

Vergaderjaar 2004–2005

30 008

Doeltreffendheid en effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 8 juni 2005

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft op 28 april 2005 overleg gevoerd met minister Pechtold voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over:

- **de brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties d.d. 25 februari met het kabinetsstandpunt op het rapport «Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden» van de stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (30 008, nr.1).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Fierens** (PvdA) brengt naar voren dat uit de onderzoeken een somber beeld naar voren komt. Driekwart van de doelstellingen zou niet gehaald zijn. De onderzoeken zijn echter te veel naar binnen gericht. Het klopt overigens dat de bureaucratie is toegenomen. Uit de mond van betrokkenen zijn echter optimistischer geluiden op te tekenen. De gemeenten moeten de tijd en de ruimte krijgen om het duale proces zich goed te laten ontwikkelen. Het kabinet is ook optimistischer dan de rapporten. Het is alleen jammer dat in de kabinetsreactie een tijdspad met heldere doelen ontbreekt.

Het dualisme is een middel om de betrokkenheid van burgers te versterken. In een vervolgonderzoek moet de relatie tussen raad en straat centraal gesteld worden. De raad moet beoordeeld worden op zijn interactieve beleid, ook bij moeilijke punten. Mevrouw Fierens steunt de voorname van het kabinet inzake de scholing van raadsleden, maar ook de wethouders hebben daar behoefte aan.

E is nog steeds geen reactie op een eerder verzoek om aanpassing van de verhuisplicht van wethouders die tussentijds aantreden.

De heer **Slob** (ChristenUnie) merkt op dat uit het onderzoek «Aangelegd om in vrijheid samen te werken» aan de ene kant blijkt dat er veel verkeerd gaat, maar dat er aan de andere kant ook positieve ontwikkelingen te melden zijn. Deze evaluatie komt vrij snel, terwijl het veel tijd kost om het dualisme in de praktijk vorm te geven. Het is jammer dat de

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), onder-voorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Wolfsen (PvdA), Spiess (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Szabó (VVD) en Van Hijum (CDA).
Plv. leden: Klaas de Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (ChristenUnie), Hirsi Ali (VVD), Griffith (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GroenLinks), Cörüz (CDA), Hermans (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Varela (LPF), Leerdam (PvdA), Balemans (VVD), Eski (CDA) en Vergeer (SP).

scheiding van bevoegdheden ook een scheiding van geesten tot gevolg heeft gehad. In sommige gemeenten is er bovendien een vechtcultuur ontstaan. Er is veel energie nodig om deze ontwikkelingen te keren. Vanuit de verschillende verantwoordelijkheden moet men zich gezamenlijk inzetten voor het welzijn van de gemeente en haar inwoners.

De reactie van het kabinet is nogal tam. Als er in sommige gemeenten niets verandert, kan dit schadelijk zijn voor de kwaliteit van het lokale bestuur. Er is behoefte aan meer concrete uitwerkingen van de aanbevelingen van de commissie-Leemhuis. Daarbij moet commitment worden gezocht bij de VNG, politieke partijen en andere betrokken instanties. Is de minister bereid, een plan van aanpak op te stellen?

In de brief wordt nog uitgegaan van de direct gekozen burgemeester. De vraag is nog steeds of de burgemeester voorzitter van de raad moet blijven. Gelet op de aard van het dualisme is dit ongewenst, maar in de praktijk is juist de burgemeester de stabiele factor, de bruggenbouwer tussen raad en college. De VNG heeft gevraagd om de Gemeentewet nader te bezien en deze eventueel te wijzigen. Dat mag echter niet tot uitstel van de noodzakelijke maatregelen in het kader van de dualisering leiden.

Gemeenten hebben behoefte aan meer helderheid over de kaderstellende rol van de raad en over het begrip «beleidsvoorbereiding».

Ook de heer **Van der Ham** (D66) is van mening dat de commissie-Leemhuis de noodklok lijkt te willen luiden, maar de fractie van D66 is minder somber. De commissie baseert zich op het onderzoek van Berenschot, maar daaruit kan ook een conclusie worden getrokken waarbij meer rekening wordt gehouden met het veranderingsproces waarin gemeenten zich bevinden. In dat licht is het zelfzoekend leerproces niet negatief maar juist positief. Raad en college zijn nog bezig zich een weg te banen naar de nieuwe werkwijze, waarbij betrokkenen zich opnieuw moeten oriënteren op hun positie. De winst van de evaluatie is dat de morrende geluiden uit de duale praktijk zijn onderbouwd met cijfers. Daaruit komt een genuanceerder beeld naar voren dan de commissie-Leemhuis schetst. Volgens Berenschot is de ontevredenheid bij wethouders zeer groot, maar zijn raadsleden en griffiers veel positiever.

De fractie van D66 heeft in het verleden vraagtekens geplaatst bij de ontwikkeling dat kleine gemeenten weinig nut zien in een griffier. In sommige gevallen wordt een notulist als zodanig aangesteld. Het ligt echter niet voor de hand om gemeenten te dwingen, een echte griffier aan te stellen en ook de maximering van het aantal fte's van een griffie is ongewenst. In het algemeen moeten gemeenten meer ruimte krijgen om de dualisering in te vullen.

Het is van groot belang om gemeenteraden praktisch bij te staan. Daarbij gaat het niet alleen om handreikingen of het ontwikkelen van instrumenten, maar ook om de reflectie op de manier van vergaderen. Een raad is geen collectief, maar bestaat uit politieke fracties. Op welke wijze wordt deze specifieke ondersteuning gefinancierd?

De commissie-Leemhuis constateert terecht dat de combinatie van baan en raadslidmaatschap problematisch is. Op welke manier kan dit verbeterd worden?

De heer **Van Beek** (VVD) wijst erop dat het evaluatierapport een tussenstand is. Het is goed dat er snel op de genoemde punten ingespeeld kan worden. De omschakeling van monisme naar dualisme vraagt veel tijd en energie. In theorie weet men het wel, maar de bijbehorende cultuuromslag is nog lang niet voltooid. Op veel plaatsen zijn er problemen met de communicatie. Raadsleden weten niet goed of hun loyaliteit bij het college of bij de fractie moet liggen. Nu de gekozen burgemeester is uitgesteld, is er gelukkig iets meer tijd voor de noodzakelijke cultuuromslag.

Wat zijn de plannen van de minister met het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet?

De wethouder heeft weliswaar een andere rol gekregen, maar het is niet goed voorstelbaar dat er vergaderd wordt zonder dat het bestuur daarbij vertegenwoordigd is. Het is overdreven om dat in de wet vast te leggen. Op welke termijn kan de Kamer de voorstellen tot wetswijziging tegemoet zien?

Kernvraag van het overleg is op welke wijze de doorstart gemaakt kan worden. Zowel de onderzoeken als de adviezen van de regering geven daar geen duidelijkheid over. De commissie-Leemhuis adviseert, de burgemeester projectverantwoordelijkheid te geven, maar dat is wettelijk niet mogelijk. Hoe wil de minister de burgemeesters stimuleren om die taak op te pakken? Welke bestuurlijke mogelijkheden heeft hij daartoe? De positie van de griffier behoeft meer aandacht. In sommige gemeenten groeit deze functie uit tot een griffie en dreigen er twee ambtelijke apparaten naast elkaar te ontstaan. De griffier is er juist om ervoor te zorgen dat hetgeen in de raad leeft, over wordt gebracht op het college en het ambtelijk apparaat.

Het is van groot belang dat het raadslidmaatschap voor iedereen een haalbare nevenactiviteit is. Het huidige proces moet ertoe leiden dat dit een uitdaging wordt.

Mevrouw **Spies** (CDA) stelt dat juist op lokaal niveau de relatie tussen burgers en politiek versterkt moet kunnen worden. Het is de vraag of de invoering van het dualisme daaraan heeft bijgedragen. De evaluatie geeft een waardevol, maar wel een somber beeld. De scheiding van verantwoordelijkheden komt goed uit de verf. De invulling van de kaderstellende en controlerende taak van de raad blijkt echter lastig. Dit kan echter niet via wetgeving verbeterd worden. Ondanks alle kritische geluiden wordt nooit de principiële scheiding van verantwoordelijkheden ter discussie gesteld. De regering neemt terecht de aanbevelingen van de stuurgroep over. Het is zeer zinnig om het college de beleidsvoorbereiding voor zijn rekening te laten nemen. Het is vanzelfsprekend dat wethouders bij elke raadsvergadering aanwezig kunnen zijn en dat het college geconsulteerd wordt bij initiatieven van de raad. De minister wil via wetgeving verbeteringen op deze punten aanbrengen. Er wordt gesuggereerd dat er nog meer te repareren is. Waaraan wordt daarbij gedacht? Welk tijdspad heeft de minister voor ogen? Is hij van plan, vergelijkbare onvolkomenheden op provinciaal niveau tegelijkertijd aan te pakken?

Veel belangrijker dan de instrumenten en de structuur is de werking van het dualisme. De stuurgroep is ronduit somber over de noodzakelijke cultuurverandering. Als er op dit punt op korte termijn geen kentering komt, ontstaan in veel gemeenten risico's voor de kwaliteit van het bestuur. In plaats van dualisme is er sprake van duellisme: raadsvergaderingen duren veel te lang, er is gedoe over procedures en over de positie van de griffie, wethouders kunnen maar niet enthousiast worden over de scheiding van verantwoordelijkheden en het dualisme brengt hoge kosten met zich. Toch blijft de CDA-fractie ervan overtuigd dat het dualisme met kracht voortgezet moet worden. Er zijn twee of drie raadsperioden nodig om de noodzakelijke verandering door te voeren. Overigens zijn ten onrechte nooit termijnen aan de te behalen doelen gesteld. Het moet vooral aan de gemeenten worden overgelaten om te beoordelen op welke wijze zij de aanbevelingen invullen. Het Rijk moet dit proces zo goed mogelijk faciliteren. De VNG lijkt terecht een steeds meer leidende rol te krijgen bij de intensivering van het vernieuwingsproces. Op welke wijze en tegen welke kosten krijgt dit de komende jaren vorm?

Mevrouw Spies heeft de afgelopen tijd haar zorg uitgesproken over de publieke waardering en de aantrekkelijkheid van het ambt van volksvertegenwoordiger. Tijdens de behandeling van de wetsvoorstellen inzake de subsidiëring van politieke partijen heeft minister Remkes toezeggingen

gedaan voor vorming, training en scholing. Hoe staat het daarmee? In 2001 is een eerste stap gezet voor een heroverweging op het punt van de vergoeding van raadsleden, maar daarna zijn er geen vervolgstappen gezet. Hoe staat het met de uitvoering van het desbetreffende amendement?

De heer **Van der Staaij** (SGP) constateert dat het rapport van de commissie-Leemhuis een eerlijk en helder beeld schetst van de stand van zaken. Tegelijkertijd past enige relativering. De invoering is nog in volle gang. Betrokkenen moeten nog wennen aan nieuwe rollen en gewijzigde verantwoordelijkheden. Het was te voorzien dat een dergelijk proces veel tijd zou kosten. Deze evaluatie is een tussenstand en maakt duidelijk op welke punten bijsturing geboden is. Overigens zijn er plaatselijk grote verschillen. Is dat de achtergrond van de opmerking van de regering dat de lokale context van beslissend gewicht is? In veel gemeenten is de politiek nog heel sterk met zichzelf bezig. In andere gemeenten zijn goede voorbeelden te zien van de externe versterking van de volksvertegenwoordigende rol van de raad.

Het is gunstig dat het debat wordt ontlast door het wegvallen van de gekozen burgemeester in het voorziene traject. De aanbeveling inzake de zorgvuldige invoering hiervan blijft echter van kracht.

In de verhouding tussen het college en de raad hebben zich in de praktijk inmiddels forse veranderingen voltrokken. Er blijven echter problemen rond de kaderstellende en controlerende rol. Ook veel wethouders hebben nog moeite met hun nieuwe rol. Het lijkt er echter op dat dit laatste vooral een overgangs- in plaats van een invoeringsprobleem is. De heer Van der Staaij onderstreept de aanbeveling om de formele positionering van college en raad zo spoedig mogelijk te voltooien. Wanneer zullen de wetsvoorstellen inzake het medebewind in werking treden? Voor de aanwezigheid van wethouders bij raadsvergadering is geen wetswijziging nodig. Hoe verhoudt de ontvlechting van de dubbelrol van de burgemeester zich tot de aanbeveling dat zijn rol als stimulator en arbiter versterkt moet worden?

Het functioneren van de volksvertegenwoordigende rol van de raad vraagt veel tijd, creativiteit en inzet van alle betrokkenen. Op dit punt is in veel gemeenten nog het nodige te verbeteren. Het interne vergadercircuit vraagt veel tijd. Wat is de burger ermee opgeschoten? De griffie mag geen verlengstuk zijn van het ambtelijk apparaat. Hoe kan de onafhankelijke positionering van de griffie zonder wetswijziging geborgd worden? Komt er nog een eindevaluatie?

Het antwoord van de minister

De **minister** herinnert aan de drie doelen van de invoering van het dualisme op lokaal niveau: kaderstelling en financieel toezicht door de gemeenteraad en meer naar buiten treden door de raad. De tussenrapportage schetst een enigszins somber beeld op deze punten. Het is jammer dat onder anderen prof. Elzinga al eerder in reactie op kritiek van lokale bestuurders de handdoek in de ring leek te gooien. Degenen die het bedacht hebben, moeten er mede voor zorgdragen dat het in de praktijk vorm krijgt. Er is overigens geen sprake van een doorstart of van een bijsturing, maar van een nieuwe impuls. Hetgeen is afgesproken moet met extra kracht worden doorgevoerd. Daarvoor is extra geld beschikbaar. In dat kader moeten de best practices worden uitgewisseld.

Het zal niemand verbazen dat de minister teleurgesteld is dat er in 2006 geen gekozen burgemeester komt. Juist de gekozen burgemeester had de praktijk van het dualisme een impuls kunnen geven. Zolang dat nog niet gerealiseerd is, moet de burgemeester een krachtige rol in het lokaal bestuur houden. Er is geen plaats voor experimenten met vervanging

door een uit de raad gekozen voorzitter, want dat maakt de verwarring alleen maar groter.

De gemeenten moeten zelf vorm geven aan de verdere uitwerking van het dualisme. Het Rijk moet faciliteren en, zo nodig, organiseren. Naar verwachting zijn over twee of drie raadsperioden alleen nog bestuurders die geen monistische achtergrond hebben.

De raad was en is het hoogste orgaan binnen de gemeente. In 2002 ontstond algemeen het gevoel dat de raad de baas was en dat hij wel even zou bepalen wat er gebeurde. Dat heeft tot misvattingen en vertragingen geleid, met name ten aanzien van de positie van wethouders. Een wethouder is nog steeds een lid van het dagelijks bestuur van de stad die in de nieuwe verhoudingen prima zijn rol ten opzichte van de raad kan spelen. Men zal alleen wat meer rekening moeten houden met wisselende meerderheden in de raad. Op dat punt is er geen reden voor somberheid. Er zijn kansen en die moet men pakken.

Gemeenten gaan zelf over de positie van de griffie, maar het is nooit de bedoeling geweest een tweede ambtelijk apparaat op te zetten. De griffier moet de vragen van de raad doorgeleiden naar het ambtelijk apparaat. De experimenten die hier en daar gehouden worden, zijn zeker te waarderen, met name in Almere en Apeldoorn. Er staat nergens dat men overal op dezelfde wijze te werk moet gaan. Er is met opzet ruimte gemaakt voor plaatselijke verschillen. Het meest positieve element van de dualisering is dat men zich bewust bezig heeft gehouden met de vormgeving van de lokale democratie.

De minister treedt in overleg met de VNG over de noodzaak van wetswijziging op sommige punten. Wellicht kunnen de doelen op een andere manier net zo goed bereikt worden. Het Rijk heeft de taak de zaken die tot zijn verantwoordelijkheid behoren te blijven monitoren en daarover verantwoording af te leggen. Het is niet verstandig om met grote regelmaat rapportages naar de Kamer te sturen. Over de implementatie van de aanbevelingen zal de Kamer kort en zakelijk geïnformeerd worden.

De minister acht het juist dat wethouders die elders wonen, zich binnen een jaar in de desbetreffende gemeenten moeten vestigen. Bij tussentijdse wisselingen kunnen er wel eens problemen ontstaan, maar het is ongewenst op dit punt onduidelijkheid te laten bestaan. De minister zal in een aparte brief op dit vraagstuk terugkomen.

De ondersteuning van de raad wordt gefinancierd uit het Gemeentefonds. Daarnaast zijn er geen extra middelen beschikbaar. De bevordering van de aantrekkelijkheid van het raadslidmaatschap is in de eerste plaats de taak van politieke partijen. De vraag van mevrouw Spies over de uitvoering van het amendement zal schriftelijk worden beantwoord.

Het wetsvoorstel inzake het medebewind is in behandeling bij de Eerste Kamer. De minister heeft besloten om positief te reageren op het verzoek van de burgemeester van Lelystad om een raadsbesluit over de rekenkamer te vernietigen.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Fierens** (PvdA) wil graag meer informatie over de inhoud van de impuls, met name op de punten scholing van raadsleden en het naar buiten treden van de lokale politiek. Het is niet duidelijk waarom een gekozen burgemeester beter leiding kan geven aan de dualisering dan een benoemde.

De heer **Slob** (ChristenUnie) waarschuwt voor een te grote vrijblijvendheid ten aanzien van de aanbevelingen van de commissie-Leemhuis. Het risico van kwaliteitsverlies van het lokaal bestuur is reëel. Het Rijk moet zich niet alleen beperken tot strikt de eigen taken. De aanbevelingen moeten in samenwerking met de andere verantwoordelijke instanties

uitgevoerd worden en het Rijk moet in de gaten houden dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.

Mevrouw **Spies** (CDA) vraagt of eerst met de VNG wordt overlegd over de noodzaak van reparatiewetgeving. Wellicht is dan ook overleg met het IPO geboden.

De vernieuwingsimpuls zou in 2006 worden afgerond. Dit najaar wordt een tweetal bijeenkomsten in dit kader georganiseerd. Het is logisch dat deze door BZK worden ondersteund.

De heer **Van der Staaij** (SGP) stemt ermee in dat er eerst nader overlegd wordt over de noodzaak van eventuele wetswijziging. Het is niet nuttig over termen zoals doorstart, bijsturing of impuls te discussiëren. Het gaat erom dat met een aantal flinke inspanningen de dualisering verder in de goede richting wordt gestuurd. Het is goed dat er per onderdeel wordt gerapporteerd, maar er is ook behoefte aan een beoordeling van het geheel.

De heer **Van Beek** (VVD) constateert dat de minister niet erg duidelijk is over de wijze waarop de impuls tot stand moet komen. De burgemeesters kunnen bijvoorbeeld uitgenodigd worden om de zaak in beweging te brengen. Dit kan ook gebeuren ten aanzien van de commissarissen van de Koningin. Tijdens werkbezoeken aan gemeenten kunnen zij hierover een aantal vragen stellen. Is de minister van plan om de procedure voor wijziging van de Grondwet door te zetten, ook los van de discussie over de gekozen burgemeester?

De **minister** verwijst naar het actieplan vernieuwingsimpuls. In dat kader gaat het om regioconsulenten, regionale bijeenkomsten voor raadsleden, uitwisseling van best practices en een quick scan voor zelfdiagnose. Op grond van dit laatste kunnen vervolgttrajecten worden gestart. Voor dit alles is 1 mln. uitgetrokken en daarboven komt nog €100 000 beschikbaar. Het Rijk moet faciliteren, maar de gemeenten moeten zelf bepalen op welke wijze zij bijvoorbeeld naar buiten treden.

Juist een gekozen burgemeester met een eigen programma en met eigen wethouders is in staat om de theorie in de praktijk vorm te geven. Voor zover mogelijk, zal het IPO bij eventuele reparatiewetgeving betrokken worden. De kans is overigens groot dat er voor praktische oplossingen wordt gekozen. De Kamer wordt op de hoogte gehouden van de uitkomsten van het overleg met VNG en IPO.

Omstreeks maart 2006 zal de Kamer een brief met de stand van zaken van het gehele proces ontvangen.

Als het aan de minister ligt, wordt het wetsvoorstel om het voorzitterschap van de burgemeester uit de Grondwet te halen, doorgezet. In een volgende kabinetsperiode zal een en ander nader geregeld worden. Waar mogelijk, zal de minister het belang van de vernieuwingsimpuls uitstralen, ook in zijn contacten met de commissarissen van de Koningin. Het Rijk moet terughoudend zijn ten aanzien van de rol van de burgemeester in het lokaal bestuur. In de meeste profielschetsen wordt het begrip «dualisme» gekoppeld aan de rol van de burgemeester. De CdK's zullen daar ook op gewezen worden.

De **voorzitter** heeft de volgende toezeggingen genoteerd:

- een schriftelijke reactie op de uitvoering van het amendement-Luchtenveld c.s. uit 2001;
- een brief over de verhuisplicht van wethouders;
- rond maart 2006 een brief over de eindevaluatie;
- een schriftelijke reactie met de uitkomsten van het overleg met VNG/IPO.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Hendrickx