

Jurgens

bestuurlijke maatregel van onteigening niet een in verhouding te zware maatregel is, nu er een grondrecht mee wordt aangetast.

Tegenover de wezenlijke juridische twijfels op dit ene punt staat het feit, dat de beide fracties de doelstelling van het wetsvoorstel van harte ondersteunen. Een dilemma dat overigens in deze Kamer wel vaker voorkomt als er gestemd moet worden. Omdat in dit geval sprake is van een ultimum remedium, hetgeen betekent dat dit middel niet vaak hoeft te worden toegepast, zullen de beide fracties voor het wetsvoorstel stemmen, onder de uitdrukkelijke aantekening dat dit soort gebruik van onteigening zich niet verder zou moeten ontwikkelen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. De fracties van de SGP en de Christen-Unie beschouwen dit wetsvoorstel als een logisch vervolg op de Wet Victoria, waar zij in 1997 voor hebben gestemd. In dat licht beschouwd zouden zij hun stem ook gaarne aan dit wetsvoorstel hebben gegeven, ware het niet dat het voorstel tevens een uitbreiding van de Onteigeningswet bevat. Ofschoon zij erkennen dat de Grondwet en het eerste protocol bij het EVRM waarschijnlijk ruimte laten voor de voorgestelde onteigeningstitel, hebben zij meer principiële dan praktische bezwaren tegen de opgenomen onteigeningsmogelijkheid. De bestaande Onteigeningswet is niet toegesneden op de onteigening van private eigendomsrechten als het algemeen belang niet vordert dat de overheid deze rechten verwerft. Misbruik van eigendomsrecht is tot dusverre geen titel voor onteigening. Als men deze mogelijkheid wil introduceren, moet dat zeker niet plaatsvinden in het kader van een wetsvoorstel waarvan de primaire strekking zeker niet gericht is op eigendomsverwerving door de overheid maar op de bestrijding van overlast, veroorzaakt door zakelijk gebruik van particuliere panden.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie tegen dit voorstel van wet hebben gestemd en die van de overige fracties ervoor, zodat het is aangenomen.

Ik feliciteer de initiatiefnemers van harte met het feit dat hun voorstel van wet ook dit Hoge College van Staat is gepasseerd.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur) (27751).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom. Ik voeg daaraan toe een woord van welkom aan het adres van de heer Elzinga, wiens werk mede ten grondslag heeft gelegen aan het wetsvoorstel dat vandaag door ons wordt behandeld.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Dölle** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Er zij dualisme! Met deze verscholen verwijzing naar Genesis typeerde de heer Alders, commissaris van de Koningin in Groningen en lid van de staatscommissie-Elzinga, de start van het project dat vandaag in wetvorm voorligt. Er is snel gewerkt: tussen het eindrapport van de staatscommissie en de eventuele publicatie in het Staatsblad van de Wet dualisering gemeentebestuur ligt ruim twee jaar.

De ambitie ligt er evenmin om. De operatie dient wat kort door de bocht uitgedrukt, het vuur terug te brengen in het gemeentelijk bestuur en het lokale debat daarover. Politisering moet de ingezetenen uit hun dommel of apathie wekken. Hun belangstelling moet worden getrokken voor wat op het gemeentehuis gebeurt en als het enigszins kan, moet ook hun bereidheid worden gewekt, meer bij de politiek in hun gemeente betrokken te raken.

De gemeente wordt wel de kraamkamer van de democratie genoemd. Thorbecke meende dat daar "de opwekking van den publieken geest" behoorde plaats te vinden. Van Hogendorp sprak zelfs over de "grote springveer van elk bestuur". Deze uitspraken lijken voor de huidige tijd wat te boud, maar het feit blijft dat velen, waaronder de regering en zeker ook mijn fractie,

zich zorgen maken over de "Politikverdrossenheit" op lokaal niveau, maar bepaald niet alleen daar. Hierbij kan gelukkig worden aangetekend dat de kwaliteit van het gemeentelijk bestuur met glans de vergelijking met andere landen kan doorstaan. De ambtsvoorganger van deze minister wees daar terecht op, evenals de al geciteerde Groningse commissaris van de Koningin en de eveneens geciteerde Groningse voorzitter van de staatscommissie. Deze zorg verklaart echter de energie die op allerlei niveaus in het project is gestoken, een project dat op het eerste gezicht immers uit de blauwe lucht lijkt te vallen.

De Gemeentewet is een bij uitstek rustig bezit en een waar monument onder de talloze wetten. Zij kwam tot stand in 1851 en is na tachtig jaar in 1931 onder confessionele regie betrekkelijk fors verbouwd, zonder dat aan de fundamenteen gelegd door aannemer Thorbecke werd getornd. Ruim zestig jaar daarna, in 1994, trad de volgende algemene herziening in werking. En nu behandelen wij opnieuw een minstens zo ingrijpende herziening die deels haaks staat op de strekking van de vorige. Volgens de minister in Vrij Nederland is het zelfs de grootste herziening in 150 jaar.

De wet blijkt geboren uit een zeer verscherpt crisisbewustzijn met betrekking tot het lokale bestuur. Wij delen als christen-democraten de waarneming dat de overheid en dus ook de lokale overheid en de gemeenschap te ver van elkaar vervreemd lijken. Wij relativeren die vaststelling overigens in die zin dat naar onze principiële overtuiging een geheel monistische relatie overheid/samenleving, gelet op de specifieke grondslag en bestemming van de overheid, nooit ten volle kan worden verwerkelijkt. Wij menen verder dat het zoveel mogelijk overbruggen van de kloof deels de verantwoordelijkheid is van de samenleving, maar deels ook van de overheid. Dualisering van het gemeentebestuur kan daarvoor een middel zijn. Dit brengt ons bij de voorgestelde variant.

Zoals het in Den Haag is geregeld, zo behoort het ook meer toe te gaan in het gemeentehuis. Zo kan men de strekking van het voorstel wat huiselijk duiden. Het Haagse model wordt zeker niet gekopieerd. Er komt geen lokale mevrouw Van Nieuwenhoven of meneer Braks om de raad voor te zitten; er komt geen recht

Dölle

van ontbinding en de verordenende bevoegdheid wordt niet gedeeld, terwijl de bestuurlijke bevoegdheid voorshands in autonomie in hoofdzaak nog bij de raad blijft. Hier staat in alle vier gevallen de grondwet in de weg aan verdere analogie, maar afgezien daarvan penetreert het Haagse formeel-dualistische model in aanzienlijke mate het lokale bestuur.

Het grote doel, revitalisering van de lokale politieke en bestuurlijke cultuur, wordt vooral nagestreefd door te pogen de raad los te maken. Deze dient bevrijd te worden uit de kluisters waarin hij door een eminent deel van die raad, de wethouders, lijkt gegijzeld. Het gaat er volgens de regering om dat de raad zich franker en vrijer opstelt tegenover het college dat minstens op termijn weer net als de magistratuur voor 1848 de volle bestuurstaak op de schouders gelegd krijgt. De fractie van het CDA steunt met name de ontkoppeling van het wethoudersambt en het raadslidmaatschap die deze ontvoogding – die in het ene geval meer en in het andere geval minder voorkomt – dichterbij moet brengen. Onze fractie heeft bij meerdere gelegenheden aangegeven, de laatste keer bij de behandeling van wetsvoorstel 25444, hoe wezenlijk de positie van de raad in het bestaande Nederlandse stelsel is. Ik zet op dit punt vier kanttekeningen.

Ten eerste de tanende politieke belangstelling en participatie in politieke partijen; deze wortelt diep in de moderne westerse cultuur voorzover geïndiceerd door de opkomst bij de stembus. Ik las tijdens de vakantie in Zwitserland in de pers over de zorgen die men zich maakt in dit Alpenland, dat toch voor vele adepten van de directe democratie een soort Utopia moet zijn, over de belangstelling voor de publieke zaak. De verkiezing van de Londense burgemeester vermocht slechts 30% van het electoraat op de been te brengen. De Duitsers maken zich forse zorgen over de al genoemde Politikverdrossenheit, evenals de Europese gemeenschap die er een paper "Good governance" aan heeft gewaagd. De Amerikaanse apathie is algemeen bekend, maar ook in de nieuwe democratieën in het midden en oosten van Europa heerst op dit gebied malaise. Dit fenomeen vloeit dus niet voort uit het Nederlandse gemeenterecht als zodanig.

Ten tweede is de lokale politieke cultuur op het gebied van de voorbereiding van de zwaardere besluiten veranderd. Sommigen van ons hebben wellicht nog licht nostalgische, typische babyboomerinneringen aan tijden dat men nog tekeer ging in raadszalen. Begin jaren zeventig sloeg de politisering, en soms ook de polarisatie, fors toe, met name in de universiteitsteden. Ik herinner mij dat mijn eigen stad Groningen bijkans op zijn kop stond toen ingrijpende verkeersmaatregelen werden ingevoerd waarvoor eufemistisch gezegd hier en daar nog wat ontbrak aan het draagvlak. Zo gaat het er tegenwoordig niet meer aan toe. Er ligt een zware hypotheek op cruciale besluiten. Zowel de Algemene wet bestuursrecht met al zijn inspraak-instrumenten als gemeentelijke inspraakverordeningen zijn tot stand gebracht. Het overleg met talrijke groepen belanghebbenden en burgers, ondernemers, wijk-organisaties, vakbonden en schoolbesturen is vrijwel standaard. Open planprocedures rukten op evenals het interactieve bestuur; er is een wereld aan bovenlokale samenwerking ontstaan. Het fenomeen van de publiek-privaatrechtelijke samenwerking ontwikkelde zich en het raadgevend referendum werd in het leven geroepen. Kortom: "the seventies are over". Het is daarom in veel gevallen moeilijk voor de raad om zich ten opzichte van grote voorstellen frank en vrij op te stellen tegenover het college dat het voortraject heeft georganiseerd en verdisconteerd. Raden zullen bijna noodzakelijk proberen om er veel eerder bij te zijn, of die activiteit nu kaderstellend heet of niet.

Ten derde is het gemeentelijk bestuur vaak veel minder politiseerbaar dan het landbestuur. Rond het Binnenhof gaat het over euthanasie, fiscale druk, hoogte van uitkeringen, uitzending van militairen, ammoniak-uitstoot en dergelijke. De gemeente is veel minder brisant, zeker als het plan van de VVD om de OZB om te toveren tot een uitkering slaagt. Het CDA is overigens van opvatting – zie ook het verkiezingsprogramma – dat niet zozeer de omvang van de gemeentelijke taken als wel de politiseerbaarheid daarvan, en in zekere zin dus de autonomie, moet worden vergroot. Het was dan ook verheugend om te lezen dat de

regering deze opvatting deelt. Het is met name een radicaal opgevat gelijkheidsbeginsel dat op dit punt de hoogste hindernis opwerpt. Echte revitalisering van lokaal bestuur kan slechts komen van echte decentralisatie. Ook in dat geval zullen de politieke marges van lokaal bestuur altijd substantieel kleiner zijn dan in Den Haag waarover overigens ook de slagschaduw van Brussel valt. Dualisering vooronderstelt politiseerbaarheid en wordt minder zinvol als deze politiseerbaarheid verder wordt uitgevlakt. De afscheidsrede van prof. Derksen in het kader van de Thorbeckeleerstoel leek in menig opzicht op een grafrede van die autonomie. Hij stelde dat gemeenten feitelijk verworden in loketten die nationaal beleid op maat van de lokale omstandigheden snijden.

De vierde en laatste kanttekening ligt in de omstandigheid dat het formeel dualistisch model landelijk historisch is geworteld. De Kroon en de minister vertegenwoordigen Nederland in de wereld. Zij bezitten daarnaast vrijwel alle bestuursbevoegdheden en maken deel uit van de wetgevende macht. Zij worden niet benoemd door Kamers die zij overigens kunnen ontbinden en waarvan zij sinds 1938 geen deel uitmaken. De volksvertegenwoordiging heeft zich in een lange geschiedenis langzaam kunnen emanciperen en vooral via het ongeschreven recht de overhand kunnen verwerven, hoewel via het coalitiemonisme de regering behoorlijk van wanten blijft weten. Een dergelijke historisch gegroeide verhouding bestaat lokaal niet maar wordt minstens deels nu getransplanteerd naar een context met een heel andere historische achtergrond. Het college is geen regering en bezit ook niet die zware historische en constitutionele legitimatie, ook niet na dit wetsvoorstel.

Wij relativeren de betekenis van de dualiseringsoperatie zeker niet weg maar relativeren doen we haar wel.

Onze fractie is in de beide schriftelijke ronden nogal ingegaan op het advies van de Raad van State dat er niet om loog, maar desalniettemin door de regering resoluut terzijde werd gelegd. Wij beperken ons daarbij vooral tot het argument dat de beoogde overdracht van bestuursbevoegdheden vooraf had behoren te worden gegaan door grondwetsherziening, in het

Dölle

bijzonder met betrekking tot het hoofdschap van de raad. Het hoofdschap van de raad staat sinds 1848 in de Grondwet. Het praktisch belang van deze kwestie is eigenlijk op dit moment niet zo groot, nu nog niet bekend is welke bestuursbevoegdheden in de sfeer van het medebewind worden overgebracht en dit in de sfeer van het autonomie slechts een vijftal zijn waaronder die om overeenkomsten te sluiten het belangrijkste lijkt. Maar het is zonneklaar: het is de bedoeling om een integrale overdracht op termijn tot stand te brengen. De minister verstoopt zich wat dat betreft niet achter dit concrete wetsvoorstel. Wij hebben laten blijken bij de schriftelijke voorbereiding dat we nog niet overtuigd zijn van de vruchtbaarheid van deze wisseling van de wacht. Ik kom op de inhoudelijke argumenten zo terug maar beperkt me eerst in aansluiting op het advies van de Raad van State tot de constitutionaliteit van wat wordt voorgesteld.

Dat hoofdschap was tot nu toe in juridische zin vrij probleemloos. De zware besluiten, het algemene bestuur, bij de raad; het dagelijks bestuur bij het college. Wat dat dagelijks bestuur inhield was voor 1994 precies opgesomd in de Gemeentewet maar ook daarna ontstonden weinig problemen over de afbakening. In de loop van de 20ste eeuw werd verder het medebewind ook vergemeentelijkt. Het is dan ook verwonderlijk dat de regering die tot tweemaal toe poogde zelfs het onderscheid autonomie/medebewind uit Grondwet en Gemeentewet te schrappen en overigens alsmäär benadrukte dat er geen of nauwelijks rechtsgevolg aan dit onderscheid kon worden verbonden, nu een fors punt maakte van dit onderscheid hoewel zij in de nadere memorie van antwoord zeker nadrukkelijk retireert. De regering blijft drie typen bestuursbevoegdheden onderscheiden. Bestuur in medebewind dat binnenkort in een aparte wet zo integraal mogelijk wordt overgebracht naar het college. Dan zijn er bestuursbevoegdheden die berusten op de Gemeentewet. Daarvan worden de vijf benoemde verplaatst naar het college. Van de overige – zie de schriftelijke voorbereiding – wordt volgehouden dat deze zouden kunnen worden overgebracht, behalve die welke wezenlijk zijn voor de functie van de raad om het

gemeentelijk beleid materieel op hoofdlijnen te kunnen bepalen.

Dan is er een derde categorie die niet kan worden gewisseld zolang het hoofdschap van de raad nog in de Grondwet wordt vermeld: de autonome bestuursbevoegdheid. Deze categorie behoudt voor onze fractie ook na lezing van de memories nog iets raadselachtigs. Is hier soms wezenlijk dat de bevoegdheid niet in de Gemeentewet is benoemd? Dat kan toch niet het geval zijn. Waarom zou een niet benoemde bevoegdheid, bijvoorbeeld het aangaan van een stedenband, niet kunnen worden verlegd en een benoemde bevoegdheid om marktdagen in te stellen wel? Overigens gaat het bij deze zogeheten autonome bestuursbevoegdheid noodzakelijkerwijs te zelfder tijd niet altijd ook om het gebruikmaken van bevoegdheden uit de Gemeentewet; wat nogal complicerend werkt. Wanneer het springende punt echter is het vrije initiatief, dan duikt een andere moeilijkheid op. Indien een taak wordt toegevoegd aan de gemeentelijke huishouding zou de daarbij betrokken bestuursbevoegdheid aan de raad toekomen. Na deze toevoeging zou dan vervolgens het hoofdschap niet meer in de weg staan aan een verleggen van die bevoegdheid door de wetgever naar het college. Ook een merkwaardige zaak, dunkt ons.

Ik vat samen. In de praktijk van dit wetsvoorstel valt de overdracht nog bescheiden uit. Maar er wordt een niet-juridische begrippenkader geïntroduceerd aan de hand waarvan wordt bepaald welke bestuursbevoegdheden gelet op het hoofdschap van de raad wel en welke niet kunnen worden verhuist door de wetgever van raad naar college. Niet de aard van het bestuursbesluit bestuursbesluit – is het een zwaar of licht besluit – bepaalt, maar de vraag wat het effect is op de institutionele positie van de raad. Wij houden daar voorshands wat moeite mee.

Een volgend punt is ons inhoudelijke bezwaar tegen de overdracht van bestuursbevoegdheden. Meer inhoudelijk is deze fractie nog niet overtuigd van het nut van een toekomstige algehele oversteek van bestuursbevoegdheden. Het betreft dan met name de gewichtige en ingrijpende bestuursbesluiten die er voor ingezetenen of delen daarvan

echt toe doen, zeg maar de kern van wat tot nu toe algemeen bestuur werd genoemd. Op de negatieve kant van deze operatie staan belangrijke posten. Zo worden de besluiten voortaan besloten genomen, dus zonder inbreng van de "oppositie" en zonder de mogelijkheid om via amendering en/of moties het besluit te modificeren. De toezeggingen van de minister dat de besluitenlijstjes verplicht moeten worden gepubliceerd via de Aanpassingswet biedt hier enige verzachting, maar niet voldoende. In een aantal gevallen zullen ook de raadscommissies niet betrokken zijn bij de besluitvorming. De stukken op grond waarvan het besluit door het college wordt genomen, zijn deels ook pas later openbaar. Kortom, er gaat nogal wat teloor wat zat in de raadsprocedure en niet zit in de collegeprocedure.

Daar staat tegenover dat de raad nu onbevanger en vrijblijvender tegenover het besluit kan staan. Raad en college zitten veel minder op elkanders schoot, zo suggereert de regering. Maar is het reëel te verwachten dat de raad zo lang achterover leunt? Nee, denk ik. Het amendement-Pitstra waarbij ingrijpende overeenkomsten waartoe het college besluit eerst moeten worden meegedeeld aan de raad, toont al aan dat raden – al dan niet gestimuleerd door onrust bij ingezetenen en in de lokale media – niet op hun "dualistische" beurt zullen wachten. In de beantwoording van vragen onzerzijds toont ook de regering er begrip voor dat met name raadscommissies die eigenlijk alleen raadsbesluiten zouden moeten voorbereiden, zich ook – dat heet nu "kaderstellend" – op het vinkentouw zullen begeven, zeker indien er een assertieve griffier is die ondersteunt en stimuleert.

Het verlies van deze transportoperatie is dus duidelijk. De winst is veel ongewisser en daarmee is dit het enige wezenlijke onderdeel van de dualiseringsoperatie waar onze fractie vooralsnog bezwaren houdt. Het debat zal ongetwijfeld worden voortgezet bij de wet die medebewindstaken overdraagt en bij eventuele discussies over grondwetsherziening in verband met het hoofdschap van de raad.

Voorzitter. In dit verband nog iets waarover wij bij de schriftelijke voorbereiding nog niet hebben gesproken: de kaderstellende taak

Dölle

van de eindverantwoordelijke gemeenteraad. Wat stelt deze taak voor? In theorie kan men via gedetailleerde begrotingsposten en verordeningen sturen maar in de praktijk zal het zeker bij de afzonderlijke grote beslissingen aankomen op nota's, notities en moties. Deze bezitten geen formeel-juridische status en kunnen de bevoegdheidsuitoefening niet usurperen of dwingend clausuleren, zo begrijpen wij de opstelling van de regering. De beleidsregels uit artikel 148 Gemeentewet worden bovendien geschrapt. Het komt dus puur aan op de vertrouwensregel maar deze werkt lokaal toch iets anders dan hier in Den Haag. Wanneer bijvoorbeeld het college besluit om een motie niet of niet geheel uit te voeren, is dat per definitie een expliciet en bewust genomen collegebesluit nu individuele wethouders geen eigen bevoegdheden bezitten. Wil de raad dus in dit type kwesties – het college weigert een motie uit te voeren – de vertrouwensregel activeren, dan staat hij tegenover het gehele college, zulks gelet op collegialiteitsbeginsel. Dan rest slechts het heensturen van het hele college en het bevorderen van het ontslag van de burgemeester. Tussentijdse verkiezingen zijn niet mogelijk. Welke raad zal dat zware geslacht in stelling durven brengen? Hoe vrij staat de raad dan werkelijk tegenover het college?

Bij een ander onderdeel, de wethouder van buiten de raad, bezat onze fractie bedenkingen, maar wij hebben er voldoende vertrouwen in dat raden die tenslotte de wethouders blijven benoemen, hier waakzaam zullen zijn. Eveneens vertrouwen wij erop dat zij oog zullen hebben voor de gevaren van technocratisering van het wethoudersambt evenals parachutering van kandidaten vanuit partijcentrales of verknoping van de ambtelijke en bestuurlijke elites nu topambtenaren direct wethouder kunnen worden. We zullen de evaluatie dan ook gespannen volgen.

De ont koppeling vormt het hart van de voorstellen en dat steunen wij. Het viel ons overigens op dat de minister deze ont koppeling in potentie van constitutionele orde acht blijkens de adviesaanvraag van 8 februari aan de Raad voor het openbaar bestuur. Is dit geen opvallende stap nu de koppeling in het verleden niet in de Grondwet

stond maar de minister – zie bijvoorbeeld het verhandelde rondom de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester – dit type organisatie-rechtelijke bepalingen als hinderlijk beoordeelt voor het maatschappelijk debat? Wordt zo de deur niet afgesloten voor terugkeer van de koppeling indien die na verloop van tijd toch weer zou worden gewenst?

Naast de ont koppeling, de wethouder buiten de raad, het transport van bestuursbevoegdheden, wordt een voorstel gedaan voor versterking van de gemeenteraad. De CDA-fractie kan zich daarin vinden maar heeft wel enkele opmerkingen en vragen. De verschaffing bij wet van het recht van amendement, het recht van initiatief en het recht van interpellatie lijkt een onbedoelde schijnmanoeuvre. De raad bezit die rechten – het recht van initiatief bestaat hier overigens niet – reeds uit Grondwet en wet. Zoals de regering later ook heeft beaamd, is het eerder de bedoeling de positie van het individuele, vaak oppositionele, raadslid wat te versterken. Dat is een goede zaak ook voor christendemocraten.

Tevens wordt het recht van enquête ingevoerd hoewel dat terecht een vage afschaduw is van het parlementaire onderzoeksrecht. Hier liggen kansen voor de raad zich van lokaal lam tot lokale leeuw te ontwikkelen. Het object van de enquête is het collegebeleid; de "slachtoffers" zijn (ex-)wethouders en burgemeester, raadsleden en (ex-)ambtenaren. Het is qua inslag typisch een politieke enquête zoals die zich op landelijk niveau pas laat in de 20ste eeuw, vaak wat onverwacht, voordeed. Het onderzoek in de gemeente zal van meet af aan tot inzet hebben politieke verantwoordelijkheden vast te stellen. Wij zijn in de schriftelijke voorbereiding zeer ruim ingegaan op de perspectieven en mogelijkheden van de lokale enquête en hebben op vele vragen een adequaat antwoord gekregen. Wij hopen wel dat dit politiek brisante instrument niet te lichtvaardig wordt ingezet en dat college en burgemeester op grond van artikel 169 en artikel 180 van de Gemeentewet op normale wijze verantwoording blijven afleggen: zonder onderdestelling; zonder dat ambtenaren daarbij – al dan niet onder ede – worden betrokken en

zonder dat raadsleden elkaar onder ede stellen en gedwongen vertrouwelijkheden worden opgeheven. Is de minister van mening dat een eventuele invoering van de minderheidsenquête op landelijk niveau – een niet onwaarschijnlijke ontwikkeling gelet op partijprogramma's – automatisch vertaald moet worden naar lokaal niveau waarbij dan feitelijk aan de al dan niet oppositionele raads minderheid dit wapen wordt verschaft? Het CDA vertrouwt er ook hier vooralsnog op dat gemeenteraden verantwoord omgaan met de enquêtemogelijkheid van dit wetsvoorstel. Hoe ligt de relatie tussen een enquête op lokaal niveau en een parlementaire enquête? Die situatie is bepaald niet denkbeeldig als wij kijken naar een aantal aandachttrekkende incidenten uit het verleden.

Bij een enquête is inzage in rijksstukken verboden indien het belang van de staat in het geding is. Belang van de staat is, zo zegt de regering, veel meer dan staatsveiligheid. Hiertoe behoort bijvoorbeeld ook privacy. De regering meent echter wel dat provinciale bescheiden onverkort kunnen worden ingezien omdat daar de staatsveiligheid niet in het geding is. Dat is inderdaad juist maar wel de privacy, bedrijfsgeheimen, enz. Dat wringt dus enigszins. Kan de regering daarop ingaan? En wat moet worden verstaan onder het belang van de Europese Unie zoals dat door de minister in het voorstel wordt bewaakt?

De vertrouwelijkheid van het collegeberaad en het fractieberaad bestaat niet voor de enquêtecommissie. De regering heeft dat tot tweemaal toe duidelijk vastgesteld. Wij nemen aan dat zulks wellicht ook geldt voor het optreden van dagelijks bestuurders in driehoeksoverleg, algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen, directies van vliegvelden, schoolbesturen, enz. Dat is nogal wat, want dan is de vertrouwelijkheid van het beraad in de ministerraad heel wat beter beschermd voor de nationale enquêtecommissies. De CDA-fractie staat met name niet te juichen bij het fenomeen dat volksvertegenwoordigers, raadsleden dus, door collegae gedwongen kunnen worden onder ede kond te doen van vertrouwelijk overleg: in de fractie, met wethouders en met het partijbestuur. Het is

Dölle

die specifieke in het dualistische stelsel nog prominenter geproclameerde status van volksvertegenwoordiging die maakt dat het raadslid in dezen niet geheel kan worden gelijk gesteld aan bestuurders. Ook hierin vernemen wij graag het inzicht van de regering.

Hiermee samen hangt een element dat wij in de schriftelijke voorbereiding hebben aangevoerd, te weten de gedragscode voor raadsleden. Natuurlijk is er niets tegen wettelijke verplichtingen voor raadsleden – er staan er genoeg in de Gemeentewet en daarbuiten – om nevenfuncties te publiceren, wellicht in de toekomst ook neveninkomsten of andere meer biografische gegevens. Het is echter fundamenteel wat anders wanneer in normen wordt voorgeschreven door de raadsmeerderheid, dus buiten de wettelijke verplichtingen om, hoe individuele volksvertegenwoordigers handelend binnen de grenzen van de wet zich moeten verhouden tot en verstaan met de achterban, partij, ingezetenen en hun organisaties. Ook hier vragen wij aandacht voor de specifieke status van de volksvertegenwoordiger.

De nu verplicht voorgeschreven raadsgriffie vormt een ander middel om de positie van de raad geduchter te maken. Het is de vraag of het wijs was dit versterkend middel uniform van Schiermonnikoog tot Amsterdam voor te schrijven. De griffie is, om een populair cliché te gebruiken, een kans en een risico tegelijk. De discussie rond dualisering concentreert zich in een aanzienlijk aantal gemeenten vooral ook rond de griffie: wie wordt griffier, hoeveel griffiepersoneel krijgt deze mee, hoe wordt de verhouding tot de gemeentesecretaris en het reguliere apparaat, wie komt er in het presidium, hoe is de relatie tot de burgemeester en misschien nog weinig onderkend die tot de raadsleden die de burgemeester vervangen als hij de raad niet voorziet? Die aandacht is begrijpelijk, want in die griffie krijgt de dualisering een gezicht. Hier brult de raad of, om het wat specifiek te zeggen, manifesteert zich de al dan niet herwonnen levenskracht van dit instituut. Kaderbesluiten kunnen er worden voorbereid, enquêtes worden er ondersteund, de representatie van de raad wordt er georganiseerd, het commissiewezen vindt er zijn steun, individuele raadsleden vinden er hun ondersteu-

ning, de gemeentesecretaris vindt er zijn tegenvoeter, enz.

Zoals gezegd zijn de risico's ook groot. De regering laat haar zorg hier en daar in de schriftelijke voorbereiding ook doorschemeren. De kwalen die op de loer liggen zijn die van parallelle ambtelijke circuits en rivaliteit en van kunstmatige polarisatie als voeding voor de uitbouw van het rijk van de griffier. De evaluatie zal, zo hoopt de CDA-fractie, inzichtelijk maken wat uiteindelijk de verlies- en winst-rekening van dit nieuwe instituut van de verplichte griffier laat zien. Wij menen overigens dat, nu wij als wetgever eventueel de gemeenten dicteren een griffie in te stellen, wij gehouden lijken om de financiële gevolgen voorzover onontkoombaar tot op redelijke hoogte te compenseren. Wij overwegen in tweede termijn een motie hierover in te dienen, gehoord het antwoord van de minister.

Er is nog een vijfde pijler die de dualisering schraagt naast het transport van bestuursbevoegdheden, de ontkoppeling wethouder/raad, de wethouder van buiten de raad en de versterking van de controlerende, verordenende en budgettaire positie van de raad. Dat is de nadere profilering van het burgemeestersambt. Tijdens de behandeling van dit voorstel in de Tweede Kamer is die ambitie wat verflauwd, maar de uitkomst daarvan steunt onze fractie: de burgemeester als boegbeeld en niet als ornament, met een eigen takenpakket dat vooral ligt op het terrein van de openbare orde, lid en voorzitter van het college en voorzitter van de raad, een bijzondere verantwoordelijkheid voor de helderheid van bestuur, geen political boss, maar een factor van belang in het lokale bestuur. Wij blijven die specifiek Nederlandse invulling van het burgemeestersambt voorshands onderschrijven. De fractie is ook blij dat de minister heeft toegezegd in de aanpassingswet de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de burgemeester door aanpassing van artikel 160, eerste lid, onder e, buiten twijfel te stellen.

Is het schrappen van artikel 188 Gemeentewet niet te riskant? Ik verwijs naar wat de heer Witteveen hierover zal opmerken. Een andere kwestie is die van de verenigbaarheid van dit voorstel met artikel 128 Grondwet. Volgens de heer Koning

in het Nederlands Juristenblad is hier strijd. Die beantwoording van vragen onzerzijds is niet geheel overtuigend. Koning betoogde dat commissies niet vallen onder de organen, bedoeld in 125 Grondwet. Dus kunnen aan zo een ander orgaan autonome bevoegdheden slechts worden overgedragen ex artikel 128 Grondwet, en dan wel door de raad. Dus is het volgens hem niet mogelijk dat een college zijn autonome bevoegdheden overdraagt aan een commissie. Wij horen graag de reactie van de minister op dit punt.

Wij wachten met belangstelling de reactie van de regering af.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Voor GroenLinks neemt de gemeente een cruciale rol in in onze democratische rechtsstaat. In een aantal opzichten is de gemeente de bakermat van de democratie. In velerlei vormen is de gemeente het gezicht en de ambitie van de overheid naar de bevolking toe. Politiek en bestuur functioneren op een herkenbare schaal. Als er iets fout dreigt te gaan, dringt het geluid van de straat al snel door in de raad. Gemeenten vervullen vaak ook een voortrekkersrol. Ik noem het minimabeleid, de autovrije zondag, referenda en duurzaam bouwen, voorbeelden die uiteindelijk vaak tot landelijke wetgeving leiden. Gemeenten en hun besturen weerspiegelen van Urk tot Amsterdam ook de pluriformiteit van onze samenleving.

Toch is er blijkbaar veel mis met gemeenten, althans met de wijze, waarop zij politiek bestuurd worden. De dalende opkomstcijfers bij verkiezingen, de veranderende positie van politieke partijen, de vermeende detailzucht van gemeenteraadsleden, de grote macht van het college, het is deze ongelijksoortige mix van factoren die de staatscommissie "Dualisme en lokale democratie" – de commissie-Elzinga – aan het werk heeft gezet. Deze commissie analyseerde als hoofdprobleem voor het lokaal bestuur de positie van politieke partijen, die onder druk staat: dalende ledenaantallen en problemen met rekrutering van volksvertegenwoordigers. Terecht werd er in het advies op gewezen dat de verzwakking van de positie van partijen wordt veroorzaakt door een

Platvoet

complex van factoren, en dat "die maar zeer ten dele vatbaar zijn voor beïnvloeding, laat staan voor sturing van overheidswege".

Waarom dit hoofdprobleem zou moeten leiden tot een ingrijpende wijziging van het gemeentelijke politieke systeem is ons nog steeds niet echt duidelijk. Politieke partijen functioneren op alle parlementaire niveaus, en de verzwakking van hun positie zal overal merkbaar moeten zijn. Het is de vraag, of via verandering van lokaal staatsrecht de positie van partijen wordt versterkt. Het is trouwens de vraag, of de verzwakking van de positie van politieke partijen werkelijk het hoofdprobleem is. Immers, niet iedere partij heeft te kampen met teruglopende ledenaantallen en niet iedere partij is zoekende naar een nieuwe identiteit, nadat de ideologische veren zijn afgeschud. Maar onmiskenbaar is dat door een aantal maatschappelijke ontwikkelingen de ouderwetse massapartij aan erosie onderhevig is. Ontwikkelingen als individualisering, ontideologisering en ook het eroderen van de klassieke klassentegenstellingen zijn daarvan markante voorbeelden.

De rol van de overheid, waarvoor politieke partijen voertuigen van democratische legitimatie zijn, is sterk veranderd. De wervelstorm van de liberale marktwerking heeft de overheid afgeslankt, teruggedrongen en machtelozer gemaakt. Dat zijn bewuste politieke keuzen geweest. Het is geen wonder dat dit zijn weerslag heeft op de actieradius en de betekenis van politieke partijen, vooral van die partijen die regeringsverantwoordelijkheid plegen te dragen. Het kabinet heeft in zijn beantwoording enige afstand genomen van de probleemanalyse van de staatscommissie en gesteld dat dualisering geen direct positief effect op de positie van politieke partijen zal hebben. Maar wel houdt het kabinet vast aan de stelling dat dualisering voorwaarden schept voor een beter functioneren van de partijen op lokaal niveau, terwijl de gemeentepolitiek als geheel aan herkenbaarheid zal winnen. De vraag is echter of de kern van deze dualiseringswet – die is voor ons het overdragen van bestuursbevoegdheden van de raad op het college – daaraan bijdraagt. Het betreft hier volgens ons toch vooral wishful thinking. Ik geef onmiddellijk toe dat dit hard nodig is, gezien de

NIPO-enquête waaruit blijkt dat bij bijna 99% van de ondervraagden het muntje verkeerd valt als naar de betekenis van dualisme wordt geïnformeerd.

Het invoeren van een dualistisch model als oplossing voor veel van de veronderstelde kwalen van de gemeentepolitiek kan gemakkelijk worden gepareerd met verwijzing naar de duale landelijke verhoudingen. Ik noem het Torentjesoverleg, de coalitiedwang en de paarse vaalheid die sinds een jaar of acht de toon bepaalt. Dualisme en monisme zijn geen reële tegenpolen. De landelijke duale verhoudingen hebben monistische trekken en het gemeentelijke monisme heeft duale ingrediënten. Wij zijn het dan ook geheel eens met de conclusies van de Raad van State dat het huidige wettelijke stelsel niet alleen monistische trekken vertoont, maar ook dualistische, en dat het zowel ruimte biedt voor een tamelijk monistische bestuurspraktijk als voor een vrij vergaande dualistische wijze van opereren. Belangrijk is vooral dat er een niet wettelijk af te dwingen cultuuromslag moet plaatsvinden om de landelijke en de gemeentelijke politiek te revitaliseren. Dat vereist voor alles dappere, mondige en eigenzinnige raads- en Kamerleden die de oren niet naar het college of de regering laten hangen. Dat heeft niet zoveel te maken met dualisme of monisme.

De stelling die impliciet achter dit verhaal zit, is dat raadsleden met minder tijd toekunnen en meer op hoofdlijnen zullen besturen. Deze stelling is echter strijdig met het pleidooi voor een sterke en zelfbewuste raad. De invulling van de aangereikte instrumenten, zoals de parlementaire enquête en de facilitering van eigen initiatieven, kosten tijd. Hogere vergoedingen voor raadsleden horen daarbij.

In het advies van de Raad van State wordt gesteld dat met de Wet dualisering gemeentebestuur een uitholling van de Grondwet dreigt. In de Grondwet wordt namelijk gesteld dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat; het zogenaamde hoofdschap van de raad. De overdracht van bestuursbevoegdheden van de direct gekozen raad op het college van burgemeester en wethouders zou debet zijn aan die uitholling. De democratische legitimatie komt ook in gevaar omdat de collegeleden, na aanname van het

wetsvoorstel, niet rechtstreeks worden gekozen. Met de ontvlechting van de raad en wethouders en de overdracht van de bestuursbevoegdheden worden enkele grondwetsartikelen in de kern geraakt. De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de gemeentelijke huishouding aan het gemeentebestuur wordt namelijk overgedragen. Van het gemeentebestuur maken raad en college deel uit. De raad staat aan het hoofd en de leden ervan worden rechtstreeks gekozen. Met het losmaken van de wethouders uit de raad maken burgemeester en wethouders geen deel meer uit van het monistische rechtstreeks gekozen gemeentebestuur, zoals in de Grondwet naar ons inzicht toch wordt verondersteld. Natuurlijk, ook de burgemeester is niet rechtstreeks gekozen, maar de aanstellingswijze van deze functionaris is nog steeds elders in de Grondwet geregeld. Ik nodig de minister uit om nog eens zijn licht over dit spanningsveld te laten schijnen.

De Raad van State stelt dat door de overdracht van alle bestuursbevoegdheden van de raad op het college het grondwettelijke begrip dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat, dreigt te worden uitgehold en dat dit niet kan zonder een voorafgaande wijziging van de Grondwet. In zijn reactie stelt de minister dat de Raad van State het wetsvoorstel niet ongrondwettelijk noemt en dat het hoofdschap van de raad dient te worden afgemeten aan de mogelijkheden die de raad, gelet op zijn institutionele positie, materieel heeft om de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid te bepalen. Bepaling van hoofdlijnen is echter wezenlijk iets anders dan het uitoefenen van zelfstandige bestuursbevoegdheden. Ziet de minister deze spanning met de Grondwet niet? Ik denk overigens dat de minister ook wel nattigheid voelt, gezien het kabinetsbesluit van 8 februari jongstleden. Het kabinet vroeg toen Raad voor het openbaar bestuur advies over de wijziging van de Grondwet in verband met dualisering van het gemeentebestuur. Had dit advies niet beter voor dit wetstraject aangevraagd kunnen worden?

Voorzitter. Ik kom nu bij enkele opmerkingen over de overdracht van bestuursbevoegdheden. Het is voor GroenLinks nog steeds een raadsel hoe de positie van de raad versterkt

Platvoet

kan worden door haar bestuursbevoegdheden af te nemen. Het zal ook niet bijdragen aan de gewenste transparantie van de gemeentelijke politiek. Het aardige van de huidige gang van zaken is namelijk dat gemeenteraads- en commissievergaderingen in volle openbaarheid plaatsvinden. Hierbij is zeker als het gaat om commissievergaderingen, inspraak van de bevolking mogelijk. Discussies worden in de openbaarheid gevoerd en besluiten in de openbaarheid genomen. Eenieder die thuis is in de lokale politiek, kent het feest van de democratie dat plaatsvindt als er een omstreden besluit genomen moet worden. Bewoners bestoken gemeenteraadsleden; bij commissie- en raadsvergaderingen zijn er volle tribunes, spandoeken, handtekeningenlijsten en kindertekeningen; er is een eenheid van plaats en tijd als het gaat om de discussie en besluitvorming en dat alles in de volstrekte openbaarheid, waarin gemeenteraadsleden metterdaad en onmiddellijk via hun inbreng en standpuntbepaling verantwoording afleggen. Hoe schril steekt hierbij de nieuwe situatie af, waarin het college van B en W in een besloten vergadering op grond van geheime stukken besluiten neemt waar later verantwoording over moet worden afgelegd aan de gemeenteraad. Het besluit is dan al genomen, van transparantie is geen sprake en de discussie over de verantwoording speelt zich af tussen raad en college, waarbij de bevolking de backbencher is.

Ook de rol van de niet in het college vertegenwoordigde partijen wordt een principieel andere. Zij kunnen niet meer deelnemen aan de feitelijke besluitvorming van dan overgedragen bestuursbevoegdheden.

Op verschillende momenten en plekken is kritiek op de overdracht van bestuursbevoegdheden van de raad naar het college gepareerd met een verwijzing naar het vertrouwensprincipe. Als de raad het beleid van een wethouder of het college niet steunt, kan het vertrouwen worden opgezegd. Maar is die verwijzing terecht? Bij het uitoefenen van bestuursbevoegdheden door de raad gebeurt dat in alle openbaarheid en kan een wethouder zonder al te veel gezichtsverlies een afwijkende mening van de raad volgen. De raad is immers bevoegd en het hoogste orgaan. In de nieuwe situatie

ontstaat er echter onmiddellijk een prestigestrijd tussen raad en college, als de raad van mening is dat het college een bevoegdheid niet goed heeft gebruikt. Het debat wordt vanuit gesloten stellingen gevoerd, waarbij het gezichtsverlies van het college een dominante rol speelt en het opzeggen van vertrouwen slechts sporadisch zal worden gehanteerd. Bovendien ontbreekt bij de eventuele val van een college de mogelijkheid om nieuwe verkiezingen uit te schrijven, zodat het perspectief van het opzeggen van vertrouwen uiterst beperkt is. Is de minister met ons van mening dat het vertrouwensprincipe niet echt het gat kan vullen dat het overhevelen van bestuursbevoegdheden slaat in het repertoire van de gemeenteraad?

GroenLinks heeft er in de schriftelijke voorbereiding tot twee keer toe voor gepleit om met het overhevelen van bestuursbevoegdheden naar het college ook wettelijke voorzieningen te treffen, die ertoe moeten bijdragen dat het college transparanter opereert, zoals de verplichting van openbare B en W-vergaderingen of het recht van raadsleden om B en W-vergaderingen bij te wonen, openbaarheid van B en W-stukken en op zijn minst – hebben wij er in de schriftelijke voorbereiding aan toegevoegd – openbare besluitenlijsten. Op dit laatste punt is de minister na aandringen in tweede ronde bereid om in de komende aanpassingswet de plicht tot openbaarmaking van het B en W-besluit op de lijst verplicht te stellen. Wij vinden dat prachtig, minister. Wij zijn u daar bijzonder erkentelijk voor. Wij incasseren dat graag. Ik moet er echter helaas onmiddellijk achteraan zeggen dat het wel wat minimaal is, wanneer je op een rijtje hebt gezet wat je kunt doen om die transparantie te bereiken. Waarom niet de openbaarheid van B en W-stukken of B en W-vergaderingen verplicht stellen voor in ieder geval raadsleden? U bent daar niet erg op ingegaan.

De overheveling van bevoegdheden die thans wordt geregeld in de wet die voorligt, is door een amendement in de Tweede Kamer voor de deelname in de zogenaamde PPS-constructies onderworpen aan een procedure, waarbij eerst het gevoelen van de raad moet worden gepolst. De raad behoudt altijd het recht om ook bij allerlei andere overgedragen bestuurs-

bevoegdheden vooraf kaders te stellen. Een zelfbewuste raad zal die kant natuurlijk ook op moeten gaan. Wij vinden dat de twee wetstrajecten voor de overdracht van de bevoegdheden voor het medebewind en de autonome bevoegdheden waarvoor een Grondwetswijziging nodig is, pas in gang moeten worden gezet als de evaluatie van deze wet, waar artikel 10a in voorziet, is afgerond. Wij vinden deze overdracht van bevoegdheden zo'n cruciale wijziging, niet alleen van het gemeenterecht, maar ook van de machtsverhouding tussen raad en college, dat er niet met volle kracht moet worden doorgewerkt aan die twee trajecten. Het lijkt ons verstandig om eerst de evaluatie van deze wet af te wachten.

Ik heb mij laten overtuigen door de argumenten om wethouders niet langer lid van de gemeenteraad te laten zijn, de ontvlechting. Ik was er in het begin faliekant tegen, maar soepel als ik ben, ben ik door de knieën gegaan. Van wethouders kan moeilijk worden gevergd dat zij zichzelf controleren. Met deze ontvlechting wordt dat in ieder geval uitgesloten, maar je moet kritisch blijven. De vraag is gewettigd of dit niet voor een deel een schijnmanoeuvre is. Als wethouders niet langer lid zijn van de gemeenteraad, zullen zij toch fractievergaderingen van partijgenoten bezoeken en deelnemen aan discussies over de standpuntbepaling. Wethouders blijven immers politieke bestuurders en onderlinge politieke afstemming is gewenst voor hun positie als wethouder en als partijgenoot in een fractie. Daarmee vertel ik de minister niets nieuws.

De minister stelt in de memorie van antwoord dat zijn stellige verwachting is dat de ontvlechting ertoe leidt dat de raad onafhankelijker is ten opzichte van het college. Waar deze stellige verwachting op is gebaseerd, blijft onduidelijk. Zij kan in ieder geval niet worden ontleend aan voorbeelden op landelijk niveau. Alom is de verwachting dat de mogelijkheid om wethouders van buiten aan te trekken, nauwelijks wordt benut. Nu al valt te constateren dat de kandidaat-wethouders op de lijst staan voor de raadsverkiezingen van volgende week. Het is moeilijk uit te leggen waarom de herkenbaarheid van en de betrokkenheid bij de lokale politiek worden

Platvoet

vergroot, als er wethouders worden gekozen die niet op die lijst stonden.

Het is leerzaam om een passage uit de memorie van toelichting te citeren bij artikel 35 van de huidige Gemeentewet: De bepaling dat de raad uit zijn midden wethouders benoemt, waarborgt dat het belangrijke aandeel in het bestuur van de gemeente dat bij het college van B en W berust, wordt verricht door personen die blijkens hun verkiezing tot raadslid het vertrouwen van de ingezetenen genieten.

Wij vinden het jammer dat de plicht om op de lijst te staan, niet tot dit wetsvoorstel is doorgedrongen. Opmerkelijk is dat een meerderheid van 60% van de burgemeesters, zo bleek uit een onlangs in Binnenlands Bestuur gepubliceerde enquête, ook van mening is dat het college binding met de samenleving verliest, als de wethouders van buiten komen. Dat vond ik aardig. Ik neem aan dat die 60% van de burgemeesters van mening zijn dat burgemeesters ook door en vanuit de raad moeten worden gekozen, want dat is de enige consistente redenering.

Over de ontvlechting is in de wet opgenomen dat, indien een wethouder na een jaar nog steeds geen ingezetene is, hij alsnog naar de desbetreffende gemeente moet verhuizen. Ik heb hierover vragen gesteld bij de schriftelijke voorbereiding, omdat de formulering in de Gemeentewet niet echt dwingend was. Wat gebeurt er als een wethouder na een jaar nog steeds niet in de gemeente woont? Verliest hij dan van rechtswege zijn functie? Dat bleek niet goed geregeld te zijn. In de tweede ronde heb ik hierover doorgepraat en nu blijkt men bereid te zijn in een aanpassingswet op te nemen dat een wethouder ontslag moet nemen, als hij langer dan een jaar buiten de gemeente woont. Als de wethouder dat nalaat, zal de raad hem ontslag moeten verlenen. Dit wordt dus een wettelijke verplichting van de raad? Daar kun je natuurlijk ook weer over doorfilosoferen. Wat gebeurt er vervolgens als de raad dat zou nalaten? Dat zijn mijn vragen over dit toch niet kleine detail.

De heer **Luijten** (VVD): Ik wil een vraag stellen over de wethouders die niet uit de raad afkomstig zijn. Ik weet dat de heer Platvoet op dit moment eerste kandidaat-wethouder voor GroenLinks in Amsterdam is.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik heb geprobeerd om dat geheim te houden. Dat is dus niet gelukt.

De heer **Luijten** (VVD): Ik denk overigens niet dat wij snel afscheid van hem moeten nemen als lid van de Eerste Kamer, maar dat doet er nu even niet toe. Hij staat ergens onderaan op een lijst. Wat is nu het verschil tussen de heer Platvoet die op de lijst ergens tussen plaats 20 en 30 staat, en de heer Platvoet die door GroenLinks in Amsterdam straks wordt uitgenodigd om op die wethouderszetel plaats te nemen? Hij moet daar vervolgens wel de steun van een meerderheid van de gemeenteraad voor krijgen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De heer Platvoet blijft natuurlijk dezelfde, dat moge duidelijk zijn. Ik vind het heel goed dat wordt gezegd wie de wethouderskandidaten zijn. Dat wordt door GroenLinks in Amsterdam ook zo naar buiten gebracht. De wethouderskandidaten voor GroenLinks staan ook allemaal op de lijst. De een staat wat hoger, terwijl de ander op nr. 24 staat. Er is sprake van een volstrekte duidelijkheid naar de kiezer toe. De kiezer weet wie de kandidaten voor GroenLinks zijn als GroenLinks in het college komt.

De heer **Luijten** (VVD): Materieel is er toch geen duidelijkheid? Zij kunnen hooguit op u stemmen. Maar als u niet op de lijst staat, kunnen zij ook niet op u stemmen. Er kan toch gewoon bekend worden gemaakt dat de heer Platvoet de kandidaat voor GroenLinks is als GroenLinks gaat meedoen in het college. Vervolgens stemt iemand wel of niet op GroenLinks. Het maakt dan toch geen verschil of de heer Platvoet wel of niet op die lijst staat?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het maakt in materieel opzicht geen verschil uit, maar in politiek opzicht wel. Daar gaat het in dit geval om.

Voorzitter. Ik kom te spreken over de positie van de gemeenteraad. Positief aan de Wet dualisering gemeentebestuur is dat op een aantal punten de positie van de gemeenteraad wordt versterkt. Overigens zijn in veel gemeenten deze voorstellen al in de praktijk gebracht, zoals het vragenrecht, het recht van interpellatie, het recht van enquête en het recht op ambtelijke

ondersteuning. Ik noem ook de financiële controle-instrumenten die nu kunnen worden ingezet, zoals een lokale rekenkamer. Ik vind het overigens erg jammer dat de Tweede Kamer bij amendement de instelling van een dergelijke rekenkamer niet verplicht heeft gesteld. Wij vinden het een goede zaak dat deze bevoegdheden en deze versterking van de positie van de raad wettelijk vastgesteld zullen worden, zodat het niet meer – zoals nu het geval is – van de luimen van een gemeenteraad afhangt of dergelijke mogelijkheden in het reglement van orde terechtkomen.

Ik heb nog wel een enkele vraag. Mondelinge vragen en interpellaties kunnen beide gaan over niet-geagendeerde onderwerpen. Wat is dan het verschil daartussen? Het antwoord daarop in de schriftelijke voorbereiding is niet bevredigend. Het lijkt mij dat zowel mondelinge vragen als een interpellatie in twee termijnen kunnen worden behandeld en dat daarbij moties kunnen worden ingediend. Het enige verschil dat overblijft, is dat een interpellatie een politiek zwaarder karakter heeft, omdat deze door een meerderheid moet worden toegestaan. Dat zou ertoe kunnen leiden dat het gebruikelijke beleefdheidsbeginsel met betrekking tot het toestaan van interpellaties wordt losgelaten. De vraag is of dat erg is. Ik hoor graag de opvatting van de minister daarover.

Wij vinden het recht van enquête een mooi instrument, al is het de vraag of gemeenteraden hier vaak gebruik van zullen maken. Maar goed, dat zullen wij moeten afwachten. Allereerst is het een recht waartoe een meerderheid moet besluiten. Dat betreuren wij. Het zou de levendigheid bevorderen en de controlefunctie versterken als ook een gekwalificeerde minderheid van dit recht gebruik zou kunnen maken. Ook de voorgaande spreker heeft daarop gewezen. Ik ben benieuwd naar het voortschrijdende inzicht van de minister op dit punt.

Daarnaast zal het een grote inzet van de leden van een enquêtecommissie vergen om een welhaast per definitie ingewikkelde kwestie te ontrafelen. Niet voor niets heeft de Eerste Kamer – een kamer van deeltijdpolitici – nog nooit gebruik gemaakt van dit recht. Dit gevoegd bij de heersende opvatting over de nieuwe positie van raadsleden en

Platvoet

hun tijdsbesteding, vraag ik mij af hoe je dat moet zien in verhouding met dit recht. Maar goed, ik hoop dat gemeenteraden op een creatieve wijze hiervan gebruik zullen maken.

Een volgend punt is de positie van de burgemeester. Die kan uiteraard niet buiten beschouwing blijven. De wet stuurt aan op een meer procesmatige bemoeienis van de burgemeester. De vijf aanbevelingen van de staatscommissie worden gevolgd.

Vergaand vinden wij de bevoegdheid om in de portefeuille van wethouders een eigen voorstel te kunnen formuleren. In de memorie van antwoord heeft de minister daar een toelichting op gegeven en die haalt wel enigszins de stoom van de ketel. De minister kan zich voorstellen dat een burgemeester gebruikmaakt van deze bevoegdheid als er een patstelling ontstaat bij portefeuille-overstijgende onderwerpen en bij onderwerpen in de taboesfeer. Een verstandig burgemeester zal zijn reikwijdte op dit punt ook daartoe beperken.

Wel blijft de positie van de niet gekozen burgemeester precair. Het is niets nieuws als ik zeg dat wij geen behoefte hebben aan een verdere optuiging van deze niet gekozen, maar benoemde bestuurder. In procesmatige bemoeienis die de burgemeester nu toch wel in ruimere mate toebedeeld krijgt, zitten echter natuurlijk ook inhoudelijke en politieke overwegingen verscholen. Door de verbrokkelde manier waarop in de wetgeving met de burgemeester wordt omgesprongen, wordt van deze functionaris toch langzamerhand een wat tragische figuur gemaakt. Het is dan ook geen wonder dat bij GroenLinksers de animo hiervoor niet buitensporig groot is.

Opvallend is dat de burgemeester voorzitter van de gemeenteraad blijft. De scheiding tussen besturen enerzijds en controle anderzijds wordt daarmee toch sterk geweld aangedaan. De minister voert grondwettelijke bezwaren aan tegen het idee om de burgemeester niet langer voorzitter van de gemeenteraad te laten zijn. Daar is natuurlijk geen speld tussen te krijgen, maar in de memorie van antwoord heeft de minister uit zijn pen laten slippen dat hij ook geen voorstander is van de ont koppeling van het raadsvoorzitterschap met het burgemeesterschap. Dat vinden wij

wél verbazingwekkend. De functies van griffier en gemeentesecretaris worden terecht gescheiden, maar de burgemeester zou verplicht worden om de spagaat blijvend te beoefenen. Waarom mogen wethouders niet langer voorzitter zijn van commissies en mag de burgemeester wél voorzitter van de raad blijven? Hoe gescheiden zijn de posities van raad en college als de voorzitter dezelfde persoon is? Welke loyaliteit heeft een burgemeester als het college weigert een raadsmotie uit te voeren, waar dualisme de ruimte voor gaat bieden?

De minister betoogt op blz. 58 van de memorie van antwoord dat hij niet overtuigd is van de ont koppeling van de raadsvoorzitter, omdat – aldus de minister – de burgemeester een aantal rollen verenigt en daarmee een samenhangende factor is. Ik ben het daar niet mee eens, maar los daarvan vraag ik mij af hoe de minister dan kan voorstellen om de loco-burgemeester wél te ont koppelen van het raadsvoorzitterschap. Is dat geen inconsequente redenering die bovendien op gespannen voet met de Grondwet staat, waarin het voorzitten van de raad is opgehangen aan het ambt van burgemeester, welk ambt wordt waargenomen door de loco-burgemeester? Overigens vind ik het op zichzelf goed dat, als de burgemeester er niet is, een raadslid de raad voorziet, maar de redenering van de minister op dit punt vind ik wat warrig en onduidelijk.

Ten slotte nog enige opmerkingen over de raadsgriffier. Een belangrijke verandering betreft de artikelen 100 tot 107, waarin de secretaris aan het college wordt toegewezen en de raad een griffier ter beschikking krijgt. Nu de Tweede Kamer bij amendement heeft besloten dat er een raadsgriffier moet komen – in het oorspronkelijke wetsontwerp was dat facultatief – blijken er ineens heel veel vragen in gemeenteland te leven over dit onderwerp. Als je wat cynisch bent, zou je daaruit kunnen opmaken dat veel gemeenten pas wakker zijn geworden toen een raadsgriffier verplicht werd gesteld, en dus aanvankelijk niet van plan waren om de optie van een raadsgriffier serieus te nemen.

Maar goed, veel vragen en een lawine aan moties van gemeenteraden hebben ons bereikt over de financiering van de raadsgriffier,

waarbij de rekening bij het rijk wordt gelegd nu de griffier verplicht wordt. Wij vinden dat daar wel iets in zit. Datzelfde geldt voor enkele andere verplichte zaken die terecht in het wetsvoorstel zijn opgenomen, zoals het recht op fractieondersteuning waar natuurlijk ook een prijskaartje aan hoort te hangen. Wij vragen de minister in dit verband naar zijn intentie voor de uitvoering van de motie van de Tweede Kamer inzake de financiële doorwerking van het wetsvoorstel. Worden daar ook dit soort elementen bij betrokken?

In de Staatscourant stond dat deze wet een keerpunt is in de geschiedenis van de lokale democratie. Je kunt je afvragen of dit niet automatisch betekent dat er gespannenheid bestaat met de Grondwet. Een keerpunt kan echter ten goede of ten slechte zijn. Als het gaat om een versterking van de positie van de raad vinden wij het een keerpunt ten goede. Wat betreft de overdracht van bevoegdheden behouden wij onze scepsis. Ik ben benieuwd of de minister erin zal slagen om die scepsis weg te nemen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ik spreek nu mede namens de fractie van de ChristenUnie. Sceptici die beweren dat rapporten van staatscommissies meestal in bureaulades verdwijnen, hebben deze keer ongelijk gekregen. Juist twee jaar geleden, op 17 januari 2000, bracht de staatscommissie "Dualisme en lokale democratie" rapport uit. Op 23 mei daaraanvolgend verscheen het kabinetsstandpunt en precies een jaar later werd het wetsvoorstel dat we vandaag behandelen bij de Tweede Kamer ingediend. Als het voorstel wet wordt, treden op 14 maart a.s. de nieuwe, gedupliceerde gemeenteraden aan.

Niet ontkend kan worden dat het wetsvoorstel onder gemeenteraadsleden een aantal enthousiaste voorstanders vindt. Men wil graag aan de slag, maar de vraag is hoevelen er onder hen zijn die ook precies weten waar men aan begint. In het voorlopig verslag gaven onze fracties te kennen dat zij niet zonder reserves en twijfels van het wetsvoorstel kennis hadden genomen. Ik erken dat de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van een goed niveau is geweest en

Holdijk

dat tal van vraagpunten opgehelderd zijn. Voor de uitgebreide en vaak gedege reacties van de zijde van de regering op de door de Kamercommissie gemaakte opmerkingen en gestelde vragen is erkentelijkheid op z'n plaats. De genoemde reserves en twijfels van onze kant zijn daarmee evenwel niet weggenomen. Die reserves hebben voornamelijk betrekking op de constitutionele aspecten van het wetsvoorstel en de twijfels hebben vooral te maken met de vooronderstellingen die aan het voorstel ten grondslag liggen en met de verwachte positieve effecten ervan. In mijn bijdrage wil ik mij vooral richten op deze beide punten, met weglating van tal van andere aspecten van dit voorstel waarmee wij kunnen instemmen.

Wat betreft de grondwettelijke aspecten is de regering van oordeel dat het voorstel zich – nog net – verdraagt met de Grondwet. Zij deelt niet het standpunt van de Raad van State dat het grondwettelijk begrip "hoofd van de gemeente" in artikel 125, eerste lid, door het wetsvoorstel wordt uitgehold en dat voor verplichte dualisering voorafgaande grondwetswijziging noodzakelijk is. Zij stelt zich op het standpunt dat de Grondwet noch de gangbare uitleg daarvan het recht van de wetgever beperkt om de autonome ruimte van de decentrale overheden in te perken. Ondanks de grondige behandeling van de grondwettelijke aspecten van het voorstel, waarvoor vooral de CDA-fractie dank toekomt, blijft onze indruk dat de regering inderhaast over constitutionele bedenkingen heen is gestapt. Men had haast met dit voorstel en een voorafgaande grondwetswijziging zou te lang duren.

Uitgangspunt van óns denken is dat de essentie van de Gemeentewet niet zozeer gelegen is in die wet zelf, maar veeleer in de Grondwet, die de kaders voor de Gemeentewet schetst. In de Grondwet is vastgelegd dat de gemeente een open huishouding heeft. We zullen het er bovendien over eens zijn dat het de wetgever niet vrij staat het bovenwettelijk geborgde "hoofdschap" van de raad te negeren. Het is waar dat het begrip "hoofdschap" geen vastomlijnde inhoud heeft. De Grondwet verplicht de wetgever niet om het lokale bestuursmodel op een bepaalde wijze in te richten. Integendeel, wij menen dat de kern van het hoofdschap wordt gevormd

door de vrijheid van de raad om de inrichting van het gemeentebestuur te bepalen.

De regering deelt deze opvatting niet en zoekt de betekenis van het hoofdschap veeleer in de materiële mogelijkheden voor de raad om de hoofdlijnen van het gemeentelijke beleid te bepalen. De bestuursbevoegdheden behoren, aldus de regering, niet tot het hoofdschap en de wetgever is daarom vrij deze naar believen toe te delen aan de bestuursorganen van de gemeente, onverschillig of het gemeentewettelijke dan wel medebewindsbevoegdheden betreft. De grens ligt volgens de regering daar waar de onbepaalde autonome bestuursbevoegdheid van de raad naar het college zou worden overgeheveld. Maar, zo blijkt uit de stukken, ook deze grens is in materiële zin niet heilig, gelet op de strekking van de aangekondigde herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet.

De scherpe scheiding die de regering in het hoofdschap van de raad aanbrengt tussen de autonome bestuursbevoegdheden die niet zonder grondwetswijziging kunnen worden overgedragen en de gemeentewettelijke of medebewindsbevoegdheden waarvoor dit wel mogelijk zou zijn, spreekt ons, mede in het licht van de praktijk, niet aan. De uniforme verplichting tot dualisering blijft ons inziens op gespannen voet staan met het grondwettelijk regime.

Voorzitter. Ik kom nu te spreken over onze twijfels over de vooronderstellingen die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen en de verwachte effecten. Dualisering is geen doel, maar een middel, zo mogen wij aannemen. De vraag die dan rijst, is voor welk probleem dualisering een oplossing moet bieden. Is het monisme van het gemeentelijk bestuur het probleem of de problematische positie van politieke partijen – zie voor het laatste de staatscommissie – of de politieke participatie door de burgers? Over deze vragen schreef Marcel van Dam in de Staatscourant van 19 februari jongstleden het volgende: dualisme is een oplossing op zoek naar een probleem.

De politiek c.q. de wetgever kan wel hoge verwachtingen van een meer gedualiseerd gemeentebestuur hebben, maar van de burgers is dit niet te verwachten. Enige tijd geleden is voor een landelijk

onderzoek aan mensen op straat gevraagd wat met dualisme wordt bedoeld. Het meest gegeven antwoord luidde: de periode tussen de gulden en de euro. Het maakt duidelijk dat de burger nog weinig weet heeft van de gevolgen van de bestuurlijke vernieuwing voor het lokale bestuur. Het is maar de vraag of dat na de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart, als het dualistisch bestel wordt ingevoerd, verandert. De heer Derksen, hoogleraar bestuurskunde, denkt van niet. Hij stelt namelijk: "Het is echt een fictie te denken dat mensen zich zorgen maken over de manier waarop het gemeentebestuur zich georganiseerd heeft."

Verder blijkt uit het rapport Burgers over lokaal bestuur van een onderzoek, uitgevoerd door het NIPO en SGBO onder 270 kiesgerechtigden dat ruim de helft geen verwachting heeft van de beoogde verandering. Van deze ondervraagden meent 15% zelfs dat de lokale politiek er minder aantrekkelijk door zal worden. Het moge duidelijk zijn dat wij deze uitslagen en uitspraken niet als maatstaf nemen voor onze eigen afweging. Deze uitslagen maken echter één ding heel duidelijk en wel dat vele burgers het resultaat eerst gezien moeten hebben voor ze erin kunnen geloven.

Maar ook onder degenen die met het lokaal bestuur vertrouwd zijn, ontmoet men de nodige scepsis. Men beseft maar al te goed dat een wetswijziging slechts de structuur beïnvloedt. Op rijksniveau ziet men maar al te duidelijk dat binnen een dualistische structuur moeiteloos monistische elementen worden ingevoegd. De cultuur laat zich in de praktijk blijkbaar niet zonder meer door de structuur dicteren. Alles is evenwel afhankelijk van die door sommigen begeerde, maar in elk geval noodzakelijke cultuuromslag. Die moet een nieuw elan in de gemeentepolitiek brengen en het debat terugbrengen. Een spannend raadsdebat, waarin koppen dreigen te rollen, kan een zekere amusementswaarde hebben, maar zegt nog weinig over de bestuurlijke kwaliteit van een gemeentebestuur. De regering zit te wachten op dappere, mondige, eigenzinnige raadsleden. Toegegeven, raadsleden met persoonlijkheid en karakter zullen aanspreken, maar de vraag is of de zittende en binnenkort aantredende raadsleden de gewenste

Holdijk

cultuuromslag kunnen maken of dat er nog minstens een generatie overheen gaat. Een staatkundige revolutie behoeven wij niet te verwachten. Het doel is een institutionele verandering tot stand te brengen die tot een andere bestuurspraktijk moet leiden. De vraag is: hoeveel anders?

Uit de praktijk blijkt dat gemeenten de bakens ook zonder de beoogde wet al aardig kunnen verzetten. Ik denk dan vooral aan de grote en grotere gemeenten waar de afstand tussen de raad en het college, en helaas soms ook tussen de burgers en de raad, al groot is. Wij hadden ons kunnen voorstellen dat deze gemeenten ervaring opdoen met een sterkere dualistische structuur. Voor het merendeel van de 500 gemeenten tussen 20.000 en 30.000 inwoners lijkt ons de beoogde nieuwe bestuursstructuur echter gekunsteld en mogelijk eerder een last dan een lust. Hebben die gemeenten behoefte aan de voorgestelde verandering?

Het onderhavige wetsvoorstel en het nog in te dienen wetsvoorstel strekkende tot herziening van de medebewindwetgeving moeten ertoe leiden dat de bestuursbevoegdheden bij het college worden geconcentreerd. Op een enkel onderdeel blijft de bestuurlijke functie van de raad ongewijzigd; ten eerste de autonome bestuursbevoegdheid die de raad grondwettelijk toekomt en ten tweede de bevoegdheden met een bijzonder karakter, zoals de bestemmingsplanbevoegdheid die een verordenend karakter heeft. De verordenende bevoegdheid van de raad blijft in stand en wordt zelfs uitgebreid. Vanwege het ruime, ongedefinieerde begrip "verordening" – het kan immers ook gewoon een besluit betreffen – zal het college echter het besluit nemen als de wet de verordeningsvorm niet voorschrijft. Bijsturing door de raad zal in het algemeen nauwelijks meer mogelijk zijn als het om bevoegdheden van het college gaat. Het enige middel is veelal het uiterste middel: het wegsturen van een wethouder. Dat het idee van "voorhangprocedures" aanslaat, zien wij nog niet gebeuren.

Wij erkennen overigens dat mede door amendementen van de Tweede Kamer de positie en de bevoegdheden van de raad ten opzichte van het college zijn versterkt. Het amendement op stuk nr. 76 behelst een informatie- en hoorplicht van het

college voor de uitoefening van enkele gemeentelijke bevoegdheden indien de raad daarom vraagt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. De regering vond het vierde lid van artikel 169 echter overbodig.

Er is een aantal nadelige effecten van de concentratie van bestuursbevoegdheden gesignaleerd: de verplaatsing van de formele besluitvorming van de openbaarheid van de raadszaal naar de beslotenheid van de collegekamer, een verminderde betrokkenheid van de oppositie bij de besluitvorming en beraadslaging, het wegvallen van de voorbereiding in commissies, de geringere mogelijkheden van inspraak en de niet langer bestaande mogelijkheid van wijziging van besluiten door middel van amendementen. Van deze nadelen onderschrijft de regering alleen het punt van de openbaarheid. Is dat bezwaar niet gewichtig genoeg? In onze ogen is dit een niet gering bezwaar waarin het wetsvoorstel niet voorziet.

Wij moeten ook vaststellen dat tengevolge van de schrapping van artikel 148 Gemeentewet de raad geen richtlijnen of beleidsregels meer kan vaststellen ten aanzien van een rechtstreeks aan het college geattribueerde bevoegdheid, wel ten aanzien van bevoegdheden die de raad aan het college heeft gedelegeerd. Ook bijsturen via een notitie is niet meer mogelijk, zo blijkt uit de stukken.

Het is de bedoeling dat de raad zich meer op de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid gaat concentreren. Daar is tot op zekere hoogte veel voor te zeggen. Een vraag daarbij is wel of deze taakopvatting de burgers zal aanspreken en of zo de lokale politiek herkenbaarder zal worden. Dat is toch het doel van het wetsvoorstel. Zonder in absolute zin te beweren dat hoofdlijnen van beleid burgers niet interesseren, is het toch een gegeven dat zij zich vooral betrokken weten bij bestuursbeslissingen die hen direct, materieel of ideëel, raken. De vraag zal dan ook zijn welke abstractiehoogte de bedoelde hoofdlijnen bereiken. Zal het voornamelijk gaan over ideeën en ontwikkelingen als privatisering, marktwerking, schaalvergroting, integraal bestuur, deregulering en dergelijke? Als dat het geval zou zijn, zou een gemeenteraad zich vermoedelijk ver verwijderen van de

meeste burgers. Maar ook voor anderen dan de burgers, bijvoorbeeld voor de ambtenaren – om maar niet te spreken van de burgemeester – heeft de dualisering gevolgen. Welke is nog niet zo precies in te schatten. De heer Reussing, universitair docent aan de faculteit bestuurskunde van de universiteit Twente en in 1996 gepromoveerd op een proefschrift over de verhouding tussen het college van B en W en het ambtelijk apparaat, vreest dat de macht van ambtenaren alleen maar zal groeien, afhankelijk natuurlijk van de kracht van de wethouder. Ambtenaren hebben volgens hem een natuurlijke loyaliteit aan de eigen portefeuillehouder in het college, en niet aan de gemeenteraad. De effecten van het dualisme op de ambtelijke organisatie zijn nog onvoldoende doordacht, bijvoorbeeld de verhouding tussen de gemeentesecretaris en de raadsgriffier. Hoe kan worden bereikt dat ambtenaren, zonder inmenging van het college, werken voor de raad? Hoe zullen ze omgaan met een verzoek van de raad dat haaks staat op het beleid van de wethouder? Anderzijds, hoe wordt voorkomen dat ambtenaren die willen weten of een voorstel haalbaar is, hun oor te luisteren leggen bij de burgers, zonder zelf rechtstreeks verantwoordelijkheid te hoeven afleggen? Voor de ambtenaren zelf lijkt mij het grootste risico aanwezig, als de verhoudingen tussen de raad en het college gaan polariseren. We kunnen op dit moment alleen maar hopen dat de in voorbereiding zijnde modelverordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning op al deze vragen en risico's een bevredigend antwoord zal weten te vinden. Het is, naast bijvoorbeeld de invulling van het werkgeverschap en het dagelijks gezag voor de griffier, één van de open einden bij dit wetsvoorstel die om een afhechting vragen.

Ik wil nog iets zeggen over de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor heringedeelde gemeenten. Op blz. 70 van de memorie van antwoord heeft de minister een inzicht verschaft. Hij heeft de betrokken gemeenten een keuze gegeven ter zake van de inwerkingtreding. De gemeenten hebben verschillende data gekozen: één voor 7 maart 2002 en de andere voor 1 januari 2003. Wie – raad of college –

Holdijk

is bevoegd dat besluit te nemen? In ten minste één heringedeelde gemeente is hierover verschil van mening ontstaan. Wellicht kan een reactie van de minister ertoe bijdragen dat daarover meer helderheid en meer eenstemmigheid ontstaan.

Voorzitter. Concluderend moet ik verklaren dat onze fracties door het standpunt van de regering ten aanzien van de grondwettelijke aspecten nog niet overtuigd zijn en dat wij het optimisme van de regering over de positieve effecten – ik wil niet direct spreken over "wishful thinking" – van het wetsvoorstel voor alle gemeenten op voorhand niet kunnen delen. We zullen echter met belangstelling de reactie van de minister op onze beschouwingen en vragen vernemen.

□

De heer **Luijten** (VVD): Mijnheer de voorzitter. Over twee weken gaat Nederland weer naar de stembus voor de verkiezingen van de gemeenteraden. Mij wordt nu door de heer Stekelenburg terecht gezegd dat die verkiezingen dan al zijn geweest; in Tilburg gaan ze altijd wat eerder... Neen, hij heeft gelijk.

Voorzitter. Wij behandelen nu de grootste wijziging van de Gemeentewet sinds Thorbecke. Het valt mij op dat deze wijziging zich tot enkele weken geleden bijna geruisloos voltrok. De dualisering is natuurlijk bedoeld om de burger en de politiek dichter bij elkaar te brengen, maar de VVD constateert tot op heden geen luid gejuich van kiezers. Overigens, bij het bestaande systeem juichen ze ook niet en daarom behandelen wij dit wetsvoorstel. Ik ga niet mee met het sombere beeld dat de heer Holdijk heeft geschetst. Ik denk dat kiezers niet méér bij de politiek worden betrokken door monisme of dualisme maar door de invulling die de politiek daaraan geeft. Wij denken dat dualisme de politiek beter kan laten functioneren, zodat die de burgers meer gaat aanspreken.

Onderzoek toont aan dat de grote meerderheid van de kiezers geen idee heeft wat er allemaal gaat veranderen in het functioneren van de gemeentepolitiek. Mijn vraag is: moeten ze dat allemaal zo in detail weten? Ik wijs erop dat de meest gestelde vraag op [\[impuls.nl\]\(http://impuls.nl\) – het is een omvangrijk woord; daarom gaat geen kiezer naar deze site toe – de relatie met de Wet gemeenschappelijke regelingen betreft. Dat is typisch een bestuurdersvraag; geen kiezer komt daarop. Daarmee is duidelijk wie de meeste vragen stellen. Gek vind ik dat niet.](http://www.vernieuwings-</p></div><div data-bbox=)

Wat de post betreft is mij de laatste weken opgevallen dat nu, vlak voor de invoering, burgemeesters, raadsleden en ambtenaren zich realiseren dat er écht iets lijkt te gaan veranderen. Geschrokken klemmen ze in de pen om ons te vragen hoe het nou allemaal moet. Ook vragen ze ons of we niet beter tegen kunnen stemmen. Uit de reacties die ons hebben bereikt, bleek ook vaak dat men nog uitging van de tekst die naar de Tweede Kamer is gegaan. Is er over de wijzigingen die door de Tweede Kamer zijn aangebracht, bijvoorbeeld ten aanzien van de onderdelen griffier en Rekenkamer, actief met de gemeenten gecommuniceerd?

Voorzitter. Het onderwerp is zo breed dat wij daardoor worden gedwongen, enige beperking aan te brengen. Ik zal stilstaan bij vragen die nog bij mijn fractie leven en bij punten waarop wij verduidelijking behoeven.

Ik begin, voorzitter, met de minister dank te zeggen voor en te complimenteren met de gedegen schriftelijk voorbereiding van dit debat. Natuurlijk begon het met het rapport van de staatscommissie dat de richting dualisering aangaf. Veel aspecten zijn door die commissie behandeld en ook in de Tweede Kamer en bij de schriftelijke voorbereiding hier zijn bijna alle relevante zaken die men kan bedenken, aan de orde geweest. Dat is niet in de laatste plaats gebeurd dankzij de uitgebreide inbreng van collega Dölle, specialist op dit onderwerp, die vandaag zijn "finest hour" moet beleven. Verder constateren wij met voldoening dat de schriftelijke inbreng in dit huis op een aantal punten wordt betrokken bij het formuleren van de aanpassingswetgeving.

Wat de fractie van de VVD na lezing van het wetsvoorstel en de vele publicaties daaromheen duidelijk is geworden, is dat wij er met deze stelselwijziging niet zijn. Door de regels te veranderen, verandert men de spelers niet, laat staan het gedrag van die spelers. Op

dit moment zien wij in het monistische gemeentestelsel veel dualistische trekken, vooral in de grotere gemeenten. Wij zijn ervan overtuigd dat straks in het dualistisch bestel met name veel kleinere gemeenten vaak zullen proberen monistisch te blijven functioneren. Wat dat betreft, doen wij het natuurlijk nooit goed. Ik ben het eens met het antwoord van de minister op vragen van collega Terlouw dat het onderscheid tussen grote en kleine gemeenten niet bepalend is voor de mate van dualisme of voor de mate waarin dualisme een oplossing kan bieden voor de door de staatscommissie gesignaleerde problemen. De staatscommissie constateerde ook dat de scheiding tussen bestuur en controle scherper moet worden getrokken. Wij zijn het daarmee eens maar constateren ook dat in het huidige monistische stelsel de scheiding tussen bestuur en controle in veel grotere gemeenten al vaak bestaat maar dat daarvan in kleinere gemeenten meestal geen sprake is. Wij voorzien in de kleinere gemeenten de grootste aanloopproblemen maar die behoeven niet onoverkomelijk te zijn. Alles valt of staat natuurlijk met de instelling van de raadsleden zelf. Een monistische cultuur van 150 jaar verander je niet in een handomdraai, of zoals prof. Denters c.s. in een artikel in Bestuurskunde van december schrijven: "Generaties raadsleden zijn gesocialiseerd in een opinieklimaat waarin het bestuursprimaat van de raad centraal stond. Het veranderen van deze bestuurscultuur en bestuurspraktijk is om deze reden naar verwachting een zaak van lange adem."

In het duale bestel bestuurt het college, de raad controleert en stelt de kaders. Ik voorspel echter dat in veel, veelal kleinere gemeenten de raadsleden voor de collegevergadering toch weer met hun wethouders gaan overleggen en hen blijven uitnodigen voor het fractiebeeraad; met andere woorden: zij zullen zich monistisch gedragen. Het zij zo.

Collega Dölle heeft een interessant betoog gehouden over het collegialiteitsbeginsel in het college. Ik ben benieuwd naar het antwoord van de minister. De raad zou in zijn ogen alleen nog als machtsmiddel hebben het voltallige college naar huis te sturen. Ik begrijp niet wat dit met dualisme te maken heeft. Ik neem toch aan dat in het nieuwe

Luijten

bestel de raad ook gewoon één wethouder naar huis kan sturen. Als de leden van het college dat op het hele college betrekken en dreigen allemaal te vertrekken als één van hen daartoe gedwongen wordt, is dat een andere zaak. Wat heeft dat met dualisme te maken?

De heer **Dölle** (CDA): Er wordt gesteld dat het goed zou zijn als de bevoegdheden worden overgedragen naar het college en dat de raad dat gecompenseerd krijgt omdat die kaders kan stellen. Die kaderstelling wordt echter moeilijk wanneer men geconfronteerd wordt met een college dat een bepaalde motie slechts gedeeltelijk wenst uit te voeren. Zo'n besluit is per definitie een collegebesluit. Als de raad vervolgens één wethouder daarop wil aanspreken, is het heel natuurlijk dat men zich solidariseert en ten opzichte van die beslissing één lijn trekt.

De heer **Luijten** (VVD): Maar dat is nu ook al het geval in de dagelijkse praktijk. Ik zie niet wat het gevolg is van het dualisme dat wij vandaag bespreken.

De heer **Dölle** (CDA): Ik ken die gevallen niet in de dagelijkse praktijk. Nu wordt in moties het college vaak uitgenodigd om zus of zo te doen. Als moties echter betrekking hebben op belangrijke bestuursbesluiten, hebben zij dus betrekking op de eigen raadsbevoegdheid en zal het college dus wel volgen.

De heer **Luijten** (VVD): Ik ken situaties waarin individuele wethouders zijn opgestapt en ik ken situaties waarin het college heeft gezegd: als u die individuele wethouder naar huis stuurt, gaan wij allemaal. Dan is het aan de raad om te kijken hoe men daartegenover staat.

De heer **Dölle** (CDA): Natuurlijk worden er tal van wethouders naar huis gestuurd, ik heb het zelf ook drie, vier keer meegemaakt. Het gaat daarbij om beleidskwesties waarbij de eerstverantwoordelijke wordt aangesproken. Een besluit om een bepaalde motie niet uit te voeren, is echter per definitie een collegebesluit. Men heeft daarover gepraat en dat besluit bewust genomen.

De heer **Luijten** (VVD): Maar dat is nu ook al het geval.

De heer **Dölle** (CDA): Het komt nu niet in dezelfde vorm voor als straks het geval zal zijn. Ik zal er in tweede termijn op terugkomen.

De heer **Luijten** (VVD): Mij is het in ieder geval nog niet helemaal duidelijk.

Soms wordt er verwezen naar de situatie in Den Haag. Torentjes-overleg moeten wij niet hebben op lokaal niveau, is de veelgehoorde boodschap. Maar zelfs hier in Den Haag kun je wel pleiten voor afschaffing van het Torentjesoverleg, maar als je er vervolgens acht jaar lang naar toe gaat, schiet het niet echt op. Daar ben jij natuurlijk zelf bij. Wij stellen hier vandaag de wettelijke kaders vast waarbinnen het lokale bestuur gaat functioneren. Wij stellen hier echter niet een eenvormige bestuurscultuur vast. Dat doen de vele raden in dit land gelukkig helemaal zelf. Het formele overleg tussen het bestuur (B en W) en de controleur (de raad) laat zich wettelijk regelen maar het informele overleg nooit en dat is maar goed ook!

Zo zijn wij ervan overtuigd dat de meeste wethouders op dit moment op kandidatenlijsten staan. Ik ben het op dat punt geheel eens met collega Platvoet. Is de minister bereid om, nadat de colleges van B en W zijn gevormd, ons inzicht te verschaffen in het aantal wethouders dat van buiten is aangetrokken, die dus niet op de kandidatenlijsten stonden? Het zou ons ook niet verbazen als je vaker wethouders van buiten ziet verschijnen op het moment dat er tijdens de rit een wethouder opstapt. Daarover zijn over vier jaar waarschijnlijk ook gegevens te verkrijgen. Wij vragen de minister dat in de komende periode te monitoren en bij de evaluatie te betrekken.

Alles afwegende is mijn fractie toch de overtuiging toegedaan dat wij vandaag een stap in de goede richting zetten. De resultaten in de 18 experimenteergemeenten geven dat onzes inziens ook aan, maar wij zijn er nog lang niet. De voorstellen van de regering sluiten goed aan bij de gegroeide praktijk in veel gemeenten. Wij hebben ook goede nota genomen van de kritische opmerkingen van de Raad van State, die enige twijfel heeft geuit over de grondwettigheid van de voorstellen. Als de

Raad van State zich in die zin uitlaat, dan moeten vooral de leden van deze Kamer rechttop in hun stoel zitten. Mijn fractie heeft alle opmerkingen die hierover zijn gemaakt nog eens nagelezen, maar wij vinden uiteindelijk dat de regering overtuigend heeft aangetoond dat de voorstellen die wij vandaag bespreken binnen de Grondwet passen. Hoe je het ook wendt of keert, de gemeenteraad blijft na 6 maart het hoogste orgaan binnen de gemeente. Maar een en ander betekent niet dat het in de Grondwet niet duidelijker zou kunnen worden opgeschreven. Enkele omschrijvingen zijn wellicht aan modernisering toe. In dat kader begrijpen wij de recente adviesaanvraag van de minister aan de Raad voor het openbaar bestuur. Maar toen wij het persbericht van het ministerie hierover lazen, werden wij toch weer enigszins in verwarring gebracht: "Daarbij is de vraag aan de orde of de aanwijzing in de huidige Grondwet van de raad tot hoofd van de gemeente gehandhaafd moet blijven." Wij waren net redelijk overtuigd door de regering, maar door dat persbericht zijn wij toch weer aan het twijfelen gebracht. Zou de regering de kritiek van de Raad van State niet toch een klein beetje delen? Wij vernemen graag van de minister wat hij met die adviesaanvraag precies wil hebben van de Rob. De VVD steunt verduidelijking in de Grondwet, maar dat betekent niet dat wij onder het mom van een tekstuele aanpassing de bedoeling en de inhoud fundamenteel moeten wijzigen. Dat zullen wij altijd in een apart wetgevingstraject doen. Graag krijgen wij van de minister een uiteenzetting van zijn ware bedoelingen met het advies.

Laat onze insteek duidelijk zijn: voor de VVD is en blijft de gekozen volksvertegenwoordiging, de gemeenteraad, altijd het laatste woord hebben. In die zin blijft hij het hoogste orgaan binnen de gemeente. Het is toch goed om dat te herhalen, gezien het aantal publicaties de laatste tijd als zou de gemeenteraad straks helemaal niks meer te vertellen hebben. Ik wijs op het artikel van Henk Koning, niet dé Henk Koning, in het NJB van 1 februari. Het antwoord van de regering op vragen van mijn collega Dölle inzake het hoofdschap van de gemeenteraad vond mijn fractie in die verhelderend. Gelet op de vragen

Luijten

die de heer Dölle hierover heeft gesteld, denk ik dat de tweede termijn een interessante discussie kan opleveren. De Grondwet laat het niet toe om een autonome bestuursbevoegdheid naar het college over te brengen. Dat gebeurt dus niet, ook niet in de artikelen 82 en 83 zoals Koning beweert. Wij vinden het antwoord van de regering vooralsnog overtuigend dat het college geen zeggenschap heeft over bevoegdheden die de raad toekomen en dat dus alleen de gemeenteraad aan een door hemzelf ingestelde commissie bevoegdheden kan overdragen. Ik denk dat dit de crux is, maar ik ga ervan uit dat die discussie in tweede termijn terugkomt.

Wij zijn het niet eens met critici die stellen dat de besluitvorming zowat geheel in handen komt van B en W, dat zich daarbij gesterkt voelt door een sterk ambtenaren corps. Te zeer leggen deze critici er de nadruk op als zou de gemeenteraad slechts nog een controlerende taak hebben. Nee, de raad heeft ook een volksvertegenwoordigende en een kaderstellende taak. De raad zelf en niemand anders kan de kaders aangeven waarbinnen een college moet opereren. De raad maakt in die zin wel degelijk beleid en moet deze taak natuurlijk durven oppakken. Dat zal hier en daar weleens een cultuurschokje meebrengen. Wij begrijpen dat het wezenlijk is dat besluitenlijsten van B en W openbaar zijn. In de meeste gemeenten is dat al gebruikelijk, maar voor ons hoeft het niet per se als een verplichting in de Gemeentewet te worden opgenomen. Dat zou de gemeente ook zelf kunnen besluiten. Wij zullen er echter geen bezwaar tegen maken, want wij beschouwen dat als normaal.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. De heer Luijten zegt dat de raad uiteindelijk het laatste woord heeft. Daarna zegt hij dat de raad controleert en de kaders stelt. Het stellen van kaders is niet het laatste woord, maar het eerste. Daarmee geeft de raad aan langs welke lijn het college zijn bevoegdheid moet invullen. Maar het college heeft toch het laatste woord als het gaat om de overgedragen bevoegdheden? Het college neemt toch het feitelijke besluit? Het laatste woord zoals de heer Luijten het interpreteert, betekent dat dit punt alleen aan de orde kan komen in het kader van het

stellen van de vertrouwensvraag. Maar dat is niet het laatste woord, in de zin dat de raad uiteindelijk besluit. Dat verschil ziet hij toch wel?

De heer **Luijten** (VVD): In het parlementaire stelsel is het laatste woord toch altijd die vertrouwensvraag? Verder gaat het toch niet?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat is niet waar. Het aardige van de huidige Gemeentewet is nu juist dat op een groot aantal terreinen de gemeenteraad het laatste woord heeft en besluit, zonder noodzakelijkerwijs de vertrouwensvraag te stellen.

De heer **Luijten** (VVD): Je ziet nu dat de gemeenteraad vaak op de stoel van de bestuurder gaat zitten en gaat meebesturen. Dan wordt het inderdaad een melting pot, waarin niet meer duidelijk is, wie nu welke bevoegdheid heeft. Wij denken dat het in een duaal stelsel veel helderder kan worden, ook voor de burgers, wie wat besluit. Als het college zich niet beweegt binnen de door de raad vastgestelde kaders, kan de raad zeggen: college, wij hoeven u niet meer. Dat is nogal wat! Meer hebben we niet!

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Inderdaad. Maar dan komt de vraag aan de orde, of dat gebeurt, als je tegelijkertijd kunt constateren dat het heenzenden van een wethouder of zelfs van een college nooit het gevolg zal kunnen hebben dat er ook nieuwe verkiezingen plaatsvinden, dus dat er altijd op basis van dezelfde getalsmatige verhoudingen een nieuw college moet komen. Dat is toch een niet juist sluitstuk van zo'n discussie. Bent u dat met mij eens? Had u het beter gevonden als in de wet de mogelijkheid van tussentijdse verkiezingen, na een vertrouwensbreuk, was opgenomen?

De heer **Luijten** (VVD): Dat punt heeft mijn collega Te Velthuis ook in de Tweede Kamer naar voren gebracht. Wat de VVD-fractie betreft mag, na een evaluatie, een tussentijdse ontbinding van de raad, mocht er een conflict zijn, tot de mogelijkheden worden gerekend. Wij denken dat dat een logisch gevolg is van het stelsel, zoals wij dat nu gaan installeren.

In het nader voorlopig verslag hebben wij vragen gesteld over de

samenhang van dit wetsvoorstel met de Wet gemeenschappelijk regelingen. Wij begrijpen dat wij niet de enige zijn, want dat is de meest gestelde vraag op de website met die onuitspreekbare naam. Wij begrijpen dat de aanpassingswet een overgangsregeling met terugwerkende kracht bevat die beoogt, het huidige vigerende intergemeentelijke bestel te handhaven. De minister spreekt van een bevrozing van de bestaande situatie. Ook zegt de regering te overwegen, of het nodig is om in de overgangswet een overgangsregeling te treffen voor bestuursbevoegdheden die nu nog bij de gemeenteraad berusten, maar na aanneming van het voorliggende wetsvoorstel overgaan naar het college.

Wij vragen de regering, hoe lang zij nog blijft overwegen. Immers, volgens mij ontstaat er in maart een acuut probleem. Immers, veel gemeenteraden moeten dan nieuwe bestuursleden voor gemeenschappelijke regelingen aanwijzen. Volgens artikel 13 van de WGR bestaat het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling, uit leden die per deelnemende gemeente door de gemeenteraad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, worden aangewezen. Dat betekent dus dat wethouders – zij zijn immers geen lid van de gemeenteraad meer – geen lid meer kunnen zijn van het algemeen bestuur. Wij vragen de minister, vandaag hierover duidelijkheid te verschaffen, niet alleen aan ons, maar ook aan die gemeenten, die met de situatie per 7 maart 2002 te kampen krijgen.

De minister geeft in de nadere memorie van antwoord ook aan, na consultatie met de VNG en andere betrokkenen, een notitie aan het parlement te zullen sturen over de vraag, of en zo ja op welke wijze de dualisering gevolgen dient te hebben voor de intergemeentelijke samenwerking. Dat kan nog wel een tijdje duren. Is dat nodig? Het is toch niet meer dan logisch, de dualistische verhoudingen ook op intergemeentelijk niveau van toepassing te verklaren. Een actieve informatieplicht is ook op dat niveau wenselijk, en is nu in strijd met artikel 16, lid 1, van de WGR. Graag vernemen wij de opvatting van de minister en ook willen wij graag van hem horen, in welk tempo hij de aanpassingen wil bewerkstelligen.

Luijten

In de nadere memorie van antwoord stelt de minister, geen aanleiding te zien om de positie van de burgemeester te herzien. Wel is het van belang, de gevolgen van de dualisering voor de positie en het functioneren van de burgemeester nauwlettend te volgen. Hier zien we niet de burgemeester, maar de minister in een spagaat. Ook in de schriftelijke voorbereiding zagen wij dat. Niet de minsten in gemeenteland, zoals de directeur van de VNG, de heer Van den Berg, wijzen erop dat de burgemeester als voorzitter van de raad en tevens voorzitter van het college moeilijke tijden tegemoet gaat. De minister blijft dat ontkennen. Wij begrijpen dat ook wel, want als de minister dit toegeeft, moet hij aangeven wat hij in de positie van de burgemeester wil veranderen. Dat is lastig, gezien de diverse opvattingen op dit punt tussen partijen, wat zeg ik, zelfs binnen partijen.

Ik zal er nu ook niet te diep op ingaan omdat wij onze positie helder hebben gemaakt tijdens de debatten over de benoemingswijze van de burgemeester. Als de minister zegt, de gevolgen voor de burgemeester nauwlettend te zullen volgen, komt dit punt vanzelf terug. Wij denk dat dit snel zal gebeuren, want dit zal problemen opleveren. De minister kan wel zeggen dat een goede burgemeester de verschillende rollen en verantwoordelijkheden kan scheiden, maar ik voorspel dat in de praktijk problemen zullen ontstaan. Zijn rol is in het parlement al moeilijk uit te leggen, laat staan dat de burgemeester het straks nog allemaal aan de bevolking kan uitleggen. Dit punt is helaas niet goed geregeld, maar wij constateren ook dat er op dit moment geen meerderheid is een variant om het eenduidig te regelen. Ik schat in dat dit na de verkiezingen wel weer onderwerp van gesprek zal worden. Ik volsta nu met nogmaals te zeggen dat wij niet zullen kiezen voor een monistisch sluitstuk op de dualisering.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U zegt dat u de positie van de VVD bij de debatten over de burgemeestersbenoeming duidelijk heeft gemaakt. Mijn geheugen is redelijk, maar volgens mij was dit juist niet het geval. Ik heb destijds gevraagd naar de opvatting van de VVD over de positie burgemeester als voorzitter van de raad. U liet toen in het

midden of de VVD voor ontkoppeling hiervan was. U merkte alleen op dat dit volgens u niet het meest interessante punt was. U zegt nu dat u geen monistisch sluitstuk op de dualisering wilt. Daarmee geeft u aan dat het beter was geweest als het voorzitterschap van de raad losgekoppeld was van het burgemeesterschap en de raad een voorzitter uit zijn midden kan kiezen.

De heer **Luijten** (VVD): Nee.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dan bent u toch onduidelijk.

De heer **Luijten** (VVD): Ik heb toen aangegeven dat de voorkeur van de VVD nog steeds uitgaat naar de benoemde burgemeester. Ik heb ook gezegd dat wij niet willen dat de raad een burgemeester uit zijn midden kiest. Dat is een monistisch sluitstuk op het dualisme. Dan vinden wij het beter dat de bevolking de burgemeester kiest, maar daarmee is er een heel ander stelsel. Dat heeft namelijk ook consequenties voor de wethouders die hij eventueel meebrengt. Dan heb je echter wel duidelijkheid, namelijk een gekozen burgemeester en een gekozen raad.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Deze discussie hebben wij gevoerd.

De heer **Luijten** (VVD): Ziet u wel dat u het zich herinnert!

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Maar daar heb ik het niet over. Het gaat mij om de opvatting van de VVD over de ontkoppeling van het ambt van burgemeester en het voorzitterschap van de raad.

De heer **Luijten** (VVD): Als de burgemeester door de bevolking wordt gekozen, is hij geen voorzitter meer van de gemeenteraad. Dan is hij voorzitter van het college.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ook dat is mijn vraag niet. Nu wordt voorgesteld om het voorzitterschap van een commissie in handen van een raadslid te leggen. Dat is een goed en logisch gevolg van de dualisering. Analooq daaraan zou de raad zijn eigen voorzitter moeten kiezen. In de Amsterdamse deelraden wordt zo'n stelsel gehanteerd. Daarnaast blijft de benoemde burgemeester functioneren als voorzitter van het college en als

vertegenwoordiger van de gemeente. In het huidige systeem kan dat ook niet anders.

De heer **Luijten** (VVD): Dat moet je niet doen, want dan haal je alles door elkaar. In dat geval zijn er twee door de raad te controleren functionarissen. Of de bevolking kiest de burgemeester of deze wordt door de Kroon benoemd. Wij zijn voor een duidelijke scheiding van functies.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Vindt u ook dat premier Kok voorzitter van de Tweede Kamer moet worden? Wellicht moet hij de Eerste Kamer er dan ook maar even bij doen.

De heer **Luijten** (VVD): Nee.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Hoe ziet u dan de positie van de burgemeester in het volgende voorbeeld? De raad neemt een motie aan, maar het college weigert die uit te voeren. De burgemeester zal als voorzitter van de raad uitvoering van die motie moeten bevorderen, maar hij is tegelijkertijd voorzitter van het college.

De heer **Luijten** (VVD): Dat wordt lastig. Maar ik heb net betoogd dat ik dit het minst aantrekkelijke vind van het rapport van de staatscommissie. De staatscommissie zet een zeer dualistisch betoog op, maar zij trekt aan het eind een monistische conclusie door te stellen dat de raad uit zijn midden de burgemeester kiest. Dat gaat problemen opleveren. Ik constateer echter dat er voor geen enkele oplossing, of het nu de direct door de bevolking of door de raad gekozen of de door de Kroon benoemde burgemeester is, een meerderheid in dit parlement bestaat.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Die blokkeert u.

De heer **Luijten** (VVD): U ook.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat ligt eraan welke kant je uit wilt. Er is een grotere minderheid voor de oplossing die ik voorsta dan voor de oplossing die u voorstaat. U zou dus bij uw eigen ziel te rade kunnen gaan.

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Ik wil over de burgemeester nog een laatste vraag stellen. Collega Platvoet

Luijten

heeft daar ook al bij stilgestaan. Als de burgemeester ziek is, moet hij zich in de nieuwe constellatie als voorzitter van de raad laten vervangen door het oudste of een aan te wijzen raadslid. Mag dit raadslid dan als voorzitter de ambtsketen dragen? Als het antwoord nee is, mag de burgemeester dan in zijn rol als voorzitter van de raad de ambtsketen dragen of is de burgemeester nu echt ontketend? En functioneert dit raadslid dan officieel als loco-burgemeester en neemt hij daarmee de grondwettelijke taken over?

De regering stelt in de memorie van antwoord – en herhaalt dit nogmaals in de nadere memorie – dat het in strijd is met de geest van de wet om de griffier en de gemeentesecretaris in één persoon te verenigen. Maar in tegenstelling tot andere onderdelen zegt de minister hier in de Aanpassingswet niet met een aanscherping te zullen komen. Hij kiest voor een evaluatie en bekijkt aan de hand van de ervaringen die in de praktijk worden opgedaan, of nadere regels wenselijk zijn. Betekent dat, zo vragen wij de regering, dat als de ervaringen met het combineren van beide functies positief zijn, de regering haar opvatting, strijdig met de geest van de wet, kan herzien? De regering stelt dat er geen ondergeschiktheid is tussen beide functionarissen, maar dat ze nevengeschiedt zijn. Betekent dat ook qua honorering en inschaling?

Voorzitter. Mijn laatste punt betreft de financiële gevolgen van de dualisering voor de gemeenten. De heer Dölle heeft hier ook al bij stilgestaan. Veel gemeenteraden hebben ons benaderd over de onduidelijkheid op dit punt. Vele moties zijn al aangenomen. De minister gaat niet in op het verzoek van de commissie om inzicht te verschaffen in de gevolgen voor de gemeenten, maar hij geeft in de nadere memorie wel aan dat de VNG hem een beeld heeft geschetst van de gevolgen. Kan de minister ons daarvan deelgenoot maken?

De regering stelt vervolgens dat in het kader van de voorjaarsnota nader zal worden gekeken naar de budgettaire ruimte. Wij vinden dat te vrijblijvend, voorzitter. Het is bovendien in tegenspraak met wat de minister meedeelde in het programma Kamerbreed op 16 februari jongstleden. Hij zei daar dat

alle kosten die direct voortvloeien uit deze wet aan de gemeenten zullen worden vergoed. Zo is dat. De VVD-fractie is van mening dat op dit punt klare wijn moet worden geschonken en dat de minister hier vandaag de toezegging die hij op de radio deed, gestand moet doen.

□

De heer **Terlouw** (D66): Mijnheer de voorzitter. Dit wetsontwerp heeft zeer vele kanten. Dat is ook geen wonder. Er zijn ongeveer 500 gemeenten, die allemaal bestuurd worden. Wij wonen allen in zo'n gemeente. We zijn dus allemaal of slachtoffer, of we scheppen vreugde in zo'n bestuur of we maken deel uit van zo'n bestuur. We hebben er allen zeer nauw mee te maken. Er zijn talloze aspecten die hier vandaag en in de lange voorbereiding al zijn besproken. Ik zal mij dus zeer beperken en slechts enkele punten aanstippen.

In zekere zin komt het wetsontwerp dualisering gemeentebestuur voort uit onmacht. Onmacht om het tij te keren van burgers die zich weinig meer lijken te interesseren voor de gemeentepolitiek. Het is pas enkele tientallen jaren geleden – de heer Dölle refereerde hier ook aan – dat gemeenteraden zich uitspraken over zaken op gebieden waarop ze geen enkele bevoegdheid bezaten en nauwelijks invloed konden uitoefenen: de kolonels in Griekenland, het Franco-regime in Spanje en de apartheid in Zuid-Afrika.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ze zijn allemaal verdwenen.

De heer **Terlouw** (D66): Volgens de heer Platvoet heeft het dus echt geholpen. Ze zijn allemaal verdwenen. Ik heb nog geen waardeoordeel uitgesproken, mijnheer Platvoet. Dat komt nog.

De emoties laaiden hoog op over de naam van een brug, die een getuigenis moest zijn van de mondiale betrokkenheid van de gemeente, of over de inrichting van de verdediging van de westerse democratieën. Ik had opgeschreven: irrationeel misschien, maar het was in politiek opzicht wel zeer boeiend wat daar gebeurde. Het is niet meer. De wereld is veranderd. Het machtsvenwicht heeft weinig meer met evenwicht te maken. De welvaart heeft niet geleid tot een vermindering van de aandacht voor

materiële zaken, maar voor een toename daarvan. Wij speuren naar idealisme, waarmee ik de interruptie van de heer Platvoet misschien het meest beantwoord. Dat is een basisfactor van de politiek die wij niet of nauwelijks vinden.

Hoe revitaliseren wij de lokale politiek? Hoe maken wij het gemeentebestuur weer herkenbaarder? Lukt dat met behulp van het voorliggende wetsvoorstel? De staatscommissie "Dualisme en lokale democratie" heeft het model bedacht. Het kabinet heeft zich erachter gesteld. De Raad van State heeft ernstige bedenkingen. De Tweede Kamer heeft het ontwerp bijna unaniem aanvaard. In verschillende gemeenten hoor je scepsis en ongelooft, maar andere zien er wel wat in.

De voorzitter van de staatscommissie zei twee weken geleden in De Steeg, waar hij een lezing hield, dat er van de wetswijziging niet te veel heil mag worden verwacht. Hij signaleerde de neergang van de lokale politiek, zoals wij allemaal doen, de dalende opkomst bij verkiezingen, het probleem om nieuwe raadsleden te vinden en de povere opkomst bij vergaderingen van politieke partijen. Volgens een krantenbericht hierover zei hij: je kunt een plaatselijke cultuur niet veranderen met een wetswijziging. Hij ziet invoering van het dualisme slechts als een breekijzer om de gesloten bestuurscultuur opener te maken. Ik citeer weer dat krantenbericht: "Het zou kunnen", zei Elzinga, "dat het politieke debat levendiger wordt na de komende verkiezingen. Maar als de partijen alles bij het oude willen laten, verandert er weinig."

Laat mij nog een relativerende opmerking maken over de kwestie van monisme en dualisme, waarover de hele middag door veel sprekers is gesproken. De heer Luijten heeft hier bijvoorbeeld veel aandacht aan besteed. De Raad voor het openbaar bestuur, de Raad van State en de minister zijn het erover eens dat het aanbeveling verdient om niet te spreken over "het" monisme of "het" dualisme, maar over monistische en dualistische elementen.

Het landsbestuur, weten wij, wordt geacht dualistisch te zijn. De detaillistische aard van de regeerakkoorden en de regelmatige gang van fractievoorzitters naar het Torentje geven aan hoe betrekkelijk dat is. Het

Terlouw

bestuur van de gemeente is monistisch bedoeld, omdat het wordt gevormd door de gekozen volksvertegenwoordigers. Wij weten dat het college in de praktijk vaak oppermachtig is.

Zal het anders gaan in de gemeenten, als dit wetsvoorstel in het Staatsblad heeft gestaan? Het zou kunnen. Wethouders zijn straks geen lid meer van de gemeenteraad. Zij maken geen deel meer uit van de fractievergaderingen. Zij wachten gelaten, maar in goed vertrouwen af wat de raad van hun plannen vindt. Of zouden zij toch hun hoofd om de hoek steken bij de fractievergadering of de commissievergadering, als hun voorstellen dreigen te stranden? Die commissievergaderingen worden in principe gehouden buiten de aanwezigheid van de wethouder wiens voorstel wordt besproken. Of zou hij als adviseur worden uitgenodigd? Het zou mij niet verbazen, als dat gebeurt. Als zijn partijgenoten voor de vergaderingen hun licht bij hem willen opsteken, is dat niet verboden. Dat kan. Het doet me denken aan een frase die ik al vaker heb geciteerd: unwilling people make working structures fail, willing people make failing structures work. Zo zal het hierbij ook gaan.

In de discussie over het wetsvoorstel is grondig aandacht besteed aan de vervlechting van de posities en bevoegdheden van de raad en het college. De Raad van State stelde de vraag in hoeverre de raad zijn centrale positie in het gemeentelijk bestel, behalve in zuiver formele zin, ook feitelijk kan waarmaken. Er ontbreekt een duidelijke scheiding tussen de machten van bestuur en controle, met als gevolg dat de politieke besluitvorming een naar binnen gekeerd proces is tussen bestuursorganen, met in elkaar overlopende verantwoordelijkheden. In principe zou dat probleem door dit wetsvoorstel moeten worden verholpen. Maar tot welke prijs?

De minister heeft positieve verwachtingen over een grotere zichtbaarheid van raadsleden, als zij vooral controleren en niet besturen. En als zij zich concentreren op hoofdlijnen. Maar is de gemiddelde burger geïnteresseerd in de hoofdlijnen van de gemeentepolitiek? Gaat het hem niet vooral om de concrete vragen? Dat is anders dan enkele of vele jaren geleden. Vragen zij niet waarom hun stoep wordt versmald? Vragen zij niet of de

verkeersdrempels in hun straat wel echt nodig zijn? Dat zijn de onderwerpen – onderwerpjes, zou je kunnen zeggen – waarvoor iemand bij de wethouder moet zijn, of bij de ambtenaar die het beleidsstuk heeft geschreven waarin voorstellen worden geformuleerd.

Het controleren van bestuur vergt bijna evenveel kennis als het besturen zelf. Het is dan ook consequent dat de raadsleden beter worden bewerktuigd met, als zij dat willen, een eigen griffie en een rekenkamer. Maar als het tegenvalt, wordt het besturen van een gemeente daardoor vooral duurder, en niet effectiever. Of beter gezegd: niet politieker. Daar zijn wij immers toch eigenlijk op uit. Dat wil zeggen: meer politieke keuzes die gemaakt worden. Ik vind het jammer dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen grote en kleine gemeenten. Ik was het eens met de schriftelijke vragen van de fractie van de Partij van de Arbeid op dat punt. Ook de fractie van D66 hecht zeer aan het Thorbeckiaans model van de drie bestuurslagen. Maar aan de opvatting van Thorbecke dat er een uniform bestuursmodel voor alle gemeenten moet zijn, ongeacht hun grootte, zou ik toch wel willen tornen. Voor grote gemeenten kan het een beduidend voordeel zijn dat er wethouders van buiten kunnen worden aangetrokken. Voor de kleinere heb ik vraagtekens. In een grote gemeente staat de raad noodzakelijkerwijs vrij ver af van de burger, wat dan soms met deelraden wordt opgelost of verzacht. In een kleine gemeente kent de bevolking de raadsleden en de wethouders vaak persoonlijk. Zou een wethouder die van buiten komt, die niet door de mensen zelf is gekozen en niet uit hun midden komt, worden geaccepteerd? De praktijk moet het leren, maar ik heb mijn twijfels.

De staatscommissie analyseerde dat in alle gemeenten, ongeacht de omvang, de scheiding tussen bestuur en controle scherper moet worden getrokken. Dat zal wel juist zijn, maar dat betekent nog niet noodzakelijkerwijs dat het overal op dezelfde manier moet. Waarom hecht de minister zo aan een uniforme benadering? Dat heeft hij in het verslag ook nog eens onderstreept.

De minister is van oordeel dat het de wetgever vrij staat om de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college te bepalen, zolang hij de

bevoegdheden van de raad die wezenlijk zijn voor zijn institutionele positie, in stand houdt. Dit onderwerp is door vrijwel alle sprekers naar voren gebracht. Het lijkt mij een correcte constatering. De vraag is natuurlijk: heeft de raad straks die wezenlijke bevoegdheden nog? Dat hangt natuurlijk af van de bestuursbevoegdheden die dan worden overgedragen. Het hangt af van de wijze waarop de Grondwet wordt veranderd. Als die wordt veranderd. Wij zijn met anderen zeer benieuwd naar het advies van de Raad voor het openbaar bestuur, dat de minister over dit onderwerp heeft gevraagd.

Ik zal, evenals de heer Dölle, een concrete casus bespreken. Een gemeenteraad kan besluiten om alle wethouders van buiten te halen. Dat kan tenslotte. Ook de burgemeester is, zoals bekend, niet door de bevolking gekozen. Dat college besluit vervolgens om een parkeergarage in de binnenstad te bouwen. De raad is daartegen. Zo'n besluit zal de raad eenvoudig kunnen tegenhouden door de financiële middelen niet te voteren. Maar stel nu dat het college besluit om enkele parkeerhavens aan te leggen, wat kan worden gedaan via de vigerende begroting. De raad is tegen. Kan de raad zo'n besluit tegenhouden anders dan door middel van het opzeggen van het vertrouwen in het college? Dit is hier zojuist ook in een interruptie-debat uitvoerig aan de orde geweest. Ook andere sprekers hebben al gezegd dat dit zo'n loodzwaar middel is dat het nooit gehanteerd zal worden voor het tegenhouden van een parkeerhaven. Daar zal het dus nooit van komen. Het is niet simpel. Het is vooral niet simpel, omdat er geen nieuwe verkiezingen kunnen worden uitgeschreven.

Het voorbeeld is wellicht een beetje extreem, maar het raakt naar mijn mening wel het hart van de zaak. Is dat hoofdschap van de raad in feite nog aanwezig als de nieuwe bestuursstructuur vorm heeft gekregen? Hoe ziet de minister dat? Mocht hij zeggen dat dit moet blijken, dan kan ik het daarmee eens zijn. Inderdaad moeten wij kijken hoe het in de praktijk gaat lopen. Een zo onbevooroordeeld mogelijke evaluatie is dan echter wel zeer belangrijk. Er zit hier immers een essentieel verschil met het in theorie dualistische systeem op rijksniveau. Het parlement heeft een machtsmiddel dat de gemeente ontbeert,

Terlouw

namelijk om de regering, dus het bestuur op landsniveau, naar huis te sturen. Met andere woorden: is het hoofdschap van de raad voor alle gevallen buiten geding? Ik zou graag zien dat de minister hierop ingaat.

In het verslag en in de memorie van antwoord is onder andere van gedachten gewisseld over de verhouding tussen raad, college en ambtelijk apparaat. Alle opvattingen zijn verdedigbaar, niet als het gaat om de structuur of de bedoeling van de regelgeving, wel als het erom gaat hoe het in de praktijk zal uitpakken. Vormt het ambtelijk apparaat met het college een onneembare vesting tegenover de raad? Zal er een lijntje lopen van de secretaris via de griffier naar de raad? Zal het ambtelijk apparaat, door een surplus aan kennis, in feite de gemeente besturen? Het hangt natuurlijk allemaal af van de mensen: van de wethouders, van de raadsleden, van de opvattingen van ambtenaren over hun taak-uitoefening. Het college stuurt het ambtelijk apparaat aan en is daarover verantwoordelijk schuldig aan de raad. De raad is beter bewerktuigd om de verantwoording van het college te kunnen beoordelen. Dat is de structuur. Maar "unwilling people", zoals ik al zei: het hangt er maar van af hoe het uitwerkt.

Het zal geen verbazing wekken dat D66 vindt dat de positie van de burgemeester steeds meer aan vernieuwing toe is, ook weer na aanname van het wetsvoorstel. Op dit moment is de burgemeester de benoemde voorzitter van een raad die het hoogste bestuursorgaan van de gemeente is, en van het college dat beleidsvoorbereidend en beleidsuitvoerend is. Straks is de burgemeester de benoemde voorzitter van in naam nog wel het hoogste bestuursorgaan, maar vooral van een college dat zelfstandig bestuursbevoegdheden heeft voor het vaststellen en het uitvoeren van het beleid. De burgemeester rapporteert aan het orgaan dat dit beleid beoordeelt, en zit de vergaderingen voor waarin dit beleid – waarvoor hij in hoge mate medeverantwoordelijk is – eventueel wordt veroordeeld, en daarmee eventueel ook de handelwijze van de burgemeester wordt veroordeeld. Wat is nu bijvoorbeeld de relatie van de burgemeester tot de griffier van de raad? De griffier is er voor de

raad, maar de burgemeester is ook de voorzitter van die raad. Welk contact heeft de burgemeester dan met de griffier, en wat legt dit weer voor contacten tussen secretaris en griffier?

Burgemeesters hebben ook nu al meerdere petten op en ze dragen die hoofddeksels met elegantie, zei de minister in iets andere bewoordingen in de memorie van antwoord. Ik beaam dat, maar het blijft een vreemde figuur, een anachronisme waar wij eerlang iets aan zullen moeten doen, zo zeg ik tegen de collega's. Wij hebben het daar al zo vaak met elkaar over gehad, het afgelopen jaar.

Daarnaast is er de al eerder gestelde vraag om helderheid te geven over de financiële consequenties. Wij hebben moties van vele gemeenten gekregen; die zitten er echt mee. Wie betaalt straks de griffier en de griffie en hoe zit het met de fractieondersteuning? Als de minister hier enige duidelijkheid over kan geven, is dat zeer welkom.

Samenvattend, voorzitter. Wij constateren eensgezind dat de belangstelling voor de gemeentepolitiek sterk is gedaald, dat het voor veel partijen moeilijk is om kandidaat-raadsleden te vinden en dat allerlei pogingen om de gemeentepolitiek weer dichterbij de mensen te brengen, tot nu toe falen. Is dat erg? Je kunt zeggen dat het een blijk is van tevredenheid. Als de mensen zouden vinden dat het allemaal verkeerd gaat, zouden ze wel reageren. Waarom zouden mensen zich trouwens voor het beleid moeten interesseren? Het zorgelijkste aspect daarvan vind ik, dat eruit blijkt of zou kunnen blijken dat de gemeenschapszin van burgers aan het afkalven is, dat mensen steeds minder verantwoordelijkheid voor elkaar en voor de samenleving voelen.

Ik zie twee uitersten om het probleem aan te pakken. Je zou de gemeente kunnen gaan behandelen als een bedrijf, met een raad van toezicht, al dan niet gekozen. Zolang er niets mis gaat en het geleverde product een goede kwaliteit heeft, wordt de burger niet geacht zich er mee te bemoeien. Je zou ook kunnen proberen de burgers veel nauwer bij het gemeentebestuur te betrekken. Dat kan door een grotere autonomie, een groter eigen belastingdomein, meer wettelijke bevoegdheden, de mogelijkheid van

tussentijdse verkiezingen etc. Ik bepleit vandaag geen van beide mogelijkheden als een alternatief voor het voorliggende wetsvoorstel, al zijn er aspecten aan het tweede model die mij aanspreken. Gekozen is voor een wijziging van de Gemeentewet, waardoor een duidelijker rolverdeling tussen raad en college tot stand komt en de raad zich beter kan concentreren op zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functies. Of dat een verbetering zal inhouden, is niet te zeggen. Je kunt het hopen. Het lijkt mij in ieder geval zaak om de evaluatie te zijner tijd zo onbevooroordeeld mogelijk te laten plaatsvinden.

□

De heer **Van Vugt** (SP): Voorzitter. In mijn bijdrage zal ik trachten uiteen te zetten voor welk probleem het nu aan de orde zijnde wetsvoorstel een oplossing beoogt te zijn. Vervolgens ga ik in op de vraag of de aangedragen oplossing ook het juiste medicijn is voor de veronderstelde kwalen. Dit kan door een beoordeling van het wetsvoorstel op zijn voor- en nadelen en door het verkennen van mogelijke alternatieven. Ten slotte zal ik trachten tot een afgewogen oordeel te komen. Ik ga mijn best doen.

De staatscommissie "Dualisme en lokale democratie" signaleert in haar rapport vier hoofdproblemen in het lokaal bestuur. In de eerste plaats staat de positie van politieke partijen onder druk. In de tweede plaats zou er een groot verschil zijn tussen de werkelijkheid van het lokaal bestuur en hoe het op papier geregeld is. In de derde plaats is er geen duidelijke scheiding tussen bestuur en de controle daarop en heeft de raad onvoldoende gewicht. In de vierde plaats staat, aldus de commissie, de eenheid binnen het college van B en W onder druk doordat wethouders zich steeds nadrukkelijker profileren. Dit is in het kort de probleemschets waarmee de commissie is gekomen.

Bij de aangedragen oplossingsrichting zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. De commissie is gevraagd te onderzoeken op welke wijze dualisme als oplossing in de lokale politiek gerealiseerd kan worden. Het probleem was nog nauwelijks onderzocht, of er lag al een oplossing klaar – dualisme – en de commissie hoefde alleen maar te

Van Vugt

onderzoeken hoe het dualisme geïmplementeerd kon worden. Daar hoorde dan natuurlijk wel een mooi verhaal bij. Op die manier ontnam de opdrachtgever de onderzoekers in feite de mogelijkheid om na een gedegen analyse van het probleem diverse alternatieven te onderzoeken om vervolgens daaruit de meest profijtelijke te selecteren. Iedereen begrijpt dat dit uit een oogpunt van rationaliteit, die ten grondslag zou moeten liggen aan overheidsbeleid, geen optimale gang van zaken is. En dat is dan nog zacht gezegd. Maar goed, de aangedragen oplossing moet nu eenmaal dualisme zijn en het is aan ons om die oplossing te beoordelen. Ik wil daarbij onderscheid maken tussen een theoretische en praktische benadering om een juist beeld te krijgen van de zin en onzin van dit voorstel van wet.

Het concept dualisme valt terug te voeren op de leer van de trias politica, de leer van de machten-scheiding. Deze leer is ontwikkeld door de Franse denker Montesquieu en deelt de soevereine macht op. In de tijd dat de Europese vorsten hun belangrijkste opposenten – met name de kerk – hadden weten te verslaan, genoten zij sterke soevereine macht, oftewel absoluut gezag. Als remedie hiertegen heeft Montesquieu het concept van de machtenscheiding aangedragen. De almacht van de soeverein moest gebroken worden en moest worden verdeeld over verschillende machten die elkaar in evenwicht kunnen houden: de wetgevende macht, de rechterlijke macht en de uitvoerende macht. Dualisme is de praktische vertaling van die leer als het gaat om de bestuurlijke inrichting van de gemeenschap. Wetgevende en uitvoerende macht hebben strikt gescheiden taken en bevoegdheden. Het concept van de trias politica is ten tijde van de Verlichting zeer populair geworden. Zo hebben de founding fathers dat concept zeer intensief gebruikt bij het opstellen van de Amerikaanse grondwet. In de Verenigde Staten vinden wij dan ook een staatsinrichting die de trias politica het dichtst benadert, alhoewel ook daar, vanuit een theoretisch oogpunt bezien, onvolkomenheden bestaan.

In Nederland daarentegen bestaat de trias politica slechts ten dele. Het parlement is immers slechts medewetgevend van aard en houdt zich vooral bezig met controlerende

taken. De regering is zowel uitvoerend als wetgevend van aard. Wij kennen in ons land dus geen zuivere trias politica. Je kunt zelfs zeggen dat er een uit theoretisch oogpunt ongewenste machtsbundeling is in de handen van de regering. Ik heb zo het vermoeden dat dit niet louter een theoretisch inzicht is. Ook de bijbehorende structuur van dualisme op rijksniveau is niet volmaakt dualistisch. Immers op het gebied van de wetgeving is geen sprake van strikt gescheiden verantwoordelijkheden, maar goed: op papier hebben wij, naar verluidt, een duale structuur tussen regering en parlement.

Laten wij eens bekijken op wat voor bestuursorgaan men het dualisme wil toepassen. Men wil dat op het gemeentebestuur toepassen. Gemeentebesturen zijn in ons land echter niet soeverein. Dat zijn ze nooit geweest en dat zullen ze ook nooit worden. Dat houdt in dat gemeentebesturen van verschillende zijden worden ingekaderd door middel van landelijke wetgeving, algemene maatregelen van bestuur, provinciale verordeningen en wat al niet meer. Het is dan op z'n minst hogelijk verbazend dat men een dergelijk bestuursorgaan onderwerp wil maken van dualistische modegrillen. Het dualisme was immers juist ooit bedoeld om eenzijdige macht te breken en om machtsevenwichten te creëren, de "checks and balances". Moet daarvoor de toch al beperkte speelruimte van het gemeentebestuur worden beteugeld met het dualisme? Vanuit een theoretisch oogpunt zou je zeggen dat dit op z'n minst misplaatst is.

Voorzitter. Dan nu de praktijk. Er wordt in het onderhavige wetsvoorstel een aantal concrete voorstellen gedaan dat relatief eenvoudig beoordeel kan worden op zijn praktische uitwerking. In dit verband is het grappig, te constateren dat op blz. 26 van de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer wordt gesproken over een versterking van de verordenende bevoegdheden. Grappig, omdat door het schrappen van de artikelen 148, 151 en 159 de raad niets meer te vertellen heeft over het opstellen van beleidsregels waar andere organen rekening mee moeten houden; niets meer te vertellen heeft over de ambtelijke organisatie van de gemeente en niets meer te vertellen heeft over het reilen en zeilen van de lokale marktdagen. Daarnaast wordt

de raad door de wijziging van de artikelen 82 en 83 de mogelijkheid ontnomen om bij verordening commissies in te stellen die bestuursbevoegdheden van B en W of de burgemeester uitvoeren. Dat wordt aan B en W overgelaten. Kan de minister aangeven hoe deze verschraving van de positie van de raad zich verhoudt tot de opmerking van de regering dat er sprake is van een versterking van de verordenende bevoegdheden?

In artikel 147, tweede lid, wordt de bestuursbevoegdheid van de raad uitgekleeft tot de autonome taken. In dit verband is het relevant, te weten of de minister de bestuurstaken die expliciet in de Gemeentewet zelf worden genoemd, beschouwt als autonome taken of als medebewindstaken. Ik zou graag zien dat de regering hierover uitsluitsel geeft.

De raadsbevoegdheid tot oprichting van en deelneming aan stichtingen, vennootschappen en andere rechtspersonen wordt overgeheveld van artikel 155 naar artikel 165, naar B en W dus. Zelfs de bevoegdheid om te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen wordt aan B en W toegekend. Wat betekent dat in normaal Nederlands? Dat betekent dat de raad de controle verliest over de aanbestedingen, het pompen van geld in de plaatselijke FC en de aan- en de verkoop van grond en gebouwen. Dat is vanuit een streven naar een versterking van de positie van de raad toch wel erg zielig. Alsof de raad nog niet genoeg uitgekleeft wordt, is ook de gemeentelijke bevoegdheid om te besluiten tot een rechtsgeding naar B en W overgeheveld. Als de gemeenteraad collegeleden aansprakelijk zou willen stellen voor bijvoorbeeld malversaties, wie beslist hier dan voortaan over? Jawel, de collegeleden zelf!

Wat is dit? Het is in ieder geval geen versterking van de positie van de democratisch gekozen gemeenteraad. Er wordt daarom wel gezegd dat de raad op hoofdlijnen moet besturen. Houdt dat dan soms in het vaststellen van de jaarbegroting, waardoor het college vervolgens naar eigen inzicht de verschillende potjes kan besteden? Of houdt het in dat de raad slechts zijn wensen en bedenkingen ten aanzien van prestigeprojecten, stadskantoren en geld sluizen naar failliete voetbalclubs te kennen mag geven? Is dat besturen op hoofdlijnen of erbij zitten voor Piet Snot? Ik vrees het

Van Vugt

ergste. De Raad voor State waar- schuwt voor een uitholling van het grondwettelijke begrip "hoofd van de gemeente" met het overbrengen van bestuurstaken naar het college van B en W. In deze Kamer is daarop ook reeds meerdere malen gewezen. Kan de minister ingaan op de vrees die niet alleen door verschillende fracties maar ook door de Raad van State is verwoord?

De SP-fractie is van mening dat de rechtstreeks gekozen gemeenteraad moet besluiten over alle belangrijke zaken die inwoners aangaan op basis van de bevoegdheden van de lokale overheid. Over zaken zoals het sluiten van bibliotheken en het al dan niet geven van subsidie aan een sportvereniging behoort de democratisch gekozen raad in een openbare vergadering, door alle burgers waar te nemen, te besluiten. Volgens het wetsvoorstel "ontdemocratisering gemeentebestuur" mogen de raadsleden hierover hooguit hun wensen en bedenkingen kenbaar maken aan het college. Het daadwerkelijke besluit zal pas vallen in de besloten vergadering van het college. Chapeau! Dat is zeer goed voor de transparantie van het openbaar bestuur, de verbinding tussen burgers en bestuurders en het vertrouwen van de mensen in het gemeentelijk bestuur. Niet dus! Er wordt een mooi antwoord op de problemen van de lokale democratie gegeven door deze gewoon te ontmantelen. Wat een creativiteit! Waarom zou iemand een raadsvergadering bezoeken als de belangrijkste besluiten niet daarin vallen maar in een collegevergadering waarbij de burger niet aanwezig mag zijn? Waarom zou iemand stemmen voor de gemeenteraad als de gemeenteraad bijna niets meer te vertellen heeft? Waarom zou iemand nog raadslid worden? In dit verband is de opmerking van de Raad van State van belang dat de functie van raadsleden wordt gereduceerd tot een in hoofdzaak controlerende. De Raad stelt vervolgens dat het bepaald niet ondenkbaar is dat het rekruteren van raadsleden als gevolg daarvan moeilijker in plaats van gemakkelijker zal worden. Kan de minister expliciet ingaan op de door mij geschetste mogelijke effecten van het wetsvoorstel?

Voorzitter: Jurgens

De heer **Van Vugt** (SP): Een andere

vondst van wonderdokter De Vries voor de problemen in het lokale bestuur zijn de wethouders van buiten de raad. Wat een geweldige dynamiek zal die maatregel opleveren! Wethouders behoeven niet langer raadslid te zijn en niet eens op een kieslijst te hebben gestaan vooraleer zij aan hun belangrijke taak mogen beginnen. Onder het mom van versterking van de lokale democratie is het straks mogelijk, en zelfs wettelijk verankerd, dat de belangrijkste bestuurders in de gemeente, de wethouders, niet meer gekozen worden door het volk. Wat is dan de democratisch legitimatie van het college van B en W? Wordt de spreekwoordelijke kloof tussen burger en politiek gedicht door het volk buiten spel te zetten?

In het huidige stelsel bestaat het college uit democratisch gekozen raadsleden en is het college ondergeschikt aan de raad. Het is niet voor niets op deze manier bedacht. Wethouders zijn vaak lijstaanvoerder van een lijst geweest en hebben als zodanig vertrouwen gevraagd en gekregen van de bevolking. Met deze invulling van de democratische legitimatie wordt een band gevormd tussen kiezers en gekozenen. Die band wordt met het voorliggend wetsvoorstel doorgesneden. De democratische legitimatie wordt te grabbel gegooid door het aanstellen van wethouders van buiten de raad mogelijk te maken. Door het geven dat de raad met vooruitgeschoven posten een aantal raadsleden in het college kan afvaardigen, zoals in de huidige situatie, krijgt de raad de mogelijkheid om een aantal van de door zijn geformuleerde gemeentelijke idealen daadwerkelijk te verwezenlijken en uit te voeren. Het college moet in de ondergeschikte positie aan de raad voortbestaan om de raad van een machtsinstrument te voorzien.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik kan het pleidooi van de heer Van Vugt over de overdracht van bevoegdheden volgen. Over de ontvlechting van wethouders heb ik een vraag. Ik heb in de kerstvakantie het geheim van Oss gelezen: de geschiedenis van de SP in de gemeente Oss. Gedurende 20 jaar heeft de SP creatieve oppositie gevoerd tegen het college. Ze hielden de wijze waarop daar binnenskamers politiek werd bedreven. De wethouders controleer-

den zich zelf in de monistische raad. Achteraf blijkt er weinig van te kloppen. Ziet de heer Van Vugt niet een lichtpunt in de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap? Het is niet slim en politiek als je een controlerende functie aan de raad geeft. De wethouders zouden zich zelf moeten controleren omdat zij lid blijven van de raad. Is dat niet een lichtpuntje? U sombert wel erg door.

De heer **Van Vugt** (SP): De ideale situatie is als de bevolking een volksvertegenwoordiging kiest, die niet alleen controleert, maar ook belangrijke besluiten neemt in het belang van de bevolking. In die situatie is het niet relevant of het college controlerend en uitvoerend bezig is. Het gaat erom dat de raad beslissend bezig is. Hij moet niet alleen maar parlementje spelen, in de zin van: wij controleren, maar hebben verder niets te vertellen. De taak van de raad is, nagaan of het college de door hem genomen besluiten goed uitvoert. Ik zie het probleem niet zo. Ik heb nooit een burger horen zeggen: ik ga niet stemmen voor de gemeenteraad omdat de wethouders zich zelf controleren. Laten wij elkaar niet voor de gek houden. Ik zal een voorbeeld geven. Gisteren was ik voor de partij op campagne in Leiden-noord, een volksbuurt, een achtergestelde buurt. Aanbellen. Dat is contact zoeken met de burgers. Het is actief op zoek gaan naar wat de mensen willen. Wij geven een folder af. Wij vragen of er nog een opmerking gemaakt kan worden over de vraag wat de raadsfractie mee moet nemen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U hoeft mij geen cursus in de massalijn van de SP te geven. Ik weet hoe het werkt.

De **voorzitter**: Ik heb het gevoel dat deze interruptie wat uit de hand loopt.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De heer Van Vugt heeft een soort van antwoord gegeven. Ik vind het jammer dat hij niet kan inzien, dat het controleren een taak van de raad is. Ik had begrepen dat de sterke positie van de SP in Oss daarmee te maken heeft.

De heer **Van Vugt** (SP): De sterke

Van Vugt

positie in Oss is in dezen wellicht relevant. Het succes van de raadsfractie daar geeft aan wat de weg moet zijn die de politiek dient te bewandelen om de kloof tussen burger en politiek te dichten. Je moet naar de mensen toe aan. Als u het boek goed had gelezen, had u dat geweten. Als er een probleem is komen de mensen naar ons toe. Met die mensen gaan wij actie voeren. Wij zetten het gemeentebestuur onder druk. Fantastisch toch.

De **voorzitter**: Wil de heer Van Vugt zijn betoog over het onderwerp vervolgen?

De heer **Van Vugt** (SP): Als wij dat allemaal gaan doen, hebben wij dat achterlijke wetsvoorstel niet meer nodig. Wij moeten de cultuur veranderen. Met een sjiek klinkende structuurwijziging kan het doen en laten van mensen niet worden beïnvloed. Dat is een illusie. Dat zult u toch met mij eens zijn? Ik zie dat u knikt, gelukkig.

Voorzitter. Juist door het gegeven dat de raad nu met vooruitgeschoven posten in het college zit, heeft hij een machtspositie in handen. Die positie gaat verloren wanneer men de band tussen beide instituten doorsnijdt. Immers, het college wordt losgekoppeld van de lokale volksvertegenwoordiging. Wat nu, wanneer de mensen het vertrouwen in een bepaalde wethouder verliezen? Hoe moeten zij dan in de relatie kiezers-gekozenen uiting geven aan hun onvrede? Door maar niet meer op de partij te stemmen waarvan de wethouder is? Dan stemmen zij op een raadsfractie en die heeft een eigen afgebakende verantwoordelijkheid, namelijk het controleren. In een dergelijke situatie rijst er een serieus dilemma. Ook is het mogelijk dat er sprake is van een partijloze wethouder. Dat is niet uitgesloten wanneer er een crisis is ontstaan in het college en er snel een interim-wethouder moet komen met een bepaalde specialisatie. Dan hebben allerhande consultancybureaus vast wel een lijstje met dik te betalen kandidaten voor handen. Stel dat bijvoorbeeld Arthur Anderson de interim-wethouder van financiën gaat leveren. Mocht het volk zeer ontevreden zijn over de wijze waarop deze bijvoorbeeld grote gemeentelijke tekorten wegmoffelt in de boekhouding, hoe kunnen zij dan

electoraal blijk geven van het geschade vertrouwen?

Natuurlijk steek ik er nu de draak mee, maar het is een serieus probleem. Als de burgers het bestuursorgaan dat belast is met het nemen en uitvoeren van belangrijke besluiten niet eens meer mogen verkiezen, ontstaat er een aanzienlijk democratisch tekort. Kan de minister hierop ingaan? Vanuit democratisch oogpunt zou een dergelijke duale gekunstelde constructie nog het best zijn wanneer de burger ook twee stemmen zou krijgen om het gesplitste blijk van vertrouwen betrekking te laten hebben op twee bestuursorganen met verschillende verantwoordelijkheden. Ik hoor graag de visie van de minister hieromtrent.

Een ander probleem rond wethouders van buiten de raad is het gevaar dat er een heuse kaste ontstaat van rondtrekkende wethouders die van de ene naar de andere gemeente hoppen, op zoek naar meer status, inkomen en macht. Zo kennen wij nu al een hele kloet burgemeesters en kandidaat-burgemeesters die zich al in een dergelijk circus bevinden. Niets in het wetsvoorstel staat een dergelijke ontwikkeling in de weg. Het lijkt evident dat het benoemen van wethouders straks een onderonsje wordt van partijbonzen. Na de benoemde burgemeester nu ook de benoemde wethouder. Had de burger nu juist niet de buik vol van dit partijpolitieke gekonkel in de achterkamertjes? Ga dit dan vooral niet stimuleren! Kan iemand die vindt dat deze constructie een versterking van de lokale democratie inhoudt, mij nu komen interromperen om mij dit uit te leggen? Ik snap het werkelijk niet. Voorzitter. Vooralsnog gebeurt dit niet. Dat dacht ik al want het valt eenvoudig niet uit te leggen. Niettemin zullen wij zien dat al degenen die het blijkbaar niet met mij oneens zijn, straks vrolijk voor stemmen.

Dat geeft te denken over het concept dualisme. Het is toch volstrekt ongewenst dat wethouders straks niet alleen niet gekozen behoeven te worden door de mensen die zij moeten gaan besturen, maar ook nog eens geen enkele affectie met de gemeenschap behoeven te hebben als voorwaarde voor het wethouderschap? Kan de minister aangeven hoe een dergelijke constructie bijdraagt aan het versterken van de lokale democratie

en het hechter maken van de band tussen kiezers en gekozenen? Als dit alles past in het streven naar meer lokale democratie, zou ik graag de opvatting van de minister over democratie horen. Op school hebben ze mij altijd geleerd – en leren ze mij nog steeds – dat democratie regeren door het volk inhoudt. Omdat niet iedereen zich fulltime bezig kan houden met regeren, hebben wij daar vertegenwoordigers voor. Deze dienen dan natuurlijk wél door het volk te worden gekozen en verantwoording af te leggen aan het volk. Ik vraag de minister wat er van de democratie overblijft als het volk zijn bestuurders niet meer direct kan kiezen en als die bestuurders niet langer direct verantwoording behoeven af te leggen tegenover die bevolking. Als de band tussen raad en wethouders wordt doorgesneden, hebben wij geen gemeentelijke democratie meer. Een handjevol volksvertegenwoordigers moet het dan opnemen tegen een hechte organisatie van fulltime vakambtenaren, managers en collegeleden, zo luidde de veelzeggende conclusie van bestuursrechtsgeleerde Henk Koning in het Nederlands juristenblad. Dat zal de burgers vertrouwen geven in de door hen te kiezen raad!

Een mij bekend wetenschapper – hij is mijn mentor op de universiteit – de heer Bart Tromp, politicoloog van beroep, stelde: "Vanuit het oogpunt van versterking van de lokale democratie zijn dit zowel domme als slechte voorstellen. Kenmerkend is dat noch in het rapport van de staatscommissie noch in de reactie van het kabinet aannemelijk wordt gemaakt dat deze stelselwijziging iets oplevert in bestuurlijk en democratisch opzicht." Volgens Tromp is er geen enkele aanwijzing dat de invoering van een dualistisch lokaal bestuur een oplossing is voor wat dan ook; dat de toch al fragiele machtspositie van gemeenteraadsleden verder wordt uitgehold en het feit dat de wethouders van buiten de raad kunnen worden aangetrokken, betekent dat het bestuur van de gemeente gaat bestaan uit mensen die het blijkbaar niet aandurven om via rechtstreekse verkiezingen een mandaat van de burgers te verwerpen. Kan de minister ingaan op deze kritiek van de heer Tromp? Ik weet dat de minister in de Tweede Kamer heeft gezegd dat de heer Tromp zich

Van Vugt

heeft verkeken op de betekenis van deze voorstellen, maar misschien wil hij in deze Kamer ook inhoudelijk op de bezwaren ingaan?

Het klinkt allemaal zo leuk: de raad mag voor parlementje gaan spelen en krijgt daartoe extra chique klinkende bevoegdheden. Zo krijgt de raad een rekenkamer, een eigen griffier en zelfs het recht van enquête. Daarmee is niks mis maar wel dringt zich de vraag op, of de raad deze bevoegdheden niet gewoon kan krijgen zonder tegelijkertijd een stelselwijziging in te voeren die juist afbreuk doet aan de machtspositie van de raad. Dán zou de positie van de raad werkelijk versterkt worden! Zeker gezien het feit dat de nodige kanttekeningen geplaatst kunnen worden bij die extra instrumenten, is het gevaar groot dat het vooral een papieren versterking zal zijn; "wishful thinking", in de woorden van een ander Kamerlid. Raadsleden zijn immers geen fulltime politici en zullen dus niet al te snel geneigd zijn om over te gaan tot een tijdsverslindende enquête. Ik ken nog een bestuursorgaan dat al meer dan 100 jaar over het recht van enquête beschikt maar er nog nooit gebruik van heeft gemaakt. Wij bevinden ons er thans.

Klopt het dat de minister de rekenkamers verplicht wil stellen? En hoe wordt een en ander financieel doorvertaald? Het lijkt ons op zijn minst op gespannen voet staan met de grondwettelijke vrijheid die gemeenten genieten om hun eigen huishouding in te richten. Graag een toelichting van regeringszijde.

Blijkbaar willen sommigen het dualisme invoeren op lokaal niveau want dat klinkt modern en dynamisch en dat hebben wij nodig in het lokale bestuur. Het lijkt een nogal karige argumentatie die ten grondslag ligt aan deze hele operatie. Ik kan mij een eerdere operatie herinneren die grotendeels werd uitgevoerd omdat dit modern en efficiënt zou zijn: de privatiseringsoperatie. Gelukkig komt men daarvan onder druk van de rampzalige ervaringen in de praktijk nu langzamerhand terug. Ik hoef maar te kijken naar het bedrijf dat mij dagelijks vervoert – de NS – om werkelijk niet te begrijpen waarom men in vredesnaam ooit is overgegaan tot verzelfstandiging. Maar goed, dat was toen ook in de mode. Honderdduizenden reizigers

ondervinden nu dagelijks de ellende die door de privatiseringshype en het onzalige concept van de overheid op afstand veroorzaakt zijn.

Wij spreken vandaag niet over het eerste het beste wetsvoorstel. Het gaat om een ingrijpende stelselwijziging van het lokale bestuur en van de lokale democratie. Daarom is het zo belangrijk dat zo iets op grond van argumenten gebeurt; geen modeterminen, geen loze kreten als dynamiek en flexibiliteit, maar argumenten. Ik wil de minister dan ook vragen mij te overtuigen op grond van argumenten. Ik ken namelijk tot op dit moment meer argumenten die tegen het wetsvoorstel pleiten dan ervoor. Ik zal er nog eentje aandragen.

Met het invoeren van een duale structuur in het gemeentebestuur schep je feitelijk twee ongelijke instituten: een machtig college met veel bevoegdheden en ondersteuning tegenover een zaaltje raadsleden die op belangrijke punten vaak slechts wensen en bedenkingen kenbaar mogen maken. De democratisch gekozen gemeenteraad komt zo buitenspel te staan. Niet alleen is dit buitengewoon ondemocratisch en daarom al volstrekt onwenselijk, maar er dringt zich nog een andere vraag op. Begrijpt de wethouder wel wat dualisme in essentie inhoudt? Is de onderliggende ratio van duale structuren niet dat twee organen elkaar in een machtsevenwicht houden en daarom gescheiden bevoegdheden en verantwoordelijkheden kennen? Iedereen ziet toch in dat het nu toch al machtige college van B en W er in het machtsevenwicht enorm op vooruit gaat, terwijl de vaak al tandeloze raden nog minder in de beleidsmelk te brokkelen krijgen. De Raad van State stelt dat het zeer de vraag is of de gemeenteraad straks voldoende toegerust is om op te treden als een volwaardig tegenspeler van het college. Het lijkt mij een essentieel punt. Het raakt de kern van het dualisme. Als zelfs de Raad van State hiervoor waarschuwt, moeten er her en der toch de nodige lampjes gaan branden. Kan de minister ingaan op dat thema?

Er is al een plaats waar wij het dualisme kennen. De landelijke politiek biedt vergelijkingsmateriaal. De regering en het parlement hebben op papier een duale structuur, maar in de praktijk gaat het er monistisch aan toe. Veel

sprekers hebben al gewezen op het Torentjesoverleg en de strakke greep van het regeerakkoord op het parlement. In feite gaat het er hier formeel dualistisch, maar praktisch monistisch aan toe. Wie geeft ons de garantie dat het straks niet ook in de gemeenteraad zal gebeuren? Dat zou dramatisch zijn. Immers, dan heeft de gemeenteraad zijn positie als beleidsbeslissend orgaan van de gemeente verloren en houden de collegepartijen ook nog eens de controlerende functie van de raad tegen. Dat is een nachtmerriescenario. Wij hebben landelijk dualisme, maar in feite monisme. Wij gaan gemeentelijk dualisme invoeren waar wij monisme hadden, maar wij zouden er evengoed monisme voor terug kunnen krijgen, maar dan monisme in een dualistische structuur.

Voorzitter. Het begint mij even te duizelen. Het lijkt mij goed dat ik even een slokje water neem.

De **voorzitter**: Ik maak even van de gelegenheid gebruik om te zeggen dat u ver over uw tijd heen bent.

De heer **Van Vugt** (SP): Ik ben bijna klaar.

Alstublieft minister, waar zijn wij nu helemaal mee bezig? Krijgen wij straks in de dualistische structuur ook een eerste en een tweede raad? Wij hebben immers op lokaal niveau toch ook behoefte aan reflectie, overdenking en een tegenwicht tegen de waan van de dag of niet soms? Kan de minister mij argumenten geven waarom er op landelijk niveau wel een Eerste Kamer zou moeten zijn, maar op lokaal niveau geen eerste en tweede raad? Ze krijgen immers eenzelfde duale structuur. Ik verheug mij zeer op de argumentatie van de minister.

Het is natuurlijk duidelijk dat deze voorstellen een hoog schoneschijn- en mooipraterijgehalte hebben, maar in de praktijk vernietigend kunnen uitwerken op de gemeentelijke democratie en juist het tegenovergestelde bereiken van wat ze beogen te bereiken. Als je de gemeentepolitiek bruisend, levendig en democratisch wilt maken, zul je allereerst kritisch moeten kijken naar de rol van politieke partijen. Deze politieke partijen moeten achter hun bureaus, boven hun nota's en uit het stadhuis vandaan komen, de straat op naar de mensen toe, naar hen luisteren, terugkomen met een bundeling van

Van Vugt

datgene wat zij gehoord hebben tegen de achtergrond van de partij-ideologie en die weer toetsen bij de mensen. Zo moet de lokale politiek in samenspraak met de mensen lokaal beleid ontwikkelen. Kortom, dat is wat de SP al jaren doet. Inderdaad, mijnheer Platvoet. Het is ook niet voor niets dat wij tegen de trend in al jarenlang een consistente ledengroei weten te boeken. Het zal niet makkelijk zijn, maar misschien komt dan langzaam maar zeker het vertrouwen van de mensen in de lokale politiek terug en krijgen zij de overtuiging dat wat zij denken, vinden en doen invloed heeft op het reilen en zeilen van het gemeentebestuur, want daar ontbreekt het momenteel aan. Dat is één van de wél bruikbare conclusies van de staatscommissie. Maar dat bereik je toch niet met een formele stelselwijziging?

In mijn nog korte periode als Kamerlid heb ik heel wat draken van wetsvoorstellen de revue zien passeren. Maar dit wetsvoorstel slaat echt alles! Die wetsvoorstellen, ondanks hun vaak gebrekkige wetstechnische kwaliteit, haalden het trouwens allemaal, met dank aan de coalitiepartijen. Wij mogen er hier wekelijks getuige van zijn, hoe het dualistisch woord een monistische daad in zich herbergt. Een lege huls is het! Lippendienst aan een nooit verwezenlijkt ideaal! Dualisme, wie houden we hier nu voor de gek? Zorg er liever eerst voor dat er hier, op parlementair niveau, eindelijk eens een fatsoenlijke mate van dualisme tot stand komt, voor je met een volgende ronde van mooi-praterij de gemeentelijke democratie om zeep helpt.

Dit is werkelijk een verwerpelijke wetsvoorstel. Beste Kamer, verwerp het dan ook.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur staan wij voor de grootste stelselverandering in het lokale bestuur sinds Thorbecke. Het gaat om een wijziging die van visie getuigt, gebaseerd op uitgebreid onderzoek door een staatscommissie; om een wijziging ook die al voor invoering een zeker draagvlak lijkt te hebben binnen de wereld van de gemeenten. De minister verdient een compliment voor zijn visie, daadkracht en

doorzettingsvermogen. Het contrast met de vorige spreker zou niet groter kunnen zijn! Toch zullen mevrouw Meindertsma, die als tweede woordvoerder namens de PvdA aan het woord komt, en ik geen juichend verhaal houden. Daarvoor zijn er te veel nog open vragen, te veel gefundeerde twijfels over de werkelijke effecten van het wetsvoorstel op de plaatselijke politieke processen.

Het is bijvoorbeeld al enigszins paradoxaal dat een vergaande vernieuwing van de lokale democratie niet van onderop komt, maar van bovenaf dwingend zal worden opgelegd. De burgers van de gemeenten hebben er niet om gevraagd en beseffen in overgrote meerderheid niet dat de raad die zij op 6 maart gaan kiezen, op 7 maart in een totaal gewijzigd juridisch bestel gaat opereren. De wetgevingsstrategie roept nog andere vragen op. Waarom is er met deze dualisering niet eerst in een reeks proefgemeenten enige jaren geëxperimenteerd, zodat men ten minste met meer zekerheid zou kunnen zeggen welke effecten, of welke reeks van uiteenlopende effecten, er te verwachten zijn? Waarom moet, net zoals Thorbecke dat deed, gekozen worden voor een uniforme regeling voor alle gemeenten van heel klein tot metropool? Maar de belangrijkste vragen zijn inhoudelijk van aard, niet procesmatig. Zijn de verwachtingen over revitalisering van de lokale politiek niet te hoog gespannen? Zal de wet werkelijk heilzaam blijken? In mijn betoog wil ik met deze kwestie beginnen.

De gemeenteraad moet kennelijk meer gaan lijken op de Tweede Kamer en het college van B en W op de regering. De onderlinge verhoudingen moeten dualistischer worden. Alsof dat in Den Haag ook altijd het geval is! Daartoe wordt het wethouderschap losgekoppeld van het raadslidmaatschap, naar analogie van de regel dat ministers geen deel uitmaken van het parlement. Niet de wethouders, maar de fractieleiders behoren de eerste viool te spelen in het politieke debat. Er komt een scheiding van functies en bevoegdheden: de raad heeft een vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie; het college krijgt op termijn alle bestuursbevoegdheden. Het commissiestelsel gaat op de helling: dit worden adviescommissies van de raad in

plaats van het college. De ambtelijke organisatie volgt deze hoofdlijnen, hetgeen onder meer betekent dat er een zelfstandige raadsgriffie moet komen. Door de ontvlechting van posities en de scheiding van functies en bevoegdheden naar het vertrouwde Haagse politieke model hoopt de regering een levendiger en dynamischer politiek proces in de gemeenteraden te stimuleren en de lokale politiek aantrekkelijker en doorzichtiger te maken voor de burgers.

De nieuwe structuur moet ook het management versterken. Wethouders worden aangetrokken om hun capaciteiten op dit gebied, eventueel van buiten de gemeente. Onder hun leiding kan er ook meer gebeuren aan interactief bestuur, waarbij burgers en organisaties direct bij het bestuurlijke werk worden betrokken. Zo kort samengevat is dit een aantrekkelijk beeld, ook al doet het wel erg denken aan de participatie-idealen van de jaren zestig. De vraag rijst echter, hoe realistisch deze schets van een democratisch lokaal bestuur is. In de schriftelijke voorbereiding signaleerden wij reeds de mogelijkheid dat in de nieuwe structuur niet de positie van de gemeenteraad sterker wordt, maar die van de wethouders en hun ambtenaren. Voor dit punt heeft GroenLinks veel aandacht gevraagd. Interactief bestuur zou zich dan op deze bestuurlijke kern van de gemeente gaan richten met het gevaar dat de gemeenteraad pas in het eindstadium aan bod komt als er al vele voldongen feiten liggen of zelfs geheel marginaal wordt, ongeveer zoals de universiteitsraden voor de invoering van de MUB. Dit heeft uiteraard niet onze voorkeur, maar wij vragen ons af of het niet een realistisch scenario is, een mogelijkheid die zich gemakkelijk voor kan doen.

Om de discussie uit de stukken niet nog eens over te doen, leggen wij de minister een denkbeeldig praktijkvoorbeeld voor, de casus Rivierstad. Stelt u zich een middelgrote provinciestad voor die gelegen is aan een rivier. De stad is ontstaan als haven- en overslagplaats. In de jaren zestig heeft de gemeente de haven dichtgegooid, een aantal straten doorgebroken voor het verkeerscirculatieplan en een aantal lelijke parkeergarages op de plaats van de haven neergezet. In het veranderde klimaat van tegenwoor-

Witteveen

dig wordt deze ingreep algemeen als een historische vergissing beschouwd. De bevolking wil het water weer terug in de stad. De gemeenteraad neemt na een mooi dualistisch debat het principebesluit om een nieuwe haven aan te leggen en de rivier weer door het centrum van de stad te geleiden. Men verwacht hiervan ook milieuvoordelen en recreatiemogelijkheden, terwijl er een aantal zeer aantrekkelijke bouwlocaties langs het water ontstaat. Met het principebesluit heeft de gemeenteraad zijn vertegenwoordigende en kaders tellende functies uitgeoefend.

Nu is volgens de nieuwe gedualiseerde verhoudingen het college verder aan zet om het besluit tot een concreet plan uit te werken, maar de problemen komen pas in deze fase aan het licht. Er blijken twee heel verschillende uitwerkingen mogelijk met elk andere voor- en nadelen op het vlak van woningbouw, recreatie, milieu en verkeersdefecten. Maatschappelijke organisaties, projectontwikkelaars en betrokken burgers treden in interactief contact met de ambtenaren van de projectgroep Rivierstad, onder de afstandelijke verantwoordelijkheid van de wethouder die immers ook nog andere bestuurlijke taken heeft en zelf nog niet in de gemeente woont. Terwijl de lobby voortgaat, staat de gemeenteraad buitenspel. Pas als het college voor een van de plannen gekozen heeft, dit heeft laten uitwerken en er al een zeker draagvlak voor heeft verworven onder de lobbyende instanties en personen – maar de burgerij is er verder niet in gekend – komt de gemeenteraad weer aan het woord. Daar wordt met spijt geconstateerd dat er nog een ander plan mogelijk geweest was met in theorie vele voordelen, maar dat dit niet is uitgewerkt en dus ook niet op zijn merites beoordeeld kan worden. Een schoonheidsfoutje, maar het bestuur is al zover gevorderd op de ingeslagen weg dat men niet meer terug wil. De plannen worden zonder veel beraadslaging goedgekeurd. Behalve de vertegenwoordigende en de kaderstellende functie is nu ook de controlerende functie vervuld, maar de beslissende beraadslagingen hebben zich niet in de gemeenteraad en zelfs niet in het openbaar afgespeeld. De fracties waren ook niet meer op de hoogte gehouden door de wethouders, omdat zij deze

niet meer in de raadscommissies tegenkomen. In het gehele proces hebben de ambtenaren van de projectgroep en de projectontwikkelaars die er geld in willen stoppen de sterkste inbreng gehad.

Politieke waarnemers in Rivierstad komen tot de conclusie dat de politieke besluitvorming niet anders en niet beter is verlopen dan voor de dualisering; ja, dat de dualisering in feite de gemeenteraad nog marginaler heeft gemaakt en de betrokkenheid van de burgers niet heeft vergroot. Had het anders kunnen of moeten lopen? Hoe kan een gemeenteraad die door de ontvlechting op afstand geplaatst is van het bestuur en ook geen bestuurlijke bevoegdheden meer bezit gedurende een jarenlang proces van onderzoek naar de haalbaarheid van een groot project de vinger aan de pols houden, gemiste kansen opmerken, de meningsvorming onder de bevolking bevorderen en tot een adequate belangenafweging komen? Heeft de gemeenteraad daarvoor nu niet minder bevoegdheden dan voorheen? Kunnen fractieleiders met een lagere status in hun partij dan de wethouders tijdig tegenwicht bieden aan de bazen van de ambtenaren? Kunnen zij invloed uitoefenen op de ambtelijke projectgroep? Wat voor juridische garanties biedt de Wet dualisering gemeentebestuur voor een beter en democratischer scenario dan het hiervoor geschetste?

Wie weet er antwoorden op deze toch wel enigszins verontrustende vragen? Hebben we misschien iets aan de constatering van onderzoeker Pröpper dat de cultuur van een gemeente bepalend is voor het slagen van de vernieuwing? Als die cultuur nu bijvoorbeeld eens niet zo vernieuwingsgericht is, kan de wettelijke structuur dan werkelijk een hefboom zijn? In plaats van de geruststellende gedachte dat alles wel goed zal gaan als men maar wil, is het misschien nuttig om te zoeken naar een test voor een kernvariabele van het veranderingsproces dat dualisering heet. Die test lijkt mij de test te zijn van de aantrekkelijkheid van de openbare ambten van het gemeentelijk bestuur. Wil er een duaal stelsel ontstaan, dan is cruciaal dat het raadslidmaatschap en vooral het fractieleiderschap aantrekkelijke en veelbegeerde functies worden. Alleen als de gemeenteraadsleden in principe gemotiveerder, beter en

enthousiaster zijn dan de wethouders en de burgemeester kan de gemeenteraad zich aan zijn eigen haren uit het bestuurlijke moeras trekken. Te vrezen is echter dat het veel leuker, aantrekkelijker, interessanter is om wethouder te zijn en al helemaal om ambtenaar te zijn in een projectgroep. In dit verband is het treffend dat met de dualisering een oud ambt vaarwel gezegd wordt. De wethouder was altijd iemand die een interessant, moeilijk en uitdagend ambt vervulde: dat van bemiddelaar tussen achterban en partij, tussen bestuur en raad en tussen gemeente en burgerij. De ontvlechting gaat ten koste van deze bemiddelende functies en leidt onvermijdelijk tot specialisatie in plaats van integratie. Het is de vraag of we daar veel mee opschieten.

Mijnheer de voorzitter. Een waardevol onderdeel van de bestuurlijke cultuur in de gemeente is op dit moment de openbaarheid van de commissievergaderingen, waarin wethouders en raadsleden met de bevolking in discussie gaan over omstrede besluiten. De heer Platvoet wijdde daar een mooie, principiële beschouwing aan. Hij vroeg zich af of in de gedualiseerde verhoudingen de besluitvorming door het college van B en W of althans de besluitenlijst niet openbaar zou moeten worden. Mijn fractie is van mening dat het te betreuren zou zijn als er per saldo minder openbaarheid zou ontstaan. De dualisering beoogt de politiek immers juist aantrekkelijker en transparanter te maken voor de burgers. Ik wil de minister de suggestie voorleggen dat voor de openbaarheid van stukken, verslagen en besluiten van het college wellicht de lijn van de Wet openbaarheid van bestuur kan worden aangehouden. Dat betekent dat er alleen als het over een aangelegenheid gaat die onder de uitzonderingsgronden valt, zoals het intern beraad, geen openbaarheid zou zijn. Feitelijk betekent zo iets dat de meeste stukken en besluiten en de verslagen van discussies daarover openbaar kunnen worden. Wij zijn benieuwd naar de reactie van de minister op dit punt.

De inhoudelijke onzekerheden over de te verwachten effecten van de wet worden nog gevoerd door de gevolgde wetgevingstrategie. Kenmerkend daarvoor is dat het gaat om verandering van bovenaf, om

Witteveen

een uniforme regeling en om gebrek aan experimenteerlust. Nu is verandering van bovenaf bij de bestuurlijke organisatie in zekere zin onvermijdelijk omdat er op een gegeven moment wetswijzigingen nodig zijn. Een feit is echter wel dat de voorstellen voor dualisering zelf niet voortkomen uit lokale democratische processen maar uit de staatsrechtelijke en bestuurskundige studeerkamers en allerlei vergadercircuits van direct betrokkenen bij het lokaal bestuur. Het houdt een risico in om op een dergelijke manier een verandering van de structuur van het gemeentelijk bestuur op te leggen, die zijn uitdrukking nog moet vinden in een andere politieke cultuur. Want het proces van verandering zelf is geen voorbeeld van het ideaal dat wordt nagestreefd. Dat is een verkeerde symboliek.

De uniformiteitsgedachte is een erfenis van Thorbecke die kennelijk niet op de helling mag. Alle gemeenten worden ondergebracht in dezelfde categorie. Maar die categorie berust op een fictie. Hoe kunnen de grote steden met hun concentratie van hulpbronnen en problemen gelijkgesteld worden aan kleine gemeenten met minder dan 30.000 inwoners? We differentiëren toch ook tussen kleine en grote bedrijven? In kleine gemeenten lijkt de menskracht niet aanwezig om tot een succesvolle dualisering van de politieke processen te kunnen komen. Ons idee op dit punt een keuzeregime in te voeren, stuitte af op de wens van de minister de hand te houden aan een uniforme regeling die voor alle gemeenten geldt, maar overigens wel degelijk enkele keuzemomenten omvat. Wij danken de minister voor zijn antwoorden op dat punt. Wij blijven met de vraag zitten waarom het nodig is eenheden van zeer uiteenlopende omvang over een kam te scheren en waarom kleine gemeenten een werkbaar alternatief wordt onthouden. Dat dualisering ook voor kleine gemeenten wenselijk is, is een antwoord dat de vraag oproept waarop deze constatering berust. Van Dam, een getraind waarnemer van plaatselijke overheden, schreef onlangs nog in de Staatscourant dat in de grote groep kleine gemeenten "dualisme met een mengeling van verwondering en schouders ophalen wordt begroet", omdat het huidige stelsel voor de daar geldende verhoudingen – die zich bewegen tussen gemeede-

lijk en zakelijk – voldoet en als er zich grote knelpunten voordoen deze zodanig specifiek zijn, dat een generieke oplossing als dualisme daarbij niet past.

Wij hebben in de stukken gepleit voor een andere wetgevingsstrategie, waarbij eerst een aantal jaren bij wijze van experiment in een aantal geselecteerde gemeenten op dualistische wijze zou worden gewerkt. De uitkomsten van een dergelijk meerjarig experiment zouden van belang zijn voor de verdere vormgeving van een uniforme regeling. Ook zouden zij tot de slotsom kunnen leiden dat een uniforme regeling niet wenselijk is en zij zouden onze kennis over de te verwachten effecten vergroten. In een experimentele aanpak zouden bovendien lokale initiatieven de kans krijgen, deel uit te gaan maken van de nieuwe structuur en cultuur. De minister heeft deze aanpak weliswaar afgewezen, maar is er nog niet erg diep op ingegaan waarom dit niet een betere weg zou zijn. De ervaringen met andere grote projecten hebben intussen wel geleerd dat het zinvol kan zijn om eerst door middel van brede en meerjarige experimenten te onderzoeken welke problemen er bij invoering zijn te verwachten en welke onvoorziene effecten een structuurwijziging met zich mee kan brengen. Wij zijn benieuwd naar de visie van de minister op dit punt. Weliswaar is de tijd verstreken voor een experiment met dit wetsvoorstel, maar het is nog steeds mogelijk om de evaluatie van de wet in het teken te plaatsen van een soortgelijk leerproces. Wij pleiten ervoor om de lotgevallen van de dualisering in een representatieve steekproef van gemeenten met intensief onderzoek te begeleiden, waarbij er ook aandacht moet zijn voor de veranderingen in de bestuurlijke cultuur die bepalend zijn voor het succes van dualisering op langere termijn. De uitkomsten van een dergelijke evaluatie moeten aan het licht brengen welke ideeën er bestaan in de onderzochte gemeenten om de dualisering een goede wettelijke structuur te geven. Dat kan aanleiding zijn voor wetswijzigingen die de van onderop komende hervormingen mogelijk moeten maken. Ik hoop dat de minister mij een evaluatie van deze snit wil toezeggen.

Gisteren is een probleem onder mijn aandacht gekomen, waar de heer Dölle ook aan refereerde. Het was onmogelijk hierover bij de schriftelijke voorbereiding vragen te stellen. In de Gemeentewet wordt artikel 188 geschrapt, dat de verplichting voor het gemeentebestuur regelt om besluiten tot het aangaan van geldleningen aan de provincie voor te leggen. Gevolg van deze schrapping is dat de provincies niet meer in een vroeg stadium de gemeenten kunnen attenderen op de risico's van geldleningen en op het mogelijk niet voldoen aan de eisen van de Wet Fido. Blijkens de memorie van toelichting is tot schrapping besloten, omdat de wetgever meent dat de provincie als toezichthouder op basis van de Wet Fido al voldoende informatie krijgt.

De provincies bestrijden deze stelling. Zij menen dat alleen de inzendplicht van bepaalde uitvoeringsbesluiten geschrapt zou kunnen worden. Het probleem dat gemeenten risicovolle beleggingen aangaan, wordt hierdoor groter, volgens mijn zegslieden. Dit probleem is bij de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer tot op dit moment helaas niet aan de orde geweest. Wat mijn fractie hierbij enigszins verbaast, is dat deze toezichtkwesitie in het geheel niets te maken heeft met de doelstelling van dualisering van het gemeentebestuur. Het is in feite een heel ander type wetswijziging, die tussen neus en lippen bij dit dualiseringsproject is meegenomen. Mijn fractie stelt het zeer op prijs als de minister dit onderzoekt en ons hierover schriftelijk bericht. Als het werkelijk gaat om vermindering van het toezicht en van de werking van de Wet Fido, neem ik aan dat de minister bereid is de schrapping van artikel 188 van de Gemeentewet ongedaan te maken of om tot een passende redactie van deze wetsbepaling te komen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik verschil niet van mening op dit punt, maar daarvoor ging het over een evaluatie. De opmerkingen daarover kan ik onderschrijven. Vraagt u om te wachten met verdere wetgeving, omdat het daarmee moeilijker wordt om conclusies te trekken uit de evaluatie? Verzoekt u de minister om eerst te evalueren, volgens het wetsartikel dat daarvoor ruimte biedt, en vervolgens te bekijken of er

Witteveen

nog andere bevoegdheden overgedragen moeten worden?

De heer **Witteveen** (PvdA): Als je die evaluatie goed wilt uitvoeren, heb je met deze wet al te maken met zeer ingrijpende wijzigingen in het bestuur van de gemeente. Het zou verstandig zijn om aanpassingsvoorstellen te laten berusten op verdere evaluaties. Hoe meer kennis wij hebben over de effecten van de wetgeving, hoe verstandiger de aanpassingswetgeving kan zijn.

Mijn slotopmerking heeft het karakter van een overweging ten overvloede. Deze wet geeft er absoluut geen aanleiding toe, maar ik blijf van mening dat de Eerste Kamer zich het terugzendrecht voor wetgeving moet zien te verwerven.

De heer **Dölle** (CDA): Dit precedent doet volgen. Ik begrijp uit dit betoog dat u positief staat tegenover deze wet, al had u liever geen uniform dictaat gezien. Bij het besluitvormingsproces dat nu nog wordt gevormd door belangrijke bestuursbeslissingen van de raad en straks van het college had u nogal wat reserves. U nodigde de minister uit om te bewerkstelligen dat er meer openbaarheid komt, bijvoorbeeld door de WOB, als het dan toch moet overgaan naar de B en W-kamer. Is dit antwoord nodig voor een finale beslissing over instemming met dat onderdeel van de dualisering, het overbrengen van de zwaardere bestuursbevoegdheden?

De heer **Witteveen** (PvdA): Wij hebben hier een aantal kwesties aan de orde gesteld, waaronder de openbaarheid. Dat is ook zeker niet de onbelangrijkste kwestie. Op al die punten zijn wij buitengewoon benieuwd naar de antwoorden van de minister. Wij zullen ook graag onze reactie op die antwoorden geven.

□

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Voorzitter. Ik wil nog op drie onderdelen van de voorliggende wetgeving ingaan. Bijna alle voorgaande sprekers zijn ingegaan op twee daarvan: de positie van de burgemeester en de kosten die gemoeid zijn met de invoering van deze wetgeving. Het derde onderdeel, de controle van rechtmatigheid door de accountant, is aanmerkelijk

minder aan de orde gesteld. Daarom zal ik daar iets uitvoeriger bij stilstaan.

Ik wil allereerst iets zeggen over de burgemeester. De positie van de burgemeester in het gedualiseerde stelsel heeft al heel wat pennen in beweging gebracht. Zo luidt de eerste zin van de beantwoording van de minister op de vragen die ook door onze fractie op dit onderdeel van de voorliggende wetgeving zijn gesteld. En de pennen blijven in beweging zolang zich nog geen nieuwe praktijk heeft gevormd. Geloof dan wel wantrouwen in de goede afloop bepaalt de vreugde dan wel zorg. Wij zijn als fractie op zichzelf geneigd om de minister te volgen in het vertrouwen dat hij uitspreekt in de moderne burgemeester. Wij zijn echter iets meer beducht dan de minister voor de problemen die kleven aan de rol van de burgemeester in het nieuwe duale stelsel. Het is waar dat de burgemeester ook nu reeds verschillende rollen vervult, maar het is op voorhand bepaald niet uit te sluiten dat de conflicten naar aanleiding van de voorliggende wetswijziging zullen toenemen. De voorzitter van de VNG en oud-senator prof. dr. Van den Berg zegt in een interview in Lokaal Bestuur van februari 2002 dat de wetgevers de burgemeester lelijk in de steek hebben gelaten. Hij waarschuwt voor ongelukken. Dat trekken wij ons als medewetgever aan. Wij hebben dan ook de behoefte om op dit punt nog een enkele nadere opmerking te plaatsen.

Wij willen niet vervallen in een weinig vruchtbare discussie over alle problemen die zich kunnen voordoen. Het leggen van de nadruk op problemen in plaats van op kansen – die er wel degelijk zijn – kan immers ontmoedigend werken. Maar wij zouden toch graag van de minister willen horen of hij bereid is, zich optimaal in te zetten voor mogelijk te verwachten problemen. Misschien verdient het aanbeveling, juist als je aan de zonnige kant van de voorspelling staat, om voorzorgsmaatregelen te nemen wanneer het onverhoopt in de praktijk anders dreigt uit te vallen. Van de bijna 500 gemeenten in ons land heeft 80% minder dan 50.000 inwoners. Het merendeel daarvan heeft tussen de 20.000 en 30.000 inwoners. Het zou ons niet verbazen als met name in deze kleinere gemeenten, waar de burgemeester naast de wettelijke

taken soms ook een aantal beleidsportefeuilles onder zijn hoede heeft, het rolconflict door de voorliggende wetgeving groter dreigt te worden. Als gevolg daarvan zou behoefte aan ondersteuning kunnen ontstaan. Wij zouden ons kunnen voorstellen dat er op het ministerie een aparte helpdesk voor burgemeesters komt, waar zij met raad en daad terzijde gestaan worden wanneer zich onverhoopt problemen zouden voordoen. Wil de moderne burgemeester plezier hebben en houden in zijn werk en wil de functie voldoende aantrekkelijk blijven voor nieuwkomers, dan zou het verstandig kunnen zijn om een ondersteunend en faciliterend beleid te voeren.

Hinderpalen, zoals bijvoorbeeld het niet tijdig kunnen verkrijgen van betaalbare en goede huisvesting in de plaats van benoeming, moeten op een goede manier uit de weg geruimd kunnen worden. Het is ons, maar wij veronderstellen ook zeker de minister, bekend dat zich reële huisvestingsproblemen voordoen in een niet onaanzienlijk aantal, veelal kleinere gemeenten waar een, overigens door ons ondersteund, restrictief woningbouwbeleid van kracht is. Laat daar geen misverstand over bestaan: ook onze fractie is van mening dat het aanbeveling verdient als een burgemeester woont in de plaats waar hij werkt, maar in een niet gering aantal gevallen is het helaas buitengewoon moeilijk om binnen de daartoe voorgeschreven tijd een bij het ambt van burgemeester passende woning te vinden. Wanneer loopbaanbeleid van burgemeesters gestimuleerd wordt, wanneer ook doorstroming daar onderdeel van uitmaakt, dan zou enig faciliterend beleid met betrekking tot dit onderdeel in de rede kunnen liggen, zeker na de aanscherping van de wet op dit punt door een motie in de Tweede Kamer. Voor een vitale democratie is het immers van het grootste belang dat het beroep van burgemeester een aantrekkelijk beroep blijft, ook gedurende de naar onze wens hopelijk nog korte periode dat er sprake is van een benoeming in plaats van een verkiezing. Wij verzoeken de minister dan ook daar enige extra inspanning voor te willen plegen.

Ik kom te spreken over de accountant. Het heeft ons enigszins verbaasd, zeker gelet op de actuele discussies in het recente verleden en

Meindert sma

het heden, dat naar aanleiding van het voorliggende wetsvoorstel zo weinig aandacht is besteed aan de rol van de accountant. Zowel ten aanzien van het functioneren van de burgemeester in zijn verschillende rollen als ten aanzien van het functioneren van de accountant bestaan in de samenleving en in het politieke bestuur regelmatig verwachtingen, die uiteenlopend en in veel gevallen weinig realistisch zijn. Er is soms sprake van een kloof tussen de verwachting en datgene wat redelijkerwijs gepresteerd kan worden. Het komt er dan ook op aan dat in tekst en toelichting van betreffende wet- en regelgeving voldoende helder gemaakt wordt, wat reële en irreële verwachtingen zijn. Daartoe is het van belang om duidelijkheid te scheppen in de vraag, wie voor wat verantwoordelijk is. Maar al te vaak – het lijkt er soms op dat dit in toenemende mate gebeurt – wordt de verantwoordelijkheidsvraag door het politieke bestuur verlegd naar de ambtelijke organisatie of naar andere instanties, bijvoorbeeld de accountant. Daar zijn de nodige vraagtekens bij te zetten in een politieke democratie waar uitgegaan wordt van het primaat van de politiek, wat toch inhoudt dat het politieke bestuur verantwoordelijk is voor de aansturing van de organisatie, derhalve ook voor zaken die nagelaten of onvoldoende aange-stuurd zijn.

Om verantwoordelijkheid waar te kunnen maken is naast goede roldefiniëring heldere wetgeving nodig. Roldefiniëring en wetgeving beïnvloeden elkaar. In dit verband heeft onze fractie de minister vragen gesteld over de betekenis van de toevoeging van het begrip rechtmatigheid in de voorliggende wetgeving bij de accountantscontrole. Daar waar tot nu toe de accountantsverklaring de getrouwheid van de jaarrekening beoordeelt en daarover haar bevinding uitspreekt, wordt nu nadrukkelijk aangegeven dat de accountant naast een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening ook een oordeel over de rechtmatigheid moet geven. De minister antwoordt dat het niet onverwacht genoemd kan worden dat het begrip rechtmatigheid ook van toepassing verklaard wordt op de accountantscontrole, daar in 1996 daartoe al het voornemen uitgesproken is in een brief aan de Tweede Kamer. De minister is er zich kennelijk toch wel

van bewust geweest dat de reikwijdte van de controle ook toen onvoldoende geëxpliciteerd is, als gevolg waarvan onduidelijk is gebleven welke verwachtingen op het punt van de rechtmatigheid in concreto aan de accountantscontrole ontleend mochten worden. Als het toen allemaal immers zo duidelijk was geweest, was er nu geen aanscherping c.q. verheldering nodig.

Het is goed dat die aanscherping gemaakt wordt, zeker wanneer geconstateerd wordt dat het allang in de lijn der verwachting lag. Dan moet die aanscherping op zichzelf echter geen aanleiding tot misverstanden geven, misverstanden die ogenblikkelijk teruggespeeld worden naar de vraag van de verantwoordelijkheid wanneer er achteraf – het is altijd achteraf – een onrechtmatigheid geconstateerd wordt. Die vraag kan aansprakelijkheidsrisico's met zich meebrengen. De minister is, zo blijkt uit de beantwoording van onze vragen op dit punt, van mening dat terecht de verwachting gewekt wordt dat de accountant vroegtijdig alle financiële onrechtmatigheden signaleert. Wij herhalen dat juist om geen valse verwachtingen te creëren, een nauwkeurige afbakening van de controlereikwijdte van grote betekenis is.

Hoe wordt nu het begrip rechtmatigheid in relatie tot de accountantscontrole gedefinieerd, en wat is de relevante wet- en regelgeving waaraan getoetst moet worden? Over welke wet- en regelgeving hebben wij het dan? Tot onze vreugde hebben wij kunnen constateren dat inmiddels in het Besluit accountantscontrole gemeenten, dat gepubliceerd is in het Staatsblad, een nadere aanscherping gegeven is van wat in dit verband onder het begrip rechtmatigheid verstaan moet worden. Wij kunnen nu in het besluit lezen dat van een zekere inperking sprake is. De volgende definiëring van het begrip rechtmatigheid wordt gehanteerd "de totstandkoming van de baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met andere van toepassing zijnde wetten, verordeningen en overige regelgeving". In de toelichting op het besluit wordt vervolgens een onderscheid gemaakt tussen het juridische begrip rechtmatigheid en het begrip rechtmatigheid in het kader van de

accountantscontrole. In het laatste geval wordt een duidelijke relatie gelegd met het financiële beheer.

Is daarmee nu voldoende afgebakend wat in de nieuwe situatie van de accountantsverklaring verwacht mag worden en wat niet? Wij vragen ons dat af en stellen daarom nog een enkele vraag over dit onderdeel. Wat zijn de van toepassing zijnde wetten, verordeningen en overige regelgeving precies? Kunnen wij het zo verstaan dat de afweging waarom gevraagd wordt, allereerst beperkt wordt tot een afweging van de financiële risico's? Is het ook juist te veronderstellen dat die financiële risico's slechts gesignaleerd kunnen worden voorzover ze in de jaarrekening terug te vinden zijn en voorzover ze volgens de regelgeving, nader uitgewerkt in het besluit, significant voor de jaarrekening zijn? Het object van onderzoek van de accountant is toch de jaarrekening en de overeenstemming van de daarin opgenomen lasten en baten met de relevante wet- en regelgeving? Dat wordt toch niet uitgebreid met de vraag of de relevante wetgeving al dan niet terecht een mutatie in de jaarrekening tot gevolg heeft gehad of had moeten hebben? Als dat laatste het geval zou zijn, zou van de accountant verwacht worden dat hij/zij wet- en regelgeving op alle beleidsterreinen en op alle overheidsniveaus kent, Europese regelgeving niet te vergeten. Zonder op het voorbeeld als zodanig in te willen gaan, maar het slechts als voorbeeld te beschouwen voor de redenering, kan de ESF-subsidieregeling genoemd worden. Het geldt eveneens voor andere subsidiegelden uit de structuurfondsen. In de jaarrekening wordt een verwachting uitgesproken over de opbrengsten van uitgaven voor deze sector. Die verwachting is gebaseerd op een op dat moment niet omstreden interpretatie van de Europese regelgeving. Zou nu de accountant in dergelijke gevallen zijn eigen, mogelijk andere, interpretatie aan die regelgeving hebben moeten geven en toentertijd tot de conclusie hebben moeten komen dat in de jaarrekening een onterechte verwachting van de geschatte inkomsten vermeld stond?

Een ander voorbeeld. In de jaarrekening staat een post opgenomen die betrekking heeft op het keuren van de brandveiligheid ten behoeve van horecavergunningen.

Meindert sma

Het bedrag als zodanig is niet significant voor de jaarrekening. Moet de accountant zich wel of niet verdiepen in de vraag of de uitvoering van dit onderdeel van de jaarrekening wel plaatsgevonden heeft op de manier zoals in wet- en regelgeving of gemeentelijke verordening voorgeschreven is of anders uitgevoerd is?

Voorzitter. Wij wagen een poging om tot verheldering op dit punt te komen en verzoeken de minister om hierop te reageren.

In het duale stelsel is de gemeenteraad de opdrachtgever voor de accountantscontrole. De accountantscontrole was tot nu toe vooral gericht op het geven van een verklaring over de getrouwheid van de jaarrekening. Naast het begrip "getrouwheid" van de rekening wordt het begrip "rechtmatigheid" nu toegevoegd. De gemeenteraad maakt in zijn opdrachtverlening duidelijk welke verwachtingen hij heeft van de rechtmatigheidstoets. Daartoe moet de gemeenteraad zich uitspreken over de verwachtingen die hij heeft met betrekking tot controle op de rechtmatigheid van de accountant en een poging tot definiëring wagen. De gemeenteraad kan in zijn opdrachtverlening aandacht vragen voor specifieke onderdelen van beleid, ook wanneer die niet significant zijn voor de jaarrekening. Te overwegen valt zelfs om per beleidsonderdeel specifieke beoordeling te vragen. In het gepubliceerde besluit worden hier ook voorstellen voor gedaan.

De gemeenteraad zou naar onze mening onderscheid moeten aanbrengen tussen de begrippen getrouwheid, rechtmatigheid en effectiviteit. De accountant zou, deze redenering volgend, niet over de effectiviteit van het beleid moeten oordelen, wel over de getrouwheid van de rekening en over de door de raad nader gedefinieerde rechtmatigheid. Voor de controle op de effectiviteit lijkt de Rekenkamer de meer geëigende instantie. Rechtmatigheid wordt in alle gevallen gedefinieerd in relatie tot het signaleren van de financiële risico's, zoals die uit de jaarrekening blijken.

De accountant brengt vervolgens verslag van zijn bevindingen uit aan het college van burgemeester en wethouders, zo staat in het voorliggende wetsvoorstel te lezen, dus niet rechtstreeks aan de opdrachtverlener, de raad. De gemeenteraad zou van

zijn recht op informatie gebruik moeten maken en om agendering van het accountantsrapport moeten vragen. In de wisselwerking tussen raad, accountant en het college van burgemeester en wethouders kan geprobeerd worden nadere inhoud te geven aan de verwachtingen ten aanzien van de rapportage van de accountant over de onderscheiden onderdelen getrouwheid en rechtmatigheid. Het is overigens niet uitgesloten dat dat om bijscholing van raadsleden vraagt.

Wanneer deze weg wordt opgegaan, zal de definiëring van het begrip "rechtmatigheid" in het kader van de accountantscontrole per gemeente kunnen verschillen, tenzij de minister er behoefte aan heeft om een nader minimumkader vast te stellen waaraan in ieder geval aan voldaan moet worden. Maar als wij het besluit goed interpreteren, wordt door de minister slechts het uiterste minimum in de regeling vastgelegd en laat hij het aan de gemeenteraad over om een en ander naar behoefte aan te vullen. Is dit de weg die nu ingeslagen wordt? Daar is wat ons betreft niet zoveel mis mee, maar dan zal in de voorlichting en begeleidende teksten aan de gemeenteraden deze verwachting wel geëxpliciteerd moeten worden.

De kosten die gemoeid zijn met de invoering van de voorliggende wet, zijn velerlei. Alleen al met het onderdeel van de accountantscontrole zullen extra kosten gemoeid zijn. Het toetsen van de rechtmatigheid van de jaarrekening in zijn algemeenheid en per gemeente toegespitst op de specifieke politieke vragen, zal onvermijdelijk leiden tot een kostenverhoging. Ervan uitgaan dat het toetsen van getrouwheid en rechtmatigheid voor ongeveer hetzelfde bedrag zou kunnen, is weinig geloof hechten aan het belang van de nadere explicitering die in dit wetsvoorstel aan deze functie toegekend is. Het onderschatten van de extra functie, de extra werkzaamheden die dit met zich meebrengt en ondertussen wel de verwachting uitspreken dat misstanden door de accountant gesignaleerd moeten worden, vergroot de kloof tussen verwachtingen en realiteit en leidt niet tot geloofwaardigheid van politiek en de beroepsgroep van de overheidsaccountants. Dat is geen goede zaak.

Naast deze kosten zijn er echter nog tal van andere kosten. In de

Tweede Kamer is daarover een motie aangenomen. De heer Luijten heeft in zijn bijdrage uitgesproken dat het buitengewoon goed zou zijn als de minister ons zou informeren over de uitvoering en de gevolgen van deze motie. Er kan inderdaad een mooie relatie groeien tussen de Eerste en Tweede Kamer als over de uitvoering van een daar ingediende motie in deze Kamer informatie wordt gegeven.

De **voorzitter**: Ik wil met u overleggen over de voortzetting van deze behandeling. De minister heeft mij te kennen gegeven dat hij enige tijd nodig heeft om de inbreng van de Kamer geestelijk te verwerken. Het is wellicht een goed idee om dat te laten samenvallen met de dinerpauze. Dat levert namelijk enige tijdwinst op. Ik stel voor, nu voor de dinerpauze te schorsen tot 18.30 uur. Ik hoop dat dit de minister genoeg tijd geeft om zich voor te bereiden. In die schorsing dient hij immers ook zijn avondmaal tot zich te nemen.

Minister **De Vries**: Voorzitter. Waar gaat u eten?

De **voorzitter**: Het wordt vanavond een Febo'tje.

Na de dinerpauze kunnen wij dan de behandeling afronden. Kan de minister zich daarin vinden?

Minister **De Vries**: Ik heb een iets andere voorstelling van een dinerpauze in de Eerste Kamer, maar ik ben graag bereid, om 18.30 uur welgevoerd voor deze vergadering te verschijnen.

De **voorzitter**: Dan zal ik schorsen tot 18.30 uur.

De vergadering wordt van 17.00 uur tot 18.30 uur geschorst.

Minister **De Vries**: Mijnheer de voorzitter. Ik begin mijn beantwoording met het uitspreken van een dankwoord aan de leden, die zich ook vandaag weer indringend met het wetsvoorstel hebben beziggehouden. Voorts doet het mij groot genoegen dat deze behandeling plaatsvindt onder het toezien en wellicht welwillend oog van de voorzitter van de staatscommissie, die een belangrijke aanzet gegeven

De Vries

heeft tot het voorliggende wetsvoorstel.

In januari 2000 heeft de staatscommissie "Dualisme en lokale democratie" een advies uitgebracht. Ruim een half jaar later werd het voorontwerp van wet gepubliceerd. In hetzelfde jaar werd het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State voorgelegd. De Tweede Kamer heeft in september 2001 de behandeling van het wetsvoorstel afgerond; de Eerste Kamer heeft in hetzelfde tempo het voorliggende wetsvoorstel behandeld. Er wordt weleens gesproken over stroperigheid in besluitvorming maar wij kunnen allen vaststellen dat iedereen die bij dit proces betrokken is geweest, een zeer stevig tempo heeft aangehouden. Ik heb verder met genoeg geconstateerd dat leden van de Eerste Kamer hebben bevestigd dat de behandeling grondig en degelijk heeft plaatsgevonden. Ik hecht eraan om op deze plaats dank uit te spreken in de richting van mijn medewerkers; zij zijn dag en nacht met de materie aan de gang geweest.

Het voorliggende wetsvoorstel is belangrijk. Ik ben het enerzijds eens met de woorden van de heer Terlouw: "Unwilling people make working structures fail; willing people make failing structures work." Anderzijds ben ik van mening dat "willing people" hun best kunnen doen om "working structures" te ontwikkelen. Na een aantal herzieningen van het gemeentelijk bestel in de afgelopen jaren zijn wij gekomen tot een keuze die beschouwd kan worden als een belangrijke verandering. De behandeling van het wetsvoorstel was in alle stadia zorgvuldig. De verlengde behandeling in deze Kamer heeft invloed gehad op ons denken over de toekomstige wetstekst. In dit verband is een woord van waardering aan het adres van de heer Dölle zeker op zijn plaats.

De ingrijpendheid van de voorgestelde verandering in het gemeentelijk bestel brengt met zich dat veel aandacht is besteed aan de invoering van het nieuwe stelsel. De meeste gemeenten treffen reeds geruime tijd de noodzakelijke voorbereidingen. Voor een deel gaat het hierbij om gemeenten die zich in het kader van de vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie inspanningen hebben getroost, ruim 100 gemeenten. De gemeenten die

deelnamen aan het project duale gemeenten en de gemeenten die behoren tot de vernieuwingsnetwerken vallen in die categorie. In die netwerken wordt overigens niet alleen de eigenlijke invoering van het nieuwe stelsel voorbereid, maar ook de noodzakelijke verandering, in dualistische zin, van de politiek, de bestuurlijke cultuur. Ook daarover zijn opmerkingen gemaakt. Ik denk aan de relatie tussen structuur en cultuur. Ik refereer aan de tekst van de heer Terlouw. De wisselwerking tussen beide is evident. Aan het adres van de heer Witteveen zeg ik dat het een aantrekkelijke gedachte is om te zeggen: laten wij wat proeven nemen. Het systeem komt niet uit de lucht vallen. Er zijn vele gemeenten die in toenemende mate gemerkt hebben dat hun werkwijze steeds dualistischer moest worden en op dat gebied vele stappen hebben gezet. Er was in gemeenteland een vrij brede overtuiging dat de werkwijze zoals die ideaaltypisch door de Gemeentewet wordt voorgeschreven voor vele gemeenten niet meer houdbaar zou zijn op langere termijn. Ik was getroffen door de opmerking van de heer Witteveen dat veel van deze exercitie in studeerkamers is bedacht. Ik ken zijn respect voor studeerkamers. In dit geval waren er referentiepunten genoeg in de dagelijkse praktijk. Ik geloof zeker dat dit het geval is geweest. Ik heb zelf het genoeg gehad – ik meen dat echt – om aan vele bijeenkomsten over dualisering mee te doen. Ik ben altijd zeer getroffen geweest door het enthousiasme van de vele deelnemers. Anekdotisch kan ik vermelden dat ik een keer op een zaterdag zonder eigenlijk te weten wat ik ging doen in een auto stapte. Ik pakte mijn agenda en zag dat er een bijeenkomst over dualisering was in de jaarbeurs in Utrecht. Ik verdiepte mij wat in de stukken en dacht: wie zou daar op zaterdagochtend zijn. Er waren zo'n vijfhonderd mensen die de hele dag bezig zijn geweest met de dualisering. Zo zijn er honderden bijeenkomsten in het land geweest. In vele gemeenten, van groot tot klein, is gewerkt aan de vraag wat het concept betekent. Het heeft veel met cultuur te maken. Met recht en rede kan worden gezegd: misschien was het wel eerder geboden. Het huidige stelsel gaf daarvoor zeker mogelijkheden. De staatscommissie heeft terecht geconcludeerd, dat wil

je hier inderdaad een doorbraak realiseren, je de structuur moet aanpassen.

De voorbereiding kan bevredigend worden genoemd. Deze dagen wordt zeer veel geïnformeerd of het wetsvoorstel inderdaad op korte termijn zal worden ingevoerd. Als deze Kamer straks met het wetsvoorstel zal instemmen, zal het volgende week kracht van wet krijgen. Al degenen die nu klaar staan kunnen wij na de verkiezingen bedienen met dit wetsvoorstel. In een groot aantal gemeenten die wij in de steekproef hebben meegenomen zijn de voorbereidingen voor het reglement van orde voltooid. Als ik de gemeenten meetel die er druk mee bezig zijn, dan kom ik al gauw aan de 75%. Ruim 70% van de gemeenten is bezig met het proces dat moet leiden tot de aanstelling van een raadsgriffier. Men heeft hierover al diverse advertenties in de kranten gezien. Anticiperend op de veranderende functie van de raadscommissies, is het aantal leden van het college dat voorzitter van een raadscommissie is, aanzienlijk gedaald. Wij zien ook dat de invoering van het vragenuurtje in vele gemeenten al heeft plaatsgevonden. Dat betekent dat het nu al kan. Je kunt in het huidige systeem veel. De veranderingen die wij nu aanbrengen en de amendementen die in de Tweede Kamer zijn aangenomen zullen zeer helpen om dit proces in goede banen te leiden en verder te ondersteunen.

Er zijn opmerkingen gemaakt over het feit dat veel burgers het begrip "dualisering" niet kennen. Ik geloof dat de heer Van Vugt meende dat hij daarvoor ook weinig enthousiasme had bespeurd terwijl hij overal op de bel drukte. Welnu, dat had ik hem vooraf kunnen zeggen, mede gelet op mijn campagne-ervaringen met onderwerpen waarmee men mensen wel of niet moet lastigvallen. Neen, dualisering zegt de mensen niks en volgens mij hebben ze er nauwelijks een boodschap aan. Waarin ik geïnteresseerd zou zijn – en daar anticipeer ik op – is dat men over een aantal jaren zal zeggen dat om de een of andere reden het gemeentelijk politieke bestel toegankelijker, inzichtelijker, opener en politiker is geworden, waardoor de kwaliteit van de lokale democratie weer wat heeft teruggewonnen van wat in de ogen van veel burgers de

De Vries

laatste jaren enigszins verloren is gegaan.

Het is zeker zo dat al datgene wat met deze structuurwijziging te maken heeft, vooral degenen boeit die daarmee rechtstreeks te maken hebben, maar de bedoeling is toch dat de burgers dit gaan merken. De heer Platvoet vraagt zich af of dit niet "wishful thinking" is. Voorzitter. Ik heb er geen bezwaar tegen dat mensen af en toe eens denken over datgene wat zij wenselijk achten, maar het moet niet zo zijn dat dit denken in de plaats komt van een perceptie van de werkelijkheid. Wanneer ik kijk naar het enthousiasme dat ik constateer bij veel raadsleden, naar de belangstelling voor dit onderwerp en naar de stand van voorbereiding, heb ik de indruk dat een positieve verwachting is gerechtvaardigd. Overigens is er van verschillende zijden op gewezen dat wij dit met elkaar moeten vaststellen. De heer Terlouw dringt erop aan dat wij dit nuchter vaststellen en dat wij ons strak bij de feiten houden. Daar ben ik een groot voorstander van en dus gaan wij een grondige evaluatie van het proces tegemoet. Alles wat wij daaruit kunnen leren, zullen wij trachten te vertalen, zulks ter verbetering van die grote poging die wij op het moment ondernemen om de lokale democratie te stimuleren.

De heer Dölle wijst erop dat de tanende politieke belangstelling veel oorzaken kent. Dat is juist. Het gaat om brede oorzaken die zich bijna overal in verband met het democratische bestel laten zien. Tegelijkertijd ontslaat dit ons niet van de plicht om, met erkenning van het feit dat democratie de staatsvorm is die onze pluriforme samenlevingen het beste dient en de positie van de mens het beste waarborgt, dat democratische systeem aantrekkelijk te houden. Ik denk dat het belangrijk is, onderscheid te maken tussen de belangstelling voor de formele democratie in de zin van ledenaantallen van politieke partijen en aantallen kandidaten die voor functies beschikbaar zijn, en het verlangen dat in onze samenleving waarin veel tegenstellingen zijn weggevallen, de alternatieven en perspectieven wat sprekender uiteen worden gezet. Het laatste zou de mensen wat meer kunnen enthousiasmeren.

Op grond van mijn verantwoordelijkheid meen ik dat één van de opgaven die de wetgever te verrichten heeft, ertoe dient te leiden

dat wij een systeem hebben dat het mogelijk maakt dat de volksvertegenwoordiging zich beter profileert, zich nadrukkelijker oriënteert op datgene wat bij de bevolking leeft, dit op een goede manier naar voren brengt, kaders stelt voor het bestuur en het bestuur controleert. Als wij die structuur hebben geboden, is het inderdaad aan politieke partijen om ervoor te zorgen dat datgene wat daar wordt besproken, voor de bevolking ook van zodanige betekenis is dat men er enthousiast op insteekt. Ik geloof niet dat het juist is te stellen dat de belangstelling van mensen voor datgene wat er gebeurt, wegeeft. Nogmaals, de heer Van Vugt zal dat dagelijks meemaken, maar wij hebben allemaal de ervaring dat er, na een periode waarin het leek alsof de burgers zich wat terugtrokken van discussies die te maken hadden met het publiek domein, sprake is van een revitalisering bij burgers zich uitend in betrokkenheid bij vraagstukken die in hun omgeving spelen en bij problemen die zij in hun omgeving signaleren. Het is zaak om die signalen die nu tijdens verkiezingscampagnes des te sterker doorklinken, op een goede manier op te vatten en er goed op in te spelen. Wij moeten de toegankelijkheid van de politieke afweging makkelijker maken voor mensen die vanuit hun eigen percepties zaken geagendeerd willen zien door de politiek. Ik geloof dat het niet overdreven is om te stellen dat van veel politieke colleges de agenda vaak nogal bepaald wordt door de ritmiek van de eigen organisatie, de programma's van de professionals en de steun van de ambtenaren, maar dat de toegang van burgers tot de agenda van in dit geval de gemeenteraad weleens wat beter zou kunnen. Ik heb vorig jaar op een VNG-congres heel nadrukkelijk gepleit voor introductie van het burgerinitiatief; laat de burger toe in de raadszaal en zorg ervoor dat hij daar punten kan agenderen. Die punten moeten vervolgens serieus besproken worden omdat burgers dat vragen. Dan zal men gauw tot de ontdekking komen dat veel van de problemen die ook dezer dagen sterk naar voren komen, inderdaad grondige bespreking behoeven in politieke colleges en niet zouden moeten worden gepasseerd als zaken die reeds afgedaan zijn of waarover verder niets meer te zeggen valt. Ik geloof dat de

burgerparticipatie waarover de heer Dölle ook een aantal woorden gesproken heeft, echt van groot belang is. De tijd van de grote romantiek is een beetje voorbij, zo zei de heer Dölle; het grand design is een beetje voorbij. Wij moeten dat echter niet al te definitief zeggen want voordat je het weet, komt het grand design weer terug. Ik denk dat wij toch oog moeten hebben voor fases in de ontwikkeling van de samenleving, voor het accommoderen aan nieuwe eigenschappen in de samenleving die vroeger minder direct aan de orde waren, voor processen in de maatschappelijke evolutie van zuilenmaatschappij naar een samenleving die zich veel individueler oriënteert. Dat zijn allemaal bewegingen die plaatsvinden en op een gegeven moment weer tot een hergroepering kunnen leiden van mensen die op een andere manier betrokkenheid zoeken bij politieke processen. Alhoewel er natuurlijk veel aanvullende mogelijkheden zijn om onze democratie te verrijken, blijft naar mijn stellige overtuiging de vertegenwoordigende democratie zonder competitie als het gaat om mensen de kans te geven hun denkbeelden, idealen en wensen naar voren te brengen en ervoor te zorgen dat wij daar tot integrale afwegingen kunnen komen. Vandaar dat het betekenisvol is dat wij vandaag ook spreken over die structuur van de vertegenwoordigende democratie op het gebied van de gemeente.

Echte decentralisatie, zo zei ook de heer Dölle, is van grote betekenis. Ik geloof dat dit zo blijft. Als men dichterbij de eigen woonomgeving een integrale afweging kan maken zonder dat dit ten koste gaat van "de buurman" is dat zeer wenselijk. Wij hebben een aantal grote decentralisatieprojecten gehad die de afgelopen tien jaar het openbaar bestuur op gemeentelijk niveau niet makkelijker hebben gemaakt maar wel rijker. Het is voortdurend een afweging om ervoor te zorgen dat dit ook kan, maar dan zal die gemeentelijke overheid de middelen moeten hebben om zelf voor een deel invulling te geven aan haar eigen prioriteiten; een punt wat tegenwoordig in de politieke strijd besproken wordt.

Echte decentralisatie is inderdaad een voorwaarde voor het bereiken van een politiek gehalte. Dat heeft niet alleen met beleidsmatige

De Vries

opgaven te maken, maar ook met keuzemogelijkheden en afwegingen die men maakt bij tariefstellingen en het bijeenbrengen van geld, overigens een gedachte die niet voor niets in allerlei internationale handvesten is vastgelegd. Er is inderdaad ook geen gebrek aan historische legitimatie van het gedualiseerde stelsel op lokaal niveau, alhoewel in het huidige stelsel elementen aanwezig zijn die een zeker dualisme in zich dragen. Ik denk aan de mogelijkheid om een wethouder af te zetten. De legitimatie kan groeien. Ik heb goede hoop dat het wetsvoorstel daarin zal voorzien, alhoewel we natuurlijk niet helemaal tot een getrouwe kopie komen van het dualisme op landelijk niveau. Wat we nu voorstellen op gemeentelijk niveau is daarop zeer goed afgemeten.

Ik maak nog een enkele relativerende opmerking over de begrippen "monisme" en "dualisering". Als men onder het pure monisme en de pure duale regeringsvorm verstaat dat eenieder op eigen houtje zijn werk verricht, zonder op een zinnige manier te proberen om gezamenlijk tot iets constructiefs te komen, zeg ik dat dat nauwelijks bestaat. Ik wil overigens zeker niet de suggestie volgen dat onderwerpen als een Torentjesoverleg – dat op het ogenblik enigszins in diskrediet lijkt te raken, omdat veel mensen die daar niet veel tijd hebben doorgebracht, denken dat daar iets gebeurt – in de toekomst kunnen worden gemist. Het is natuurlijk volstrekt ondenkbaar dat je een land kunt regeren en coalitiepartijen met elkaar kunt laten functioneren als je niet op gezette tijden bereid bent, een gesprek te voeren over problemen die de één of de ander bezighouden. Ik zou ook niet weten hoe de partijen in deze Kamer kunnen samenwerken als niet tussen fracties wordt geprobeerd, tot afstemming te komen. Het pure dualisme, dat bestaat uit het niet met elkaar spreken, komt ook voor in ons land. De leden van de PvdA-fractie kunnen ervan getuigen dat hun opmerkingen zonder enig overleg tot mij zijn gekomen! Ik ben de laatste die zich daarover ooit heeft beklagd. Zo hoort het ook te gaan: we proberen afstand van elkaar te houden. Zeker als het gaat om meerdere coalitiepartijen is het vanzelfsprekend dat er overleg plaatsvindt. Wee de gemeente die denkt dat dualisme

betekent dat er niet meer mag worden gepraat tussen wethouders die een bepaalde partij vertegenwoordigen en raadsleden van een bepaalde partij. Dat zou volstrekt bizar zijn, en tot hoogst onwenselijke uitkomsten leiden. Het gaat erom dat men niet meer bij elkaar op schoot zit en erkent, herkent en in de praktijk waarmaakt dat er onderscheiden verantwoordelijkheden zijn, die ertoe kunnen leiden dat men tegenover elkaar moet staan, en dat de kritische opstelling moet zijn gewaarborgd, omdat er verschillende verantwoordelijkheden in het geding zijn.

Er zijn vragen gesteld over de overdracht van bestuursbevoegdheden, een onderwerp dat zeer uitgebreid in de stukken aan de orde is geweest. De heer Dölle gaf wederom blijk van enkele aarzelingen bij de door de regering voorgestelde overdracht van bestuursbevoegdheden aan het college. Volgens hem betekent dat in het voorliggende voorstel in praktische zin nog niet zo verschrikkelijk veel, aangezien het hier om vijf bevoegdheden gaat. Maar de komende wijziging en de medebewindwetgeving zullen daaraan op veel grotere schaal uitwerking geven. Ik wil niet de discussie die we in de stukken op een heel goede manier hebben gehad, herhalen. Ik geloof dat opmerkingen over het hoofdschap van de raad door veel leden goed zijn weergegeven. Het gaat natuurlijk om de centrale plaats, de hoofdrol en de uiteindelijk beslissende functie van de volksvertegenwoordiging, wat in de huidige Gemeentewet niet met zoveel woorden behoefde te worden ingevuld, maar dat moet in de toekomst natuurlijk wel zo blijven.

Er is gevraagd naar de adviesaanvraag aan de Rob. Deze aanvraag is nodig omdat wij in de toekomst moeten bezien of de grondwettelijke bepalingen op het punt van het gemeentelijk bestel verbeterd moeten worden. Naar mijn vaste overtuiging blijven wij echter met dit wetsvoorstel binnen de kaders van de Grondwet. Het is duidelijk dat er de komende jaren belangrijke onderwerpen in onderling verband behandeld moeten worden. Wij krijgen een voortgezette discussie over de dualisering en over de plaats van de burgemeester in de gemeente. Het beeld van de spagaat – dat mij uitermate pijnlijk voorkomt

– is tegenwoordig nogal populair. Veel burgemeesters zouden zich in een spagaat bevinden. Als ik zo naar de heer Stekelenburg kijk, zie ik dat nog niet voor me. Wij moeten dit niet overdrijven. Mensen reageren niet helemaal digitaal. Het is geen kwestie van of het een of het ander. Velen kunnen heel goed verschillende rollen vervullen. In de stukken heb ik al aangegeven dat de positie van de burgemeester in het nieuwe bestel niet zo problematisch is als sommigen doen voorkomen. Ik ken langzamerhand zeer veel burgemeesters en ik weet dat zij zich wel zullen redden. Het is echter wel zaak om de ervaringen die wij nu opdoen, straks goed onder ogen te zien en te betrekken bij de discussie over de deinstitutionalisering van de benoemingswijze van de burgemeester en de eventueel daarop volgende gedachtewisseling over uitvoering van dit voornemen. Daar zijn vandaag behartigenswaardige woorden over gesproken, maar ik meen dat ik deze discussie aan mijn opvolger moet overlaten.

De heer Platvoet stelde dat het bepalen van de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid iets anders is dan het uitvoeren van bestuursbevoegdheden. Naar de mening van de regering staat de Grondwet niet in de weg aan het feit dat de gemeentewetgever een ruimere invulling geeft aan zijn vrijheid om bevoegdheden toe te delen aan gemeentelijke bestuursorganen in casu aan het college. Ik merk daarbij op dat in de Gemeentewet geregelde bestuursbevoegdheden als medebewind moeten worden bestempeld. Het is gevorderd bestuur. Dat het gevolg daarvan is dat er een accentverschuiving optreedt in de invulling van het hoofdschap van de raad is met nadruk beoogd. Het doel van deze verschuiving is juist om de raad zijn hoofdschap beter dan thans materieel te laten waarmaken. De overdracht van bevoegdheden aan het college blijft beperkt tot bestuursbevoegdheden. Vandaar dat de overdracht zich in dit wetsvoorstel beperkt tot de vijf waar de heer Dölle op doelde. Gaat het om bevoegdheden die de institutionele positie van de raad raken, zoals de door hem genoemde bevoegdheid om de wethouders te benoemen, dan kan van overdracht geen sprake zijn zonder afbreuk te doen aan de grondwettelijke positie van de raad als hoofd van de gemeente. Dat

De Vries

gebeurt ook niet in dit wetsvoorstel. Er is juist gepoogd, de wezenlijke functies van de raad als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur zo goed mogelijk te instrumenteren. De institutionele positie van de raad ten behoeve van de uitoefening van die functies wordt waar mogelijk ondersteund. De heer Dölle heeft gezegd dat hier een niet-juridisch begrippenkader wordt geïntroduceerd. Ik meen echter dat de uitkomst op zichzelf buitengewoon helder is.

In lijn met het rapport van de staatscommissie wordt met het begrip "autonome bestuursbevoegdheid" gedoeld op de naar zijn aard onbepaalde autonome bestuursbevoegdheid van de raad, die voortvloeit uit de open huishouding van de gemeente. Die bevoegdheid wordt, anders dan de heer Dölle meent, wel degelijk in de Gemeentewet genoemd, namelijk in het voorgestelde artikel 147, tweede lid. Daarmee wordt de grondwettelijke verankering van initiatiefrecht van de raad herhaald en geëxpliciteerd. Indien de raad van dit initiatiefrecht gebruikmaakt en nieuwe taken initieert en daartoe bevoegdheden in het leven roept, kan hij uiteraard tot delegatie van deze bevoegdheden besluiten. Daarnaast kent de Gemeentewet concrete welomschreven bevoegdheden die als medebewind moeten worden bestempeld. Ik kom dan bij de mogelijke strijdigheid met artikel 128 van de Grondwet. De heer Dölle refereerde vooral aan een artikel van de heer Henk Koning, die overigens net zo echt is als de andere heer Koning. Ik zou zelf geen aanleiding zien om onderscheid te maken, zeker niet in echtheid. De heer Koning meent dat een ander orgaan dan de raad autonome bestuursbevoegdheden zou kunnen overdragen aan een commissie, wat in strijd zou zijn met artikel 128. De heer Dölle heeft het in dat verband over het overdragen van zijn autonome bevoegdheden van het college. Het probleem zit volgens mij in het feit dat de heer Koning – en ik heb de indruk dat de heer Dölle hem daarin volgt – meent dat de gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden inderdaad autonome bestuursbevoegdheden zijn. Dat is niet de mening van de regering en in het verleden ook nooit de mening van de regering geweest. Ik herhaal dat het hier gaat om bevoegdheden die autonoom zijn en die de raad

heeft. De raad kan die bevoegdheden alleen maar aan zijn eigen commissies overdragen en niet aan commissies van het college.

De heer **Dölle** (CDA): U zei zojuist dat de onbepaalde autonome bestuursbevoegdheid berust op of wordt herhaald in artikel 147, sub 1, van de Gemeentewet. In een eerdere schriftelijke discussie is de suggestie gewekt dat de autonome bestuursbevoegdheid niet op de Gemeentewet berust maar direct op de Grondwet teruggaat. Wij hebben daar ook steeds een probleem mee gehad. Ik zou daarover graag nog enige helderheid willen hebben. Dat slaat namelijk ook op Konings artikel ter zake.

Minister **De Vries**: Ik ga verder niet meer met de heer Koning in gesprek, want hij zit niet in deze zaal. Dat geldt overigens ook voor de heer Tromp. Ik meen te moeten zeggen dat de autonome bestuursbevoegdheden van de gemeente voortvloeien uit het feit dat aan gemeenten grondwettelijk een open huishouding is toegekend. Al datgene waartoe de regering de gemeenten in medebewind roept en wat gevorderd bestuur is – dit wetsontwerp is daar in organisatorische zin een vorm van – behoort niet tot de autonome bevoegdheden. Ik weet niet of daar veel verschil van mening over kan zijn. Wij kunnen daar misschien in tweede termijn nader over spreken.

Ik heb al een enkel woord gesproken over de adviesaanvraag aan de Rob. Dat gaat niet over de vraag of wij iets aan het doen zijn wat niet mag, maar wel over de vraag hoe wij het zo moeten regelen dat het beter in de Grondwet komt te staan. Het is evident dat de grondwetsartikelen niet geschreven zijn met oog op het proces waarmee wij nu bezig zijn. Ik denk aan de positie van de burgemeester die waarschijnlijk bij het voortschrijden van de dualisering een andere omschrijving zou moeten krijgen, bijvoorbeeld waar het gaat om onderwerpen die sommige leden hier aan het hart gaan, zoals het voorzitterschap van de raad. Ik heb al gezegd dat ik daar zelf niet zo zwaar aan til. Het zijn bepalingen die in het kader van deze ontwikkeling kunnen veranderen. Het is me opgevallen dat op provinciaal niveau waar op het ogenblik gewerkt wordt aan de

opvolging van een aantal commissarissen, ook bij provinciale staten belangstelling bestaat voor toekomstige ontwikkelingen op het gebied van het provincierecht, als het gaat om het voorzitterschap van de provinciale staten. Dat wordt expliciet naar voren gebracht.

Veel aandacht is uitgegaan naar de kaderstellende functie van de raad in het nieuwe stelsel. Deze is erop gericht om de eindverantwoordelijkheid van de raad ten aanzien van de uitoefening van de bestuursbevoegdheden van het college inhoud te geven. Bij deze bestuursbevoegdheden moet onderscheid worden gemaakt tussen de eigen bestuursbevoegdheden van het college en de door de raad aan het college gedelegeerde bevoegdheden. De raad beschikt over een groot aantal instrumenten om zijn kaderstellende rol waar te maken. Het hangt van de concrete omstandigheden en de verhoudingen af op welke wijze de raad die rol invult. Met inachtneming van die vanzelfsprekende meervormigheid ga ik ervan uit dat de raad het college materieel een eigen verantwoordelijkheid laat bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden en dat het college van zijn kant bij de uitoefening van zijn bevoegdheden het politieke vertrouwen van de raad moet genieten.

Bij de instrumenten die de raad heeft voor die kaderstellende rol, is er allereerst de verordening. In een aantal medebewindswetten wordt de raad verplicht of bevoegd verklaard een verordening vast te stellen met de regels waaraan het college zich bij de uitoefening van de bij die wet toegekende bestuursbevoegdheden moet houden.

Dan heeft de raad de beschikking over het instrument begroting. Ik geloof dat dit in sommige voorbeelden enigszins naar de achtergrond is geschoven, maar de begroting is een uitermate belangrijk beleidsinstrument. Door goed gebruik van de begroting te maken kan de raad dwingende kaders stellen aan het college, zonder te vervallen in detailistische medebesturing.

Dan is er de financiële verordening. De verordening ex artikel 212 geeft de raad de mogelijkheid regels te stellen over bijvoorbeeld de vormgeving van het gemeentelijk grondbeleid. Ook deze regels zijn dwingend.

De Vries

Dan kom ik op de uitoefening van door de raad aan het college gedelegeerde bevoegdheden. De raad is bevoegd beleidsregels te stellen waaraan het college is gebonden. Gaat het om eigen bevoegdheden van het college, dan kan het college voor zichzelf beleidsregels vaststellen. De raad kan om dergelijke beleidsregels vragen en aan het college zijn opvatting kenbaar maken over die regels. Hoewel het dan aan het college is om te bepalen in hoeverre het met de opvatting van de raad rekening wenst te houden, kan de raad wel zijn invloed doen gelden door het vertrouwensbeginsel en de verantwoordingsplicht van het college.

Dan zijn er de nota's en beleidsplannen. Op dezelfde manier kan de raad het college verzoeken een nota of een beleidsplan over het voorgenomen beleid inzake de uitoefening van de eigen bestuursbevoegdheden op te stellen. Ook daarover kan de raad zijn mening kenbaar maken. Aan de overzijde zien wij zeer frequent dat de voornemens die de regering heeft, te relateren zijn aan eerder gemaakte afspraken. Er komt zelden iets uit de lucht vallen. De Kamer vraagt om over een onderwerp van gedachten te wisselen en of de regering daarover een notitie of een nota wil schrijven. Daarbij is er inderdaad een onderscheid tussen kleine nota's en zeer grote nota's, waarover zeer uitvoerig wordt gesproken, voordat er tot definitieve besluitvorming wordt overgegaan.

Ik denk dat dit op gemeentelijk gebied, binnen de schaal die daarvoor moet gelden, op precies dezelfde wijze kan gebeuren. Het college wordt door de raad of door een raadscommissie uitgenodigd om uiteen te zetten wat de voornemens zijn op een bepaald gebied. Dan gaat men met de portefeuillehouder in de raadscommissie in overleg om te bespreken hoe men het beleid voor zich ziet.

Om toch maar een voorproefje op Rivierstad te nemen, een gemeenteraad geeft in een bestemmingsplan aan wat er wel en niet mag gebeuren. Dat slaat niet op elk amsterdammertje dat ergens neergezet moet worden, maar grote zaken komen daar vanzelf aan de orde. Als de raad zich ooit ergens over heeft uitgesproken, is het niet zo dat elk contact ontbreekt, totdat er

een besluit uit een geheime vergadering van B en W dwarrelt. Integendeel. De raad die geïnteresseerd is in zijn agenda, zal met enige regelmaat informeren hoe het ermee staat en bericht willen worden over de voortgang van een en ander.

Ik geloof dat onvoldoende aandacht is besteed aan het in dit wetsvoorstel opnemen van een actieve informatieplicht van het college aan de raad. Door amendementen in de Tweede Kamer van onder anderen de heer Pitstra, waarvan hier gewag is gemaakt, zijn er nog meer uitgebreide rapportages over datgene waar het college mee bezig is, en de besluiten die het gaat nemen, die aan de raad moeten worden voorgelegd. Vanmiddag is al aan de orde geweest dat ik in volgende wetgeving zal opnemen dat besluitenlijsten van het college verplicht naar de raad moeten, hoewel dat in de meeste gevallen al gebeurt.

Degenen die gemeentelijke ervaring hebben, weten dat datgene wat in het college gebeurt, voor de meeste raadsleden tamelijk transparant is en dat men wel aardig voeling kan houden met wat er gebeurt. De raad kan formeel vragen naar de voortgang van nota's en er zal regelmatig overleg zijn, maar er zijn ook nieuwe middelen, zoals vragenrecht en interpellatierecht, waardoor het heel goed mogelijk is om de vinger aan de pols te houden. Het lijkt mij in ieder geval totaal uitgesloten dat een college na een lange onzichtbaarheid voor de raad uit de collegiekamer komt met een besluit dat tot grote verbazing van de raad iets totaal anders inhoudt dan waar de raad aan gedacht heeft. Als dat gebeurt, ga ik volgende keer met de heer Van Vugt langs de deuren.

Het lijkt mij goed om nu alle vragen rond Rivierstad te behandelen. Ik heb zojuist gesproken over een actieve informatieplicht. Ik noem voorts de logica dat de raad ook zelf volgt wat er met zijn besluitvorming gebeurt, het overleg dat met de wethouder gevoerd wordt en besluiten die de raad zelf moet nemen als het gaat om autonome bestuursbevoegdheden die niet aan het college kunnen worden overgedragen. In wezen is dat allemaal niet zo verschrikkelijk anders dan wat er op het ogenblik gebeurt.

Kan een college misbruik van zijn macht maken? Het is natuurlijk

denkbaar dat een college de raad slecht informeert. Het is ook mogelijk dat een college probeert om voor zichzelf een wat groter deel van de voorbereiding en de besluitvorming op te eisen dan democratisch verantwoord is. Maar daar zit dan wel de gemeenteraad bij, die dat kan volgen, die daarover vragen kan stellen en die het college ter verantwoording kan roepen. Als dat allemaal niet zou gebeuren, dan zijn wij bezig met het systeem waarover de heer Terlouw sprak. Hij zei: met slechte mensen kun je een goed systeem ook niet laten werken. Laten wij er nu van uitgaan dat bij de raad de ambitie bestaat om eigen programma's ten uitvoer te brengen, eigen voorkeuren naar voren te brengen, kritiek te kunnen uitoefenen op datgene wat het college doet en derhalve actief bij de agenda op hoofdpunten betrokken te zijn. Laten wij ervan uitgaan dat de raad goed gebruik zal maken van de talloze mogelijkheden die er zijn.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Naar mijn gevoel raakt de minister niet de kern van het principiële bezwaar dat door mij in eerste termijn naar voren is gebracht. Veel van wat hij zegt, is natuurlijk waar. Dat neemt echter niet weg dat het principiële verschil blijft dat, als die bevoegdheden zijn overgedragen, de feitelijke besluitvorming daarover in een besloten vergadering van B en W plaatsvindt, en niet in een openbare raadsvergadering. Wij hebben het nu nog over vijf bevoegdheden, maar het is de bedoeling van de minister om in twee komende wetstrajecten nog veel meer bevoegdheden over te dragen.

Minister **De Vries**: Net zoals de feitelijke besluitvorming in de ministerraad plaatsvindt in een besloten en geheime vergadering.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat vind ik dus geen vooruitgang. Ik vind het ook geen versterking van de positie van de raad ten opzichte van het college. Daarover is in eerste termijn niet alleen door mij maar ook door anderen een aantal opmerkingen gemaakt. Ik stel het op prijs als de minister zijn licht daarover wil laten schijnen. Het is immers een stevig principiële bezwaar tegen die overdracht van de bevoegdheden.

De Vries

Minister **De Vries**: Ik geloof niet dat dit bezwaar aan de orde is. Het formele besluit wordt door het college van B en W genomen. Dat is evident. Tegelijkertijd zijn er voor elk genomen besluit voortrajecten die in een ordelijk verkeer tussen het college en de raad worden afgelopen. Verder weet het college dat het voor elk besluit verantwoording zal moeten afleggen aan de raad. Ik sprak per interruptie al even over de ministerraad. In de ministerraad wordt maar zelden iets besloten wat niet voor die tijd op een zorgvuldige wijze ergens anders is besproken. Dan komt de ministerraad bijeen en die zegt: wij hebben nu alles gehoord, wij hebben de input gehad, wij weten hoe iedereen erover denkt en nu moeten wij tot besluitvorming komen. Dat besluit wordt dezelfde dag nog aan de Kamer aangeboden ter verantwoording. Ik denk derhalve dat er niet zo'n grote betekenis moet worden toegekend aan het feit dat het moment van de besluitvorming niet rechtstreeks wordt uitgezonden. Het zou weleens kunnen zijn dat de kwaliteit van de discussie in het college daar bepaald niet onder lijdt.

De heer **Platvoet** maakt een vergelijking met de huidige situatie. Een formeel besluit valt dan wel in de raad, maar de gemeentelijke praktijk wijst ook uit dat veel besluiten die het college van B en W heeft voorbereid, door de raad worden overgenomen. Ik wens hem overigens geluk met zijn voornemen om daar een actieve rol in te gaan spelen. Ik ga ervan uit dat men materieel zal proberen om besluiten te nemen die in overeenstemming zijn met het gevoel van de raad. Bovendien kan een college ook zelf contact zoeken met een raadscommissie, waarschijnlijk via de griffier, terwijl de raad het college elk moment ter verantwoording kan roepen als hij de indruk heeft dat er iets staat te gebeuren dat hij niet wil.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik denk dat de vergelijking met de ministerraad niet opgaat, omdat veel besluiten van die raad uiteindelijk neerslaan in wetgeving, waarna de Staten-Generaal, als medewetgever, een rol kan gaan spelen. Op gemeentelijk niveau is dat veel minder het geval.

Minister **De Vries**: Ook de ministerraad maakt niet alleen maar wetten.

Af en toe wordt er in die raad ook weleens een echt besluit genomen!

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Er blijft wel een verschil in vormgeving. Een ander belangrijk bezwaar is, dat de rol van de oppositie een andere zal worden. In de huidige situatie kunnen partijen die niet in het college vertegenwoordigd zijn, met het oog op de bevoegdheden van de raad actief deelnemen aan het raadswerk en bijvoorbeeld wijzigingsvoorstellen indienen. Dat hele spel dat niet alleen leuk is, maar ook in politieke zin belangrijk is, wordt in de nieuwe situatie naar de achtergrond gedrongen. De verantwoording door het college over de invulling van bevoegdheden komt al snel in de vertrouwens sfeer te liggen en dat is een heel andere discussie dan wanneer het gaat om een door de raad te nemen besluit over een concreet onderwerp.

Minister **De Vries**: Dit is volgens mij alleen maar waar in de exceptionele omstandigheid dat een besluit min of meer uit de lucht komt vallen en dus niet een lang voorbereidingstraject heeft gehad. Dan weet men niet goed van elkaar wat de wederzijdse wensen zijn. In de raadscommissies worden ook niet alleen maar standpunten uitgewisseld, maar zal ook echt met elkaar gediscussieerd worden. De bedoeling is dat de raad zich in de nieuwe constellatie niet tot in alle details met voorstellen bemoeit. Dat moet als pure winst gezien worden, want dit kan de scherpte van de controle alleen maar ten goede komen.

De heer **Terlouw** (D66): De Wet van Murphy gaat altijd een keer op, ook hier. In het algemeen zal het gaan zoals de minister nu schetst, maar een enkele keer gaan dingen verkeerd en verharden zich de standpunten. Ik noemde het voorbeeld van een paar simpele parkeerhavens die binnen het bestaande budget aangelegd kunnen worden, terwijl de raad het niet wil, waardoor een conflictsituatie ontstaat. Het onderwerp is dan te gering om er echt iets aan te kunnen doen, maar toch kan de raad dat wensen. Wat moet er dan gebeuren? Er kunnen geen nieuwe verkiezingen worden gehouden en een heel college naar huis sturen is te zwaar.

Minister **De Vries**: In de eerste

plaats zullen er, als het gaat om een parkeergarage of om parkeerhavens, vaak voorzieningen moeten worden getroffen voordat die zaken kunnen worden aangelegd, bijvoorbeeld wijziging van een bestemmingsplan. Daar is de raad altijd bij betrokken. Het is echter mogelijk dat het college zich er onvoldoende van op de hoogte heeft gesteld hoe iets in de raad ligt, of dat een raadscommissie zich onvoldoende bezig heeft gehouden met de ontwikkeling van het onderwerp. Wanneer het college dan toch in isolement iets gaat besluiten, zal dat een besluit zijn dat de raad niet welgevallig is en zal dat ogenblikkelijk leiden tot een discussie in de raad. Naar mijn smaak staat dan helemaal niet vast dat de enige uitkomst van die discussie zal zijn, dat het college tot aftreden wordt gedwongen. Vaak zal het college mogelijkheden zien om de besluitvorming nog eens te heroverwegen, gehoord de discussie in de raad en inziende dat er op een onzorgvuldige wijze met de inzichten van de raad is omgegaan. Dat lijkt mij in ieder geval zeker niet uitgesloten.

De heer **Terlouw** (D66): Natuurlijk zal een verstandig college op die manier te werk gaan, maar soms gaan dingen verkeerd en verharden zich de standpunten. Stel nu dat het college stelt dat het zijn bevoegdheid is en dat de raad niet moet zeuren omdat het kan binnen de begroting en het bestemmingsplan, terwijl de raad dit toch niet wenst te aanvaarden. Wat gebeurt er dan?

Minister **De Vries**: Als de raad echt meent dat het van grote betekenis is, ook voor zijn eigen positie in het gemeentelijk bestel, zal de raad tegen het college moeten zeggen dat het niet gediend is van die opstelling van het college en dat het dit standpunt eventueel tot uitdrukking zal brengen. Als het zo op de spits wordt gedreven dat de competentie van de raad tegenover de competentie van het college komt te staan, is er naar mijn mening nog maar één uitweg. De raad moet dan zijn eigen competentie hoger inschatten. Het zou echter in onze verhoudingen tamelijk bizar zijn als het zover kwam. Overigens kunnen ook al in het huidige bestel zaken tot in het extreme worden doorgevoerd. Ook nu al kan er in de bestuurlijke praktijk iets gebeuren waarvan je je

De Vries

afvraagt of men wel verstandig bezig is. Ik ken echter geen enkel systeem dat kan voorkomen dat dingen af en toe fout gaan. Soms bespeur ik weleens de neiging om iets te verzinnen waarbij nooit meer fouten kunnen worden gemaakt. Dat lijkt mij desastreus. Wij moeten niet de pretentie hebben dat wij iets kunnen maken dat "fool proof" is, niet omdat er zoveel dwazen zijn maar omdat mensen nu eenmaal fouten maken. Daar leert men van en ik ben daar ook niet zo benauwd voor. Ik kan het dan ook niet eens zijn met mensen die roepen dat er weleens iets fout zou kunnen gaan en dat daarvoor dus een wet moet worden gemaakt. Het is inherent aan democratisch bestuur dat af en toe dingen worden gedaan waarvan je later moet zeggen dat je eigenlijk iets anders voor ogen had of dat het anders uitpakt dan werd gewenst. Dat is helemaal niet zo erg, als je maar bereid bent dat onder ogen te zien. Systemen waarbinnen niets fout kan gaan, bestaan niet. Wij moeten maar hopen dat deze gedachtewisseling ertoe bijdraagt dat degenen die willen uittesten of het wel goed werkt met de vertrouwelijkheid, nog eens nadenken over de vraag of dat wel zo verstandig is.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik hoor de minister een vergelijking maken tussen het college van burgemeester en wethouders en de ministerraad. Hij veronderstelt bijna een 1:1-relatie. Bij de huidige wetgeving weet je precies om welk besluit het gaat en de gemeenteraad, die zich moet verantwoorden tegenover zijn burgers, kan daarop worden aangesproken. In de nieuwe situatie is dat diffuser. Wat is de verantwoordelijkheid geweest van het college en wat van de raad? Wat heeft in hun relatie eventueel tot problemen geleid en welke juridische status heeft dat precies? Ik zie niet direct hoe dat transparanter en interessanter wordt voor de burgers.

Minister **De Vries**: Ik meen niet dat de formele besluitvorming in het gehele besluitvormingsproces het meest interessant is, zeker niet als het ergens om gaat. Belangrijker is de kwaliteit van het voortraject en de wijze waarop in het voortraject wordt gecommuniceerd. In het nieuwe bestel zal dat op een andere manier gaan, maar desondanks is de betrokkenheid van de raad en zijn

commissies bij belangrijke onderwerpen meer dan verzekerd. Daar zijn talloze instrumenten voor. Het lijkt mij niet dat het formele besluitvormingsmoment voor de burgers het meest interessante is. Wat wel weer belangrijk is, is de verantwoording die over die besluitvorming wordt afgelegd.

De heer **Witteveen** (PvdA): Het lijkt mij dat burgers wél geïnteresseerd zijn in het formele besluitvormingsmoment, want dan gaan bijvoorbeeld hun bezwaar- en beroepsmogelijkheden in. Dan wordt duidelijk of de parkeergarage er wel of niet komt. Er moet een keer een knoop worden doorgehakt en daar richt de discussie zich ook op.

Minister **De Vries**: Nee, het is een moment in het gehele proces. Vaak is er sprake van een lange voorgeschiedenis. In geen enkele gemeente wordt een parkeergarage gebouwd zonder dat er met bijna iedereen en zeker met de raad over gesproken is. Dat zal in het nieuwe systeem niet anders zijn. Verder heeft de raad de formele bevoegdheid om aan te geven wat er wel en niet mag. Het zou kunnen zijn dat er ruzie ontstaat over de kleur van de schuifdeuren, maar het is niet het college dat in geheim beraad beslist over de vraag of er al dan niet een parkeergarage komt. Zoiets moet immers in een bestemmingsplan worden vastgelegd en er moeten ook gelden voor worden gevoteerd. Behoudens details is er in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders betrekkelijk weinig ruimte voor besluitvorming. Ik geloof daarom dat het niet goed is om een geïsoleerd moment te kiezen voor belangrijke besluiten die geen lang voortraject kennen en waaraan altijd de dreiging verbonden is dat zij aanleiding zijn voor het stellen van de vertrouwensvraag. Die vertrouwensvraag wordt natuurlijk terecht gesteld als het college het voortraject onzorgvuldig heeft doorlopen. Dat weet men overigens natuurlijk al van tevoren. In de Kamer worden ook niet de hele dag door vertrouwensvragen gesteld, omdat iedereen weet dat die vraag elke dag gesteld kan worden.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik ben het niet met de minister eens dat het voortraject zo lang is dat het formele besluitvormingsmoment niet

ter zake doet. Het is heel gemakkelijk om de vergelijking te maken met dit debat en de 150 moties die wij van gemeenteraden hebben gekregen om iets te doen aan de financiering van de raadsgriffie. Gemeenten wisten dat de Eerste Kamer er nog in een openbare vergadering over moest beslissen en grepen dat aan om ons met papier te bestoken in de hoop dat er dan misschien nog iets gebeurt. Dat zagen zij goed, want iedereen heeft in zijn inbreng aandacht besteed aan de opmerkingen van de gemeenten.

Zo gaat het ook in de gemeenten. Ik spreek dan niet over de ervaring die ik hiermee nog zal opdoen, maar over de ervaring die ik in de afgelopen jaren heb opgedaan. Als er punten aan de orde zijn die ertoe doen, worden gemeenteraadsleden in de week voor de raadsvergadering wel degelijk op alle mogelijke manieren onder druk gezet om een bepaald besluit te nemen. Dat is ook het aantrekkelijke van de huidige situatie. De minister kan dat niet wegredeneren door het hele proces uit elkaar te trekken en er vervolgens op te wijzen dat er ook andere momenten zijn waarop de bevolking van zich kan doen spreken. Het aardige van de huidige situatie is dat er eenheid van plaats en tijd is op het moment dat het er echt om gaat, te weten het moment dat er door de raad in alle openbaarheid een besluit wordt genomen. Dat kunt u niet wegpraten, want dat is de praktijk van vele gemeenten als er zaken worden behandeld die er echt toe doen.

Minister **De Vries**: Er zal zich, naar ik hoop, een praktijk ontwikkelen waarin de raadsleden minder gedetailleerd op een zaak hoeven in te gaan. De betrokkenheid van de samenleving en de raad zal ertoe leiden dat er geen besluiten zullen worden genomen van enige importantie waarover de buitenwereld mee zal kunnen praten. Dan ik denk dus niet aan de kleur van de schuifdeuren. Nu de gemeenteraad een sterkere vertegenwoordigende rol krijgt, zal hij daar zeker ook zelf op letten. In het voorgestelde systeem weten raadsleden zich voortdurend geïnformeerd door het college over hetgeen er zal gebeuren. Het college kent immers een actieve informatieplicht, waarover per gemeente kwalitatieve afspraken kunnen worden gemaakt. Men mag

De Vries

immers zelf beslissen waarover men wel of niet wil worden geïnformeerd. In de wet is verder ook een aantal informatieplichten opgenomen. In het amendement van de Pitstra komt dit nadrukkelijk aan de orde.

Verder zal de raadscommissie met enige regelmaat, maar misschien niet zo lang als tegenwoordig, spreken met de portefeuillehouders. Men kan ook samen vergaderen. Het gemeentebestuur wordt daardoor in hoge mate transparant. Er zullen dus geen beslissingen worden genomen waarvan de bevolking het idee heeft dat zij zomaar uit de lucht zijn komen vallen. Als de bevolking zich ergens druk over maakt, zal de raad binnen de nieuwe constellatie, veel eerder dan thans het geval is, ook zelf het initiatief nemen en burgers aanmoedigen om op de plannen in te spreken die door hem worden behandeld.

Die plannen zullen vaak neerslaan in de bestemmingsplannen. Ik weet niet of de heer Platvoet al in de raad zit, maar als je daarin zit, weet je dat de meest ingrijpende beslissingen over de vormgeving van een gemeente, de beslissingen over de bestemmingsplannen zijn. Dat is een autonome bevoegdheid die door de raad zelf moet worden ingevuld. Als de raad beslist dat ergens geen parkeergarage komt, maar woningen, wordt op die plaats geen parkeergarage aangelegd.

Ik begrijp dat de heer Platvoet zich zelfs in dit debat grondig voorbereidt op datgene wat hem op binnen korte tijd boven het hoofd kan hangen. Ik kan nu al wel zeggen dat het die bestuurders niet zal meevallen om van tevoren al aan alles te denken en vervolgens ook nog eens verantwoording af te leggen.

De heer **Luijten** (VVD): Ik ben van mening dat een en ander wel losloopt. Als het college toch een zeer discutabel besluit neemt, moet de raad de volksvertegenwoordigende taak op zich nemen door het college desnoods te dwingen, een ander besluit te nemen. Op die manier ontstaat het gewenste debat tussen raad en college. Ik zie geen gevaar.

Minister **De Vries**: Op die wijze trachtte ik de heer Terlouw te antwoorden. Men zal in dat geval moeten bezien of het mogelijk is om het besluit terug te draaien. Wellicht is er op dat moment reeds sprake

van derdewerking; dat zal men voor lief moeten nemen. In ieder geval zal een stevig debat worden gevoerd over de gedragswijze van het college. Ik ben hierover dan ook niet pessimistisch.

De heer Holdijk heeft vragen gesteld over het vertrouwensbeginsel. Ik ben ook van mening dat het politieke kader door een beter gebruik van het vragenrecht, het indienen van moties en het opstellen van beleidsregels en notities van het college beter kan worden ingevuld, los van de formele bevoegdheden van de raad om op hoofdpunten zelf invulling te geven aan ontwikkelingen. De scherpte van het wapen van het politieke vertrouwensbeginsel ligt niet in de mogelijkheid, het elke dag in stelling te brengen. Het kracht van het wapen is dat men weet dat men elke dag het vertrouwen waard moet zijn. Die benadering is positiever dan het uitgangspunt: op welke wijze kunnen wij slechte bestuurders betrappen. De meeste mensen in het openbaar bestuur vinden het een eer om het vertrouwen van de gemeenteraad te genieten. Ik zou het tenminste op die wijze beschouwen.

Ik heb zo-even reeds gesproken over de autonome bestuursbevoegdheid. De raad is binnen de gemeente besluitbevoegd ten aanzien van de inrichting van de stad: het aanleggen van parkeerstraten, de bouw van garages, het herinrichten van het centrum, enz. Dat zijn bij uitstek zaken waarbij de burgers van een stad graag betrokken zijn.

Een ander belangrijk onderwerp dat in het wetsvoorstel geregeld wordt, betreft de wethouder van buiten de raad. Naar mijn mening is dit onderdeel zeer betekenisvol. Het is jammer dat de heer Van Vugt zo denigrerend over dit punt sprak, want ook mensen van buiten de raad kunnen buitengewoon betrokken zijn bij het wel en wee van een gemeente. Zij kunnen er wonen, voorheen gewoon hebben of er op een andere wijze affiniteit mee hebben. Mensen kunnen zich sterk verbonden voelen met het openbaar bestuur en het politieke hart op de goede plaats hebben. Er kunnen zich echter redenen voordoen waarom betrokkenen geen zitting nemen in de raad. In de Tweede Kamer heb ik reeds aangegeven dat het voor veel mensen die geïnteresseerd zijn in het reilen en zeilen van de eigen gemeente, moeilijk kan zijn om de

functie van raadslid op zich te nemen. Voor hen kan het daarentegen aantrekkelijk zijn om in een gemeente wethouder te worden, omdat zij daarmee een andere functie kunnen afstoten.

Ik wijs in dit verband op de regio Den Haag. Veel mensen brengen hun gehele werkzame leven door in Den Haag. Zij vergaren wellicht de capaciteiten om een goede bestuurder te zijn. Zij kennen de stad door en door en weten alles van de problemen. Om welke reden zou iemand, die niet op de raadslijst van Den Haag kan staan omdat hij net 100 meter te ver woont, niet als wethouder gevraagd kunnen worden? Wat is daartegen? Naar mijn mening was de heer Van Vugt wat sentimenteel over de affiniteit met de gemeente. Veel mensen kunnen op korte termijn grote affiniteit met de gemeente opbouwen. Het is bijvoorbeeld ongelooflijk hoe snel burgemeesters tot de meest prominente bestuurders in een gemeente gerekend worden. Zij worden vaak burgervader of burgermoeder. Het verblijf van burgemeesters in gemeenten duurt vaak niet langer dan een of twee ambtstermijnen. Doordat men zich volledig aan de publieke zaak wijdt, kan men heel snel zijn plek in die samenleving vinden. Ik heb die verhalen ook gehoord van mevrouw Kant aan de overzijde. Zij had het over reizende circussen en mensen die veel geld willen verdienen. Als je veel geld wilt verdienen kun je deze baan beter vergeten. Ga dan ergens anders werken. Het zijn mensen die toegewijd zijn aan de publieke zaak en door omstandigheden soms niet in staat zijn om zich verkiesbaar te stellen voor een gemeenteraad. Dan is het nog niet zo dat zij zelf uitmaken of ze er komen. Een raadsfractie moet zeggen: wij hebben een goede mijnheer die het werk graag wil doen. Er is geen enkele reden om daarover zo denigrerend te praten.

De heer **Van Vugt** (SP): Ik begrijp dat de minister het meest zonnige scenario naar voren brengt waarin mensen met zeer veel affectie met de gemeenschap uit een andere gemeente kunnen komen. Er is ook een ander scenario waarin het minder rozegeur en maneschijn is. Is het geheel ondenkbaar dat bij vacante wethoudersposten allerlei onderhandelingen plaatsvinden in de

De Vries

achterkamertjes? Er zijn geruchten dat consultancybureaus bezig zijn met wethouderskandidaten. Zij doen kandidaten in de aanbieding. Er zijn al gemeenten die vooruitlopend op het dualiseringstraject al de afspraak hebben gemaakt dat zij alleen wethouders van eigen kring willen. Zij zijn blijkbaar wel bang voor wat ik heb verwoord.

Minister **De Vries**: Ik reageerde zo omdat u een negatieve karikatuur maakte van het fenomeen van wethouder van buiten de raad. Daarvoor is geen enkele aanleiding. Een gemeenteraad en raadsfracties hebben een uitnodiging ontvangen om mee te doen aan het college. Zij hebben een capabele kandidaat. De heer Van Vugt zegt dat het fout kan gaan. De gemeenteraad zit er wel bij. Die beslist wie er wethouder wordt. Als dat iemand is die aan uw omschrijving voldoet – geblindeerde parachutist van een consultancybureau – dan zullen zij het doek van zijn kop afhalen en vragen wie hij is. Dat vertrouwen heb ik in de gemeenteraden. De heer Van Vugt moet dat vertrouwen ook hebben. Als iemand zich aandient en zich nog aan de fractie moet voorstellen, dan heeft hij gelijk. Dat zich dat in de praktijk in meer dan 0,1% van de gevallen zal voordoen acht ik uitgesloten.

De heer **Van Vugt** (SP): Waarom zijn er dan gemeenten die een afspraak hebben gemaakt, als ik een dwaze karikaturale redenering zou hebben?

Minister **De Vries**: Van u wel. Een gemeente kan zeggen: wij zien in eigen kring voldoende kandidaten die bereid zijn die functie op zich te nemen. Wij gaan de verkiezingen in met de mededeling, dat wethouderskandidaten van onze lijsten komen. De gemeenten zijn daarin volledig vrij. In de krant heb ik gezien dat een gemeentebestuur de naam noemt van een kandidaat die op dit moment niet in die gemeente woonachtig is. De bevolking reageert daarop niet met kreten van afschuw. Het is niet nodig om dit in een kwaad daglicht te stellen. U heeft dit wel op een vermakelijke manier in de breedte gedaan, maar ik vind het onjuist wanneer u dit op de personen van die wethouders van buiten de raad toesnijdt. Dat zijn geen mensen die aan een onhebbelijk profiel voldoen.

Voorzitter. Vervolgens richt ik mij op het verplicht ontslag van de

wethouder wanneer deze niet langer aan de vereisten voor het wethouderschap voldoet. De heer Platvoet vraagt wat er moet gebeuren wanneer de raad nalaat, dit verplicht ontslag te verlenen. Daar moet ik nog even over nadenken, maar deze situatie is niet veel anders dan wanneer een wethouder nevenfuncties gaat bekleden die verboden zijn. Ook dan is hij of zij gehouden om ontslag te nemen. Als hij of zij dat niet doet, is het mogelijk om te constateren dat dat ontslag van rechtswege zou moeten ingaan, maar dat moet dan wel worden geconstateerd, in dit geval waarschijnlijk door de gemeenteraad. Wat nu, wanneer de raad dit niet doet? Het is goed, voorzitter, dat men mij dit heeft gevraagd. Ik zal nagaan of er wat dit betreft ooit een probleem is gerezen, maar ik kan mij eigenlijk niet voorstellen dat, wanneer wordt geconstateerd dat de wettelijke benoemingsvereisten niet meer aanwezig zijn, de gemeenteraad zou zeggen: laat hem of haar toch maar zitten. In elk geval moeten wij, voor het geval dit toch gebeurt, een goede regeling treffen. Ik zal er mijn gedachten over laten gaan maar merk wel op dat tot nu toe met betrekking tot andere redenen waarom benoemingsvereisten vervielen, daarvoor geen aanleiding is geweest. Het komt ook wel voor dat een raadslid zich buiten de gemeente gaat vestigen en daarmee niet meer aan de benoemingsvereisten voldoet. In dat geval wordt dat door de raad geconstateerd en wordt een en ander aan de kiesraad gemeld die vervolgens verklaart dat de persoon niet meer in functie is.

Voorzitter. De heer Terlouw heeft een vraag gesteld over de niet vanzelfsprekende aanwezigheid van wethouders in commissies. Ik geloof dat hij van mening is dat dit in strijd zou kunnen zijn met het dualisme.

De heer **Terlouw** (D66): Dat zou kunnen.

Minister **De Vries**: Ik geloof dat dit niet het geval behoef te zijn. Als de commissie een wethouder nodig heeft, moet zij die ontbieden. Het kan ook zijn dat een commissie er behoefte aan heeft, zelfstandig besluitvorming te plegen. Die zou betrekking kunnen hebben op het plannen van activiteiten in het kader van de voorbereiding van besluitvorming, zoals het organiseren van

hoorzittingen. De heer Luijten zeg ik in elk geval toe dat wij de wethouder van buiten de raad zullen monitoren. Het is interessant om na te gaan welke omvang dit aanneemt. Vervolgens kunnen wij hierover nader met de heer Van Vugt spreken.

De heer Luijten stelde voorts een vraag over de wethouders die per 7 maart geen deel meer zouden kunnen uitmaken van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk orgaan. Ik geloof niet dat dit juist is. Immers, in artikel IV is bepaald dat de leden ook uit wethouders kunnen worden gekozen. Wél zullen wij in de toekomst, in het kader van aanpassingswetten, bij de dualisering van gemeenschappelijke regelingen voorzieningen moeten gaan treffen. Wij bevriezen nu de bestaande situatie; het is dus niet zo dat alleen raadsleden in besturen van gemeenschappelijke regelingen kunnen blijven. Verder zijn wij druk bezig met de toegezegde notitie over dualisering en WGR. Op het moment wordt intensief gesproken met mensen uit de praktijk om na te gaan wat op dit terrein de problemen zouden kunnen zijn. Ik verwacht dat wij de Kamer op niet al te lange termijn voorstellen kunnen voorleggen.

Voorzitter. Met uw welnemen probeer ik even uit de buurt te blijven van de grote discussie over burgemeesters. Die moeten wij op een ander moment verder voeren. Het is wel zo dat burgemeesters de nodige vragen hebben rondom dit wetsvoorstel. Er is een helpdesk ingericht bij de VNG waaraan ook mensen van Binnenlandse Zaken meedoen. Tot nu toe is de ervaring dat 53% van de burgemeesters bekend blijkt te zijn met deze helpdesk. Nu is het bekend dat burgemeesters over het algemeen meer vragen stellen dan anderen. Dat zou hier dus ook het geval kunnen zijn. De burgemeester zal beslist veel vragen stellen die hij voor het gemeentelijk apparaat van belang vindt, maar er zullen zeker ook veel vragen zijn over de positie die hijzelf heeft.

In de Grondwet staat nog steeds dat een raadslid niet met voorzitterschap van de raad wordt belast. De burgemeester is voorzitter van de raad. Ik heb in de memorie van antwoord al aangegeven dat ik niet overtuigd ben van de wenselijkheid dat de gewone wetgever als dat mag hier niet een andere oplossing zou

De Vries

kunnen kiezen. Of dat wenselijk is of niet, moet de wetgever dan maar uitmaken. De burgemeester combineert zowel in de huidige als in de toekomstige positie een aantal rollen. Er zijn op het moment burgemeesters die ook portefeuillehouder zijn, soms van hele gewichtige portefeuilles. Ik heb daarmee tot nu toe niet zoveel problemen gezien. Ik vind dat hij in de combinatie van rollen een samenbindende figuur kan zijn binnen het gemeentebestuur en dat is wel betekenisvol. In artikel 77 van het wetsvoorstel is geregeld dat een raadslid de burgemeester kan vervangen als deze niet in de gelegenheid is om de raad voor te zitten. Er is geen enkele bepaling in de Grondwet die zich daartegen verzet. Er zijn bepalingen in de oude Gemeentewet waarin u ziet dat in sommige raadsvergaderingen bij ontstentenis van de burgemeester ook een raadslid als voorzitter optreedt, soms de oudste in jaren, soms de voorzitter van een seniorenconvent.

Het KB van 6 november 1852, ondertekend door Koning Willem III, is hierbij van betekenis. In artikel 2 staat dat de burgemeester zijn onderscheidingsteken onder meer moet dragen als hij de vergadering van de raad voorziet. Er staat overigens niet dat als de burgemeester er niet is, een wethouder hem moet vervangen. Overigens, in de huidige situatie is deze ook een raadslid. Dat is dus niet zo problematisch. Als hij vervangen wordt, moet degene die hem vervangt ook de ketting omdoen. Op grond van deze regelgeving die nu 150 jaar oud is, moet en mag het raadslid dat de burgemeester als raadsvoorzitter vervangt, de ambtsketen dragen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Die vraag was door de heer Luijten gesteld. De VVD is meer geïnteresseerd in ambtsketens dan GroenLinks.

In de memorie van antwoord wordt tot mijn teleurstelling de stelling betrokken dat de samenbindende functie van de burgemeester ertoe leidt dat bij het ambt ook het voorzitterschap van de gemeenteraad behoort. Daaruit destilleer ik dat de minister tegen ontkoppeling is. Als dat inderdaad het geval is, had het mij logisch geleken als in het wetsvoorstel was voorgesteld dat bij ontstentenis van de burgemeester de loco-burgemeester de raad voorziet.

De minister gaat in dezen in een spagaat.

Minister **De Vries**: Dat vind ik dogmatisch van u, mijnheer Platvoet, dat had ik niet verwacht.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het spijt mij enorm.

Minister **De Vries**: De burgemeester is de burgemeester en die hoort er te zijn. Burgemeesters zijn altijd aanwezig maar af en toe niet. Dan vervangt een ander hem en dat is onder de huidige omstandigheden vaak een aangewezen loco-burgemeester die dan ook nog wethouder en raadslid is. Er is dus niets op tegen dat degene die incidenteel de burgemeester zou moeten vervangen als raadsvoorzitter, ook een raadslid is.

De heer **Luijten** (VVD): Maar als dat raadslid met die ketting om dat doet, neemt hij dan ook feitelijk de grondwettelijke taken van de burgemeester op dat moment over?

Minister **De Vries**: Hij neemt het voorzitterschap over. Voor de portefeuilleverdeling binnen het college worden heel specifieke vervangingsafspraken gemaakt. Het gaat dan om het voorzitterschap van het gremium dat vergadert.

De heer Terlouw heeft vragen gesteld over de verhoudingen tussen burgemeester en griffier en tussen secretaris en griffier. Ik denk dat dat zich wel in de praktijk zal wijzen. Er bestaat in beginsel tussen de griffier en de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan geen relatie. Maar als de burgemeester raadsvoorzitter is, zal hij natuurlijk met de griffier te maken hebben, want de griffier ondersteunt de raad. Ik denk dat men daar in de praktijk wel uitkomt. Interessanter is, hoe de secretaris en de griffier het met elkaar gaan vinden. Daarover is, ook in de vakbladen, nogal wat discussie, die nog wel zal worden voortgezet. Ik weet dat er gemeenten zijn die dat al ragfijn hebben vormgegeven. Maar er zijn ook gemeenten waar men met de nieuwe figuur nog ervaring moet opdoen. Van belang is dat de griffier niet ondergeschikt is aan de secretaris. De secretaris wordt aangesteld door het college en de griffier door de raad. De secretaris kan de griffier dus niet aansturen, en de griffier kan de secretaris geen

orders geven. Maar de griffier behoort niet tot de reguliere ambtelijke organisatie. Of dat gevolgen heeft voor de rechtspositie, zal de aanstellende instantie moeten beslissen; daar ga ik niet over.

De heer Platvoet vroeg, of er verschil is tussen vragenrecht en interpellaties. In beginsel is dat het geval, althans in de klassieke reglementen van orde. Vragen moeten helder geformuleerd beantwoord worden, waarna het steekspel is afgelopen. Interpellaties zijn natuurlijk korte debatten, waaraan anderen deelnemen, weliswaar ingeleid door vragen van een vragensteller, maar daar ontstaat een veel ruimere gedachtewisseling. In de Tweede Kamer wordt het vragenrecht overigens een soort halve interpellatie, omdat iedereen iedereen mag interrumperen. Dat is voor mensen die van een precieze vormgeving houden wel wat verwarrend. Ik denk dat men in de gemeenteraden waar het vragenrecht aan elk individueel lid zal toekomen en het interpellatierecht door een meerderheid van de raad zal moeten worden beslist, het oog heeft op het in de hand houden van de orde van de vergadering. Anders kan dat vreselijk uit de hand lopen, als we niet met vragen, maar met interpellaties werken die zeer lang kunnen duren. Dat is een kwestie van het reglement van orde, dat men zelf moet maken.

De heer Platvoet heeft gezegd dat het verschil klein is tussen de nieuwe instrumenten. Is er sprake van het loslaten van het beleefdheidsprincipe bij het toestaan van interpellaties? Ik ben er zeer voor dat men daar ruimhartig mee omgaat, maar ik vind het ook verstandig dat de meerderheid van de raad in de gaten houdt of er een gepast gebruik van die middelen wordt gemaakt.

Hetzelfde geldt voor het minderheidsenquêterecht. De heer Dölle wees mij erop dat in veel programma's wordt gepleit voor een minderheidsenquêterecht. Ik kan daarover alleen mijn persoonlijke opvatting geven, die ik de Kamer niet wil onthouden, omdat dat misschien een element in de gedachtevorming kan zijn. Ik ben daar zeer tegen. Ik vind het enquêterecht zo'n ongelooflijk indringend middel, of dat nu op landelijk niveau wordt gedaan of op lokaal niveau, dat degenen die aan die enquête worden onderworpen de bescherming nodig hebben van de

De Vries

meerderheid in het vertegenwoordigend college. Net zo min als ik gesteld ben op minderheids-wetgeving voel ik ervoor om dit middel aan minderheden toe te kennen. Ik heb de eer gehad, zelf een enquête te mogen leiden en ik weet dit middel ongelooflijk indringend is voor degenen die het moeten ondergaan. Meerderheden mogen uiteraard niet om kunstmatige redenen minderheden blokkeren bij het instellen van enquêtes, maar dat is iets totaal anders. Als eenmaal tot een enquête is besloten, moet de meerderheid van het vertegenwoordigend orgaan daar ook de verantwoordelijkheid voor nemen. Ik zal de partijprogramma's er nog eens op nalezen. Wellicht krijgen wij het de komende periode nog druk met het tot stand brengen van dit soort vernieuwingen.

De heer Dölle heeft een punt met zijn vraag naar de bescherming van provinciale bescheiden in verband met het onderzoeksrecht. In de aanpassingswet zal ik een verschoningsgrond opnemen waardoor het mogelijk wordt, het verstrekken van gegevens door de provincie tegen te houden als dit in strijd is met het openbaar belang. Daarmee is het evenwicht hersteld.

Wat moet worden verstaan onder het belang van de EU? De EU stelt af en toe geheime stukken aan lidstaten ter beschikking. Het is een algemeen beginsel dat het geheimhoudingsrecht niet door de ontvangende instantie kan worden opgeheven zonder dat er een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden en er contact is geweest met degene die de geheimhoudingsplicht nodig achtte. Om die reden is in het wetsvoorstel een toetsing ter zake opgenomen.

Mevrouw Meindertsmas heeft veel aandacht besteed aan de controle van de rechtmatigheid door de accountant. Wij komen hier later nog wel over te spreken, maar ik kan nu alvast een duiding geven van de antwoorden op de vragen. De verantwoordelijkheid voor rechtmatigheid ligt bij het college en niet bij de accountant. De gecontroleerde instantie heeft ervoor zorg te dragen dat er geen twijfel is over de rechtmatige totstandkoming van baten en lasten en niet de controleur. De Gemeentewet en het Besluit accountantscontrole gemeenten geven het wettelijk minimumkader voor de reikwijdte van de

accountantscontrole, de accountantsverklaring en het verslag van de bevindingen. Dit minimumkader is gelijk aan dat van het Rijk.

Het is aan de raad om in de opdracht aan de accountant extra eisen op te nemen, bijvoorbeeld voor een gedetailleerde rapportage van bepaalde politiek gevoelige posten. Daarnaast stelt de raad ook de verordening vast met de uitgangspunten voor het financieel beleid en de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie (artikel 212); evenals een verordening voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie (artikel 213). Dit is wat wij de kaderstellende rol van de raad noemen. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de accountant zijn verklaring en verslag van bevindingen rechtstreeks aan de raad stuurt en dus niet aan het college. Aan dit verzoek is dus in het wetsvoorstel al tegemoetgekomen.

Voorlichting en ondersteuning via handreikingen over dit wetsvoorstel zijn onderdeel van het gemeenschappelijk overleg met de VNG inzake de vernieuwingsimpuls. De producten die daaruit komen, zullen aan de raad worden aangeboden. Eén van die producten betreft de accountantscontrole. Het gaat dan over de aanscherping van de accountantscontrole en van het Besluit accountantscontrole gemeenten, dat overigens pas vanaf de controle op de jaarrekening 2004 zal gelden. Er is dus nog enige tijd te gaan. De accountant controleert of de baten en lasten en de balansmutaties rechtmatig tot stand gekomen zijn. Hiertoe kijkt hij niet uitsluitend naar de jaarrekening zelf. Het beginpunt van de controle is de administratieve organisatie. Aan de hand van deze administratie en de inrichting van de financiële organisatie en het financieel beheer zal de accountant zijn analyserisico maken. Hij zal de analyse dus zeker niet uitsluitend baseren op de risico's aangeduid in de jaarrekening. Integendeel, hij zal zijn eigen oordeel moeten vormen over de mate waarin bij de desbetreffende gemeenten risico's worden gelopen dat baten en lasten onrechtmatig tot stand komen. Hij vormt zich dus een oordeel over de mate waarin de organisatie adequaat is. Dit laat overigens onverlet dat het college verantwoordelijk blijft voor die rechtmatigheid. Uit de risico-

analyse die de accountant maakt, zou hij kunnen afleiden in hoeverre er risico's zijn dat bepaalde rekeningen al dan niet worden geboekt of redelijke gronden bestaan dat de rechten en verplichtingen, bijvoorbeeld in het kader van Europese subsidieregelingen, in de jaarrekening al dan niet zijn opgenomen.

Er is uiteraard wel een grens aan de wet- en regelgeving die de accountant controleert. Het uitgangspunt is het financieel beheer. De handhaving van de brandveiligheid hoort er in principe niet onder. Controle van de handhaving is verder een taak van de raad. De raad controleert veel meer dan de accountant, die zich gezien zijn discipline op het financiële gebied richt. De accountant moet inderdaad niet de doelmatigheid en doeltreffendheid controleren. Een rekenkamer zou daar het geëigende orgaan voor zijn. Het zou me overigens verbazen wanneer een accountant, als hij zaken tegenkomt die het oog van elke redelijk denkende accountant zouden moeten treffen, dit in zijn verslag of in zijn terugrapportage aan de betreffende instanties niet op de een of andere manier zou vermelden. Ik moet het voor dit moment bij deze typering van de accountantscontrole laten.

Ik ga nu over tot de financiële gevolgen van de dualisering. Daarover zijn vele vragen gesteld. Deze hebben veelal te maken met discussies in de Tweede Kamer, waar mevrouw Van der Hoeven een motie heeft ingediend en met het interview met TROS-radio waar de heer Luijten een trouwe luisteraar van blijkt te zijn. Het is de opvatting van het kabinet dat kosten die onvermijdelijk en zonder dat gemeenten daar voordelen tegenover hebben staan, door deze operatie veroorzaakt worden, door het Rijk zullen moeten worden vergoed door toevoeging aan het Gemeentefonds. We hebben in het begin van dit jaar al enkele malen overleg gehad op ambtelijk niveau met de VNG.

Dit heeft geresulteerd in een claim van de VNG van ongeveer 51 mln euro, naast de 15 mln euro die al eerder aan het Gemeentefonds is toegevoegd voor directe ontvlechtingskosten. Deze raming is verschillende malen besproken en heeft een enigszins speculatief karakter, omdat het om een geheel nieuwe zaak gaat. Het is heel moeilijk om op dit moment een inschatting te

De Vries

maken van kosten die door middel van het nieuwe instrument enquête gegeneerd zullen worden. Daarover zijn veronderstellingen gemaakt, maar het is heel moeilijk vast te stellen of 496 gemeenten eens per jaar, twee keer per jaar of helemaal geen enquêtes gaan houden. Wanneer je daar substantiële kosten voor opvoert, kom je aan zeer grote bedragen.

De aanpak die ik zelf heb gekozen en die ik bij het kabinet zal verdedigen bij de discussies over de voorjaarsnota die in de loop van de volgende maand plaatsvinden, is dat we nu op een redelijke wijze taxeren wat de kosten zouden moeten zijn die het Rijk in het kader van de formulering die ik net gebruikte ter beschikking zou moeten stellen en dat we die in het Gemeentefonds moeten storten. Het is echter belangrijker om vanaf moment nul zorgvuldig na te gaan wat de kosten zijn die bij verschillende gemeenten gegeneerd worden door dit voorstel. Dat moet dan in den brede nagegaan worden. Daarbij is ook voor gemeenten een zekere maatvoering van belang. Het kan niet zo zijn dat gemeenten nu de organisatie een beetje anders gaan inrichten en stevig gaan uitpakken. Dat doen gemeenten overigens ook niet, maar er wordt wel op zeer verschillende manieren omgegaan met voorzieningen die op basis van dit wetsvoorstel nodig zijn. Bij de jaarlijkse periodieke onderhoudsrapportages krijgen wij een beeld dat de basis vormt voor nader overleg over de kostenvergoeding. Het is stellig de bedoeling van het kabinet om ervoor te zorgen dat er op een voor de gemeente volstrekt redelijke wijze tegemoet wordt gekomen in de kosten die deze exercitie met zich brengt. Omdat ik hier vandaag heen moest, heb ik de heer Zalm vanochtend gevraagd of wij de besluitvorming rond de Voorjaarsnota een beetje konden vervroegen, maar daar zag hij tegenop. Het staat als een paal boven water dat het kabinet deze post daarbij zal betrekken.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik koppel dit even aan de rol van de accountant. U zegt dat nog niet bekend is wat de kosten zijn per gemeente. Zij kunnen heel verschillend uitvallen. Er zal toch een begroting gemaakt moeten worden. Die begroting kan niet precies zijn,

want niemand weet wat de kosten precies zijn. U weet het ook niet. Moet de accountant er in zijn risicoanalyse gewag van maken dat hiermee hoge kosten zijn gemoed?

Minister **De Vries**: Ik denk dat de accountant die de financiële stukken van de gemeente volgt, daaruit kan afleiden welke veronderstellingen de gemeente zelf heeft. Uit de wijze waarop de administratieve organisatie van de gemeente wordt ingevuld door medewerkers en andere ondersteunende diensten, kan worden afgeleid of dat op een adequate wijze gebeurt. Wij zullen dat op onze eigen wijze moeten nagaan, omdat het bij alle discussies over grote bedragen buitengewoon verstandig is om met elkaar naar feiten te kijken die zich de komende tijd in belangrijke mate gaan ontwikkelen. Ik wil geen twijfel laten bestaan over de intentie van het kabinet over datgene wat redelijkerwijs onvermijdelijk voor rekening van het Rijk moet komen, omdat de gemeenten niet onder die kosten uit kunnen. Het is niet uitgesloten dat de andere werkwijze helpt om voorzieningen te treffen die leiden tot kostenbesparingen. Wij houden dat bespreekbaar in een gezamenlijke monitoring, waarover wij voortdurend verantwoording afleggen bij de Tweede Kamer.

Op de vraag van de heer Holdijk over de inwerkingtreding van deze wet in herindelingsgemeenten moet ik een wat formeel antwoord geven. Wij hebben aan de herindelingsgemeenten gevraagd wat zij zelf wilden. Tegen de gemeenten die in 2001 en 2002 zijn heringedeeld, hebben wij gezegd dat zij kunnen kiezen voor 7 maart of voor 1 januari 2003. De gemeenten die in 2003 komen, komen vanzelf per 1 januari 2003 aan de beurt.

Wij hebben brieven gestuurd aan de gemeenten en brieven teruggekregen van de gemeenten. Wij hebben gezegd: dat is een brief van de gemeente die aangeeft wat zij wil, en nu slaan wij op basis daarvan een KB. Ik moet bekennen dat ik niet met de brief van de gemeente in de hand heb gedacht: zou die gemeente dat wel goed beslist hebben. Dat heb ik niet nagegaan, maar daar ben ik van uitgegaan.

De heer **Holdijk** (SGP): De vraag was of het college dan wel de raad dat besluit over inwerkingtreding had

behoren te nemen. Kan de minister daarover een uitspraak doen?

Minister **De Vries**: Nee, ik zou het niet weten. Wij sturen een brief aan het gemeentebestuur en dat moet zelf uitmaken wie welke brieven mag beantwoorden. Als wij een brief sturen aan de gemeente Breda, krijgen wij een brief terug van Breda en dan zeggen wij: in die brief staat wat kennelijk de wens is van de gemeente Breda. Wij gaan ons niet verdiepen in de regels die men onderling heeft gemaakt over het maken van dit soort afspraken. Wij hebben overigens tot nu toe geen klachten gehad over enig besluit. Ik geloof ook niet dat wij tegenstrijdige besluiten hebben genomen omdat verschillende gremia ons benaderd hebben. Maar als de heer Holdijk nog weet heeft van een problematische situatie in dit opzicht, dan hoor ik dat graag in tweede termijn. Dan kunnen wij daar misschien nog even naar kijken.

De heer Luitjen heeft gevraagd of de wijzigingen die in de Tweede Kamer zijn aangebracht op het punt van de griffier en de Rekenkamer, actief naar de gemeenten zijn gecommuniceerd. De heer Luitjen is zo'n beetje kind aan huis op onze website. Daarop zijn alle wijzigingen meteen verwerkt. Ik heb de handreiking aan alle gemeenten en alle raadsleden afzonderlijk gestuurd. Er komen ook nog handreikingen inzake de ambtelijke ondersteuning, waarin de rol van de griffier uitvoerig aan de orde wordt gesteld. Kortom, ik denk dat iedereen die enigszins geïnteresseerd was in dit gebeuren, op een royale wijze die kennis heeft kunnen verkrijgen.

De heer Holdijk heeft opgemerkt dat de burger nog weinig weet van deze bestuurlijke vernieuwing. Ik ben daar in het begin van mijn betoog al op ingegaan. Mijn inzet is erop gericht dat de burger dat na 6 maart, als het bestel wordt ingevoerd, gewoon gaat merken. Ik weet dat die wens door zeer velen gedragen wordt. Het zal overigens wel even duren. Immers, zoals de heer Terlouw al zei: cultuurveranderingen gaan niet snel. Maar ik geloof dat de verwachting gerechtvaardigd is dat het, gezien de belangstelling die er is, wel gaat lukken. Ik wijs in dit verband op het interessante aspect dat op verschillende gemeenteraadslijsten lijsttrekkers staan die van tevoren al hebben aangegeven dat zij

De Vries

volksvertegenwoordiger zullen blijven, dat zij dus niet in het college zitting zullen nemen. Maar dat de burger dat nu nog niet allemaal weet, kan ik hem nauwelijks verwijten.

De heer Luijten heeft gevraagd wanneer de aanpassingswet zal verschijnen. Die wet wordt deze week bij de Tweede Kamer ingediend. Het gaat daarin om urgente technische correcties en noodzakelijke aanvullingen.

De heer Witteveen heeft aandacht gevraagd voor het verdere verloop van het wetgevingstraject. Ik wil daar zeker nog weleens over nadenken, maar het is na het zetten van deze stap wel belangrijk dat gemeenten niet al te lang in onzekerheid verkeren over de mogelijkheden met betrekking tot een verdere vormgeving op dit gebied.

Verschillende woordvoerders hebben opgeroepen om het functioneren van deze wet echt op zijn merites te beoordelen. De heer Witteveen heeft erop gewezen dat dit ook een belangrijk instrument moet zijn voor de verdere toekomst. Ik zeg dat graag toe. Het is ook mijn eigen wens om ervoor te zorgen dat er door middel van een diepgaande en brede evaluatie een behoorlijk beeld ontstaat over het functioneren van deze wet. Aan de hand daarvan kan worden aangegeven wat misschien niet goed is gegaan en wat wellicht beter zou kunnen worden gedaan. Voorts kan worden nagegaan hoe tot een optimale invulling van dit traject voor de gemeenten kan worden gekomen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Ik heb met betrekking tot de evaluatie expliciet naar voren gebracht dat het, gezien de bestaande twijfels over de overdracht van de bevoegdheden, verstandig zou zijn om de evaluatie van deze wet af te wachten alvorens te besluiten of de volgende twee wetstrajecten met betrekking tot de overdracht van bevoegdheden in gang moet worden gezet. Het antwoord van de minister daarop is voor mij nog niet helemaal helder. Ziet hij ook niet het belang daarvan in?

Minister **De Vries**: Het hangt er een beetje van af. In de aanpassingswet die deze week verschijnt, gaat het om zaken die op zeer korte termijn geregeld moeten worden, wil die wet

goed functioneren. Die zet ik nu dus even buiten haken. Er komen nog andere, omvangrijker stukken wetgeving aan, maar voordat die bij de Kamer zijn, is mijn ambtstermijn zeker al behoorlijk verlopen. Als wij wat eerder dan het moment van de formele evaluatie kunnen zien dat dit bestel aanslaat en zijn bodem goed vindt, lijkt het mij niet noodzakelijk om geen volgende stappen te zetten. Integendeel, dan lijkt het mij belangrijk om gemeenten de kans te geven het bestel verder in te vullen en te vervolmaken. Ik vrees overigens dat ik het bij deze benadering moet laten, want ik praat nu over iets dat zeker pas na 15 mei zijn beslag zal krijgen.

□

De heer **Dölle** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Ik zal in deze tweede termijn nog op een aantal punten ingaan.

De minister zei dat op dit moment de grote gebaren, het grand design en de grote debatten weliswaar niet aanwezig zijn, maar dat er ook andere tijden kunnen komen waarin het grand design en het vlammende debat weer terugkeren. Ik ben dat uiteraard van harte met hem eens, al wijs ik er wel op dat in het verleden grote debatten, in zijn eigen traditie van De Miranda en Wibaut, in volledig monistische systemen plaatsvonden.

Ik kom terug op het punt van de overdracht van bevoegdheden. Tot nu toe kan het college geen eigen autonome bevoegdheden overdragen aan commissies en in het artikel van Koning wordt gesteld dat dit in de nieuwe situatie wel het geval zou kunnen zijn. De vraag die ik daarover heb gesteld, heb ik of op een verkeerde manier gesteld of is niet goed begrepen. Het gaat dus om de vraag of het college een autonome bevoegdheid zonder tussenkomst van de gemeenteraad kan overdragen aan een commissie, in het licht van artikel 128 van de Grondwet.

Mijn volgende punt betreft het autonomiebegrip. Er worden daarbij steeds drie categorieën van bestuursbevoegdheden genoemd: medebewind, bevoegdheden uit de Gemeentewet en autonome bevoegdheden. Bij de autonome bevoegdheden gaat het, zo is gesteld, om de bevoegdheden uit de Grondwet of uit artikel 147 van de

Gemeentewet. Wij zien nog steeds niet goed de relevantie van die driedeling voor de toedeling van bestuursbevoegdheden aan het college of aan de raad, in het licht van het hoofdschap. De autonome bevoegdheden betreffen eigenlijk toch taken die de gemeente al dan niet tot haar huishouding gaat rekenen, te vervullen door het college van burgemeester en wethouders of door de gemeenteraad. Daarbij gaat het altijd ook om het uitoefenen van een bevoegdheid in de zin van de Gemeentewet. Dit punt zit al twee memories vast en zit ook nu, in dit plenaire debat, nog vast. Het kan aan mij liggen, maar ik kan nog steeds niet goed de relevantie van die driedeling in verband met dit probleem zien, al besef ik dat die driedeling ook in de literatuur nogal eens voorkomt. De heer Luijten dacht dat ik vandaag mijn finest hour beleefde. Dat zou echter wel een nogal miezige visie op de rest van mijn leven inhouden. Hij vond in ieder geval dat ik nogal overdreef toen ik betoogde dat het college in het kader van de vertrouwensregel tegenover de raad kan komen te staan als de raad ontevreden is over een bepaalde bevoegdheidsuitoefening door het college. Ik zei dat, als de raad het er niet mee eens is dat het college bijvoorbeeld een motie niet wenst uit te voeren, de raad vrijwel automatisch tegenover het gehele college komt te staan. De raad kan dan niet anders doen dan het college wegsturen omdat het besluit om een motie niet uit te voeren, genomen is door het gehele college. Ik ben het met de minister eens dat zo'n shoot out hoogst zelden zal voorkomen, maar mijn probleem is dat door het overdragen van bestuursbevoegdheden van het college de raad slechts achteraf via de vertrouwensregel invloed kan uitoefenen. Er kan zich dan een grijze zone ontwikkelen waarbinnen het college de ruimte heeft om wensen van de raad gedeeltelijk in te vullen of anderszins in te vullen. Daar kan de raad niets tegen doen. Hij kan het college niet wegsturen. In het huidige systeem is het uiteindelijk de raad die beslist. Het college zou een soort machobestuur kunnen uitoefenen waarbij het raadswensen tot op zekere hoogte negeert als het vindt dat dat in het belang van de gemeente is. Vooralsnog vinden wij de nadelen van het overbrengen van

Dölle

de bevoegdheden naar het college groter dan de voordelen. Daar komt bij dat op het moment van formele besluitvorming de juridische binding ingaat ten opzichte van derden. In het huidige bestel, waarin de raad uiteindelijk beslist, doet dat probleem zich niet voor.

Minister **De Vries**: Acht de heer Dölle het waarschijnlijk dat dit bij enigszins betekenisvolle projecten gebeurt?

De heer **Dölle** (CDA): Het zal niet vaak gebeuren, maar ik acht het mogelijk dat het college een besluit neemt waar de raad achteraf tegen is. In mijn 16-jarig raadslidmaatschap is nogal eens kortsluiting opgetreden tussen de besluitvorming van het college en van de raad. Dat hoefde geen probleem op te leveren omdat de raad uiteindelijk besliste. Ik ben het echter met de minister eens dat dit niet vaak zal gebeuren, maar ik wil het toch als argument noemen. Een argument zou ook kunnen zijn dat bij de besluitvorming de lokale televisie niet meer wordt betrokken, een medium dat je in het huidige bestel nogal eens ziet bij belangrijke bestuursbesluiten. In het nieuwe bestel kan die lokale televisie slechts aanwezig zijn bij de controle achteraf.

Voorzitter. In eerste instantie heb ik aangekondigd eventueel een motie te zullen indienen die ertoe strekt dat het rijk gehouden is om onontkoombare financiële gevolgen van de nieuwe wet tot op redelijke hoogte te compenseren. Het gaat immers niet om medebewind, maar om een bevoegdheid op grond van de Gemeentewet. Het antwoord van de minister leg ik zo uit dat de regering ook vindt dat zij daartoe gehouden is. Het debat gaat nu over de vraag wat in dezen wel en niet redelijk is. Gelet op de wijze waarop dit debat in deze Kamer onder meer door mijn fractie is gevoerd, vraag ik de minister wel om de Kamer hierover te rapporteren.

De minister is niet ingegaan op onze opmerking over de specifieke positie van de volksvertegenwoordiger, die in dit wetsvoorstel wordt benadrukt, en de vertrouwelijkheid van fractieberaad, partijbestuursberaad en andere vertrouwelijke overleggen. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de bescherming van die vertrouwelijkheid voor een enquêtecommissie op te heffen. De

minister heeft twee keer nadrukkelijk aangegeven dat de bescherming van die vertrouwelijkheid moet kunnen worden opgeheven. Ik wil hem vragen of hij dat wil motiveren, omdat het vrij ver gaat dat een volksvertegenwoordiger onder ede uitspraken moet doen over de besluitvorming binnen zijn fractie, het contact met zijn partijbestuur of andere contacten. Hij zal dat moeten doen, want hij staat dan onder ede en er is geen verschoning mogelijk.

Mijn fractie is blij met de toezegging dat er een verschoningsrecht voor provinciale bescheiden zal worden ingevoerd via een aanpassingswet. Wij zijn verder tevreden met de opvatting van de regering dat een minderheids-enquête in gemeentelijk gebied niet zo gemakkelijk moet worden ingesteld. Overigens dacht ik even te horen dat hij eigenlijk zei dat dit landelijk ook niet zou moeten gebeuren, maar misschien heb ik meer gehoord dan hij eigenlijk bedoelde te zeggen.

Minister **De Vries**: Ik vind zelf dat dit landelijk ook niet zou moeten. Ik weet echter dat ik niet namens de hele wereld spreek als ik dat zeg.

De heer **Dölle** (CDA): Ik ben bang dat u dan zelfs niet namens uw eigen partij spreekt. Ik kan mij uw redenering echter goed voorstellen.

Voorzitter. Met dit wetsvoorstel wordt voor de tweede keer binnen een decennium een ingrijpende verandering in het gemeenterecht doorgevoerd. Mijn fractie vindt daarom dat er nu een periode van rust moet aanbreken, zodat nadat het stof is neergedwarreld, deze nieuwe weg kan worden ingeslagen. Debatten over bijvoorbeeld de aanstelling van de burgemeester en de fundamentele differentiatie binnen het gemeenterecht kunnen niet op bevel tot bedaren worden gebracht. Dat neemt echter niet weg dat vooral de debatten die direct neerslaan op de hoofdstructuur van het gemeenterecht, door de regering terughoudend zouden moeten worden gevoerd, zolang de gevolgen van deze operatie nog niet helder in kaart zijn gebracht.

Deze dualisering kan een tijdelijke oplossing blijken te zijn. Sommigen zien het als een project waarop het nodige is aan te merken. Mijn fractie heeft dat in het afgelopen halfjaar zeker ook gedaan, maar is tegelijker-

tijd van mening dat hiermee een laatste wal wordt gelegd rond een aantal beginselen van het Nederlandse gemeenterecht. Ik denk dan aan de raad als hoofd en eindverantwoordelijke, het collegialiteitsbeginsel, de zelfstandige positie van de burgemeester, het meerpartijstelsel en de tweedeling in autonomie en medebewind.

Anderen zullen dit wetsvoorstel zien als een tussenstation en een opmaat naar andere vormen van lokaal bestuur, waarmee wordt gebroken met de Nederlandse traditie en waardoor het Nederlandse bestel sterke Angelsaksische trekken zal gaan vertonen. Mijn fractie wil in beginsel verantwoording dragen voor dit wetsvoorstel, dat zeker risico's met zich brengt en ook enkele volgens ons onwenselijke onderdelen bevat. Ik kan nu al wel uitspreken dat mijn fractie op voorhand niet akkoord gaat met het schrappen van het begrip "hoofdschap" uit de Grondwet en dat wij het transport van bestuursbevoegdheden nu en in de toekomst kritisch zullen bejegenen.

Na 6 maart nemen vele duizenden medeburgers zitting in de gemeenteraden om de publieke zaak te dienen. Vele tienduizenden zijn op een andere manier betrokken met wat er op het gemeentehuis gebeurt. Het gaat mijn fractie echter vooral om de raadsleden die in menig opzicht het hart vormen van onze ambitie om het bestuur voor burgers binnen onze democratische rechtsstaat in belangrijke mate door burgers plaats te laten vinden. Het zou inderdaad het mooiste resultaat zijn als kiezers en ingezetenen geboeid raken door de plaatselijke politiek. Daar zijn wij allen mee gebaat, aangezien het staatsburgerschap nog altijd begint bij het plaatselijk burgerschap. Thorbecke drukte het al zo uit en Groen van Prinsterer en anderen hebben dit evenzo geleerd.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Een van mijn vele slechte eigenschappen is dat ik tamelijk secundair ben in het geven van complimenten. Ik zeg de minister evenwel dank voor de uitgebreide beantwoording, ook in de stukken. Mijn tweede compliment betreft de website van de vernieuwingsimpuls die ik regelmatig geraadpleegd heb en die een uitstekend voorbeeld is

Platvoet

van de wijze waarop enerzijds op een snelle manier informatie kan worden verkregen en anderzijds op een inzichtelijke manier de best practices van allerlei gemeenten op een uiteenlopend aantal terreinen van bestuurlijke vernieuwing worden weergegeven. Via de minister complimenteer ik ook de VNG met de website want deze is een gezamenlijk product van de VNG en het ministerie van BZK.

In eerste termijn werd op enkele belangrijke onderdelen van het wetsvoorstel breed kritiek geleverd, met name op de overdracht van bevoegdheden van raad naar college. De vrees werd geuit dat de machtspositie wordt overgedragen van de raad naar het college, waardoor een nog schevere verhouding tussen beide ontstaat. Een ander punt dat naar voren werd gebracht, is dat de openbaarheid en de transparantie – belangrijke ingrediënten voor democratische besluitvorming – verder onder druk komen te staan. Ik heb daarover bij interruptie gedebatteerd, maar ik handhaaf mijn bedenkingen op dit punt.

De minister heeft met betrekking tot de positie van het individuele raadslid gesproken over het verschil tussen raadsleden uit grote steden en kleinere dorpen. Mijn mening verschilt op dit punt met die van de minister. Het gaat niet aan om een wedstrijd te houden over wie de meeste raadservaring heeft, maar ik heb zowel in een kleine gemeente in het groene Gooi als in de grootste gemeente van Nederland in de raad gezeten. Ik kan de minister verzekeren dat het raadslidmaatschap van Amsterdam weliswaar niet een bekendheid met alle Amsterdammers met zich brengt, maar dat de Amsterdammer gemakkelijk de weg weet te vinden naar een raadslid. Met name commissievergaderingen worden zeer druk bezocht door types die bepaalde wensen hebben. De gedachte dat het raadslid in een grote stad een technocraat is die het raadslidmaatschap ver weg van de bestaande maatschappelijke werkelijkheid uitoefent, is een beeld dat ook voor Amsterdam absoluut niet klopt.

De minister heeft in zijn inleidende woorden veel positiefs gezegd over het gaande proces van dualisering. Veel had natuurlijk ook op gang gebracht kunnen worden zonder de wet. Daarentegen kan de wet ook

beschouwd worden als een belangrijk voertuig; zeker ten aanzien van de versterkte positie van de raad is dat proces positief te noemen. Onder meer de heer Witteveen heeft aangegeven dat het proces niet is ingegeven door een vraag vanuit de bevolking. Ik voeg daaraan toe dat ook raadsleden niet om een wijziging hebben gevraagd, hetgeen samenhangt met de overdracht van de bevoegdheden. Uit een enquête van Binnenlandse Bestuur blijkt dat 93% van het aantal raadsleden geen behoefte heeft aan het afstaan van macht en het overdragen van bevoegdheden aan het college van B en W. Bij dat draagvlak onder raadsleden waarover de minister sprak, kunnen dan ook de nodige vraagtekens worden gezet. Uit eigen ervaring weet ik dat daar kritisch tegenaan wordt gekeken.

De minister is vrij kort ingegaan op de spanning met de Grondwet. Ik kan mij dat enigszins voorstellen omdat daarop in de memories van antwoord vrij uitgebreid is ingegaan. In deze mondelinge behandeling verdient dit element evenwel aandacht. In hoofdstuk 7 van de Grondwet wordt geredeneerd dat aan het hoofd van de gemeente de raad staat, dat B en W een aandeel hebben in het gemeentebestuur, maar dat het gemeentebestuur rechtstreeks wordt gekozen. De veronderstelling die daaruit is af te leiden, is dat ook wethouders gekozen moeten worden. Die veronderstelling wordt met het voorliggend wetsvoorstel doorsneden. Ik vind de spanning die erin zit vrij groot. Naar de letter kun je niet spreken van een ongrondwettelijkheid, omdat er niet expliciet staat, dat wethouders niet op een andere wijze gekozen kunnen worden. De veronderstelling is duidelijk monistisch.

De overdracht van de bevoegdheden is een belangrijk punt. De minister heeft zijn best gedaan om aan te geven dat de gemeenteraad over een groot scala van middelen beschikt om vooraf – door verordeningen, notities, kaderstellende regels en nota's – en achteraf door controle in staat is om het beleid van het college te beïnvloeden. Dat is zo. Dat neemt niet weg dat het principiële verschil van het moment van besluiten blijft bestaan. Hij deed dat zo enthousiast dat mij het gevoel bekwam dat hij het paard achter de wagen aan het spannen was. Als een

raad, volledig bewust van zijn positie echt gebruikmaakt van al die middelen die er zijn om het beleid van het college in te kaderen, dan wordt het nog erger dan het nu al is. De gemeenteraad zal zich met alles bezighouden om het beleid van het college te sturen, van parkeergarage tot coffeeshopvestiging. Het principiële verschil blijft bestaan. Dat is voor ons een belangrijk argument in de uiteindelijke afweging.

De minister heeft gezegd dat het bestemmingsplan een bevoegdheid van de raad blijft. Dat is zo. Het is de enige bevoegdheid die tot nu toe expliciet is genoemd, die bij de raad blijft. Er is wel een ontwikkeling dat bestemmingsplannen veel globaler worden. De invulling ervan komt meer en meer in handen van het college via allerlei vrijstellingsbepalingen. Bij de suggestie dat de raad met het bestemmingsplan de mogelijkheid heeft om tot op de parkeerhavens de zaken te plannen bij de inrichting van de openbare ruimte plaats ik vraagtekens, als ik kijk naar de ontwikkeling van de laatste 20 jaar met betrekking tot de globalisering.

Minister De Vries: Volgens mij heeft Amsterdam geen parkeerhavens.

De heer Platvoet (GroenLinks): Er zijn er veel te veel. U ziet de Pavlovreactie van de VVD. Het is een eeuwig discussiepunt in de Amsterdamse politiek. Daarover moeten wij op een andere plek discussiëren.

Wat ik zo-even schetste zal niet gebeuren, omdat er een vertrouwensrelatie is tussen raad en college. Het is een vertrouwensrelatie tussen de collegepartijen en niet tussen de oppositiepartijen en het college. Daar wringt de schoen als het gaat over de volheid van de discussie en de beïnvloeding van de besluitvorming.

Ik heb nog een vraag over de verordeningen. Kaders stellen en gevoelens peilen is mooi en je moet maar afwachten of het college daaraan invulling geeft. Het opstellen van de verordening is het meest dwingende instrument van de raad om het college te sturen. Heeft de raad op elk beleidsterrein de vrijheid om via verordeningen het collegebeleid te sturen, afgezien van de verplichte verordeningen vastgelegd in medebewindswetten?

Wat betreft de ontvlechting van raadslidmaatschap en wethouder-

Platvoet

schap staat voor ons centraal dat een wethouder geen raadslid is. Dat vinden wij essentieel. Of hij of zij van buiten komt, vinden wij minder interessant. Voor de politieke duidelijkheid zou het goed zijn wanneer zo'n kandidaat-wethouder op de lijst zou staan, maar dat is in de wet anders geregeld, hetgeen wij betreuren maar het zij zo. Overigens maak ik uit de opstelling van de heer Van Vugt op dat hij geen gebruik wil maken van de mogelijkheid om in Oss wethouder te worden, althans zolang hij in Leiden blijft wonen.

Ik vind dat de minister niet echt goed is ingegaan op de kwestie van de transparantie van het college. Ook anderen zijn daarop ingegaan. Ik weet mij gesteund door de heer Witteveen en de heer Witteveen weet zich gesteund door mij; dat is heel mooi. Het gaat hierbij vooral om de openbaarheid van de stukken en de vergaderingen van het college. Dit punt is mijns inziens belangrijk genoeg om in het vervolgtraject in al zijn volheid door de minister bekeken te worden. Hij zou mij zeer plezieren wanneer hij, bij wijze van tegenhanger van de overdracht van bevoegdheden, hiernaar nog eens goed zou kijken. Wellicht kan hij nog wat creatiever omgaan met de mogelijkheden die er mijns inziens zijn om op dit niveau openbaarheid en transparantie – wat een vreselijk woord is dat toch – te bewerkstelligen.

Voorzitter. Is bij de financiële VNG-raming ook het aspect fractieondersteuning betrokken? Ik vrees altijd dat colleges die ondersteuning minder belangrijk vinden. Raadsleden vinden dit natuurlijk wél belangrijk maar die zijn niet zo goed in het VNG-circuit vertegenwoordigd.

Door ons is gevraagd om een koppeling van de evaluatie van deze wet met de twee wetstrajecten die nog volgen en waarbij andere bevoegdheden worden overgedragen. De minister zegt dat hij niet over zijn graf heen wil regeren. Dat is een edele doelstelling, zij het dat ik uit het interview in Vrij Nederland heb opgemaakt dat hij ook in de volgende kabinetsperiode deze post zou willen bezetten; dat graf laat dus wellicht nog even op zich wachten. Wij vinden de beoogde koppeling essentieel. In de wereld van de gemeenten en bij ons leven er nogal wat zorgen en scepsis over het overhevelen van die bevoegdheden.

Als men een goede evaluatie wenst – in die zin dat men met de uitkomsten daarvan rekening houdt bij andere wetstrajecten – is het toch zinvol om met die twee andere wetstrajecten te wachten totdat de evaluatie is afgerond zodat op grond daarvan kan worden nagegaan of er sprake is geweest van een goede inzet, of die heeft bijgedragen aan een juiste balans tussen raad en college enz. Wij vinden dat het van verstandig bestuur zou getuigen wanneer die twee zaken zouden worden gekoppeld. De minister heeft daarover wel iets gezegd, maar ik zou zijn opmerkingen hierover graag wat willen oprekken in de richting die wij beogen. Daar heeft de minister nog een tweede termijn voor.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn reactie op de inbreng van de Kamer inclusief de inbreng van onze kant. In tweede termijn wil ik met twee opmerkingen volstaan, één van meer algemene en één van meer specifieke aard.

Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat wij qua inhoudelijke rijkdom het niveau van de schriftelijke gedachteswisseling in dit plenaire debat niet halen. Daarmee doe ik overigens niets af aan de waarde van veler inbreng in deze gedachteswisseling. Ik spreek in elk geval voor eigen rekening. Wij hebben onze twijfels ten aanzien van de vermoedelijke effecten van het voorstel en onze reserves ten aanzien van de grondwettigheid van het voorstel naar voren gebracht en naar ik meen van een redelijke argumentatie voorzien.

Uit het antwoord van de minister hebben wij kunnen opmaken dat hij optimistisch gestemd is over de positieve effecten van dit voorstel. Over negatieve kanten zal men hem niet zo snel horen en dat is begrijpelijk. Hij liet zich op een gegeven moment zelfs ontvallen dat hij zich aan wishful thinking – in de goede zin des woords weliswaar – wilde overgeven. Het zal u niet verwonderen dat wij moeite hebben hem daarin te volgen, al betekent dat niet dat alle onderdelen van het voorstel voor ons een controversieel karakter hebben.

Mijn specifieke opmerking betreft het punt waarover ik bij interruptie al even sprak. Ik weet niet of dit het

moment is om daarop mondeling diep in te gaan, misschien is er een andere mogelijkheid. Het ging om de vraag over de inwerkingtreding van het voorstel in een aantal recent heringedeelde gemeenten. Dat betreft dan met name de interne besluitvorming in die gemeenten over de voorkeur voor een bepaalde datum van inwerkingtreding. Mij is bekend dat in ten minste één gemeente – ik zal de naam niet noemen maar het is wel die gemeente die koos voor de datum van 7 maart 2002 – vrij hooglopend verschil van mening is ontstaan over de vraag welk orgaan binnen die gemeente bevoegd was om dat besluit te nemen: het college of de raad. Ik heb daarop zelf geen antwoord. Ik ben op generlei wijze betrokken bij die besluitvorming. Ik weet zelfs niet wie het besluit genomen heeft, het college of de raad. De vraag is, welk orgaan deze beslissing had behoren te nemen, het college dan wel de raad. Ik weet niet of de minister daarover bij dezen een uitspraak wil doen of op een later ogenblik. Dat laat ik graag aan hem over.

Minister **De Vries**: Als ik daarop spontaan mag reageren, voorzitter, voor mij is het belangrijkste dat ik daarover een mededeling krijg van een orgaan dat bevoegd is de gemeente te vertegenwoordigen in de correspondentie en dan houdt het voor mij op.

De heer **Holdijk** (SGP): Ik begrijp best dat de minister in die zin geen zelfonderzoek hoeft te doen of de besluitvorming wel correct is geweest. Daarom sprak ik ook over een objectieve vraag die misschien toch niet zo moeilijk te beantwoorden is. Welk orgaan had deze beslissing in de betreffende dan wel in de andere gemeente behoren te nemen?

□

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Ook ik dank de minister voor zijn uitvoerige antwoord. De adviesaanvraag aan de Rob past volgens de minister binnen de huidige grondwettelijke kaders. Maar dan constateer ik dat wat in het persbericht staat, niet juist is. Daarin staat namelijk dat daarbij de vraag aan de orde is, of de aanwijzing in de huidige Grondwet van de raad tot

Luijten

hoofd van de gemeente moet worden gehandhaafd. Dat kan dus niet waar zijn. Die vraag is dus wat ons betreft niet aan de orde. Na de inbreng van de heer Dölle constateer ik dat daarvoor in deze Kamer geen meerderheid te vinden is. Van het persbericht gaat dus een foute suggestie uit, en het is goed dat wij dat hier rechtzetten, voordat wij daarover weer onnodige discussies krijgen.

Ik dank de heer Dölle voor de uitleg inzake de overdracht van bestuursbevoegdheden. Het is mij nu inderdaad duidelijker geworden wat zijn probleem is als het college maar gedeeltelijk aan de wensen van de raad tegemoetkomt. Zijn probleem zal zich echter niet al te vaak voordoen, en zeker niet vaker dan nu het geval is. De raad heeft inderdaad allerlei mogelijkheden om het college dan alsnog terecht te wijzen. Dat hoeft niet direct het heenzenden van het college te zijn, maar het kan ook zijn dat een ander besluit wordt afgedwongen. Formeel zullen besluiten inderdaad in het college plaatsvinden, maar ook nu komen allerlei voordrachten eerst in het college, die vervolgens naar de raad gaan. Het is niet zo dat ook nu 15 of 45 raadsleden samen een besluit in elkaar draaien in de gemeenteraad. Daar is veel voorwerk verricht, wat ook gebeurt in gremia die zich vaak aan de openbaarheid onttrekken.

In de nieuwe situatie zal de raad juist onbevanger tegenover de voorstellen staan dan nu het geval is. Nu committeert in de voorbereiding de raad zich vaak al voor een groot deel, en is de raadsvergadering vaak een farce. Alles is dan al in de fracties aan de orde geweest, die het in het college brengen, waar de voordracht wordt behandeld, het wordt in de commissies gemasseerd, en dan wordt het in de raadsvergadering afgetikt. We moeten niet zo hoog opgeven van de huidige situatie. Mijn inschatting is dat de nieuwe situatie meer levendigheid kan brengen, ook al omdat B en W de gemeenteraad ook voor andere zaken nodig heeft. Het is nooit een beslissing die helemaal losstaat van andere beslissingen. Het college moet volgende keer ook weer zaken doen met de gemeenteraad, zodat sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid, waarbij sprake is van evenwicht. De raad heeft een aantal bevoegdheden, die de minister nogmaals heeft opgesomd. Ik denk

dat hij voldoende instrumenten heeft, ja, zelfs zoveel dat de heer Platvoet daaraan weer gaat twijfelen. Dan zit het wel goed, dacht ik toen hij dat zei.

Het antwoord dat de minister heeft gegeven over de WGR, namelijk dat het ook na 7 maart is toegestaan dat wethouders deel uitmaken van een bestuur, hebben wij met vreugde aangehoord. Wij hopen dat dat snel kan worden meegedeeld aan de gemeente, want daarover bestaan ontzettend veel vragen. Het antwoord is nog niet eenduidig. Maar het antwoord van de minister mag van mij meteen op www.vernieuwingsimpuls.nl!

Het raadslid dat de burgemeester vervangt, mag de ambtsketen dragen. Dat is fijn. Maar ik vroeg ook of dat raadslid de grondwettelijke taak van de burgemeester overneemt. Ik begrijp dat hij de grondwettelijke taak als voorzitter van de raad overneemt, maar dat de loco-burgemeester dan verantwoordelijk is voor politietaken. Dan wordt de functie van de burgemeester echt over twee personen gesplitst.

Wij zijn blij met de toezegging die de minister hier namens het kabinet heeft gedaan. 15 mln euro was al toegevoegd, en voor 51 mln euro zal het kabinet zich sterk maken. Wij zijn daar blij mee.

Minister De Vries: Ik kom hier straks op terug, maar ik wijs er nu al op dat u plaatsvervangend wat al te gul bent. Wij zijn nog in gesprek met de VNG. Er is geen sprake van dat er al overeenstemming is over het bedrag van 51 mln euro.

De heer Luijten (VVD): Het kabinet maakt zich daar wel hard voor. Ik heb uit uw eerste termijn begrepen dat wij daarop kunnen rekenen. Als dat niet het geval is, moeten wij wellicht toch weer aan de motie denken. Wij beseffen dat alles in het redelijke moet. Met kan niet onbepert rekeningen indienen. In de evaluatie zal duidelijk worden hoe vaak van de nieuwe instrumenten gebruik wordt gemaakt. Dat is nu niet te zeggen.

Wij zijn blij dat de aanpassingswet binnen een week naar de Tweede Kamer zal gaan. Wij zijn ook blij met de toezegging dat het fenomeen "wethouders van buiten de raad" goed gemonitord wordt. Wij zullen inzicht krijgen in de praktijk van deze werkwijze.

Mijn vraag over de griffier en de secretaris is helaas niet beantwoord. Er is alleen opgemerkt dat aan de hand van de ervaringen bezien zal worden of nadere regels gewenst zijn. Eerder is gesteld dat een combinatie van beide taken in strijd met de wet is, maar kan aan de hand van de evaluatie alsnog besloten worden dat dit wel mogelijk is?

Ik heb begrip voor de vraag van de heer Platvoet over de evaluatie en de twee volgende wetstrajecten. Ik denk dat een en ander in de tijd gelijk op zal lopen. Beide trajecten zullen niet op korte termijn gestart zullen worden. Kan de minister een indicatie hiervan geven?

Voorzitter. Het zal u niet verbazen dat wij uiteindelijk kunnen instemmen met deze voorstellen. Zoals gezegd, zijn wij zeer benieuwd naar de financiële paragraaf.

□

De heer Terlouw (D66): Mijnheer de voorzitter. Eerst een huishoudelijke mededeling. Er was voorzien dat deze vergadering om 19.45 uur afgelopen zou zijn en daarom heb ik de auto thuisgelaten. Ik moet dus wellicht de vergadering voortijdig verlaten om nog met het openbaar vervoer thuis te kunnen komen. Bij voorbaat hiervoor mijn verontschuldigingen.

Dit is overigens niet erg, want wij zullen onze steun niet aan het wetsvoorstel onthouden. Dit betekent uiteraard niet dat wij geen aarzelingen hebben over de uitwerking van een en ander. Iedereen zal die hebben. Het is heel moeilijk om te voorspellen hoe dit in de praktijk zal gaan. Het wetsvoorstel bevat echter voldoende positieve elementen om ons het vereiste vertrouwen te geven. Ik verwijs naar de gedachtewisseling en het uitvoerige antwoord van de minister, waarvoor ik hem dank.

De grondige evaluatie die is toegezegd, stemt ons zeer tevreden. De heer Platvoet bepleitte dat de aangekondigde wetstrajecten inzake de verdere overdracht van bestuursbevoegdheden van het college pas van start gaan na de evaluatie. De minister was daar niet erg duidelijk over. Ik wacht de reactie op dit punt in tweede termijn met belangstelling af.

De minister heeft gezegd dat er geen systeem is te bedenken waarin niets verkeerd kan gaan. Daar heeft

Terlouw

hij groot gelijk in. Ik herinner mij nog uit een vroeger leven dat de geldigheid van een formule getest kan worden door variabelen dichtbij nul en dichtbij oneindig in te vullen. Met andere woorden: het is interessant om te zien wat er gebeurt in extreme situaties. Ook bij wetgeving moeten de uitzonderlijke gevallen onder de loep genomen worden. De vraag is echter of er sprake zal zijn van uitzonderlijke situaties. Ik denk niet dat het nieuwe systeem veel uitzonderlijker zal zijn dat het oude. Wellicht is de kans dat er een conflict komt in het nieuwe stelsel iets groter. Ik kan mij heel goed voorstellen dat een wethouder die er al wat langer zit en heel goed denkt te weten wat goed is voor de gemeente, geneigd zal zijn tegen zijn collega's te zeggen: de raad wil dit niet, maar ik zie de raad nog niet zo gauw een motie van afkeuring indienen en dus waag ik het erop, want ten slotte hebben wij nu ook de officiële bevoegdheid om deze beslissing te nemen. Ik vind het niet denkbeeldig dat dit zal voorkomen. Ik vind het belangrijk dat de minister zojuist in het interruptiedebat zei dat de raad, als puntje bij paaltje komt, zal moeten weten wat zijn bevoegdheden zijn. Het is goed om dat uit te spreken, zodat de raden weten dat zij uiteindelijk het laatste woord hebben, ook als het gaat over niet al te belangrijke onderwerpen of de invulling van iets waarover al een principebesluit gevallen is. Ik denk dat we die gevallen in de praktijk zullen tegenkomen. Het is interessant om dan nog eens even op dit debat terug te grijpen.

Voorzitter. Ik heb de minister niet horen spreken – maar het kan zijn dat ik iets gemist heb – over zijn opvatting over de uniforme benadering van alle gemeentes, of ze nu groot zijn of klein. Ik zou graag willen weten wat de minister hiervan vindt, al zal het voor dit wetsontwerp geen verschil meer maken. Als straks bij de evaluatie echter blijkt dat de wet goed uitwerkt voor grote gemeentes en niet zo goed voor kleine, is het dan denkbaar dat er in een vervolgtraject alsnog verschil wordt gemaakt en de gemeentes niet Thorbeckiaans uniform worden behandeld?

□

De heer **Van Vugt** (SP): Voorzitter. Ik zou de minister graag willen

bedanken voor de beantwoording van mijn vragen, ware het niet dat ik er twaalf gesteld heb en hij er maar een beantwoord heeft. Maar toch, evengoed bedankt minister. Ik beschouw het als een compliment. Het zullen wel goede vragen geweest zijn. Het is alleen te hopen dat het college-nieuwe-stijl niet op dezelfde wijze invulling gaat geven aan het beantwoorden van vragen van raadsleden.

Voorzitter. Ik wil snel vier vragen memoreren die van groot belang zijn voor onze fractie. Ik heb in eerste termijn gezegd dat de Raad van State stelt dat het niet ondenkbaar is dat het rekruteren van raadsleden moeilijker wordt met de nieuwe wet. Zou de minister daar nog eens expliciet aandacht aan willen besteden?

Ik heb verder gevraagd hoe de kiezers uiting moeten gaan geven aan de onvrede over een bepaalde wethouder in de relatie kiezers-gekozenen, omdat zij wethouders niet meer direct kunnen kiezen.

Ik heb het gehad over de opmerking van Henk Koning dat een handjevol volksvertegenwoordigers het moet gaan opnemen tegen een hechte organisatie van vak-ambtenaren, managers en collegeleden. Ik koppel dit aan de opmerking van de Raad van State dat het nog maar zeer de vraag is of de gemeenteraad straks voldoende toegerust is om op te treden als een volwaardig tegenspeler van het college. Ik ontvang ook hierop graag een reactie van de minister.

Ten slotte vraag ik de minister of hij inhoudelijk in wil gaan op de kritiek van de heer Tromp die het voor de democratie zowel domme als slechte voorstellen noemt, vanuit de reeds door mij geciteerde argumenten in eerste termijn.

Voorzitter. Ik wil nog even terugkomen op de ene vraag die wel door de minister is beantwoord. Het betreft het interruptiedebatje dat ik voerde over de wethouders van buiten de raad. Los van de vraag hoe goed een dergelijke kandidaat-wethouder kwalitatief zou zijn, zouden wij graag willen weten hoe zo'n wethouder van buiten de raad de kloof tussen burger en politiek verkleint. Want daar was het toch allemaal om te doen! Dat is de kern, de essentie. Wil de minister daar nog eens op ingaan?

Voorzitter. Ik wil hier graag duidelijk maken dat wij raadsleden in

alle gemeentes willen ondersteunen en helpen in hun belangrijke en moedige taak om het volk te vertegenwoordigen. Laat er geen misverstand over bestaan dat de raadsleden ons aan hun zijde hebben. Onze vrees is echter dat het in tegenstelling tot de bedoeling voor de raadsleden alleen maar moeilijker zal worden om invulling te gaan geven aan hun functie. Ik wil in dit verband inhaken op het onderscheid dat de minister maakte tussen de interesse van de burger in formele politiek en in politieke vraagstukken. Dat is een zeer relevant en terecht onderscheid. Het is ook onze ervaring dat mensen wel degelijk interesse en belangstelling hebben in zaken als de verloedering van het milieu, de tegenstelling tussen arm en rijk en de globalisering evenals in de veiligheid in de buurt, de verschraving van publieke voorzieningen zoals postkantoren, bibliotheken en openbaar vervoer. Die interesse in politiek is niet afgenomen, maar eerder toegenomen.

Des te schrijnender, maar ook veelzeggender is het dat ondanks die politieke interesse het daaraan gerelateerde vertrouwen in de formele politieke instituties, zoals partijen en vertegenwoordigende organen, wel ontzettend afneemt. Dat geeft toch te denken. Getuige de dalende opkomstcijfers en dalende ledenaantallen en de steeds moeizamere rekrutering van politieke kandidaten is er inderdaad sprake van zo'n afname. Dan moet je toch de conclusie trekken dat de formele politieke instituties de burger onvoldoende aanspreken en onvoldoende aanzetten om politiek actief te worden?

Dat is een gevaar voor de democratie. Zoek daar dan ook de oplossing door deze representatiever te maken door de opvattingen en het doen en laten van de volksvertegenwoordigers. Neem als partij de verantwoordelijkheid om interesse te tonen in de mensen en hun problemen en om met bruikbare oplossingen te komen. Daar heeft het de afgelopen jaren nogal eens aan geschort.

De problemen waar burgers tegenaan lopen, zoals de wachtlijsten in de gezondheidszorg, de klassen-grootte en de hoge kosten in het onderwijs, de files en de veiligheid, daar praten de politieke hoofdrolspelers wel over, maar zij worden niet

Van Vugt

opgelost. Het onvermogen van de politiek of de overheid op afstand geeft weinig vertrouwen en weinig impulsen voor mensen om politiek te participeren.

De politiek heeft ook te kampen met de percepties die nogal eens door burgers worden geventileerd over politici, dat zij draaikonterige opportunisten, zakkenvullers, baantjesjagers en leugenaars zijn. Er is sprake van een imagoprobleem. Dat moeten wij doorbreken, willen wij het vertrouwen van de mensen terugwinnen. Een aanzet in die richting zou door ons allemaal gegeven kunnen en moeten worden door een meer naar buiten gerichte manier van politiek bedrijven aan te leren, door meer contact met de burger te zoeken, en niet af te wachten tot zij bij de politiek aankloppen, door meer tot de verbeelding sprekende en bij de belevingswereld van de mensen aansluitende standpunten en oplossingen aan te dragen. Dan krijgt de volksvertegenwoordiging de broodnodige steun van de bevolking.

Het lijkt mij echter vrij logisch dat je dit niet bereikt, wanneer je de volksvertegenwoordiging een aantal belangrijke bevoegdheden ontnemt, waardoor zij minder te zeggen krijgt, en daarmee indirect ook de bevolking. Dat wordt de praktijk, als de essentiële besluiten in de besloten collegevergadering worden genomen. Als mensen straks naar raadsleden toe stappen of als raadsleden naar de mensen toegaan, bijvoorbeeld door aan te bellen, dan is het niet bepaald bevorderlijk voor het vertrouwen van de burger in de politiek, als zij van die raadsleden te horen krijgen dat zij niet langer gaan over die scheve stoeptegels, over het sluiten van de daklozenopvang of over het schrappen van een buslijn, maar dat zij daarvoor bij het college van B en W moeten zijn, dat niet direct gekozen wordt.

Dat is vrij schadelijk voor het aanzien van de raadsleden bij de mensen en slecht voor het aanzien van de lokale politiek. Dat is strijdig met wat wij willen bereiken en met wat daarvoor nodig is. Deze stelselwijziging veroorzaakt niet de beoogde cultuurwijziging, maar heeft een tegengesteld effect. Daarom zijn wij hartstikke tegen deze wet, dat moge duidelijk zijn.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Na dat slotakkoord is het verleidelijk om te beginnen met de mededeling dat wij hartstikke voor deze wet zijn. Wij hebben met zeer veel waardering geluisterd naar de verhelderende opmerkingen van de minister. Zijn schets van een ideale situatie onder de dualiseringswet komt precies overeen met wat wij voor ogen hebben. Dat is voor ons ook de grond om de wet van harte te steunen.

De vraag is natuurlijk of zo'n ideaal scenario zich inderdaad zal voordoen en of er niet ook andere, minder wenselijke mogelijkheden zijn. Daar is dit debat eigenlijk grotendeels over gegaan. Mijn casus over Rivierstad had de strekking, een mogelijkheid te schetsen die wij heel onwenselijk vinden. Het was een negatief scenario. De minister heeft daar een positief scenario tegenover gezet. Dat zou inderdaad ook kunnen gebeuren. Het was goed om mij even te herinneren aan het bestemmingsplan. Ik heb daar jarenlang les over gegeven. Ik herinner mij dus dat het inderdaad een procedure is die de gemeenteraad vergaande mogelijkheden biedt om zich over de toekomst van het eigen grondgebied uit te spreken. Ik onderschrijf de kern van dat positieve scenario: het succes van die dualisering is afhankelijk van de ambitie en de persoonlijke inzet van allerlei soorten betrokkenen. Het gaat daarbij niet alleen om wethouders, burgemeesters, fractieleiders, gemeenteraadsleden, griffiers, enz., maar ook om betrokken burgers uit de gemeenten zelf. De vraag is: wat zou daar allemaal tussen kunnen komen?

Er was een zeer verhelderend dialoogje tussen de heer Terlouw en de minister. De heer Terlouw zei op een gegeven moment: ik zei "zou kunnen". De minister antwoordde daarop: maar ik zeg "hoeft niet". Ik denk dat met die tegenstelling tussen "zou kunnen" en "hoeft niet" de structuur van dit debat goed wordt samengevat. Daar is het eigenlijk de hele tijd over gegaan. Aan de ene kant is gesproken over wat mogelijk zou zijn, aan de andere kant is gesproken over wat zich zou kunnen voordoen en wat wenselijk is. Voor mijn fractie onderstreept dat alleen maar de noodzaak van een werkelijk gedegen en grondige evaluatie waaraan ook consequenties kunnen

worden verbonden. Eerlijk gezegd, tasten wij over veel punten in het duister en weten wij het gewoon nog niet.

Ik ben dan ook erg blij met de toezeggingen van de minister op het punt van de evaluatie. Hij heeft gezegd dat zo'n evaluatie er moet komen en dat daar ook echt eventuele verbeteringen uit zullen voortkomen. Even later zei hij echter: als wij nu zien dat het bestel aanslaat, hoeven wij toch niet op die evaluatie te wachten om bij die aanpassingwet bijvoorbeeld al nieuwe bevoegdheden over te dragen aan de raad. Daarover heb ik een vraag. Dat is immers een kernpunt. De evaluatie is voorzien voor het jaar 2005. Dat duurt dus nog een hele tijd. Het zou naar mijn mening mogelijk moeten zijn om een betrouwbaar onderzoek te doen naar zowel de positieve als de negatieve als de totaal verrassende effecten die niemand heeft voorzien. Ik zeg de heer Terlouw na dat dit onderzoek moet plaatsvinden bij grote en kleine gemeenten. De resultaten daarvan zouden na ongeveer een jaar beschikbaar moeten kunnen zijn. Dat hoeft ook helemaal geen miljoenen te kosten, dat kan op betrekkelijk eenvoudige schaal worden gedaan. Op dat moment zou je ook kunnen overgaan tot de formulering van een tweede of derde aanpassingswet, waarin die bevoegdheden worden overgedragen van de gemeenteraad naar het college. Dan hebben wij toch betrouwbaarder informatie over de effecten. Ik denk dat ik daarmee ongeveer hetzelfde zeg als wat de fractie van GroenLinks voor ogen staat.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De heer Witteveen spreekt over de aanpassingwet. Ik heb begrepen dat die deze week in een enveloppe wordt gestopt om naar de Tweede Kamer te worden gestuurd, omdat het daarin om technische wijzigingen gaat. Ik heb steeds gesproken over twee trajecten die in de toekomst zullen worden gevolgd. Ik neem aan dat de heer Witteveen ook daarop doelt: op de twee wetstrajecten die er nog komen om die andere bevoegdheden over te dragen. Het gaat dus om drie verschillende wetten.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik heb de minister horen zeggen dat er niet één aanpassingwet komt, maar dat

Witteveen

er daarna nog meer wetgeving nodig zal zijn. Zijn toezegging om een evaluatie te verrichten, komt erop neer dat je eventueel ook wijzigingen moet kunnen aanbrengen. Het maakt mij niet veel uit of je dat een aanpassingswet noemt of niet, maar er zal in enkel geval een voortgaand project van discussie over het succes van de dualisering nodig zijn. Eventueel zal ook wetswijziging nodig zijn. Dat heb ik uit de woorden van de minister begrepen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Uw suggestie is dus om die evaluatie te versnellen en vervolgens op grond van die evaluatie te beoordelen of die twee wetstrajecten voor de overdracht van bevoegdheden dan kunnen plaatsvinden.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik denk dat men bij die evaluatie eigenlijk het beste met een soort tussen-rapportage zou kunnen werken, want voor een echt grondige en brede evaluatie van alle verschillende aspecten van die wetgeving, is wellicht inderdaad de termijn tot 2005 nodig. Daar wil ik niet in treden. Het gaat nu over de positieve en negatieve effecten en over de vraag of het nieuwe beleid aanslaat. Dat vind ik heel belangrijk. Dat zou in een jaar vrij aardig en betrouwbaar nagegaan moeten kunnen worden, ook omdat de dualisering in de gemeenten zoveel mensen ter harte gaat en zij graag aan zo'n onderzoek zouden willen meewerken. Op die manier krijgen wij dus wat betrouwbaarder informatie, aan de hand waarvan wij de aanpassingswetten kunnen beoordelen en elementen van het voorliggende voorstel eventueel weer ter discussie zouden moeten kunnen stellen.

Dit geldt voor mij ook voor de openbaarheid en de transparantie, waar mijn fractie zeer aan hecht. Als die zaken al niet zijn geregeld in de aanpassingswet die de Tweede Kamer binnenkort zal bereiken, zullen ze opgenomen moeten zijn in de volgende aanpassingswet. Als wij de lijnen van de Wet openbaarheid van bestuur volgen, moeten wij daar altijd uit kunnen komen.

Belangrijk vind ik ook het punt dat de heer Terlouw naar voren heeft gebracht en dat wij in het verslag al hebben genoemd, namelijk nagaan of kleine gemeenten werkelijk behoefte hebben aan de dualisering, of juist andere behoeften hebben die

beter passen in hun context. Laten wij daar dan ruimte voor maken, want dat maakt het geheel alleen maar democratischer.

Ik moest in de loop van het antwoord van de minister even de zaal uit voor iets dringends dat met een andere wet te maken had. Het is dan ook mogelijk dat ik het antwoord op de vraag over artikel 188 van de Gemeentewet en de Wet Fido heb gemist. Ik hoop dat daar een schriftelijke uiteenzetting over komt en dat dit punt alsnog wordt opgelost. Ik zou niet graag aan de mensen uit de provincie op hun vraag "zou kunnen?" antwoorden: "hoeft niet". Ik krijg daar graag een wat meer definitieve uitspraak over.

□

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Ook ik dank de minister hartelijk voor de beantwoording van de vragen en sluit mij aan bij de complimenten van de heer Platvoet over de wijze waarop de beantwoording heeft plaatsgevonden en waarop aan de implementatie naar de gemeenten toe wordt gewerkt. Ik heb nog niet eerder een mooiere en adequatere website gezien dan www.vernieuwingsimpuls.nl. Met de zoekmachine is daar werkelijk bijna alles te vinden dat nodig zou kunnen zijn in dit verband, en de site is ook altijd up to date. Het was overigens wel een probleem geweest als wij in deze Kamer de wet zouden hebben afgestemd, terwijl er al zoveel geïmplementeerd is. Maar goed, de minister heeft natuurlijk ingeschat hoe het zou gaan.

Ik dank de minister ook voor de beantwoording van de vragen over de rechtmatigheidstoets van de accountant. Ik ben niet helemaal tevreden over de volledigheid van de beantwoording, maar ik heb van de minister begrepen dat het mogelijk is om in de komende periode nogmaals over dit onderwerp te spreken. Wat mij betreft gaat het dan vooral om twee punten: de wijze waarop het herkennen van onrechtmatigheden zou moeten plaatsvinden, en de risicoanalyse die wordt gemaakt en die volgens de minister niet uitsluitend op de jaarrekening is gebaseerd. Ik zal daar nu niet verder over uitweiden, maar ik kan mij voorstellen dat wij in de komende periode, in ieder geval ruim vóór de invoering in 2004, over dit vraagstuk

opnieuw van gedachten kunnen wisselen.

De **voorzitter**: De bijzondere commissie voor de JBZ-Raad heeft zich heden beraden over de geannoteerde agenda's met bijlagen voor de JBZ-Raad van 28 februari a.s. Vastgesteld is dat uiteindelijk zeven ontwerpbesluiten voor instemming van de Kamer zijn voorgedragen. De commissie stelt voor ten aanzien van ontwerpbesluit 2c in te stemmen met dit besluit (van de Raad) en daarbij vast te stellen dat die instemming niet geldt indien het zou gaan om een ontwerp-kaderbesluit, zoals de tekst van de geannoteerde agenda het besluit omschrijft. Voorts stelt de commissie voor instemming te verlenen aan de ontwerpbesluiten 2d, 2e, 2f, 2h en 5. Ten slotte stelt de commissie voor de definitieve tekst van ontwerpbesluit 9 af te wachten, alvorens te beslissen of instemming verleend kan worden.

Ik stel de Kamer voor, deze adviezen te volgen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 21.20 uur tot 21.25 uur geschorst.

□

Minister **De Vries**: Voorzitter. Ik dank de leden voor de opmerkingen die zij in tweede termijn hebben gemaakt. In mijn tweede termijn zal ik trachten een aantal vragen, die ik in eerste termijn kennelijk niet heb beantwoord, van een antwoord te voorzien. Ik wijs er nog wel op dat de voorbereiding zeer uitgebreid is geweest en dat daarin zeer veel is gewisseld. Het is niet altijd even gemakkelijk om in deze termijn boven het niveau van die voorbereiding uit te stijgen. Er zijn al zeer veel vragen besproken, maar uiteraard zijn er vragen die nog beantwoord moeten worden en het is niet altijd zeker dat dat antwoord ook kan worden gevonden. Dat betreft onder andere de driedeling in bevoegdheden en taken waar de heer Dölle over sprak. Ik denk dat wij dit probleem vanavond niet zullen oplossen, maar het is natuurlijk van belang om hierover door te blijven denken.

De heer Dölle was geïnteresseerd in de positie van volksvertegenwoordigers in relatie tot enquêtecommissies. Hij vindt het nogal ver

De Vries

gaan, te moeten vertellen wat in de fractie is besproken. Daar heeft hij gelijk in, maar enquêtes gaan natuurlijk ook ver. Het kan zijn dat er op gemeentelijk niveau iets mis gaat waarbij het van uitermate groot belang is te weten wat hierover in de fractie is gezegd en onder welke omstandigheden bepaalde besluiten tot stand zijn gekomen. Ik neem aan dat enquêtes zich vooral richten op de vraag of er een zuivere en transparante besluitvorming heeft plaatsgevonden. Dat weegt inderdaad zwaar en vandaar ook de nodige waarborgen rond die onderzoeken.

De heer **Dölle** (CDA): De ministerraad is terecht tot op zekere hoogte beschermd tegen nieuwsgierige enquêtecommissies. Voor het collegeberaad geldt dat echter niet.

Minister **De Vries**: De ministerraad wordt inderdaad tot op zekere hoogte beschermd. Dat heeft te maken met de aard van de besluitvorming in dit gremium. Een ijverige enquêtecommissie zal echter ook de nodige informatie kunnen krijgen over wat er in de ministerraad is besproken. Het lijkt mij echter dat het beraad in de fractie van een andere orde is. Cruciaal is dat van verschooning alleen sprake kan zijn als het openbaar belang dient te worden beschermd. Dat is echter iets anders dan het belang van twee personen die er liever niet over spreken. Het gaat echt om een objectief belang van de gemeente dat gediend is met de verschooning van het verschaffen van informatie.

Over de verdeling van bevoegdheden tussen college en raad zijn ook in tweede termijn de nodige opmerkingen gemaakt. Om alle misverstanden te voorkomen: een dezer dagen zal een wetsontwerp bij de Tweede Kamer worden ingediend waarin de nodige technische zaken worden geregeld (het voorstel voor de aanpassingswet). Direct na indiening van het wetsvoorstel bij de Eerste Kamer zijn wij nagegaan wat er in de sfeer van medebewind op allerlei gebieden – ruimtelijke ordening, onderwijs, enz. – moet worden opgedeeld. Hierover zal de komende weken met het IPO en de VNG worden overlegd. Ik weet niet of ik dat zelf nog mag doen, maar in ieder geval zal wel moeten worden gezien of het institutionele "framework" dat nu wordt opgetuigd, van

een vulling wordt voorzien. Als wij dat niet doen, is er na verloop van tijd helemaal niets te evalueren. Die paar bevoegdheden die nu naar het college zijn gegaan, zijn immers heel onevenwichtig. Dat zal bij wet moeten worden geregeld. Ondanks mijn ambities kan ik vandaag niet zeggen wanneer het naar de Kamer zal worden gestuurd. Dat hangt natuurlijk ook af van het overleg dat in de komende weken zal worden gevoerd. Ik voel er niets voor om te besluiten, het systeem pas te vullen op het moment dat wij weten dat het functioneert. Je kunt daar namelijk alleen maar achter komen als je het hebt gevuld.

Ik vind de gedachte van de heer Witteveen aantrekkelijk om te bezien of er een nader moment gekozen kan worden waarop in ieder geval op hoofdpunten oordeelsvorming kan plaatsvinden. De periode die wij nu hebben uitgetrokken voor de echte evaluatie, 2002 tot 2005, is echter niet exceptioneel lang. Wij moeten er rekening mee houden dat wij met een nieuw avontuur beginnen. Ik heb al eerder gemerkt dat als er iets nieuws gebeurt, een heleboel mensen zich afvragen of het wel goed gaat. Verder moeten mensen aan zo'n nieuwe ontwikkeling wennen en moeten wij ervoor zorgen dat niet alleen de gepassioneerde hervormers worden bereikt, maar dat een en ander door alle gemeenten op een goede manier kan worden verwerkt. Daarvoor is een redelijke termijn nodig, te meer omdat, zoals de heer Terlouw terecht opmerkte, het ook tussen de oren moet zitten en mensen moeten kunnen zien dat dit systeem een drager wordt waar zij hun eigen cultuur op kunnen aanpassen. Ik zal het voorstel van de heer Witteveen bezien, maar naar mijn smaak heeft het betrekkelijk weinig zin om de bevoegdheidsverdeling een beetje in te vullen met de wetten die er al zijn. De bestaande wetgeving bevat natuurlijk al bevoegdheden die tussen de gemeenteraad en het college zijn verdeeld. Het heeft echter weinig zin om iets te evalueren wat geen inhoud heeft gekregen.

De heren Dölle en Terlouw hebben opmerkingen gemaakt over de vertrouwensregel. Ik denk dat er inderdaad weleens een conflict zal ontstaan. Ik vind dat echter niet erg, want in de discussie tussen het bestuur en de volksvertegenwoordiging moet een conflict mogelijk zijn.

Men zal natuurlijk rekening moeten houden met alle relevante omstandigheden, maar als men dat heeft gedaan, moet men in staat zijn om de vertrouwensvraag te stellen. Als de vertrouwensvraag is gesteld, moet vervolgens worden afgewacht of dat ertoe leidt dat een meerderheid van de gemeenteraad zijn vertrouwen opzegt. Dat is van grote betekenis, want als dat niet mogelijk is, heeft de vertrouwensregel geen betekenis.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De minister zegt dat het niet mogelijk is om een evaluatie uit te voeren als de huidige wet niet is ingevuld. Dat is een bagatellisering van de huidige wet. In de Tweede Kamer is een amendement aangenomen dat ertoe strekt dat de raad de mogelijkheid krijgt voor een kaderstelling voor de bevoegdheden die nu worden overgedragen. Dat was niet niks, maar desondanks zegt hij nu dat de bevoegdheden die nu worden overgedragen, eigenlijk niets betekenen. Dat is natuurlijk niet waar. Privaatrechtelijke handelingen en het aangaan van PPS-constructies, om twee van de bevoegdheden te noemen, zijn immers substantiële bevoegdheden. Het was de portee van onze inbreng dat de evaluatie van de overgeheveldde bevoegdheden nodig is, omdat die bevoegdheden een substantiële inhoud hebben.

Minister **De Vries**: Ik heb de woorden die u mij nu in de mond legt, niet gebruikt. Ik constateer met de heer Dölle dat de overdracht van de bevoegdheden die nu plaatsvindt, zeer bescheiden is. Ik heb u gezegd dat in de komende weken zal worden overlegd met IPO en VNG over de vraag hoe die overdracht op andere gebieden kan worden geregeld. Dat kan ertoe leiden dat het geheel meer inhoud krijgt. Ik zie niet in waarom het verstandig zou zijn om al bij voorbaat te besluiten om te wachten tot de uitkomsten van dat overleg bekend zijn. Het wordt allemaal bij wet geregeld. Als de heer Platvoet dan nog in deze Kamer zitting heeft, zal hij daarover ook zijn licht kunnen laten schijnen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het begrip "evaluatie" is natuurlijk geen leeg begrip. Er wordt geëvalueerd om te bezien of beoogde resultaten worden bereikt en of vervolgstappen

De Vries

daadwerkelijk gezet moeten worden. Die argumentatie is toch redelijk?

Minister **De Vries**: Ik heb ook absoluut niet gezegd dat uw woorden niet redelijk zijn. Uit mijn mond zijn echter ook geen onredelijke woorden gekomen. Het is van belang dat het systeem aan de bedoelingen kan beantwoorden. Bij veel wetgeving moeten wij daarom bezien of een nadere toedeling van bevoegdheden kan plaatsvinden. Ik ben daarmee bezig; dat is mijn werk. Ik zal daarover spreken met de VNG, die natuurlijk ongelooflijk veel belang heeft bij de verdere gang van zaken rond de dualisering. De VNG heeft daaraan overigens op een buitengewoon constructieve en voortreffelijke wijze meegewerkt. Vervolgens zal met alle beschikbare wijsheid en kennis besloten moeten worden over nadere wetgeving, afgezien van de technische onderwerpen. Die nadere wetgeving zal volgens de normale procedure behandeld worden. Ik vermoed dat deze na 15 mei – voor mij toch een belangrijke datum – tot stand zal worden gebracht.

De heer Platvoet gaf aan langzaam te zijn in het geven van complimenten. Ik acht dat weinig betekenisvol, zolang de complimenten maar gegeven worden. Voor iedereen die zo hard gewerkt heeft op dit terrein, hetgeen is af te zien aan de website, is het aardig om te horen dat de Kamer daarvan kennis heeft genomen. De website is zeer actueel. Veel mensen in het land vragen langs deze weg informatie op; al maandenlang zijn er per dag meer dan 5000 pageviews.

Over de vertrouwensrelatie heeft de heer Platvoet gezegd dat de oppositie daarbij niet betrokken is. Ik wijs hem erop dat de vertrouwensrelatie betrekking heeft op de meerderheid van de volksvertegenwoordiging. Vaak constitueert de coalitie een meerderheid, maar dit laat onverlet dat de oppositie een rol kan spelen. Als een college of een wethouder in het nieuwe systeem niet naar behoren functioneert, dan is een ramp voor de regering, een voorrecht voor de oppositie. De oppositie maakt in een dergelijk geval duidelijk dat het bestuur niet deugt, dat de wethouder van een partij niet deugt en dat hij ten onrechte door zijn partij gesteund wordt. Naar mijn mening zijn die bewegingen op lokaal niveau goed volgbaar. Het is mogelijk dat er met

het nieuwe systeem meer spanning ontstaat – eerlijk gezegd hoop en reken ik daarop – tussen de eigen fracties en de wethouders in het college. De heer Cohen heeft onlangs in een verhaal betoogd dat het bestuur het koude deel is van de politiek en de volksvertegenwoordiging het warme deel. Hij zal een en ander niet zwart-wit tegen elkaar hebben willen afzetten want als er niet wordt bestuurd met passie, wordt het allemaal niets. De volksvertegenwoordiging moet evenwel in staat zijn om zorgen, vragen, opmerkingen en kritiek zonder een blad voor de mond te nemen te uiten. In het huidige systeem is dat minder gemakkelijk dan in het nieuwe systeem.

Ik zeg de heer Platvoet in ieder geval toe dat ik die openbaarheid in de komende tijd nader zal volgen. Hij zegt dat het erop lijkt dat zo'n college helemaal niets meer kan en de raad alles. Dat is niet helemaal de bedoeling om het op die manier voor te stellen. De raad kan heel erg veel. Of de openbaarheid goed gestalte krijgt, of de informatieplicht goed wordt ingevuld, of de besluitenlijsten van de raad deugen en of de communicatie tussen de raadscommissies via de griffier met het college goed loopt zijn fundamentele aspecten die de komende tijd grondig aan de orde moeten komen.

Er zijn wederom vragen gesteld over de kosten die deze operatie voor de gemeenten met zich brengt. Het zal zeer variëren. Sommige gemeenten zullen het piano aandoen. Als een gemeente een gemeentesecretaris voor de helft raadsgriffier wil maken, dan spreekt men niet naar mijn geest. IK heb gezegd dat men het goed uit elkaar moet halen. Ik heb ook in de Tweede Kamer gezegd dat ik er niet voor ben om dat allemaal te gaan verbieden. Laten wij kijken hoe het in de praktijk loopt.

De heren Terlouw en Witteveen hebben gevraagd of het mogelijk is dat je na een evaluatie tot de conclusie komt dat het systeem zeer geschikt is voor middelgrote en grote gemeenten en minder goed voor kleine gemeenten. Die conclusie moet wel mogelijk zijn. Welke gevolgtrekking aan die conclusie wordt gegeven valt nader te bezien. Een evaluatie heeft alleen maar zin als je bereid bent om de uitkomsten ervan tot je te laten doordringen. Ik ben in zeer kleine gemeenten

geweest. Ik heb de indruk dat men dit systeem heel goed begrijpt. In programma's als het Lagerhuis zit een element van speak up. Een volksvertegenwoordiger moet ook zijn mening laten horen. Mensen kunnen het goed begrijpen. Het heeft niet met klein of groot te maken. Kleine gemeenten zijn geen slapende gemeenten of domme gemeenten. Kleine gemeenten zijn in ons land vaak hoog intelligent.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik hoop niet dat u mij of de heer Terlouw de gedachte in de schoenen wilt schuiven dat wij vinden dat kleine gemeenten dom zijn. Het tegendeel is het geval. Zij hebben misschien andere visies of behoeften.

Minister **De Vries**: Dat zou kunnen. De heer Luijten noemde een bedrag dat de VNG heeft genoemd. Ik heb dat nooit met de VNG gedaan. Ik wil het hier niet als precedent vastleggen. De minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken praten vele malen per jaar met de VNG over heel grote bedragen en over kleine bedragen. Wij proberen daar een ordelijke en tot bevredigende uitkomsten leidende discussie van te maken. Wij proberen in redelijkheid tot een oplossing te komen. Bij dit traject is het niet helemaal voorzienbaar wat de netto kosten voor gemeenten zullen zijn. In de gemeenten zullen die verschillen. Er zijn kosten die in de meeste gemeenten aan de orde zullen zijn. Daar kun je bedragen voor uittrekken. Mijn bedoeling is dat ook te doen. Ondertussen is er een systeem van monitoring. Dat zal breed en diepgaand moeten zijn opdat tot redelijke uitkomsten kan worden gekomen. Allerlei schattingen die op het ogenblik gebaseerd zijn op veronderstellingen kunnen dan in de praktijk waargemaakt worden. Wij vinden de daarbij passende financiële oplossing. Dat is de enige methode die op dit moment kan.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Is de fractieondersteuning betrokken bij de schatting van de VNG?

Minister **De Vries**: Dat element zit in de berekeningen die de VNG heeft gemaakt. De VNG denkt aan alles, en dat is maar goed ook.

Voorzitter. De heer Holdijk heeft gelukkig bij de opmerking die ik maakte over "wishful thinking"

De Vries

gezegd dat ik dat in de goede betekenis poogde uit te spreken. Hij mag mij niet afstrijden dat ik inderdaad het gevoel heb dat dit een buitengewoon goede ontwikkeling voor de gemeentelijke politiek is. Anders hadden wij hierin niet zoveel energie behoeven te steken. Wat uit het rapport-Elzinga, uit de ontvangst daarvan, uit de inspanningen die worden geleverd om dit tot leven te brengen en uit de respons die van veel gemeenten wordt verkregen naar voren komt, is dat men zegt: dit was waarschijnlijk wel nodig. Wij behoeven hierbij niet direct te denken aan de Trias Politica van Montesquieu die daarvan een voorbeeld is, maar het is niet ongewoon in de ontwikkeling van systemen die met taken te maken hebben dat een verdere differentiatie in de taakuitoefening helpt om tot betere prestaties te komen. Het dualisme moet er bij de ontvlechting van verantwoordelijkheden van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van die van het bestuur toe leiden dat de prestatie van de totaliteit beter wordt. Ik denk dat dat heel goed mogelijk is, maar je zou je wel afvragen waarom mijn grote voorganger Thorbecke hieraan niet eerder heeft gedacht. Maar alles heeft zijn tijd nodig, mijnheer de voorzitter...

Verwijzend naar de recent heringedeelde gemeenten vraagt de heer Holdijk mij nog: wie had dat nu moeten beslissen? Voorzitter. Hij overvraagt mij een beetje, maar ik denk dat men in de meeste gemeenten afspraken kent tussen college en raad over wat er in de raad moet komen en wat door het college kan worden afgehandeld. Ik heb mij niet verdiept in al die besluiten maar men kan zich in alle redelijkheid voorstellen dat de raad gekend wil worden in een besluit dat het functioneren van de raad aangaat. Eerlijk gezegd vind ik dat men dit maar in de gemeenten nader moet bespreken. Ik heb mijn KB's gemaakt en die zijn van excellente kwaliteit. Niemand heeft mij gevraagd of ik daartoe bevoegd was. Ik heb de gemeenten gevraagd om hun mening te geven en dat hebben ze gedaan. Daarna heb ik mijn eigen werkzaamheden verricht.

De verhouding tussen griffier en secretaris is ook voor de heer Luijten interessant. Ik herhaal dat ik zelf de opvatting heb dat het goed is om daarvoor verschillende personen te

nemen. Het wordt een beetje wonderlijk wanneer je 's ochtends de dienaar van het college bent en 's middags die van de raad. Dat lijkt mij niet goed, maar ik heb het niet willen verbieden. In sommige kleine gemeenten is dit aan de orde. Men zegt: dit moet worden opgestart en kunnen wij dit niet even aankijken? Natuurlijk is het niet zo dat iedereen zomaar in het water springt. Dit is typisch een kwestie die bij de evaluatie moet worden betrokken. Die evaluatie dient de verschillende onderdelen van het gemeentelijke bestuur te betreffen, zoals de burgemeester, de wethouders, de gemeentesecretaris, de griffier en de leden van de raad, om na te gaan hoe die in onderlinge verhouding met elkaar uit de voeten kunnen.

De heer Terlouw heeft gezegd: wel steun, maar óók aarzelingen. Ik wil niet zover gaan om te zeggen dat ik die aarzelingen deel. Immers, dan had ik ze bij het opstellen van het wetsvoorstel moeten betrekken. Echter, ik kan mij goed voorstellen dat iemand zegt: laten wij maar eens kijken of dit schip het in volle zee houdt. Welnu, daar heb ik alle vertrouwen in. Wij moeten echt proberen om dit vanuit het Rijk te stimuleren, maar ook moeten wij dit vooral samen met de gemeenten doen. De VNG is wat dat betreft een voortreffelijke partner. Alle gemeenten die bij dit traject betrokken zijn geweest, hebben een geweldige inspanning geleverd.

De heer Terlouw heeft nog opgemerkt dat elk systeem zijn fouten zal maken en dat geprobeerd moet worden de kans op fouten te reduceren. Hij noemde de casus van een wethouder die er al lang zit en nu de kans schoon ziet om een aantal dingen eens even af te maken. In een aantal voorbeelden die genoemd worden, gaat het soms over beslissingen die inderdaad tot de autonome ruimte van de raad behoren, tot de vrije huishouding van de gemeente. Als het gaat om vragen zoals: "Doen wij mee aan een omroep?" of "Bouwen wij hier een casino?" zit de raad echt op de eerste rij. Desondanks kan het zijn dat ooit iemand iets verzint om een ander te slim af te zijn en dan is te hopen dat anderen dat zien en daarop een gepaste reactie geven.

De heer Van Vugt heeft mij nog een aantal vragen gesteld. Hij moet mij vergeven dat ik het heel lastig vind om in te gaan op iets wat ik als

een parodie ziet. Hij heeft naar mijn smaak een karikatuur gemaakt van de voorstellen die er liggen. Dat maakt het erg moeilijk om daarop serieus te reageren.

Hij noemt nog een aantal punten waarop hij graag een reactie heeft en die zal ik hem niet onthouden, integendeel, die geef ik hem graag. Hij zegt dat de Raad van State het niet ondenkbaar acht dat het rekruteren van raadsleden moeilijker wordt. Mijn eigen inschatting is dat dit niet het geval zal zijn. Voor sommige mensen die zeer goed gekwalificeerd zijn voor het politieke werk, kan de angst dat dit politieke werk met zich kan brengen dat zij weleens wethouder zouden moeten worden, een handicap zijn. Ik ken dergelijke mensen die zeggen: dat wil ik niet. Een voordeel is dat de mensen die wel wethouder willen worden, uit een bredere kring gerekruteerd kunnen worden. Het kan ook best zijn dat het aantrekkelijker wordt voor mensen die het prettig vinden dat zij zich in de raad echt als volksvertegenwoordiger kunnen opstellen, zich vrijer kunnen uiten en zich niet de hele tijd in de fractiekamer door de wethouder te laten vertellen hoe de hazen moeten lopen. Ik hoor in de praktijk reuze veel klachten van raadsleden die zeggen gek te worden van al het papier dat zij krijgen. Ik heb zelf een wat oudere ervaring en het kan alleen maar erger geworden zijn. Maar 30 jaar geleden was het ook al zo dat je continu zat te lezen. Het is echt essentieel dat de volksvertegenwoordiging probeert te gaan van lezen naar contact met de bevolking, naar het entameren van politieke discussies en het ontwikkelen van politieke stellingnames. Het is natuurlijk niet zwart-wit, er moet altijd wat gelezen worden en dat valt veel mensen een beetje tegen. Maar het staat als een paal boven water dat het niet een soort ambtelijke functie moet worden waarbij men de hele tijd in papieren zit te kijken. Ik denk dat het aantrekkelijker wordt als dat niet de bedoeling is en men mensen krijgt die goed kunnen luisteren naar de bevolking, goed kunnen begrijpen wat die zegt en die ook weten dat niet iedereen gelijk kan krijgen; die suggestie moet men natuurlijk nooit wekken, want dat is niet zo. Er zijn zoveel hoofden als er zinnen zijn, maar men moet in staat zijn om in het licht van de eigen opvattingen over de samenleving

De Vries

daarvan een inbreng te maken in het politieke gremium waarvan men lid is. Ik denk dat dit voor veel mensen veel beter hanteerbaar is dan soms op hoog ambtelijk niveau gevoerde discussies. Politici moeten geen ambtenaar willen zijn, geen commies van de griffie, zij moeten zich bezighouden met politieke keuzes.

De heer Van Vugt vroeg ook hoe de onvrede over wethouders zich vertaalt. Ik denk dat wethouders net als nu herkenbare figuren in de gemeente zullen zijn. Als zij iets doen wat niet kan, zal dat opvallen. Die onvrede zal aan alle kanten geuit kunnen worden in de gemeenteraad en daarbuiten. Bij verkiezingen zal men zeker tot een bepaalde identificatie van die wethouder en zijn partij overgaan. Naar mijn mening verandert er niet veel in de praktijk.

Moet men vanuit de raad opboksen tegen een massief blok van ambtenaren en bestuurders en komt men daar wel doorheen? Ik denk dat dit wetsvoorstel ongelooflijk veel aanknopingspunten geeft om daarmee op een goede en verstandige manier om te gaan. Dat heeft te maken met een aantal vastgelegde nieuwe bevoegdheden, maar ook met die rolverdeling. De taak van onbevangen controleren, zij het met verstand – zorgen dat je weet dat je in die rol gesteld bent – helpt reuze om het massieve blok dat de heer Van Vugt voor zich ziet, op een effectieve manier te controleren en zo nodig aan te pakken.

De heer Van Vugt vroeg nog mijn mening over de opinies van de heer Tromp. Ik ben er niet zo'n liefhebber van om in de Kamer als een soort nationale commentator op te treden. Maar ik ben het niet eens met de heer Tromp, wat duidelijk zal zijn uit het feit dat het wetsvoorstel hier vandaag wordt behandeld. Ik geloof dat de heer Tromp dat niet goed ziet. Ik zal dat in de komende jaren proberen te bewijzen.

De heer Witteveen voelde zich zeer aangesproken door het feit dat ik er zeer van overtuigd ben dat we hier met iets heel goeds bezig zijn. Maar hij verwees naar andere dingen die kunnen gebeuren, waarbij hij het voorbeeld van Rivierstad noemde. Ik ben trouwens zeer benieuwd naar de naam die die stad krijgt, want het zal, neem ik aan, toch wel een echte stad zijn, aan een rivier. Als de volksvertegenwoordiging het verkiest om te dommelen, nergens op te letten en

nergens zin in te hebben, moet zij ook niet verwachten dat dit tot een interessante politieke discussie leidt. Dat kan in het huidige systeem erg goed gebeuren. De grotere nadruk op de politieke rol van de raad en op de controlefunctie daarvan helpt om mensen die wél ambities hebben, de mogelijkheden te bieden om die te uiten. De heer Terlouw heeft terecht gezegd dat een goed systeem met mensen die er niets van willen bakken, niets oplevert. Het nieuwe systeem zal de mensen prikkelen om in een nieuwe rolverdeling beter inhoud te geven aan een specifiek herkenbare rol voor de bevolking, ten opzichte van het bestuurlijk gremium, het college.

Misschien is het goed als ik de Kamers over enige tijd bericht, welke mogelijkheden wij voor dat onderzoek zien. Ik heb zelf nog geen beeld van hoe dat precies in de vork steekt. Openbaarheid en transparantie zijn daarbij inderdaad de sleutelwoorden.

De heer Witteveen vroeg nog naar de Wet Fido respectievelijk het schrappen van een artikel uit de Gemeentewet. Ik zal hem daar schriftelijk op antwoorden via een brief.

Mevrouw Meindertsma wil een aantal door haar punten in de nabije toekomst nader bespreken. Ik zal mij erop beraden, hoe wij daarover tot een goede informatie-uitwisseling kunnen komen. Dat kon ik in de korte tijd voor dit debat namelijk niet doen.

Voorzitter. Ik kom aan het eind van mijn tweede termijn. Ik ben zeer erkentelijk voor de grondige wijze waarop dit wetsvoorstel is behandeld. Dit is overal in ruime mate opgevallen. Veel gemeentebestuurders waren nerveus en vroegen zich af of het wetsvoorstel wel tijdig werking kan treden. Ik heb hen verzekerd dat ik er het nodige aan zou doen en dat ik het vertrouwen had dat deze Kamer de nieuw aantredende gemeenteraden niet langer zou laten wachten. Van de verschillende fracties heb ik begrepen dat de kans groot is dat deze Kamer welwillend over dit voorstel oordeelt. Ik ben haar daar zeer erkentelijk voor. Ik hoop dat wij in de komende jaren in nadere discussies over dit onderwerp een belangrijke bijdrage kunnen aanleveren aan het verbeteren van de mogelijkheden van de lokale democratie.

De **voorzitter**: Ik moet de spanning er nog even inhouden. De fractie van GroenLinks heeft mij om een korte schorsing voor onderling beraad gevraagd. Deze fractie is in zo groten getale opgekomen dat ik dit verzoek niet kan weigeren.

De vergadering wordt van 22.05 uur tot 22.10 uur geschorst.

De **voorzitter**: Het is mij gebleken dat er behoefte is aan een derde termijn. Ik stel voor, hiertoe gelegenheid te geven.

Daartoe wordt besloten.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik wil de derde termijn slechts benutten om een motie aan te kondigen en in te dienen, waarvan ik het dictum zal voorlezen.

Het dictum luidt: verzoekt de regering de afweging of de twee aangekondigde wetstrajecten met betrekking tot de overdracht van bestuursbevoegdheden van raad en college in gang moeten worden gezet, te maken na in elk geval een tussentijdse evaluatie.

Ik maak gebruik van de gelegenheid om een stemverklaring af te leggen. Uit het verzoek om een schorsing heeft men kunnen begrijpen dat de fractie van GroenLinks het moeilijk had met het maken van een uiteindelijke afweging met betrekking tot het stemgedrag van onze fractie over dit wetsvoorstel. Het is evident dat er een aantal positieve elementen in het wetsvoorstel zitten. Ik heb deze genoemd in mijn bijdrage. Wij hadden en hebben grote moeite met de overdracht van een aantal bevoegdheden. Die tas is niet vol. Dat is duidelijk. Het zijn er een vijftal. Er is in de Tweede Kamer een amendement aangenomen, ingediend door collega Pitstra om nog wat waarborgen te scheppen dat de raad daar goed mee uit de voeten kan.

Dat alles afwegende, is uiteindelijk door onze fractie de conclusie getrokken dat zij met het wetsvoorstel kan instemmen, ook in de wetenschap dat de twee wetstrajecten die nog komen, de bulk van de bevoegdheden zullen bevatten. Wij zullen deze op hun merites beoordelen.

Platvoet

De motie wordt pas over een week in stemming gebracht. Wij begrijpen dat sommige fracties nog behoefte hebben aan beraad over die motie. Wij wachten dat welwillend en in goed vertrouwen af.

Motie

De **voorzitter**: Door de leden Platvoet, Holdijk, Schoondergang-Horikx, De Boer en Van der Lans wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat in het wetsvoorstel artikel Xa is opgenomen betreffende een verslag over doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk;

overwegende dat de wet een groot aantal maatregelen bevat dat de positie van de gemeenteraad versterkt;

verder overwegende dat de ontvlechting van raad en wethouders kan bijdragen aan een duidelijker onderscheid in positionering tussen de raad enerzijds en het college anderzijds;

voorts overwegende dat nog moet blijken of het overdragen van bestuursbevoegdheden van raad aan college bijdraagt aan een versterking van de positie van de raad;

ten slotte overwegende dat in de wet een aanvang wordt gemaakt met het overdragen van bestuursbevoegdheden, maar dat er hierna nog twee wetstrajecten volgen;

verzoekt de regering, de afweging of de twee aangekondigde wets-trajecten met betrekking tot de overdracht van bestuursbevoegdheden van raad aan college in gang moeten worden gezet, te maken na in elk geval een tussentijdse evaluatie,

en gaat over tot de orde van de dag.

Deze motie krijgt nr. 10f (27751).



Minister **De Vries**: Wij hebben nog

even tijd om over de motie na te denken, maar ik hecht eraan om een voorlopig oordeel te geven. Wellicht kom ik er schriftelijk op terug. Na een discussie over het dualisme vind ik het een curieuze motie. De regering dient wetsvoorstellen in wanneer de regering denkt dat dit nodig is en de Kamer behandelt ze wanneer de Kamer denkt dat dit vruchtbaar is. Er wordt tegen de regering gezegd dat zij iets niet moet afwegen, voordat iets anders gebeurd is, maar het denken staat niet stil. Ik heb al gezegd dat het heel belangrijk is wat anderen ervan vinden. Ik ga met de VNG en met het IPO praten. Wat wij in gemeentelijke kring ervaren, is van grote betekenis voor wat wij gaan doen. Ik doe een beroep op de Kamer om de regering de ruimte te geven om in samenspraak met allen een verstandig moment te kiezen voor de indiening. Dat hoeft niet per se te liggen na de in artikel Xa aangekondigde evaluatie.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de SP, de SGP en de ChristenUnie wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Sluiting 22.17 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:
5 maart 2002

Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het vervallen van de wettelijke leeftijdsgrens voor commissarissen (27670);

Wijziging van de Wet tot behoud van cultuurbezit in verband met een evaluatie van die wet (27812);

Wijziging van de Wet uitvoering EG-mededingingsverordeningen in

verband met de procedureverordening voor steunmaatregelen (27872);

Tijdelijke wet voor de penitentiaire noodcapaciteit ten behoeve van drugskoeriers (Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers) (28201);

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het verblijf van in bewaring gestelde verdachten alsmede arrestanten in een politiecel (verblijf in politiecellen) (28202);
26 maart 2002

Wijziging van de Tabakswet (26472);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden door de vaste commissies voor

Justitie

op 26 februari 2002:
Tijdelijke wet voor de penitentiaire noodcapaciteit ten behoeve van drugskoeriers (Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers) (28201);

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het verblijf van in bewaring gestelde verdachten alsmede arrestanten in een politiecel (verblijf in politiecellen) (28202);
Herziening van het Burgerlijk Wetboek
op 26 februari 2002:

Aanvulling van titel 7.1 (Koop en ruil) van het nieuwe Burgerlijk Wetboek met bepalingen inzake de koop van onroerende zaken alsmede vaststelling en invoering van titel 7.12 (Aanneming van werk) (23095);
Justitie
op 5 maart 2002:

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering met het oog op de herziening van vonnissen en arresten op grond van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (27726);
Onderwijs en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat
op 5 maart 2002:

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het onderwijs (28081);
Algemene Zaken en Huis der Koningin en voor Binnenlandse