

Vergaderjaar 2008–2009

**30 902**

## **Wijziging van de Gemeente- en Provinciewet in verband met de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur**

**Nr. 16**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 20 april 2009

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup> heeft op 12 maart 2009 overleg gevoerd met staatssecretaris Bijleveld-Schouten van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over **de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 17 december 2008 over de staat van de dualisering (30 902, nr. 15)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

**Voorzitter: Leerdam**

**Griffier: Van Doorn**

### **Vragen en opmerkingen uit de commissie**

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Een lokale volksvertegenwoordiger brengt de problemen van het dorp, de stad of de wijk ter sprake in de gemeenteraad. Een raadslid doet zelf onderzoek, spreekt mensen, komt met oplossingen en probeert hiervoor steun te krijgen, binnen de raad maar vooral ook buiten de raad. Een volksvertegenwoordiger is geen ambtenaar die stukken produceert en ook geen toezichthouder die kaders stelt.

De meeste raadsvergaderingen zijn niet bijster interessant voor de bevolking en dat is heel erg. Immers, het lokaal bestuur is de voordeur van onze democratie. De dualisering moest van raadsleden betere volksvertegenwoordigers maken of hun in ieder geval meer mogelijkheden bieden. Dat is niet gelukt, integendeel. Raadsleden van de SP die voor het dualisme actief waren, klagen dat het moeilijker is geworden om een goede volksvertegenwoordiger te zijn.

Wij zijn zeven jaar en 70 mln. verder en het ei van Elzinga is een koekoeksei gebleken. Van bovenaf is een abstract systeem over de lokale democratie uitgestort. Dit systeem heeft geen problemen opgelost, wel nieuwe problemen veroorzaakt. Het raadswerk is verambtelijkt: meer vergaderen, meer papier en minder discussie met en betrokkenheid van de bevolking.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Sterk (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilders (CDA) en Anker (ChristenUnie).  
Plv. leden: Teeven (VVD), Heemelaar (GroenLinks), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Smilde (CDA), Knops (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Vermeij (PvdA), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouweland (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Cramer (ChristenUnie).

De heer **Van Beek** (VVD): Mag ik bij mijn collega het misverstand weg nemen dat de dualisering geïntroduceerd is door de heer Elzinga? De heer Elzinga heeft de opdracht gekregen om de dualisering uit te werken. Het uitgangspunt van zijn opdracht was dualisering. Wij hebben deze opdracht verstrekt en wij zijn politiek verantwoordelijk.

De heer **Van Raak** (SP): Ik ben blij dat de heer Van Beek deze verantwoordelijkheid neemt. De SP was tegen de dualisering, maar de meeste partijen waren voor. De heer Van Beek moet maar denken dat ik, als ik de heer Elzinga noem, hiermee ook de VVD bedoel.

De heer **Van Beek** (VVD): De heer Van Raak heeft het met die opmerking niet beter gemaakt.

De heer **Van Raak** (SP): Maar wel duidelijker.

Het raadswerk is niet alleen verambtelijk. Ik hoor ook steeds vaker van raadsleden dat ze zich eraan ergeren dat in gemeenten, vooral in kleinere, «Den Haagje» wordt gespeeld: meer geruzie over uitwerking, meer gedoe over procedures, minder ruimte om problemen van mensen te bespreken en op te lossen.

De staat van de dualisering is daarom een teleurstellend stuk. De staatssecretaris doet een paar technische voorstellen om enkele problemen die de dualisering heeft gebracht, minder groot te maken. Wij vragen haar visie op de vraag hoe wij raadsleden meer ruimte kunnen geven om volksvertegenwoordiger te kunnen zijn. Daar was het immers allemaal om begonnen? Wie wil nog raadslid worden als wij van volksvertegenwoordigers ambtenaren maken?

De SP pikt het ook niet dat organisaties van raadsleden en statenleden bij ons komen bedelen om meer geld. Deze organisaties spreken in ieder geval niet namens al die SP'ers en hopelijk ook niet namens heel veel andere raads- en statenleden. Volksvertegenwoordiger zijn is geen baan waarvoor je uren declareert. Het is een roeping, jawel, waarvoor een schadeloosstelling wordt gegeven. Nu bedelen om geld, laat zien dat deze volksvertegenwoordigers de voeling met het volk volledig hebben verloren.

Hoeveel kost het Interprovinciaal Overleg jaarlijks? Naar ik begrepen heb, zo'n 6 mln. Hopelijk kan de staatssecretaris dit bevestigen of anders het echte bedrag noemen. Wat is de opbrengst van deze investering? De SP ziet weinig meerwaarde, behalve bedelen om nog meer geld. Wordt het niet eens tijd om het IPO op te heffen?

Commissaris van de Koningin zijn is een interessant beroep: je verdient evenveel als een minister, maar je hoeft veel minder te doen. Waarom hebben al deze commissarissen anders zo veel bijbanen, dat mogen ministers toch ook niet? De heer Franssen van Zuid-Holland schijnt er meer dan twintig te hebben. Wij moeten kiezen: ofwel is commissaris zijn een serieuze baan, maar dan moeten deze mensen geen commerciële bijbanen hebben, ofwel houdt de commissaris zijn bijbanen – ik ben hier niet voor – maar dan moeten wij zijn inkomen fors verlagen. Immers, blijkbaar is het geen serieuze baan. Wij hebben onvoldoende inzicht in de bijbanen van commissarissen, in wat zij bijverdienen. De SP wil dat commissarissen van de Koningin geen nevenfuncties hebben die niet direct voortvloeien uit hun functie. Is de staatssecretaris bereid om een ban op de bijbanen uit te spreken? In ieder geval moeten inkomsten uit nevenfuncties openbaar worden gemaakt. Wanneer gaat de staatssecretaris dit regelen?

Wie controleert de commissaris van de Koningin? GroenLinks-commissaris Borghouts deed het onzalige voorstel om de gemeente Den Helder het huis van burgemeester Hulman te laten kopen als voorwaarde voor zijn vertrek als burgemeester van Den Helder. De statenfractie van de SP wilde de commissaris hiervoor ter verantwoording roepen, maar dat ging

niet: de commissaris handelde in opdracht van de regering. Nu moet ik dus de staatssecretaris ter verantwoording roepen. Waarom kwam de heer Borghouts met dit onzalige plan? Is de staatssecretaris bereid deze deal te vernietigen?

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten gaat raadsleden zoeken. Dat is toch werkelijk een gotspe! Raadsleden moeten gemeenten controleren. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten is wel de laatste om raadsleden te zoeken. Politieke partijen moeten volksvertegenwoordigers zoeken, opleiden en begeleiden. Wat gaat deze ongein van de VNG allemaal kosten? Is de staatssecretaris bereid om dit te stoppen?

In gemeenten controleren rekenkamers en commissies het bestuur, maar uiteindelijk ook de raad. Het is volgens mij een vreemde figuur dat in veel gemeenten raadsleden in rekencommissies zitten. Veel erger is het nog als rekenwerk wordt uitbesteed aan een bedrijf. Rekenkamerwerk is politiek gevoelig en onderdeel van de democratische controle. Is de staatssecretaris het met mij eens dat rekenkamerwerk niet zou moeten worden uitbesteed aan commerciële bureaus?

Om de werkdruk te verlagen stelt de staatssecretaris voor om te experimenteren met nieuwe vergadermodellen. Dat lijkt mij meer van het slechte: het zal alleen maar leiden tot meer gedoe en meer werkdruk. De oplossing zit niet in modellen, maar in hoeveelheid. Raadsleden zitten in te veel commissies, moeten te veel bespreken, moeten te veel het vooraf met elkaar eens worden in kamertjes. Veel minder voorbereiding en veel meer discussie, dat lijkt mij beter, net als minder vergaderen in allerlei steunverbanden zoals de WGR-plusregio's en andere ondemocratische bestuursorganen.

De burgemeester moet nauwer worden betrokken bij de collegevorming. Ook dat lijkt mij een slecht idee. Burgemeesters moeten boven de partijen staan. Na de val van een college moet de burgemeester verder. De burgemeester moet eerder minder dan meer politiek worden. Veel interessanter is de gedachte om de gemeente na de val van een college de mogelijkheid te bieden tussentijdse verkiezingen te organiseren. Dan kan de bevolking zich uitspreken over de toekomst. In mijn visie gaat het hierbij uitdrukkelijk om tussentijdse verkiezingen. De gemeente zou daarna weer moeten meedoen bij de landelijk georganiseerde verkiezingen. Wat is de opvatting van de staatssecretaris hierover?

Haar voorstellen over de voorhangprocedure – wij moeten deze maar niet meer gebruiken – en over initiatieven die moeten worden voorgelegd aan het college lijken mij meer invloed aan het college te geven en minder aan de raad. Wij zijn hierover erg kritisch.

De dualisering is een structuurverandering die tot doel had de politieke cultuur te veranderen. Raadsleden moesten meer volksvertegenwoordiger worden. De lokale politiek moest zichtbaarder gemaakt worden: meer naar buiten treden, meer mensen bij de lokale politiek betrekken. De dualisering heeft ook geleid tot een cultuurverandering, maar niet tot de goede. Raadsleden zijn meer opgesloten in het gemeentehuis, de lokale politiek is minder zichtbaar geworden en er is nog nooit zo weinig interesse geweest om raadslid te worden. De dualisering is een koekoeksei.

Het verloop van raadsleden is groot. Veruit de meeste raadsleden hebben de tijd voor de dualisering niet gekend. SP'ers die voor 2002 actief waren, zien dat deze structuur het hun niet makkelijker maar moeilijker maakt om een goede volksvertegenwoordiger te zijn. Structuren moeten mensen steunen en niet tegenwerken. De SP was als enige tegen dualisering en helaas hebben wij gelijk gekregen: het zout is uit de pap. De landelijke politiek heeft geëxperimenteerd met de lokale politiek. De raad heeft minder te vertellen. Raadsleden worden aangesproken op concrete problemen, maar moeten praten over kaders. Zij hebben ook last van andere zaken zoals deregulering. Raadsleden mogen zich bemoeien met de uitvoering van de Wmo, maar wat als gemeenten geen geld hebben? Ook liberalisering hebben veel verpest. Waar is het gemeentelijk

woningbedrijf gebleven, waar het gemeentelijk gasbedrijf, de gezondheidsdienst, het energiebedrijf? Raadsleden gaan hier niet meer over. Het dualisme is een koekoeksei. Wat doe je als je in je nest een koekoeksei vindt? Om niet het zicht op je eigen eieren te verliezen, kun je twee dingen doen: je kunt het koekoeksei uitbroeden en het koekoeksjong blijven voeden, ten koste van je eigen jongen, of je kiepert het koekoeksei over de rand, terug naar waar het vandaan kwam, en je kiest voor je eigen vorm van bestuur. Dat laatste wil de SP: wij willen af van dit wangebroed. De grote fout van Elzinga en van al de partijen die hem steunden, is dat wij één structuur hebben ingevoerd in heel verschillende gemeenten. Maar Amsterdam is niet hetzelfde als Hilvarenbeek. Volgens mij moeten gemeenten veel meer vrijheid krijgen om zelf de lokale democratie te organiseren. In Amsterdam zal dat anders zijn dan in Hilvarenbeek. Daarbij is natuurlijk ook een belangrijke rol weggelegd voor politieke partijen. Binnen het dualisme is het weliswaar moeilijker om een goed raadslid te zijn, maar gelukkig niet onmogelijk. Bij de SP geldt het motto: geen fractie zonder actie. Volksvertegenwoordiger zijn doe je niet om te vergaderen of om kaders te stellen. Ga naar buiten, doe onderzoek, praat met mensen, kom met plannen en laat je niet intimideren door dualistische bestuurders die zeggen dat dingen niet mogen.

De heer **Heijnen** (PvdA): Wij weten nu wat volgens de SP allemaal niet moet, maar ik ben nu juist zo benieuwd wat dan wel moet. Klopt het dat de heer Van Raak zegt dat wethouders weer lid mogen zijn van de gemeenteraad en mogen meestemmen, dat raden het zonder griffies doen en dat gemeenten het zonder rekenkamers doen? Het is allemaal prachtig en, zoals bekend van de heer Van Raak, met zeer veel eloquentie gebracht. Echter, is het wel raak, leidt het wel ergens toe? Mikt de heer Van Raak ergens op?

De heer **Van Raak** (SP): Ik wil niet het oude koekoeksei vervangen door het nieuwe. Ik wil niet op sovjetachtige wijze een nieuwe structuur organiseren. Ik wil – ik hoop dat ik hiervoor steun krijg van de PvdA – dat wij gemeenten oproepen en de vrijheid en de ruimte geven, niet om te discussiëren, debatteren en vergaderen over de vraag hoe men onze structuur van het dualisme moet invoeren, maar om lokaal de democratie te organiseren, op een schaal die past bij de eigen gemeente. Wij moeten raadsleden veel meer laten bepalen hoe zij zelf hun eigen democratie organiseren. Er zijn elementen uit de dualisering waarmee men is vergroeid en die blijken te werken. De rekenkamer is een prachtig instituut en ondersteuning van de griffie kan prachtig zijn. Wij hebben problemen met al die ingevlogen wethouders die zich vaak meer als manager dan als wethouder opstellen. Laat een en ander aan de lokale democratie over, geef mensen meer vrijheid en meer ruimte om voor de komende jaren zelf met verbetervoorstellen te komen. Laat volksvertegenwoordigers zelf uitmaken hoe zij een betere volksvertegenwoordiger kunnen zijn. Wat de SP betreft, kunnen wij niet anders dan concluderen dat de dualisering is mislukt. Wij kunnen niet meer overal als structuur het monisme gaan invoeren, want dat zou hetzelfde betekenen: opnieuw een structuur invoeren die niet past bij Amsterdam, maar bijvoorbeeld wel bij Hilvarenbeek. De oplossing is eigenlijk heel eenvoudig: laat de volksvertegenwoordigers in Amsterdam en de volksvertegenwoordigers in Hilvarenbeek zelf kiezen uit elementen van deze structuur.

De heer **Heijnen** (PvdA): Ik ben blij met het antwoord van de heer Van Raak. Zijn lange spreektijd leidt uiteindelijk niet tot voorstellen om een en ander geheel anders te gaan doen. Of – dit past ook in een bepaalde traditie die van de SP bekend is – het zou moeten zijn: laat duizend bloemen bloeien, en men zoekt het zelf maar uit. Daar kunnen wij het debat dan over voortzetten.

De heer **Van Raak** (SP): Hadden wij de lokale volksvertegenwoordigers het in 2002 maar laten uitzoeken, hadden wij hen maar niet opgezadeld met een reusachtige structuur waaraan in het onderwijs nog een puntje gezogen kan worden! De structuur is niet goed. Zij heeft weliswaar een cultuurverandering veroorzaakt, maar de verkeerde. Als de PvdA mij vraagt om een nieuwe structuur te ontvouwen, dan is dat misschien typisch voor de PvdA, maar precies het verkeerde. Laat de lokale democratie alsjeblieft zijn werk doen. Als de heer Heijnen per se een voorstel wil horen: ik zou het erg toejuichen dat je als raadslid weer, om in PvdA-termen te spreken, carrière kunt maken en wethouder kunt worden, dat je in ieder geval je eigen punten op de agenda kunt krijgen, dat er in veel mindere mate een scheiding is tussen al die bevoegdheden van de raad en het bestuur en dat veel meer mensen uit de raad wethouder kunnen worden in plaats van hetgeen nu gebeurt, namelijk dat mensen worden ingevlogen.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Voorzitter. Is de burger er beter van geworden? Dat lijkt het CDA de centrale vraag bij het opmaken van de tussenbalans van de dualisering van het gemeente- en het provinciebestuur, een operatie die in 2002 is doorgevoerd en is ingezet om de lokale democratie een oppepper te geven.

De staatssecretaris is optimistisch. Zij signaleert verbeteringen. Per saldo, zo lees ik, is de operatie geslaagd. De meeste standsorganisaties in het binnenlands bestuur, van burgemeesters tot griffiers en van raadsleden tot wethouders, zijn het ermee eens, evenals praktisch alle bestuurdersverenigingen van politieke partijen, zoals wij vorige week hebben kunnen vaststellen.

Ik ben er niet helemaal zeker van. Het CDA signaleert verbeteringen, een reeks prima aanzetten en nog meer goede wil. Echter, er zijn nog te veel plekken waar het niet helemaal loopt zoals bedoeld. Waar dualisering is blijven steken in duellisering, waar gemeenteraad en college van B en W gevangen zitten in een vechtcultuur, zoals iemand vorige week zei, en waar raadsleden zuchten onder een verpletterende vergaderdruk. Nee, ik ben niet zoals mijn collega Van Raak geneigd om alle gebreken, al het feilen en alle klachten toe te schrijven aan de dualisering. Ook zonder die omslag zouden wij vandaag vermoedelijk hebben gesproken over de vraag hoe de lokale democratie beter kan.

Het is dan ook verstandig om nuchter de balans op te maken, net zoals de staatssecretaris dat doet, en ons vooral te concentreren op wat beter kan en wat beter moet met de lokale democratie in het algemeen. Wat kan er nu beter? Naar het oordeel van de CDA-fractie spitst zich dit toe op twee hoofdpunten, in de eerste plaats de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. Het was de grote bedoeling dat raadsleden meer buiten zouden komen: minder op het gemeentehuis, meer onder burgers. Is dat gelukt? Hier en daar gaat het beter, maar geldt dit ook over de hele linie? Welke indruk heeft de staatssecretaris, zelf gepokt en gemazeld in het gemeentelijk bestuur? Er zijn, zo bleek ook vorige week tijdens het rondetafelgesprek, te veel signalen van vergaderwoede en van «democratische bureaucratie» om er gerust op te zijn. Ook de vele klachten over de werklast van raadsleden, veelal klachten over alles wat met vergaderen te maken heeft, wijzen in die richting. Een simpele remedie bestaat niet, vrees ik. Het heeft veel te maken met zelfbeheersing, zoals burgemeester Waaijer, vertegenwoordiger van de bestuurdersvereniging van mijn partij, het vorige week uitdrukte. Het is aan de gemeenteraad – mijns inziens met name de nieuwe lichter die volgend jaar weer aantreedt – om prioriteiten te stellen, om bijvoorbeeld andere vergadervormen te kiezen, zoals eerder aanbevolen.

Vanuit Den Haag kunnen wij niet veel meer doen dan assisteren, faciliteren, voorbeelden stellen en scholing en vorming van raadsleden en kandidaat-raadsleden goed op zetten. Laten wij dat dan ook optimaal

doen. Wil de staatssecretaris op beide punten alles uit de kast halen wat erin zit? Er lopen verschillende prima programma's, zoals het actieprogramma Lokaal Bestuur. Kan dat niet een opzwieper krijgen? Hoe kan fractieondersteuning worden verbeterd? Kan er niet meer worden gedaan via bestuurdersverenigingen van politieke partijen? Er is extra geld beschikbaar gekomen, dankzij een amendement van de collega's Bilder en Heijnen. Een pasklare oplossing, zo realiseer ik mij, bestaat niet. Dat kan echter geen alibi zijn om niet alles op alles te zetten teneinde de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad beter uit de verf te laten komen.

De heer **Van Raak** (SP): Ik ben ontzettend gelukkig dat het CDA aandacht vraagt voor de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. Ik ben ook ontzettend blij met de opmerking van de heer Schinkelshoek dat het aan de volgende gemeenteraden is om prioriteiten te stellen en daarnaast de eigen lokale democratie in te richten. Mag ik hieruit opmaken dat ook het CDA zegt dat dualisering een abstracte structuur en in veel gemeenten een koekoeksei is gebleken? Betekent dit dat wij een omme-zwaai gaan maken naar meer lokaal maatwerk, waarbij gemeenteraden zelf hun lokale democratie mogen inrichten?

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Ach, al die beelden. Ik begrijp dat wij in de Boekenweek zitten, die dit jaar over dieren gaat, en dat de heer Van Raak de neiging heeft om over koekoekseieren te praten. Die neiging heb ik op dit moment helemaal niet, ik maak gewoon nuchter de balans op. Wij hebben een paar jaar geleden een structuurwijziging doorgevoerd en wij kijken hoe dat loopt. Ik ben hier heel nuchter en praktisch in. Ik ben ideologisch helemaal niet zo bevlogen als de heer Van Raak. Net als ik weet hij ook uit de geschiedenis dat dit tot gigantische vormen van verblinding kan leiden, maar dat debat voeren wij op een ander moment. Laten wij nuchter de balans opmaken en bezien waar het beter kan, waar zaken niet lopen zoals ze wel zouden moeten lopen. Dat heeft niet alleen met dualisering te maken. De heer Van Raak hangt alles op aan één begrip, maar ik denk dat er meer speelt in de lokale democratie. Daar moeten wij op inspelen en hiertoe wil ik een paar voorstellen doen. Eén van deze voorstellen is inderdaad, de heer Van Raak heeft dit goed geproefd, om meer ruimte te laten aan het lokale draagvlak, om gemeenteraden meer ruimte te geven om zelf hun werkzaamheden in te richten en prioriteiten te stellen. Ik hoop – ikzelf kan dit niet doen en wil dit ook niet meer doen, en in die zin ben ik iets minder centralistisch dan de heer Van Raak – dat gemeenteraden, met name de nieuwe lichter die volgend jaar aantreedt, hiervoor ook de ruimte neemt en dat gaat doen wat de heer Jan Waaijer vorige week noemde, namelijk zelfbeheersing tonen en zelf prioriteiten stellen, zelf lijnen kiezen.

De heer **Van Raak** (SP): Ik moet bezwaar maken tegen het begrip «centraliseren». Mijn voorstel lijkt juist veel op dat van de heer Schinkelshoek, namelijk raadsleden meer ruimte geven om zelf de lokale democratie in te richten. Ik wil juist van dat «sovjetgedrag» van Elzinga en consorten af.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Mijn tweede hoofdpunt betreft de samenwerking tussen raad, wethouders en burgemeester. De ontvlechting van de gemeenteraad en het college van B en W, het tweede grote doel van de dualisering, is geslaagd. Hier en draagt dreigt zij zelfs onder haar eigen succes te bezwijken, namelijk daar waar men in een min of meer permanente staat van confrontatie leeft. Ook als hier en daar de scherpe kanten er misschien wat af zijn, lijkt het nodig, zoals vorige week in de kring van wethouders is opgemerkt, een nieuwe fase in te gaan: de fase van samenwerken aan één gemeente.

Hoe verander je de bestuurscultuur? Hoe kom je van een vechtcultuur tot een cultuur van samenwerken? Dat is misschien wel het lastigste onder-

werp, een witte vlek in de staat van de dualisering. Deze vraag moet je echter wel op de een of andere manier op de agenda zien te krijgen. Is het geen idee om de burgemeester hierin een expliciete rol te geven? Hij of zij zou – dit is een suggestie van onze kant – het er bijvoorbeeld één keer per jaar met de raad over kunnen hebben via een soort zelfreflectie.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Ik denk dat ik de heer Schinkelshoek een beetje ga afremmen om weer een commissie zelfreflectie in te stellen, in dit geval zelfs ruim 400 stuks. Ik begrijp heel goed het punt dat hij maakt, de zorg over de cultuur in de raad. Echter, is dit iets wat wij moeten organiseren?

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Nee, integendeel. Ik heb zo-even gezegd dat ik afstand neem van een al te centralistische aanpak. Ik suggereer dat de burgemeester in zijn rol als bovenpartijdig deelnemer het punt eens agendeert. Hoe hij dat doet en of hij dat doet, laat ik graag aan hem over. Gaan wij goed met elkaar om? Is onze cultuur een goede? Is onze cultuur gericht op samenwerken of zitten wij vast in confrontaties? Dat zou ik graag besproken willen hebben. Deze suggestie reik ik aan, maar men doet er maar mee wat men wil. Ik ben niet van plan om een initiatiefwet te maken om een en ander af te dwingen, zelfs niet met steun van collega Van Raak.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Dat stelt mij gerust.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Gehecht aan het belang van samenwerken aan één gemeente heeft de CDA-fractie sympathie voor de voorstellen van de staatssecretaris om «kanalen te graven», om de communicatie tussen raad, wethouders en burgemeester beter te structureren, om de interne samenwerking te verbeteren. Echter, wij vragen ons af of zij dit allemaal centraal en wettelijk moet regelen. Waarom niet meer overlaten aan de lokale democratie? Waarom geen acceptatie van gemeentelijk maatwerk? Zou regulering of, erger nog, herregulering via de Gemeentewet werkelijk het probleem van een vechtcultuur oplossen? Moeten wij het niet veel meer hebben van een geleidelijke cultuuromslag? Het CDA geeft aan deze route de voorkeur. Als er al iets geregeld moet worden, doe het dan bij voorkeur via kan-bepalingen, de facultatieve route. Als men één uitzondering wil maken, geldt dat voor de wederzijdse informatieplicht van raad en college. Ons motto is: stel elkaar niet voor verrassingen. Aan een wettelijke verankering van bijvoorbeeld het presidium bestaat bij ons echter geen behoefte. Evenmin willen wij via de Gemeentewet afdwingen dat de burgemeester een rol krijgt bij coalitievorming. Een andere suggestie die een iets uitvoerigere toelichting van de voor- en nadelen verdient dan thans gebeurt, is het voorstel om bij grondig verstoorde verhoudingen tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen te kunnen houden. Raadsontbinding is iets wat de Grondwet nu niet toelaat. Echter, in dualistische verhoudingen kan het, zoals wij hier rondom de Hofvijver weten, in bepaalde gevallen een nuttige uitweg zijn. Wij hebben het vanzelfsprekend over een ultimatum remedium, een uiterst redmiddel. Ons verzoek aan de staatssecretaris is om de voor- en nadelen van een zo'n tussentijdse raadsontbinding eens op een rijtje te zetten. Tot slot nog vier kleinere, maar daarom nog niet onbeduidende punten, te beginnen bij de woonplaatsvereiste voor de wethouder. Moeten wij – ik vraag dit neutraal – wethouders niet helemaal vrijstellen van die verplichting? Dat maakt het waarschijnlijk mogelijk om meer wethouders met kwaliteiten van buiten aan te trekken. Ik zie echter het nadeel van afnemende lokale verworteling. Gemeenteraden experimenteren met nieuwe, alternatieve vergadervormen: politieke markten, fora en noem maar op. Prima, laat duizend

bloemen bloeien, maar moet je dan niet een paar essentiële dingen regelen? Ik denk aan het voorzitterschap en parlementaire immuniteit. Kunnen wij niet af van de al te dwingende voorschriften voor controle? Waarom zouden wij – deze suggestie is van de Vereniging van Griffiers – de gemeenten niet veel meer armslag geven in plaats van voor te schrijven hoe precies wordt gecontroleerd? Het is toch veel belangrijker om vast te leggen dat er wordt gecontroleerd? Zo voorkom je een complete controletoren.

Hoe ga je in gedualiseerde verhoudingen om met gemeenschappelijke regelingen? Anders gezegd, is er nog wel een rol weggelegd voor raadsleden in algemene besturen, zeker als deze uitvoerend zijn?

De dualisering van het gemeente- en het provinciebestuur is onderdeel van een voortdurende inspanning om de lokale democratie te verbeteren. Het is er niet mee begonnen en het eindigt er ook niet mee. Daarom lijkt het ons verstandig om bijvoorbeeld eens in de vier jaar de staat van de lokale democratie op te maken, een soort periodiek gezondheidsonderzoek, zo zou je het kunnen noemen.

Laat vooral elke gemeenteraad tegen het einde van de raadsperiode een balans van de afgelopen vier jaar opmaken en bij wijze van testament nalaten aan de opvolgers die na de raadsverkiezingen van 2010 aantreden. Democratie maken wij samen!

De heer **Heijnen** (PvdA): Voorzitter. Vanuit verschillende standsorganisaties is de staatssecretaris gecompimenteerd voor haar aanpak bij het opmaken van de staat van de dualisering naar aanleiding van een vraag van de Kamer. Er klonk één dissonant, en wel van kant van de Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen. Wellicht kan de staatssecretaris ingaan op de vraag of zij inderdaad niet betrokken zijn bij de voorbereiding. Als dat juist is, is dat inderdaad een ommissie.

De vraag die aan de orde is luidt: geslaagd of niet? Ik moet zeggen dat ik het lastig vind om deze vraag te beantwoorden. Immers, waar meet je dat aan af? Meet je het af aan de opkomst, aan de mate van electorale verschuivingen, aan wetenschappelijke opvattingen, aan bestuurskrachtmetingen, aan tevredenheidsonderzoeken onder inwoners, aan feitelijke prestaties, aan wethouderscrises of aan het oordeel van gemeenteraadsleden? Wij hebben niet van tevoren vastgesteld wat het criterium is om te bepalen of de dualisering geslaagd is. Vast staat dat een aantal doelstellingen van destijds zeker niet gehaald is. Politieke partijen staan nog steeds onder druk en de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger is niet toegenomen.

Verder ziet de PvdA een aantal andere nadelen verbonden aan dualisering: de kosten, de interne bureaucratie, de werkdruk voor de raadsleden en het feit dat het grote aantal bestuurscrises in ieder geval niet is voorkomen door dualisering. In de week dat wij in de Kamer de hoorzittingen hadden zijn er, als ik het goed heb begrepen, achttien burgemeesters en wethouders opgestapt, in één week! Anderzijds onderscheiden wij ook een flink aantal voordelen: nieuwe vormen van burgerparticipatie zoals in Almere, goede wethouders van buiten – zeker bij gemeenten met bestuurscrises zoals Delfzijl en Vlissingen – en rekenkamers. Zo is er best wel een aantal dingen te noemen waarvan je moet zeggen: blij dat ze er zijn. Terugdraaien is dan ook geen optie. Immers, de kern van dualisering, namelijk het verhelderen van de rollen van colleges en raden ten opzichte van elkaar, het versterken van wederzijdse onafhankelijkheid en afzonderlijke verantwoordelijkheid voor respectievelijk bestuur en volksvertegenwoordiging en controle is prima. De gezamenlijke deken waaronder colleges en raden lagen is weggetrokken. Ik herinner mij dat de SP in tijden van het monisme daar dagelijks tegen fulmineerde. Dat was immers ook niet goed, maar dat terzijde.

Echter, in de zoektocht naar de nieuwe rollen is de dualisering op veel plaatsen uitgemond in een onvruchtbaar wij-zijdenken: raad tegenover



college en vice versa. Wij-zijdenken vinden wij prima, namelijk om verschillende politieke visies te markeren van waaruit tegen het bestuur van een lokale gemeenschap wordt aangekeken en van waaruit de macht in het bestuur wordt betwist. Raad en college als zodanig hebben echter de gezamenlijke opdracht, de lokale gemeenschap te besturen, en niet onderling een permanente machtsstrijd te voeren. Niet de raad en het college vragen eens in de vier jaar ten opzichte van elkaar een mandaat van de kiezer, maar partijen. Als het goed is, is er tussen vertegenwoordigers van dezelfde politieke partij in college en raad meer dat ze bindt dan dat ze scheidt. Ik krijg wel eens de indruk dat dit nog niet in alle gemeenten in voldoende mate is doorgedrongen of herinnerd wordt.

Nu zitten wij met het probleem wat te doen. Als vertegenwoordigers, wethouders, griffiers of raadsleden de nationale overheid vragen om hun de tijd en de ruimte te geven om het lokaal bestuur verder te verbeteren, dan onderschrijven wij dat en gaan wij nu niet te veel sleutelen aan wet- en regelgeving. Niet de ene kant op, mijnheer Van Raak, maar ook niet de andere kant. De PvdA luistert naar een dergelijke oproep. Tegelijkertijd wil zij de ontwikkeling van het lokaal bestuur verder blijven volgen. Immers, te veel vallende wethouders, burgemeesters en hele colleges – volgens mij gebeurde dat vroeger niet – uittredende raadsleden, steeds hogere werkdruk, steeds meer interne bureaucratie en minder contact met burgers en instellingen: dat kan niet zo doorgaan. Deze problemen zullen de komende jaren moeten afnemen en niet toenemen, of de dualisering hier nu wel of niet debet aan is. Deze problemen zijn immers niet goed voor de burgers, en daar is het uiteindelijk om begonnen. Ze zijn niet goed voor het vertrouwen van de burger in de lokale democratie. Ze zijn evenmin goed voor wat een gemeente gewoon moet presteren. Alle energie gericht op het interne proces gaat ten koste van lantaarnpalen, poep op de stoep, nieuwe woningbouwprojecten, een goede groenstructuur en waar gemeenten verder over gaan: de Wmo en de Wwb. Dat moet echt aantoonbaar verbeteren. Ik vraag de staatssecretaris dan ook om samen met de VNG en het IPO toch een aantal criteria te formuleren waaraan wij over ongeveer drie jaar, dus halverwege de volgende periode, de staat van het lokaal bestuur kunnen afmeten.

Ik heb een aantal negatieve indicatoren genoemd, maar wellicht is de staatssecretaris in staat om samen met ons een aantal indicatoren te benoemen op basis waarvan wij over drie jaar wat preciezer kunnen bepalen, geabstraheerd van incidenten, hoe het staat met het lokaal bestuur.

De heer **Van Raak** (SP): Ik ben heel blij met de analyse van de heer Heijnen tot nu toe, omdat hierin verwoord is dat de structuur van dualisering niet werkt. Ik heb dit de heer Schinkelshoek ook horen zeggen. Het is heel belangrijk dat raadsleden munitie hebben. Stel dat ze zeggen: die lantaarnpaal deugt niet. Of: er ligt poep op de stoep. Of: ik wil niet dat die huizen gesloopt worden. Dan moeten ze niet te horen krijgen: daar gaat u niet over. Ook moeten ze zich niet geïntimideerd voelen om zich ruimte toe te eigenen. Ik ben het met de heer Heijnen eens dat wij niet een nieuwe structuur moeten gaan bedenken. De Tweede Kamer moet echter wel zeggen dat dualisering heel veel nadelen heeft en niet is gelukt. Wij moeten lokale raadsleden oproepen om te vechten voor hun positie en ervoor te zorgen dat ze wel uit de voeten kunnen. Voor veel van mijn raadsleden zou dat al een mooi startsein kunnen zijn om de lokale democratie opnieuw te bevechten.

De heer **Heijnen** (PvdA): Vorige week hebben wij naar ik meen dertien verschillende sprekers namens de politieke partijen, ook de partij van de heer Van Raak, en namens de verschillende gremia van het lokaal bestuur ontvangen. De gemeenschappelijke boodschap van allen was: ga nu niet de wet- en regelgeving ingrijpend veranderen, geef ons de ruimte.

Misschien was de SP-vertegenwoordiger hierover minder uitgesproken, maar dat leidde concreet nergens toe. Ik volg deze boodschap, maar ik zeg er wel iets bij: laten wij onderzoeken aan de hand van welke criteria wij over enige tijd bepalen of de problemen die wij samen analyseren dan weg zijn. Kort gezegd, waar de afgelopen jaren de balans tussen raad en college voorop heeft gestaan, dient de komende jaren de samenwerking centraal te staan en dat sluit sterk aan bij wat de heer Schinkelshoek heeft gezegd.

De heer **Van Raak** (SP): Wij komen tot een soort gemeenschappelijke analyse. De heer Schinkelshoek sprak over de standsorganisaties en vroeg zich af of wat de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de verenigingen voor statenleden tijdens de hoorzitting naar voren brachten, wel precies gedeeld werd door de achterban. In ieder geval niet door onze raads- en statenleden, maar volgens mij ook niet door veel raads- en statenleden van de partij van de heer Heijnen. Als wij bij het analyseren van het succes van de dualisering steeds naar deze organisaties luisteren, krijgen wij volgens mij niet scherp wat raadsleden en statenleden er nu echt van vinden.

De heer **Heijnen** (PvdA): Daarom heb ik gezegd dat ik samen met de staatssecretaris op zoek wil naar criteria die wat mij betreft ruimer zijn dan alleen het oordeel van betrokkenen. Dat kunnen ook gewoon prestaties van gemeenten zijn. Wij hebben bestuurskrachtmetingen. Laten wij over drie jaar een bestuurskrachtmeting loslaten op het geheel van het lokaal bestuur, met nader te bepalen criteria die recht doen aan de twijfels en opvattingen van de heer Van Raak, en laten wij niet alleen de standsorganisaties de uitkomst laten bepalen.

Dan heb ik nog een aantal praktische punten. De staatssecretaris stelt voor, met een evaluatie van de rekenkamer te wachten tot 2010. Ik ben daar niet gelukkig mee. Ik zou willen dat, waar de staatssecretaris toch wetgeving gaat voorbereiden op basis van deze nota, zij ook kijkt naar de rekenkamer. De PvdA doet de suggestie om te onderzoeken of territoriale of provinciale rekenkamers mogelijk zijn waar kleine gemeenten zich bij kunnen aansluiten, opdat ze een en ander niet allemaal zelf moeten organiseren. Nu is sprake van een verplichting. Men kan het allemaal wel. Ik ben er erg voor – dit hoeft niet via wet- of regelgeving, misschien kan het ook anderszins – om dit onafhankelijk te organiseren. Ik wil afstand nemen van het geluid afkomstig uit de kring van rekenkamers, namelijk dat er gemeenten zijn die dit via commerciële opdrachtverlening uitbesteden. Daar moeten wij echt sneller vanaf dan pas na een evaluatie in 2010. Als de staatssecretaris hieraan wat eerder iets kan doen in gesprek met betrokkenen, dan is dat zeer welkom.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Ik vind dat wij kritisch moeten zijn over rekenkamers. Ook na het rondetafelgesprek van vorige week vraag ik mij wel af wat precies het probleem is als de rekenkamerfunctie aan een commerciële partij wordt uitbesteed. Immers, men kan onafhankelijkheid contractueel vastleggen. De bureaus doen het werk op professionele wijze. Wat is daar precies op tegen? De constructie die de heer Heijnen voorstelt, bestaat al. De rekenkamer van Zaanstad bijvoorbeeld zit bij dezelfde organisatie als de rekenkamer van Amsterdam. Er zitten ook enkele kleine gemeenten bij. Wat is het probleem van een commercieel bureau als het contract helder is?

De heer **Heijnen** (PvdA): Ik definieer zo'n rekenkamer toch als behorend tot het publieke domein, het openbaar bestuur. Vanuit een maatschappelijke betrokkenheid zet je, in combinatie met kennis, je in voor de gemeenschap, in dit geval om de raad te helpen bij het doorgronden van dingen die in een gemeente aan de orde zijn. Bovendien moet ik vaststellen dat

vanuit de kring van rekenkamers wordt gewaarschuwd voor, wat ik zou willen noemen, het verkeerde bonuseffect: «uurtje, factuurtje», dus meer onderzoek genereren dan strikt noodzakelijk is. Ik zie niet in hoe je deze prikkel wegneemt, anders dan door dit nadrukkelijk aan een vaste club mensen te geven die zich sterk bekend tot het publieke domein en het openbaar bestuur en de rol van rekenkamer wil spelen.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Past in het pleidooi van de heer Heijnen ook niet dat er voor raadsleden geen plek meer is in rekenkamercommissies? Immers, als je deze kwestie zo onafhankelijk benadert – ik ben het volstrekt met hem eens – dan moet je hier ook de conclusie uit trekken om nu of straks bij de evaluatie te zeggen dat raadsleden geen taak meer hebben in de controle op het werk. Zeker na uitspraken van de Raad van State weten wij dat ten aanzien van onafhankelijkheid hoge eisen worden gesteld.

De heer **Heijnen** (PvdA): Ik ben het ermee eens, maar het levert vooral voor kleinere gemeenten een probleem op als ze allemaal een onafhankelijke rekenkamer moeten vullen. Dat kun je oplossen door een en ander op een hogere schaal te organiseren. Het beginsel deel ik echter.

De wettelijke regeling voor het presidium acht de PvdA niet nodig, evenmin als het verplichte voorzitterschap van de burgemeester daarbij. Sterker nog, bij de wetgeving die hieruit voortvloeit – dit is immers een soort notaoverleg – zou ik opnieuw de mogelijkheid aan de orde willen stellen dat op initiatief van de burgemeester het raadsvoorzitterschap door een ander wordt ingevuld, zoals eerder tijdens een plenair debat aan de orde is geweest.

Wat de voorhangprocedure raadsinitiatieven betreft, wij zijn niet voor meer splitsing, maar voor meer gezamenlijkheid. Dat betekent dat er wederzijds een optimale informatieplicht is. Het is de vraag in hoeverre je dit wettelijk moet vastleggen of de huidige wetgeving moet veranderen. Wat dat betreft wacht ik de motivering van de voorstellen van de staatssecretaris af. Zij zal in ieder geval overtuigend moeten aangeven welke praktijken voor haar aanleiding zijn om zo expliciet op te willen nemen dat raadsbesluiten altijd moeten zijn voorbereid door het college. De Vereniging van Griffiers neemt hier wat afstand van. Zij wijst op complicaties die hieruit zouden voortvloeien. Ik heb de neiging om de staatssecretaris in beginsel te willen volgen. Wat zij hiertoe op tafel heeft gelegd is echter niet afdoende. Ik geloof wel dat wij moeten bewijzen dat aanscherping nodig is, en niet andersom.

Voor de verplichte rol van de burgemeester bij collegevorming voelen wij niets. Dan heb ik nog een paar andere korte punten, te beginnen met de raadslijsten. Wij moeten vaststellen dat deze aan het einde van een periode hier en daar uitgeput raken. Kan de staatssecretaris dit punt meenemen in de wetgeving die zij voorbereidt? Misschien moet dit punt wel worden versneld, voor 2010. Immers, bij heel grote verschuivingen, met dat maximum van 30, levert dat hier en daar problemen op.

Ik zou graag willen dat de staatssecretaris in gesprek gaat met burgemeesters die waarnemen in gemeenten waar sprake is van een bestuurscrisis. Ik zou willen weten of zij met het instrumentarium dat hun nu ter beschikking staat uit de voeten kunnen dan wel of zij een ander instrumentarium nodig hebben, waaronder het ontbinden van de raad. Ik wil gemeenteraden niet de vrijheid geven – dit klinkt misschien wat paternalistisch, maar zo bedoel ik het niet – om verkiezingen uit te schrijven als men er genoeg van heeft. Het is anders dan in de Kamer, waar er vanwege professioneel bestuur een soort rem op is om dat al te snel te doen. Ik ben er niet gerust op om dat helemaal vrij te geven. Ik wil echter niet uitsluiten dat bij bestuurscrises dit punt aan de orde kan zijn, waarbij een goede procedure wordt gevolgd.

Voor het overige kan ik mij aansluiten bij de vragen van de heer Schinkelshoek, op één punt na. De Vereniging van Griffiers heeft al heel lang een aantal voorstellen tot min of meer technische wijzigingen liggen bij de staatssecretaris en bij de Kamer. Ik zou graag willen dat wij deze een keer afwerken: deze wel, die niet en wel daarom. Is de staatssecretaris bereid om deze wijzigingen in het wetgevingstraject in behandeling te nemen? Ik loop hierbij niet vooruit op de uitkomsten, maar dan hebben wij dit in ieder geval een keer afgehandeld.

De heer **Van Beek** (VVD): Voorzitter. Wat mij betreft praten wij vandaag voor de laatste keer over de staat van de dualisering. Immers, sinds 2002 is er veel meer veranderd dan alleen het invoeren van de dualisering. Het valt niet meer te achterhalen of de veranderingen nu voortkomen uit de dualisering of uit andere maatschappelijke ontwikkelingen. Laten wij in het vervolg maar weer gewoon praten over de staat van het lokaal bestuur. Het project is afgelopen. Anders hangen wij immers te veel op aan één verandering en kunnen wij elkaar op dat punt niet meer overtuigen.

Ik heb in de periode dat de wijziging speelde, veel spreekbeurten gehouden. Ik heb daarbij steeds gezegd dat ik geen principiële voorkeur had voor dualisme of monisme, maar dat ik het veranderingsproces dat destijds werd ingezet, heel erg belangrijk vond. Deze verandering heeft tot heel veel geleid, al was het maar omdat men er allemaal weer eens heel goed over heeft nagedacht en zijn eigen vorm heeft gekozen. In de loop van mijn pleidooi zal ik nog nader ingaan op mijn opvatting dat gemeenten ruimte moeten hebben om eigen keuzes te maken. Ik ga niet de discussie aan of het nu dualisme moet zijn of dat wij terug zouden moeten naar monisme; dat kan allemaal niet meer, dat is trekken aan een dood paard. Ik zie dat deze ontwikkeling een aantal goede dingen heeft opgeleverd, maar ook dat wij een aantal zorgpunten hebben. Wij moeten er eerlijk over zijn dat de doelstellingen die wij in 2002 hadden niet allemaal bereikt zijn. De brief van de commissarissen van de Koningin, een heel evenwichtige brief, was op dat punt helder.

Wij zien dat er te veel bureaucratie is ontstaan, dat er te veel werk is en dat van alle rollen die je kunt onderscheiden, de volksvertegenwoordigende rol er nog onvoldoende uitkomt. Dat zie je op 443 verschillende manieren. Ik wil een en ander dus niet over één kam scheren. De gereedschapskist is groter dan je zou denken op basis van de hoeveelheid gereedschappen die nu gebruikt wordt. Ik vind dat met name wat betreft de volksvertegenwoordigende rol een aantal gereedschappen gewoon niet benut of niet goed ingezet wordt. Op dit punt zie ik nog een geweldig potentieel voor de toekomst.

Ik heb met heel veel plezier geluisterd naar alle sprekers. Eerlijk gezegd was ik redelijk blij met hetgeen zij naar voren brachten, maar ook wel wat teleurgesteld, in die zin dat mijn eigen verhaal veel kritischer zou zijn geweest. Ik vond dat men allemaal nogal tevreden was. Ik had kritische geluiden verwacht. Ik zal niet nalaten om hierover nog een aantal opmerkingen te maken.

Eén uitspraak van de heer Jan Waaijer is mij bijgebleven: kaders stellen is iets anders dan kaders opstellen. Ik vind dit een heerlijke uitspraak, die precies aangeeft wat er op een aantal plaatsen mis is. Er is een wij-zijcultuur ontstaan. Deze is deels geïnstitutionaliseerd vanwege het feit dat «zij» met de secretaris en «wij» met de griffier werken. In een aantal gemeenten is men in de beoordeling van medewerkers en hun carrièreverloop veel te veel doorgeschoten: het ene gedeelte valt onder de raad en het andere onder het college. Ik zie dat ook op dit punt de klok weer een klein beetje terug wordt gezet en dat was ook nodig.

In een aantal gemeenten neem ik een machtsstrijd waar tussen wethouders, fracties en fractievoorzitters. Ook op dat punt constateer ik dat de scheiding te ver is doorgevoerd. Ik begrijp best dat men destijds bij de

invoering van het dualisme zei: de fractie gaat vergaderen zonder de bestuurder erbij, dus zonder gedeputeerde of wethouder. Langzaam maar zeker is men erachter gekomen dat het toch verstandiger is om de gedeputeerde of de wethouder tenminste voor een deel van de vergadering wel uit te nodigen. Dat is heel erg belangrijk. Immers, in het oude systeem kreeg iedereen vanuit verschillende verantwoordelijkheden een uitnodiging voor dezelfde vergadering. Men kende heel goed elkaars positie. Als je allemaal in verschillende vergaderingen zit, worden er veel hogere eisen gesteld aan de onderlinge communicatie. Je ziet het daar dan ook heel vaak op mislopen. Een niet onaanzienlijk deel van de bestaande problemen en crises met betrekking tot individuele wethouders, burgemeesters of soms zelfs hele colleges heeft vaak met communicatie te maken. Dat is in wezen het zwakke punt van deze structuur: wat vroeger vanzelf ging, moet je nu organiseren. Dat vraagt continu de aandacht. Er zijn opvallend positieve dingen. Het feit dat de functie van de secretaris is uitgesplitst in de functies van secretaris en van griffier vind ik prachtig. Ik denk niet dat iemand nog terug zou willen naar een andere situatie. Het feit dat er ook wethouders van buiten de raad mogen komen ervaar ik als heel positief. Dit doet zich vooral voor bij tussentijdse vervangingen. Dan ben je immers in staat om een probleem snel op te lossen. Dat zoveel wethouders, burgemeesters of colleges vallen, is mijns inziens eerder een kwestie van een instabiele politiek dan van een levendige democratie. In een van de stukken las ik dat van dat laatste sprake zou zijn. Dat is wel een heel positieve formulering! Ik vind het begrijpelijk – mijns inziens kan het in deze tijd vaak ook niet anders – dat mensen niet verhuizen als zij voor één of twee jaar tussentijds een wethoudersfunctie aanvaarden. Uiteindelijk vind ik het woonplaatsbeginsel echter wel belangrijk. Het gaat immers om de binding met de bevolking. Je ziet overigens dat wethouders die van buiten komen hierin heel veel investeren. Er zijn er echter ook die hun functie interpreteren als een baan van negen tot vijf. Dat is in ieder geval niet mijn bedoeling.

Vanuit de VVD-bestuurdersvereniging is naar voren gebracht dat het denkbaar is dat het, als alle middelen zijn toegepast, in een aantal situaties wellicht wenselijk is om tussentijdse verkiezingen te kunnen organiseren. Ik sluit mij aan bij hetgeen hierover gezegd is, overigens wel onder nadrukkelijke randvoorwaarden. Ik vind dat om de vier jaar alle klokken weer gelijk moeten staan. Je kunt best een keer tussentijdse verkiezingen hebben, maar dat weet je dat het ook alleen voor de tussenliggende periode geldt. Ik wil graag met collega's nadenken over de vraag wie dat initieert: de raad zelf, de burgemeester of de commissaris. Je kunt je verschillende situaties voorstellen waarin het een politiek middel wordt. Ik zou er echter wel graag een keer mee willen experimenteren en dit instrument toevoegen aan de gereedschapskist. Ik heb een paar voorbeelden waarvan ik denk: als het in dat geval had gekund, was dat misschien toch goed geweest.

In de stukken kom ik tegen dat de burgemeester voorzitter is van de raad, maar zich op sommige momenten wel eens wil laten vervangen. Mijn motie om een keuzemogelijkheid te hebben haalde het op één stem na niet. Ik wil graag nog eens de discussie voeren over de vraag of de burgemeester zich op eigen verzoek geheel of gedeeltelijk, tijdelijk of langer kan laten vervangen. Het lijkt mij stap in de goede richting als dat een punt is waarop wij elkaar kunnen vinden.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Ik heb een vraag over de vervanging van het voorzitterschap van de burgemeester op diens eigen verzoek. Is dat beperkt tot die gevallen waarin de burgemeester zelf een deel van zijn portefeuille verdedigt?

De heer **Van Beek** (VVD): Dan zou ik meteen treden in de overwegingen van de burgemeester. Ik kan mij voorstellen dat dit een situatie is waarin

deze kwestie sowieso speelt. Ik kan mij ook een burgemeester voorstellen die hierin wat verder zou willen gaan. Ik vind niet dat dit een politiek middel moet worden; het zou moeten worden toegevoegd aan de gereedschapskist van de burgemeester, als keuzemogelijkheid.

De staatssecretaris heeft een aantal voorstellen in het vooruitzicht gesteld. Ik wil haar dringend vragen hiervan kan-bepalingen te maken. Dus niet een situatie creëren waarin alles overal op dezelfde manier moet. Natuurlijk moet de burgemeester een bepaalde rol in het formatieproces hebben, maar niet in iedere gemeente en bij iedere persoon op dezelfde manier. Geef ruimte op dit punt. Een kan-bepaling geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om te vragen waarom bepaalde dingen wel worden gedaan en andere dingen niet. Zo kan de burgemeester een burgerjaarverslag uitbrengen, maar hij hoeft het niet te doen. Dat soort keuzes.

Er wordt positief gesproken over allerlei nieuwe werkvormen. Kan de staatssecretaris artikel 82 nog eens bestuderen op het punt van de onschendbaarheid bij deze werkvormen? Dat is immers wel een belangrijk punt.

Ik heb mij vaak zorgen gemaakt over de dikwijls te ver doorgevoerde scheiding tussen de griffie en de rest van de organisatie. Dat sluit aan bij opmerkingen die ik eerder heb gemaakt. Ik zie dit op een aantal plaatsen ook wel weer verbeteren. De staatssecretaris heeft vier mooie benamingen voor deze modellen gegeven. Ik zie dat het op een aantal plekken goed gaat. Ik zie echter ook gevallen waarvan de rillingen mij over de rug lopen: hoe is het mogelijk dat verhoudingen zo slecht zijn? Er is in dit geval ook een rol voor de burgemeester weggelegd om ervoor te zorgen dat een en ander wordt rechtgetrokken.

Ik praat vandaag niet over vergoedingen, maar wij moeten er wel over praten. Wij moeten snel praten over Dijkstal en over Appa-voorstellen. Wij moeten praten over raadsleden die commissies voorzitten, over statenleden die veel te weinig verdienen en over de risico's voor burgemeesters. De arbeidsvoorwaarden passen immers niet meer bij de nieuwe functie van burgemeester. Het zou echt jammer zijn dat wij in deze crisistijd niets meer oplossen. Mijns inziens moeten wij echt kijken naar dit punt, maar dan niet in het kader van de dualisering.

Ik zou het, ook met het oog op de toekomst, prachtig vinden als er een aantal projecten gekozen wordt ter verbetering van zaken. Als ik een keuze moest maken, zou ik kiezen voor de volksvertegenwoordigende rol van de staten en van de raden. Dat hoeft helemaal geen zwaar project te zijn. Ik kan mij best voorstellen dat je wat aardige publicaties wijdt aan de gereedschapskist en wat zaken uitzet. Het kan en moet ook beter in een aantal gevallen. Dat heeft echter niets met de dualisering op zich te maken, maar met de kwaliteit van het gemeentebestuur.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Voorzitter. De dualisering is een goede zaak. Ik besef dat dit best een spannende uitspraak kan zijn. Immers, dit onderwerp is iets waarover ik in mijn omgeving en binnen mijn partij ook wel eens een ander verhaal hoor. Het is ook altijd wel omstreden geweest. Ik vind het echter jammer als dualisering de stoplap is voor alles wat fout gaat. Terecht is vandaag opgemerkt dat het voor de dualisering ook niet altijd even geweldig ging, ook toen waren er wel degelijk crises en was het lang niet altijd pais en vree.

De heer **Van Raak** (SP): Het gaat vandaag niet om de vraag of dualisering alle problemen in de wereld heeft veroorzaakt en ook niet om de vraag of onder het monisme alles goed was. Ik hoop dat wij vandaag niet in dat soort karikaturen spreken. De structuur van dualisering werd in het leven geroepen om een cultuurverandering te bewerkstelligen, opdat mensen meer volksvertegenwoordiger konden zijn en de politiek interessanter zou worden waardoor burgers meer betrokken zouden zijn. Heeft de dualisering deze cultuur bevorderd of juist beperkt en is er, zoals ik beweer,

eerder een ambtelijke cultuur ontstaan van meer vergaderen, meer opgesloten zitten en minder je rol van volksvertegenwoordiger uitoefenen?

De heer **Anker** (ChristenUnie): Het lijkt erop of de heer Van Raak mijn hele eerste termijn wil overnemen! Ik was aan mijn eerste zin bezig, ik maak hier echt bezwaar tegen. Ik wil dit allemaal nog gaan behandelen, maar nu hangt de heer Van Raak weer zijn ellenlange verhaal op dat ik al zo vaak heb gehoord. Dat irriteert mij een beetje.

De heer **Van Raak** (SP): Ik was bang dat de heer Anker de discussie uit de weg zou gaan; ik hoop dat hij haar wel aangaat.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Ik ben absoluut niet in paniek gebracht dat ik nu mijn hele bijdrage moet gaan herschrijven. Ik verwacht wel een beetje geduld van de heer Van Raak.

Bij dualisering is sprake van de meest logische verhoudingen: de raad is het hoogste orgaan, het college van B en W is verantwoordelijk voor de uitvoering en moet altijd weer terug naar de raad. Het dualisme heeft deze twee verschillende bestuursorganen in feite op de juiste manier met elkaar in verhouding gebracht. Er is veel nagedacht over de vraag hoe wij dit op een goede manier een plek moeten geven. Dualisering is de zuiverste manier van doen, ook al gaat daarbij soms wat fout. Er zijn gemeenteraden waar de wethouder zo ongeveer van de gang moet worden gehaald op het moment dat hij erbij mag zijn. Dat is een manier van omgaan met elkaar waaruit zo veel wantrouwen spreekt ... Dat kunnen wij gewoon niet hebben. Wij laten zelfs een stemming niet doorgaan als niemand van het kabinet aanwezig is. Dat zou toch veel meer de manier van werken moeten zijn: eenieder betrokken. Wij vinden het fijn als leden van het kabinet in vak K zitten tijdens de stemmingen.

Parallel aan de dualiseringsoperatie is men gaan kijken naar de vraag hoe wij op zo'n manier kunnen gaan vergaderen dat burgers zich daar meer betrokken bij voelen. Hierin is veel fout gegaan. Raadsleden hebben het ontzettend druk gekregen. Het is echter wel bijzonder dat zo veel verschillende raden telkens weer het experiment zijn aangegaan. Sommige experimenten zijn heel goed gaan werken. Andere raden zijn van hun schreden teruggekeerd, maar men is wel op een innovatieve manier gaan nadenken over de vraag hoe men op een goede manier kan gaan vergaderen. Ik vind dit niet iets waarvan wij moeten zeggen dat het alleen maar een kwestie van bureaucratie is geweest; het is ook gewoon een kwestie van zoeken geweest. Als je ziet hoeveel tijd wij kwijt zijn met onze eigen zelfreflectie en hoe moeizaam het is om iets te veranderen in onze eigen vergadercultuur, dan heb ik er eigenlijk wel bewondering voor als ik zie hoe flexibel gemeenteraden hiermee kunnen omgaan. Het is niet altijd gemakkelijk, maar wel bewonderenswaardig.

Ik maak nog één algemene opmerking om vervolgens wat concreter te worden. Een echt probleem – misschien is het wel een breder politiek probleem waarmee wij ook in de Kamer te maken hebben – is het gegeven dat er een soort harde afrekencultuur bestaat. Juist in zo'n harde afrekencultuur kan dualisering een lont in een kruitvat zijn, omdat de verhoudingen zo op scherp staan dat je, als je dat wilt, de verhoudingen heel gemakkelijk nog verder kunt verscherpen en dat is jammer. Volgens mij is de winst – dit zal voor de gemeenteraden, de colleges en de staten de komende periodes ook de opdracht zijn – dat men op zoek gaat naar een manier om samen te werken met onderscheiden rollen. Zelf heb ik in de raad van Zaanstad gezeten. Het college is echt op zoek gegaan naar manieren om de gemeenteraad zo snel mogelijk in een bepaald proces te betrekken, zodat de gemeenteraad een beetje op sleeptouw wordt genomen maar zich ook verantwoordelijk voelt, inclusief de oppositiepartijen. Ik zie daar het begin van een nieuw soort cultuur waarin je volledig

duaal raads- of statenlid kunt zijn, maar je ook weet dat je medeverantwoordelijk bent voor hetgeen er in je gemeente of provincie gebeurt. De minister grasduint in haar brief in een heel aantal onderzoeken en evaluaties. Bij het lezen be kroop mij af en toe het gevoel waar wij ons eigenlijk mee bemoeien. Wij hebben ontzettend veel aandacht besteed aan onze eigen zelfreflectie. In dit geval was sprake van heel veel reflectie op de vraag hoe anderen het doen. Als je kijkt naar een aantal concrete aanbevelingen, blijkt men zaken toch weer richting VNG, raden en burgemeesters te schuiven. Ik denk dat dit ook wel de goede gang van zaken is. Er wordt een aantal aanbevelingen gedaan waarbij ik mij in gemoede afvraag of wij ze moeten overnemen. Ze zijn al genoemd. Waarom zouden wij het presidium een wettelijke basis geven als de staatssecretaris zelf in haar brief schrijft: dit laat onverlet dat de raad vrij is om zelf nog een seniorenconvent of een fractievoorzittersoverleg te hebben? Daarnaast zijn er nog agendacommissies. Dan hebben wij één overlegorgaan wettelijk vastgelegd, maar wat wordt er dan precies gedaan? Volgens mij kan men een en ander prima zelf regelen. Ergens moet er een moment van afstemming zijn. Laat men dat vooral zelf op een goede manier regelen. Van een grotere politieke rol voor de burgemeester zijn wij nooit voorstander geweest. Wij voelen ons gesteund door al die andere organisaties die hebben gezegd: dat moet je niet doen. Wij raden de staatssecretaris aan om hiervoor geen wetsvoorstel voor te bereiden.

Vanuit de bestuurdersverenigingen hebben wij het signaal opgepikt dat er nog heel weinig gebruikgemaakt wordt van fractieondersteuning. De vraag boeit mij hoe dat precies komt. Het betreft wel een kwestie waar de gemeenteraad zelf over gaat en waarvoor men zelf budget vrij moet maken. Misschien zal men dat best wel eng vinden. Laat ik nog een keer de gemeenteraad nemen waar ik zelf vandaan kom. Dit was een vrij sobere raad die niet graag geld aan zichzelf uitgaf. Hoe kunnen wij ervoor zorgen dat raden gestimuleerd worden om ook te investeren in hun eigen lokale democratie?

Wat het rekenkameronderzoek betreft, ik heb niet zo'n ontzettende haast met een aparte evaluatie van rekenkamers. Dit is namelijk iets wat gemeenteraden vooral zelf moeten doen. Ik ben misschien wat bevooroordeeld – ik moet eerlijk zeggen dat ik zelf bij een organisatie heb gewerkt die ook rekenkameronderzoek deed, hoewel dat niet de poot van het bedrijf was waar ik zelf werkzaam was – maar ik heb gezien dat een bedrijf hier heel consciëntieus mee kan omgaan. Inmiddels heb ik ook gehoord dat behalve dit soort organisaties er ook andere waren die er wat minder goed mee omgingen. Ik denk dat wij even goed naar dit punt moeten kijken, niet zozeer omdat wij het moeten opnemen voor een bepaalde bedrijfstak, integendeel, maar het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om op een eigen manier het rekenkamerwerk vorm te geven. Ik heb liever een goede evaluatie in 2010 dan dat wij nu zeggen dat deze ontwikkeling niet goed is. Laten wij alsjeblieft nog een jaartje doorontwikkelen en daarna een goede evaluatie houden. Laten wij vragen wat gemeenteraden er zelf van vinden. Als men er heel vervelende ervaringen mee heeft, moeten wij misschien ingrijpen.

De heer **Van Raak** (SP): Ik vind dit niet alleen een praktische, maar vooral ook een principiële discussie. Rekenkamers maken onderdeel uit van de lokale democratie en de lokale controle. Ik ben het eens met de heer Heijnen die zei dat dit punt bij het publieke domein hoort. Je gaat een deel van de democratische controle niet uitbesteden. Rekenkamers controleren het bestuur, maar ook de raad. Raadsleden in de rekenkamer is dus vreemd. Echter, uitbesteden van rekenkamerwerk aan commerciële partijen is eigenlijk privatisering van de democratie.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Wij moeten de democratie inderdaad niet privatiseren. Wij hebben het echter gewoon over een benoemde reken-



kamer die bijvoorbeeld het onderzoek uitbesteedt aan een organisatie of een bedrijf. Het beeld is ontzettend divers: er zijn bedrijven die samenwerken met raadsleden en senaat en er zijn rekenkamercommissies waarin geen raadsleden zitten. Echter, van een structuur van regionale rekenkamers, zoals de PvdA voorstelt, waarbij iedereen zich kan aansluiten, zie ik ook wel weer de nadelen.

De heer **Heijnen** (PvdA): Ik vind dat de heer Anker iets te gemakkelijk voorbijgaat aan het signaal dat 60% van gemeenten kleiner dan 20 000 inwoners zegt onmiddellijk tot afschaffing over te gaan als de verplichting weg is. Dat geeft een indicatie. Bovendien houdt de heer Eijf, niet de eerste de beste maar de ervaren voorzitter van een grote rekenkamer, de Kamer voor dat een aantal dingen misgaat. De heer Anker kan dan wel zeggen dat wij moeten wachten tot 2010, maar volgend jaar treden er nieuwe raden aan en ik ben altijd wel een beetje van het praktische: je moet dingen oplossen als het voor de hand ligt. Wij gaan het geheel toch een beetje bijstellen; als het aan de Kamer ligt op heel kleine puntjes, maar de staatssecretaris wil wat verder gaan. Wij zeggen: zie van bijstelling van een paar dingen af, maar niet van bijstelling van de rekenkamer.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Dat begrijp ik wel, maar het voorgestelde netwerk van provinciale of regionale rekenkamers – rond Amsterdam is er al een aantal – roept bij mij het beeld op van een soort landelijk netwerk van rekenkamers dat ook weer de nodige bureaucratie met zich brengt, terwijl enkele gemeenten onderling misschien wel prima oplossingen hebben bedacht waarbij de onafhankelijkheid is gegarandeerd. Ik sta open voor suggesties, maar ik zou er geen voorstander van zijn om nu al de wet te wijzigen, terwijl er nog een evaluatie moet plaatsvinden. Misschien komen wij in 2010 wel tot heel andere conclusies.

Er moet een onderzoek komen naar de werkdruk. Dit zijn zaken die je lokaal prima kunt bedenken. In een gemeente met een heel groot oppervlak en een heleboel kleine kernen is het wellicht niet verstandig om één keer per week te vergaderen, maar dagelijks. Je kunt hier op zoveel verschillende manieren mee omgaan. Hoe wil de raad een en ander doen: wil men zelf contact houden met hun burgers of wil men dat georganiseerd doen? Ik vraag mij af wat een onderzoek hieraan concreet zal bijdragen. Over het algemeen zijn gemeenteraden prima in staat om eens bij de bureaus te kijken, er wordt druk met bussen door Nederland gereisd naar andere raden.

Het punt van de tussentijdse raadsverkiezingen is bij de rondetafelgesprekken opgekomen. Ook mijn fractie ziet daar wel het nut, maar tegelijkertijd ook het gevaar van in. Wij moeten hier genuanceerd mee omgaan en het niet voorschrijven voor alle plaatsen waar colleges zijn gevallen. Ik had er niet aan moeten denken dat wij op al die plaatsen direct weer gemeenteraadsverkiezingen zouden hebben gehad. Tegelijkertijd kan het soms een oplossing zijn omdat de politieke verhoudingen totaal op hun kop zijn gezet. Denk aan een grote lokale partij die helemaal uit elkaar is gevallen waardoor het bijna niet meer mogelijk is om een fatsoenlijke meerderheid te vinden. Moet de burgemeester hier een rol in hebben of de commissaris van de Koningin? Wij moeten dit eens nader bestuderen. Ik heb in de krant gelezen dat in 2006 een aantal onderzoeken heeft plaatsgevonden. Zelf heb ik ze nog niet zo snel boven tafel gekregen, misschien is een en ander in een bureaula blijven liggen.

Moeten wij burgemeesters betrekken bij de raadsbesluiten? Een aantal raadsbesluiten heeft specifiek betrekking op de gemeenteraad, bijvoorbeeld het benoemen van de accountant van de gemeenteraad. Vaak is het college hierin wel ondersteunend omdat het om een aanbesteding gaat, maar dat levert ook wel eens verwarring op. Ik heb meegemaakt dat wethouders zeiden: sorry, het is uw accountant en kijk mij er niet op aan als de accountant iets tegen u zegt. Het is belangrijk om de rollen te

verduidelijken. Het is op zich prima dat je een soort check hebt dat een en ander er enigszins fatsoenlijk uitziet. Ik zou hiertoe echter niet te snel overgaan, omdat dit ook heel verkeerde verwachtingen kan wekken.

### **Antwoord van de staatssecretaris**

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Voorzitter. Ik stel het zeer op prijs, hier met de Kamer te spreken over de staat van de dualisering. De Kamer heeft mij verzocht die op te stellen, maar ook wat mij betreft is dit de laatste keer dat wij het hebben over de staat van de dualisering en spreken wij vanaf nu over de staat van het lokaal bestuur, waarbij wij wat meer aandacht kunnen besteden aan de lokale democratie. Ik ben er enthousiast mee aan het werk gegaan. Wij hebben onderzoek gedaan en hoorzittingen gehouden, ook met de SP, zeg ik tegen de heer Van Raak. Wij hebben met alle politieke partijen gesproken die dat wilden, ook met lokale politieke partijen, zeg ik tegen de heer Heijnen. Wij hebben gesproken met wat de Kamer vanaf vandaag standsorganisaties is gaan noemen. Wij noemden dat de beroepsgroepen, maar ik vind standsorganisaties wel mooi klinken. Wij hebben rondetafelgesprekken gehouden en een congres georganiseerd, waarvan de Kamer het verslag heeft gekregen. De hoogleraren Denters en Engels hebben hieraan meegewerkt. Daarnaast hebben wij dus onderzoek gedaan. Bovendien heeft de Kamer haar eigen hoorzittingen gehouden.

Ik ben inderdaad gematigd positief, ondanks dat ik het op een aantal punten wel met de heer Van Raak eens ben. Ik wil eerst een paar algemene opmerkingen maken en loop daarna de verschillende vragen langs. Zeven jaar geleden trad de Wet dualisering gemeentebesturen in werking. Ik weet dat nog vrij goed uit een vorig leven. Sindsdien is er veel veranderd. Dat blijkt ook wel uit het onderzoek en uit de staat van de dualisering die wij hebben aangeboden. Je zou kunnen zeggen dat de dualisering geleidelijk is ingebed en aanvaard, en de dualisering staat als zodanig dan ook niet meer ter discussie. Ik vind het niet vruchtbaar om weer een structuurdiscussie te voeren, want dat is niet waar het eigenlijk om gaat. Het gaat erom dat wij met elkaar de cultuur van de lokale democratie kunnen verbeteren. Raad en college zijn door de ontkoppeling van functies en de herverdeling van bevoegdheden onafhankelijker van elkaar komen te staan. Ik denk dat het zelfbewustzijn van gemeenteraden sindsdien is toegenomen. Ik zal straks de specifieke vragen daarover beantwoorden. Het hoofdschap van de raad heeft weer reële betekenis gekregen en ik denk dat de raad zijn eindverantwoordelijkheid voor het lokale bestuur nu beter kan waarmaken dan onder het monisme. Dat was destijds ook mijn eigen ervaring.

Het herstel van de positie van de raad als het belangrijkste lokale politieke forum was een van de doelstellingen van de dualisering. Ik denk dat wij daarin redelijk zijn geslaagd. De raad is goed toegerust voor zijn taak. Zo heeft de raad eigen ondersteuning gekregen in de vorm van een griffier. Verder bestaat er recht op ambtelijke ondersteuning en fractieondersteuning. Ook kan de raad een beroep doen op de rekenkamerfunctie. Controlebevoegdheden die voorheen in het reglement van orde stonden, zoals het vragenrecht en het recht van initiatief, zijn in de Gemeentewet geëxpliciteerd. De raad kan ook een enquête instellen. Dat zijn allemaal belangrijke zaken, maar er is ook kritiek. Daarbij heb ik in de Kamer verschillen van opvatting beluisterd. Gemeenteraden blijken inderdaad nog steeds moeite te hebben met de invulling van hun rol, met name het volksvertegenwoordigende aspect. Dit is door alle woordvoerders naar voren gebracht. Het is niet eenvoudig om daaraan vanuit Den Haag iets te doen. De heer Schinkelshoek haalde de Werkgroep Zelfreflectie van de Tweede Kamer aan. Ook daaraan kun je zien dat het niet eenvoudig is om aan de eigen vergadercultuur in Den Haag iets te doen. De heer Van Raak noemde als eerste het lokale maatwerk en daarmee ben ik het eens. Het

moet uit de praktijk van het lokale bestuur komen en dat wil ik wel graag stimuleren en ondersteunen, samen met de VNG, in de vorm van het Actieprogramma Lokaal Bestuur.

Alle woordvoerders hebben gesproken over de werkdruk van raadsleden. Deze wordt inderdaad als te hoog ervaren, maar het is maar de vraag of dit het gevolg is van de dualisering. De raad bepaalt immers zelf zijn werkwijze, zoals de heer Anker terecht zei. Daaronder is begrepen het aantal en het soort vergaderingen. De raad gaat daar zelf over. Door de dualisering is het merendeel van de bestuursbevoegdheden overgegaan naar het college. Tegelijkertijd is het besturen gecompliceerder geworden als gevolg van een aantal landelijke ontwikkelingen, zoals de decentralisatie van rijkstaken en de informatisering, en als gevolg van de globalisering. Er zijn rapporten verschenen van de commissie-Aarts van de VNG over de werkdruk. Op grond daarvan denk ik dat de raden zelf de efficiency van hun vergadermodellen tegen het licht moeten houden. In het kader van het Actieprogramma Lokaal Bestuur wordt onderzoek verricht naar de verschillende vergadermodellen. Mochten daaruit suggesties voortkomen die aanpassing van wettelijke mogelijkheden vereisen, dan zal ik die welwillend bezien. Ik vind het overigens belangrijk dat raadsleden zelf hun beperkingen onderkennen en onderling, binnen fracties, maar ook binnen de raad, afspraken maken. De Gemeentewet maakt het mogelijk dat niet-raadsleden lid worden van een raadscommissie. Ook dat biedt een mogelijkheid voor het spreiden van de werkdruk.

Een veelgehoord punt betreft de kwaliteit van de informatievoorziening van de raad. Op dat gebied kan er nog veel verbeterd worden. In de lokale driehoek van burgemeester, secretaris en griffier kunnen daarover afspraken worden gemaakt. Het college moet zelf steeds goed afwegen welke informatie de raad nodig heeft voor het vervullen van zijn taak. Daarbij is met name het sturen op hoofdlijnen van belang. Raadsleden kunnen een groter beroep doen op het recht op fractieondersteuning. Ik heb onlangs een gemeente hierover aangeschreven. Er wordt nog niet in alle gevallen optimaal gebruikgemaakt van deze mogelijkheid. Het is zoals de heer Van Beek zei: er zitten in de gereedschapskist instrumenten waarvan nog te weinig gebruik wordt gemaakt. De wetgever hoeft daarvoor niets te regelen.

Het politieke bedrijf moet aantrekkelijk blijven. Ik ken ook de berichten over dalende animo onder raadsleden om zich herkiesbaar te stellen. De politieke partijen hebben dat onder mijn aandacht gebracht en de zorgen daarover neem ik serieus, maar partijen zijn in eerste instantie zelf aan zet wat betreft de werving en selectie van hun volksvertegenwoordigers. Het aanzien van de politiek als geheel speelt hierbij ook een rol. Het kan geen kwaad als de raad eens in de zoveel tijd het eigen functioneren beoordeelt. Het kabinet heeft indertijd de probleemanalyse van de staatscommissie onderschreven, namelijk dat de partijpolitiek op lokaal niveau onder druk staat en dat de monistische theorie wringt met de dualistische praktijk. Er is rolverwarring en er is sprake van inclusief, niet-openbaar bestuur. Ook staat de collegialiteit onder druk. Er waren dus meerdere redenen waarom het nieuwe systeem is ingevoerd.

De heer **Anker** (ChristenUnie): U hebt onlangs dus ook zelf geconstateerd dat er te weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden voor fractieondersteuning. Waar komt dat volgens u door en wat zouden wij eraan kunnen doen? Stel dat er een financiële oorzaak is, moeten wij dan duidelijker zijn en gelden reserveren in het gemeentefonds?

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Er is geld beschikbaar gesteld voor fractieondersteuning. Gemeenten moeten daar zelf gebruik van maken en er een regeling voor maken. Via het gemeentefonds is het geld gestort, zoals u in de brief hebt kunnen lezen. Om verschillende redenen maakt een aantal gemeenten geen gebruik van de regeling, maar ik heb niet de

indruk dat gebrek aan geld de oorzaak is. Wellicht moeten wij bezien hoe wij dit beter over het voetlicht kunnen brengen.

De heer **Van Raak** (SP): Wij hebben allemaal geconcludeerd dat wij gemeenten vrij moeten laten. Wij gaan dan toch hopelijk niet hier bepalen dat zij fractiebudgetten moeten opstellen? Laten zij dat lekker zelf doen. Ik kan mij heel goed voorstellen dat sommige politieke partijen zeggen: voor ons hoeft het niet, wij gaan het besteden aan chronisch zieken en gehandicapten.

De heer **Heijnen** (PvdA): Ik ben het eens met wat de heer Van Raak zegt, namelijk dat wij het niet moeten regelen. Werkgeverschap bij fractieondersteuning leidt tot extra werk en ik kan mij heel goed voorstellen dat fracties zonder professionele ondersteuning prima hun werk doen.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Het is een mogelijkheid. Er moet wel budget voor zijn, maar men hoeft er geen gebruik van te maken. Het moet echter wel kunnen, in het kader van de kan-bepaling. Daar heb ik gemeenten op gewezen. De SP kan zeggen dat zij het in voorkomende gevallen niet wil, maar een andere partij zou er wel gebruik van moeten kunnen maken. Wij kunnen fracties daarop wijzen.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Gemeenten hebben het geld ervoor gekregen, maar mijn ervaring is dat een groot aantal raden er niet van op de hoogte is dat het geld ergens anders vandaan komt en inderdaad ten koste gaat van chronisch zieken en gehandicapten. Het hoeft niet ingewikkeld te zijn. Sommige fracties kunnen geholpen zijn met een kleine vergoeding voor de steunfractie, wanneer deze de vergadering bijwoont. Daarvoor hoeft je geen werkgeverschap op te tuigen.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Vorige week is de veegwet inzake de dualisering door de Eerste Kamer aangenomen. Wij moeten hoe dan ook met een circulaire komen en zullen dit punt daarin nog eens toelichten.

De heer Van Raak begon zijn inbreng met een vrij negatief oordeel over de dualisering. In algemene zin herken ik dat negatieve beeld niet. Het blijkt ook niet uit het onderzoek van B&A, dat tot andere conclusies leidt. De reacties van de Nederlandse Vereniging van Raadsleden zijn veel positiever. Gemeenteraad.nl heeft een onderzoek uitgevoerd. Dit is een commerciële organisatie die zich bezighoudt met het detacheren van griffiers en het adviseren van gemeenteraden en provinciale staten. Men heeft gisteren een persbericht uitgebracht waarin staat dat het dualisme zou zijn mislukt omdat slechts 22% van de deelnemers aan een internetenquête heeft aangegeven dat de kloof tussen burger en politiek kleiner zou zijn geworden. Het kabinet heeft zich bij de invoering van de dualisering op het standpunt gesteld dat de wetwijziging allereerst is gericht op de verduidelijking van de rollen van het dagelijks bestuur en de volksvertegenwoordiging. Dat is door de heer Schinkelshoek en de heer Heijnen goed naar voren gebracht. Verder is het realiseren van een heldere verdeling van bevoegdheden tussen deze organen van belang, met als beoogd effect het eenduidiger worden van de onderlinge verhoudingen en het toenemen van de herkenbaarheid van het bestuur. De doelstelling is dus veel breder dan alleen het dichten van de kloof tussen burger en politiek, ondanks dat ik die niet minder belangrijk vind. De conclusie van het onderzoeksbureau dat de dualiseringswetgeving mislukt is, deel ik niet. Vooral niet, omdat het dichten van de veronderstelde kloof tussen burger en politiek een actieve houding vraagt van raadsleden. Ik heb daarover in de Eerste Kamer gesproken, onder anderen met de vertegenwoordiger van de SP. In het bijzonder geldt dit voor afzonderlijke fracties. Dit vloeit niet voort uit de wetwijziging zelf. De Nederlandse Vereniging van Raads-

leden, die geen commerciële organisatie is, heeft zich vandaag in een persbericht gedistantieerd van de berichten die via deze commerciële organisatie in NRC Handelsblad en de Volkskrant terecht zijn gekomen. Ik wil dat de Kamer niet onthouden.

De CdK, de Commissaris van de Koningin, is primair een provinciaal orgaan. Betrokkene moet zijn nevenfuncties openbaar maken voordat hij deze aanvaardt. De CdK moet dit melden aan provinciale staten, zoals burgemeesters een nevenfunctie moeten melden aan de gemeenteraad. In zijn algemeenheid zou je kunnen zeggen dat het vervullen van nevenfuncties positief wordt gewaardeerd in verband met het belang van het netwerk. Het mag echter niet zo zijn dat door het tijdsbeslag van een nevenfunctie het uitoefenen van de hoofdfunctie in het gedrang komt. Dat is een van de zaken die moeten worden beoordeeld. Het aanvaarden van een nevenfunctie is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de desbetreffende bestuurder, maar ik ben van opvatting dat hij of zij verantwoording moet afleggen aan de gemeenteraad of aan provinciale staten. Ik kan mij ook voorstellen dat de rol met betrekking tot het toetsen van de nevenfuncties wordt versterkt, gelet op de aantallen.

In principe zijn de inkomsten openbaar, overeenkomstig de Dijkstalvoorstellen. Deze zijn tijdelijk geparkeerd en de minister bezint zich op alle onderdelen daarvan. Dit is een van de onderdelen, naast de onderdelen die de heer Van Beek aanhaalde, waar al lang op gewacht wordt om er iets mee te doen.

De heer **Van Raak** (SP): Dat een slecht idee van tafel is, namelijk de verhoging van de ministersalarissen, wil niet zeggen dat de goede onderdelen van de Dijkstalvoorstellen niet behandeld kunnen worden. De openbaarmaking van inkomsten uit bijbanen lijkt mij werkelijk geen probleem. Dit hangt volgens mij helemaal niet samen met de verhoging van de ministersalarissen en kan dus per ommekeer worden ingevoerd. De staatssecretaris zegt terecht dat de Commissaris van de Koningin vaak commerciële bijbanen heeft – soms zijn zij commissaris bij een bouwbedrijf, waar de provincie toch veel mee te maken heeft – omdat het netwerk belangrijk is. Dat is echter vaak het probleem. Als je een commerciële bijbaan hebt – en sommigen hebben er tientallen en kunnen tienduizenden euro's bijverdienen – kan dat grote politieke problemen meebrengen. Het is maar de vraag of het wenselijk is. Zij verdienen net zoveel als een minister. Die mogen geen bijbanen hebben. Waarom mag een commissaris van de Koningin dat dan wel? Waarom laten wij die mensen niet gewoon hun werk doen? Commissaris van de Koningin zijn is een serieuze baan en dan heb je geen tijd voor al die commerciële bijbanen. Wij doen gewoon de bijbanen in de ban. Is de staatssecretaris het met mij eens dat wij zeggen: Commissaris van de Koningin is een zware functie, daar krijg je heel veel geld voor en dan is het helemaal niet nodig om commerciële bijbanen te hebben, want je krijgt genoeg geld en het kan allerlei politieke problemen geven?

De heer **Van Beek** (VVD): Ik heb respect voor elke politieke opvatting, maar ik vind wel dat het beeld dat je neerzet enigszins moet overeenkomen met de werkelijkheid. Er zijn commissarissen die nevenfuncties hebben. Er zijn zelden commissarissen te vinden die commerciële nevenfuncties hebben. Zij zijn er wel, maar tientallen commerciële nevenfuncties? Daar is al helemaal geen sprake van. Wij moeten wel de zaken in perspectief zien. Het is aan de staten om een en ander te beoordelen. Dat is nu precies het maatwerk waar wij om vroegen.

De heer **Van Raak** (SP): Uit het onderzoek van Elsevier blijkt dat commissarissen 72 betaalde bijbanen hebben. De heer Franssen van Zuid-Holland verdient € 53 000 bruto bij. Jansen van het CDA van Overijssel verdient

51 000 bruto bij. Dit zijn betaalde bijbanen. Dat is nogal wat! Dit ligt politiek nogal gevoelig.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Ik wil mij niet met de orde bemoeien, maar wat de heer van Raak nu zegt, hoort echt niet thuis bij het onderwerp van dit overleg. Dit betreft het pakket-Dijkstal, dat wij naar ik hoop binnenkort gaan bespreken wanneer wij uit de parkeerstand komen. Ik geef de voorzitter in overweging, zich nu met de orde te bemoeien.

De **voorzitter**: Wij continueren het debat. Het woord is aan de staatssecretaris.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Mijn antwoord is niet zo heel veel anders dan het antwoord dat ik in eerste aanleg al heb gegeven, namelijk dat elke nevenfunctie beoordeeld moet worden door provinciale staten of de gemeenteraad. De lokale en provinciale SP-fracties daar kunnen zich melden en aangeven dat de inkomsten openbaar moeten zijn. De gedachte dat het salaris dat bij een politiek ambt hoort een volwaardig salaris is, deel ik. Verder verwijs ik naar de Dijkstal-voorstellen. Er is geen misverstand over het feit dat het salaris van de CdK een volwaardig salaris is. De afweging rond nevenfuncties vindt plaats op provinciaal of gemeentelijk niveau. Bij de behandeling van de voorstellen van de commissie-Dijkstal, waar de minister zich op bezint, zal dit punt uitgebreid aan de orde komen. De heer Schinkelshoek heeft gelijk dat dit geen onderdeel is van de dualiseringsdiscussie.

Dan kom ik nu op de rol van de burgemeester bij de collegevorming. Daarover zijn heel rare misverstanden ontstaan doordat erover gesproken is zonder dat er naar mijn opvatting is gevraagd. Ik wil er daarom graag iets over zeggen en in de voorbereiding op de wetgeving zal ik een en ander uitgebreid toelichten. De rol van de burgemeester behoeft versterking, maar het is geenszins mijn bedoeling dat dit met de politieke kant te maken heeft. Ik zie het meer zoals de heer Van Beek het naar voren bracht. De burgemeester moet met de nieuw te benoemen wethouders samenwerken. In een aantal gevallen wordt de burgemeester pas na afloop geïnformeerd over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen en mag hij daarover dan nog zijn opvattingen geven. Naar mijn idee is het goed dat de burgemeester aan het begin van het proces zijn opvatting kan geven. Ik begrijp de zorg van de beroepsverenigingen. Er wordt overigens heel verschillend over gedacht; ik weet dat ook omdat ik in een vorig leven zelf burgemeester ben geweest. In elk geval mag dit niet de rol van de burgemeester als verbindend element over partijgrenzen heen bemoeilijken. Tegelijkertijd zien wij dat de samenwerking binnen het college een match vraagt tussen burgemeester en college. De huidige positie van de burgemeester in de collegevorming is iets te smal. Het is niet mijn bedoeling de burgemeester een politieke rol te geven en hem de regie te laten voeren. Ik ben dan ook niet zo bang dat de partijpolitieke onafhankelijkheid in het geding komt.

Ik denk aan een systeem zoals door de heer van Beek is geschetst. Bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode komt er dan bijvoorbeeld een raadsdebat over de collegevorming. Indien gewenst kan er dan een aantal afspraken worden gemaakt. De burgemeester kan een oordeel geven over enkele inhoudelijke zaken, de portefeuilleverdeling en het aantal wethoudersposten. Bij de afsluiting van de collegevorming zouden de kandidaat-wethouders kunnen worden gehoord door de raad. De burgemeester zou ook daarbij een rol kunnen spelen en zijn mening geven. Daar denken wij aan; meer niet. Het gaat dus eerder om goede informatie-uitwisseling over en weer.

De heer **Heijnen** (PvdA): Begrijp ik nu goed dat de burgemeester na de raadsverkiezingen in een raadsdebat een opvatting zou moeten geven over het aantal wethouders?

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Dat zou kunnen.

De heer **Heijnen** (PvdA): Als de staatssecretaris dat meent, dan wordt de burgemeester toch vanzelf in de politieke discussie betrokken, terwijl die voorbehouden is aan de gekozen volksvertegenwoordigers?

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Die discussie moeten de volksvertegenwoordigers voeren. Er is een relatie tussen de portefeuillevdeling, het aantal wethouders en de portefeuille van de burgemeester. Er zijn grote en kleine gemeenten. In de praktijk zijn er heel veel verschillen in het land. Er zijn burgemeesters met een heel grote inhoudelijke portefeuille en burgemeesters met een heel kleine portefeuille. Het idee is, dat de burgemeester daarover iets kan zeggen. Wij moeten dit nog uitwerken, maar het is niet zo dat iets verdergaands de bedoeling is.

De heer **Van Beek** (VVD): Ik kan wel meevoelen met de staatssecretaris, maar ik schrik een beetje van de voorbeelden die zij gaf, want die zijn nu juist wel erg partijpolitiek. De burgemeester is volwaardig lid van het college. Als een programma volwaardig tot uitvoering moet worden gebracht, is het logisch dat er een moment in de procedure is waarop men aan de burgemeester vraagt wat hij er eigenlijk van vindt. De passages in het programma waar hij direct verantwoordelijk voor is, zou hij nog eens extra moeten lezen en hij zou met voorstellen moeten kunnen komen voor kleine aanpassingen. Dergelijke dingen kunnen wij ons voorstellen. Maar de keuze voor het aantal wethouders is in het algemeen een puur partijpolitieke keuze, want die heeft veel te maken met het verdelen van de buit. Dat voorbeeld zou ik zelf dus niet gegeven hebben. Ik zie wel in dat er heel grote verschillen zijn tussen gemeenten: grote en kleine gemeenten, gemeenten in het oosten en westen. Kortom, er moet ruimte zijn om met de materie om te gaan, afhankelijk van de situatie.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Ik wil er hoe dan ook een kan-bepaling van maken, maar dat geldt voor meer zaken, zoals het burgerjaarverslag. Het gaat mij dus niet om de politieke kanten. Ik kan mij er wel iets bij voorstellen dat men het aantal wethouders daartoe rekent. Het gaat mij om de zaken waarover de burgemeester inhoudelijk een beoordeling zou moeten kunnen geven. Het liefst zien wij dat dit gebeurt aan het begin van de onderhandelingen en aan het einde, als er een akkoord is. De burgemeester moet het merendeel van de tijd met het college werken. Daarom is het op zijn minst belangrijk om eens goed naar dit punt te kijken. De burgemeester vervult een belangrijke rol in de samenwerking binnen het college en heeft daarin een aantal bevoegdheden.

De heer **Heijnen** (PvdA): Er is een aantal problemen, los van de vraag of die uit de dualisering voortvloeien, dat moet worden aangepakt. Welk probleem lost u hiermee op? Uit de kring van eerstbetrokkenen, de burgemeesters, komt dit niet als een probleem naar voren. Dan vraag ik mij af: wiens hobby is dit nu? Ik denk dat de andere standsorganisaties ook verdeeld zijn over de kwestie. Scheppen wij dan geen nieuwe problemen? Daarom waarschuw ik u ervoor, dit pad op te gaan. Anders zou u ons echt moeten overtuigen van de noodzaak van een minimale verandering van de positie van de burgemeester. Heel veel meer kan ik mij niet voorstellen.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Dat zullen wij zeker doen. Ik heb gezien dat dit in een hoorzitting van de Kamer zo naar voren is gebracht. Het merkwaardige is, dat wij ook hoorzittingen hebben gehouden, waar

wij andere geluiden hebben gehoord. Wij hebben in brede zin gesprekken gehouden met de kring van betrokkenen. Die gaven een heel verschillend beeld. Door een deel van de betrokkenen wordt een en ander zeker als een probleem ervaren. Ik heb kennisgenomen van wat er in de hoorzitting van de Kamer is besproken en bij de onderbouwing van de verdere wetgeving zullen wij daar zeker nadrukkelijk aandacht aan besteden. De hoorzitting van de Kamer vond plaats nadat wij ons stuk hadden geschreven. Wij zouden er niet op gekomen zijn als wij dit punt niet waren tegengekomen in het onderzoek dat wij hebben laten uitvoeren.

Ik ben persoonlijk niet afkerig van tussentijdse raadsontbinding, maar daarvoor moet inderdaad eerst de Grondwet worden gewijzigd. Wij moeten daar met elkaar eens verder over spreken, nu wij met ons onderzoek bezig zijn. Bij grote problemen zou ik mij tussentijdse ontbinding kunnen voorstellen. De heer Anker noemde een aantal voorbeelden van situaties waarin dit nuttig zou zijn geweest. Vervolgens loopt men dan weer mee in de volgende algemene gemeenteraadsverkiezingen. Wij moeten goed nadenken over de vraag wie beslist over de ontbinding. Is dit de raad, de burgemeester of de CdK? De discussie daarover zullen wij moeten voeren. Ik roep de Kamer ertoe op, daarover na te denken. De uitkomst van die discussie moeten wij niet los zien van de machtsverhoudingen binnen de gemeentelijke bestuursorganen. Wij moeten goed kijken naar het evenwicht. Ik sta er niet negatief tegenover en zal versneld bezien wat de mogelijkheden zijn.

De heer **Van Raak** (SP): Ik ben blij dat de staatssecretaris niet afkerig is van tussentijdse raadsontbinding, want er is brede steun voor een vorm van tussentijdse raadsverkiezingen. De staatssecretaris vraagt ons wie daartoe moet besluiten: de raad, de burgemeester of de commissaris van de Koningin. Welnu, daarin heb ik wel een voorkeur, maar ik zou het op prijs stellen als de staatssecretaris daarover iets op papier zet. Dat is voor ons veel handiger, zodat wij de voor- en nadelen tegen elkaar kunnen afwegen.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Dat zeg ik toe.

Voorzitter. Ik ben van mening dat wij de rekenkamerfunctie nader moeten bezien bij de evaluatie van 2010. De rekenkamerfunctie is pas in 2006 ingevoerd, dus ik vind dat wij er de tijd voor moeten nemen om te bezien hoe die functie evolueert. Uit de eerste voorlopige evaluatie in 2007 is naar voren gekomen dat steeds meer gemeenteraden stilstaan bij de vraag of raadsleden lid zouden moeten zijn van de Rekenkamercommissie. Bij eventuele uitbesteding van het werk van de Rekenkamer worden de publieke bevoegdheden natuurlijk niet overgedragen aan een commerciële organisatie. Dat mag ook nooit gebeuren. Ik plaats zelf ook wel vraagtekens bij uitbesteding. Als bijvoorbeeld het onderzoekswerk wordt uitgevoerd door één commercieel bureau, waarvan een medewerker als directeur van de Rekenkamer optreedt, vind ik dat dit op gespannen voet staat met de onafhankelijke positie van de Rekenkamer. Wij moeten er dus wel goed naar kijken. De Nederlandse vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies is bezig met het opstellen van een handreiking. Daarin wordt ook betrokken het vooraf bepalen van vaste vergoedingen voor onderzoek. Beide zaken moeten bij de evaluatie van 2010 serieus aan de orde komen. Het heeft niet altijd zin om evaluaties naar voren te halen. Ik neem echter het signaal van de Kamer serieus: er zitten inderdaad risico's aan het uitbesteden van rekenkamerwerk. Ik zal mij wat verder in het vraagstuk verdiepen, voordat ik er definitief een oordeel over geef. Dat kan mooi samenlopen met de evaluatie.

Tegen de heer Schinkelshoek zeg ik allereerst dat ik «standsorganisaties» wel een mooie aanduiding vind. Wij zullen eens bezien of wij deze uitdrukking kunnen gaan gebruiken. Ik ben het zeer met de heer Schinkelshoek eens dat niet alle kritiek kan worden toegeschreven aan de dualisering. Ik



denk dat een aantal zaken onder het monisme ook zou zijn gebeurd. Ik heb het altijd een raar idee gevonden dat het volksvertegenwoordigerschap onder het dualisme beter uit de verf zou komen dan onder het monisme. Een volksvertegenwoordiger moet namelijk in welk systeem dan ook zijn rol spelen, opsnuiven wat er leeft en weten wat er in de samenleving aan de hand is. De structuur mag daarvoor nooit bepalend zijn. Wel vind ik dat er veel te verbeteren is, maar ik heb er altijd vraagtekens bij geplaatst om dit aspect zo centraal te stellen.

De heer **Van Beek** (VVD): Het verschil met betrekking tot het volksvertegenwoordigerschap tussen de positie van de raad onder het monisme en die onder het dualisme is dat onder het monisme de gemeenteraad zich opstelde als gemeentebestuur, terwijl de gemeenteraad zich onder het dualisme opstelt als vertegenwoordiger van de bevolking. Dat is een heel grote rolwisseling. De vraag is, in hoeverre zich dit echt heeft doorgezet.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): De bedoeling van die ontvlechting was expliciet dat de volksvertegenwoordigende rol extra cachet zou krijgen. Op dat punt meten wij de zaak. Ik ben het met de heer Heijnen eens dat er weinig concrete meetpunten zijn, maar dit was nu juist heel concreet en het zou heel herkenbaar moeten leiden tot een sterkere volksvertegenwoordigende functie. Vandaar onze constatering dat dit niet helemaal heeft opgeleverd wat wij ervan verwachtten.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Die opvatting deel ik. Onder het monisme was men te veel bestuurder, maar dat heeft weer te maken met de verheldering van de rollen. Het uit elkaar halen daarvan heeft meer mogelijkheden opgeleverd om de volksvertegenwoordigende rol in te vullen. Ook in een monistisch systeem moet een volksvertegenwoordiger echter een goede houding hebben en de goede cultuur bevorderen. Men moet er als volksvertegenwoordiger zijn voor de bevolking. Ik wil in gesprek gaan met de VNG over de criteria. Wat ik wilde zeggen is dat het vooral een houdingsaspect is, dat men lokaal moet invullen. Daarvoor is inderdaad maatwerk nodig.

De heer Schinkelshoek vroeg aandacht voor de vergaderwoede en de werklast van het raadswerk. De invloed van de raad zelf is daarbij heel belangrijk. Men kiest immers zijn eigen werkwijze. Op het gebied van zelfbeperking kan men nog veel leren en men moet op dat punt kritischer worden. De griffie kan op dat gebied ook een ondersteunende rol spelen en veel doen aan de kwaliteitsbewaking van de informatievoorziening. Een kort, helder en duidelijk stuk met een duidelijke probleemstelling maakt het werk voor een raadslid gewoon veel gemakkelijker. Dat geldt trouwens ook in de Kamer. Ik zal de Kamer te zijner tijd informeren over de uitkomsten van het onderzoek naar de vergadermodellen.

Er is inderdaad geen simpele remedie. Wel kunnen wij zaken faciliteren. Ik noem in dat verband het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Raadsleden maken relatief weinig gebruik van het beschikbare scholingsaanbod. Het is dus mogelijk om op dat punt winst te boeken. Het actieprogramma biedt diverse vormen van cursussen en ondersteuning. Voorop staat dat de politieke partijen primair verantwoordelijk zijn voor de vorming en scholing van raadsleden en kandidaat-raadsleden. In het amendement-Bilder staat dat toerusting van kandidaat-gemeenteraadsleden in de eerste plaats een taak is van de politieke partijen. Wij zullen de beschikbare middelen inzetten via de scholingsinstituten. De minister is bezig met een subsidieregeling. Daarnaast ben ik in overleg met bestuurdersverenigingen van politieke partijen om te bezien wat er verder nog kan worden verbeterd aan de ondersteuning.

Dan kom ik nu op de mogelijke wettelijke verplichting van het presidium. Wij vinden dat het de voorkeur verdient om de gegroeide praktijk te institutionaliseren. Dit heeft te maken met de rol van de burgemeester als

voorzitter van de raad. Het presidium kan de agenda van de raad voorbereiden en de griffier aansturen. Ik denk dat dit ook heel belangrijk is voor het goede verloop van de raadsvergaderingen. Ik heb de kanttekeningen die de Kamer hierbij plaatst goed gehoord. Zo zei de heer Heijnen dat ik de Kamer op dit onderdeel en op andere onderdelen in het wetgevingstraject echt ervan moet overtuigen dat het allemaal zinvol is. Wij zullen dat doen. Wij hebben het idee dat het presidium in het gemeentelijk bestel een wezenlijk element vormt en dat het daarom in de Gemeentewet moet worden geregeld. Gelet op de kritische kanttekeningen van de Kamer zullen wij er in het wetgevingstraject goed over nadenken.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Geldt ook hiervoor dat het een kan-bepaling gaat worden?

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Ik zal daar goed naar kijken. Dit is een heel expliciete aanbeveling van de commissie-Leemhuis. In het rapport van die commissie stond dat het presidium echt geïnstitutionaliseerd zou moeten worden. Wij moeten nog aan de voorbereidingen beginnen en daarom voeren wij ook dit debat.

Ik buig mij over een herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), waarbij ik speciale aandacht besteed aan de Wgr-plus. Raadsleden zijn niet vaak meer lid van een algemeen bestuur (AB), omdat de meeste regelingen te maken hebben met de bestuurlijke kant, waarvoor de colleges verantwoordelijk zijn. Er zijn ook nadelen verbonden aan dualisering van de Wgr. Zo is er bij dualisering vaak sprake van fractievorming, en juist dan zou een en ander meer in de richting van een vierde bestuurslaag gaan. Ik ben er persoonlijk geen voorstander van. Het is echter wel een van de onderdelen die bij de evaluatie van de Wgr aan de orde zullen komen.

De heer **Heijnen** (PvdA): Is de staatssecretaris het met ons eens dat dit meer past bij de dualisering – en dat het dus moet worden meegenomen in een veegwet of een aanpassing op dat gebied – dan bij de evaluatie van de Wgr? De vraag is: hoe past de positie van het college en die van de raad in Wgr-verbanden? Het gaat dus niet om de Wgr op zichzelf, maar om het voorliggende traject. Daarom doe ik de suggestie om na te gaan of raadsleden eruit zouden moeten, maar in ruil daarvoor colleges een wat zwaardere informatieplicht zouden moeten krijgen jegens de raad, omdat er heel belangrijke besluiten worden genomen in die samenwerkingsverbanden. De positie van de raad ten opzichte van de samenwerkingsverbanden moet worden versterkt, maar niet door het lidmaatschap van raadsleden, want dat is raar.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: U hebt gelijk, wij kunnen dit in de Gemeentewet regelen. Ik denk dat dit beter is en wij zullen er goed naar kijken. Ik ben het trouwens met u eens dat de informatieverplichting van groot belang is. De terugkoppeling wordt in gemeenten heel verschillend ingevuld en sommige gemeenten koppelen helemaal niet terug. Dat kan nooit de bedoeling zijn geweest van verlengd lokaal bestuur. Er moet altijd sprake zijn van fatsoenlijke terugkoppeling. Wij zullen bezien of wij dit apart moeten betrekken bij het wetgevingstraject.

De heer Schinkelshoek vroeg of wij het woonplaatsvereiste voor wethouders moeten schrappen. Ik begrijp het punt van de kwaliteit en onderken dat het schrappen meer mogelijkheden biedt om mensen van buiten aan te trekken. In een aantal gemeenten heeft dat ook al goed gewerkt. Ik was onlangs nog in Delfzijl en daar zie je dat dit element ook belangrijk is geweest. Ik voel er zelf niet voor om het woonplaatsvereiste helemaal af te schaffen. De Eerste Kamer was daarover ook buitengewoon kritisch. Ik denk dat het inderdaad belangrijk is dat een wethouder in de gemeente woont en dat hij moet zien en voelen wat er zich in een gemeenschap

afspeelt. Hij kan tijdelijk ontheffing krijgen en die kan verlengd worden. De mogelijkheden daartoe hebben wij verruimd, want er kunnen persoonlijke omstandigheden zijn waardoor het niet altijd gemakkelijk is om te verhuizen. Ik ben er erg voor dat over het verlengen van een tijdelijke ontheffing een openbaar debat wordt gehouden in de gemeenteraad. Ik wil zelf niet graag ten principale aan het woonplaatsvereiste tornen. Wij hebben de ruimte gecreëerd om de verlenging mogelijk te maken. Behalve opsnuiwen wat er leeft is er nog een reden, namelijk dat een wethouder de effecten van zijn eigen beleid ervaart. Laat ik als voorbeeld de ozb noemen. Stel dat men zelf een lage ozb betaalt, maar in de gemeente waar men wethouder is, de ozb enorm wil verhogen. Dat zou ik niet goed vinden. Ik vind dat men de effecten van het eigen beleid moet ervaren.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Ik voel een heel eind met u mee, maar ik constateer ook dat er af en toe wat gekunstelde constructies zijn. Wij weten allemaal dat er ook wethouders zijn die als het ware in postbussen wonen. Laten wij daar maar open over zijn.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Dat ben ik met u eens en aangezien u en anderen zozeer voor lokale verantwoording zijn zeg ik: dit is typisch iets wat de gemeenteraad aan de orde moet stellen. Ik ben erg voor openbare debatten hierover. De gemeenteraad moet een dergelijke constructie op zijn minst bespreken. Ik heb daar een kritische beoordeling bij, maar een gemeenteraad mag dit niet laten lopen. Het gaat immers om de wethouder van de gemeente.

Tegen de heer Heijnen zeg ik dat ik ook heb gesproken met de vereniging van plaatselijke politieke partijen. Hij vroeg hoe het college meer wordt betrokken bij raadsbesluiten. Welnu, duidelijker dan nu het geval is, moet in de Gemeentewet worden vastgelegd dat het college in principe alle beslissingen van de raad voorbereidt. Dat staat in artikel 160, lid 1, onder b. Er zijn twee uitzonderingen: initiatiefvoorstellen en zelfstandig handelen van de raad in het kader van de autonome bestuursbevoegdheid. In die gevallen is de raad gerechtigd zelf de voorbereiding van de eigen beslissingen ter hand te nemen. Het is niet de bedoeling geweest van de dualisering dat de raad in sommige gevallen zelf beslissingen zou voorbereiden. Dat heeft heel vaak geleid tot fricties in de verhouding met het college. Als de raad dit doet, is dat ook niet bevorderlijk voor het afnemen van de werkdruk.

In geval van lijstuitputting gaat in kleine gemeenten de zetel over naar een andere partij, omdat de raad soms te klein wordt. In andere gevallen blijft de zetel onbezet. Er zijn allerlei voorbeelden te bedenken. Wij zijn bezig met een wijziging van de Kieswet. Dat behoort ook tot mijn portefeuille, dus ik zal dit punt daarbij betrekken. Het heeft inderdaad vreemde effecten tot gevolg.

Er is inderdaad sprake van een stijging van het aantal wethouders dat voortijdig vertrekt. Wij hebben daarover gerapporteerd. Vooral wethouders van lokale politieke partijen blijken kwetsbaar te zijn. Dat zou te verklaren zijn uit het feit dat mensen gewoon minder ervaring hebben, maar er zijn allerlei oorzaken aan te geven voor het vertrek. Dat maakt het fenomeen heel lastig. Het ligt niet altijd rechtstreeks aan de dualisering. Ik ben het wel eens met de standsorganisatie van de wethouders dat het belangrijk is om naar de professionaliseringstrajecten te kijken. Voor de burgemeesters heeft dat goed gewerkt. Wij hebben toegezegd dat wij dit punt zullen oppakken.

De heer **Heijnen** (PvdA): Ik heb gezegd: geef nu een aantal meetpunten en criteria, aan de hand waarvan wij over drie jaar vaststellen of het wel of niet werkt. Een aftredende wethouder is op zichzelf genomen prima. Ik noem als voorbeeld Tjeerd Herrema in Amsterdam. Het is heel goed dat je de politieke verantwoordelijkheid neemt voor iets wat heel erg mis is

gegaan. Het kan echter niet zo zijn dat dit een van de vier wethouders betreft in een raadsperiode. Dat moet minder, omdat het altijd discontinuïteit met zich brengt en gedoe geeft. Vervanging leidt lang niet altijd tot een beter resultaat. Is de staatssecretaris het met mij eens dat dit een van de criteria zou kunnen zijn om over drie jaar de staat van het lokaal bestuur te meten?

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Wij kunnen specifiek kijken naar de oorzaken van het aftreden, zodat wij dat ook nog eens in kaart brengen en bezien of wij daaraan meetpunten kunnen koppelen. Ik zal dit punt betrekken bij het gesprek dat ik al had toegezegd.

Wat betreft de voorhang in de raadsprocedure wacht de heer Heijnen de motivering af. Ik ben het met hem eens dat de wederzijdse informatieplicht een belangrijk punt is. De suggestie om met waarnemend burgemeesters over bestuurscrises te spreken vind ik interessant. Wij zullen bezien hoe wij dit kunnen vormgeven.

De heer Van Beek vindt het jammer dat er minder kritiek was dan hij had gedacht, maar aan de andere kant moet je daar ook wel weer blij mee zijn. De heer Van Beek merkte op dat het er in 441 gemeenten verschillend aan toe gaat. Welke gereedschappen zouden nog moeten worden toegevoegd aan de gereedschapskist om de situatie te verbeteren en wordt er wel goed gebruik gemaakt van de gereedschapskist? Ik denk dat er soms niet goed genoeg gebruik wordt gemaakt van wat er in de gereedschapskist zit. Ik vind dat dit beter kan. De volksvertegenwoordigende rol van de raad, bijvoorbeeld, moet primair door de raad zelf worden versterkt. Er zijn wel middelen om dat te verbeteren. Het is echter een zaak voor gemeenten zelf om daar steeds mee bezig te zijn en het beleid te evalueren. Ik denk niet dat er op dit punt veel wetgeving nodig is. Dat was volgens mij ook niet de intentie van de bijdrage van de heer Van Beek. Ik ben het zeer met de heer Van Beek eens dat communicatie een belangrijk punt is. De nieuwe structuur vraagt om wat meer communicatie. Wat vroeger vanzelfsprekend was, moet je nu inderdaad organiseren. Dit vraagt wat van mensen.

Wanneer kan een burgemeester als raadsvoorzitter worden vervangen? Welnu, bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester wordt deze door een raadslid vervangen. Het plaatsvervangend raadsvoorzitterschap is geen afzonderlijke hoedanigheid. De burgemeester kan zich ook niet semi-permanent als raadsvoorzitter laten vervangen. Naar ons idee dient het echt om uitzonderingen te gaan. Bijvoorbeeld als de eigen taakuitoefening of portefeuille aan de orde is, vind ik vervanging heel functioneel. Het initiatief moet echter steeds van de burgemeester zelf komen. Dat is ook de voorwaarde geweest waaronder het kabinet akkoord is gegaan met de Grondwetwijziging in tweede lezing. De minister van BZK heeft dit uitgebreid toegelicht. Verder zouden wij eigenlijk niet willen gaan. De burgemeester moet een centrale functie blijven vervullen en het voorzitterschap van de raad is daarvan een essentieel onderdeel. Dit behoort overigens tot de portefeuille van de minister, die daarover dezelfde opvatting heeft.

De heer **Van Beek** (VVD): Ik heb het gevoel dat er wat verschil zit tussen de opvattingen van de beide bewindslieden en de wettekst, want die laatste is volgens mij veel strakker. Volgens mij staat er in de wet dat de burgemeester altijd voorzitter is, terwijl de staatssecretaris nu toch iets meer ruimte laat voor vervanging.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Het idee is dat het intrinsiek is aan het voorzitterschap van de raad dat de burgemeester, als zijn eigen onderwerpen aan de orde zijn, het voorzitterschap overlaat aan een ander. Ik deed dat zelf ook in een vorig leven. Zo vatten wij de wettekst op, maar er zal nog specifiek naar worden gekeken.

Op grond van artikel 82 kan de raad commissies instellen die de besluitvorming van de raad kunnen voorbereiden en met het college of de burgemeester kunnen overleggen. De raad regelt daarbij de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van de commissies. Daarmee laat de Gemeentewet de ruimte aan de raad om de werkwijze van de commissie te regelen. Het is dan ook niet nodig om een andere vergaderwijze expliciet mogelijk te maken, nu de wet daartoe al de ruimte biedt. Het is in elk geval mijn beeld dat dit zo is. De Gemeentewet schrijft wel voor dat de voorzitter van de raadscommissie een raadslid is en daar hecht ik ook wel aan, want het voorzitterschap is een cruciale functie; de voorzitter bepaalt de agenda en de gang van zaken in de raadscommissie. De raadscommissie is het voorportaal van de gemeenteraad en daarom is het belangrijk dat de commissievoorzitter een raadslid is, maar ik wil best een en ander gaan onderzoeken.

De heer **Van Beek** (VVD): Wij praten langs elkaar heen. Het gaat mij om de onschendbaarheid, de immuniteit van de raadsleden. Het kan zijn dat ik het verkeerde artikel genoemd heb, maar het gaat om het volgende. Raadsleden zijn niet vervolgbaar voor wat zij in de raadsvergadering zeggen. Er ontstaan allerlei andere vormen van raadsvergaderingen, waaraan ook niet-raadsleden meedoen. De vraag is, hoe de zaak geregeld is in die situatie. Wij hebben het vermoeden dat dit niet helemaal goed is geregeld.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Dat heb ik inderdaad verkeerd begrepen. Nu is geregeld dat niet-raadsleden geen onschendbaarheid hebben. Als uw vraag is om daar eens naar te kijken, moeten wij dat doen. Wij zullen dit punt oppakken en erop terugkomen. De benadering van de heer Anker staat niet zo ver af van die van mij. Wij zijn in principe wel enthousiast. Het gaat inderdaad ook om zelfreflectie. De heer Anker haalde de harde afrekencultuur aan. Welnu, je ziet dat de cultuur de afgelopen tijd is veranderd. In de Kamer zien wij dat trouwens ook. Wat kun je daar nu aan doen in zijn totaliteit? Juist in de gemeenteraad is het van belang dat men een beetje ordentelijk met elkaar discussieert en dat is best lastig. Gemeenten kunnen zelf veel doen. De heer Anker was het met mij eens dat wij de evaluatie van de rekenkamer moeten afwachten. Het lijkt mij gewoon het beste om die evaluatie in 2010 te laten plaatsvinden, ondanks een aantal risico's dat ik heb benoemd. Ik begrijp dat de heer Anker van zijn kant naar een vorig leven verwijst.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Wij moeten ervoor zorgen dat raadsleden volksvertegenwoordiger kunnen zijn en niet worden gedwongen om ambtenaar, toezichthouder of klankbordgroep te zijn. Ik ben blij dat de staatssecretaris het daarmee eens is. Natuurlijk is niet alles de schuld van het dualisme, maar het dualisme heeft het werk van volksvertegenwoordigers moeilijker gemaakt. Dat zal niet alleen voor SP'ers gelden, maar voor iedereen. Wij moeten vandaag het signaal geven dat raadsleden niet kunnen worden afgescheept met de opmerking: u gaat hier niet over. Raadsleden gaan over een kapotte lantaarnpaal en over het slopen van het woning. Je moet dan niet als raadslid worden weggestuurd met de opmerking: u mag over kaders praten. Zij gaan over de verkoop van energiebedrijven, de economische crisis en de oorlog in Afghanistan. Raadsleden, volksvertegenwoordigers, gaan altijd over alles, alleen zij kunnen er niet altijd heel veel aan doen, vooral in het laatste geval. Volgens mij wordt in de Kamer de opvatting vrij breed gedragen dat wij na de invoering van deze foute structuur, dit koekoeksei, de gemeenten nu in elk geval de vrijheid moeten geven om het koekoeksei uit het nest te gooien of om het wangebroed te temmen. Wij moeten de gemeenten de

vrijheid geven om de eigen lokale democratie in te richten. Dat zal vooral ook een taak zijn van politieke partijen en fracties. Ik laat mij niet inperken in de zin dat wij zaken hier niet ter sprake mogen brengen. Ik wil dus graag dat wij het IPO afschaffen. Wij hebben twaalf provincies, en daar kun je gewoon mee praten. Als onze staten een voorstel van Borghouts willen beoordelen, dan kan dat niet. Dat heeft wel met dualisering te maken. Ik wil daarom graag van de staatssecretaris weten wat zij van het voorstel vindt van de heer Borghouts dat Den Helder het huis van de burgemeester koopt. In de staten kan dit niet worden aangekaart. Ik ben blij dat wij een brief krijgen over de tussentijdse raadsverkiezingen. Als het echt misloopt, kan dit wellicht problemen voorkomen. Ik zie ernaar uit en ben ook heel blij dat de staatssecretaris het punt van de raadsleden in rekenkamercommissies en rekenkamers gaat bezien. De functie van rekenkamers en rekenkamercommissie mag vooral niet aan commerciële bedrijven worden overgelaten. Wij kunnen alles evalueren, maar dit is ook een principieel besluit en niet alleen iets voor een evaluatie. Vindt de staatssecretaris het principieel juist dat rekenkamerwerk wordt uitbesteed? Wat de SP betreft is dat niet juist.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Voorzitter ik dank de staatssecretaris voor haar antwoord. Zij heeft een lijn getrokken die mijn fractie in het algemeen aanspreekt, namelijk dat wij het in de eerste plaats gaan hebben over de staat van de lokale democratie, in plaats van te blijven praten over koekoekseieren en de staat van de dualisering. Structuurdiscussies zijn niet erg vruchtbaar. Wij moeten ons concentreren op de vraag hoe wij de lokale democratie, die permanent aan veranderingen onderhevig is, kunnen veranderen en verbeteren, al dan niet met behulp van zelfreflectie en zelfbeperking.

De tweede lijn in het antwoord van de staatssecretaris waarin wij ons herkennen en die ons zeer aanspreekt, is: laten wij ons de komende jaren – na de raadsverkiezingen van 2010 doet zich een nieuwe kans voor – concentreren op de versterking van de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. Ik ben het eens met de heer Van Raak dat dit vooral een kwestie is van lokaal maatwerk. Laten wij daarvoor hier in Den Haag meer ruimte maken en het op alle mogelijke manieren faciliteren en ondersteunen. Laten wij gewoon met de pet in de hand – ik zeg het nu op de manier waarop de heer Van Raak het zou kunnen zeggen – vragen: hoe kunnen wij u van dienst zijn om de lokale democratie een stapje vooruit te helpen? De heer Van Raak merkt nu op dat hij dit nooit zo zou zeggen, welnu, dan heb ik dit weer gezegd.

De heer Heijnen constateerde dat dit een vorm van notaoverleg is. Hierna krijgen wij wetgeving, waarin sommige punten moeten worden uitgewerkt. Naar een aantal zaken kijken wij met grote belangstelling uit. Het eerste punt betreft de kwestie rond de burgemeester. Ik dank de staatssecretaris voor de verhelderende en toelichtende opmerkingen. Zij heeft duidelijk gemaakt dat zij zelfs niet stiekem in gedachten heeft dat de burgemeester een partijpolitieke rol zou moeten spelen bij coalitiebesprekingen, maar dat hij of zij onpartijdig en onafhankelijk moet blijven. Dat mag vooral niet in het geding komen. Dit laat ook voor mijn fractie onverlet dat het logisch en vanzelfsprekend is dat de burgemeester voor, tijdens en na de besprekingen ordentelijk wordt geïnformeerd over de gang van zaken en over wat er afgesproken is. Dat is gewoon een kwestie van omgangsvormen en misschien wel van fatsoen, zoals ik naast mij iemand hoor opmerken. Dat moet je dus ook gewoon doen. Het gaat om de goede informatie-uitwisseling die nodig is om een gemeente te besturen. Ik blijf echter toch twijfel houden bij het voorstel van de staatssecretaris om dit op een of andere manier wettelijk te verankeren, zeker na de voorbeelden die zij gaf. Die roepen bij mij de huiver op of de burgemeester niet toch weer in de partijpolitieke discussie wordt gezogen. Om

kort te gaan: wat mij betreft mag de staatssecretaris haar pen uitproberen, maar zij zal een hele toer hebben om ons te overtuigen. Hetzelfde geldt voor het presidium. De vruchten van het nadenken daarover door de staatssecretaris zullen wij te zijner tijd beoordelen. Met iets meer enthousiasme wachten wij welgemoed haar voorstellen af over de Wgr en de raadsontbinding.

De heer **Heijnen** (PvdA): Voorzitter. Gemeenteraadslid, wethouder; er zijn in het openbaar bestuur geen mooiere functies. Structuren moeten daaraan ondersteunend zijn. Het mag niet zo zijn dat de raadsleden en de wethouders er zijn voor het systeem. De laatste jaren is dat te veel het geval geweest. Het systeem was onderdeel van het overleg, in plaats van dat men zich bezighield met de zaken waarvoor men in de gemeenteraad of het college was gaan zitten. Dat moet de komende jaren veranderen. Ik ben erg blij dat wij nu de eerste stap hebben gezet om met elkaar vast te stellen wat de criteria zijn op basis waarvan wij over drie jaar kunnen concluderen: het gaat goed, het kan beter of het gaat slechter. Bij het begin van de dualisering heeft dat eigenlijk ontbroken. Wij gaan dat nu wel doen en dat is voor mij de grote winst van dit debat. Wij willen graag de voorhang handhaven. De raad moet echt worden geïnformeerd over majeure beslissingen van het college. In de tweede plaats willen wij dat, omgekeerd, bij raadsinitiatieven het college een soort voorhang krijgt. In de derde plaats aarzelen wij bij de wens van de staatssecretaris om in wet- en regelgeving vast te leggen dat de voorbereiding van raadsbesluiten een zaak van het college is. Niet omdat wij daaraan twijfelen, maar omdat wij ons afvragen welk probleem wij oplossen, anders dan misschien een enkel incident, met het voorstel van de staatssecretaris om een en ander expliciet in wet- en regelgeving vast te leggen. Wij zijn heel benieuwd naar de bewijsvoering van de staatssecretaris voor de noodzaak van een eventuele wetswijziging. Ten slotte vraag ik de staatssecretaris of zij in staat is om met de herziening van de Kieswet de uitputting van de lijsten te regelen voor de gemeenteraadsverkiezingen. Zo niet, moet er dan niet een kleine, separate wet komen?

De heer **Van Beek** (VVD): Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor haar antwoorden. Ik kijk met heel veel belangstelling uit naar de volgende fase, die van de wetgeving. Wij hebben dan ook de gelegenheid om op bepaalde onderdelen nog wat dieper in te gaan. Ik ben het absoluut oneens met de eerste zinnen van de bijdrage van mijn collega van de SP, dat deze wijziging in structuur uiteindelijk niet tot heel veel goede zaken heeft geleid. De basis van de wet is het dualisme, dat wil zeggen de scheiding der machten en een juiste rolverdeling. Ik hoop dat wij binnen het kader van die wet zo veel mogelijk ruimte geven voor individuele invulling. Wij zullen de voorstellen van de staatssecretaris daarop beoordelen. Op het gebied van opleiding, scholing en vorming spelen politieke partijen een heel belangrijke rol, zowel vóór het moment dat men lid wordt van de raad als tijdens het raadlidmaatschap. Niet iedereen komt echter via een reguliere politieke partij in het circuit terecht. Daarom vraag ik aandacht voor lokale partijen. Wat mij betreft mogen er geen beletselen zijn voor het aanbieden van cursussen door gemeenten, zowel aan raadsleden als aan wethouders. Wij moeten investeren in de kwaliteit van het openbaar bestuur. Het geld daarvoor is nooit weggegooid geld. Wij moeten daarin ruimhartig zijn. Ik denk dat ook in het huidige systeem van werken gemeenteraden in hoge mate zelf bepalen of zij het druk hebben of niet en of raadsleden al dan niet naar buiten kunnen treden. Als je een nieuwe accountant moet aantrekken, kan ik mij voorstellen dat je daar een half uur aan besteedt door goed te controleren of de procedure die het college op papier heeft gezet juist is. Later kun je nog eens een half uur nodig hebben om te

controleren of de procedure goed is gevolgd. Je kunt natuurlijk ook zelf iedereen aanschrijven, zelf iedereen uitnodigen en zelf iedereen op sollicitatiegesprek laten komen. Als je de hele mikmak zelf doet, ben je er inderdaad avonden mee bezig. De vraag is, of dat verstandig is. De ruimte ligt dus bij gemeenteraden zelf. Zij moeten zich beperkingen opleggen. Ik sluit mij aan bij de opmerking van de heer Heijnen dat wij haast moeten maken met zaken die wij nog via de Kieswet willen regelen.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Voorzitter. Wij hebben het zojuist gehad over de voorhangprocedure. Het aardige daarvan is dat beide partijen elkaar niet verrassen. De staatssecretaris moet daar maar eens goed naar kijken en er aan de andere kant op letten dat wij geen dingen gaan regelen waarvan het meer dan vanzelfsprekend is dat zij lokaal worden geregeld. Hoe moeten wij hier tegenover staan? Gaat het om gedragsregels die je prima lokaal met elkaar kunt afspreken, of moeten wij het in een wet regelen? Wij blijven kritisch over het presidium, maar wellicht zien de staatssecretaris en haar adviseurs daarin zaken die wij nog niet hebben gezien. In de Kamer denken wij daar waarschijnlijk allemaal redelijk praktisch over. Het hoeft toch niet zo ingewikkeld te worden vastgelegd in een wet? Hetzelfde geldt voor de positie van de burgemeester. Wij houden daarop kritiek. De staatssecretaris wil met een wetsvoorstel komen. Wij zullen daar nog heel kritisch naar kijken, maar dat doen wij altijd.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Voorzitter. De heer Van Raak zei dat raadsleden overal over gaan, maar Afghanistan lijkt mij geen goed voorbeeld: als een gemeenteraad daarover een besluit neemt, denk ik dat wij het gaan vernietigen. Hoe dan ook, ik vind dat raadsleden inderdaad overal over moeten kunnen spreken, maar welk raadslid laat zich nu het recht ontnemen om over een kastanjeboom te spreken? Een raadslid hoeft helemaal niet alleen kaders te stellen. Dat staat ook nergens. Het is juist de bedoeling dat raadsleden oppakken wat zij willen. Ik vond altijd dat de kaderstellende rol erg werd overdreven. Indertijd werden er op dat gebied ineens allerlei bureaus actief. Hetzelfde geldt voor het schrijven van raadsprogramma's. Dat moet dus niet, want een gemeenteraad bestaat nu juist bij de gratie van de verschillen tussen de partijen, die elk hun eigen invulling moeten geven aan het volksvertegenwoordigende karakter. Er waren in mijn tijd bureaus die aanboden om raadsprogramma's te schrijven, en dan dacht ik: waarom doen de gemeenten dat? Het is niet nodig. De wetgever heeft dit volgens mij destijds ook niet bedoeld. Overigens moet een raadslid niet alleen maar over kastanjebomen praten, maar ook over de grotere kaders en de miljoenenafwegingen, die ook in de gemeenteraad aan de orde komen. Zo zit het in elkaar.

Wij kunnen het IPO niet afschaffen, want dat is een vereniging van de provincies zelf. Als men dat toch wil, moet het via de provincies worden geregeld. Het Rijk betaalt er ook niets aan. In het kader van de kredietcrisis ben ik bezig met een rondje langs alle provincies afzonderlijk, om hun te vragen hoe zij in het kader van de oproep die het Rijk heeft gedaan tegemoet kunnen komen aan de versnelling die het Rijk wil. Daarbij bezien wij wat er in de onderscheiden provincies mogelijk is.

De kwestie Borghouts/Den Helder behoort tot de portefeuille van de minister, maar ik kan wel zeggen dat wij de inzet van CdK Borghouts als bemiddelaar waarderen. Hij doet dit als rijksorgaan en daardoor is hij geen verantwoording verschuldigd aan provinciale staten. Hij heeft een voorstel gedaan aan de raad van de gemeente Den Helder. Ik denk dat de CdK binnen de uiterste grenzen van wat mogelijk is naar een oplossing heeft gezocht. De raad van Den Helder is nu aan zet. De CdK is als rijksorgaan wel verantwoording verschuldigd aan de minister. Hij heeft de minister dan ook steeds op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. Als de Kamer daarover meer wil weten, moet zij er met de minister over spreken.



Ik ben het met de heer Schinkelshoek eens dat wij toe moeten naar de staat van de lokale democratie en niet naar de structuur moeten kijken. Het moet ons gaan om de inhoud: wat speelt zich daar af? Laten wij genoeg ruimte om dat mogelijk te maken? Ik ben het ermee eens dat wij hier permanent aandacht aan moeten besteden. De tweede lijn die de heer Schinkelshoek aangaf is de volksvertegenwoordigende rol. Daarvan hebben wij een aantal voorbeelden aan de orde gehad. Er is eigenlijk inderdaad sprake van een soort notaoverleg, waarbij wij van tevoren over een onderwerp spreken en daarna aan het werk gaan. Wat mij betreft doen wij dit vaker.

Ik ben het met de heer Heijnen eens dat de structuur de inhoud moet volgen. Ik ben een eenvoudige bestuurskundige, die dit zo heeft geleerd. Ik vind dat wij hier niet allemaal van die structuurdiscussies moeten voeren. De structuur is er en wij moeten goed bezien hoe het werkt, wat wij kunnen verbeteren, of er wetgeving nodig is, dan wel dat het met de cultuur te maken heeft. Ik vond het goed dat wij het er allemaal met elkaar over eens zijn dat dit de houding is om ernaar te kijken. Ik zal de voorhang nog eens nader bezien.

Ik zal bezien of een wijziging van de Kieswet nodig is voor de gemeenteraadsverkiezingen. In het begin is de lijst van de partijen nog wel lang genoeg. De lijst zal dus niet meteen zijn uitgeput, althans daar ga ik vanuit. Het kan dus zijn dat wij iets meer tijd hebben. Hoe dan ook, ik heb de boodschap begrepen, namelijk dat de Kamer wil dat ik dit punt snel oppak.

De heer Van Beek was het met mij eens dat de politieke partijen een rol spelen in de scholing en vorming en ik ben het met de heer Van Beek eens dat gemeenten zelf wel degelijk ook iets kunnen doen en de taak hebben om trainingen aan te bieden aan hun raadsleden, ook van lokale politieke partijen, en aan hun wethouders. Ik weet dat sommige gemeenten daarin terughoudend zijn, maar over het hoofd van de Kamer heen doe ik een oproep om hier wel degelijk aandacht aan te besteden. Ik vond dat de heer Van Beek met de selectie van een accountant een mooi voorbeeld gaf rond de werkdruk van gemeenteraden. Soms kun je in de voorbereiding inderdaad dingen overlaten aan anderen. Wat ons uit de gesprekken en het onderzoek is opgevallen, proberen wij vorm te geven in de wetgeving die de Kamer zal bereiken.

De heer Anker noemde het punt van de voorhang. Ik ben het met hem eens dat men elkaar in het gemeentebestuur niet voor verrassingen dient te stellen. Wij zullen daar nog eens goed naar kijken. Verder is het inderdaad zo dat een deel van de problematiek betrekking heeft op de vraag hoe men met elkaar omgaat en wat men zelf doet. Lang niet altijd zijn daarvoor wetswijzigingen nodig. Ik ben blij met het debat dat wij nu hebben gevoerd. Uit het onderzoek dat wij hebben gedaan, blijkt dat er vooral behoefte is aan ruimte. Niet alles hoeft te worden ingevuld en opgelegd. Een aantal zaken zouden wij moeten regelen, maar op een aantal andere gebieden, die wij vandaag niet hebben besproken, wil ik juist regelingen intrekken, zoals op het gebied van de burgerjaarverslagen. Wij komen ook met een aantal voorstellen die misschien niet groots en ingrijpend zijn, maar die de praktijk van werken zouden kunnen verbeteren. Ik zal rekening houden met wat de Kamer naar voren heeft gebracht. Volgens mij gaat het ons allemaal om de versterking van de lokale en de provinciale democratie.

### **Toezeggingen**

- De staatssecretaris stuurt de Kamer een brief over de tussentijdse raadsontbindingen.
- De staatssecretaris onderzoekt de oorzaken van het aftreden van

wethouders en probeert dit mee te nemen bij het formuleren van criteria voor het meten van de staat van het lokale bestuur over drie jaar.

- De staatssecretaris informeert de Kamer over de immuniteit van de niet-raadsleden in bijzondere voorbereidende vergaderingen.

De heer **Van Beek** (VVD): Nu gaat het toch fout. Het gaat niet om niet-raadsleden, het gaat met name ook om raadsleden. In een raadsvergadering heb je het recht van onschendbaarheid, maar wat gebeurt er nu wanneer je vergadert in de vorm van een markt? Dan moet je oppassen dat je later geen rechtszaak krijgt om wat je zegt.

De **voorzitter**: Dan vul ik de laatste toezegging aan met raadsleden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Leerdam

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Van Leiden