

Vergaderjaar 2006–2007

30 902

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 juni 2007

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met waardering heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD en PVV hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie hebben met wisselende belangstelling kennis genomen van de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fractie van de SP hebben enige algemene vragen over de dualisering gesteld. Deze zullen in de laatste paragraaf worden beantwoord. Hetgeen in de beantwoording wordt gesteld over gemeenten en hun organen zal doorgaans van overeenkomstige toepassing zijn op provincies en hun organen.

2. De dualiseringscorrectie

De leden van alle fracties die een bijdrage hebben geleverd aan het verslag, hebben opmerkingen gemaakt bij dan wel hebben vragen gesteld over de voorgestelde vermindering van het aantal raadsleden, ook wel de «dualiseringscorrectie» genoemd. In het coalitieakkoord van CDA, PvdA en ChristenUnie van 7 februari 2007 is afgesproken dat het onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel dat dit regelt, zal worden ingetrokken¹. Bij nota van wijziging is hieraan gevolg gegeven. Daarmee treft een aantal vragen van verschillende fracties niet langer doel. Deze zullen dan ook niet worden beantwoord.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd op welke wijze de rechtspositie van raadsleden zal worden versterkt en wie eindverantwoordelijk is voor de realisering van deze doelstelling. Deze leden hebben voorts gevraagd in hoeverre de VNG de vrijheid heeft hier invulling aan te geven en hoe de VNG dat wenst te doen. De leden van de fractie van de

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4, p. 30.

VVD hebben in dit verband gevraagd of de rechtspositie van raadsleden daadwerkelijk zal worden verbeterd en zo ja, met ingang van wanneer. De versterking van de rechtspositie van raadsleden maakt onderdeel uit van de discussie over de beloningsstructuur van politieke ambtsdragers. Hierbij kan worden verwezen naar de voorstellen ter uitvoering van het advies van de commissie-Dijkstal. De rechtspositie van raadsleden is geregeld bij AMvB. Dientengevolge berust de verantwoordelijkheid bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De leden van de fractie van de SP wijzen er op dat juist de volksvertegenwoordigende functie tot uiting kan komen als raadsleden tijd hebben om naar burgers toe te gaan. Zij horen graag de mening van de regering over het nut van extra raadsleden.

Met de leden van de SP-fractie ben ik van mening dat het voor raadsleden als volksvertegenwoordigers van belang is dat zij de tijd hebben met burgers in contact te treden. Eén van de leidende principes achter de dualisering van het gemeentebestuur was dat de raad zich meer zou gaan toeleggen op het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid en minder met de details; het dagelijks bestuur is immers aan het college. Ik ben van mening dat raadsleden voldoende mogelijkheden hebben om met de lokale bevolking in contact te treden. Een vermeerdering van het aantal raadsleden is naar mijn mening niet noodzakelijk. Daarbij komt dat dit tot een toename van het aantal politici zou leiden, hetgeen niet valt te rijmen met het streven van het kabinet de bestuurlijke drukte terug te dringen.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd wat de gevolgen van de dualiseringscorrectie voor de grootte van de deelraden in Amsterdam en Rotterdam zouden zijn.

De deelraden zijn bij gemeentelijke verordening ingesteld (artikel 87 Gemeentewet). De wet geeft geen regels over de omvang van de deelraden. Slechts de gemeenteraden kunnen de grootte van de deelraden vaststellen en wijzigen, hetgeen wijziging van de respectieve verordeningen zou vergen. Er is dus geen rechtstreeks verband tussen vermindering van het aantal raadsleden en de omvang van de deelraden.

De leden van de VVD-fractie hebben de vraag gesteld waarom het wetsvoorstel geen bepalingen kent over een raadspresidium. Ook hebben zij gevraagd waarom het wetsvoorstel geen wijziging van artikel 81j van de Gemeentewet bevat ten aanzien van de benoeming van ambtenaren van de rekenkamer door het college.

Het is naar mijn oordeel niet wenselijk een wettelijke regeling voor een raadspresidium op te nemen. De raad heeft nu de mogelijkheid om in het reglement van orde een dergelijke voorziening te treffen. Dat kan in de vorm van een presidium zijn, maar ook in de vorm van een agenda-commissie of van een fractievoorzittersoverleg. Door in de wet regels op te nemen over de instelling en samenstelling van een presidium, wordt de gemeentelijke autonomie op dit punt beknot. Daarvoor bestaat geen aanleiding of rechtvaardiging. Een presidium of een soortgelijke instelling van de raad behoort naar mijn opvatting niet tot de hoofdlijnen van het bestuurlijk stelsel en behoeft dan ook geen wettelijke regeling.

Wat betreft de benoeming van ambtenaren van de rekenkamer door het college merk ik op dat wijziging van artikel 81j van de Gemeentewet thans niet voor de hand ligt. Onlangs heb ik aan bureau B&A de opdracht gegeven tot het verrichten van een evaluatie van de gemeentelijke rekenkamer(functie). Daarbij zal ook voornoemd artikel worden betrokken. Ik verwacht de uitkomsten van deze evaluatie dit najaar aan de Kamer te kunnen zenden. Ik wil nu niet vooruitlopen op de conclusies van deze evaluatie.

De leden van de fractie van de PVV hebben gevraagd waarom in het onderhavige wetsvoorstel niet de mogelijkheid van het afschaffen van de deelraden is meegenomen.

Het behoort tot de bevoegdheid van het gemeentebestuur al dan niet deelgemeentebesturen in te stellen (artikel 87, tweede lid, Gemeentewet). In Amsterdam en Rotterdam is van die mogelijkheid gebruik gemaakt. Hoewel ik erken dat de deelgemeentebesturen bijdragen aan de bestuurlijke drukte, zie ik de meerwaarde hiervan voor het stadsbestuur in de grote steden, gelet op de schaalgrootte. De meeste deelgemeenten hebben een inwonertal dat hoger ligt dan dat van de gemiddelde Nederlandse gemeente. De deelgemeentebesturen kunnen zo gezien een belangrijke schakel vormen in het streven naar het dicht bij de burger brengen van het bestuur. Gemeenten kunnen zelf besluiten geen deelgemeentebesturen meer in te stellen. Afschaffing van de wettelijke mogelijkheid is wat mij betreft niet aan de orde.

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

De leden van de fractie van het CDA hebben om toelichting verzocht waarom wordt vastgehouden aan wijziging van artikel 21 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 21 van de Provinciewet, nu de VNG van mening is dat wetswijziging niet nodig is maar dat gemeenten hier zelf invulling aan kunnen geven.

Het is in de gedualiseerde verhoudingen van belang dat de wethouder wordt betrokken bij de beraadslagingen van de raad. De ontvlechting tussen raad en college moet er niet toe leiden dat geen communicatie plaatsvindt. Er is gebleken dat de huidige bepaling in de praktijk tot problemen tussen raad en wethouder kan leiden, waarbij de laatste van de beraadslaging wordt uitgesloten. Dat kan niet de bedoeling zijn. De raadsvergadering is een essentieel onderdeel van het eigen karakter van het lokaal bestuur. In die vergadering komen de drie centrale bestuursorganen van de gemeente – de raad, het college en de burgemeester – gezamenlijk en in het openbaar bijeen om daar over de res publica van de gemeente te beraadslagen en te besluiten¹. Met de voorgestelde wijziging wordt de onduidelijkheid die thans over deze bepaling bestaat, weggenomen. Het gewijzigde artikel 21 Gemeentewet doet recht aan de wederkerigheid in posities van raad en college. De opvatting van de VNG in zijn advies bij het onderhavige wetsvoorstel «dat de diversiteit in bestuursculturen een zelfregulerende werking heeft op de verhoudingen tussen raad en college» vind ik dan ook te vrijblijvend. Ik acht het juist van belang de bestaande onduidelijkheid weg te nemen, teneinde te verzekeren dat een wethouder, zo hij dat wil, te allen tijde in de gelegenheid is de raadsvergaderingen bij te wonen en aan de beraadslagingen deel te nemen. Voor de goede orde wil ik er nog op wijzen dat het IPO in zijn advies uitdrukkelijk instemt met de voorgestelde wijziging van artikel 21 van de Provinciewet.

De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd of de regering de mening deelt dat de dualisering en de ontvlechting van bevoegdheden hebben geleid tot minder samenwerking tussen raad en college. Ook hebben zij gevraagd of de regering de mening deelt dat volksvertegenwoordigers feitelijk minder invloed hebben gekregen op het beleid van de gemeente en dat de dualisering door de huidige toewijzing van bevoegdheden een goede samenwerking heeft bemoeilijkt.

Uit de evaluatie van de dualisering komt de algemene indruk naar voren dat de gemeenten goed functioneren onder de nieuwe verhoudingen, maar dat die verhoudingen zich na pas één dualistische raadsperiode nog verder dienen uit te kristalliseren. Het Actieprogramma Lokaal Bestuur, een gezamenlijk initiatief van de VNG en het ministerie van BZK, kan

¹ Vgl. Handelingen I 2006/07, nr. 4, p. 144.

daarbij behulpzaam zijn. Ik herken niet het beeld dat de dualisering van het bestuur en van de medebewindsbevoegdheden tot minder samenwerking of een bemoeilijking daarvan heeft geleid. Er zijn tal van positieve voorbeelden van hoe raad en college gezamenlijk invulling hebben gegeven aan de veranderingen. Evenmin herken ik het beeld dat de invloed van raadsleden op het gemeentelijk beleid zou zijn verminderd. De raad staat krachtens de Grondwet aan het hoofd van de gemeente. De raadsleden zijn vooraleerst volksvertegenwoordigers met een controlerende taak. Zij bepalen de kaders van het gemeentelijk beleid. De positie van de raad is bij de invoering van de dualisering zelfs versterkt door de controlerende en budgettaire functie te verbeteren. Daarnaast kan gewezen worden op de griffier, een nieuwe speler in het lokale bestel die de raad bij de uitoefening van zijn taken terzijde staat. Ook kan in dit verband gewezen worden op het recht op ambtelijke ondersteuning. De overgrote meerderheid van de raadsleden is juist positief over de invloed van de dualisering op hun functioneren¹.

4. Fractieondersteuning

De leden van de fracties van CDA, PvdA, SP en SGP hebben vragen gesteld over de voorgestelde wijziging van artikel 33, derde lid, van de Gemeentewet.

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, is het van belang dat er duidelijkheid bestaat over de besteding van fractiegelden en dat daarover verantwoording wordt afgelegd. Onjuiste besteding van deze middelen is schadelijk voor het aanzien van het openbaar bestuur. Anderzijds dient er ruimte te zijn voor een eigen invulling op lokaal niveau. De invulling van de fractieondersteuning is primair een gemeentelijke c.q. provinciale aangelegenheid. Ook de VNG heeft er in zijn advies bij het onderhavige wetsvoorstel op gewezen dat een verplichte regeling bij AMvB een zwaar middel is en verwijst naar de VNG-modelverordening. Gelet op deze overwegingen en de opmerkingen van de leden van de genoemde fracties, heb ik het voorstel bij nota van wijziging aangepast. De aanpassing houdt in dat de wet net als thans voorschrijft dat de fractieondersteuning bij verordening blijft geregeld. Vergeleken met de huidige bepaling is evenwel toegevoegd dat de verordening regels dient te bevatten over de besteding en verantwoording van de fractieondersteuning. De invulling daarvan en de verdere inhoud van de verordening is een verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies. Gemeenten kunnen daartoe de genoemde modelverordening hanteren. De voorziene AMvB komt hiermee te vervallen. Ook de regeling van de ambtelijke bijstand blijft een aangelegenheid die gemeenten en provincies bij verordening regelen.

5. Overige vragen

De leden van de fractie van de SP hebben opgemerkt dat de reden van de dualisering was om burgers meer bij de politiek te betrekken. Dat vinden deze leden een goed doel. Zij hebben de vraag gesteld welke doelen werkelijk zijn bereikt.

Zowel de Wet dualisering gemeentebestuur als de Wet dualisering provinciebestuur is inmiddels geëvalueerd². Naar aanleiding hiervan is tussen regering en parlement reeds uitvoerig van gedachte gewisseld³. De gemeenten en provincies hebben hun eerste dualistische periode achter de rug. Zij hebben tijd nodig aan het nieuwe stelsel te wennen. Het is dan ook niet verbazend dat nog niet alle doelen zijn bereikt. Niettemin is met de dualisering een onomkeerbaar proces van (cultuur)verandering in werking gezet, gericht op revitalisering van de gemeentelijke en provinciale politiek. De leden van de fractie van de SP wijzen er op dat de gemeenteraad niet effectiever is geworden en dat volksvertegenwoordigi-

¹ Zie het rapport van de stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur (2004), p. 21.

² «Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden» (rapport van de stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur, 2004); Kamerstukken II 2004/05, 30 008, nr. 1 (kabinetsstandpunt); «Zonder wrijving geen glans» (rapport van de commissie Evaluatie provinciale dualisering, 2005); Kamerstukken II 2005/06, 30 114, nr. 3 (kabinetsstandpunt).

³ Kamerstukken II 2004/05, 30 008, nr. 2 (AO dualisering gemeentebestuur), Kamerstukken II 2005/06, 30 008, nr. 3 (brief inzake eindbalans eerste dualistische raadsperiode), Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nr. 9 (brief inzake democratische vernieuwing), Kamerstukken II 2006/07, 30 184, nr. 10 (AO democratische vernieuwing).

gers niet herkenbaarder zijn. In reactie daarop merk ik op dat uit voornoemde evaluatie is gebleken dat gemeenteraadsleden meer invulling zijn gaan geven aan hun volksvertegenwoordigende rol en dat zij zich onafhankelijker en zelfbewuster zijn gaan opstellen tegenover het college. Ook het zelfbewustzijn van provinciale staten is volgens de evaluatie vergroot.

De leden van de fractie van de SP hebben ook nog om een reactie gevraagd op het vierde Jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie, waarin ruimte voor een eigen bestuursstijl wordt bepleit, waardoor duidelijke aanwijzingen om de samenwerking te structureren, ontbreken. Dit kan volgens deze leden leiden tot of een gebrek aan regie of een oppermachtige wethouder zonder tegenwicht van de gemeenteraad.

Anders dan de aan het woord zijnde leden ben ik niet bevreesd voor of een gebrek aan regie of een oppermachtige wethouder zonder tegenwicht van de raad. Bij de invoering van de dualisering zijn de controlerende bevoegdheden van de raad versterkt. Bovendien benoemt en ontslaat hij de wethouders. Het grondwettelijk verankerde hoofdschap van de raad brengt tot uitdrukking dat de eindverantwoordelijkheid voor het lokaal bestuur bij de gekozen volksvertegenwoordiging berust. Het gemeentelijk bestuursstelsel bevat mijns inziens voldoende «checks and balances» ter voorkoming van een wethouder die als het ware boven zijn positie uitstijgt. Daarnaast is het gemeentebestuur zelf verantwoordelijk voor het voeren van regie op zijn beleidsterreinen. Daar waar die regie ontbreekt, zal dit zich allereerst vertalen in verantwoording naar de kiezers. Ik zie geen aanleiding tot het nader regelen van de samenwerking tussen raad en college. Die samenwerking krijgt gestalte in de lokale bestuurspraktijk, een praktijk die met de invoering van de dualisering in 2002 op weg is naar nieuwe verhoudingen. Dat vraagt om geduld en vertrouwen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten