

Van der Hoeven

kabinet die nog lang niet is afgerond. Ik blijf dus bij mijn eerdere oordeel, en ik ontraad de motie.

Natuurlijk vind ik energiebesparing belangrijk. Natuurlijk vind ik duurzame energie belangrijk. Ik zet mij daarvoor ook in. Ik denk dat het goed is dat de heer Terpstra er nog eens op wees; iedereen wil dat. Je moet echter wel kijken naar de effectiviteit van de maatregelen, zeker op dit moment. Al wordt de motie aangenomen, zoals ik verwacht, ik kan echt geen garantie geven dat ik de motie zoals die nu is geformuleerd, zomaar kan uitvoeren. Dat gaat niet. Wij zullen in ieder geval onze plannen voor de korte en de langere termijn bekendmaken. Ik zou tegen de leden willen zeggen: als de plannen er liggen, bekijk dan hoe deze zich dat verhouden tot de al dan niet aangenomen of aangehouden motie.

De beraadslaging wordt gesloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

In stemming komt de motie-Sylvester c.s (31700-XIII, 31700-D, letter F).

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fractie van het CDA tegen deze motie hebben gestemd en die van de overige fracties ervoor, zodat zij is aangenomen.

Wenst mevrouw de minister het woord?

Minister **Van der Hoeven**: Zou dat mogen, mevrouw de voorzitter?

De **voorzitter**: Eén zin.

Minister **Van der Hoeven**: Voorzitter. De motie is aangenomen. Ik heb aangegeven dat ik de motie zoals die er nu ligt, niet kan en ook niet zal uitvoeren. Ik zal de motie meenemen bij de besprekingen rond het pakket dat binnenkort naar de Kamer komt.

De **voorzitter**: Mevrouw Sylvester krijgt de gelegenheid om een heel korte interruptie te plaatsen, een of twee zinnen. Dit is overigens het laatste lid dat het woord krijgt. Anders moeten wij de beraadslaging heropenen voor een nieuwe termijn.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Voorzitter. Ik wil een korte opmerking maken. Ik denk dat het als volgt ligt. De motie is nu aangenomen. Er worden maatregelen genomen; of liever, er worden maatregelen aangekondigd. Ik kan me voorstellen dat de minister deze motie daarin opneemt en afweegt wat daarmee kan gebeuren.

De vergadering wordt van 14.05 uur tot 14.14 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeente- en Provinciewet in verband met de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur (30902).**

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Ik heet de staatssecretaris van BZK van harte welkom in de Eerste Kamer.

□

De heer **Hermans** (VVD): Voorzitter. Aan de schriftelijke voorbereiding van dit debat heeft de VVD-fractie niet meegedaan. Dit was niet uit desinteresse in het onderwerp, maar omdat de fundamentele discussie naar aanleiding van de rapportage op dit moment in de Tweede Kamer ligt. Het zit eraan te komen dat er een aantal technische wijzigingen zal zijn. Het is echter wel aardig om naar aanleiding van de schriftelijke voorbereiding te kijken naar enkele specifieke onderwerpen die vandaag wat aandacht zouden moeten krijgen wat betreft mijn fractie.

Een tijdje geleden, bij de behandeling van een ander wetsvoorstel, heb ik een vraag gesteld aangaande de positie van wethouders en gedeputeerden bij het opstellen van de profielschets voor respectievelijk burgemeester en commissaris van de Koningin. Zeker nu zij geen deel meer uitmaken dan wel hoeven uitmaken van de staten en de raden, is het interessant dat terwijl de voorzitter van dat college juist zo'n belangrijke rol speelt in de dualiserende opvatting van dit moment, hun positie wat fluïde is. Zij mogen – ik zou bijna zeggen bij de gratie Gods – deelnemen aan een college als adviseur of aan de profielschetsdiscussie, maar zij hebben daarin geen formele positie. Ik denk dat wij moeten kijken of dat eventueel wel kan.

Een belangrijk onderdeel van de voorliggende wetswijziging is het aanwezig laten zijn van wethouders bij alle vergaderingen, volgens artikel 21, lid 2 van de Gemeentewet. Dit is volstrekt terecht. Hierbij is de rol van de gemeenten om zelf inhoud te geven aan de manier waarop zij die aanwezigheid willen regelen, van groot belang. In de wetgeving daaromtrent moet geen enkele beperking worden opgenomen, zodat de wethouder zelf met zijn of haar politieke neus moet bepalen waarbij hij of zij aanwezig wil zijn.

Mijn volgende punt betreft de geheimhoudingsplicht van ambtenaren, werkzaam voor raadsleden, in het kader van de bijstandsverlening. Dit is een interessant punt. Als ik mij niet vergis, is vanmorgen bij het College van Senioren in de Eerste Kamer een discussie gevoerd over de rechtsbijstand van rijksambtenaren ten aanzien van Kamerleden. De verhouding tussen regering en parlement is in principe nog steeds anders is dan die tussen raad en college; conform artikel 125 van de Grondwet is nog steeds de raad het hoogste gemeentebestuur. Het is daarom echter juist erg interessant om te bekijken wat de geheimhouding precies betekent in de hele dualisering.

Ik vind het iets te kort door de bocht om slechts te zeggen dat wij nu een modelverordening van de gemeenten hebben, waarin staat dat als een raadslid dat vraagt, de ambtenaar tot geheimplicht gehouden is jegens de wethouder op het punt van de verstrekte informatie. Dat is een wat vreemde situatie. Stelt u zich voor, er wordt informatie gevraagd aan de ambtenaar. De ambtenaar verstrekt die informatie. Uit die informatie trekt het raadslid vervolgens de conclusie – wellicht deelt hij het zelfs al mee – dat hij een motie van wantrouwen gaat indienen. Wat is dan de positie van de ambtenaar? Moet hij zeggen dat hij geheimhoudingsplicht heeft en helemaal niets mag? Er zijn gemeenten die dit hebben

Hermans

opgelost door een lijn te kiezen waarin een vraag van een raadslid via de griffier naar de gemeentesecretaris gaat. De ambtenaar kan aan de gemeentesecretaris melden wat hij eerder gemeld heeft aan het raadslid. De gemeentesecretaris kan vervolgens bepalen of hij het wel of niet wil doorgeven.

Het is naar mijn mening van groot belang om hierover vandaag duidelijkheid te krijgen, omdat het flagrante situaties kan opleveren voor de verhouding tussen ambtenaar en wethouder. Het college krijgt steeds meer een zelfstandige rol. Zolang artikel 125 van de Grondwet in de huidige vorm blijft bestaan, blijft het altijd zoeken naar de juiste balans. Op het moment dat artikel 125 vervalt, krijg je een heleboel andere discussies, die ik op dit moment niet wil voeren. Op dit punt was de beantwoording tot nu toe iets te kort door de bocht. Er wordt iets te veel verwezen naar de modelverordening van de VNG, die naar mijn mening zou kunnen leiden tot de vreemde situatie die ik zojuist aangaf.

Zo bijzonder en vreemd is het helemaal niet. Er is de afgelopen tijd een aantal wethouders gesneuveld. Ik zeg niet dat dit alleen maar komt door de dualisering. Het politiek klimaat is tegenwoordig namelijk vaak zo dat na één fout de kop er al af moet: Barbartje moet hangen. Maar het heeft natuurlijk ook wel een beetje te maken met het feit dat de binding van de wethouders met de raadsfractie, namens welke politieke partij hij in het college zit, minder is dan wanneer hij zelf deel uitmaakt van die fractie. Er zitten veel voor- en nadelen aan, maar misschien zit er nog een reden achter. Wij komen hier ongetwijfeld nog over te spreken wanneer de discussie over het functioneren van de dualisering verder aan de orde komt.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Het is een eer en een bijzonder genoegen dat ik hier tevens mag spreken namens de fracties van de OSF, Groen Links en de Partij voor de Dieren. Dan heb ik het nog niet eens over de peilingen, mevrouw de voorzitter ...

De plenaire behandeling van dit voorstel hoeft wat mij betreft, ondanks deze geweldige introductie, niet uitgebreid plaats te vinden. Uit de schriftelijke voorbereiding kan namelijk worden opgemaakt dat er nauwelijks weerstand is tegen de voorgestelde aanpassingen van de Provinciewet en de Gemeentewet. Het is goed dat er nadere regels komen over de aanwezigheid van wethouders in vergaderingen van de raad. De praktijk leek ons soms iets te veel ingegeven door vormen van pseudodualisme en doorgesloten dogmatiek. Ook het nader inkaderen van de fractieondersteuning ligt voor de hand, met name wat betreft de financiële verantwoording van fractiegelden. Een aanpassing op dit punt kan eraan bijdragen dat al te uitbundige bestedingen, met name die voor partijpolitieke doeleinden, worden tegengegaan. Het zou voor de zuiverheid van het openbaar bestuur overigens beter zijn als alle politieke groeperingen op dit punt over voldoende vermogens tot zelfreflectie en zelfcorrectie zouden beschikken.

Wij aanvaarden het voorstel van de regering om de discussie over de werkdruk van raadsleden en de omvang van de gemeenteraad nu niet verder te voeren, maar dit mee te nemen in het debat over de het rapport Staat van de dualisering. Ik herhaal slechts dat wat dit vraagstuk betreft, goed gekeken zal moeten worden naar

de oorzaken van de gevoelens van overbelasting. Daarmee doel ik vooral op de vraag in hoeverre de beleving van werkdruk en overbelasting samenhangt met mogelijke misverstanden over de bij het dualistische bestuursmodel passende rol- en taakopvatting van de raad. Als bijvoorbeeld nog een sterke meeregeercultuur vanuit de monistische praktijk bespeurbaar is en raadsleden de grotendeels naar het college getransporteerde bestuurstaken niet los kunnen laten, roept men de werkdruk als het ware over zichzelf af. Het is noodzakelijk, en om die reden verheugend, dat in de het rapport Staat van de dualisering opgeroepen wordt om de rollen en taken van de raad nader te verduidelijken en dat daarnaast in het kader van de werving en selectie een relatie wordt gelegd met de kwaliteit van raadsleden. Ook de verwijzing naar de vergadercultuur lijkt mij in dit verband niet overbodig.

Als ik de sfeer goed aanvoel, ligt er een impliciete afspraak om in dit debat niet expliciet in te gaan op het rapport Staat van de dualisering als zodanig. Ik zal dat ook niet doen, maar ik kan niet nalaten daarover toch drie korte opmerkingen te maken. Omdat ik er zelf een aantal keer nadrukkelijk om heb gevraagd, wil ik de regering in de eerste plaats graag complimenteren met het starten van een grondwets-evaluatief onderzoek naar hoofdstuk 7 van de Grondwet. Het is goed dat het belang van een meer systeemconforme constitutionele inbedding van het decentrale recht na de invoering van het dualisme is erkend.

In de tweede plaats wil ik – naar ik hoop niet geheel onverwacht – iets zeggen over de positie van de burgemeester. De minister komt dit voorjaar met een visie over de openbareorde- en veiligheidsportefeuille van de burgemeester en met voorstellen voor een zorgvuldigere procedure voor benoeming en ontslag van de burgemeester. Graag zou ik horen of deze activiteiten in samenhang met elkaar worden ontwikkeld. Er bestaat immers een staatsrechtelijke relatie tussen de aard en de omvang van de bevoegdheden en de legitimatie van een orgaan of een ambt.

Als laatste wil ik de staatssecretaris vragen om nog eens goed na te denken of het nu echt een goed idee is om de rol van de burgemeester bij de collegevorming te versterken, zoals aangekondigd in de het rapport Staat van de dualisering. Gelet op de huidige aanstellingswijze van de burgemeester is daarvoor naar ik meen geen aanknopingspunt te vinden. Opnieuw zou de rol van de burgemeester worden versterkt, zonder dat dit gepaard gaat met een nadere gedachtegang over de consequenties voor de legitimatie van dit ambt. Bovendien is collegevorming bij uitstek een zaak van fracties uit de raad en daarmee bij uitstek een politiek proces. Ik zie geen enkele reden om de bestuurlijke gevolgen van politieke afspraken vroegtijdig te communiceren met een feitelijk door de raad gekozen, maar formeel nog steeds benoemde bestuurder. Graag hoor ik hoe de staatssecretaris daar tegenaan kijkt.

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Laat ik beginnen met het goede nieuws. Vorige week heb ik "groen licht" van mijn promotiecommissie gekregen: ik mag binnenkort mijn proefschrift verdedigen. Dat geeft mij enig vertrouwen voor het debat van vandaag, omdat ik denk dat een aantal van de conclusies die ik in mijn proef-

Vliegenthart

schrift trek, ook van toepassing zijn op de materie die wij vandaag bespreken, namelijk de institutionele hervorming van het lokale bestuur.

Instituten, de geschreven en ongeschreven spel- en stelregels van ons politieke bestel, spelen een belangrijke rol in de manier waarop individuele en partijpolitieke voorkeuren worden vertaald in beleid. Zij doen er dus toe en hebben terecht onze aandacht. Daarbij is relevant, zoals mijn proefschrift laat zien, dat dezelfde instituten in verschillende contexten anders kunnen uitwerken en dat verschillen in institutionele structuren niet per definitie tot een ander, laat staan beter, beleid leiden.

Daarmee kom ik bij het slechte nieuws. Mijn laatste conclusie lijkt immers nogal van toepassing te zijn op de in 2002 in gang gezette dualisering van het gemeente- en provinciebestuur. Dat oordeel baseer ik onder meer op de input die ik voor dit debat heb gekregen van een aantal SP-gemeenteraadsleden, -statenleden en -wethouders. En, inderdaad, in de Tweede Kamer wordt er op dit moment over gedebatteerd. Ik heb een aantal van die ervaringen meegenomen. Ik maak een drietal opmerkingen over de Staat van de dualisering, temeer omdat het voorliggende wetsvoorstel met name technisch van aard is.

De heer **Engels** (D66): Ik mag toch hopen dat de promotiecommissie in uw proefschrift een bredere basis voor uw conclusies heeft aangetroffen dan alleen de ervaringen van SP-bestuurders en -politici.

De heer **Vliegenthart** (SP): Jawel! Sterker nog, mijn proefschrift handelt niet over het Nederlands openbaar bestuur, maar over dat in Centraal-Europa. Een van mijn conclusies is echter dat instituten in verschillende contexten heel anders kunnen uitwerken. Daar heb ik geen SP-raadsleden voor nodig. U zou ook kunnen bevestigen dat instituten op verschillende manieren kunnen worden geïnterpreteerd en in de praktijk kunnen uitrollen, onder andere afhankelijk van de politieke cultuur en de betrokken politici.

Voorzitter. Ik noem een drietal terreinen waarop ik denk dat de dualisering een duidelijk averechts effect heeft gehad: de vergaderdruk, de rol van de griffie en de verhoudingen binnen de raad en het college van burgemeester en wethouders. Daarbij wil ik, voor alle duidelijkheid, niet alleen de verantwoordelijkheid leggen bij het proces van de dualisering. Gemeenteraadsleden en statenleden hebben hun eigen verantwoordelijkheid als het gaat om prioriteiten stellen en het actief verantwoordelijkheid afleggen voor hun activiteiten als volksvertegenwoordiger. In mijn partij, met onze uitermate kritische visie op de dualiseringsaanpak van het lokale en provinciale bestuur, moet je dan ook niet aankomen met het verhaal dat je je werk niet goed kunt doen vanwege de dualisering. Roei met de riemen die je hebt, dan kun je een heel eind komen, ook al kun je je beter vormgegeven riemen voorstellen. Dat geldt ook voor politici op lokaal en provinciaal niveau, maar dan wij moeten de klachten die wij horen wel serieus nemen. Laat ik daarom op mijn drie punten ingaan.

Allereerst is er de vergaderdruk, waarover collega Engels ook sprak. Uit de Staat van de dualisering blijkt dat veel gemeenteraadsleden van mening zijn dat de werkdruk hoog, dan wel te hoog is. In hoeverre draagt het dualistische systeem daaraan bij? Volgens de staatssecretaris "dragen nieuwe vergadersystemen, zoals

politieke markten, raadsfora of raadsavonden, bij aan een vermindering van de werkdruk". Hoe komt de staatssecretaris hierbij? Ik heb eerder de indruk dat het tegenovergestelde het geval is. Zo liet een statenlid uit Brabant weten dat de dualisering er toch vooral toe heeft geleid dat er méér vergaderd wordt, dat er méér commissies in het leven zijn geroepen die vervolgens allemaal voorzien moeten worden van een voorzitter en een vicevoorzitter. In verschillende stadsdelen in Amsterdam wordt volgens mij op dit moment ook meer vergaderd dan een aantal jaren terug. Kan de staatssecretaris aangeven of er inderdaad meer vergaderd wordt? Hoe verhoudt zich dat volgens haar met de doelstellingen van het beleid?

Een ander punt betreft de rol van de griffie in gemeenteraden en provinciale staten. De griffie neemt in een dualistisch systeem een belangrijkere plaats in dan in het monistische systeem. Volgens het bureau B&A, dat het ministerie adviseert, zou een intensivering van de griffies wenselijk zijn. De vraag is echter welk probleem hiermee precies moet worden opgelost. De uitbreiding van de griffie is volgens mijn informatie eerder een deel van het probleem dan een deel van de oplossing. Statenleden worden bedolven onder informatie, maar moeten meer moeite doen om de juiste informatie boven tafel te krijgen. Een raadslid uit Amsterdam wist mij te vertellen dat hij met de griffie in debat moest over welke vragen hij aan de wethouder mocht stellen. Dat is toch de omgekeerde wereld? Ik hoop dat de staatssecretaris nog eens in kaart wil brengen hoe de griffie in het dualistische systeem functioneert. Overigens wil ik daarmee niet zeggen dat daar waar de dualisering fout loopt, dat alleen de schuld van de griffie zou zijn, zeker niet.

Ik ben geschrokken van de conclusie uit het rapport De griffier gewaardeerd dat gemeenteraadsleden in grote steden van de griffie verwachten dat zij helpt bij het onderhouden van burgercontacten. Wat is er overgebleven van het begrip "volksvertegenwoordiger"? De kloof tussen burger en politiek moet voor deze gemeenteraadsleden wel levensgrote proporties hebben aangenomen, als zij niet meer in staat zijn om zelf de contacten met de kiezer te onderhouden. Ik mag toch hopen dat de staatssecretaris kan bevestigen dat dit niet de bedoeling is: de dualisering als een proces van uitbesteden van het contact tussen kiezer en gekozenen aan professionals? In mijn partij adviseren we onze gemeenteraadsleden niet eindeloos naar antwoorden te zoeken in commissies en clubjes en in allerlei hoeken en gaten van de raad, maar gewoon op straat. Wie het volk wil vertegenwoordigen, moet daar om te beginnen mee verkeren, lijkt mij. Hoe ziet de staatssecretaris dat?

Ten slotte is er het punt van de verhouding tussen wethouders en de gemeenteraad. De heer Hermans refereerde hier ook aan. De dualisering moet duidelijker maken wie regeert en wie controleert. Institutioneel betekent dit dat er een duidelijkere scheiding wordt gecreëerd tussen de raad en het college van B en W. In de wetswijziging die wij vandaag bespreken, wordt dit nader uitgewerkt met betrekking tot de aanwezigheid van wethouders bij vergaderingen van de gemeenteraad. De vraag is echter of deze tegenstelling in kleinere gemeenten toch vooral kunstmatig is. Een gemeenteraadslid uit een kleinere gemeente omschreef het als "Den Haagje spelen" en vroeg zich af of dit nu de burger bij de politiek brengt. Wat denkt de staatssecretaris daarvan?

Vliegenthart

In grotere steden leidt de scheiding tussen college en raad ertoe dat er een soort wij-zij sfeer ontstaat. Wellicht is daarmee, in ieder geval gedeeltelijk, een verklaring gevonden voor het feit dat in 2007 135 wethouders aftraden. Of zijn er andere redenen, zo vraag ik de staatssecretaris. De vraag is ook of wij daardoor een beter en daadkrachtiger lokaal en provinciaal bestuur hebben gekregen. En mogen wij op basis van de gewijzigde wet verwachten dat burgers in het land nu beter begrijpen wat wethouders en gemeenteraadsleden en gedeputeerden en statenleden doen? Zullen burgers hun wensen beter weten te adresseren of zullen zij zich vooral wenden tot hen die zij op straat tegenkomen?

De heer **Engels** (D66): Mijn goede collega begon zojuist over de wij-zijverhouding. Dat vond ik een heel belangwekkend punt. In hoeverre was de wij-zijverhouding zoals hij die nu positioneert binnen de dualisering in institutionele zin, raad en college, in het monistische tijdperk niet evenzeer aanwezig, maar dan niet zozeer zuiver in de verhouding tussen raad en college, maar meer feitelijk-politiek in de verhouding tussen collegefracties en college en niet-collegefracties? Was dat ook geen wij-zijverhouding? En was dat misschien ook geen wij-zijverhouding waarbij wij grotere vraagtekens hebben moeten zetten dan in het huidige tijdsgewricht?

De heer **Vliegenthart** (SP): Wat is nu een natuurlijke tweedeling? Is dat de tweedeling tussen burgemeesters en wethouders aan de ene kant en de raad aan de andere kant, of de tweedeling tussen collegepartijen en oppositiepartijen? Voor beide valt iets te zeggen. Een van de argumenten die naar voren is gebracht om de invoering van het dualistische systeem te verdedigen, is dat er daadkrachtiger bestuur zou komen waarbij burgers beter zouden weten wie regeert en wie controleert. Mijn vraag is of dit nu in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden of dat wij, in de woorden van de heer Dölle, nog in de puberteitsfase van de dualisering zitten. De heer Dölle heeft dat eens gezegd in de spanning van het debat met ons wetenschappelijk bureau. Wie weet kan hij in zijn bijdrage daar nog het een en ander over zeggen. Wat is er van die puber geworden? Is het al een jonge volwassene of pubert hij vrolijk door? En wat zijn de consequenties voor de toekomst van het dualistische systeem in Nederland?

De heer **Engels** (D66): Soms is het effect van een vraag veel leuker dan je had verwacht, want ik zie de heer Dölle sussende bewegen maken alsof hij wil zeggen: gaat u daar alstublieft niet op verder. Dit gehoord hebbende, kan ik er echter niet omheen om verder in het debat nog eens specifiek over dit punt te spreken. Misschien komt de heer Dölle er zelf nog op terug. Dat zou buitengewoon interessant zijn.

De heer **Vliegenthart** (SP): Zo ziet u maar: nu wordt u zowaar door de SP-fractie bediend, en niet voor het eerst!

Een aantal van de ontwikkelingen die ik vandaag schets, zijn al langer bekend. De stuurgroep-Leemhuis, die in opdracht van het ministerie in 2004 al een rapport publiceerde, concludeerde dat de Wet dualisering gemeentebestuur veel gemeenten zwaar viel. Volgens de commissie waren de nieuwe verhoudingen tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en

wethouders nog onvoldoende beproefd en uitgekristalliseerd. Mijn ervaring is dat het een aantal jaren later niet veel beter is. Daarom is de vraag wat er hierna gaat gebeuren. Is deze wetswijziging een einde? Ik denk het niet. Zou de staatssecretaris iets meer kunnen vertellen? Hoe probeert zij de praktijk te toetsen aan de instituties die zij heeft neergelegd? Bestaat de mogelijkheid dat het huidige systeem nog eens grondig tegen het licht wordt gehouden en dat wij tot de conclusie komen dat het institutioneel anders moet?

Daarbij wil ik de staatssecretaris twee dingen meegeven, allereerst het idee dat gemeenten misschien wat meer speelruimte zouden moeten krijgen met betrekking tot het vraagstuk hoe zij met de dualisering willen omgaan. Kleine gemeenten zijn niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief anders van aard dan grote gemeenten. Een "one size fits all"-benadering is dan ook gedoemd te mislukken. Daarnaast wil ik de staatssecretaris aanraden om niet te veel vertrouwen te hebben in zuiver institutionele veranderingen. De oude Karl Marx zei al: mensen maken geschiedenis, alleen niet onder de omstandigheden van hun keuze. Dit adagium geeft tegelijk het belang van instituties alsmede de beperkte reikwijdte ervan aan. Politiek is uiteindelijk mensenwerk; daar kan geen institutionele verandering tegenop. Ik zie uit naar de antwoorden van de staatssecretaris.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel is het derde voorstel dat strekt tot aanpassing of wijziging van de in 2002 voor het gemeentebestuur en in 2003 voor het provinciebestuur in werking getreden dualisering. Het voorstel geeft in dit stadium van behandeling nauwelijks reden tot het maken van opmerkingen, laat staan het uitbrengen van kritiek, hetgeen ook mag worden afgeleid uit de afwezigheid van een eigen inbreng van de fracties van de SGP en de ChristenUnie in het voorlopig verslag. Sinds het hoofdpunt van het oorspronkelijke wetsvoorstel, de zogenaamde "dualiseringscorrectie" – dat is een ander woord voor vermindering van het aantal raadsleden – daaruit is verdwenen, bestaan er wat ons betreft geen problemen die aanvaarding van dit wetsvoorstel in de weg zouden staan. Slechts een vraag rest nog.

Artikel 21, tweede lid, van de Gemeentewet heeft de bedoeling, aldus de memorie van antwoord aan de Kamer, te garanderen dat de wethouder aan de beraadslaging van de raad of van een commissie kan deelnemen wanneer onderwerpen uit zijn portefeuille worden besproken. Dit uitgangspunt lijkt ons alleszins acceptabel. Maar deze garantie betekent toch niet dat bespreking van onderwerpen uit zijn portefeuille niet mogelijk is dan in zijn aanwezigheid? Met andere woorden, het uitgangspunt, dat wij als zodanig oarmen, moet toch niet worden omgekeerd? Graag krijgen wij enige duidelijkheid op dit punt.

Dit wetsvoorstel is ingediend naar aanleiding van de evaluaties van de commissie-Leemhuis in 2004 wat het gemeentebestuur betreft en de commissie-Hermans in 2005 wat het provinciebestuur betreft. De ontwikkelingen zijn thans, in 2009, meer uitgekristalliseerd en de analyse luidt op punten anders, aldus de brief van 11 december 2008 waarbij de Staat van de dualisering aan de Staten-Generaal werd aangeboden. Maar nog steeds laat

Holdijk

een definitieve evaluatie op zich wachten, in elk geval tot 2010 zoals ik heb begrepen. En zelfs dan lijkt het de vraag of wij over een volledig beeld zullen kunnen beschikken, bijvoorbeeld wat de rekenkamers en rekenkamercommissies betreft.

Ik zal uiteraard niet uitvoerig stilstaan bij de Staat van de dualisering, maar mij beperken tot enige opmerkingen zoals onder anderen de heer Engels dat voor mij al heeft gedaan. Interessant is wel dat in de reactie van het kabinet op de Staat van de dualisering te lezen is dat de dualisering per saldo is geslaagd. Daar valt natuurlijk heel veel over te zeggen. Nogmaals, wij zullen er nu niet op ingaan, maar wij hebben wel deze misschien wat prikkelende vraag. Moeten de woorden "per saldo geslaagd" worden begrepen alsof de dualisering in alle opzichten een succes is gebleken?

Onze fracties hebben bij de dualiseringsvoorstellen destijds bepaald niet staan te juichen. Wij stonden er uiterst ambivalent tegenover. Maar ik erken voor dit moment graag dat ik, gezien de ervaring die is opgedaan, geen behoefte gevoel om voor terugkeer naar het monistische model te pleiten. Een van de belangrijkste winstpunten in onze ogen is dat wethouders van buiten de raad kunnen worden aangetrokken, hetgeen gemiddeld genomen tot verhoging van de kwaliteit heeft geleid. Sommige gemeenteraden lijken echter hun draai nog te moeten vinden. Iemand uit onze fracties, die gepokt en gemazeld is in het lokale bestuur, zei tegen mij: sommige gemeenteraden slaan af en toe op hol.

De heer **Vliegenthart** (SP): De heer Holdijk zegt dat gemiddeld genomen de kwaliteit van de wethouders toegenomen is. Zou hij mij kunnen vertellen waarop hij dat baseert?

De heer **Holdijk** (SGP): Op waarneming.

Met de beleidsconclusies die in de reactie op de Staat van de dualisering op bladzijde 11 en volgende zijn verwoord, kunnen wij ons in hoofdlijnen verenigen. Een op het eerste gezicht ietwat merkwaardig punt willen wij toch nog signaleren. Dat is ook relevant voor het wetsvoorstel dat wij nu bij de hand hebben. Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn in de provincies geen problemen naar aanleiding van de evaluatie gesignaleerd. Maar vanuit het beginsel van de parallelle tussen beide wetten is het noodzakelijk dat de Provinciewet op dezelfde wijze wordt aangepast als de Gemeentewet, aldus de reactie van het kabinet op de Staat van de dualisering. De vraag is of dit zonder meer een logische conclusie kan worden genoemd. Zou niet wat nauwkeuriger beargumenteerd dienen te worden waarom hetgeen met het oog op het gemeentebestuur noodzakelijk of wenselijk wordt geacht qua aanpassing op dezelfde grond en wijze noodzakelijk en wenselijk is voor het provinciaal bestuur? Ik neem aan dat de praktijk die tot dusver is ontwikkeld mede richtinggevend zal zijn voor aanpassingen van de Provinciewet.

Met belangstelling zie ik uit naar een reactie van de regering op onze vragen en opmerkingen.

□

De heer **Dölle** (CDA): Mevrouw de Voorzitter. De behandeling van dit wetsvoorstel is getroffen door een forse ritmestoornis. Op 23 september en 21 oktober 2008 was de commissie voor Binnenlandse Zaken van mening

dat de behandeling van dit wetsvoorstel, waarover het eindverslag op 21 oktober 2008 werd uitgebracht, in samenhang zou moeten worden behandeld met de Staat van de dualisering, die later zou worden afgerond. Twee dagen voor Kerstmis kwam de commissie op dat voornemen terug en kondigde terecht aan de behandeling van het stuk in de Tweede Kamer en de reactie van het kabinet af te wachten en het nu in deze Kamer voorliggende wetsvoorstel op de eigen merites te beoordelen. Dat neemt niet weg dat onze fractie drie punten naar voren wil brengen. Drie punten zijn misschien wel een soort manifestatie van wat vroeger werd genoemd het protestantse karakter van onze volk, namelijk het prediken in drie punten.

Wij delen met D66 de opvatting – deze combinatie van fracties moet toch wel een heel kwalijk omen zijn voor de regering – dat het geven van een regierol aan de burgemeester tijdens de formatie van een college, opvallend is. Het doet onze wenkbrauwen fronsen, zoals dat ook het geval is bij het voornemen van de regering terug te komen op de recent aangepaste verandering waardoor raads- en statenleden deel uitmaken van bezwaarschriftencommissies, dit alles uiteraard uit naam van het dualisme. Het derde punt waarmee wij voorlopig een probleem hebben en ten aanzien waarvan wij nog overtuigd moeten worden, is het schrappen van het voorhangprincipe zoals dat via amendement vanuit de Tweede Kamer in artikel 169 van de Gemeentewet is beland. Dit zijn een paar opmerkingen die wij ons nu veroorloven en die betrekking hebben op de discussie die in de Tweede Kamer nog moet beginnen en wellicht in deze Kamer wat later aan de orde komt.

Los van de net genoemde Staat van de dualisering die op 11 december 2008 is gepubliceerd en waarover meer valt op te merken, heeft onze fractie er toch behoefte aan om onze benadering van het fenomeen dualisering van het decentrale bestuur nog eens heel kort samen te vatten. Wij hebben onze visie gegeven bij de behandeling van de Wet dualisering gemeentebestuur, de Wet dualisering provinciebestuur, beide wetten over de dualisering van het medebestuur en het medebewind en de Aanpassingswetten en indirect ook bij de discussies over het deconstitutionaliseren van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koningin als ook bij de algemene politieke beschouwingen van 2003 en 2004.

In de kern komt dat erop neer dat voor ons de belangrijkste principes van dualisering de volgende zijn. Allereerst de ontvoogding van de gemeenteraad, met name de introductie van de incompatibiliteit tussen raadslid en wethouder. Ook hameren wij er voortdurend op dat dualisering niet neerkomt op kopiëring van het Binnenhofse model nu de geschiedenis, de aard en de context van het lokale bestuur nogal anders zijn dan die van het nationale bestuur. Het derde belangrijke element voor het CDA is steeds geweest het hoofdschap van de raad als ankerpunt voor de lokale representatieve democratie. Op dit punt waren wij het niet eens met de staatscommissie-Elzinga en met de regering in die dagen. Dit alles betekent voor ons dat de oorspronkelijke radicale dualismedoctrine gemilderd moest worden, dus als het ware door zijn puberteit heen moest worden geholpen.

Genoemde punten leiden tot ons verzet tegen het schrappen van het hoofdschap uit artikel 125, lid 1 van de Grondwet en tegen de integrale overbrenging van

Dölle

politiek geladen bevoegdheden van de raad naar het college, waaraan de regering overigens tegemoet is gekomen. Tevens bleef onze fractie gedurende het hele proces voorstander van de burgemeester als voorzitter van de raad en bepleitten wij de mogelijkheid van gemengde bezwaarschriftencommissies open te houden. Wij keerden ons tegen de dualiseringscorrectie die bestond uit een reductie van het aantal raadsleden. Wij waren ook sterk gekant tegen de in het radicale dualiseringsconcept gelegen verbanning van de wethouder uit discussies in commissie en raad en tegen buitensluiting van de wethouder uit de aanbevelingsprocedure voor de burgemeester. Onze houding tegenover het voorliggende wetsvoorstel kan dan ook worden verklaard vanuit die invalshoek.

Wij bedanken de regering overigens voor de uitgebreide en op de meeste punten heldere en adequate beantwoording van onze vragen in de schriftelijke voorbereiding.

De heer **Engels** (D66): Mijn goede collega Dölle spreekt nadrukkelijk over "onze visie". Ik begrijp dat dit de visie van de CDA-fractie is.

De heer **Dölle** (CDA): Dat is te hopen, ja.

De heer **Engels** (D66): U begrijpt dat ik dat heel goed kan volgen. Soms zijn wij het namelijk zelfs eens, zoals zo-even al bleek. U noemde het hoofdschap van de raad dat nog in de Grondwet is verankerd. Het hoofdschap is aanvankelijk in de Grondwet terechtgekomen vanuit een monistische interpretatie. Wij hebben nu wettelijk het dualisme ingevoerd en u hecht aan het vasthouden aan het hoofdschap van de raad. Betekent dit dat door die wettelijke verandering in dualistische richting het begrip "hoofdschap" zoals dat nu in de Grondwet voorkomt, op een andere manier moet worden geïnterpreteerd, bijvoorbeeld de manier waarop de commissie-Elzinga dat deed, door aan te geven dat er een eindverantwoordelijkheid is voor de raad? Of is dat hoofdschap volgens u hetzelfde zoals dat vóór de invoering van de wettelijke dualisering werd geïnterpreteerd?

De heer **Dölle** (CDA): Dat voert ons wel wat ver van dit wetsvoorstel af, maar ik kan er het volgende over zeggen. Over het hoofdschap dat door Thorbecke is ingevoerd hebben wij destijds wel discussies gehad, onder andere bij de twee algemene politieke beschouwingen waaraan ik al refereerde, waarbij het hoofdschap mede zo is ingevuld dat het betekent dat de raad de wethouders benoemt en dat de raad de begrotingen vaststelt en dat je dat dus niet bij eenvoudige wijziging van de Gemeentewet kunt veranderen. Het betrof een aantal punten waarvan premier Balkenende toentertijd aangaf dat ze tot het hoofdschap behoorden. Of dat nu precies hetzelfde is als voor de dualisering durf ik niet te garanderen, maar dat zijn wat ons betreft de hoofdpunten die decentraal aanwezig blijven. Uit de discussie over deconstitucionalisering blijkt dat dit ook min of meer wordt benaderd doordat het hoofdschap van de raad in artikel 125 van de Grondwet blijkt opgenomen.

Onze fractie is verheugd – dat ligt gezien het voorgaande ook voor de hand – met de in het voorgestelde artikel 21, lid 2 van de Gemeentewet opgenomen opwaardering van de wethouder in relatie tot de vergadering van de raad. De wet verschaft hem toegang

tot alle vergaderingen en geeft hem het recht om aan de beraadslagingen deel te nemen. De regering wil er niet aan om nu te zeggen dat hiermee een dualistisch drampuntje is verdwenen. Zij motiveert dit door te zeggen dat raad en college samen verantwoordelijk zijn voor het bestuur en dat zij elkaar niet hebben uit te sluiten. Daar herkennen wij veel in maar het is wel voor de regering een opvallende redenering. Ik neem namelijk niet aan dat zij wenst dat raadsleden dus toegang krijgen tot de collegevergaderingen. Overigens pleit dezelfde regering voorlopig voor het uit de bezwaarschriftencommissies bannen van raadsleden. Ook hierbij zou je kunnen zeggen: samen verantwoordelijk voor het bestuur, samen betrokken bij bezwaarschriften.

De heer **Engels** (D66): Ik hoor nu voor de derde keer voorbijkomen het element dat raadsleden deel uitmaken van bezwaar- en beroepschriftencommissies en overigens ook van lokale rekenkamercommissies, met de suggestie alsof dit een onversneden dualistisch punt zou zijn. De vraag of het uit welk oogpunt dan ook aantrekkelijk is dat raadsleden deel uitmaken van bezwaar- en beroepschriftencommissies is naar mijn inschatting al ouder dan de invoering van de dualisering. Ook in het monistische tijdperk zijn er vragen gesteld of het een goede zaak zou zijn dat raadsleden deel uitmaken van dergelijke commissies die overigens ook nog eens aan henzelf adviseren, dit vanuit het oogpunt van een dubbele verantwoordelijkheid of het dragen van dubbele petten. Ik vraag mij dus af of wij met elkaar vol kunnen houden dat dit nu zo'n typisch dualistisch discussiepunt zou zijn.

De heer **Dölle** (CDA): Nee. Hierbij zijn meerdere punten aan te voeren. Door de heer De Vries, toen minister, die hier niet aanwezig is, werd toentertijd, maar dat is voor uw tijd, het element van het verwijderen van raadsleden uit bezwaarschriftencommissies geplaatst in de sleutel van de dualisering. Bij mijn weten is de wetgever daar na een interventie van VNG en IPO toen op teruggekomen. Nu wil de regering eigenlijk weer omkeren ten opzichte van die terugkomst van de wetgever. Wij hebben daar natuurlijk voor gestemd, want wij zagen het als een verstandige mildering van het radicale dualisme om het mogelijk te maken, maar dat hoeft niet, dat in een bezwaarschriftencommissie ook raadsleden zitten. Ik ben het met u eens dat hierbij ook andere argumenten een rol kunnen spelen, maar niet in dit kader.

Dan laat ik dit punt even rusten en ga verder met de toegang tot raadsvergaderingen en het eveneens in dit voorstel geborgde recht om aan die beraadslagingen deel te nemen. De regering zegt dat dit geen terugkeer naar monistische verhoudingen zou zijn. Het zou er nu alleen maar om gaan, zoals de heer Holdijk al opmerkte, dat de wethouder voortaan kan deelnemen aan beraadslagingen over zaken uit zijn portefeuille. Ik heb in de praktijk als raadslid zestien jaar meegemaakt dat het in de monistische tijd ook al zo was dat een wethouder reageerde, zoals de wet ook voorschrijft, als hem om inlichtingen werd gevraagd, doorgaans over zaken uit zijn portefeuille. Onze conclusie is dat de regering terecht dit voorstel doet en dat zij hiermee beoogt, en dat is ook helemaal niet erg, om de oude situatie te herstellen wat betreft deelname door collegeleden aan beraadslaging in de raad. Goed zo.

Dölle

Een ander punt waarover wij tevreden zijn, is dat de regering in reactie op onze vragen bij de schriftelijke voorbereiding toelegt in een reparatiewet de omissie bij het uitnodigingsrecht van een raadscommissie te gaan herstellen. Wel willen wij de staatssecretaris nog vragen hoe het zit met het recht op inzage van wethouders in het verslag van besloten raadsvergaderingen waarbij deze wethouders niet aanwezig waren en waarbij eventueel ook geheimhouding van het besprokene is opgelegd. Hiermee kom ik in de buurt van wat de heer Hermans heeft gezegd.

Onze fractie heeft bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel aandacht gevraagd voor de positie van de ambtenaar die in het kader van artikel 33 bijstand verleent aan een raadslid of aan de raad. De commissie-Leemhuis en de commissie-Hermans zijn op dat punt niet ingegaan. De regering stelt vast dat er geen sprake kan zijn van een geheimhoudingsplicht voor die ambtenaar. Betekent dit dat artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht, over schending van het ambtsgeheim, in geen enkele situatie van ambtelijke bijstand aan de raad of aan raadsleden van toepassing kan zijn?

In de memorie van antwoord stelt de regering dat de ambtenaar die bijstand verleent aan een raadslid, niet valt onder verantwoordelijkheid van het college, maar onder die van het raadslid. Dat is nogal wat. Dat kan het raadslid en deze ambtenaar, die niet onder griffie valt, in een ingewikkelde casuïstiek brengen. Om ons een oordeel te kunnen vormen over de werking van artikel 33 van de Gemeentewet, ook een van de producten van de dualisering, zouden wij graag meer zicht krijgen op hoe dit in de praktijk uitpakt. Onze vraag aan de regering is of er gegevens zijn over fricties en wrijvingen in de relatie tussen ambtenaar, college en raadslid. Zijn die gegevens er niet, is de regering dan bereid om te bekijken of met een onderzoekje het nodige hierover op tafel is te brengen?

De heer **Vliegenthart** (SP): Even een afsluitende vraag, terugkomend op de puberteitsfase van de dualisering. Hoe moeten wij dit wetsvoorstel volgens de CDA-fractie zien? Is dit een laatste opvoedkundige les die de provincies en gemeenten van Den Haag meekrijgen en moeten zij het dan zelf kunnen? Of heeft de CDA-fractie het idee dat de puberteit na deze wetswijziging nog niet voorbij is en dat ook in de toekomst moet worden bekeken in hoeverre het dualistische systeem voldoet aan zijn doelstellingen?

De heer **Dölle** (CDA): Je moet sowieso spaarzaam zijn met lessen vanaf de Hofvijver aan de decentrale overheden. Wij herkennen ons goed in dit wetsvoorstel, omdat hiermee aardig tegemoet wordt gekomen aan die mildering van de dualisering, zoals ik het noemde, zonder de kern daarvan los te laten. Moeten er meer lessen worden getrokken, laat staan gegeven? Mijn fractie wil toch het debat in de Tweede Kamer afwachten over de Staat van de dualisering en de eventuele wetgeving die daar het gevolg van is.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Ik schors de vergadering voor ongeveer een halfuur.

De vergadering wordt van 14.57 uur tot 15.30 uur geschorst.

De **voorzitter**: Ik deel mee dat voorgenomen beslissingen omtrent enkele ter instemming aangeboden JBZ-besluiten tijdens deze vergadering in de zaal ter inzage gelegd worden, conform het voorstel van de commissie voor de JBZ-Raad. Als aan het einde van de vergadering geen bezwaren zijn binnengekomen, neem ik aan dat de Kamer heeft besloten conform het advies.

Daartoe wordt besloten.

(De besluiten zijn als noot opgenomen aan het einde van deze editie).¹

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeente- en Provinciewet in verband met de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur (30902).**

De beraadslaging wordt hervat.



Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Voorzitter. Het is deze week zeven jaar geleden dat de Wet dualisering gemeentebestuur in werking trad. Dat is op zichzelf geen reden voor een feestje – het is immers geen jubileum – maar ik wil dit toch markeren. Sindsdien hebben diverse wetswijzigingen hieraan verdere uitwerking geven. Deze wijzigingen zijn vandaag in de verschillende bijdragen aan de orde gesteld. De heer Dölle heeft dit nog kort samengevat. Het ging daarbij vaak om kleine aanpassingen, zoals ook in dit voorliggende wetsvoorstel, maar soms om meer fundamentele wijzigingen, zoals de dualisering van het medebewind. De Kamer heeft hier altijd met meer dan bijzondere belangstelling en met een grote mate van kennis aan bijgedragen. Veel Kamerleden hebben daarnaast ook persoonlijk een bijdrage geleverd aan het functioneren van het openbaar bestuur, hetzij door het vervullen van een bestuurlijke functie, hetzij via de wetenschap. Dat eerste geldt in ieder geval ook voor mijzelf. Het is mij dan ook een genoegen om vandaag in de Kamer over dit onderwerp te spreken, ook al gaat het maar om een kleine wetswijziging. Wellicht komen we in een later stadium verdergaand met elkaar te spreken over de gehele Staat van de dualisering. Ik sprak daarover in de pauze nog met de heer Engels.

De dualisering is een vast onderdeel van de inrichting van het gemeentebestuur en staat als zodanig niet ter discussie. Dat wil niet zeggen dat het zonder meer als succesvol mag worden beschouwd. Ik zeg dat specifiek tegen de heer Holdijk. Er ligt een institutionele structuur waarbinnen raad, college en burgemeesters hun werk doen. Cultuurveranderingen volgen hierop. Ik kan de heer Vliegenthart geruststellen: in die zin ben ik geen institutiedenker. Ik heb daarover gisterenavond bij een ander forum met de heer Dölle gediscussieerd. Het gaat erom lokaal maatwerk te bieden en dat kan ook binnen de kaders van de huidige wetgeving. Dat is in het kort de conclusie van de Staat van de dualisering. Wellicht spreken wij daarover in een latere fase nog uitgebreider.