

Vergaderjaar 2006–2007

30 902

Wijziging van de Gemeente- en Provinciewet in verband met de evaluatie van de dualisering van het gemeentelijk provinciebestuur

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 31 januari 2007

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. De dualiseringscorrectie	2
3. De aanwezigheid van de wethouder in de raad en de gedeputeerde in provinciale staten	5
4. Fractieondersteuning	6

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat het voorstel recht doet aan de bestuurlijke realiteit, dat het volgt uit de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur en de Wet dualisering provinciebestuur en dat de voorstellen tegemoet komen aan de diverse adviezen die (meer direct en indirect) over de inhoud van het wetsvoorstel zijn uitgebracht. De leden van de PvdA-fractie zouden echter op twee punten graag nog iets meer duidelijkheid krijgen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de wijzigingen in de Provincie- en Gemeentewet. Zij herinneren eraan dat de reden van de dualisering was om burgers meer bij de politiek te betrekken. Dat vinden deze leden een goed doel. Welke doelen zijn werkelijk bereikt? Bij eerdere

¹ Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), fng. ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Blok (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Slob (CU), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Gerkens (SP), Spies (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, Griffith (VVD), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jacobi (PvdA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA) en Leijten (SP).

Plv. leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Van de Camp (CDA), Cramer (CU), Ormel (CDA), Van Gent (GL), Polderman (SP), Van Haersma Buma (CDA), Van Heugten (CDA), Van Hijum (CDA), Wolbert (PvdA), Zijlstra (VVD), Van Gerven (SP), Van der Veen (PvdA), Çörüz (CDA), Albayrak (PvdA), Ten Broeke (VVD), De Roon (PVV), Koşer Kaya (D66), Koenders (PvdA), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Bouchibti (PvdA) en De Wit (SP).

gelegenheden hebben deze leden echter meegedeeld niet positief te staan tegenover de dualisering. Deze leden waren niet verrast dat uit de evaluatie is gebleken dat de gemeenteraad niet effectiever is geworden en volksvertegenwoordigers niet herkenbaarder zijn.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel waarover zij één vraag hebben.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeente- en Provinciewet in verband met de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur. Gaarne willen zij de regering nog een paar vragen voorleggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Met een aantal aspecten van het wetsvoorstel, zoals de regels over de aanwezigheid van de wethouder in de raad en de gedeputeerde in de provinciale staten, de regels over de fractieondersteuning en de regels over de tijdsbestedingsnorm voor wethouders, kunnen deze leden instemmen. Het betreft hier zogenoemde «technische onvolkomenheden» of «lacunes» in de wetgeving die het gevolg zijn van de dualiseringsoperatie welke in 2002 zijn beslag heeft gekregen.

De leden van de SGP-fractie hebben met wisselende belangstelling kennisgenomen van de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben daarover enkele vragen en opmerkingen.

2. De dualiseringscorrectie

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de nu voorgestelde dualiseringscorrectie waarbij de onbedoelde vergroting van het aantal gemeentelijke bestuurders sinds de invoering van de Wet dualisering wordt teruggedraaid. Deze leden verzetten zich echter wel tegen een mogelijk verdere reductie van het aantal lokale bestuurders. In het verleden heeft de regering hiervoor plannen geopperd. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering te bevestigen dat met invoering van de dualiseringscorrectie deze verdergaande reductieplannen van de baan zijn. Zoals bekend mag worden verondersteld, hechten deze leden aan handhaving van het niveau van lokale bestuurders juist wegens de dualisering en het toenemende belang dat wordt gehecht aan contact tussen burger en politiek.

De leden van de PvdA-fractie hebben een vraag over de versterking van de rechtspositie van politieke ambtsdragers. De regering zal geen korting toepassen op het Gemeentefonds, nadat het aantal raadsleden ongeveer tot op het niveau van voor de dualisering zal worden verminderd. De regering stelt dat deze middelen kunnen worden aangewend ter versterking van de rechtspositie van de raadsleden. De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze dit gaat gebeuren en wie eindverantwoordelijk is voor de realisering van deze doelstelling. Tevens vragen de leden wat de regering in de memorie van toelichting verstaat onder de passage «De VNG heeft aangekondigd binnenkort het bestuur nog nader te willen consulteren over de vermindering van de aantallen raadsleden. PM uitkomst consultatie.» Welke invloed heeft deze consultatie nog op dit wetsvoorstel? In hoeverre heeft de VNG de vrijheid om de doelstelling ter versterking van de rechtspositie van politieke ambtsdragers naar haar believen in te vullen? Is bekend hoe de VNG dat wenst te doen?

De leden van de SP-fractie zijn nog niet overtuigd van de wenselijkheid van het verminderen van het aantal raadsleden. Zij wijzen erop dat juist de volksvertegenwoordigende functie tot uiting kan komen als raadsleden tijd hebben om naar burgers toe te gaan. De leden van de SP-fractie betwijfelen echter of het verminderen van het aantal raadsleden zal bijdragen aan de effectiviteit van hun taakuitvoering. Graag horen zij de mening van de regering over het nut van extra raadsleden.

Bij de dualiseringsoperatie is het aantal raadsleden gelijk gebleven. Thans wordt voorgesteld het aantal raadsleden ongeveer terug te brengen tot het niveau van voor de dualisering, de zogenaamde dualiseringscorrectie. Al eerder hebben de leden van de VVD-fractie gepleit voor deze correctie. Zij stemmen daar dus mee in. De gemeenten Rotterdam en Amsterdam hebben deelraden ingesteld. Wat zullen de gevolgen van deze correctie zijn voor de grootte van de deelraden in Amsterdam en Rotterdam, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Als gevolg van het wetsvoorstel daalt het aantal raadsleden en ook het aantal wethouders en daarmee dalen dus ook de (onkosten)vergoedingen voor de raadsleden en wethouders. Er zal dus sprake zijn van een besparing. In de memorie van toelichting vermeldt de regering, dat deze middelen kunnen worden ingezet om de rechtspositie van de gemeenteraadsleden te verbeteren. Zal dit werkelijk gebeuren, en zo ja, met ingang van wanneer zal de rechtspositie worden verbeterd, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zal dat op het moment zijn dat de vermindering van het aantal raadsleden een feit is? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Op 16 november 2005 heeft er een overleg over technische onvolkomenheden in de Gemeentewet plaatsgevonden. Aan dat overleg namen deel vertegenwoordigers van de Vereniging van Griffiers, van de VNG, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Wethoudersvereniging en de Vereniging van Gemeentesecretarissen. Er is toen ook gesproken over het eventueel in de Gemeentewet opnemen van een bepaling inzake het Presidium. Daarvoor is uiteindelijk niet gekozen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering wat daarvan de voor- en nadelen zijn. Tijdens dat hiervoor genoemde overleg is ook gesproken over een eventuele wijziging van artikel 81j, tweede lid van de Gemeentewet. In dit artikel is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders ambtenaren van de rekenkamer benoemt. Gelet op de taken van de rekenkamer ligt het meer voor de hand dat de raad deze ambtenaren benoemt. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om deze wijziging in dit wetsvoorstel mee te nemen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de PVV-fractie ondersteunen het voorstel van de regering tot verkleining van de omvang van de gemeenteraden teneinde de bestuurlijke druk te verminderen. Waarom is de mogelijkheid van het afschaffen van de deelraden hierbij niet meegenomen?

Met de kern van het wetsvoorstel, te weten de vermindering van het aantal raadsleden zoals vastgelegd in artikel IA, hebben de leden van de ChristenUnie-fractie grote moeite. Dit betreft zowel het feit van de reductie als zodanig, alsmede de argumentatie daarvoor. Deze leden zijn van mening dat het hier een zodanige wetswijziging betreft dat het, gezien de effecten op het lokale bestuur en gezien de lopende (in)formatiebesprekingen, de voorkeur verdient de behandeling van het wetsvoorstel, zeker op het punt van de verkleining van de gemeenteraden, op te schorten.

De regering stelt op bladzijde 1 van de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel een vervolg is op de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur. De leden van de ChristenUnie-fractie

achten het begrip «dualiseringscorrectie» oneigenlijk en derhalve niet op zijn plaats. Dit begrip wekt namelijk de indruk dat er een soort neutraal of autonoom rekenkundig mechanisme bestaat op grond waarvan tot de conclusie gekomen moet worden dat de raden van de Nederlandse gemeenten in algemene zin te groot zijn. Een dergelijk mechanisme is er echter niet. Het betreft hier volgens deze leden een politiek-bestuurlijke wens waarbij er vanuit wordt gegaan dat de «bestuurlijke drukte» zal afnemen als de raden worden verkleind en dat dat als zodanig al voldoende motivatie is om het aantal raadsleden te verkleinen. Deze leden zijn er niet van overtuigd dat de gemeenteraden van de Nederlandse gemeenten te groot zijn of dat, door een verkleining van de gemeenteraden, de bestuurlijke drukte zal afnemen. Wel zal de werkdruk op individuele raadsleden en raadsfracties verder toenemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie verbazen zich erover dat de verkleining van de gemeenteraden wordt voorgesteld vier jaar na de introductie van de dualisering van het lokale bestuur. Al in 2002 was duidelijk dat het aantal actieve gemeentelijke bestuurders/politici zou toenemen. Dat was volgens de leden van de ChristenUnie een «gevolg» van de toen gemaakte keuze voor dualisering en niet een «onbedoeld gevolg» zoals de regering nu suggereert. De omvang van de gemeenteraden is in 2002 gelijk gebleven omdat het toentertijd geen doelstelling was om de raden te verkleinen. Het spreken in dit wetsvoorstel over een groei van het aantal «lokale politici» achten deze leden verhullend en te weinig onderscheidend wat betreft de taken en verantwoordelijkheden van de leden van de gemeenteraad en de wethouders. Door dit generaliseren wordt de indruk gewekt dat appels met peren worden vergeleken. Ten principale telt de regering op basis van een «monistische redenering» raadsleden en wethouders bij elkaar op en merkt zij hen aan als «lokale politici».

De VNG spreekt in haar advies op dit wetsvoorstel zelfs over «het terugbrengen van de omvang van de gemeenteraden tot de situatie van vóór de dualisering». Naar de mening van de leden van de fractie van de ChristenUnie een symptoom van de onzorgvuldigheid waarop de verkleining van de gemeenteraden wordt bepleit. De VNG spreekt van «terugbrengen van de omvang» van gemeenteraden, terwijl het gaat om «verkleining» van de omvang van de gemeenteraden. Deze onzorgvuldigheid wordt naar de mening van deze leden veroorzaakt door het niet zorgvuldig denken over de onderscheiden posities en verantwoordelijkheden van raadsleden en wethouders. In feite motiveert de VNG haar instemming met de door de regering voorgestelde dualiseringscorrectie op grond van de monistische gedachte dat de wethouders nog deel uitmaken van de gemeenteraad. De leden van de ChristenUnie-fractie moeten derhalve concluderen dat het dualistische denken blijkbaar nog niet «tussen de oren» zit.

Bij aanvaarding van dit wetsvoorstel zal het eindresultaat een vermindering van het aantal raadsleden met 10–15% zijn. De leden van de ChristenUnie-fractie achten deze verhoging van de kiesdrempel, want dat is het, ongewenst. De gevolgen van de reductie van het aantal raadsleden zal het sterkst voelbaar zijn in de kleine(re) raadsfracties. Dergelijke fracties komen overigens bij alle politieke groeperingen voor. Mochten deze kleine(re) fracties nog vertegenwoordigd blijven, dan zal hetzelfde werk door minder mensen moeten worden verricht. Dat klemt te meer nu blijkt dat de dualistische werkwijze per saldo méér werkzaamheden voor het individuele raadslid met zich meebrengt. Deze leden achten het in die situatie van belang dat het huidige aantal raadsleden gelijk blijft.

Ook de in het wetsvoorstel gelegde parallellie met de verkleining van de provinciale staten vinden deze leden niet overtuigend. Daargelaten dat de

leden van de ChristenUnie ook bij het wetsvoorstel om de provinciale staten te verkleinen, fundamentele bezwaren hebben ingebracht, kan uit de doorgevoerde verkleining van de provinciale staten niet zomaar de conclusie worden getrokken dat dan ook de gemeenteraden verkleind zouden moeten worden. Ook hier zullen de aard, werkwijze en verantwoordelijkheden en posities van de desbetreffende bestuursorganen ten opzichte van de lokale bevolking goed moeten worden onderscheiden. Helaas gebeurt dit in het wetsvoorstel niet. Integendeel, de leden van de ChristenUnie-fractie krijgen de indruk dat, wegens het gebrek aan overtuigende argumenten voor verkleining van de gemeenteraden, de gemeenten tot steun moeten worden «verleid» door de besparing van € 18 miljoen, die het gevolg is van dit wetsvoorstel, ten goede te laten komen aan een verbetering van de rechtspositie van gemeenteraadsleden. Het komt deze leden voor dat, als een dergelijke verbetering van de rechtspositie van raadsleden noodzakelijk wordt geacht, dit ook het geval zal moeten zijn als niet besloten zou worden tot verkleining van de gemeenteraden.

De argumentatie om tot een reductie van het aantal raadsleden te komen, komt op de leden van de SGP-fractie niet overtuigend over. In de redenering wordt uitgegaan van het aantal politici in het openbaar bestuur. Dat is met de invoering van de dualisering op lokaal niveau inderdaad vergroot. Bij het beoordelen van de omvang van de gemeenteraad, moet naar de mening van de leden van de SGP-fractie echter primair worden gekeken naar de raad zelf. Zo gezien is er geen sprake van een uitbreiding door de dualisering en dus ook niet voor een reductie als herziening daarvan. Stemt de regering in met deze constatering?

Bovendien wordt door de reductie van het aantal raadsleden de mogelijkheid van vertegenwoordiging van minderheden in de lokale samenleving kleiner. De beoogde vermindering van het aantal raadszetels impliceert onontkoombaar een reductie van de evenredige vertegenwoordiging. De leden van de SGP-fractie vinden dat een onwenselijk effect. Wat is de mening van de regering hierover?

Daarbij komt dat de voorgenomen reductie van het aantal raadszetels van gemeente tot gemeente nogal verschilt, zeker als het wordt uitgedrukt in percentages. Zo is de vermindering in een gemeente van 5000 inwoners 18,2%, terwijl het in een gemeente van pakweg 150 000 inwoners gaat om een percentage van 10,3. Dat vinden de aan het woord zijnde leden een onevenwichtige verdeling. Zij vinden het een slechte zaak om kleine gemeenten, waar de evenredige vertegenwoordiging door het geringe aantal raadszetels toch al minder goed uit de verf kan komen, de grootste reductie op te leggen. Graag vernemen zij de reactie van de regering hierop.

3. De aanwezigheid van de wethouder in de raad en de gedeputeerde in provinciale staten

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering toe te lichten waarom zij vasthoudt aan wijziging van artikel 21 van de Gemeentewet en de Provinciewet (aanwezigheid wethouders bij raadsvergaderingen) terwijl de VNG haar standpunt hierover inmiddels heeft gewijzigd en van mening is dat dit punt aan de gemeenten zelf moet worden overgelaten en wijziging van de artikelen overbodig is.

De leden van de SP-fractie kunnen wel instemmen met het voorstel dat de wethouders bij de raadsvergaderingen aanwezig moeten kunnen zijn. Het leverde volgens de leden van de SP-fractie vreemde taferelen op als wethouders werden uitgesloten van discussies over hun beleid. Deze

leden zien dit als een van de belangrijkste redenen dat dualisering is verworpen tot «duellisering». Zij wijzen ook op het feit dat het aantal opgestapte wethouders zeer is gestegen. Dit deden zij, zo bleek uit een aantal spraakmakende interviews, omdat zij zich weerloos voelden tegenover kritiek vanuit de raad. De leden van de SP-fractie betreuren het dat wethouders in groten getale zijn opgestapt maar willen er wel een les uit trekken. Volgens deze leden moet die les zijn dat ongelijkheid in macht of bevoegdheden kan leiden tot frustratie en onbegrip. Dat speelt niet alleen bij wethouders, maar ook bij raadsleden. Deelt de regering de mening dat de dualisering en de ontvlechting van bevoegdheden hebben geleid tot minder samenwerking tussen raad en college? Deelt zij ook de mening dat de volksvertegenwoordigers feitelijk minder invloed hebben gekregen op het beleid van de gemeente en dat dit hén weer frustreerde? Staat de regering open voor de mening dat de dualisering door de huidige toewijzing van bevoegdheden een goede samenwerking heeft bemoeilijkt? Het is vooral in situaties van conflict en wantrouwen tussen bestuur en volksvertegenwoordiging dat de communicatie en de verhouding zo gelijkwaardig mogelijk dienen te zijn. De leden van de SP-fractie vragen een uitgebreide beschouwing over dit onderwerp, omdat dit naar hun mening raakt aan de effectiviteit van het gemeentebestuur.

4. Fractieondersteuning

De leden van de CDA-fractie willen graag een motivering van nut en noodzaak van een algemene maatregel van bestuur (AMvB) over de besteding van fractiegelden. Op basis van welke praktijkervaringen kiest de regering wordt voor een AMvB? Is het de bedoeling om in de AMvB zowel regels te stellen voor de hoogte van de middelen die voor fractieondersteuning beschikbaar worden gesteld als regels te stellen die beogen onjuiste besteding van die middelen te voorkomen? In welke mate maken gemeenten nu gebruik van de mogelijkheid van financiële ondersteuning van fracties? Dit is in het bijzonder van belang voor lokale politieke partijen omdat, zoals de minister eerder heeft aangegeven, gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor ondersteuning van lokale politieke partijen. De leden van de CDA-fractie zullen hun oordeel over de noodzaak van een aparte AMvB mede af laten hangen van de antwoorden op de gestelde vragen.

Graag zouden de leden van de PvdA-fractie meer inzicht krijgen in de exacte vormgeving van de algemene maatregel van bestuur die zal worden opgesteld met betrekking tot de fractievergoedingen. Deze leden zouden deze toelichting graag krijgen voor de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor de spanning tussen het erkennen van ruimte voor een lokale praktijk enerzijds en de gevaren van stuurloosheid anderzijds. Zij verzoeken de regering daarom nader in te gaan op de AMvB voor de besteding van fractiekosten. Eveneens vragen zij een reactie op de constatering in het vierde Jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie dat juist door de ruimte die het rapport bepleit voor de eigen bestuursstijl er duidelijke aanwijzingen om de samenwerking te structureren, ontbreken. Dit kan leiden tot of een gebrek aan regie of een oppermachtige wethouder zonder tegenwicht van de gemeenteraad.

Inzake de fractieondersteuning hebben de leden van de SGP-fractie begrip voor de wens om de grenzen van de omvang en bestedingsmogelijkheden nader te omschrijven, zodat deze ook kan worden gehandhaafd. Zij vragen of hier een algemene maatregel van bestuur voor nodig is. Kan

niet worden volstaan met lagere regelgeving? Ook vragen de aan het woord zijnde leden aan welke inhoudelijke grenzen de regering denkt.

De voorzitter van de commissie,
Leerdam

De griffier van de commissie,
De Gier