reden hebben we dit afgewezen.

Eén nadeel aan het wetsvoorstel is dat het inderdaad een beperkte vermindering van de representativiteit in gemeenteraden met zich meebrengt. Dat erken ik volmondig, en dat heb ik ook in de schriftelijke behandeling gedaan. Ik loop er niet voor weg, maar het moet worden afgewogen tegen de voordelen die ik heb geschetst. Het wetsvoorstel moet niet worden opgevat als een signaal tegen de lokale democratie. Daar hebben we denk ik voldoende over gezegd.

In 1979 ondersteunde ik als vrijwilliger senator Duivesteijn, die toen raadslid was. We voerden een actie om de woontoestanden in de Schilderswijk bloot te leggen door interviews, foto's en een boekje. In 1986 ben ik lid geworden van de gemeenteraad in Den Haag. In 1989 werd ik fractievoorzitter, wat ik negen jaar heb gedaan, en van 1998 tot 2006 mocht ik wethouder zijn in Den Haag. Ik ben eerst en vooral verbonden aan de lokale politiek: daar ligt mijn hart, meer dan in de Tweede Kamer en dat is logisch, want ik heb dat werk veel langer gedaan.

Het voorstel betekent op geen enkele wijze een verslechtering van de werking van de lokale democratie. Als ik ook maar enige twijfel erover zou hebben, zou ik hier niet met dit wetsvoorstel hebben gestaan. Daarvoor gaat het mij te zeer aan het hart. Het voorstel beoogt een gemeenteraad zo groot te laten zijn als noodzakelijk, en zo klein als mogelijk. Dit staat tegenover de opgaven waarvoor we staan en in een geschiedenis van verandering

## Heijnen

van het takenpakket, maar geen verandering van het aantal raadsleden. Misschien is er ook een te grote spreiding van het aantal raadsleden op basis van het aantal inwoners. Daarover valt misschien een andere keer te praten, maar deze generieke korting vindt de initiatiefnemer hartstikke verantwoord.

### Minister Plasterk:

Voorzitter. Niet alleen met het oog op het late uur, maar ook met het oog op het doorwrochte betoog van de initiatiefnemer, de heer Heijnen, wilde ik mij bij zijn betoog voegen voor wat betreft de inhoudelijke argumentatie. Ook sluit ik me aan bij zijn beantwoording van de diverse vragen die zowel aan hem als aan mij zijn gesteld. Ik beperk me tot een paar vragen die specifiek aan mij gesteld zijn. De belangrijkste daarvan is wellicht de vraag wat er gebeurt als de Kamer zou besluiten om het wetsvoorstel niet aan te nemen. Deze vraag is gesteld door diverse leden.

Allereerst betekent het dat een voornemen uit het regeerakkoord niet wordt gerealiseerd, voor zover u daar waarde aan hecht. De Partij van de Arbeid en de VVD hebben zich in het regeerakkoord vastgelegd op dit voornemen, zoals ook in het initiatiefwetsvoorstel staat. Ik realiseer me overigens dat het voor de Eerste Kamer geen zelfstandig argument is, maar het is wel een antwoord op de vraag naar de consequenties van het verwerpen van het wetsvoorstel.

De andere consequentie is natuurlijk de financiële. Wat betekent het financieel als het voorstel het niet haalt? De VNG heeft gezegd dat het een redelijk voorstel is en heeft becijferd dat het budget dat zou vrijvallen structureel ongeveer 49 miljoen euro bedraagt. Het bedrag wordt opgebouwd uit 29 miljoen die direct vrijvalt door de vermindering van kosten voor gemeenteraadsleden. Dit getal kan ik bevestigen. Daarnaast is er een schatting geleverd dat het in de ondersteuning leidt tot een zekere vrijval. In het regeerakkoord staat een korting van 18 miljoen ingeboekt op het Gemeentefonds. Het bedrag wordt onderbouwd onder verwijzing naar het voorliggende initiatiefwetsvoorstel van de heer Heijnen. Bij de vorming van het regeerakkoord was het al duidelijk dat de vrijval groter zou zijn. Dit extra bedrag zou vrijkomen voor de gemeenten om anderszins te besteden. Ik heb op uitnodiging van de Tweede Kamer toegezegd dat ik bij de VNG ervoor zal pleiten dat, indien het wetsvoorstel het haalt, de gemeenten het geld geheel of gedeeltelijk ten goede brengen aan de verdere ondersteuning van het werk van de gemeenteraad. Dit is slechts een inspanningsverplichting mijnerzijds.

Als het voorstel het niet zou halen, zou de vrijval niet ontstaan en zou ik daardoor geen uitvoering kunnen geven aan het voornemen om te bepleiten dat het geld daarvoor besteed kan worden. De uitname uit het Gemeentefonds van 18 miljoen, die onderdeel is van het complete financiële plaatje van het regeerakkoord, kan in dat geval niet langer door de gemeente worden ingevuld. Het zou dan gewoon ten koste komen van het Gemeentefonds. Ik ben daar niet voor en hoop dat u dit in uw afwegingen wil meenemen.

Er werd door diverse leden de indruk gewekt dat het om een verwaarloosbaar bedrag zou gaan. Dat zou ik willen weerspreken. Ik houd hierbij de begroting van BZK voor ogen. Het gaat om een geschat bedrag van 49 miljoen structureel. De totale uitgaven van het BES-fonds zijn

32 miljoen, dus dat is kleiner dan het bedrag waar we nu over praten. Ook de veel besproken korting op de AIVD van 70 miljoen is niet heel veel meer dan de 49 miljoen waarvan hier sprake is. Het is ook binnen de context van anderszins besteedbare gelden bij BZK wel degelijk een significant verschil.

Mevrouw Van Bijsterveld heeft gevraagd of de regering bereid is om te komen tot een evaluatie van de dualisering van het gemeentebestuur. De dualisering is al twee keer geëvalueerd, in 2004 door de commissie-Leemhuis en in 2008. De conclusie was steeds dat het gemeentebestuur per saldo functioneerde zoals beoogd. De evaluaties hebben geleid tot bescheiden wijzigingen, zoals de wijziging die de heer Holdijk noemde en die in 2009 tot wet verheven is, en een wetsvoorstel dat deze week bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. Overigens wordt het zo langzamerhand methodologisch ingewikkeld om de herziening te evalueren, omdat het natuurlijk een hele tijd geleden is dat het dualisme in werking is getreden. Ik ben zelf nog gemeenteraadslid geweest in de tijd van het monisme. Ik kan me dus nog herinneren dat fractiegenoten die ook wethouder waren, geen actief raadslid waren in de zin van volksvertegenwoordigers. Vanuit die context kan ik mij de redenering van de initiatiefnemer heel goed voorstellen. Ik denk niet dat het nuttig is om nogmaals de situatie ervoor en erna te evalueren. Dat zou zo langzamerhand ook ingewikkeld worden.

De vraag van de heer Engels over het rekruteren van gemeenteraadsleden resteert nog. Er zouden problemen zijn om gemeenteraadsleden van voldoende kwaliteit te vinden. Ik hoor die geluiden ook uit het land. Het is nog vroeg in het proces, dus ik hoop dat men daar niettemin in zal slagen. Het ministerie van BZK probeert wel te investeren in de kwaliteit van gemeenteraadsleden, onder andere via de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en via het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Er ligt natuurlijk ook een verantwoordelijkheid voor de politieke partijen zelf, die dit overigens voor het overgrote deel buitengewoon serieus oppakken. Het is moeilijk te zeggen of het raadslidmaatschap minder aantrekkelijk is geworden. Ik doe op deze plek daarom nogmaals een beroep op burgers om serieus te overwegen, bij de lokale politiek betrokken te geraken. Ik heb dat zelf als buitengewoon verrijkend ervaren. Ik was toen nog jong en heb er mijn hele leven iets aan gehad dat ik dat een aantal jaren heb gedaan. Ik denk dat het voor eenieder een waardevolle ervaring kan zijn, maar goed, dit is slechts spreken uit ervaring.

Volgens mij heb ik hiermee de specifiek aan mij gestelde vragen beantwoord.

### De voorzitter:

Wij zijn toegekomen aan de tweede termijn van de Kamer. Zes leden willen nog graag het woord voeren. Ieder heeft zich ingeschreven voor drie minuten. Ik vraag de leden der Kamer om zo vriendelijk te zijn om zich daaraan te houden vanwege het toch wat gevorderde uur waarop wij nog aan het vergaderen zijn.

### De heer Vliegthart (SP):

Voorzitter. Het is fijn om meteen te constateren dat u de Kamerleden inderdaad kort houdt. Daar is helemaal niets mis mee. Toen ik voor het eerst in de Kamer kwam, was de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

## Vliegenthart

ook een vrouw. Het is fijn om weer eens een vrouwelijke Voorzitter te mogen hebben.

**De voorzitter:**  
Dank u wel.

**De heer Vliegenthart (SP):**

Nu heb ik genoeg complimenten uitgedeeld. Alhoewel, ik wil nu ook de indiener danken en complimenteren met zijn bevolgen betoog. Ik moet er wel bij denken dat het een betere zaak waardig is. Het blijft namelijk een beetje vreemd dat een politicus op het ene niveau pleit om het aantal volksvertegenwoordigers op het andere niveau te verminderen. Mijn fractie blijft zich bovendien afvragen welk probleem wij hiermee oplossen.

De heer Heijnen zegt dat het op lokaal niveau met minder volksvertegenwoordigers kan. Dat zou kunnen, maar daar hebben wij nog geen bewijs van. Ik heb het gevoelen dat de meerderheid van deze Kamer denkt dat dit niet kan. Doet dat de indiener niets? Hij heeft vandaag een heleboel argumenten de revue zien passeren. Doet hem dat nou niets? Of sterkt het hem slechts in zijn overtuiging?

Als wij het doen en het misgaat, hebben wij wel een serieus probleem, juist in de fase van transitie waar collega De Boer het over had. Er is geen breed maatschappelijk probleem. Er zijn in dit huis breed gedeelde gevoelens dat dit niet kan, terwijl hier op zichzelf de volstandige afweging gemaakt moet worden. Wat voor consequenties heeft dit nu voor de afwegingen van de indiener vandaag? Ik zou hem daar graag nog eens over willen horen. Ik heb goed naar de argumentatie geluisterd en heb een hoop argumenten horen langskomen. Er zijn bijvoorbeeld financiële besparingen. Bovendien zou het een zegen zijn voor de lokale democratie, want door de decentralisaties wordt het eenduidiger en is er een efficiëncyslag te maken. Ik moet zeggen dat dat laatste het enige nieuwe argument is dat ik gehoord heb. Ik zeg dit ook tegen collega Koole, want hij was op zoek naar argumenten. Ik ben benieuwd welke nieuwe argumenten de heer Koole gehoord heeft, want ik heb niet zo veel nieuws meer gehoord. Dat maakt onze afweging relatief eenvoudig. Onze aanvankelijke analyse was: als er geen probleem is, moet je er ook niet aan gaan sleutelen. Wij houden die overeind. Daarom zal ik mijn fractie met enige spijt in mijn hart adviseren om tegen het voorliggende wetsvoorstel te stemmen.

□

**De heer Engels (D66):**

Voorzitter. Ik dank de initiatiefnemer en de minister voor hun reacties. Ik geef met name graag mijn complimenten aan de initiatiefnemer die met de nodige inhoud en wat mij betreft ook evenwichtigheid zijn zaak heeft verdedigd. Ik kom tot enkele vaststellingen.

Ten eerste stel ik vast dat ik de nadere reflecties op een aantal punten in dit dossier, waarom ik gevraagd had, heb gekregen van de minister en vooral ook van de initiatiefnemer. Ten tweede stel ik vast dat de overeenkomsten in opvatting van de initiatiefnemer en mijn fractie op dit punt bevestigd zijn. Ten derde stel ik vast dat de verschillen in opvatting, die er wel zijn, ook bevestigd zijn.

Net als de heer Vliegenthart moet ik dus, gelet op de inbreng die ikzelf heb geleverd en de nadere inbreng van de initiatiefnemer, vaststellen dat de verschillen van inzicht zijn gebleven. De crux van het verschil ligt – ik denk dat dit het kernpunt is, althans in de verhouding tussen de

initiatiefnemer en mijn fractie – in de waardering van de vraag hoe een kleinere raad in de huidige en de komende omstandigheden in staat zal zijn om met kwaliteit en op niveau de sturende, de controlerende en de vertegenwoordigende taken te vervullen. Ik heb het dan over een komend, groeiend takenpakket. Ik heb echter vooral benadrukt dat de lokale opgaven steeds complexer worden. Dat is een heel belangrijk punt. In die context heb ik de vraag naar de rekrutering gesteld.

Ik vat het samen. Ik ben het eens met het pleidooi van de initiatiefnemer om instituties zo groot als nodig en zo klein als mogelijk te maken. De daaraan gekoppelde vragen of het kleiner kan en, zo niet, waarom niet, beantwoord ik echter anders op grond van het verhaal dat ik heb gehouden. Mij rest dezelfde droeve plicht als mijn goede collega Vliegenthart om mijn fractie – die intussen niet meer aanwezig is, dus ik kan dit voluit zeggen – te adviseren om dit voorstel niet te aanvaarden. Mijn fractie zal dan ook geen argumenten hebben om dit niet te doen.

□

**De heer Schouwenaar (VVD):**

Voorzitter. Ik dank de heer Heijnen en de minister voor de beantwoording.

Wij hebben een aantal droeve plichten en sombere voorspellingen gehoord: de werkdruk wordt te hoog; de representativiteit gaat omlaag; het democratische gehalte daalt; de kwaliteit vermindert. Mijn fractie begrijpt dat, maar wij delen die sombere verwachtingen niet.

De werkdruk neemt allicht toe, maar die is altijd aanwezig. Wij hebben aan het begin van deze avond een interessante discussie over werkdruk gehoord tussen de initiatiefnemer en de heer Kuiper. Dat is bij alle vertegenwoordigende lichamen zo, omdat die allemaal een enorme ambitie hebben. Daar staat echter heel veel tegenover. De indiener heeft een groot aantal hulpmiddelen genoemd die er in de laatste jaren gekomen zijn om de werkdruk te verminderen. De raadsleden zullen hun aandacht moeten verdelen, maar dat is altijd onvermijdelijk.

Ik ben het wat de democratie betreft eens met de indiener. Niet het aantal raadsleden, maar de politieke cultuur bepaalt in welke mate burgers toegang hebben tot de besluitvorming en tot het gemeentehuis. In de laatste tien jaar is dat aanzienlijk verbeterd. Een college zal er de handen vol aan hebben om aan welke raad dan ook uit te leggen dat daar onvoldoende aan gedaan is. De representativiteit daalt inderdaad. Dat is een bezwaar, maar dat is slechts in beperkte mate zo. Daarom vind mijn fractie dat aanvaardbaar.

Ten slotte kom ik op de kwaliteit. Wij praten daar veel over, maar wij moeten ons ook afvragen wat dat is. Het is namelijk geen eenduidig begrip. Voor de een gaat het daarbij om het lezen van stukken en voor de ander om contacten langs het voetbalveld, voor de een is het besluitvaardigheid, voor de ander terughoudendheid, voor de een zijn het hoofdlijnen, voor de ander details en voor weer een ander is het timing. Dit wordt allemaal verschillend beoordeeld. Wij moeten dit dus niet te gauw als eenduidig argument tegen deze dualiseringscorrectie hantieren.

Dit wetsvoorstel stelt raadsleden inderdaad voor nieuwe keuzes, maar wij gaan ervan uit dat de raadsleden in grote, kleine en middelgrote gemeenten heel wel in staat zijn om de goede keuzes te maken. Dit levert een besparing op van 31 miljoen euro. Die komt ten goede aan de

## Schouwenaar

lokale democratie en dat is een positief signaal. Een besparing van 18 miljoen komt ten goede aan de belastingbetaler. Daarmee laten we zien dat we zuinig met belastinggeld kunnen omspringen. Ook dat is een positief signaal. In die sfeer van positiviteit zal ik mijn fractie adviseren.

De heer **Koole** (PvdA):

Voorzitter. Dank aan de initiatiefnemer en aan de minister voor de beantwoording van de vragen. Zeker dank aan de initiatiefnemer als dit wellicht een van zijn laatste optredens als Kamerlid is, en zeker in dit huis. Hij is een Kamerlid met een grote reputatie, ook op het lokale terrein.

In eerste termijn heb ik gezegd dat er nog een heleboel vragen waren en dat er vooral inhoudelijk overtuigende argumenten moesten zijn. Een aantal vragen zijn nog niet weggenomen. Ik wil wel eerst één ding rechtzetten. De initiatiefnemer zei dat ik zou hebben gezegd dat hij met het indienen van zijn wetsvoorstel zou beogen om een signaal af te geven van politics bashing. Dat heb ik niet gezegd, maar misschien heb ik mij verkeerd uitgedrukt. In de vorige periode was het 25% politics bashing. Ik heb uitdrukkelijk gezegd dat ik zoiets niet zie in het initiatief van de initiatiefnemer, maar dat die associatie gemakkelijk zou kunnen worden gelegd omdat het is ontstaan in die context. Mijn vraag was of de initiatiefnemer niet bang is dat dit verkeerde signaal toch in dit wetsvoorstel kan worden gelezen, ook al is het niet zo bedoeld.

Een tweede punt is de omvang. Daarover is heel veel gesproken. Het is niet afhankelijk van de taken, maar van de bevolkingsomvang. Je kunt daar op allerlei manieren tegen aankijken. Het aantal gemeenten is in de loop der jaren van ergens in de 1.000 teruggegaan naar ongeveer 400. Dat betekent toch echt een grote reductie van het aantal raadsleden op een groeiende bevolking. Je zou dus kunnen zeggen dat de representativiteit in die zin afneemt, dus in de zin van de ratio tussen het aantal raadsleden en het bevolkingsaantal. De initiatiefnemer concentreert zich op de individuele gemeenten. Hij zegt dat het optimaal moet zijn per gemeente: zo groot als noodzakelijk, zo klein als mogelijk. Ik stelde in de schriftelijke voorrondes ook al een vraag hierover. Immers, daarvoor moet je toch een idee hebben over wat "noodzakelijk" is? Wanneer is iets nou "noodzakelijk"? Natuurlijk ben ik het in algemene zin helemaal eens met "zo groot als noodzakelijk, zo klein als mogelijk", maar ik heb er nog helemaal geen idee over waar die grens precies ligt. Het voorbeeld werd gegeven van drie minder in Den Haag. De initiatiefnemer zei dat hij ervan overtuigd is dat dit niet slechter is. Ik kan dat niet beoordelen, ik kan ook niet het tegendeel beweren; het wordt dan misschien wel slechter, maar ik weet dat gewoon niet. Zonder die informatie vind ik de conclusie dat het niet slechter zou worden, nogal snel. Het gaat om indrukken. Waar ligt precies de grens? Nog een minder, en dan nog een minder? Wanneer raakt dat wel aan de kwaliteit? Die vragen blijven hangen.

De belangrijkste vraag die is blijven hangen, gaat over de transitie. De decentralisatieprocessen zijn al aan de gang, maar daar komt nog een heleboel bij, vooral in het sociale domein. Inderdaad heeft de initiatiefnemer als nieuwe opmerking naar voren gebracht dat de geïntegreerde aanpak op lokaal niveau kan leiden tot een efficiëntere, doelmatigere manier van werken op lokaal niveau, wat uiteindelijk ook beter is voor de burger. Ik heb

de vraag gesteld of dit ook leidt tot minder werk voor de raad. De initiatiefnemer zei van wel, maar zei daar in antwoord op vragen van mevrouw De Boer direct bij dat het in ieder geval in de eerste vijf jaar zou leiden tot extra werk. Dan rijst natuurlijk de vraag van de timing: waarom dit voorstel nu? Ik vroeg het al in eerste termijn: waarom dat niet eerst afgewacht, alvorens op basis van ervaring met de decentralisatie en transitie te besluiten tot een eventuele reductie? Die vraag blijft bestaan. Inderdaad is het op lokaal niveau complexer geworden. Je moet dus niet zomaar zeggen dat het met wat minder kan. Maar die transitievraag is volgens mij blijven hangen. Die is zeker relevant voor de komende jaren.

Ik kan namens mijn fractie nog geen definitief oordeel geven. Natuurlijk zal ik de antwoorden van de initiatiefnemer in tweede termijn meenemen. Ik moet echter wel zeggen dat het mandje met inhoudelijke argumenten niet echt extra is gevuld. Het zal in de fractie dus een moeilijke afweging worden.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Voorzitter. Ook namens de fractie van GroenLinks gefeliciteerd met uw verkiezing.

De **voorzitter**:

Dank u wel.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Ik dank de initiatiefnemer en de minister voor hun antwoorden. Ik constateer dat de initiatiefnemer in zijn antwoorden op twee gedachten lijkt te hinken. Hij blijft aansluiting zoeken bij het argument van de dualiseringscorrectie, als legitimatie voor het voorstel. Blijkbaar ziet hij wel dat dit argument zijn waarde verliest. Het verband zal steeds verder vervagen, zei hij. Misschien is de vervaging van dat verband wel de reden waarom de Raad van State nu kritischer is dan vlak na de dualisering. Maar ook los van de dualiseringscorrectie lijkt de initiatiefnemer nu te pleiten voor de verkleining van gemeenteraden. Het is al eerder genoemd: zo groot als noodzakelijk, zo klein als mogelijk. Dat klinkt heel mooi, maar voor een dergelijke verkleining zal toch eerst een deugdelijke analyse moeten worden gemaakt van wat de optimale grootte is, bijvoorbeeld in relatie tot het aantal inwoners dat wordt vertegenwoordigd, de al dan niet gewijzigde taken van de gemeenteraad en het huidige politieke landschap met zijn relatief grote hoeveelheid partijen. De heer Koole zei het al: deze analyse ontbreekt nu ten enenmale. Wellicht kan de uitgebreide analyse van het openbaar bestuur die wij ingevolge de vandaag aangenomen motie-Vliegenthart van de minister van BZK tegemoet kunnen zien, hierop enig licht schijnen. Nu helpt dat ons echter niet. Vooralsnog zijn wij er, anders dan de initiatiefnemer, niet van overtuigd dat het op dit moment kleiner kan.

Het door de initiatiefnemer genoemde argument dat de herinnering aan het duale stelsel nu wellicht nog warm is, is voor ons geen argument. Wij beschouwen het openbaar bestuur vanuit het hier en nu. Dan zijn het ontbreken van een deugdelijke analyse van de optimale grootte en het ontbreken van een eigenstandige argumentatie voor hoe verkleining precies bijdraagt aan de verbetering van het openbaar bestuur, onoverkomelijk.



## Koffeman



De heer **Koffeman** (PvdD):

Voorzitter. Felicitaties aan u. Dank aan de indiener en aan de minister voor de beantwoording van de vragen.

Ik moet vaststellen dat de burgers de prijs gaan betalen wanneer dit wetsvoorstel zou worden aangenomen. Voor een relatief kleine bezuiniging wordt de representatieve vertegenwoordiging ernstig verschaald. De burger heeft volgens de indiener steeds meer behoefte aan diversiteit en nieuwe, frisse politieke geluiden, maar dit wetsvoorstel drukt dat de kop in. Voor kleine partijen betekent dit voorstel het verschil tussen één en geen zetel. De discussie gaat daar eigenlijk veel meer om dan om de restzetsels van grotere partijen. Je moet aannemen dat burgers nog verder zullen vervreemden van de politiek dan nu het geval is. We weten allemaal dat dit nu al in hoge mate het geval is. Dat is zeer zorgelijk.

De minister stelt voor om de democratie eerst te verschromen via minder raadsleden, om vervolgens de bezuiniging deels in te zetten als verdediging van de lokale democratie. Om in de terminologie van mijn eigen partij te spreken: mij lijkt dat het paard achter de wagen spannen. Het lijkt mij handiger als die raadsleden gewoon kunnen blijven zitten om hun werk te doen, en dat die ingeboekte bezuiniging niet vervolgens wordt uitgegeven om de aangerichte schade te herstellen.

Gelukkig is hier in dit huis niet veel enthousiasme voor. Dat zeg ik niet omdat ik de indiener geen mooi resultaat zou gunnen. Ik gun hem dat van harte, maar ik ben gewoon niet blij met die verschroming van de democratie. In die zin ben ik dus ook blij dat zo veel collega's kritische geluiden hebben laten horen, inclusief de collega van de Partij van de Arbeid, een partijgenoot van de indiener. Ik ben ook blij dat collega Koole op basis van zijn expertise als politicoloog aangeeft dat met name kleine politieke partijen de dupe zouden worden van dit voorstel en dat dit in de finale afweging van de Partij van de Arbeidfractie een rol speelt. Dat maakt het ook extra interessant. Wij weten allemaal: wie het kleine niet eert, is het grote niet weerd. Dit is een volkswijsheid. Je kan het volk maar weer nodig hebben, begin volgend jaar bij de gemeenteraadsverkiezingen. Als het volk ook over de PvdA zou denken "wie het kleine niet eert, is het grote niet weerd", ontstaat een groot probleem voor heel veel lokale vertegenwoordigers van die partij.

De heer **Koole** (PvdA):

Als de indruk wordt gewekt dat de PvdA geen oog zou hebben voor het kleine en het waardevolle, ook in de politiek, wil ik dat met kracht tegenspreken. Mijn inzet is een politicologische waarheid geweest. De PvdA heeft zeker oog voor de kleine partij, maar ook voor het goed functioneren van de raad. De heer Koffeman moet mij niet trachten onnodig in het kamp van zijn partij te trekken. Ik heb een zelfstandige afweging gemaakt en die heb ik gemaakt zoals zij is gemaakt.

De heer **Koffeman** (PvdD):

Ik ben blij dat collega Koole deze verduidelijking nog even maakt. Ik had hem ook zo begrepen. Ik ben heel blij dat de heer Koole heeft gezegd dat hij de finale afweging nog lang niet heeft gemaakt en dat het voor hem geen vanzelfsprekendheid is het wetsvoorstel te steunen. Ik geef hem in overweging dat het bij de burger een bekende uitdrukking is: wie het kleine niet eert, is het grote niet weerd. Ik

adviseer hem die overweging mee te nemen in zijn finale afwegingen. Ik heb er alle vertrouwen in, als ik hem zo beluister. Het kan bijna niet zo zijn – ik citeer collega Nagel – dat na dit requisitoir het vonnis andersluidend zou zijn.

Onze fracties, de OSF en de PvdD, zullen niet voor het voorstel stemmen en ik hoop en verwacht dat een meerderheid in dit huis dezelfde opvatting zal hebben. Dat stemt ons natuurlijk altijd blij.



De heer **Heijnen**:

Voorzitter. Ik dank de leden van de senaat die ook in tweede instantie nog een aantal vragen hebben gesteld en een aantal opmerkingen hebben geplaatst.

De heer Vliegthart herhaalde eigenlijk de vraag die ook in eerste termijn door een aantal leden is gesteld. Waarom dien ik dit voorstel in? Ik kan alleen maar releveren wat ik in eerste termijn heb gezegd. Ik dien dit voorstel in, omdat dit een einde maakt aan een discussie tussen politieke partijen, zoals tot uitdrukking is gebracht in de Tweede Kamer, over het vraagstuk of wij de dualisering moeten corrigeren op het punt van de omvang van de raden. Het voorstel voldoet aan het uitgangspunt dat ik heb geprobeerd te formuleren dat je sober en doelmatig moet zijn in het openbaar bestuur: zo groot als noodzakelijk en zo klein als mogelijk. De vraag is mij gesteld of het mij niets doet dat er zo veel kritische geluiden klinken in de senaat. Het doet mij veel, want het spijt mij omdat ik oprecht meen dat met aanvaarding van dit wetsvoorstel er voor de komende tien tot twaalf jaar hoogstwaarschijnlijk geen discussie zal ontstaan over de omvang van gemeenteraden. Op dit moment kan deze discussie niet worden uitgesloten en dat schept onzekerheid. Ik betreur het als volgende week zou blijken dat de meerderheid van deze Kamer dit wetsvoorstel afwijst.

De heer Vliegthart zei al weinig argumenten te hebben gehoord. De heer Koole sprak over een mand met argumenten. Ik heb geprobeerd de ontwikkeling van het toezichthouderschap in de publieke sector als belangrijk element naar voren te brengen. Dat is wat lastiger als je begint om 22.30 uur dan als je rustig om tafel zit. Het is een majeure verandering ten opzichte van de besturing van de publieke sector tot begin jaren negentig, dat wij nu minstens zo veel toezichthouders kennen als wij gemeenteraadsleden hebben, die namens ons – het volk – toezien op een goed bestuur van schouwburgen, van ziekenhuizen, van onderwijsinstellingen en van woningcorporaties. Dat gaat niet altijd goed. Er vindt professionalisering plaats. De politiek zit er bovenop en wij doen pogingen om toezichthouders meer aansluiting te laten vinden bij het echte openbaar bestuur. Er kan echter niet worden volgehouden dat er geen ontwikkeling is geweest naar meer controle, meer kaderstelling en meer toezicht, niet gelegitimeerd door verkiezingen, maar op een andere wijze. Wat dat betreft, maken wij de publieke sector niet meer verweesd dan hij al was.

Een ander punt dat ik heb genoemd, is dat lokale democratie toch meer is dan raden en colleges. Het is een element dat ik niet heb meegenomen in mijn memorie van antwoord op de gestelde vragen, maar dat ik vanavond nadrukkelijk wel onder de aandacht van de Kamer heb willen brengen. Ik kreeg het gevoel dat de heer Engels enige appreciatie liet blijken voor het feit dat ik de discussie toch wat breder trok. Wij moeten ruimte bieden en ruimte geven aan mensen die steeds hoger opgeleid

## Heijnen

zijn, geëmancipeerder zijn of als zij dat niet zijn, meer betrokken zijn bij de publieke zaak. Dat maakt het verantwoord te doen wat ik voorstel. Ik nodig de leden uit even mee te gaan naar de situatie van voor 2002, toen er gemiddeld genomen in al die gemeenteraden – dat waren er misschien nog 500 – vier effectieve raadsleden minder zaten dan nu. In Den Haag waren dat er misschien zeven of acht en in kleinere gemeenten met twee of drie wethouders waren dat er misschien twee of drie. Ging het in al die gemeenten toen zo veel slechter dan nu het geval is? Ik beschouw dit even los van de andere instrumenten van dualisering. Dit kan niet worden volgehouden en daarom vind ik het belangrijk en verantwoord zelfs niet geheel terug te keren naar die situatie. In mijn voorstel gaan wij niet naar 37 raadsleden in de grote steden en naar 4 raadsleden minder in gemeenten tot 40.000 inwoners.

Nee, wij gaan in de grote steden terug naar 41 raadsleden en wij gaan in de gemeenten kleiner dan 40.000 inwoners de raad met 2 raadszetels terugbrengen. Zelfs na aanvaarding van dit voorstel is het aantal raadszetels groter dan voor 2002. Ik heb het dan over het aantal effectieve raadszetels, die worden ingevuld door raadsleden die gestalte geven aan controle, aan kaderstelling en aan vertegenwoordiging. Zo bezien is dit voorstel niet een vermindering van het aantal raadsleden ten opzichte van de situatie voor 2002, maar een vermeerdering. Ten opzichte van de huidige situatie is het inderdaad een vermindering.

Voorzitter. De heer Engels zei het al, tot mijn spijt: de verschillen zijn gebleven. Hij wees er ook op dat de situatie anno 2013 complexer is dan in het verleden. Dat moet ik toegeven. De situatie is complexer, maar gelukkig staan de lokale democratie ook meer instrumenten ter beschikking. Dat beschouw ik als winst ten opzichte van de situatie van voor 2002. Je zou kunnen zeggen dat je dan met nog minder raadsleden toe kunt, maar dat stel ik niet voor.

Ik hoop de vragen van de heer Koole ook beantwoord te hebben. Hij vroeg mij naar de overwegingen waarom dit verantwoord is. Ik hoop dat dit leidt tot een keuze die mij goed lijkt en die de PvdA-fractie goed lijkt. De heer Koole heeft terecht gewezen op de transitie waar gemeenten voor staan met betrekking tot de decentralisaties. Ook mevrouw De Boer heeft daar nog op gewezen. Ik moet de Kamer toch meenemen naar situaties in het verleden, toen van het ene op het andere moment gemeenten geconfronteerd werden met de taak om geweldig uit te breiden om de kinderopvang te realiseren. Ik moet de Kamer wijzen op de Wet maatschappelijke ondersteuning. Dat was echt een nieuwe taak voor gemeenten. Ik moet de Kamer wijzen op de Wet werk en bijstand, waarbij gemeenten echt een veel zwaardere verantwoordelijkheid kregen dan bij de voorganger daarvan, de Algemene bijstandswet. De situatie veranderde ingrijpend en gemeenten hebben dat allemaal geaccommodeerd, voor 2002 en daarna. Er valt niet in te zien waarom gemeenten met de aantallen raadsleden die nu worden voorgesteld, niet in staat zouden zijn om de transitie van de decentralisaties gestalte te geven, ook niet op weg naar de situatie waarin het misschien per saldo een taakverlichting met zich meebrengt.

Ik meen hiermee ook de vragen van de leden De Boer en Koffeman te hebben beantwoord. De heer Koffeman wees terecht op de betekenis van nieuwe, kleine partijen in met name de lokale democratie. Dit voorstel doet daar enige afbreuk aan – ik geef dat ronduit toe – maar niet in de mate die hij achter de kathedraal verwoordde.

Dat wijs ik echt af. De heer Koffeman zegt dat de burger er de dupe van is. Ik denk dat de burgers helemaal niet zo tegen dit voorstel zullen zijn. Ik heb veel reacties gekregen, maar die waren bijna uitsluitend van gemeenteraadsleden of van mensen die zich op die functie oriënteren. Het is niet zo dat de omvang van gemeenteraden vooropstaat in waar burgers de politiek op aankijken. Burgers hebben echt andere zorgen. Misschien laat dit voorstel hier en daar een bibliotheek of een welzijnsvoorziening open naar de mate waarin in een concrete situatie de bezuinigingen niet in bevordering van de kwaliteit van de raad neerslaan, maar in meer middelen voor gemeenten als gevolg van het kunnen volstaan met minder wethouders en minder ondersteuning. Dat is mij wel wat waard.

**De heer Koffeman (PvdD):**

Ik maak bezwaar tegen de opmerking van de heer Heijnen dat het maar een klein beetje zou uitmaken voor kleine politieke partijen. Het is namelijk het verschil tussen een en nul. De computer kent dat verschil. Het is een of geen. Dat is voor nieuwe politieke partijen natuurlijk geen klein verschil; dat is een levensgroot verschil.

**De heer Heijnen:**

In de situaties waarover de heer Koffeman spreekt, gaat het over enkele tientallen stemmen die dat bepalen, niet meer en niet minder. Daarmee wordt naar mijn mening niet zo ingrijpend als hij suggereert geweld gedaan aan het prachtige principe in Nederland van een heel responsieve, representatieve democratie, zeker op lokaal niveau. Wij kennen geen hoge kiesdrempels, wij kennen lage kiesdrempels. Daar ben ik trots op en daar neem ik geen afstand van. Dit voorstel tast dat op geen enkele wijze aan, althans, dat kan de heer Koffeman niet waarmaken. De drempel wordt iets hoger, maar de representativiteit en de pluriformiteit blijven recht overeind.

Ik sluit af. Ik dank de Kamerleden van harte voor hun bijdragen. Het was mij een genoegen om in uw midden, onder leiding van de nieuwe Voorzitter en in de slotdagen van mijn Kamerlidmaatschap, dit wetsvoorstel te verdedigen. Ik zal erbij zijn wanneer over het wetsvoorstel wordt gestemd. Ik hoop op het beste.

**De voorzitter:**

Er zijn geen specifieke vragen meer gesteld aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ik wil de hem vragen of hij nog behoefte heeft om een reactie te geven, maar ik zie hem al het hoofd schudden.

De beraadslaging wordt gesloten.

**De voorzitter:**

Ik kom tot afhandeling van het wetsvoorstel. Ik heb begrepen dat stemming gewenst is. Er wordt dus volgende week over het wetsvoorstel gestemd.

Sluiting 23.50 uur.