

## 8

### Initiatief-Heijnen wijziging Gemeentewet

Aan de orde is de behandeling van:

- **het Voorstel van wet van het lid Heijnen tot wijziging van de Gemeentewet in verband met het terugbrengen van het aantal gemeenteraadsleden tot op het niveau van voor de dualisering van het gemeentebestuur ( 33084 ).**

De **voorzitter**:

Ik heet de initiatiefnemer, de heer Heijnen, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alsook de adviseur van de initiatiefnemer, de heer Langenhuizen, van harte welkom in de Eerste Kamer. Ik geef het woord aan mevrouw Van Bijsterveld.

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Mijnheer de voorzitter. Allereerst wil mijn fractie de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel van harte complimenteren met het gebruikmaken van de initiatiefmogelijkheid en met het feit dat dit initiatiefwetsvoorstel de Eerste Kamer bereikt heeft. Het is en blijft bijzonder als de Tweede Kamer gebruikmaakt van het recht van initiatief en als een medeparlementariër daarin het voortouw neemt.

Het wetsvoorstel is concreet, duidelijk en eenduidig. Die kwalificaties vallen niet ieder wetsvoorstel ten deel. Nadere toelichtende vragen of vragen ter verheldering van de inhoud zijn daarom ook helemaal niet nodig. Mijn fractie concentreert zich in deze korte inbreng op de opportuniteit van het voorstel. Waarom nu met dit voorstel komen? Voor de initiatiefnemer is het korte antwoord: het voorstel beoogt het aantal gemeenteraadsleden terug te brengen tot op het niveau van voor de dualisering van het gemeentebestuur. Daarmee heeft het ook invloed op het maximumaantal wethouders. Het is dus een dualiseringscorrectie, één die wat verlaat is.

Mijn fractie heeft in de eerdere schriftelijke behandeling naar voren gebracht dat inmiddels de context een geheel andere is geworden: het wetsvoorstel tot afschaffing van deelgemeenten is aangenomen, er zijn grote decentralisatieoperaties aangekondigd voor gemeenten en het regeerakkoord stuurt aan op gemeenten met een inwoneraantal van meer dan 100.000. De Raad van State heeft eerder al, voor de totstandkoming van het huidige regeerakkoord, geadviseerd om het wetsvoorstel van een zelfstandige, inhoudelijke motivering te voorzien en niet steeds te leunen op de dualiseringsmotivering. De indieners erkennen dat de context een andere is geworden, maar in de ogen van de CDA-fractie wordt als antwoord op elke vraag hierover toch voortdurend weer teruggegrepen op het argument van de dualiseringscorrectie. De CDA-fractie vraagt de indieners daarom naar een zelfstandige motivering, zoals geadviseerd door de Raad van State, waarbij de eerder naar voren gebrachte kwesties niet steeds als geïsoleerde kwesties worden afgezet tegen het dualiseringsargument, maar in onderlinge samenhang worden gebracht. Daarbij heeft mijn fractie niet zozeer behoefte aan een terugblik naar het recente verleden, als

wel aan een beantwoording die zich op het heden en de middellange termijn richt.

We stellen dezelfde vraag aan de regering. Daaraan voegen we nog de vraag toe of de minister bereid is om een evaluatie te laten uitvoeren naar de werking van het stelsel van de dualisering in de praktijk.

□

De heer **Van Dijk** (PVV):

Mijnheer de voorzitter. De PVV-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van het lid Heijnen tot wijziging van de Gemeentewet in verband met het terugbrengen van het aantal gemeenteraadsleden tot op het niveau van voor de dualisering van het gemeentebestuur.

Het wetsvoorstel leunt op de gedachte dat het aantal gemeenteraadsleden ten onrechte niet teruggebracht zou zijn bij de dualisering. Er zou nu een fout gerepareerd moeten worden, maar die zogenaamde fout is, naar het oordeel van de PVV, nooit gemaakt en daarmee vervalt ook een groot deel van de argumentatie van de indiener. Bij de dualiseringsoperatie bij de Provinciale Staten bleek het aantal Statenleden namelijk wel gecorrigeerd te zijn. Met de voorgenomen samenvoegingen van gemeenten, zoals voorzien in het regeerakkoord, vindt de PVV het onverstandig om tegelijkertijd de omvang van de gemeenteraden terug te brengen. Samenvoegingen vergen extra aandacht en bovendien zal het aantal gemeenteraadsleden sowieso al afnemen als gemeenten worden samengevoegd.

Bij de dualisering was tevens de gedachte dat de afstand tussen burger en gemeenteraad zou worden verkleind. Voor het verkleinen van deze afstand is het belangrijkste bestanddeel de factor tijd. Een raadslid kan deze afstand alleen verkleinen als hij of zij tijd heeft om met burgers te spreken. Minder raadsleden leidt tot een zwaardere belasting en dus minder tijd voor contact met de burger. De indiener geeft in de nota naar aanleiding van het verslag aan dat met wat technische middelen, zoals het gebruik van sociale media, zo veel tijd wordt gewonnen dat er minder tijd nodig is voor het contact met de burgers. De PVV vindt dit een typische vorm van technooptimisme. Sociale media kunnen een aanvulling zijn, maar ze vormen geen substituuft voor écht contact.

Daarnaast worden de taken voor de gemeenteraad steeds zwaarder door overheveling van taken vanuit de provincie en het Rijk. En juist nu de gemeenten extra taken krijgen, zien we een voorstel tot vermindering van het aantal raadsleden. Juist nu de controlerende taak van de gemeenteraad belangrijker wordt dan ooit, is een kritische volksvertegenwoordiging in onze ogen van groot belang.

Sinds de invoering van de dualisering in 2002 zijn er elf jaren verstreken. Wij vernemen graag van de heer Heijnen welk probleem we met deze wet, na al die jaren, op gaan lossen.

Ten slotte kan de indiener, naar onze opvatting, ook niet goed onderbouwen wat het ideale aantal gemeenteraadsleden dient te zijn. Het lijkt ons overigens dat het terugbrengen van het aantal gemeenteraadsleden gewoon een platte bezuinigingsoperatie is en niet veel te maken heeft met een principiële benadering. Aantallen leden van volksvertegenwoordigingen zijn meer historisch, cultureel, geografisch en politiek bepaald dan door gedegen

## Van Dijk

onderzoek, zo leert een internationale vergelijking van de omvang van parlementen.

Wij nodigen de heer Heijnen graag uit om in zijn beantwoording op onze inbreng te reageren.



De heer **Vliegenthart** (SP):

Voorzitter. Allereerst een compliment aan de indiener van het wetsvoorstel, die het voorstel hier vandaag namens de Tweede Kamer verdedigt. We kennen de heer Heijnen als een kundig Kamerlid, dat op de valreep van zijn periode als volksvertegenwoordiger dit voorstel tot wet hoopt te verheffen. Of dat zal lukken, staat nog open. Mijn fractie is op voorhand eerder sceptisch over nut en noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel, maar dat doet niets af aan het respect dat wij hebben voor de inspanningen die de indiener zich getroost heeft om deze plannen hier vandaag te mogen verdedigen. Het initiatiefrecht van de Tweede Kamer is een groot goed en iets wat de overkant grondwettelijk op ons voor heeft, wat ook maar goed is. Er is dus alle reden om vandaag inhoudelijk goed naar elkaar te luisteren.

Toen in 2002 het dualisme op lokaal niveau werd ingevoerd, nam het aantal lokale politici toe. Doordat wethouders niet langer lid waren van de gemeenteraad, maar het aantal gemeenteraadsleden wel gelijk bleef, kreeg elke gemeente er gemiddeld drie extra politieke ambtsdragers bij. In de jaren daarop ondernam oud-minister Remkes pogingen om het aantal gemeenteraadsleden weer terug te brengen. Dit voorstel haalde echter nooit de eindstreep en werd door Balkenende IV ingetrokken. Maar toen de regering haar voornemen liet varen, besloot de indiener het plan opnieuw aanhangig te maken in de Tweede Kamer. De indiener was er namelijk beducht voor dat het vorige kabinet, Rutte I, anders met verdergaande bezuinigingen op het lokale bestuur zou komen. Die zouden volgens de indiener minder gewenst zijn. Die plannen zagen echter nooit het licht, maar collega Heijnen zette door. De reden daarvoor is mijn fractie echter nog niet geheel helder, ook niet na het lezen van de memorie van antwoord. Dat komt vooral omdat de indiener zich bij de verdediging in de Tweede Kamer vooral bediende van de argumentatie dat met dit voorstel nog grotere kortingen zouden worden voorkomen. Of dit argument nog steeds geldt, is nog maar zeer de vraag. Denkt de indiener dat er een nieuw, slechter, plan komt als dit huis dit voorstel vandaag wegstemt? Waarop baseert hij zich? Aan de minister stel ik dezelfde vraag. Heeft hij een nieuw voorstel in zijn achterzak, mocht dit wetsvoorstel het vandaag niet verder schoppen dan tot voorstel? Ik krijg hierop graag een toelichting van de minister.

Mijn fractie heeft sowieso enige moeite om de argumentatie van de minister op dit terrein te begrijpen. Ik sluit daarmee aan bij wat collega Van Bijsterveld daarover zei. De regering heeft het wetsvoorstel van de heer Heijnen omarmd en voor het gemak de geraamde besparing al als bezuiniging ingeboekt. Dat stuit overigens de VNG weer tegen de borst, die ervoor pleit om dit geld voor de lokale democratie te behouden en ergens anders in te zetten. Hoe kijkt de indiener daartegen aan? Vindt hij het lokale bestuur voldoende geëquipeerd? Of ziet hij goede grond om het geld dat met dit wetsvoorstel zou kunnen worden bespaard, op een andere wijze voor de verbetering van de democratie in te zetten?

De regering deelt deze insteek in ieder geval niet en dat roept bij mijn fractie vragen op. Als het regeerakkoord wordt uitgevoerd, krijgen de gemeenten de komende jaren veel meer taken op hun bordje, waaronder de AWBZ. Om dan, op dat moment, het aantal lokale volksvertegenwoordigers te verkleinen en daarmee op de lokale democratie te bezuinigen, begrijpt mijn fractie niet. "Meer met minder doen" is wellicht het adagium van de regering, maar wijs is het volgens ons niet. Diverse lokale volksvertegenwoordigers klagen nu al over een te hoge werkdruk. Kent de indiener deze geluiden en hoe waardeert hij die? Hoe kijkt de minister ertegenaan? Het lijkt ons sowieso een dom idee om onze democratie de rekening van de crisis te laten betalen. In tijden van crisis hebben we juist meer democratie nodig, niet minder. Het is namelijk een gebrek aan gemeenschappelijke zeggenschap over zaken die van publiek belang zijn die ons in de huidige problemen hebben gebracht. Dat vraagt om een uitbreiding van de democratische zeggenschap op tal van terreinen, niet op de terugdringing ervan. Mijn fractie ziet niet hoe dit voorstel een bijdrage levert aan een verbetering van de lokale democratie. Waarom staat de minister niet als eerste hoeder van onze democratie op bres voor ons democratische bestel, zowel nationaal als lokaal? Graag een reactie van de minister.

Volgens mijn fractie reflecteert het voorliggende voorstel een diepere, ambivalente relatie die ons land heeft met haar volksvertegenwoordigers. Hoewel Nederland in internationale vergelijking relatief weinig politici heeft, lijkt het wel een volkssport geworden om het aantal gekozenen verder te verkleinen. Al eerder werd het aantal leden van de Provinciale Staten teruggebracht en als het aan het vorige kabinet had gelegen, hadden we een derde van de Tweede en Eerste Kamer geamputeerd. Dat zou bestuurlijk efficiënter zijn, hoor je wel eens. De logica daarvan ontgaat mij echter. Het maakt het werk van de uitvoerende macht wellicht eenvoudiger, omdat er minder kritische controle is. Maar het ruimt bestuurlijke drukte niet op, want daar heeft het niets mee te maken, tenzij het idee is dat volksvertegenwoordigers om werk verlegen zitten en daarom lopen te muggenziften. Ik hoop niet dat dit de mening van de indiener van het voorstel of van de regering is. Om eventuele misverstanden weg te nemen: soms kan democratische controle met minder dan het huidige aantal volksvertegenwoordigers, maar daarvoor moet wel een argumentatie op tafel worden gelegd. Die argumentatie ontbreekt bij het voorstel en volgens mijn fractie ook bij de visie van de regering. Wij sluiten ons aan bij wat collega Van Bijsterveld hierover zei.

Wellicht zijn voorstellen om met minder gekozen volksvertegenwoordigers te werken, ingegeven door het idee dat dit de kloof tussen de burger en de politiek zou verkleinen. Het effect lijkt echter averechts. Hoewel de meeste burgers vertrouwen hebben in de democratische instituties van dit land, hebben zij weinig vertrouwen in politici. Dat is niet vreemd. Als politici zelf pleiten voor minder controle op de uitvoerende macht, en daarmee voor het kortwieken van de democratie, is het niet verwonderlijk dat burgers denken dat de gekozen volksvertegenwoordigers niet zo veel doen. Daarmee bewijzen we onszelf een slechte dienst. Als er dan toch bezuinigd moet worden, is het wellicht zinvoller om een korting op het eigen salaris te overwegen. In Groot-Brittannië heeft de regering daar al het goede voorbeeld voor gegeven. Wellicht biedt het korten op de hoogte van de vergoedingen voor politici de regering een alternatief voor de bezuinigingen die zij mis-

## Vliegenthart

loopt als het wetsvoorstel hier vandaag sneuvelt. We denken op dit terrein graag met de minister mee. Dat lijkt ons wenselijker dan instemmen met het voorstel dat vandaag voorligt. We wachten de beantwoording met interesse af.



De heer **Holdijk** (SGP):

Vanzelfsprekend geef ik ook uiting aan mijn waardering voor de inspanningen die de initiatiefnemer heeft geleverd en die erin geresulteerd hebben dat wij het wetsvoorstel van de Tweede Kamer thans kunnen bespreken. De initiatiefnemer zal het mij echter niet kwalijk nemen als ik het vermoeden uitspreek dat het ontwerp van het voorstel en de daarbij behorende toelichting niet het uiterste hebben geleverd van zijn wetgevingsvermogen en van de creativiteit die daar soms voor vereist is. Hij kon immers terugvallen op hetgeen eerder door de wetgever was gepresteerd.

Op 5 december 2006 werd door de toenmalige minister van BZK, de heer Remkes, bij de Tweede Kamer wetsvoorstel 30902 ingediend: het voorstel tot wijziging van de Gemeente- en de Provinciewet in verband met de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur. Er werd eerder gevraagd naar de evaluatie van de dualisering. Dit voorstel sloeg op een vertaling van het evaluatievoorstel dat er destijds al lag.

Het wetsvoorstel werd op 3 maart 2009 in deze Kamer behandeld en heeft geleid tot de wet van 5 maart 2009, Staatsblad nr. 169. Het wetsvoorstel was echter tijdens de Tweede Kamerbehandeling bij eerste nota van wijziging van 4 juni 2007 ontdaan van het eerste artikel. De toenmalige staatssecretaris, mevrouw Bijleveld-Schouten, deelde mee dat artikel 1, onderdeel A, waaronder de dualiseringscorrectie was opgenomen, kwam te vervallen.

In 2011 heeft de initiatiefnemer deze niet afgehechte draad weer opgepakt. De wijziging van artikel 8, eerste lid, van de Gemeentewet, dat betrekking heeft op de vermindering van het aantal gemeenteraadsleden, is exact in zijn voorstel 33084 overgenomen. Gedurende de behandeling in de Tweede Kamer heeft hij zijn voorstel bij nota van wijziging aangevuld met een wijziging van artikel 36 Gemeentewet betreffende het maximaal toegestane aantal wethouders. Het kabinet en de meerderheid van de Tweede Kamer waren het erover eens dat de dualiseringscorrectie niet noodzakelijk en niet wenselijk was. Toch heeft de huidige Tweede Kamer op 14 februari 2013 het voorliggende wetsvoorstel alsnog aanvaard. Tot zover iets over de voorgeschiedenis.

Zoals in het voorlopig verslag van de vaste commissie van BZK/AZ van deze Kamer is verwoord, heeft mijn fractie met belangstelling maar tevens met de nodige reserves kennisgenomen van het wetsvoorstel. Die reserves hebben zowel betrekking op de motivering als op de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel.

De motivering was oorspronkelijk gelegen in het onbedoelde neveneffect van de dualisering van het gemeentebestuur, waardoor er in 2002 "ineens" 1.500 bestuurders bij kwamen. Naderhand is meer accent gelegd op het gevolg dat een bezuiniging op de overheidsuitgaven behaald kon worden. Aanvankelijk was dit begroot op 18 miljoen euro, maar volgens de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer zou het begrote bedrag wel eens 49 miljoen euro kunnen belopen. Hoe dan ook, wij mogen ervan uitgaan dat de begrote besparing op zichzelf geen

doelstelling van en geen argument voor het wetsvoorstel is.

Het correctieargument blijft nog over. Dit zou als effect met zich meebrengen dat het huidige aantal gemeenteraadsleden met ongeveer 10% zou verminderen. Maar hoe deugdelijk is eigenlijk het correctieargument? Het staat immers vast dat er geen groter aantal gemeenteraadsleden is ná de dualisering dan vóór de dualisering. Het enige verschil is dat de wethouders vóór de dualisering in 2002 als gemeenteraadsleden meetelden en na de dualisering niet meer. Het aantal gemeenteraadsleden is echter exact gelijk gebleven. Er zijn bestuurders bij gekomen, maar géén raadsleden, eenvoudigweg omdat er geen raadszetels bij gekomen zijn. Deze stelling zal de initiatiefnemer toch niet willen weerspreken? Mocht dit wel zo zijn, dan verneem ik dat graag. Daarom vindt mijn fractie het correctieargument ondeugdelijk en ontoereikend als dragende grond voor het wetsvoorstel.

Daarmee kom ik op de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel, de vermindering van het aantal raadsleden met ongeveer 10%, wat ik op zichzelf niet direct rigouzeus zou willen noemen. In de Tweede Kamer zijn tal van uiteenlopende bezwaren tegen de vermindering van het aantal raadsleden aangevoerd. Ze zullen waarschijnlijk ook vandaag weer ter tafel gebracht worden. De meeste daarvan zijn voor mij zeer invoelbaar. De woordvoerder van de VVD-fractie in de Tweede Kamer bracht ter ondersteuning van het wetsvoorstel naar voren dat zijn fractie voor een efficiënt en doelmatig werkende overheid is, met zo min mogelijk bestuurders en politici. In het algemeen gesproken, zou ik dat uitgangspunt wel kunnen bijvallen, maar we plegen in een democratie, dunkt mij, toch bepaalde randvoorwaarden te verbinden aan dat uitgangspunt? Want we zullen het er waarschijnlijk snel over eens zijn dat een democratische bestuursvorm als zodanig efficiënt noch doelmatig is.

Allerlei bezwaren zijn naar voren gebracht en zullen naar voren gebracht worden. Mijn voornaamste bezwaar is dat een van de effecten van het voorstel zal zijn een vermindering van de representativiteit en pluriformiteit van de gemeenteraden als gevolg van verhoging van de kiesdrempel. Het permanent voortgaande proces van gemeentelijke herindeling leidt daar overigens ook reeds toe. Bestaande kleine fracties zullen door de maatregel verdwijnen of gehalveerd worden. Het euvel van afsplitsingen, waardoor opnieuw kleine fracties ontstaan, zal, zolang er geen daarop toegesneden wetgeving bestaat, zich evenwel blijven voordoen, maar niemand zal dit verschijnsel als een positieve bijdrage aan de representativiteit bejegenen.

Het is verder mijns inziens ook niet zo dat minder raadsleden en vooral minder kleine fracties per definitie tot een effectiever en slagvaardiger bestuur leiden. De ervaring met de aanzienlijke vermindering van het aantal Statenleden heeft dat volgens mij in elk geval nog niet uitgewezen. Dit bevestigt de indiener naar ik meen ook in de memorie van antwoord. De woordvoerder van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer constateerde op dit punt terecht dat bijvoorbeeld in de gemeenteraden bij commissievergaderingen nog altijd twee of drie leden van de grootste fracties aanwezig zijn. Zonder de bijzondere betekenis van grote fracties naast kleine te miskennen, meen ik dat groot zijn als zodanig nog geen garantie is voor grotere efficiency.

Kortom, als gevolg van dit wetsvoorstel zouden de grootste fracties iets minder groot worden evenals de

## Holdijk

middelgrote fracties. De kleine fracties zouden met een derde of tot de helft worden teruggebracht en bestaan de eenmansfracties zullen mogelijk verdwijnen. Het aantal "smaken" in de representatieve democratie zal teruglopen en dat beschouw ik niet als winst voor ons representatieve stelsel, dat nu eenmaal op evenredigheid is gebaseerd. Niet alleen vanwege de argumentatie achter het wetsvoorstel, maar dus ook vanwege de mogelijke en waarschijnlijke gevolgen loopt mijn fractie niet warm voor dit initiatief. Nochtans zullen wij met belangstelling kennisnemen van de reactie van de verdediger van dit voorstel.

□

De heer **Engels** (D66):

Voorzitter. Namens de fractie van D66 wil ik allereerst de heer Heijnen nadrukkelijk complimenteren met zijn initiatiefwetsvoorstel. Uit zijn inspanningen spreekt een grote betrokkenheid bij het lokaal bestuur. Dat waardeert mijn fractie bijzonder en in die zin is het een genoegen met de initiatiefnemer van gedachten te kunnen wisselen.

Mijn fractie begrijpt dat dit voorstel in de kern beoogt, een zogenaamde "dualiseringscorrectie" toe te passen. Maar wat is bij verder doordenken nu precies de aard van deze correctie? Het gevolg van de in 2002 gerealiseerde onverenigbaarheid van het raadslidmaatschap met het wethouderschap is dat de coalitiefracties de naar het college vertrokken wethouders kunnen vervangen. Wat mij betreft is dit een acceptabele consequentie, aangezien het uitgetreden fractielid, anders dan in het monistische stelsel, geen lid van de fractie blijft. Voor de andere fracties verandert er in kwantitatieve zin niets. De effecten van de dualisering doen zich met andere woorden slechts voor ten aanzien van een – overigens wisselend – deel van de raad. De voorgestelde maatregel is echter generiek van aard. Wat is in dat licht de betekenis van de term "dualiseringscorrectie"?

De initiatiefnemer legt voor de onderbouwing van zijn voorstel verder een relatie met de in het regeerakkoord opgenomen financiële taakstelling. Mijn fractie begrijpt de hiermee aangebrachte koppeling niet goed, mede in het licht van de naar verhouding geringe besparing van in totaal 49 miljoen euro, volgens de laatste berekening. Graag vraag ik de initiatiefnemer nog eens of hij dit verband meer dan tot dusver kan verduidelijken. Ook van de minister ontvang ik graag een reactie.

Voor de inhoudelijke onderbouwing van het voorstel verwijst de initiatiefnemer in de memorie van antwoord opnieuw naar het rapport Je gaat erover of niet, van de commissie-De Grave uit 2005. Dit rapport richt zich op een verbetering van de bestuurlijke coördinatie en een vermindering van de bestuurlijke drukte. Een van de adviezen van de commissie was om de omvang van de vertegenwoordigende organen te verkleinen. Dit voorstel is daarna hartstochtelijk door de VVD omarmd en vervolgens in twee regeerakkoorden vastgelegd, maar helaas is het een bijzonder slecht, zo niet pervers voorstel. Natuurlijk onderschrijft de D66-fractie het streven naar een betere beleidscoördinatie en minder bestuurlijke drukte, maar het ontgaat ons volkomen hoe een vermindering van het aantal volksvertegenwoordigers ook maar een begin van een bijdrage zou kunnen leveren aan die problemen. De hiermee samenhangende belemmeringen voor een slagvaardig en effectief bestuur manifesteren zich immers met name op het bestuurlijke niveau, dat wil zeggen

binnen de vele interbestuurlijke bestuursvormen waarin vooral burgemeesters en wethouders actief zijn. Deze samenwerkingsfiguren staan in de praktijk op grote afstand van de direct gekozen organen.

De commissie-De Grave heeft de plank op dit punt dus behoorlijk misgeslagen. Bovendien wil ik hier ook wel mijn verbazing en verontrusting erover uitspreken dat de VVD nog steeds aan deze, in wezen de democratie uithollende koers vasthoudt. Wie het gebrek aan bestuurlijke coördinatie en bestuurlijke drukte wil bestrijden, moet in de ogen van mijn fractie met geheel andere voorstellen komen. Het is in dat licht moeilijk te begrijpen waarom de initiatiefnemer, na de in het verslag op dit punt afgegeven signalen, nog blijft vasthouden aan de actualiteit van dat advies. Zou het niet beter zijn deze argumentatie te laten voor wat zij is? Het zal de minister niet verbazen dat ik ook hem, met name tegen de achtergrond van het regeerakkoord, vraag om een reactie.

Ik kom dan nu op enkele argumenten die zijn ingebracht tegen dit voorstel. Een eerste belangwekkend aspect is dat sinds de eerste Gemeentewet van 1851 het aantal raadszetels in relatie tot het aantal inwoners niet gewijzigd is. Mijn fractie vindt dat toch wel opmerkelijk, nu zich in de aard en omvang van de lokale beleidsopgaven buitengewoon substantiële wijzigingen hebben voorgedaan. Bovendien hebben meer in het algemeen vele maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen het beeld en het profiel van de toenmalige gemeente ingrijpend veranderd. Deze ontwikkeling, zeker in het licht van de nu in aantocht zijnde grote decentralisatietrajecten, maakt duidelijk dat de betekenis van het in 1851 vastgestelde aantal raadszetels nogal relatief is, en een veel bredere overdenking behoeft dan de inzet op een eendimensionale dualiseringscorrectie. Aan de taken en rollen van de raad worden inmiddels geheel andere eisen gesteld en de vraag is of deze verantwoordelijkheden zonder kwaliteitsverlies kunnen worden gedragen door een verkleinde raad. De initiatiefnemer verwijst in de memorie van antwoord naar de Raad van State, die bij een eerder wetsvoorstel met deze strekking aangaf dat de omvang van de raad niet zou moeten fluctueren met de conjunctuur in de omvang van de lokale taken. Ik zou menen dat in de praktijk een dergelijke fluctuering zich tot dusver niet heeft voorgedaan. De lokale opgaven zijn in de loop van de tijd alleen maar structureel toegenomen en vooral ook complexer geworden. Dit uitgangspunt heeft dan ook weinig van doen met de realiteit in de functionaliteit van het lokaal bestuur. Graag hoor ik of de initiatiefnemer nu werkelijk vindt dat aan een in 1851 vastgestelde kwantitatieve norm eeuwigheidswaarde moet worden toegekend.

Op zichzelf genomen onderschrijft mijn fractie de door de initiatiefnemer in dit verband bepleite stabiliteit in het lokaal bestuur. In mijn ogen is een stabiel gemeentebestuur echter niet zo zeer afhankelijk van de omvang van de raad, als wel van de politiek-bestuurlijke cultuur. Ik zou graag horen of de initiatiefnemer deze waarneming deelt. Ook de opvatting van de initiatiefnemer dat de wetgever bij de bepaling van het aantal raadszetels blijkbaar meer belang heeft gehecht aan de representativiteit van de bevolking in de raad dan aan de omvang van de taken van de raad lijkt voor betwisting vatbaar. Naar mijn oordeel kan dit niet zonder meer worden afgeleid uit het feit dat de wetgever tot dusver niet in het aantal raadsleden heeft ingegrepen. Bijzonder ook is de stelling dat de dualisering een zodanige bevoegdheidsverdeling tot stand heeft gebracht dat de raad zich vooral, of zelfs uitsluitend, op zijn

## Engels

controleerende taak zou kunnen of moeten gaan richten. Deze gedachtegang blijft mijn fractie hoofdbreken bezorgen, gelet op de toch zeker niet onbelangrijke functies als vertegenwoordiging en sturing op hoofdlijnen. Het zou goed zijn als de initiatiefnemer ook op deze punten nader zou ingaan.

Een tweede ingebracht bezwaar tegen het wetsvoorstel is de al dan niet toegenomen werkdruk van raadsleden. Ik wil hier graag aangeven dat mijn fractie wel enig begrip kan opbrengen voor de wijze waarop de initiatiefnemer, onder verwijzing naar enkele onderzoeken, de toegenomen klachten over de werkdruk relateert en in perspectief plaatst. De beleving van werkdruk hangt ook in mijn ogen samen met meerdere factoren dan de aard en omvang van de taken en bevoegdheden. Uit verschillende onderzoeken rijst een mix op van persoonlijke, partijpolitieke, bestuursculturele, inhoudelijke en organisatorische redenen voor de door vele raadsleden beleefde werkdruk. Zelf kan ik mij daarnaast niet aan de indruk onttrekken dat veel raadsleden ook een grote werkdruk ervaren omdat zij niet altijd een goed inzicht hebben in de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad. In dat licht is het vervolgens niet ondenkbaar dat zij een onevenwichtige invulling aan hun inspanningen geven, bijvoorbeeld door nog op de oude voet mee te willen besturen of structureel op detailniveau te opereren. In die zin zou er misschien iets te zeggen zijn voor een verkleining van de gemeenteraden, om raadsleden daarmee te dwingen meer op hoofdlijnen te sturen en met behulp van de beschikbare instrumenten als griffie, rekenkamer en accountant te controleren. Met de initiatiefnemer heb ik kortom de neiging de kwestie van de beleefde werkdruk in een genuanceerde context te plaatsen.

Maar er valt over de werkdruk van raadsleden nog wel wat meer te zeggen. Anders dan de initiatiefnemer, ziet mijn fractie toch wel degelijk een verband tussen een, bijvoorbeeld als gevolg van toenemende medebewindstaken, groeiend en vooral ingewikkelder takenpakket voor gemeenten enerzijds, en de omvang van een sturende en controleerende raad anderzijds. Met nadruk wil ik nogmaals wijzen op de toenemende signalen uit gemeenteland over de al enige tijd groeiende, en naar verwachting verder stijgende druk op de kwaliteit van de volksvertegenwoordigende, sturende en controleerende rollen die gemeenteraadsleden geacht worden te vervullen. Het meest recente signaal las ik vorige week in het interessante blad *Lokaal Bestuur*, waarin overigens ook nog, zij het in ander verband, fraaie foto's van zowel de initiatiefnemer als de minister zijn geplaatst. De initiatiefnemer houdt mijn fractie in de memorie van antwoord voor dat de aangehaalde onderzoeken naar de werkdruk van raadsleden en de effecten van de dualisering op de positie van de raad, de door ons veronderstelde samenhang met toenemende en complexere lokale taken niet indiceren. Maar is in deze onderzoeken wel rekening gehouden met bijvoorbeeld de thans in voorbereiding zijnde substantiële decentralisaties? En werpt dit dan toch niet een ander licht op de zaak, zo vraag ik de initiatiefnemer.

De initiatiefnemer voert in dit verband verder nog aan dat ook de beoogde regionalisering van deze nieuwe taken tot een vermindering van de werkdruk zou leiden. Deze veronderstelling is voor mijn fractie minder goed te volgen. Niet alleen omdat de uitplaatsing van lokale bevoegdheden naar organen van verlengd lokaal bestuur in het algemeen grote problemen kent in termen van slagvaardigheid en transparantie. Meer in het bijzonder zet-

ten samenwerkingsfiguren gemeenteraden op afstand en dat noodzaakt nu juist extra inspanningen om daar uit een oogpunt van democratische legitimatie en politieke controle nog enig zicht op te houden. Graag hoor ik daar een nadere reactie op, zowel van de initiatiefnemer als van de minister.

Hoewel mijn fractie, zoals hiervoor aangegeven, zeker niet voorop wil lopen in het dramatiseren van de werkdruk van raadsleden, zien wij in de toenemende en complexere lokale taken een serieus probleem voor het functioneren van de gemeenteraden. Ik heb het gevoel dat de initiatiefnemer dat probleem ook wel ziet, maar wellicht meent dat hier meer naar de kwaliteit van raadsleden moet worden gekeken dan naar de omvang van de raad. In dat geval heeft hij zeker een punt. Daarmee is ook de vraag gesteld naar de rekrutering van raadsleden. De PvdA-fractie heeft in het verslag de zorg uitgesproken dat de lokale taakverzwaring zal leiden tot een raad die bestaat uit leden zonder betaalde baan. Ook deze zorg staat, als ik het goed begrijp, in verband met de ontwikkeling in de kwaliteit van gemeenteraden. Er zijn toenemende signalen dat de kwaliteit van de raadsleden er in de laatste raadsperiodes – laat ik het zo zeggen – niet op vooruit is gegaan. Hier zou ook een relatie liggen met het verminderde imago van het lokaal bestuur, de afgenomen status van het raadslidmaatschap en de in verhouding geringe beloning. Met name voor hogeropgeleide burgers zou zich hier mogelijk een belemmering voordoen. Ik zou het op prijs stellen als de initiatiefnemer en de minister hierop eens zouden willen reflecteren en daarbij zouden kunnen aangeven in hoeverre een verkleining van de raad hierop van invloed zou kunnen zijn.

In het verslag heeft mijn fractie tot slot aandacht gevraagd voor de betekenis van dit voorstel voor de verhouding tussen raad en college. De dualisering van het gemeentebestuur richtte zich onder meer op een omkering van de jarenlange uitholling van de staatsrechtelijke positie van de raad als eindverantwoordelijk orgaan binnen het lokaal bestuur. De bevrijding van de naar het college getransporteerde bestuursbevoegdheden zou de raad de ruimte bieden voor een minder reactieve, dat wil zeggen een minder meeregerende rol, een scherpere controle op het collegebestuur en een meer zichtbare en herkenbare invulling als volksvertegenwoordiging. In dat perspectief stelde mijn fractie dat uit een oogpunt van lokale democratie gewaakt moet worden voor een ontwikkeling waarin de raad opnieuw of verder in een achterstandspositie komt te verkeren ten opzichte van het college. Mijn fractie vroeg zich vervolgens af of een verkleining van de raad niet een dermate grote druk zet op een kwalitatief goede invulling van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de raad of raadsleden, dat in de verhouding tussen raad en college opnieuw onevenwichtigheden gaan ontstaan, waarmee indirect de invloed van burgers op het lokaal bestuur zou verminderen. In de memorie van antwoord lezen wij dat de initiatiefnemer deze zorg niet deelt. Hij meent dat waar door de dualisering de raadsleden hun bestuurlijke taken hebben verloren, zij zich nu volledig op de controle van het college kunnen richten. Ik vrees dat hierbij sprake is van een misverstand. De raad heeft, zoals hiervoor al aangeduid, uiteenlopende taken en bevoegdheden. Deze hebben niet uitsluitend betrekking op de controleerende rol. Deze richten zich ook op de zogeheten kaderstellende of sturende rol, maar bijvoorbeeld ook op de agendering van maatschappelijke problemen vanuit de vertegenwoordigende func-

## Engels

tie. Al deze rollen hebben aan belang en complexiteit gewonnen, nu de raad niet meer zelf over de naar het college getransporteerde bestuursbevoegdheden beschikt. Bij de uitvoering van de komende decentralisaties zullen in de toepasselijke medebewindswetgeving vele bestuurlijke bevoegdheden bij het college worden neergelegd. Het is aan de raad om hiervoor richtlijnen vast te stellen en vervolgens op de uitvoering toezicht te houden. Gelet op de aard en omvang van de voorziene bevoegdheden legt dit een zware verantwoordelijkheid bij het college, maar zeker ook bij de raad. Het is in het belang van de lokale bevolking dat de toebedeelde taken op niveau en met kwaliteit zullen worden vervuld, waarbij de raad de eindverantwoordelijkheid draagt. Mijn fractie acht het niet denkbeeldig dat de raad deze verantwoordelijkheid moeilijker kan waarmaken als in de voorziene bevoegdheidsverdeling het college de raad onvoldoende betreft bij deze opgaven, dan wel de raad onvoldoende informeert. In die context ligt een verkleining van de raad op voorhand niet in de rede. Ik verzoek de initiatiefnemer en de minister hierop een reactie te geven.

Samengevat meent de D66-fractie dat de argumenten voor een verkleining van de raad betwistbaar zijn en dat ook de ingebrachte bezwaren tegen het voorstel niet in alle opzichten overtuigen. Alvorens het eindoordeel van mijn fractie te geven, hoor ik graag de antwoorden van de initiatiefnemer en de minister op mijn vragen en opmerkingen.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Ik heb toch een vraag aan de heer Engels, want hij keek zo provocatief naar links en rechts. Alle partijen hebben er ongeveer van langs gekregen. De conclusie zou moeten zijn: de enige goede gemeenteraadsleden zijn van D66, want of die houden zich met te veel details bezig of die zijn te veel op hoofdlijnen aan het denken. Ik kom tot mijn vraag. De heer Engels zegt aan de ene kant dat de werkdrukdiscussie wat overdreven is en aan de andere kant dat er veel werk aan komt en dat de taak is veranderd, namelijk dat er meer op hoofdlijnen gestuurd zou moeten worden dan vroeger. Is het probleem dan niet dat wij een democratische kloof houden tussen de kaderstellende en de volksvertegenwoordigende functie? Ik heb hem niet horen spreken over het in het politiek orgaan van de gemeente brengen van zorgen, wensen en verlangens die op lokaal niveau leven. Geldt hiervoor niet ook het argument dat de kleine partijen vaak de smaakmakers zijn? De heer Holdijk gebruikte dit argument eerder al. Is dit ook een argument dat de D66-fractie weegt, of loopt de heer Engels hier helemaal overheen?

De heer **Engels** (D66):

Ik denk dat ik in het laatste deel van mijn betoog heel helder heb aangegeven – ik gaf een analyse van de taken van de raad, die verder gaan dan alleen controleren – dat in de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad de bevoegdheid en de plicht besloten liggen om maatschappelijke noden, behoeften en zorgen politiek te agenderen. Dit sluit naar mijn idee perfect aan bij wat de heer Vliegenthart net over dat aspect heeft gezegd. Daarover kan geen verschil van inzicht bestaan.

Ik heb ook nadrukkelijk gesproken over de eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Monistische denkers noemen dat hoofdschap; misschien begrijpt de heer Vliegenthart dat iets beter. De gedachte daarachter – ik heb impliciet aangenomen dat dit helder was – is dat de

eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad is gelegen in het feit dat deze een direct gekozen orgaan is. De eindverantwoordelijkheid is daaraan verbonden. Het is ook bij uitstek de democratische legitimatie die aan die positie ten grondslag ligt. Ik ben zo vrij te constateren dat hierover geen verschil van mening tussen ons kan bestaan.

Bij het volgende punt ligt dat anders. Ik doel op de aard en omvang van de taken van het lokaal bestuur en de positie en verantwoordelijkheid van de gemeenteraad daarbinnen en de vraag naar de beleefde werkdruk bij raadsleden. Ik heb objectief bekeken wat de initiatiefnemer daarover heeft opgenomen in de memorie van antwoord. Ik vind dat hij eigenlijk wel een punt heeft: de beleefde werkdruk kan door veel verschillende oorzaken ontstaan, niet alleen door de aard en omvang van de lokale taken. Ik heb hier voorbeelden van genoemd: het zijn culturele aspecten, het heeft te maken met het niveau van raadsleden, het kan een verschil van inzicht zijn of onbegrip over wat een raadslid moet doen. Een raadslid kan dag en nacht met het raadslidmaatschap bezig zijn, maar de vraag is of dat handig is. Het is duidelijk dat er dan sprake is van enorme werkdruk. Het ligt dan echter aan de manier waarop een raadslid denkt aan het raadslidmaatschap invulling te moeten geven. Dit hoeft niet per definitie gekoppeld te zijn aan de bevoegdheden van de gemeenteraad en de lokale taken en opgaven. Dat verschil heb ik nadrukkelijk duidelijk gemaakt. Voor zover de heer Holdijk heeft gerefereerd aan de betekenis van de vertegenwoordiging, met name gekoppeld aan pluriformiteit en kleine fracties, heb ik daar geen reactie op gegeven. De reden daarvoor is dat ik lid ben van een partij waarvan de fractiegrootte in de tijd nog weleens wil fluctueren. De ene keer komt het argument goed uit, de andere keer niet. Ik vind het fair, nu het ons iets beter gaat – wie weet hoe lang het duurt – dit argument nu niet te noemen. De heer Holdijk noemde met name het aspect van de lokale afsplitsingen. Ik vind wel dat er een soort natuurlijke grens is aan de omvang van de gemeenteraad en eenmansfracties, ook gelet op de vergadertijd en de nuttigheid van de inbreng. Ik heb nu al meer gezegd dan ik eigenlijk van plan was. Dit doe ik dan uit grote vriendschap voor de fractie van de SP.

□

De heer **Schouwenaar** (VVD):

Voorzitter. Ook namens de fractie van de VVD wil ik complimenten en dank uitspreken aan het adres van de initiatiefnemer, de heer Heijnen, voor het vele werk dat hij heeft verricht.

Het initiatiefwetsvoorstel-Heijnen tot wijziging van de Gemeentewet in verband met het terugbrengen van het aantal gemeenteraadsleden tot op het niveau van voor de dualisering van het gemeentebestuur, heeft een lange naam gekregen, een naam die vraagt om een ingekort en handzamer equivalent. Dat is de benaming "dualiseringscorrectie" geworden. Mijn fractie vindt dit een goed gekozen benaming, want deze geeft de bedoeling precies weer.

De dualisering van het gemeentebestuur in 2002 was een grote ingreep, waarvan we in gemeenteland hoge verwachtingen hadden. Ik noem enkele wijzigingen: een duidelijke scheiding tussen raad en B en W, een versterking van de positie van de raad, nadruk op de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende ta-

## Schouwenaar

ken van de raad, een griffier met een aparte griffie en een carrousel naar het voorbeeld van Almere. De verwachtingen zijn voor een groot deel uitgekomen.

Wij hadden destijds weinig aandacht voor de uitbreiding van het aantal raadsleden. Er ging méér aandacht uit naar de aanpassingen in de raadzaal die voor de extra zetels nodig waren. Nadat de kruiddampen waren opgetrokken, ontstond aandacht voor de onbedoelde uitbreiding van het aantal raadsleden. Eigenlijk mogen wij het zo niet noemen, want formeel werd het aantal raadsleden niet uitgebreid. Het aantal raadsleden dat actief als raadslid optrad, werd materieel wel vergroot. Zo werd het toen ervaren. Wij kunnen gemakshalve blijven spreken over een uitbreiding van het aantal raadsleden en over de correctie op die uitbreiding.

De vraag die dan rijst, is of het na 2002 beter ging als gevolg van deze uitbreiding. De dualisering heeft veel verbeteringen gebracht. Zijn er echter ook verbeteringen die aan de uitbreiding van het aantal raadsleden zijn toe te schrijven? Mijn fractie heeft ze niet kunnen vinden. Er is geen onderzoek verricht specifiek naar de gevolgen van deze uitbreiding. Er zijn wel andere gevolgen van dualisering onderzocht, maar niet naar de vergroting van het aantal raadszetels. De vraag hiernaar is dan ook niet beantwoord, noch in positieve, noch in negatieve zin.

In zo'n situatie geldt maatschappelijk gezien vaak het gezegde: baat het niet, dan schaadt het niet. Bij de overheid gaat dat echter niet op, want daar moeten wij telkens nut en noodzaak aantonen. Een regel, instelling of voorziening moeten wij niet in stand houden, als nut en noodzaak niet vaststaan. Tegenover de belastingbetaler moeten wij het bestaan van een overheidsregel, instelling of voorziening telkens weer waarmaken. Mijn fractie vindt niet dat wij er belastinggeld aan moeten blijven uitgeven als dit niet lukt.

In Zeeland bestaat een uitdrukking: la' maar doen. Paradoxaal genoeg betekent dit niet "aten we het maar wel doen", maar "laten we het maar niet doen". Deze Zeeuwse nuchterheid geldt niet alleen voor Zeeland, maar ook voor de uitbreiding van het aantal raadszetels van 2002. La' maar doen: laten wij het maar niet doen, die uitbreiding.

Het bestaansrecht van de gemeenteraad is onomstreden en nut en noodzaak van de dualisering staan vast. De extra uitbreiding van het aantal raadszetels in 2002 heeft echter geen aanwijsbaar voordeel gehad. Met het terugdraaien van die uitbreiding kunnen we 18 miljoen euro besparen. Die kunnen we beter aan andere zaken op gemeentelijk terrein uitgeven. Daarom staat mijn fractie positief tegenover de voorgestelde dualiseringscorrectie. In de Tweede Kamer heeft de minister toegezegd dat extra besparingen bovenop die 18 miljoen aan de gemeenten ten goede zullen komen. Kan hij deze toezegging bevestigen?

We moeten ons afvragen welk groot maatschappelijk probleem we hiermee oplossen. Het antwoord is: geen. Dit antwoord ontslaat ons echter niet van de plicht om zuinig en doelmatig te werk te gaan als overheid.

Ook moeten we ons afvragen: waarom nu? Is dit wetsvoorstel nu opportuun? Er is voortdurend discussie over het samenvoegen van gemeenten. Dat zal leiden tot grotere gemeenteraden. Tegelijkertijd zal het echter leiden tot een verkleining van het totale aantal raadsleden. Zouden wij daar niet op wachten? Mijn fractie vindt van niet. Grootschalige gemeentelijke samenvoeging is een voorname. Het heeft nog een lange weg te gaan. De dualise-

ringcorrectie is betrekkelijk eenvoudig. Ze kan straks ingevoerd worden, bij de verkiezingen van volgend jaar.

Tegen dit initiatiefwetsvoorstel zijn verschillende bezwaren naar voren gebracht. Het eerste bezwaar is dat de werkdruk van raadsleden toeneemt als er minder raadsleden zijn. Het tweede bezwaar is dat de werkdruk ook al toeneemt doordat gemeenten meer taken krijgen. Het derde bezwaar is dat de representativiteit van de raden afneemt. Het vierde bezwaar is dat de positie van de raad ten opzichte van B en W verzwakt. Mijn fractie erkent dat de representativiteit zou kunnen afnemen, maar de overige bezwaren deelt zij niet.

Het eerste bezwaar is de werkdruk. Het totale aantal raadsleden is nauwelijks van invloed op de werkdruk per raadslid; een vermindering van twee tot vier raadsleden is dat dus ook niet. De werkdruk wordt vooral bepaald door de grootte van de fractie en door de taakopvatting van elk raadslid. Enkele raadsfracties, ten hoogste vier, zullen straks één lid minder hebben. Dat betekent minder gelegenheid om het werk te verdelen. Voor het merendeel van de gemeenteraad valt echter geen stijging van de werkdruk te verwachten. Belangrijker voor de werkdruk is de individuele taakopvatting van de raadsleden en daarop heeft dit wetsvoorstel geen invloed.

Het tweede bezwaar is het takenpakket. Ook een aanzienlijke stijging van de werkdruk doordat gemeenten meer taken krijgen, acht mijn fractie niet erg aannemelijk. Meer werk voor de gemeente is niet automatisch meer werk voor de raad. Meestal gaat het om uitvoerend werk, niet voor de raad, maar voor de ambtelijke diensten en voor het college. In de tabel voor het aantal raadsleden is alleen rekening gehouden met het aantal inwoners, onafhankelijk van het gemeentelijk takenpakket. Terwijl het aantal taken groeide en ook weer een aantal taken werd weggezet bij andere organisaties bleef het aantal zetels constant. Meefluctueren met wisselende takenpakketten is nooit gebeurd en heeft ook nu weinig zin.

**De heer Vliegenthart (SP):**

De heer Schouwenaar zegt dat er meer taken komen. Volgens hem heeft het college van B en W dan meer te doen, maar wil dat niet zeggen dat er meer werk zou zijn voor de gemeenteraden. De taak van de gemeenteraad is toch primair om het college van B en W te controleren? Als het college van B en W meer gaat doen, willen wij die controle toch borgen en dat zou toch via de gemeenteraad moeten? Of heeft de VVD een andere opvatting van de rol van de gemeenteraad in de lokale democratie?

**De heer Schouwenaar (VVD):**

Ja. De gemeenteraad heeft primair niet alleen een controlerende taak, maar ook een volksvertegenwoordigende en kaderstellende taak. Die laatste twee zijn evenzo belangrijke taken, die naar ons idee op gelijke voet staan met de controlerende taak van de raad. Bovendien is de controlerende taak niet alleen een kwestie van veel of meer vragen stellen, maar vooral van goede vragen stellen. Het is een kwestie van kwaliteit en niet van kwantiteit.

**De heer Vliegenthart (SP):**

Over dat laatste kunnen wij discussiëren, want het kost ook vaak tijd om goede vragen te formuleren. Althans, dat is mijn ervaring.

**De heer Schouwenaar (VVD):**

In de gemeenteraden zitten veel natuurtalenten.

## Schouwenaar

De heer **Vliegenthart** (SP):

Dat zal wel zo zijn. Je moet ook niet iedereen met jezelf vergelijken, zo heb ik geleerd. Maar dan begint het toch een beetje te wringen met de aanvankelijk voorzichtig positieve appreciatie van de dualisering. De dualisering was volgens mij namelijk juist ingezet om minder mee te besturen en meer op afstand te controleren bij de gemeenteraden. Nu zegt de heer Schouwenaar eigenlijk: dat is weliswaar één taak, maar er is nog veel meer. Is de dualisering ook op andere terreinen dan niet zo'n succes geweest?

De heer **Schouwenaar** (VVD):

De heer Vliegenthart dicht mij nu gedachten toe die ik niet zo een-twee-drie herken. De dualisering heeft beoogd de raad beter in positie te brengen. Drie bijzondere taken zijn daartoe benadrukt; ik heb ze net ook genoemd. De eerste is de controlerende taak. De tweede is de volksvertegenwoordigende taak: meer langs het voetbalveld en wat minder in de vergaderzalen aanwezig zijn. Ook daar ligt een belangrijke tijdsbesparing die buitengewoon de moeite waard kan zijn. De derde is de kaderstellende taak: de raad moet aan het college de hoofdlijnen meegeven, waarbinnen het college zijn bestuurlijke werk moet blijven doen. Dat zijn alle drie belangrijke taakvelden. Wij hebben dankzij de dualisering, dankzij de herpositionering van de raad, gezien dat de raden die taken goed opgepakt hebben en dat dit leidt tot een veranderde verhouding tussen de raad en het college. De raad is meer zelfbewust en het college is zich meer bewust van de uitvoerende positie die het ten opzichte van de raad heeft.

De heer **Engels** (D66):

Ik ben geïnspireerd door de eerdere interruptie van collega Vliegenthart. Ik haak even aan bij een van de laatste woorden die u uitsprak. Wij hebben na de stelselwijziging een zelfbewuste raad gekregen, volgens u. Uw invalshoek is steeds geweest dat de substantiële nieuwe taken die op de gemeente afkomen, voornamelijk in de uitvoerende sfeer bij het college en de ambtelijke dienst zullen worden neergelegd en dat dit er hoogstens toe kan leiden dat de gemeenteraad in zijn controlerende rol af en toe iets meer vragen moet stellen. Ik kan dat niet volgen. Ik vind dat u daarmee vreselijk onderschat wat de impact is van niet alleen een goede controlerende rol, maar vooral ook van een goede richtinggevende rol en vertegenwoordigende taak. Gelukkig hebt u wel op die andere taken gewezen, en terecht. Ik denk echt dat het een misverstand is om ervan uit te gaan dat de nieuwe taken en opgaven die er komen, nauwelijks tot een verzwaring van de taken van de gemeenteraad zouden leiden. Als er een taaktoename is bij het college en de ambtenaren, zal de gemeenteraad daar, vanwege zijn hoofdschap en zijn eindverantwoordelijkheid, ontegenzeggelijk de gevolgen van ondervinden. Dan kan vervolgens de conclusie zijn dat het tot een kwantitatieve vermeerdering leidt of niet, maar uw analyse dat het geen gevolgen heeft voor de omvang van de taken van de gemeenteraad, kan ik echt niet delen. Daar hebt u volgens mij geen gelijk in.

De heer **Schouwenaar** (VVD):

Zo heb ik het ook niet gezegd en als ik het wel zo gezegd heb, heb ik in elk geval niet bedoeld het zo te zeggen. Ik wil er echter graag op ingaan. Op het ogenblik is er sprake van een taakvermindering voor de gemeenteraden. Ik heb er echter ook op gewezen dat er in het recente en

het iets minder recente verleden een taakvermindering was voor de gemeenteraden. Op verschillende terreinen zijn taken bij andere instellingen terechtgekomen. De gemeenteraden deden vroeger veel aan onderwijs, volkshuisvesting of welzijn. Daar zijn nog veel meer voorbeelden van. Veel van die taken zijn nu ergens anders terechtgekomen. Dat heeft geleid tot een duidelijke taakvermindering voor gemeenteraden. Nu is er weer sprake van een vermeerdering. Ik zeg niet dat je deze altijd tegen elkaar mag wegstrepen, maar je ziet wel dat die wisselingen in de loop van de tijd – ik zou bijna zeggen "in de loop van de eeuwen", want wij zijn al bijna aan twee eeuwen toe – nooit geleid hebben tot een vermeerdering, een vermindering of een meebewegen van de aantallen raadsleden.

Ik heb weleens gehoord dat in gemeenteland een soort algebraformule rondwaart: het aantal agendapunten maal de bestede tijd per agendapunt is een constante. Ik denk dat je daar de variabele "werkdruk" aan mag toevoegen, dus: de werkdruk maal het aantal agendapunten maal de bestede tijd per agendapunt is een constante. Raadsleden hebben in mijn optiek een hoge taakopvatting. Dat betekent dat zij steeds tenderen naar een benutting van het maximum van hun capaciteit. In tijden waarin het wat minder zwaar wordt, blijven ze toch bezig en in tijden waarin het wat drukker wordt, gaan ze wat efficiënter werken, zonder dat dit leidt tot grote problemen bij de taakuitoefening. De afgelopen tien jaar die de dualisering nu duurt, hebben de raden uitstekend gefunctioneerd.

De heer **Engels** (D66):

Ik hoop dat de gemeenteraden zelf goed naar die laatste opmerking hebben geluisterd. Ik denk namelijk dat die conclusie te optimistisch is. Ook de andere observaties van de heer Schouwenaar, namelijk dat de wetgever tot nu toe nooit heeft ingegrepen en over de grootte van de fluctuaties, laat ik even liggen voor het debat. De centrale stelling waarover wij steeds met hem spreken, is zijn uitgangspunt dat een vermeerdering en een komende vermeerdering van taken gevolgen, wellicht substantiële gevolgen, heeft voor het college en de ambtelijke dienst of andere betrokkenen, maar juist niet voor de gemeenteraad. De heer Schouwenaar heeft daarover een heel mooie beschouwing gehouden, maar het kernpunt is de vraag of hij namens de VVD-fractie niet vindt dat het ook voor het functioneren van het lokaal bestuur en voor het democratische gehalte en de politieke controle van alle opgaven die het lokaal bestuur moet uitvoeren, een goede gedachte is dat de gemeenteraad daarmee als eindverantwoordelijke en direct gekozen orgaan gelijke tred houdt. Dat zou verband kunnen houden met wat ik eerder heb opgemerkt over de drang van de VVD-fractie om de omvang van vertegenwoordigende organen substantieel terug te brengen. Dat lijkt mij een poging om de democratie op zijn minst te relativiseren. Welke oogmerk daarachter zit, is mij niet helemaal duidelijk, maar ik zou dit wel buitengewoon betreuen.

De heer **Schouwenaar** (VVD):

De heer Engels eindigde er zojuist zijn betoog mee dat hij meer had gezegd dan hij eigenlijk wilde. Ik vraag mij af of dit zich nu weer voordoet. Hij dicht mij allerlei gedachten en overwegingen toe. Ik doe de heer Engels waarschijnlijk ook weer onrecht met de samenvatting dat de VVD de democratie op lokaal niveau geen warm hart zou toedragen. Het tegendeel is waar. Meer raadsleden betekenen echter niet automatisch meer democratie en minder raadsleden



## Schouwenaar

betekenen niet automatisch minder democratie. Er bestaan heel kleine fracties die met name de volksvertegenwoordigende rol, maar ook de andere rollen, heel goed kunnen vervullen en er bestaan wat grotere fracties die daarin soms minder slagen. Wat de controlerende rol betreft, zou ik ook niet graag willen zeggen dat meer raadsleden leiden tot een betere controlerende taak dan minder raadsleden. Dat zou betekenen dat grotere raden wat dat betreft beter zouden functioneren dan kleinere raden. Die stelling wil ik niet graag voor mijn rekening nemen. Nogmaals, ik leg de nadruk op de kwaliteit en niet op de kwantiteit en zeker niet op het automatisme dat minder kwantiteit ook minder democratie zou betekenen.

De heer **Holdijk** (SGP):

Ik heb een vraag ter verheldering. Als ik goed heb geluisterd, heeft de VVD-woordvoerder aan het begin van zijn betoog gezegd dat ten gevolge van de dualisering het aantal raadszetels is uitgebreid. Later zegt hij in het verband van de discussie die nu gaande is dat het aantal zetels, ongeacht de vermeerdering of vermindering van taken, gelijk is gebleven. Wat is het nu? Is het aantal zetels door de dualisering uitgebreid of is het gelijk gebleven?

De heer **Schouwenaar** (VVD):

Formeel is het aantal gelijk gebleven, materieel is het uitgebreid. Het aantal raadsleden dat zich feitelijk als raadslid gedraagt, is uitgebreid. Formeel is de tabel hetzelfde gebleven.

De **voorzitter**:

U vervolgt uw betoog.

De heer **Schouwenaar** (VVD):

Ik kom op het derde bezwaar, de representativiteit. De representativiteit neemt af, dat klopt, maar wij weten niet in welke mate. Dat hangt af van de verkiezingsuitslag. Ook nu zijn er echter grote verschillen tussen gemeenten onderling. Eén raadszetel in een kleine gemeente representeert aanzienlijk minder kiezers dan één zetel in een grotere gemeente. Een voorbeeld ontleen ik aan mijn eigen provincie Zeeland. In de kleinste gemeente, Noord-Beveland, staat één raadszetel voor 559 inwoners. In de Zeeuwse hoofdstad Middelburg vertegenwoordigt één zetel driemaal zoveel inwoners: 1.655. In onze nationale hoofdstad Amsterdam zijn dat er nog eens tienmaal zoveel geworden. Daar komt één raadszetel overeen met 16.448 inwoners. Tot aan 2002 is representativiteit geen probleem geweest, ook de onderlinge verschillen waren dat niet. Laten we er nu dan ook geen probleem van maken. Al met al ziet mijn fractie onvoldoende redenen om zo'n groot bedrag te blijven besteden aan een representativiteitsvoordeel dat er wel is, maar dat klein en onzeker is.

Ik kom op het vierde bezwaar: de positie van de raad ten opzichte van B en W verzwakt. Hierover had mijn fractie bij de schriftelijke voorbereiding een vraag gesteld: "Verwacht de indiener dat een verkleining van de gemeenteraad gevolgen zal hebben voor de taakuitoefening van diezelfde raad, met name voor de volksvertegenwoordigende, de kaderstellende en de controlerende taken?" De indiener heeft op deze vraag helaas geen antwoord willen geven. Dat spijt ons zeer, want voor ons was dit een belangrijk punt van overweging. Dat is het nog steeds. Daarom zouden wij het bijzonder op prijs stellen als de indiener alsnog op deze vraag wil ingaan.

Onze overweging bij dit punt wil ik graag vermelden. Wellicht is de indiener bereid om ze bij zijn antwoord mee te nemen. Mijn fractie meent dat de positie van de raad vooral wordt bepaald door de bevoegdheden en de taakopvatting van de raad als geheel en van de individuele raadsleden. Het zit hem niet zozeer in het aantal raadszetels. Zou het hem zitten in het aantal zetels, dan zouden in grote gemeenten de raden per definitie sterker staan tegenover het college dan in kleinere gemeenten. En die stelling zou ik niet graag willen onderschrijven.

De bevoegdheden zijn versterkt in 2002. Er kwamen griffies, rekenkamers en uitgebreidere fractieassistentie. De rol opvatting werd gespecificeerd naar controle, dat wil zeggen het stellen van de goede vragen, naar kaderstelling, dat wil zeggen een goede visie hebben, en naar volksvertegenwoordiging, dat wil zeggen goede contacten hebben. Kortom, meer naar kwaliteit dan naar kwantiteit.

Op grond van deze overwegingen komt mijn fractie tot de verwachting dat een situatie met minder raadsleden geen invloed zal hebben op de verhouding tussen raad en B en W, niet positief en niet negatief. Wij willen daarbij echter ook de opvatting van de indiener betrekken. Vandaar onze vraag: kan de dualiseringscorrectie wat hem betreft straffeloos worden ingevoerd?

Tot slot: de uitbreiding van het aantal raadsleden in 2002 was onbedoeld. Ze heeft geen aantoonbaar effect gehad. Dan moeten we die uitbreiding corrigeren: terug naar 2002, terug naar het aantal raadszetels, dat decennialang zijn waarde heeft bewezen. Dat is naar de mening van mijn fractie mogelijk zonder schade aan de plaatselijke democratie.

□

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Voorzitter. Ook mijn fractie spreekt haar waardering uit voor de indiener, die met een initiatiefwetsvoorstel bij ons in de Eerste Kamer komt. Less is more, dat moet de indiener van dit wetsvoorstel hebben gedacht. Dat uit minder zomaar meer kan ontstaan, wordt de laatste jaren in verband met het openbaar bestuur wel vaker beweerd. Hoe dit wonder in dit geval precies in zijn werk gaat, is echter niet aanstonds duidelijk. We hebben het hier over een overtuiging die zich zonder deugdelijke toelichting door het leven slaat. Mijn fractie kan de logica achter dit wetsvoorstel maar moeilijk vatten. Welk wonder gaat er gebeuren als gemeenteraden het moeten gaan doen met minder gekozen vertegenwoordigers?

Ik begin met het beeld van de werkzaamheden van gemeenteraden. De dualiseringsoperatie uit 2002 was bedoeld om gemeenteraadsleden meer in contact met burgers te brengen en hun een sterkere controlerende functie te geven. Gemeenteraadsleden geven inmiddels aan dat deze aspecten veel tijd kosten. Dualisering heeft volgens 67% van de raadsleden tot meer werkdruk geleid. Ik citeer uit de Staat van de dualisering, 2008, pagina 49. We staan nu, in 2013, aan de vooravond van een decentralisatieoperatie die veel nieuwe en ook complexe verantwoordelijkheden op het bordje legt van gemeenteraadsleden. De budgetten waarover gemeenteraden straks beslissen, worden omvangrijker. Zittende raadsleden – zij zijn toch de ervaringsdeskundigen – geven in onderzoeken aan dat het werk verdelen over minder raadsleden zal leiden tot nog hogere werkdruk, meer tussentijds aftredende raadsleden en minder contact met de burger. Mijn beeld is dus anders dan het beeld dat de VVD-woordvoerder zojuist

heeft geschetst. Mijn vraag is: leg mij dan maar eens uit welke bijdrage het principe "less is more", toegepast op de omvang van gemeenteraden, nu precies levert aan het openbaar bestuur.

Het vorige kabinet meende dat het nationale parlement wel met minder vertegenwoordigers toe kon. Nu ligt hier een wetsvoorstel op tafel waarmee wordt beoogd het aantal gemeenteraadsleden terug te dringen. Het kan op steun rekenen van het kabinet. Heeft Nederland dan buitensporig omvangrijke gemeenteraden? Dat zou een belangrijke vraag in dit geheel moeten zijn. Vergelijking met andere Europese landen leert dat dit allerminst het geval is. Ieder raadslid in Nederland vertegenwoordigt gemiddeld meer burgers dan in landen als Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk of de Scandinavische landen. De relatieve omvang van gemeenteraden in Nederland is dus al gering. De minister geeft echter aan dat – ik citeer – "gegeven de noodzaak hervormingen door te voeren in de bestuurlijke organisatie" de omvang van gemeenteraden moet worden beperkt. Wat bedoelt de minister met de "noodzaak" van hervormingen als het gaat om de omvang van het lokaal bestuur? Welke inhoudelijke verbetering ontstaat er als we het aantal raadsleden verder beperken? Zonder twijfel heeft het voorstel negatieve effecten op het functioneren van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging, niet in de laatste plaats omdat de pluriformiteit van de raad zal afnemen. De regering motiveert dit alles slechts met een nietszeggend zinnetje over een niet nader toegelichte "noodzaak" om hervormingen door te voeren.

Het wetsvoorstel wordt gepresenteerd als een "dualiseringscorrectie"; het is al eerder genoemd. Gesteld wordt dat het gaat om het corrigeren van een onbedoeld effect van de dualisering. Het is opvallend dat de bedenker van deze dualisering, prof. Elzinga, er zelf anders over denkt. Volgens hem is er bewust voor gekozen het aantal raadsleden na de benoeming van wethouders op deze manier beperkt te laten stijgen. Hij acht deze correctie helemaal niet nodig. Veel gemeenteraden hebben dit ook helemaal niet zo opgevat. Veel raadszalen zijn direct na 2002 verbouwd omdat ze plaats moesten bieden aan extra raadsleden. Die gemeenten zouden dat niet gedaan hebben als ze wisten dat er een vlekje was dat alsnog weggewerkt moest worden.

De idee dat er iets gecorrigeerd moest worden, is naar voren gekomen uit het rapport uit 2005 van de Commissie Bestuurlijke Coördinatie, de commissie-De Grave, met de titel *Je gaat erover of niet*. De indiener beroept zich voor zijn motivatie eigenlijk uitsluitend op dat rapport. Maar dat rapport ging vooral over bestuurlijke drukte. Daarin werd die drukte vooral tussen de bestuurslagen gesitueerd. Het rapport bouwde in zekere zin voort op de bevindingen van de commissie-Geelhoed in het rapport *Op schaal gewogen*. Geelhoed constateerde dat bestuurlijke drukte vooral een bovenlokaal fenomeen was. De commissie-De Grave richtte zich dan ook met name daarop en deed inderdaad ook het voorstel voor de "dualiseringscorrectie". Deed de commissie-De Grave hiermee werkelijk een poging de bestuurlijke drukte terug te dringen of was dit een op zichzelf staand reductievoorstel, een kans om nog eenmaal het aantal gemeenteraadsleden terug te brengen? In elk geval wil ik de indiener vragen om toe te lichten wat nu het verband is tussen dit reductievoorstel en de analyse van de zogenaamde bestuurlijke drukte in het rapport van de commissie-De Grave.

Een belangrijk argument waar de commissie-De Grave veel werk van maakte, had te maken met de groei van de deelraden in grote steden. Nu de deelraden worden opgeheven, zou de indiener zich de vraag moeten stellen welk effect zijn voorstel heeft op de gemeenteraden van grote steden. We hebben een brief ontvangen van de gemeente Rotterdam, die zich hier ernstig zorgen over maakt. Ook zou intussen in rekening moeten worden gebracht dat herindelingsoperaties leiden tot de vermindering van het aantal raadsleden op nationale schaal. Mocht het de indiener en/of de minister om een bezuinigingsoperatie gaan, dan kunnen zij hun zegeningen ook al tellen zonder dit wetsvoorstel. Sinds de invoering van het duale stelsel is het aantal raadsleden met ruim 600 afgenomen, en deze beweging gaat door.

Ik rond af. Dit wetsvoorstel lijkt op een kwantitatieve operatie, maar het gaat in de kern om het functioneren van de lokale democratie. Het heeft onze fractie verbaasd dat daar met geen woord over wordt gerept. Bij een voorstel als dit moet de kernvraag zijn wat er nodig is voor het uitvoeren van taken en bevoegdheden ten dienste van de lokale democratie en van een vitaal openbaar bestuur. Maar die vraag wordt helemaal niet gesteld, en dat is eigenlijk een slechte zaak. Het irriteert dat deze ingrepen in de lokale democratie worden gemotiveerd met argumenten die van een grote, zo niet ondraaglijke lichtheid zijn. Minder is niet zomaar meer. Wie dat geloof aanhangt, moet een poging doen anderen van de waarheid daarvan te overtuigen. Nu dat niet gebeurt, blijft de vraag staan welk doel gediend wordt met deze ingrepen. Die vraag leeft niet alleen hier, maar ook lokaal: 80% van de raadsleden wil dat het aantal raadszetels ten minste gelijk blijft en niet wordt verminderd. Over de beperkte vergoedingen die we overhebben voor onze gekozen lokale volksvertegenwoordigers, hebben we het dan nog helemaal niet gehad. Onze gemeentelijke democratie verdient meer. Daarom zal mijn fractie dit voorstel niet steunen.

**Voorzitter: Dupuis**



De heer **Nagel** (50PLUS):

Voorzitter. Mag ook ik mij aansluiten bij de stoet die de heer Heijnen complimenteert met zijn vasthoudendheid waarmee hij zijn initiatiefvoorstel nu tot aan de drempel van de Eerste Kamer heeft gebracht. We hopen voor de heer Heijnen dat de senaatsdorpel geen onneembare hindernis zal zijn. In elk geval vinden wij het van moed getuigen dat de regeringspartijen Partij van de Arbeid en VVD, die volgens alle opiniepeilingen in maart volgend jaar met grote electorale verliezen bedreigd worden, een sterkere reductie van hun aantal raadszetels niet uit de weg gaan.

Het is inmiddels alweer meer dan elf jaar geleden dat vanwege de in werking tredende dualisering het aantal gemeentebestuurders onbedoeld met ongeveer 1.500 toenam, zoals hier vele malen is gesteld. Daarna zijn er vele pogingen gedaan om dit onbedoelde effect te herstellen, maar zonder succes. Ik noem in dit verband bijvoorbeeld de wetgeving van D66-minister Pechtold in 2006, die zo goed gefundeerd was dat daarmee zelfs het CDA werd overtuigd. Ook de PVV verklaarde zich voorstander van een reductie met 25% van de lokale volksvertegenwoordigers, waarbij niemand zal weten of de te verwachten 25% minder afsplitsingen een rol in het denken van de PVV heeft gespeeld.

## Nagel

50PLUS onderschrijft de hoofdlijn van het voorliggende wetsvoorstel dat de omvang van de gemeenteraden al eeuwenlang gerelateerd is aan het aantal inwoners. Een doelmatig, efficiënt en sober bestuur spreekt ons daarbij aan. Het ongedaan maken van het onbedoelde effect is in een matige vorm in het initiatiefvoorstel verwerkt. Het aantal bestuurders is met 1.500 toegenomen. Dat wordt slechts voor twee derde ongedaan gemaakt; het gaat daarbij om circa 1.000 bestuurders.

Wat vandaag opvalt in het debat, is het spitsvondige woordenspel in het kader van het aantal raadsleden. Wie terdege analyseert wat de consequenties van het dualisme zijn en een en ander vergelijkt met de situatie van voor 2002, ziet dat fractievergaderingen, toen maar ook nu in de meeste gevallen, door de wethouders worden bijgewoond, dat men in de commissie- en raadsvergaderingen aan de andere kant van de tafel zit en geen raadswerk doet. Naast de grotere ondersteuning die de fracties en de raadsleden hebben gekregen, is het wezenlijke onderscheid dat wethouders geen stemrecht meer hebben. Vroeger was er altijd een voorsprong bij de stemmingen voor het collegevoorstel, maar dat is er nu uitgehaald.

In de tweede plaats de pluriformiteit waar met name collega Holdijk over sprak. Als je een vergelijking zou maken tussen het aantal partijen in de raad, nu en twintig jaar geleden, zou je zien dat sprake is van heel sterke toename. Alleen verandert er af en toe wat. Ik vind dat wij daar niet tegen zouden moeten zijn.

50PLUS wil bij de motivering kort ingaan op twee aspecten, het takenpakket van de gemeenteraden en de financiële gevolgen die het wetsvoorstel kan hebben. Het takenpakket is in de loop der tijden sterk wisselend geweest. In de jaren dat veel belangrijke taken overgeheveld werden naar andere ondernemingen sprak niemand over vermindering van de werkdruk van gemeentelijke bestuurders. Denk maar aan taken op het gebied van ziekenhuizen, verzorgings- en verpleeghuizen, energie, afval, en volkshuisvesting. Ook merkt de initiatiefnemer in de memorie van antwoord op dat in gemeenten waar raadsleden geen of weinig papieren stukken ontvangen, maar in plaats daarvan elektronisch van materiaal worden voorzien, de raadsleden veel tijdwinst boeken. Wij senaatsleden kunnen die visie onderschrijven.

Als langdurig raadslid in zowel de periode voor als na de dualisering, en ook als wethouder, heb ik van nabij de ondersteuning aan raadsleden zien groeien. De griffier, de lokale rekenkamers en de fractieondersteuning hebben hiertoe bijgedragen. Dat zijn allemaal argumenten en feiten die dit wetsvoorstel zeker rechtvaardigen. Overigens zou het invoeren van nieuwe instituten aan de andere kant van het ambtelijk apparaat tot een werkvermindering hebben moeten leiden, met alle gevolgen van dien, want taken die vroeger de gemeentesecretaris en zijn staf deden, worden nu door de griffier gedaan.

Tot slot de financiële gevolgen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten schrijft het aan de orde zijnde voorstel redelijk te vinden, mits aan bepaalde financiële randvoorwaarden wordt voldaan. In de berekeningen wordt uitgegaan van een extra opbrengst van circa 30 miljoen euro door het verminderen van het aantal raadsleden en eventueel het aantal wethouders. Daarnaast wordt er nog eens gerekend op 19 miljoen euro door vermindering van de administratieve ondersteuning en bureaunkosten. Bij elkaar is dat een besparing van 49 miljoen. Als het kabinet 18 miljoen terugneemt als dualiseringscorrectie, hetgeen billijk is omdat bij de invoering van de dualisering 18 mil-

joen aan het Gemeentefonds werd toegevoegd voor vergoedingen en voorzieningen voor het toegenomen aantal raadsleden, blijft er een dikke 30 miljoen over en die willen we graag aangewend zien voor het bevorderen van de kwaliteit van gemeentebesturen. De minister heeft in zijn brief aan de Eerste Kamer van 25 april toegezegd daarover in gesprek met de VNG te zullen gaan. Wij denken dat de minister een grote kans heeft het geluk van overeenstemming van nabij te kunnen meemaken en dat steunen wij van harte.



De heer **Koole** (PvdA):

Voorzitter. Vandaag spreken wij over de zogeheten dualiseringscorrectie. De gemeenteraad zou in omvang terug moeten naar het aantal effectieve raadsleden van voor de dualisering in 2002. Graag een woord van nadrukkelijke waardering voor de indiener van het wetsvoorstel, die de moeite heeft genomen dit wetsvoorstel in te dienen. Hij deed dat in november 2011, dus nog in de periode van het vorige kabinet. Dat vorige kabinet was voornemens het aantal raadsleden terug te brengen met 25%. Om erger te voorkomen, is toen dit initiatiefwetsvoorstel ingediend dat een reductie van ongeveer 10% beoogt.

Gelukkig bestaat dat voornemen van het vorige kabinet niet meer. Die reductie met 25% rook volgens onze fractie toch te veel naar politics bashing, afgeven op de politiek. Natuurlijk is het altijd goed met een kritisch oog naar het functioneren van de overheid te kijken, en ook naar het functioneren van de volksvertegenwoordigende lichamen. Maar uit die 25% reductie van het aantal raadsleden sprak een dedain voor de lokale volksvertegenwoordiging waar onze fractie zeer ongelukkig mee was. Lokale democratie kan niet zonder voldoende en goede raadsleden. In het nu voorliggende wetsvoorstel is de reductie beperkt tot ongeveer 10%. Maar mijn fractie vraagt zich af of hier niet nog steeds een verkeerd signaal van uitgaat. Een signaal dat aangeeft dat de lokale democratie gemakkelijk met wat minder kan, omdat het toch niet zo belangrijk is, of omdat de functie van lokale volksvertegenwoordiger toch niet zo veel voorstelt. Dat signaal zou onze fractie zeer betreuren. Wij zijn ervan overtuigd dat dat niet de inzet is van de initiatiefnemer, maar het initiatief is destijds wel genomen in de context van een antipolitieke atmosfeer. Wij vragen de initiatiefnemer of zijn initiatief, weliswaar onbedoeld, toch niet bijdraagt aan het antipolitieke sentiment van het afgelopen decennium.

Volgens onze fractie zijn er ook inhoudelijk niet zo veel redenen om tot een reductie van het aantal raadsleden over te gaan. Reductie draagt niet bij aan het verminderen van bestuurlijke drukte, waarover wij enkele weken geleden spraken in het beleidsdebat over de bestuurlijke organisatie van Nederland. In de memorie van antwoord bevestigt de initiatiefnemer dat de relatie tussen bestuurlijke drukte en het aantal raadsleden veel minder sterk is dan eerder vermoed. Onze fractie is van een dergelijke relatie in het geheel niet overtuigd. Daar komt bij dat de trend naar grotere gemeenten, die zich gestaag doorzet, al vanzelf en op veel natuurlijker wijze leidt tot minder raadsleden. Door fusies van gemeenten is het aantal raadsleden in de periode 1998–2012 – ik geef andere getallen dan die zojuist zijn genoemd – teruggelopen van 10.349 tot 9.175; een reductie van 11%. De heer Schouwenaar stelt dat wij slechts spreken over een voornemen tot reductie. Er is al sprake van een realiteit als het gaat om reductie door de

## Koole

opschaling tussen 1998 en 2012 van 11%. En die trend zal zich versterkt doorzetten, zeker nu het kabinet streeft naar vermindering van het aantal kleine gemeenten. Waarom dan daar bovenop een extra reductie van 10%, zo vraag ik de initiatiefnemer?

Heel belangrijk is ook de uitbreiding van het takenpakket. In de memorie van antwoord legt de initiatiefnemer er de nadruk op dat in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw nogal wat taken van gemeenten zijn overgeheveld, al dan niet naar private ondernemingen, op het terrein van energie, afval, volkshuisvesting, onderwijs, ziekenhuizen et cetera. Daar kun je op verschillende manieren naar kijken. Het is waarschijnlijk de historicus in mij die dat graag doet. Het hangt kennelijk van het gekozen historisch tijdsperspectief af of je van taakverzwaring of taakverlichting moet spreken. De initiatiefnemer kijkt naar de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw en constateert een taakverlichting. De Raad van State vergelijkt de huidige situatie met de negentiende eeuw en constateert een enorme uitbreiding van het takenpakket bij gelijk gebleven aantallen raadsleden in een gegeven gemeentegrootte. In dit perspectief is de overheveling van taken in de jaren zeventig en tachtig een kleine rimpeling in de algemene trend naar taakverzwaring. Kan de initiatiefnemer uitleggen waarom hij het kortere tijdsperspectief hanteert om een taakverlichting te concluderen?

In dit opzicht is het belangrijk de doelen van de dualiseringsoperatie nog eens te beschouwen. Hoe men de dualisering ook moge beoordelen, zij is ingezet vanuit de zorg dat de lokale democratie aan het eind van de vorige eeuw niet goed functioneerde. Ik zeg dat ook tegen de heer Schouwenaar, die stelde dat er voor 2002 in het geheel geen probleem was. Je begint echter geen dualiseringsoperatie als er geen probleem is. Dat gebeurde juist vanwege de zorgen over het functioneren van de lokale democratie. De commissie-Elzinga heeft daarover een rapport geschreven. Men kan dus niet concluderen dat het voor 2002 allemaal fantastisch ging en dat daarom het aantal raadsleden wel kon worden teruggebracht. De raadsleden zouden zich volgens de dualiseringsvoorstellen minder moeten richten op meebesturen en meer op kaderstellen, controle en vooral volksvertegenwoordigen. Bij elkaar zeker geen vermindering van taken of tijdsbesteding.

In eerdere parlementaire stukken spreekt de initiatiefnemer over het gelijk blijven van het aantal raadsleden als het onbedoelde gevolg van de dualisering, dat correctie behoeft. Hoe weet de initiatiefnemer zo zeker dat dat effect onbedoeld is, nu recentelijk de geestelijk vader van de dualisering, professor Elzinga, in Binnenlands Bestuur van 13 maart nog eens heeft gesteld dat de staatscommissie onder zijn leiding er destijds bewust voor heeft gekozen het aantal raadsleden niet te verkleinen? Veel belangrijker voor mijn fractie zijn de lopende en voorgenomen decentralisaties, die het takenpakket van de gemeenten en daarmee van de gemeenteraden aanzienlijk zullen uitbreiden. Is de initiatiefnemer met onze fractie van mening dat die uitbreiding aanzienlijk zal zijn evenals de uitbreiding van het takenpakket van de gemeenteraden? Zo ja, ligt het dan niet voor de hand om eerst de effecten van die uitbreiding op het functioneren van gemeenteraden af te wachten alvorens tot een reductie van het aantal raadsleden over te gaan? Graag een reactie van de initiatiefnemer.

In de memorie van antwoord stelt de initiatiefnemer dat studies uitwijzen dat er geen aanwijzingen zijn dat

sinds de dualisering de werkdruk van raadsleden is toegenomen. Dat zegt echter niets over de voorgenomen decentralisaties. In de memorie van antwoord staat dat de decentralisatievoorstellen "niet tot verzwaring van het takenpakket of verhoging van de werkdruk hoeven te leiden". Kan de initiatiefnemer deze bewering met argumenten of onderzoek staven?

De VNG heeft eerder opgemerkt de reductie van het aantal raadsleden tot maximaal de dualiseringscorrectie een redelijk voorstel te vinden. Die reactie werd op 20 februari 2012 gegeven in een brief van de VNG aan de ambtsvoorganger van de huidige minister. Dat was in de periode dat het toenmalige kabinet nog naar 25% reductie wilde, iets waartegen de VNG zich hevig verzette. De VNG heeft deze week dit standpunt nog een keer in een brief aan de woordvoerders in deze Kamer verwoord. De VNG is hierin consistent. De VNG is echter eveneens consistent in de randvoorwaarde dat het totaal beschikbare budget gelijk moet blijven. De VNG vond en vindt nog steeds dat "de besparing volledig geïnvesteerd moet worden in opleiding en een betere ondersteuning en facilitering van raadsleden".

Mijn vraag aan de initiatiefnemer is hoe volgens hem aan de voorwaarde dat de vrijkomende middelen moeten worden gebruikt om de kwaliteit van de gemeenteraad te bevorderen, tegemoet kan worden gekomen. Het goed functioneren van de gemeenteraden ligt onze fractie na aan het hart. Hoe verhoudt deze uitspraak van de VNG zich tot het gegeven dat het wetsvoorstel een besparing van 18 miljoen moet opleveren? Kan nog wel van steun van de VNG voor dit wetsvoorstel worden gesproken wanneer het totaal beschikbare budget niet gelijk blijft?

In de memorie van antwoord ontbreekt een inhoudelijke motivering die ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel. Om die zelfstandige inhoudelijke motivering had ook de Raad van State gevraagd. In de Tweede Kamer heeft de initiatiefnemer in het debat hierover opgemerkt dat er geen hogere overwegingen of doelen zijn. Het is niet meer en niet minder dan een correctie op de uitbreiding van het aantal effectieve raadsleden ten opzichte van de periode voor 2002.

Mijn fractie is zich zeer bewust van het feit dat in het regeerakkoord een bezuiniging is ingeboekt van 18 miljoen euro, vooruitlopend op de aanneming van dit wetsvoorstel. Wij zijn er niet op uit om de bezuinigingsopdracht die de regering zich heeft gesteld nog ingewikkelder te maken dan die al is. Mijn fractie vindt echter de genoemde bezuinigingsdoelstelling alleen een nogal magere reden om voor dit wetsvoorstel te stemmen en vraagt de initiatiefnemer dan ook met nadruk om met inhoudelijke en overtuigende argumenten te komen waarom het wetsvoorstel op dit moment nuttig en nodig is. Wij wachten de antwoorden van de initiatiefnemer met grote belangstelling af.

**De heer Vliegenthart (SP):**

Ik heb met belangstelling naar de heer Koole geluisterd. Veel van de argumenten die hij heeft genoemd, zaten ook in mijn betoog. Dat liep redelijk parallel. Wat is nu de boodschap van de heer Koole aan de indiener? Dank u wel, maar beter van niet? Ziet hij al een wolkje van argumentatie komen of is het nog leeg aan de horizon?

**De heer Koole (PvdA):**

Ik heb de indiener gevraagd om te komen met inhoudelijke argumentatie waarom het wetsvoorstel op dit moment

## Koole

nuttig en nodig is. De indiener is nog niet aan het woord geweest. De heer Vliegenthart kan mij dus nog niet vragen wat ik heb gehoord in zijn beantwoording. Ik wacht die beantwoording met grote belangstelling af. Ik acht de indiener in staat een poging te doen om ons te overtuigen. Of dat lukt, moet blijken als hij antwoordt.

### De voorzitter:

Ik geef het woord aan mevrouw De Boer. Pardon, de heer Engels wil ook interrumperen.

### De heer Engels (D66):

Ik wees nog naar mijn collega Vliegenthart, maar hij loopt nu weg. Ik ga door waar hij is gebleven. De heer Koole maakt een interessante opmerking. Hij zegt dat hij het kabinet niet voor de voeten wil lopen door een streep te halen door een voorgenomen bezuiniging. Hij verwacht het niet en ik zeg er niets over, maar stel nu dat de initiatiefnemer er niet in slaagt om zodanige inhoudelijke argumenten naar voren te brengen dat zijn fractie kan meegaan met het voorstel, wat moet er dan gebeuren met de voorgenomen bezuinigingsdoelstelling?

### De heer Koole (PvdA):

Ik heb duidelijk gezegd dat wij er niet op uit zijn om de bezuinigingsopdracht moeilijker te maken. Ik ga ervan uit dat de initiatiefnemer inhoudelijke argumenten te berde brengt die ons kunnen overtuigen om voor het wetsvoorstel te stemmen. Ik ga niet spreken over een als-dansituatie. Als de argumentatie niet voldoende is, zullen wij dat in de fractie bespreken. Vooralsnog wachten wij eerst de beantwoording van de initiatiefnemer af.

### De heer Engels (D66):

Mag ik concluderen dat hij met iets meer moet komen dan wat wij tot dusverre in de stukken hebben gelezen?

### De heer Koole (PvdA):

Hij moet met overtuigende inhoudelijke argumenten komen.

### De heer Schouwenaar (VVD):

Ik wil niet zozeer interrumperen als wel een poging doen om iets te corrigeren. Volgens de heer Koole zou ik namens de VVD-fractie hebben gezegd dat er voor de introductie van de dualisering in 2002 helemaal geen problemen waren. Ik heb het voor de zekerheid nagelezen. Toen ik zei "er was geen probleem", sprak ik over de representativiteit in absolute zin en in relatieve zin tussen gemeenten onderling. Daarover hebben wij nooit problemen gehad en daarom heb ik gezegd dat wij nu ook geen probleem moeten maken over de representativiteit. De dualisering heb ik verschillende keren benoemd en ik heb bijna uitsluitend de zegeningen daarvan geteld.

### De heer Koole (PvdA):

De heer Schouwenaar zegt terecht dat hij sprak over de representativiteit. Volgens de commissie-Elzinga was er echter wel degelijk iets aan de hand met de representativiteit, want de commissie-Elzinga constateerde dat een van de problemen van het lokaal bestuur was dat de raad zijn volksvertegenwoordigende functie, een onderdeel van de representativiteit, onvoldoende waarmaakte, waardoor zij met die voorstellen kwam.

### De voorzitter:

Dan is nu echt het woord aan mevrouw De Boer.



### Mevrouw De Boer (GroenLinks):

Voorzitter. Namens de GroenLinksfractie spreek ik waardering uit naar de heer Heijnen voor het initiatiefvoorstel. Het is fijn dat hij het hier nog kan verdedigen voordat hij vertrekt als Kamerlid.

Laat ik maar met de deur in huis vallen: wij zijn niet overtuigd. Sterker nog: de fractie van GroenLinks is van oordeel dat het nu verkleinen van de gemeenteraden een verkeerd signaal is. Mijn fractievoorzitter Tof Thissen zei twee weken geleden in het debat met de minister van Binnenlandse Zaken het volgende: "GroenLinks is niet op voorhand tegen of voor veranderingen van de bestuurlijke organisatie. Er zullen ongetwijfeld goede argumenten voor of tegen zijn, maar helaas is in deze nota geen enkele moeite gedaan om die argumenten op tafel te krijgen. Maar misschien zijn die er ook niet. Dan heeft een discussie op dit moment geen enkele zin. Veranderen louter om het veranderen, of "laten we het maar eens proberen", is geen basis voor solide bestuur. GroenLinks is niet per definitie tegen een grote organisatie en ook niet per definitie voor kleine organisaties. Wij willen weten waarom." Lees in plaats van "deze nota" "de onderbouwing van dit voorstel" en in plaats van "organisaties" "gemeenteraden" en we zijn precies bij het debat van vandaag. Wij willen weten waarom.

Niet alleen onze fractie heeft in de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel gevraagd naar nut en noodzaak van het verminderen van het aantal gemeenteraadsleden. Ook anderen vroegen naar de zelfstandige argumentatie van het voorstel, dus los van de dualiseringscorrectie. Welk probleem wordt met dit voorstel opgelost? Hoe draagt dit wetsvoorstel bij aan een beter lokaal bestuur?

Uit de antwoorden van de initiatiefnemer blijkt dat hij de dualiseringscorrectie nog steeds ziet als het doel van deze wet. Een eigenstandig doel geeft hij niet aan. Het wetsvoorstel is dus niet de oplossing van een probleem en draagt ook niet bij aan een beter lokaal bestuur. De minister doet nog een poging om een zelfstandig doel te benoemen, maar komt daarbij niet verder dan algemeenheden. De heer Kuiper van de ChristenUnie had een mooi citaat. Ik heb een ander gevonden: "Het streven naar een dienstbare overheid dient zich te vertalen in concrete maatregelen zoals de beperking van de omvang van de gemeenteraden", aldus de minister. Erg overtuigend is het niet. Hoe gaat verkleining van de gemeenteraden een dienstbaarder overheid opleveren? Ik zie het niet een-twee-drie. Is het niet veel eerder zo dat een dienstbaarder overheid, die in de woorden van de minister op een andere wijze bestuurt en actieve burgers de ruimte geeft, vraagt om een gemeenteraad die naast het stellen van kaders voor en het controleren van burgemeester en wethouders meer investeert in het contact met die actieve burgers, met hen afstemt wat zij zelf kunnen en willen doen en waar de dienstbare overheid nog wel voor nodig is? Is dat niet een belangrijke taak van volksvertegenwoordigers, juist op gemeentelijk niveau?

Anders dan de VVD-fractie, die lijkt te denken dat we vandaag oordelen over vergroting van de gemeenteraden, maar dan elf jaar geleden, gaan wij ervan uit dat wij dit wetsvoorstel in het hier en nu moeten beoordelen. We

## De Boer

hebben het dus over een voorstel tot verkleining van de gemeenteraden. De GroenLinksfractie acht nut en noodzaak van verkleining van de gemeenteraden op geen enkele wijze aangetoond. En dat is op zich voldoende reden tegen deze wet te stemmen.

Maar het ontbreken van een reden de raden te verkleinen is niet alles. Wij zijn van oordeel dat het verkleinen van de gemeenteraden op dit moment een slecht idee is. De gemeenten krijgen de komende jaren nogal wat op hun bordje. Ik noemde al de andere rol van de overheid en de relatie met actievere burgers, wat de nodige aanpassingen en tijdsinvestering zal vragen van onze lokale volksvertegenwoordigers. Daarnaast zijn er natuurlijk de grote transities rond werk en zorg. Daar waar ontschotting op termijn wellicht tot efficiëntere sturing en controle kan leiden, zoals de initiatiefnemer ons voorhoudt, zal het vormgeven van het gemeentelijk beleid en de controle daarop zeker in de eerste jaren veel extra aandacht vergen. Ontschotting is meer dan het op één hoop gooien van het geld; het betekent ook het vormgeven van een geheel nieuw beleidskader, het besluiten over beoordelings- en toekenningscriteria en een complete reorganisatie van de uitvoering. Gemeenten zullen alle zeilen moeten bijzetten om de transities tot een goed einde te brengen. Dat de transities gepaard gaan met omvangrijke bezuinigingen helpt daar al niet bij. Wanneer we dan als rijksoverheid ook nog eens het signaal geven dat de gemeenten dat wel met minder gemeenteraadsleden en wethouders af moeten kunnen, zullen de gemeenten helemaal het idee krijgen dat ze de problemen over de schutting gooid krijgen, terwijl we ze aan de andere kant de middelen om deze problemen op te lossen afpakken.

Ik zeg niet dat mijn fractie onder geen enkele omstandigheid voorstander zou kunnen zijn van het verkleinen van gemeenteraden. Maar niet nu, en zeker niet zonder overtuigender antwoord op de vraag: waarom?

□

De heer **Koffeman** (PvdD):  
Voorzitter. Ik spreek vandaag mede namens de fractie van de OSF.

Ik wil de heer Heijnen complimenteren met zijn noeste arbeid tot wijziging van de wet. We weten allemaal dat het indienen van wetsvoorstellen veel vergt van drukbezette volksvertegenwoordigers. Verder complimenteer ik hem met het feit dat hij voor zijn voorstel steun heeft gekregen van een meerderheid van de Tweede Kamer. Onze fracties zijn echter kritisch over nut en noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel.

Volgens opiniepeilingen heeft nog maar 12% van de Nederlanders vertrouwen in de volksvertegenwoordiging, tegen 66% in de Koning, maar dat rechtvaardigt allerminst om de volksvertegenwoordiging in evenredige mate te verkleinen of meer beslissingsbevoegdheid te geven aan de Koning. Het terugdringen van het aantal volksvertegenwoordigers maakt niet alleen het werk zwaarder voor de resterende volksvertegenwoordigers, maar legt ook een oneigenlijke hogere kiesdrempel, waarmee de diversiteit van ons democratisch bestel en de afspiegeling in termen van evenredige vertegenwoordiging kwetsbaar wordt.

Juist in tijden waarin de kiezer de huidige politiek niet meer zegt te vertrouwen, is het belangrijk dat het nieuwe politieke stromingen eerder makkelijker dan moeilijker gemaakt wordt om toe te treden tot de volksvertegen-

woordiging op alle niveaus, waaronder ook de gemeenteraad. De controle van de overheid wordt in Nederland gedaan met relatief kleine aantallen volksvertegenwoordigers, die zich gesteld zien tegen een overmacht aan overheidsdienaren die ze moeten controleren. De macht moet worden gecontroleerd, en die macht weet zich verzekerd van de ondersteuning door grote aantallen ambtenaren. Die controle is van essentieel belang om het vertrouwen van de burger in de politiek terug te winnen.

Sinds oud-minister Remkes is er gepoogd het aantal raadsleden terug te brengen, maar dat wetsvoorstel heeft zelfs behandeling nooit gehaald. Dat er anders bezuinigingen op het lokale bestuur zouden moeten komen, is weinig voor de hand liggend. Zo groot zijn de beoogde bezuinigingen allerminst; eerder zou gedacht moeten worden aan bezuiniging van het ambtelijk apparaat dan aan bezuiniging op de controlerende instanties namens de burger. Graag zouden wij van de indiener vernemen, welk probleem hij vreest wanneer zijn wetsvoorstel in dit huis zou worden verworpen. Hoe beoordeelt de indiener het feit dat de VNG niet enthousiast is over zijn voorstel maar liever de lokale democratie versterkt zou zien? Vindt hij dat de lokale democratie sterk genoeg is of toch wel ernstig onder druk staat en kan hij zijn visie illustreren aan de hand van bijvoorbeeld de situatie in Rotterdam Feijenoord? Wat vindt hij ervan dat het kabinet de bezuiniging die met zijn voorstel te behalen zou zijn alvast maar heeft ingeboekt, vooruitlopend op de parlementaire behandeling van het voorstel? Welke voordelen voor de lokale democratie ziet hij? Wij vinden dat in onvoldoende mate terug in de toelichting op het wetsvoorstel tot nu toe. Vooralnog zien we in het voorstel vooral een uitholling van de toch al wankelende lokale democratie.

We horen graag van de regering en de indiener hoe zij daarnaar kijken!

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.