

Van der Lans

is het artikel 'Met FBTO makkelijk naar het nieuwe zorgstelsel' te vroeg verschenen. Het artikel gaf nog geen nieuwe informatie over de verplichte basisverzekering. Onze excuses voor de verwarring die mogelijk bij u is ontstaan."

Dit is maar één berichtje uit de vele. Niemand weet precies hoe de vork in de steel zit. Niemand kan de werking van de wet overzien. Daarmee is de invoering van het zorgstelsel een politiek geladen risico-operatie geworden. Wie daarvoor nu het licht op groen zet, moet wel zeker van zijn zaak zijn dat het ook echt goed gaat, want anders zou men bewust investeren in de groei van politiek cynisme in dit land, iets wat geen enkele politicus zou moeten willen. Die zekerheid bestaat echter niet. Wie zoveel onbekenden in een systeem introduceert, kan met geen mogelijkheid zeggen hoe al die onbekenden met elkaar gaan interfereren. Er bestaat geen beleidsmodel dat dit in voldoende mate kan voorspellen. Alle mooie koopkrachtplaatjes van deze minister zijn straks niet bestand tegen de ervaringen waarover mensen vanuit hun persoonlijke portemonnee zullen spreken.

Nu is in een complexe samenleving nooit een soort totale beleidszekerheid te bieden. Elke stelselwijziging herbergt een politiek risico, maar deze stelselwijziging slaat door naar de andere kant en daarmee wordt het in de huidige politieke cultuur een vorm van gevaarlijk spel. Mijn fractie is van mening dat de zorg in dit land, die in principe van alle burgers is, daartoe niet gebruikt mag worden.

Dit betekent dat het door ons zelf gecreëerde en tot nu toe geaccepteerde dictaat van 1 januari van tafel moet. Zeker, het niet invoeren van de wet met ingang van 1 januari leidt tot een ongekende woedeaanval van de zorgverzekeraars, van iedereen die zich uit de naad heeft gewerkt om alles in orde te maken. Maar daar staat tegenover dat als wij nu het sein definitief op groen zetten, wij daarmee investeren in het maatschappelijk wantrouwen.

Het minste dat burgers van de senaat mogen verwachten, is dat deze oog heeft voor de zorgvuldigheid en toetst of de risico's beheersbaar zijn. Welnu, de zorgvuldigheid is zoekgeraakt in de tijdsdruk en alle risico's zijn niet meer te overzien. Mijn fractie roept daarom deze Kamer op om tegen dit kabinet te zeggen dat de introductie van het nieuwe zorgstelsel meer tijd behoeft en daarmee niet met ingang van 1 januari aanstaande kan worden gerealiseerd.

Om nog eens met de heer Kaland te spreken: "Nu reeds zeggen dat alles op 1 januari door moet gaan omdat het in ieder geval moet gebeuren, is een onverantwoordelijke handeling en ook een onverantwoordelijke behandeling van wettelijke maatregelen die dermate ingrijpend zijn voor iedere burger in dit land, dat wij genoodzaakt zijn dit zo zuiver en plichtsgetrouw mogelijk te behandelen."

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Voorzitter: Jurgens

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van:

- **het wetsvoorstel Aanpassing van bijzondere wetten aan de Wet dualisering gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden) (28995);**
- **het wetsvoorstel Aanpassing van de Gemeentewet, de Provinciewet en enkele andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en het provinciebestuur (29310);**
- **het wetsvoorstel Aanpassing van bijzondere wetten aan de Wet dualisering provinciebestuur (Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden) (29316).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. De drie wetsvoorstellen die wij vandaag behandelen, dragen een groot aantal medebewindsbevoegdheden over van de vertegenwoordigende organen in gemeente en provincie naar de bestuurlijke organen. Die overdracht betekent de wettelijke voltooiing van de dualiseringsoperatie die een aantal jaren geleden is ingezet. Wat was daar ook alweer de zin van? Het kan misschien geen kwaad, nu wij een nieuwe minister in ons midden hebben, nog even de geschiedenis naar voren te halen.

De dualisering van het gemeentelijke en provinciale bestuur, bedacht door een staatscommissie, zou zorgen voor een ontvlechting van bevoegdheden van vertegenwoordigende en besturende organen; wethouders zouden derhalve geen lid meer zijn van de gemeenteraad. De dualisering zou een einde maken aan de vaag omschreven hoogste bestuurlijke macht van de gemeenteraad door een precisering van bevoegdheden over en weer. De dualisering zou de belangstelling voor de politiek onder de burgers stimuleren door die nieuwe, heldere bestuurlijke verhoudingen en zou er kortweg voor zorgen dat zowel de gemeenteraad als het college van B en W, zowel de provinciale staten als GS hun eigenlijke werk naar behoren zouden kunnen doen. Dat was indertijd het idee.

De term dualisering verwees naar een staatsrechtelijk ideaal van dualisme, waarbij men een geïdealiseerde voorstelling maakte van de Haagse politieke verhoudingen tussen parlement en regering en deze vertaalde naar gemeentelijk en provinciaal niveau. Ondanks vele bedenkingen vanuit het lokale bestuur werd dit bestuurlijke model bij wet, dus van bovenaf, voor alle gemeenten en provincies verplicht gesteld. Het was dus een typisch voorbeeld van een stelselwijziging die, weliswaar na veel voorbereidend werk en een brede discussie, van bovenaf dwingend over het land kwam en die geen ruimte liet voor experiment, gefaseerde invoering en lokale variatie. Alle gemeenten werden bijvoorbeeld over één kam geschoren, alsof er geen wezenlijke verschillen bestonden tussen heel grote en heel kleine gemeenten – bijvoorbeeld Amsterdam versus Appingedam – en alsof al die gemeenten baat zouden hebben bij een identieke bestuursorganisatie en een gelijksoortige vorm van vertegenwoordigende democratie. Het moest ook nog maar worden afgewacht of het werk dat in gemeenten en provincie plaatsvindt, zich wel allemaal zou laten ordenen in de drie categorieën die de staatscommissie

Witteveen

daarvoor had bedacht: kaderstellende, uitvoerende en controlerende taken, waarbij de vertegenwoordigende organen alleen een taak zou toekomen bij de kaderstelling en de controle, en het bestuur ruim baan moest krijgen bij de uitvoerende taken. Was dit niet een erg theoretisch onderscheid?

Bij de eerste fase van de dualisering waren mevrouw Meindertsma en ik hier woordvoerders namens de PvdA-fractie. Wij hadden toen grote twijfels over de punten die ik zonet noemde. Wij uitten kritiek op:

- de rigide en uniforme opzet;
- de oplegging van bovenaf van nieuwe democratische verhoudingen;
- het gebrek aan experimenteerzin en daardoor de onmogelijkheid daaruit lering te trekken voordat het nieuwe regime algemeen zou worden ingevoerd;
- het gelijkstellen van grote, middelgrote en kleine gemeenten;
- het onderscheid in functies;
- de verandering van de positie van de wethouder die buiten de gemeenteraad zou komen te staan en niet langer een bemiddelende functie zou kunnen vervullen.

De ambtsvoorganger van de minister zal het zich allemaal nog herinneren. Hij wist ons toen net over de streep te trekken om in te stemmen, met als voorwaarde een gedegen evaluatie en de bereidheid tenminste daaruit lessen te trekken bij de tweede fase van de dualiseringsoperatie. De dualisering van de provincies wezen wij indertijd trouwens af, omdat vrijwel zonder nadere argumentatie de bestuurlijke situatie in de provincies met die in de gemeenten gelijk werd gesteld. Dat leek ons gezien de eigen positie van provincies indertijd niet terecht. Tot zover de geschiedenis.

Nu kom ik bij de vraag of de dualisering, die al een aantal jaren onder ons is, een groot succes is geworden. Dit is een retorische vraag, want iedereen die het lokale bestuur een beetje kent, zal spontaan nee zeggen. Is het meegevallen dan? Ook niet echt. De evaluatie door de commissie-Leemhuis geeft in korte bewoordingen een vernietigend oordeel over de effecten van de dualiseringsoperatie op de gemeentelijke democratie. Ik citeer: "In onvoldoende mate is gebleken dat de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum is hersteld; dat de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad is hersteld; dat de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burgers is versterkt." Geen van deze belangrijke doelstellingen is dus gerealiseerd!

Toen de Tweede Kamer met de voorliggende wetsvoorstellen instemde, had men daar nog niet de beschikking over dit rapport van de evaluatiecommissie; wel wist men natuurlijk van de vele kritische commentaren uit de gemeentelijke en provinciale wereld. Wij hebben hier vandaag met elkaar deze kennis wel. Zou het nu niet verstandig zijn om ons af te vragen of het wel een goed idee is de in de blauwdrukken van jaren her voorziene tweede fase van de dualisering zomaar klakkeloos door te voeren? Regering en parlement behoren lering te trekken uit de negatieve aspecten van het dualiseringsproces. Zeker, in een aantal gemeenten zijn ook positieve ervaringen opgedaan met dualisering. Daar moet natuurlijk ook goed naar gekeken worden, in de hoop ervan te leren. Met enige goede wil zijn er zelfs al best practices te ontwaren. Ik noem daarbij het zogenaamde Almeerse model.

Een analyse van dit gemengde beeld zou gevolgd moeten worden door een nieuwe, met ijzersterke

argumenten onderbouwde politieke standpuntbepaling van de regering. Mijn fractie heeft bij de schriftelijke voorbereiding in twee instanties geprobeerd deze vragen aan de orde te krijgen, maar moet helaas constateren daarin niet te zijn geslaagd. De regering klampt zich vast aan de aanbeveling van de commissie-Leemhuis om in weerwil van de vele sombere bevindingen toch maar met de operatie door te gaan, omdat de effecten van de dualisering dan pas helemaal bekend zullen zijn. Is dat niet een enigszins wonderlijke redenering? Het doet mij denken aan een schip dat volgens een bepaald ontwerp is gebouwd. Bij de eerste proefvaart blijkt dat er water binnenstroomt door de kajuitpoorten die te laag zitten. Men begint te hozen en dan zegt de kapitein: ho, ho, wij moeten die patrijspooten nog maar wat groter maken, want zo staat het op de oorspronkelijke bouwtekening; pas als wij dat doen, weten we hoe de boot bedoeld is.

De regering verschuilt zich achter het advies-Leemhuis, dat zelf op dit punt een weinig overtuigende indruk maakt, en komt niet met eigen overwegingen over de toekomst van de gemeentelijke en provinciale democratie. Dat is een gemiste kans. Ik leg de vragen die wij gesteld hebben, nu graag bij de plenaire behandeling van de wetsvoorstellen op tafel.

In afwachting van het regeringsstandpunt, waar wij buitengewoon benieuwd naar zijn, geef ik alvast een aantal van onze overwegingen aan betreffende de manier waarop democratische en bestuurlijke vernieuwingen die hard nodig zijn, in de lokale en provinciale democratie kunnen worden nagestreefd. Allereerst noem ik een principiële uitgangspunt: democratisering van het lokale en provinciale openbaar bestuur moet van onderaf geschieden, op initiatief en onder verantwoordelijkheid van de daar bestaande democratische instellingen. Dat is de beste manier om vernieuwingen te bereiken die geen bestuurlijke mode en geen gril van het moment zijn, maar veranderingen die draagvlak, duurzaamheid en legitimiteit kunnen verwerven. Democratie opleggen van bovenaf heeft iets absurds. Democratisering is een bottom-upproces.

Een tweede, eveneens vérstrekkend uitgangspunt is: stapel geen grote stelselwijzigingen met consequenties voor de lagere overheden op elkaar; geef de lagere overheden de ruimte en de tijd hun eigen manier te vinden om veranderingen die de nationale politieke meerderheid wil, op een doordachte manier door te voeren. Gemeenten hebben tegenwoordig te maken met herindelingen, verregaande bezuinigingen en nieuwe taken en verantwoordelijkheden. De Wet maatschappelijke ondersteuning komt er bij wijze van spreken al aan en de ruimte voor gemeentelijke belastingen wordt verminderd of zelfs afgeschaft. Dat moet allemaal worden aangepakt, terwijl men ook bezig is een slecht passende bestuursstructuur te implementeren. Dit is allemaal heel ongelukkig en dan wordt meteen ook het hele medebewind gedualiseerd. Het kan anders.

Ons derde uitgangspunt is dat het zinnig is een grote stelselwijziging eerst op basis van vrijwillige samenwerking in een representatief deel van de lagere overheden in te voeren. Daar moet men enig lef voor hebben. Men moet rustig een aantal jaren de tijd nemen en dus over een bepaalde regeringsperiode heen durven besturen. De centrale overheid moet leiderschap tonen op de lange termijn. Dan kan men van de ervaringen in de proefgemeenten en proefprovincies leren vóór men de nieuwe ordening voor alle anderen verbindend maakt. Of beter

Witteveen

nog misschien is het: toestaan dat er meer variatie komt in de arrangementen van de democratie. Waarom moet elke gemeente en elke provincie precies dezelfde staatkundige ordening hebben? Omdat Thorbecke ons dat zo geleerd heeft? Zou tegen het uniforme denken niet een lof van het verschil moeten klinken, ook in de institutionele arrangementen van een democratische staat?

De heer **Dölle** (CDA): Ik kan het betoog van de heer Witteveen goed volgen, maar ik zit toch nog met een vraag. De PvdA hechtte altijd heel sterk aan de uniformiteit van het gemeentebestuur en verwierp voorstellen tot formele differentiatie: om het anders te maken in Appingedam dan in Amsterdam. De laatste keer is dat gebeurd door de heer De Vries, weliswaar niet namens de PvdA, maar wel met die ondertoon.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik was woordvoerder in dat debat met de heer De Vries. Ik heb toen precies hetzelfde bepleit en daarover met de heer De Vries van gedachten gewisseld. Het laat zien dat er tegenwoordig binnen de sociaal-democratie gedifferentieerd wordt gedacht over deze kwestie. Ik hoop uiteraard dat mijn mening daarbij enig gewicht in de schaal zal leggen, maar dat kun je natuurlijk nooit weten.

De heer **Engels** (D66): U bent bezig met een opsomming van allerlei criteria waaraan vernieuwingen moeten voldoen. Ik hoef u niet te vertellen hoe belangrijk die vind. Op een gegeven moment zegt u dat het ook anders kan. Ik vraag mij af of in het vervolg van uw betoog dat andere ook inhoudelijk aan de orde zal komen. Zo niet, kunt u daarvoor enige contouren schetsen anders dan de paden die de regering op dit moment inslaat en die u niet zo fijn vindt?

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik was inderdaad van plan om aan te geven hoe het anders zou kunnen, maar dat neemt nog een aantal zinnen van mijn betoog in beslag. Misschien kan ik die rustig uitspreken.

Ik was gebleven bij de stelling dat tegen het uniforme denken ook een lof van het verschil zou kunnen klinken. Ik denk hierbij aan de grote schaalverschillen tussen gemeenten en de navenante verschillen in politieke cultuur die bepalend zijn voor het functioneren van instituties. De burgers, om wie het allemaal is begonnen, stellen heus niet de eis dat alle gemeenten in Nederland op dezelfde manier worden bestuurd. Zij willen een bestuursvorm die goed is voor hun gemeente en die past bij de lokale cultuur en tradities. Waarom zou dat niet kunnen? Ik heb zo-even Thorbecke genoemd. Dat brengt altijd de Pavlovreactie te weeg van het huis van Thorbecke met de verschillende kringen. Dat idee van Thorbecke is door Oppenheim in zijn boek over het Nederlandse gemeenterecht vertaald in een driekring-leer. Oppenheim deed dat in de wetenschap dat gemeenten zeer verschillend van elkaar waren en een grote mate van autonomie hadden. Voor de liefhebbers citeer ik Oppenheim, die in zijn handboek schrijft over het onderscheid tussen autonomie en medebewind:

“dat zelfbestuur, bestemd den bureaucratischen politiestaat ver af te houden, twee, even belangrijke zijden vertoont (...) autonomie, eigen beweging van de gemeente overeenkomstig hare bestemming, zich het krachtigst openbarende in de bevoegdheid om uit eigen,

vrije aandrift voor haar gebied de regels en perken te stellen, die zij noodig acht; en daarnaast zelfbestuur in den engen zin, waarmede is gemeend het recht en de plicht der lokale besturen aan de organen van den staat medewerking te verlenen bij het volvoeren van zijn, de staats, bedrijf en op deze wijs een gedecentraliseerd staatsbestuur te helpen verwezenlijken naast een eigen, zelfstandig, gemeentelijk huishouden”.

Het lijkt mij dat uit dit citaat zeer duidelijk naar voren komt dat voor Oppenheim de realiteit is dat gemeenten zeer verschillend zijn en dat autonomie de regel is en aanpassing aan het staatsbedrijf de uitzondering. Wij leven tegenwoordig in een heel andere wereld. De vraag is of het niet tijd wordt om in de lijn van Thorbecke en Oppenheim terug te gaan naar die verhoudingen. De vrijheid voor gemeenten en hun ingezetenen om zelf vorm te geven aan hun eigen kring is goeddeels weg. Kunnen wij dat niet compenseren?

Een vierde overweging die ik de regering wil meegeven is de volgende. Het onderscheid in kaderstelling, uitvoering en controle is wel een theoretisch fraai onderscheid, maar in de praktijk blijkt het moeilijk er op een verantwoorde manier invulling aan te geven. Wij moeten dus waken voor een te dogmatische opstelling. Mijn fractie ziet dat het er in de praktijk vaak op neerkomt dat de gemeenteraad heel weinig armslag krijgt om zijn taak als volksvertegenwoordiging waar te maken. Kaderstelling is bijvoorbeeld vaak iets abstracts. Men maakt bijvoorbeeld een omvattend ruimtelijk beleidsplan. Wat die kaderstelling betekent, wat het echte kader is, blijkt pas later als dat brede kader op detail-niveau wordt ingevuld; dat heet dan echter uitvoering. De gemeenteraad zou pas echt zijn vertegenwoordigende taken kunnen waarmaken, als er mag worden beslist over de detailkeuzes die richting geven aan de echte uitvoering. Tegen de tijd dat de controlerende taak aan de orde komt, blijkt het bestuur zich soms uit hoofde van de uitvoering al te hebben vastgelegd op allerlei afspraken die niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt; schadeclaims dreigen. Wij zijn voorstanders van een sterke vertegenwoordigende democratie. Dat heeft niet alleen gevolgen voor het kiesstelsel, maar ook voor het scheppen van een kader waarbinnen de volksvertegenwoordigers daadwerkelijk en op elk moment in het beleidsproces kunnen opkomen voor de belangen van de bevolking, die hen daarvoor heeft gekozen.

Wij zien deze bezorgdheid gelukkig ook terug in de schriftelijke voorbereiding bij een aantal vragen van het CDA en GroenLinks. Het CDA maakt zich terecht zorgen over de beperkingen die in de wetsvoorstellen zijn vervat aan de verplichting voor het bestuur om de gemeenteraad en provinciale staten inlichtingen te verschaffen. Zonder een naar letter en geest ruim opgevatte informatieplicht kan er van de volksvertegenwoordigende functie bitter weinig terecht komen. GroenLinks heeft een hele waslijst van voorstellen tot overdracht van medebewindbevoegdheden doorgenomen en daar een aantal wettelijke bevoegdheden tot advisering opgespoord die naar de bestuurlijke colleges worden overgeheveld. Waarom? De regering stelt simpelweg dat advisering als uitvoering moet worden begrepen. Maar bij het uitbrengen van een advies is toch de visie van het lokaal of provinciaal bestuur aan de orde? Dan gaat het toch mede om kaderstelling? In elk geval – de term “kaderstelling” wringt hier – gaat het om een taak die als

Witteveen

een vorm van vertegenwoordiging kan worden opgevat. Bij advies over belangrijke zaken, zoals een milieubeleidsplan, moeten provinciale staten als volksvertegenwoordiging over toekomstige ontwikkelingen kunnen adviseren en dat advies moet niet als een puur uitvoerende bezigheid worden opgevat. Dat men zo is gaan denken – adviseren staat gelijk aan uitvoeren – tekent de benadering van de dualisering als een benadering waarin het belang van de volksvertegenwoordiging ondergeschikt is gemaakt aan het belang van een sterk en efficiënt bestuur.

Ik vat samen. Wij willen pas een oordeel over de dualisering van het medebewind in de gemeenten bepalen, als de regering een overtuigende uiteenzetting heeft gegeven over de in de dualiseringsvoorstellen vervatte strategie van bestuurlijke verandering. Wij nodigen de minister graag uit ons zijn visie te geven op de principiële keuzen die bij democratische vernieuwing van de gemeentelijke politiek aan de orde zijn. Gezien zijn politieke achtergrond verwacht ik een zeer interessante visie van hem. Omdat wij de dualisering van het provinciaal bestuur eerder afwezen, zullen wij nu in elk geval niet instemmen met verdere dualisering van het provinciaal medebewind.

Wij blijven intussen van mening dat democratisering van het lokaal bestuur niet vanuit Den Haag op uniforme wijze aan alle gemeenten en provincies in Nederland moet worden opgelegd, maar tot stand moet komen van onderaf in het samenspel tussen lokale en centrale instanties en met een grote mate van respect voor de verschillen die er tussen gemeenten en provincies onderling bestaan. Alleen als de kracht van in lokale gemeenschappen al aanwezige democratische processen en verhoudingen wordt benut, zullen de veranderingen in de organisatie en het functioneren van de democratische organen draagvlak bezitten, duurzaamheid verwerven en legitiem kunnen zijn.

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Vandaag, ruim twee jaar later dan gepland, besluit de Kamer over de dualisering van het medebewind van provincie en gemeente. De commissie-Leemhuis riep in een van haar zeventien aanbevelingen al op tot een snellere afhandeling van de wet. De dualisering van de medebewindbevoegdheden vormt de tweede etappe in een groot transport van bevoegdheden vanuit de staten en raadszalen naar de collegekamers. Het eerste deel van het traject lag in het overbrengen van een aantal autonome bevoegdheden, met name in artikel 160 Gemeentewet en artikel 158 Provinciewet. Het laatste en derde deel van het transport is in 2004 geschrapt toen het kabinet afzag, althans voorlopig, van het voornemen voorstellen te doen om hoofdstuk VII van de Grondwet algeheel te herzien. De zogeheten autonome bestuursbevoegdheden – een categorie waarover onze fractie een niet aflatende discussie met de regering voert, maar vandaag even niet – blijven bij de raad. Het hoofdschap van de raad blijft daarmee dan ook in de Grondwet, al hebben sommige fracties de wenselijkheid daarvan betwist, vooral tijdens de avond of de nacht van Van Thijn.

Ook de tweede etappe van het transport, namelijk van de medebewindbevoegdheden, is anders verlopen dan de regering aanvankelijk had gedacht. Er heeft een koerswijziging plaatsgevonden die mede heeft geleid tot

aanzienlijke vertraging van de afhandeling van het wetsvoorstel. Wij hebben daar steeds op aangedrongen, evenals sommige andere fracties; gepaste vreugde over die koerswijziging. Deze wijziging komt er kort door de bocht geformuleerd op neer dat belangrijke bestuursbevoegdheden in medebewind meer dan oorspronkelijk gepland opgedragen blijven worden aan de raad en aan de staten. Het toetsingskader voor de medebewindvorderende wetgever is door deze in die zin aangepast met twee nieuwe criteria. De commissie-Leemhuis constateert terecht dat daardoor het grondwettelijke hoofdschap niet langer ter discussie staat; wat het CDA betreft dus ook niet in aanstaande discussies rond de aanstellingswijze van de burgemeester. Wij hebben daarover op 21 maart jongstleden gesproken in de tweede instantie van het debat over de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester.

De CDA-fractie heeft indertijd die koerswijziging met hartstocht bepleit. Wij hadden daarvoor twee motieven. Het eerste was van staatsrechtelijke aard. De Raad van State immers – dat mag niet worden vergeten – trok in zijn advies over de Dualiseringswet 2002 de grondwettigheid van die wet in twijfel. Hij gebruikte als dictum het advies die wet dan ook niet in te dienen, net als bij de OZB. De Raad vond dat het hoofdschap van de raad door de beoogde overbrenging van het bestuur naar de colleges in de verdrukking werd gebracht. Onze fractie vond dat oordeel van de Raad prematuur. Je moet ook kijken naar de bestuursbevoegdheden die in de Gemeentewet achterblijven bij de raad, naar de zogenaamde autonome bestuursbevoegdheden en naar de medebewindbevoegdheden waarover het vandaag gaat. Dat betekende wel dat het CDA zich ook om die reden verzette tegen het oorspronkelijke voornemen om het bestuur in medebewind integraal over te dragen.

Behalve deze staatsrechtelijke reden hadden wij nog een ander motief. Wij vonden dat de besluitvorming door de raad en door de staten meerwaarde bezit boven die door het college, als het gaat om zware, de gemeenschap rakende, besluiten. Vanaf het begin, de Dualiseringswet 2002, hebben wij er dan ook op gewezen dat besluitvorming door de raad openbaar is, evenals de commissoriale voorbereiding, dat alle vertegenwoordigende groeperingen in de raad erbij zijn betrokken, dat er een inspraakregime is, dat er een mogelijkheid is tot amendement en dat er recht kan worden gedaan aan een zorgvuldige afweging.

Beide argumenten, het staatsrechtelijke en het politiek-inhoudelijke, leidden voor ons tot de relativering van de dualistische doctrine dat alle bestuur van de raad en van de staten naar de colleges moest. In dit verband vragen wij of de regering in 2005 die algehele overbrenging nog beschouwt als een hoofddoel van het dualiseringsproject.

De heer **Van Raak** (SP): De heer Dölle spreekt zijn tevredenheid erover uit dat enkele criteria zijn toegevoegd, mede op initiatief van de Eerste Kamer. Hij zegt het jammer te vinden, als er te veel medebewindbevoegdheden van de raad naar het college gaan. Hij heeft allerlei redenen genoemd waarom het meer democratisch is. Is het minder erg, als er minder medebewindbevoegdheden overgaan? Is het dan niet beter om helemaal geen medebewindbevoegdheden te laten overgaan? Is dat niet meer in lijn met zijn verhaal?

Dölle

De heer **Dölle** (CDA): Dan gaat u ervan uit dat al die honderden bevoegdheden van dezelfde aard zijn. Wij hebben steeds gezegd dat die bevoegdheden die uitvoeringstechnisch weinig politiseerbaar zijn wat ons betreft rustig over kunnen – dat is het merendeel van de bevoegdheden – maar dat vooral die bevoegdheden die de huiskamers, de cafés, de gemeenschap raken beter bij de raad kunnen blijven.

De heer **Van Raak** (SP): Zijn naar het oordeel van de heer Dölle in het voorstel van de minister de juiste medebewindbevoegdheden bij de raad gebleven?

De heer **Dölle** (CDA): Het is beter dan het vorige. In die zin kunnen wij de conclusie van de commissie-Leemhuis delen: door deze verandering is het hoofdschap van de raad duidelijker.

De heer **Van Raak** (SP): Maar er zijn ook een paar medebewindbevoegdheden die naar de mening van de heer Dölle toch beter bij de raad of bij provinciale staten zouden kunnen blijven, terwijl de minister voorstelt om die over te dragen?

De heer **Dölle** (CDA): Dat sluit ik niet uit.

De heer **Van Raak** (SP): Kan de heer Dölle er een paar noemen? Nu kan het worden geregeld met de minister; hij is er nu.

De heer **Dölle** (CDA): Wij hebben in het voorlopig verslag vragen gesteld over het rampenplan. Dat is een voorbeeld.

Dit brengt ons tot een paar opmerkingen en vragen over het dualiseringsproject, met name in het licht van de tussenbalans die door de commissie-Leemhuis is opgemaakt. Heeft dit enorme project, waarin veel energie is gestoken door alle betrokkenen, doel getroffen? De commissie-Leemhuis stelt vast dat de doelstellingen van de dualisering nog niet zijn bereikt. Het zijn niet alleen overgangsproblemen. Er moet flankerend beleid komen, zo vindt dat genootschap. Als er geen herstart komt, dan ontstaan volgens de commissie in veel gemeenten risico's voor de kwaliteit van het lokale bestuur. Er wordt een dringend appèl op alle betrokkenen gedaan om de hand aan de ploeg te slaan en zich volledig in te zetten. De reactie van de regering is enigszins sussend, maar laat zien dat de alarmtoon is vernomen. Wij zouden het op prijs stellen als de minister een geactualiseerd oordeel geeft van de huidige stand van de dualisering in gemeenten en provincies. Het doel was immers het revitaliseren van de lokale democratie, het terugbrengen van het oude vuur in gemeente- en provinciehuizen en, in het verlengde daarvan, in partijafdelingen.

Wij stonden indertijd nogal kritisch tegenover de dualisering. Wij geven overigens toe dat onze fractie op één punt te somber is geweest over het fenomeen van de wethouder buiten de raad. Het lijkt erop dat door ontvlechting van de functies van wethouder en raadslid het zelfbewustzijn van de gemeenteraden en de provinciale staten is gegroeid en daarmee de assertiviteit ten opzichte van de colleges. Het was vooral om deze reden dat de CDA-fractie indertijd toch met de dualisering heeft ingestemd. Raad en college zitten nu minder op elkaars schoot.

Wij hebben ervoor gewaarschuwd dat de gedeeltelijke transplantatie van het Binnenhofmodel, dat historisch een heel andere achtergrond heeft, namelijk dat van de constitutionele monarchie met een parlementair stelsel, naar de gemeentehuizen gevaren met zich zou meebringen. Lokaal bestuur zit echt geheel anders in elkaar. Deze minister hoeven wij er vermoedelijk niet van te overtuigen, want hij komt uit de wereld van het lokale bestuur. Ik herhaal ook niet wat ik daarover namens onze fractie vanaf februari 2002 naar voren heb gebracht. De raad heeft, al dan niet gestimuleerd door verontruste of belanghebbende ingezetenen of de lokale media, nooit op zijn dualistische beurt zitten wachten als het erom ging het bestuur van het college te controleren. De raad doet het net als vroeger. Daar past geen dualistische doctrine op. De dualisering is doorspekt met allerlei niet-juridische begrippen, die vooral opdoken in de memorie van toelichting en prompt problemen opwierpen. Ik noem in dit verband de kaderstellende functie van de raad. Het is een mysterieus concept, dat binnen het Koninkrijk geheel verschillend wordt uitgelegd.

Het is vooral met deze notie in het hoofd dat de raden, die niet voor niets aan het hoofd van het gemeentelijk bestuur staan en als enige zijn toegerust met de bevoegdheid verordeningen te maken en begrotingen vast te stellen, zich onbekrompen zijn blijven bezighouden met wat colleges doen, niet alleen achteraf, maar ook vooraf in raadscommissies, die als vanouds de wethouders en burgemeesters op hun huid blijven zitten. Dat was te voorzien en dat is ook voorzien. Ook daarom worden de wethouders dikwijls de echte verliezers van de dualisering genoemd. Mochten zij gehoopt hebben bevrijd te worden van hun monistische klusters, sommigen merkten tot hun ontzetting dat zij van de regen in de drup zijn geraakt. Er zijn meer bevoegdheden, die zwaarder gehypothekeerd zijn. De wethouders zijn veel minder verzekerd van dekking door de raad. Dat laatste breekt hen vaak op in externe contacten met het bedrijfsleven, met andere overheden, met buurtverenigingen en clubs, enzovoorts. Dat is althans de klacht van veel wethouders. Wij vragen het oordeel van de regering op dit punt. Is het niet realistisch om de ambities van het dualiseringsproject bij te stellen en te zeggen dat de eigen aard van het lokale bestuur met zich meebrengt dat gemeenten meer zelf hun weg moeten vinden? Waar de ene gemeente een koers kiest die meer lijkt op het oude monisme en de andere meer orthodox dualistisch opereert, zou men de decentrale overheden meer hun gang moeten laten gaan. De wetgever heeft met de ontvlechting van de functies wethouder en raadslid het grootste deel van zijn taak volbracht. Het grote doel van de revitalisering van de lokale en provinciale politiek is dan veel beter te bereiken door vergroting van de autonomie en dus relativering van het gelijkheidsbeginsel, dan met een uitgesponnen nationaal geregisseerde structuurdiscussie.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): In dit dossier kan GroenLinks een heel eind mee met het CDA, zoals ook bij vorige debatten al is gebleken. Ik concludeer dat de heer Dölle eigenlijk ook vindt dat deze wet geen doorgang moet vinden. Laat het aan de gemeenteraden of zij vinden dat zij die bulk aan medebewindbevoegdheden bij zichzelf willen houden of willen mandateren aan het college van B en W. Zij zijn daar zelf toe in staat. De ontvlechting van de functies wethouder en gemeente-

Dölle

raadslid heeft voordelen opgeleverd, maar nu is het genoeg.

De heer **Dölle** (CDA): Als ik zeg: laat honderd bloemen bloeien, dan doel ik op de verschillende gemeentelijke culturen in Schiermonnikoog, Appingedam, Urk, Amsterdam en Zevenaar. Er moet ruimte zijn voor gemeenteraden om zich minder te houden aan datgene wat op papier is bedacht. De vraag of je de uniformiteit van het gemeenterecht moet loslaten en dus de Grondwet moet herzien, is iets anders. In die zin hebben wij ons als fractie niet uitgesproken.

De heer **Van Raak** (SP): Het doet mij deugd dat zowel de woordvoerder van het CDA als die van de PvdA en GroenLinks ervoor pleiten dat gemeenten en provincies meer vrijheid moeten hebben om te bepalen hoe zij de bevoegdheden tussen het parlement en de bestuurders verdelen. Wij sluiten ons daar zeker bij aan. Als wij vandaag deze wetten aannemen, beperken wij echter de mogelijkheden voor gemeenten en provincies om de bevoegdheden zelf te verdelen. Er tekent zich in deze Kamer een grote meerderheid af om provincies en gemeenten die vrijheid te geven, maar als wij de wetten goedkeuren, dan kaderen wij dat meteen weer in.

De heer **Dölle** (CDA): Wij hebben het hier wel over medebewind. Het gaat in de meeste gevallen om de nationale wetgever die taken neerlegt bij de decentrale overheden en dus zelf een voorkeur heeft voor wie wat moet doen. Die voorkeur wordt nu veranderd. Er wordt meer naar het college en minder naar de raad geschoven. Wij hebben daar bezwaar tegen gemaakt. Dat is een van de redenen waarom dit twee jaar is uitgesteld. Er is een verandering ten goede aangebracht. De heer Van Raak doelt misschien op een algemeen thema: moet je in de bestuurscultuur niet minder rigide optreden? Op dat punt zijn wij het eens. De discussie over het doorbreken van formele structuren, in de zin dat er twee, drie of vier typen gemeente komen, is een andere, die ik liever niet vandaag wil voeren.

De heer **Van Raak** (SP): Wij leggen vandaag een deken over de provincies en gemeenten. Mede door toedoen van de fractie van de heer Dölle en van deze Kamer is de deken hooguit wat dunner geworden. Is het niet beter om de deken er gewoon niet op te leggen? Moeten wij de mogelijkheden niet openhouden?

De heer **Dölle** (CDA): De deken lag er. De wetgever woelt en trekt de deken wat meer in een bepaalde richting: meer naar de colleges, minder naar de raad. Op honderden plekken in de wetgeving is de gemeente, raad, college of burgemeester, aangewezen om een taak te doen, om bijstand te verlenen, om kieskaarten uit te sturen, enzovoorts. In die zin is er geen verandering.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Laten wij de discussie vandaag beperken tot de medebewindbevoegdheden en niet uitstrekken tot verschillende types van gemeentebestuur. Wij zijn de wetgever. Er ligt een voorstel voor om honderden medebewindbevoegdheden bij het college van B en W te stallen, bevoegdheden die tot nu toe bij de gemeenteraad lagen. GroenLinks heeft een actieve rol gespeeld in de schriftelijke voorbereiding. Er zijn uiteindelijk acht à tien medebewindbevoegdheden bij de

gemeenteraad gelaten. Het wetsvoorstel is daarop aangepast. In de reeks van honderden medebewindbevoegdheden die worden overgedragen, gaat het dus om acht à tien onderdelen. Is dat voor de heer Dölle voldoende om met het wetsvoorstel akkoord te gaan?

De heer **Dölle** (CDA): Het is een tegemoetkoming aan wat wij gevraagd hebben. Het oordeel van de commissie-Leemhuis dat daardoor het hoofdschap van de raad buiten discussie is komen te staan, is misschien wat te zwaar, maar het is versterkt vergeleken bij het oorspronkelijke wetsvoorstel. Wij waarderen dat, maar het kan natuurlijk altijd beter.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik wil een iets ander accent toevoegen aan dit koor van stemmen. Ik herinner de heer Dölle aan een waardevol uitgangspunt van de commissie-Leemhuis. De commissie meent dat de gemeenten overvallen zijn door de dualiseringswetgeving, maar constateert dat men geprobeerd heeft vormen te vinden waarmee in de praktijk te leven valt. Als wij volgende week besluiten om de zaak van de medebewindbevoegdheden helemaal van bovenaf af te regelen, doorbreken wij de impuls voor gemeenten om zelf na te denken over de beste inrichting van hun bestuur binnen de kaders van de dualisering. Wij kunnen de lagere overheden beter het signaal geven dat zij een zekere vrijheid hebben om zich te bezinnen op de manier waarop zij hun bestuur inrichten.

De heer **Dölle** (CDA): De VNG, de gemeenten, de bestuurders en de ambtelijke apparaten roepen ons op om helderheid te verschaffen door het wetsvoorstel aan te nemen of af te stemmen. Het is bepaald niet zo dat de gemeenten blij zijn als wij het in het ongewisse laten.

De heer **Witteveen** (PvdA): Die oproep betreft niet de situatie die ontstaat als wij het wetsvoorstel vandaag niet aannemen. Dat zegt mij dus niet zoveel.

De heer **Dölle** (CDA): Wij moeten niet de voorstelling leveren dat het zaad van de dualisering geheel op de rotsen van de gemeentehuizen is gevallen. Veel gemeenten willen dualiseren en zijn daarvoor een heel traject ingegaan. Dat is niet alleen gebeurd omdat het kabinet-Kok II indertijd het dualisme heeft afgekondigd en dat heeft laten uitwerken door een staatscommissie. Gemeenten zijn bezig gegaan om handen en voeten te geven aan de gedachten. Daarbij moeten ze niet te veel worden ingesnoerd.

De heer **Witteveen** (PvdA): Het was mooier geweest als het zaad in vruchtbare bodem was gevallen. Nu het zover is, pleit ik ervoor om honderd bloemen te laten bloeien.

De heer **Dölle** (CDA): Het zaad is niet allemaal op de rotsen gevallen, maar ook niet geheel en al in vruchtbare bodem.

Ik stel nog een aantal technische vragen die in de schriftelijke voorbereiding onvoldoende beantwoord zijn. Op andere kwesties is daarin overigens wel tot tevredenheid ingegaan. Mijn eerste vraag heeft betrekking op delegatie. De Gemeentewet regelt dat raad en college met uitzonderingen hun bevoegdheden kunnen delegeren. Wat gebeurt er indien een wet (een mede-

Dölle

bewind vorderende wet) een bepaalde bevoegdheid aan de raad of het college opdraagt? Kan de raad zo'n opdracht verschuiven naar het college of naar een commissie? Kan het college een opdracht delegeren aan commissies?

Er is verder veel te doen over de termen "nodig" en "ingrijpend". De regering weigert de termen in artikel 169 Gemeentewet verder uit te leggen. Het probleem is volgens de commissie-Leemhuis dat qua informatieplicht alles over de heg van de raad wordt gekieperd, waardoor de raad overspoeld raakt. Men dreigt door de bomen het bos niet meer te ontwaren. Deze onwenselijke toestand ontstaat doordat de colleges onzeker zijn en veiligheidshalve de raad bedelven onder informatie. Over het begrip "ingrijpend" stelt de regering terecht dat veel moet worden overgelaten aan de bestuursorganen zelf, die het meeste zicht hebben op de lokale verhoudingen. Dat kan niet het allerlaatste woord zijn. Immers, de regering stelt voor om allerlei bevoegdheden over te dragen aan het college. Daaronder zijn er die niet zonder betrokkenheid van de raad behoren te worden uitgeoefend. Is het echt niet mogelijk om meer te zeggen over de termen "ingrijpend" en "nodig"? Het is te meer van belang nu het gaat om medebewind.

De discussie over de vertrouwenscommissie is wat ons betreft in de schriftelijke voorbereiding bevredigend gevoerd. Wij hebben echter begrepen dat er een bijzonder probleem is opgedoken in de gemeente Oude IJsselstreek. Daar bracht de raad geen aanbeveling uit, maar verzocht om een nieuwe sollicitatieronde. Het gaat ons uiteraard niet om de kwestie zelf, maar om het algemene probleem. Is het naar de opvatting van de regering geoorloofd, gelet op artikel 61 van de Gemeentewet en gelet op de overige regelgeving, betrekking hebbend op het voorbereidingstraject van een burgemeestersbenoeming, dat een raad niet aan de verplichting om een aanbeveling te doen voldoet? In welke gevallen is dat geoorloofd, en wanneer niet?

De regering stelt dat het toetsingskader, waarover al menig keer is geïnterrumpeerd, inhoudt dat verordeningen die algemeen verbindende voorschriften bevatten, in beginsel aan de raad behoren te worden opgedragen, maar andere verordeningen, afhankelijk van de materie waarover het gaat, ook naar de colleges kunnen gaan. Dat was ook al zo vóór de dualisering, maar nu wordt het geëxpliciteerd. Dat moge zo zijn, maar houdt de uitleg van de Grondwetgever in 1983 dat artikel 127 van de Grondwet zowel op autonomie als op medebewind betrekking heeft, niet ook in dat het uitgangspunt altijd behoort te zijn, zowel bij verordeningen die algemeen verbindende voorschriften bevatten alsook bij de andere, dat een medebewindvorderende wet deze bevoegdheid in beginsel bij de raad legt?

Wij hebben in het nader verslag gevraagd of de CDA-fractie het goed samenvat, gelet op het standpunt, ingenomen in de memorie van antwoord, dat straks over personen slechts schriftelijk of elektronisch geheim kan worden gestemd door raadsleden in de zaal aanwezig, en dat iedere andere regeling in een reglement van orde onrechtmatig is. Kan de minister bevestigen dat die zienswijze juist is, en als zij nuancering behoeft, kan hij deze dan geven?

Is de regering het met de CDA-fractie eens dat de burgemeester, indien aanwezig in de vergadering, deze ook dient voor te zitten, gelet op artikel 125, derde lid, van de Grondwet? Het is duidelijk dat de regering van

opvatting is dat onder omstandigheden het technisch voorzitterschap kan worden overgedragen. Maar is de regering van opvatting dat zulks alleen aanvaardbaar is indien het beleid van de burgemeester onderwerp van beraad- en besluitvorming is, of ook in andere situaties, en zo ja welke? Is de minister het eens met de CDA-fractie dat die uitzonderingen dan in ieder geval moeten worden vastgelegd in het reglement van orde, en geldt de opvatting van de regering op deze punten niet onverkort voor het voorzitterschap van het college? Of is de regering van opvatting dat, indien aanwezig, de burgemeester altijd het college moet voorzitten?

Zou de regering kunnen zeggen, hoe het staat met de Winsumproblematiek, te weten het probleem dat veel raadsleden zich in hun functioneren belemmerd voelen door de uitleg van de Algemene wet bestuursrecht, in verhouding tot artikel 15 van de Gemeentewet?

De Kieswet legt de waarschuwingfunctie tegenover raadsleden die in de gevarenzone van artikel X 1 komen bij het college, evenals de schorsingsbevoegdheid in geval van verboden handelingen door raadsleden bij het college ligt. Had het in het kader van de dualisering niet meer voor de hand gelegen, die te leggen bij een club uit de raad, of bij de voorzitter daarvan, de burgemeester? Het geval 's-Heerenberg leert dat die waarschuwingfunctie gepaard gaat met onderzoeken die worden verricht door het college, in de dualistische gedachte de tegenspeler van de raad. Wij stellen nader commentaar van de regering op prijs.

In meerdere gemeenten is aan de orde dat wethouders die langer dan een jaar niet in de gemeente wonen, daar toch wethouder zijn. Minister Remkes heeft gezegd dat een redelijke uitleg van artikel 36a meeneemt dat dat kan, mits de raad het goedvindt. In artikel 36a staat dat de raad ten hoogste één jaar uitzonderingen kan scheppen. Het zou goed zijn, omdat dit in zeker twintig gemeenten speelt, dat de regering duidelijk maakt wat precies de correcte uitleg van artikel 36a is.

Voorzitter: Timmerman-Buck



De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Ik begin met collega Witteveen te complimenteren met het feit dat hij een belangrijk deel van zijn betoog heeft gewijd aan Oppenheim. Mijn goede collega Dölle, die bekleder is van de Oppenheim-leerstoel, zal daarmee zeer verguld zijn. Hoewel hem dat natuurlijk toekomt, voeg ik daaraan toe dat ikzelf, als bekleder van de Thorbecke-leerstoel, iets teleurgesteld was omdat ik meende te begrijpen dat wij in deze discussie, en misschien ook wel in meerdere discussies, iets minder naar Thorbecke moeten luisteren of met hem op de proppen moeten komen dan de heer Witteveen lief is! Zo moeten wij allemaal wel eens wat slikken, ik doe dat graag.

Ook ik maak een enkele opmerking over de stand van de dualisering in het algemeen, waarmee ik mij in goed gezelschap bevind. Het streven naar raden en staten als herkenbare en zichtbare volksvertegenwoordigingen die het beleid op hoofdlijnen sturen en de uitvoering daarvan effectief en efficiënt controleren, blijkt in deze eerste fase van de dualistische tijdperken een niet eenvoudige opgave. In de schriftelijke voorbereiding sprak mijn fractie over verwarrende zoektochten naar en moeizame worstelingen met het voor de dualisering zo

Engels

wezenlijke element van de cultuurverandering. Dat beeld is door het evaluatierapport van de commissie-Leemhuis bevestigd. Zowel over de inhoud en de betekenis van de analyses en voorstellen van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, als over de doelstellingen en uitwerkingen van de wetgever in de Wet inzake de dualisering van het provincie- en gemeentebestuur bestaan naar onze waarneming nogal wat interpretatieverschillen, niet zelden nader aan te duiden als misverstanden. Hiermee is naar mijn oordeel het grootste probleem van de dualisering aangeduid. Er is vanaf het begin in de toepassing van het nieuwe stelsel geen eenduidigheid geweest over de reikwijdte van het wettelijk vormgegeven dualisme. Door een vermenging met doelstellingen voor een versterking van de lokale democratie is niet scherp gebleven dat de kern van de dualisering zowel een institutionele als een functionele ontvluchting omvatte. Onhelder was dat de kernanalyse van de Staatscommissie van het monistische systeem, te weten de inclusieve bestuurscultuur en de gegroeide organieke statusincongruentie, slechts bestreden zou kunnen worden met het elimineren van de praktijk van het meeregeren door de raad. Dat heeft geleid tot verschillende bewuste en onbewuste beelden en verwachtingen. Zo heeft het kunnen gebeuren dat, waar de wetgever een versterking van de raad en een versterking van de relatie met de burgers vooropstelde, in de praktijk niet zelden door externe adviseurs en bevlogen cursusleiders werkvormen zijn bepleit en ontstaan die niet altijd aansloten bij de bedoeling van het dualisme, ja zelfs belemmerend hebben gewerkt op de beoogde effecten daarvan. Deze observatie betreft met name de positie en de rol van de vertegenwoordigende organen. Als voorbeeld noem ik de in dogmatisch opzicht behoorlijk ontspoorde mantra "kaderstelling controle en vertegenwoordiging". Kaderstelling, zojuist terecht al als een mysterieus concept ontwaard, blijkt niet zelden een aanknopingspunt voor dossiergewijs meeregeren of het zelf ter hand nemen van de beleidsvoorbereiding. Controle wordt soms verengd tot het wegsturen van collegeleden. Vertegenwoordigen wordt verward met het overdoen van door het college gepleegd of nog te plegen interactief bestuur.

Complicerend in dit verband was het nog niet geheel verdwenen misverstand dat de raad in politiek opzicht een collectief orgaan zou zijn. Het laatste verklaart de vergeefse energie die door sommige raden en staten is gestopt in het opstellen van achteraf weinig geprofileerde bestuursprogramma's en programmabegrotingen. In het verlengde van dit type pseudo-dualistische vernieuwingen zijn in de verhouding tussen vertegenwoordigend en besturend orgaan de nodige krampachtigheden en kunstmatigheden geslopen, waarvan in het evaluatierapport treffende voorbeelden zijn te vinden. Intussen komen het sturen op hoofdlijnen vooraf, het scherper controleren van beleid achteraf en een grotere externe oriëntatie op de samenleving, maar ook meer algemene ambities zoals transparantie en kwaliteit van bestuur onvoldoende uit de verf.

Betekent dit alles nu dat de dualisering is mislukt? Of moet verder pas op de plaats worden gemaakt, zoals de voorzitter van de staatscommissie lijkt te bepleiten, en zoals ook in dit huis de Partij van de Arbeid en GroenLinks hebben gevraagd? Allerm minst. De uitkomsten van de evaluatie zijn immers geenszins verrassend: niemand mocht verwachten dat reeds na twee jaar een dergelijke

majeure stelselwijziging goed zou functioneren. Ook de commissie-Leemhuis onderkent dat een eindoordeel te vroeg is. Laten wij verder niet vergeten dat er intussen met grote inspanningen, en met veel enthousiasme, al veel is veranderd in de praktijk van het decentrale bestuur. De volkomen vastgeroeste cultuur van het partijpolitieke monisme, in de zin van dogmatische coalitiepolitiek, is in beweging gekomen. Ook de ambitie om tot meer democratische, transparante en vooral ook slagvaardige vormen van bestuur te komen, is tot ontwikkeling gekomen. Wel is het uiteraard zaak dat de weffouten en negatieve bijverschijnselen via een krachtige impuls worden bijgebogen. Een flinke doorstart, waarin een eenduidige hercodificatie van doelstellingen en werkwijzen plaatsvindt, lijkt geboden, gekoppeld aan een meer gerichte en vooral eenduidige scholing en training van met name volksvertegenwoordigingen.

Tot ons genoeg heeft de regering in het kabinetsstandpunt in dezelfde positieve zin gereageerd op het evaluatierapport. Mijn fractie ondersteunt van harte het voornemen van de regering om via een hernieuwde impuls tot een krachtige voortzetting van het dualiseringsproces te komen. Wel zou ik de minister willen vragen, wat op dit moment de exacte stand van zaken is met betrekking tot de voorgenomen doorstart. Blijkens het aan de overzijde algemeen overleg van 8 juni opteert de minister voor een faciliterende en organiserende rol. Wat moeten wij ons daar precies bij voorstellen?

Voor zover in het kabinetsstandpunt wordt gesproken over nadere aanpassingen van de Gemeentewet zou mijn fractie de minister eveneens willen vragen naar de stand van zaken. In mijn waarneming heeft niet iedereen instemmend op dat voornemen gereageerd. Nogmaals, krachtig verder, en natuurlijk niet stoppen, al begrijp ik, sinds de eerste termijn van de heer Witteveen, de aarzelingen bij die fracties die ideologisch de vertegenwoordigende democratie pur sang voorstaan. Ik vermoed dat ook de fracties van GroenLinks en SP daartoe behoren. Ik hoor fluisteren dat het CDA daar ook toe behoort, maar ik denk dat dat een misverstand is, dat ik beter onder de koffie kan uitleggen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik heb even gewacht met het plaatsen van mijn interruptie, om het boeiende betoog van de heer Engels te volgen.

De heer **Engels** (D66): U hebt zeker weer wat uitgeknipt!

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Wat mij steekt, is zijn opmerking dat gemeenteraden zich eraan hebben bezondigd om te willen meeregeren. Is dat juist?

De heer **Engels** (D66): Uw woordkeuze is meer pejoratief dan de mijne, maar verder oké.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Verder heeft u het kader stellen, wat veel raden menen te kunnen doen, bekritiseerd. Maar het feit dat het hoofdschap bij de raad is gebleven – aanvankelijk waren er plannen om het daar weg te halen – het feit dat de raad het begrotingsrecht heeft, het feit dat de raad op een aantal gebieden autonoom is, het feit dat de raad op een aantal gebieden de verordenende bevoegdheid heeft, dat zijn toch allemaal onderdelen van de gereedschapskist van de raad, waarmee hij kan meebesturen?

Engels

De heer **Engels** (D66): Absoluut.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik begrijp dus niet zo goed dat u kritiek heeft op het kaderstellen van een aantal raden, en op de neiging om te willen meeregeren. Volgens mij is dat gewoon iets wat bij een raad thuishoort. Dat is zo in de wet verankerd, en ik vind het ook politiek wenselijk. Als u het met mij eens bent, vind ik dat prachtig.

De heer **Engels** (D66): Dat zou mij er bijna toe brengen om het met u eens te zijn! Ik wil ook graag aardig overkomen. Helaas voor de zuiverheid van het debat moet ik wel zeggen dat dat niet het geval is, waarvoor twee redenen zijn. Om te beginnen vat u mijn betoog wel heel kort samen, door te zeggen dat ik een probleem heb met kaderstelling in het algemeen. Dat heb ik niet betoogd. Mijn betoog kwam erop neer dat er inderdaad in de Gemeentewet aangegeven vormen van kadersstellingen, een verschrikkelijk woord, zijn. U hebt terecht het budgetrecht, de verordenende bevoegdheid en het bestemmingsplan genoemd, waarin de gemeenteraad terecht de hoofdlijnen van het beleid bepaalt. In mijn betoog wilde ik aangeven dat men door het verwarrende gebruik van de term "kaderstelling", onder kaderstelling dingen is gaan vatten die veraf staan van de kaderstellende instrumenten die in de Gemeentewet zijn genoemd en die er in de praktijk op neerkomen dat men is gaan meeregeren. Door de heer Dölle werd de term "kaderstelling" al terecht als mysterieus aangeduid. Ik vind meeregeren een vorm van optreden van de gemeenteraad die volstrekt haaks staat op de bedoeling van het dualisme. De term "meeregeren" gebruik ik altijd in de zin van "meebesturen". De bedoeling van het dualisme was heel simpel dat de besturende rol in extenso zoveel mogelijk zou overgaan naar de colleges. Dat dit niet helemaal in de visie van de heer Platvoet past, begrijp ik heel goed. Hij ziet dat liever niet. Hij wil vanuit zijn visie dat de volksvertegenwoordiging het voertuig is voor politieke partijen om bij meerderheid hun plannen te verwezenlijken. Ik deel die visie niet, maar ik begrijp haar goed. Dat was het oude monistische systeem.

Ik probeerde dus alleen maar vanuit het stelsel zo zuiver mogelijk te beredeneren wat daar wel en wat daar niet in past. Vanuit dat oordeel heb ik aangegeven wat ik een gunstige ontwikkeling vind binnen de dualisering en wat voor mij in de praktijk geen gunstige ontwikkelingen zijn. Daar hoort de nog steeds bestaande neiging om tot in de kleinste details toch zogenaamd kaders te willen stellen, maar eigenlijk dus te willen meeregeren, duidelijk bij.

De heer **Dölle** (CDA): Ik kom hierop nog even terug omdat anders misschien een misvatting ontstaat. Toen ik de heer Engels een indrukwekkende lijst van fracties hoorde opnoemen die voor de vertegenwoordigende democratie zijn, hoorde ik iemand van het CDA fluisteren dat dit een misvatting moest zijn. Helaas moet ik vaststellen dat wij toch echt voor de vertegenwoordigende democratie zijn. Het uitgangspunt van de door deze minister verdedigde democratische vernieuwingsagenda kunnen wij wel steunen.

De heer **Engels** (D66): Mijn bedoeling was dat de heer Dölle dat zelf namens het CDA zou zeggen. Anders moet

ik thuis van alles uitleggen. Daarmee wil overigens niet gezegd zijn dat de fractie van D66 een tegenstander zou zijn van de vertegenwoordigende democratie, maar misschien kijkt zij daar op een iets andere manier tegen aan dan de heer Platvoet en de heer Van Raak straks ongetwijfeld nog zullen laten horen.

Mevrouw de voorzitter. De analyses van de staatscommissie over de crisisverschijnselen in het lokaal bestuur hebben hun actualiteit nog niet verloren. Om die reden heb ik ook gezegd dat wij met dit proces met kracht moeten verdergaan. De voorgenomen nieuwe machtenscheiding, waar zowel door de staatscommissie als door de wetgever steeds over is gesproken, is immers nog niet voltooid. Wil men gemeenteraden en provinciale staten daadwerkelijk versterken, dan zullen deze organen bevrijd moeten raken van de bestuurlijke taken en bevoegdheden. De gerealiseerde institutionele ontvlechting, dat wil zeggen het doorknippen van de formele organieke banden tussen raad en college, kan alleen tot haar recht komen via het tot in zijn laatste consequentie realiseren van de voorgenomen functionele ontvlechting. Dat betreft dus de bevoegdheden. Daar ben ik van overtuigd.

Het perspectief van sterke, dat wil zeggen daadwerkelijk sturende, controlerende en vertegenwoordigende raden en staten, die daarmee wel eindverantwoordelijk blijven voor het gemeentelijke en provinciale bestuur, lijkt slechts binnen bereik als het algemene en dagelijkse bestuur aan de colleges wordt gelaten. De politieke praktijk van meeregerende raden en staten was immers de hoofdoorzaak van de verklontering en het kluitjesvoetbal binnen de decentrale bestuursstelsels. In dat licht acht mijn fractie de terugtrekkende beweging van prof. Elzinga, die het in het rapport van de staatscommissie sterk benadrukte element van de bevoegdheids-overdracht niet langer tot de kernelementen van de dualisering rekent, net als de regering, tamelijk wonderlijk.

De nu aan de orde zijnde voorstellen voor een substantieel transport van medebewindbevoegdheden van bestuurlijke aard naar de colleges steunt de fractie van D66 dan ook voluit. Het is immers vanaf de aanvang van het dualiseringsproces de bedoeling geweest om deze stap te zetten. Ook de commissie-Leemhuis heeft inmiddels vastgesteld dat hiermee een essentiële tweede stap wordt gezet naar een gedualiseerd, decentraal bestuur.

De in de artikelen 158 van de Provinciewet en 160 van de Gemeentewet gerealiseerde eerste stap naar de overdracht van autonome bestuursbevoegdheden was dermate bescheiden dat van een reëel handvat voor daadwerkelijk besturende colleges nauwelijks kon worden gesproken. Toch maken wij bij dit wetsvoorstel enkele kanttekeningen.

Zoals in de schriftelijke voorbereiding reeds is aangegeven, had mijn fractie weinig behoefte aan het thans via een nader toetsingskader ingeslagen pad om een aantal door anderen als wezenlijk betitelde bestuursbevoegdheden bij de raad te laten. Ook de daarbij gehanteerde argumentatie overtuigt mijn fractie niet in alle opzichten. Het antwoord immers op de vraag in hoeverre bepaalde besluiten de lokale gemeenschap in sterkere mate raken, en daarmee een expliciete democratische grondslag in de vorm van een raadsbesluit zouden vragen, is in belangrijke mate afhankelijk

Engels

van subjectiviteiten. Wij aanvaardden echter de thans voorgestelde regeling als een politieke realiteit.

Een tweede kanttekening betreft het hoofdschap van de raad. Mijn fractie is van mening dat het in artikel 125 van de Grondwet neergelegde hoofdschap van de raad en provinciale staten na deze vervolgstap een steeds meer gekunsteld karakter krijgt. De in deze grondwetsbepaling mede begrepen algemene autonome bestuursbevoegdheid zal naar de mening van mijn fractie als derde stap in het overdrachtstraject van bestuursbevoegdheden naar het college gezet moeten worden. Mijn fractie betreurt dat hiervan is afgezien, terwijl bijvoorbeeld wel een grondwetsherziening om het voorzitterschap los te koppelen van het burgemeestersambt wordt doorgezet. Meent de minister niet net als mijn fractie dat een integrale en vooral ook samenhangende herziening van hoofdstuk VII van de Grondwet op het lijstje met vernieuwingsvoorstellen thuishoort?

Het grondwettelijke hoofdschap laat de functionele ontvlechting van bevoegdheden tussen vertegenwoordigende en besturende organen onvoltooid. Voor de in het rapport van de staatscommissie bedoelde eindverantwoordelijkheid van de raden en staten is deze monistische figuur van het hoofdschap volstrekt niet wezenlijk. Zij biedt daarentegen wel een handvat voor degenen die de dualisering als een bedreiging zien van het politiek-bestuurlijke primaat van de raad om een sterke raad vorm te geven langs de weg van een nog zo groot mogelijk aantal executieve bevoegdheden. Intussen blijft de contraproductieve valkuil van een langs partijpolitiek-monistische lijnen meeregerende volksvertegenwoordiging levensgroot aanwezig.

Ik maak nog een derde kanttekening. Met deze toch wel degelijk substantiële uitbreiding van executieve bevoegdheden van het college rijst opnieuw de vraag naar de positie van de colleges. Mijn fractie vat het begrip "positie" in dit verband op als het evenwicht tussen bevoegdheid en legitimatie.

Deze beoogde toename van bestuursbevoegdheden doet de vraag rijzen in hoeverre een vorm van directe legitimatie binnen de colleges niet tot meer evenwichtige verhoudingen leidt. In een zo zuiver mogelijk gedualiseerd stelsel behoort naast een direct gekozen volksvertegenwoordiging, met eindverantwoordelijke bevoegdheden in sturende en in controlerende zin, een executief orgaan met een evenzeer zelfstandige, dus niet aan diezelfde volksvertegenwoordiging gekoppelde legitimatie. Kortom, de idee van een direct gekozen burgemeester als sluitstuk van de dualisering staat voor mijn fractie nog recht overeind.

Ter afsluiting kom ik nog op een laatste kwestie, die bedoeld is als een voorzet voor de nog te verwachten bijdrage van de VVD. In de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel op stuk nr. 29310 over enkele aanpassingen van de Gemeente- en Provinciewet is door de VVD-fractie aandacht gevraagd voor het nieuw voorgestelde artikel 89a Gemeentewet inzake de benoeming van het dagelijks bestuur van een deelgemeente door de deelraad. Kan de regering aangeven in hoeverre een direct gekozen stadsdeelvoorzitter mogelijk is ingeval artikel 89a buiten deze wettelijke aanpassing zou blijven? Hoe beoordeelt de minister in dit verband de ontwikkelingen in stadsdeel Amsterdam-Centrum, waar gedachten leven over een bij gemeenteverordering te regelen gekozen stadsdeelvoorzitter?

□

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Mijn fractie is blij dat de minister deze wet vandaag aan deze Kamer voorlegt en niet heeft besloten om de besluitvorming over te laten aan bijvoorbeeld een burgerraad. Wie de voorgestelde aanpassingen van voorliggende wetten overziet, begrijpt de voordelen van de vertegenwoordigende democratie. Wij zijn daar dus ook een warm voorstander van. De wetten die vandaag voorliggen zijn taaië kost en zullen bij weinig mensen enthousiasme opwekken, maar kunnen voor veel burgers wel grote gevolgen hebben.

De minister wil dat wij vandaag een tweede stap zetten in de dualisering van het gemeentelijke en provinciale bestuur. De eerste stap in maart 2002, voor de gemeenten, en in maart 2003, voor de provincies, kon rekenen op veel kritiek van mijn partij. De eerste ervaringen lijken ons helaas gelijk te geven. De dualisering moest de lokale en provinciale democratie verlevendigen, het bestuur efficiënter maken en de positie van de volksvertegenwoordigers versterken. Op alledrie de gebieden is géén vooruitgang geboekt. Soms zelfs het tegendeel.

De dualisering is een koekoeksei gebleken, een ei dat door de nationale politiek in het nest van de gemeenten en provincies is gelegd. Veel lokale en provinciale politici kijken met enige verwondering naar dit reuzenei en zijn bang voor het kuiken dat dáár uit zal komen. Het is met deze bestuurlijke vernieuwing gegaan zoals met vele andere: de dualisering moest de vermeende kloof tussen burgers en bestuur overbruggen. Maar aan diezelfde burgers is niets gevraagd. Waren zij ontevreden met het lokale en provinciale bestuur? Wat waren volgens hen dan de problemen? En hoe zou de dualisering die problemen kunnen oplossen? Ook lokale en provinciale bestuurders hebben weinig met de dualisering, zo bleek afgelopen december nog eens uit een eerste evaluatie.

Vandaag moet deze Kamer een tweede stap zetten in de dualiseringsoperatie. Ik kan de minister alvast toevertrouwen dat wij niet staan te juichen. De derde stap zou, als ik het goed begrepen heb, een grondwetswijziging moeten worden.

Voordat ik nader inga op de drie voorliggende wetten wil ik graag enkele opmerkingen maken over de evaluatie van de dualisering van het gemeentebestuur, in welk licht wij de onderhavige wetswijzigingen toch mede moeten beoordelen.

De evaluatie van de commissie onder leiding van Leemhuis-Stout heeft als titel een uitspraak van Thorbecke meegekregen: "Aangelegd om in vrijheid samen te werken". Dat vond mijn fractie opmerkelijk. De heer Engels zou die titel ook opmerkelijk gevonden moeten hebben. Het waren immers de Gemeentewet en Provinciewet van Thorbecke die de basis hebben gelegd voor het oude systeem, dat met deze dualisering juist opzij wordt gezet. Zo worden de woorden van de oude meester tegen hemzelf ingezet. Maar Thorbecke staat hierin niet alleen. Ook de woorden van de klagende gemeentebestuurders lijken in de evaluatie tegen henzelf te worden gebruikt.

De commissie concludeert dat de doelstellingen van de dualisering in de gemeenten niet zijn bereikt: de positie van de gemeenteraad is niet versterkt, de volksvertegenwoordigende functie van de raadsleden is niet hersteld en de herkenbaarheid van het lokale bestuur is niet vergroot. De veronderstelling dat de

Van Raak

structuurwijzigingen een hefboom zouden zijn voor de noodzakelijke cultuurveranderingen is te optimistisch gebleken, zo stelt de commissie naar mijn mening heel terecht.

Binnen gemeenten voelt niemand zich eindverantwoordelijk voor het dualiseringsproces. Zij hadden er ook niet om gevraagd. Over het algemeen is er, zo stelt de commissie in goed Nederlands, in de gemeenten een duidelijk gebrek aan "sense of urgency". Een betere omschrijving van de dualisering als ongewenst koekoeksei kan ik niet vinden. Verbaasd was mijn fractie dan ook over de aanbeveling van de stuurgroep dat de gemeenten een doorstart moeten maken met de dualisering. Een commissie-Van Raak zou deze aanbeveling niet hebben gedaan.

Op het rapport van de commissie-Leemhuis is meer kritiek mogelijk. Een belangrijk onderdeel van de evaluatie is een onderzoek van het bureau Berenschot. Dit onderzoeksbureau heeft voornamelijk gekeken naar de mate waarin de dualisering de vitaliteit, herkenbaarheid en interactiviteit van het gemeentebestuur heeft bevorderd. De conclusies zijn negatief. Leemhuis cum suis stellen echter: "Flankerend beleid is nodig om de wet alsnog tot een succes te maken." Op basis van het onderzoek van Berenschot kun je met evenveel reden concluderen dat, omdat de beoogde effecten niet zijn bereikt, de wetgeving ondeugdelijk is gebleken, en dat wij dus met de wetgeving niet moeten doorgaan, maar moeten stoppen. Dit stelde ook bestuurskundige Roel in 't Veld in de Staatscourant van 2 februari. Ik ben in goed gezelschap.

Is de minister het met mijn fractie eens dat op basis van het onderzoek van Berenschot beide conclusies even goed mogelijk zijn en dat de opmerking van de commissie dat flankerend beleid de dualisering alsnog tot een succes kan maken, op zijn minst voorbarig en in ieder geval politiek, en niet logisch, is?

Dat brengt mij bij die andere commissie die onlosmakelijk met de voorliggende wetten is verbonden, namelijk die onder leiding van Elzinga. De Staatscommissie dualisme en lokale democratie erkende in 2000 dat met de dualisering de positie van de gemeenteraad minder sterk zou worden. De commissie noemde een aantal middelen die de controlerende functie van de raad kunnen versterken, zoals een grotere beleidsvrijheid, lokale rekenkamers en een actieve informatieplicht van het college. De commissie-Leemhuis stelt in een van haar conclusies dat die informatievoorziening in de praktijk niet goed verloopt. Raad en college moeten volgens de commissie in onderling overleg de informatievoorziening verbeteren.

Is de minister het met ons eens dat, nu als gevolg van de dualisering in veel gemeenten de verhouding tussen de raad en het college verstoord is geraakt, het niet volstaat om te zeggen dat raad en college tóch beter moeten samenwerken? De praktijk leerde immers dat dit juist niet kon. Ziet de minister hier niet ook een verantwoordelijkheid voor hemzelf weggelegd?

In een column in Binnenlands Bestuur van 7 januari maakt Elzinga een interessante opmerking over de bevoegdheidsverdeling. Hij stelt dat de dualisering de mogelijkheid tot financiële controle door de raad niet heeft versterkt. Integendeel: "Een leger financiële en organisatieadviseurs heeft de zaak nu zo in elkaar gestoken dat de financiële speelruimte voor het college aanmerkelijk groter is geworden en de gemeenteraden

feitelijk een belangrijk deel van hun begrotingsrecht hebben ingeleverd". Hoe wil de minister bevorderen dat de programma- en productbegroting voor gemeenteraadsleden inzichtelijker wordt?

De heer **Engels** (D66): Er is hier sprake van een misverstand. De heer Van Raak haalt een column aan van de heer Elzinga. Ik placht die in het algemeen ook te lezen. De heer Van Raak knoopt een opmerking in het kader van de wetsvoorstellen over dualisering van bevoegdheden van medebewind aan een heel ander thema, namelijk de nieuwe ontwikkelingen bij de financiële functie van de gemeente met productbegroting en dergelijke. De heer Van Raak laat Elzinga nu beweren dat de praktijk van de financiële functie bij de gemeente en de positie van de raad daarin maatgevend is voor een meer algemeen oordeel over de sterkte van de raad. Die relatie mag zo niet gelegd worden. De opmerking van de heer Elzinga over een niet goed functionerende raad in het kader van de financiële functie heeft immers alleen in dat verband geldigheidswaarde. Die mag niet betrokken worden op andersoortige problemen in de verhouding tussen raad en college als gevolg van dualisering.

De heer **Van Raak** (SP): Hebben die problemen dan niets met dualisering te maken?

De heer **Engels** (D66): Mijn opvatting is dat alle ontwikkelingen die in het voetspoor van de dualisering zijn ingezet, zoals vernieuwing van de financiële functie, strikt formeel en logischerwijs met het dualiseringsproces niets van doen hebben. Die zijn dan ook afkomstig van het ministerie van Financiën. Overigens heeft men daarmee de suggestie gewekt alsof dualisering alleen goed komt met de door het ministerie van Financiën voorgestane veranderingen in de financiële functie. Dat zie ik een slagje anders. De heer Van Raak mag dit argument echter niet gebruiken bij zijn aanval op de overdracht van medebewindsbevoegdheden.

De heer **Van Raak** (SP): Ik ben het met de heer Engels eens. Ik heb het argument gebruikt in verband met de evaluatie van het gemeentebestuur in het kader van de dualisering. Er zijn heel veel veranderingen op de gemeente afgekomen. Ik ben het met de heer Engels eens dat die niet altijd even gemakkelijk te ontvlechten zijn. Zij versterken elkaar soms en hebben soms niets met elkaar te maken. Dat is ook een probleem van de evaluatie.

Mijn fractie heeft enkele concrete vragen over de voorliggende wetten. De minister stelt voor om een groot aantal bevoegdheden van de gemeenteraad en provinciale staten over te hevelen naar college en gedeputeerde staten. In het kader van de dualisering verliest de gemeenteraad een groot aantal medebewindsbevoegdheden, maar moet de controlerende raad wel het hoogste democratische orgaan blijven. Belangrijk is in dit verband de zogenoemde vertrouwensregel dat wethouders slechts kunnen functioneren als zij het vertrouwen hebben van de raad. Waarom geldt die vertrouwensregels niet voor de burgemeester?

Zoals de minister weet, is mijn fractie erg voor de door de gemeenteraad gekozen burgemeester. Volgens ons zou deze vorm van gekozen burgemeester bij uitstek passen binnen de dualisering van het gemeentebestuur. Eerder stelde mijn fractie dat een consequent dualisme

Van Raak

vereist dat na het aftreden van een college ook nieuwe gemeenteraadsverkiezingen zouden moeten worden gehouden. Wij begrijpen dat deze minister de gemeenteraadsverkiezingen over meerdere dagen wil spreiden. Opent dit voornemen de mogelijkheid om na de val van een college nieuwe raadsverkiezingen uit te schrijven?

Dan heeft mijn fractie een vraag over de deelraden, die in deze voorstellen gelijk worden behandeld als gemeenteraden. Volgens mijn fractie zijn de verschillen tussen beide organen groot. In Rotterdam en Amsterdam zijn interessante discussies gaande over de toekomst van de deelraden. De voorganger van deze minister vroegen wij in dit verband naar zijn opvattingen over het functioneren van de huidige deelraden. Hij zei toen die niet te hebben. Een nieuwe minister biedt echter nieuwe kansen. Heeft de minister een visie op het functioneren van de deelraden? Waarom is hij ervan overtuigd dat dualisering de deelraadspolitiek zal verbeteren?

Drie jaar na de dualisering worstelen de gemeenten nog steeds met dit koekoeksei. Als wij onze oren te luisteren leggen, horen wij weinig positieve geluiden. Raadsleden hekelen de informatieachterstand, wethouders hun uitgeholde ambt. De burgers merken niets ten goede. De raadsdebatten zijn over het algemeen niet spannender geworden. In tegenstelling tot de verwachtingen zijn de vergaderingen wel langer geworden en is ook de werkdruk gegroeid. Vooral in kleine gemeenten voelen veel raadsleden zich in toenemende mate buiten spel staan.

Een evaluatie van het provinciale dualisme is er nog niet. Ik had gisteren echter al mijn kiezers, de leden van de provinciale staten van de SP, op bezoek. Ik heb kort geëvalueerd wat zij ervan vinden. Het verhaal van de heer Witteveen laat overigens precies dezelfde kritiek horen als de SP-leden van de provinciale staten. Misschien heeft de heer Witteveen zijn verhaal eerst naar deze SP-leden gestuurd. Hij schudt van niet. Dan moet er toch wel iets in zitten. Twee verschillende partijen blijken immers op dit punt een eenduidige visie te hebben. Hij sprak van een "lof van het verschil". Dit lijkt echter meer een "lof op de linkse eenheid".

Wat zeiden mijn kiezers zoal? Zij hebben veel meer papier, maar veel minder bruikbare informatie. Zij moeten veel meer vergaderen, maar hebben veel minder invloed. Zij debatteren heel veel, maar hebben het weinig over de inhoud. Een veelgehoorde klacht is dat de omgang erg monistisch blijft, niet in de laatste plaats door de brede coalities in gedeputeerde staten. Er vielen termen als "samenwerkingsdualisme" en "monalisme". Door het dualisme moeten ook de statenleden ineens op reis. Ook zij moeten allemaal naar de Verenigde Staten, China, Rusland en India. Mijn achterban heeft daar geen tijd voor. Die willen dat helemaal niet. Zij zien er ook het voordeel niet van. Er was veel verwondering dat de gemeentelijke dualisering klakkeloos op de provincies is toegepast. Men voelt het alsof er een extra deken over de provincies is gelegd zonder rekening te houden met de verschillen. Zoals het goede SP'ers betaamt, vroegen zij ook wat de invoering van de dualisering allemaal kost. Ik stel die vraag nu aan de minister. Overigens verzekerde men mij dat deze geluiden ook in alle andere fracties te horen zijn.

De minister zal met de commissie-Leemhuis zeggen dat deze wetten de dualisering kunnen redden en dat al deze bezwaren juist met deze voorstellen worden

opgelost. Hij citeert in de nadere memorie van antwoord aan de Kamer een van de aanbevelingen van de stuurgroep: "Hoe eerder het betreffende wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt aangenomen, hoe beter het is." Nog afgezien van de vraag of deze conclusie zich laat afleiden uit het onderzoek, kan mijn fractie ook politiek deze aanbeveling helaas niet overnemen. Wij zullen dan ook niet instemmen met deze wetswijzigingen, die een volgende stap zetten in het dualiseringsproces.

Een afgekoeld koekoeksei alsnog uitbroeden, is vragen om een misgebroed.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Deze wetten beogen een groot aantal medebewindsbevoegdheden, die thans nog bij de gemeenteraad en provinciale staten liggen, over te hevelen naar de colleges van B en W en GS. Deze overheveling zou een logische voortzetting zijn van de op 7 maart 2002 in gang gezette dualisering van het gemeentebestuur en de een jaar later ingezette dualisering van het provinciebestuur.

Het is voor de fractie van GroenLinks echter zeer de vraag of deze logica wel aanwezig is. Vanaf de allereerste discussie in deze Kamer over dualisering was de fractie van GroenLinks uiterst kritisch over de overdracht van bevoegdheden. De kern van onze kritiek was en is hoe de positie van de gemeenteraad kan worden verstevigd door die bevoegdheden af te nemen. Is dat niet een ongerijmdheid van de eerste orde? Steeds als wij deze discussie met de regering voeren, met vier achtereenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken, bleef een bevredigend antwoord uit. In de laatste correspondentie tussen Kamer en regering in de nadere memorie van antwoord kiest de regering wat halfslachtig de vluchtweg. Ik citeer: "Overigens merk ik op dat de leden van de GroenLinks-fractie dualisering ten onrechte gelijkstellen met versterking van de positie van de raad. De dualisering heeft als doel het functioneren van alle organen van het gemeentelijk bestuur te verbeteren." Dat vinden wij rijkelijk vaag en ook wat algemeen en onjuist geformuleerd.

Iedereen is het erover eens dat de positie van het college van B en W ten opzichte van de gemeenteraad te dominant was en is. Al op de eerste bladzijde van het rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie wordt het doel geformuleerd als vitalisering van het lokaal-democratisch proces, waar de dualisering van de verhoudingen tussen de verschillende gemeentelijke organen voor nodig zou zijn. De enige drager van dat democratische proces is de direct gekozen volksvertegenwoordiging, die in de Wet dualisering gemeentebestuur van 2002 een aantal instrumenten meekreeg om haar positie te verstevigen, met een griffie, een rekenkamer, een parlementair onderzoek en een aantal rechten die overigens al in veel gemeenten bestonden. Deze verbeteringen waren op zich vrij eenvoudig door te voeren, al vergde het in menig gemeente de nodige moeite om het college ervan te overtuigen dat deze positieversterking van de gemeenteraad nodig was.

De dualisering van de verhoudingen is veel taaiere kost. Het door de wet geschapen feit dat een wethouder niet langer raadslid kan zijn valt te verteren. Het gehele dualiseringscircuit dat daarna door gemeenteland trok, veroorzaakte echter meer tranen dan vreugde. Onafzienbaar is het aantal knipsels uit de vakpers over

Platvoet

wethouderscrises, slechte rapportcijfers van desperate raadsleden en burgers die constateren dat er alleen maar meer vergaderd wordt. "De glans is eraf", "Dualisme ontaardt in navelstaren" en "Waar gaat het eigenlijk over?". Er zijn natuurlijk gemeenteraden die er het beste van proberen te maken en die met experimenten aan de slag gaan om bewoners bij het beleid te betrekken. De heer Witteveen noemde al het functioneren van de markt in Almere. Dit had ook prima onder de monistische verhoudingen gekund.

Ook het evaluatierapport van de commissie-Leemhuis schetst een vrij droevig beeld van de stand van zaken. In haar conclusies stelt ze terecht dat dualisering valt of staat met de kwaliteit van de verhouding tussen raad en college en dat die machtsbalans nog steeds niet in orde is. De gemeenteraad heeft niet de sterkste positie en de herkenbaarheid van het lokale bestuur is voor de bevolking niet versterkt. De commissie verbindt daar echter de aanbeveling aan dat er met volle kracht voortgegaan moet worden. Dat vindt GroenLinks een beetje dommig.

De heer Engels heeft korte tijd deel uitgemaakt van deze commissie. Toch kan ik niet van hem zeggen dat hij dommig is. Het eindrapport is echter opgesteld toen hij al lang en breed vertrokken was. Ik wil de commissie ook een beetje in bescherming nemen. De opdracht was niet om het dualisme ter discussie te stellen. Het uitgangspunt was dat de wet moet worden uitgevoerd en een succes moet worden. Dat was de opdracht van de commissie. In de Sovjet-Unie was er vroeger een commando-economie. Een besluit moest koste wat het kost uitgevoerd worden. Dit is een soort commando-evaluatie. De wet moet een succes worden. Punt uit. Dat is een zeer discutabele opdracht. De commissie heeft zich er echter aan gehouden en is dan ook met deze wat opmerkelijke aanbevelingen gekomen. Wij vinden het dan ook een vlucht naar voren en een heroverweging waard. Daar hebben wij de volgende argumenten voor. De gemeenteraad staat als lokaal bestuur het dichtst bij de bevolking. Mensen willen hun vertegenwoordigers kunnen aanspreken op concrete zaken, die in de dualistische vakliteratuur denigrerend als details worden afgedaan. De leerstelligheid waarmee het dualisme wordt beargumenteerd, namelijk dat de raad eens moet ophouden met het praten over details en moet besturen op hoofdlijnen, combineert domheid en dédain. Een hoofdlijn bestaat uit vele details, een detail kan een hoofdlijn worden en bij gevoelige, spraakmakende kwesties loop het allemaal door elkaar heen. Monisme en dualisme zijn theoretische modellen die alleen als mengvormen bestaan en die in de politieke praktijk weinig verschillen. De landelijke politiek is formeel dual, maar functioneert onder druk van de politieke coalitie-verhoudingen in hoge mate monistisch. Op lokaal niveau was er onder de monistische verhoudingen natuurlijk ook sprake van gescheiden rollen: het college bereidde de besluitvorming voor, de raad besliste en het college voerde vervolgens uit.

De heer Engels (D66): Een van de problemen die de staatscommissie terecht naar voren heeft gebracht, is dat zich in de praktijk veelal niet de situatie voordeed die u beschrijft: de raad zet de lijnen uit, het college bereidt voor en voert uit. Het systeem van het dualisme was op zichzelf niet zo'n dom antwoord op dat door velen als knellend ervaren probleem.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat ben ik met u eens. Wij hebben drie jaar geleden ook "ja" gezegd tegen die wet, want wij zagen wel argumenten voor de ontvlechting van raad en wethouder. Bovendien brachten sommige voorstellen een positieverbetering van de raad mee. Onze opvatting is alleen altijd geweest dat er geen machtsbalans is tussen college en raad. Het college is te dominant en dat zou onder andere verholpen kunnen worden door de positie van de gemeenteraad te versterken. Daarvoor zijn instrumenten nodig die de gemeenteraden aangereikt hebben gekregen.

Voorzitter. De overdracht van honderden bevoegdheden van gemeenteraad naar college leidt ertoe dat de gemeenteraad beroofd wordt van zeggenschap over heel veel zaken die er in de lokale politiek toe doen. De balans slaat dan verder door in het voordeel van het college. De rol van de volksvertegenwoordiger komt daardoor verder onder druk te staan.

De heer **Engels** (D66): De positie van de gemeenteraad in het gemeentebestuur moet recht doen aan de eindverantwoordelijkheid. Bent u echt van mening dat de gemeenteraad moet kunnen blijven beschikken over bestuursbevoegdheden? In het monistische tijdperk is juist gebleken dat dit een valkuil was en dat de raad die positie in de praktijk eigenlijk niet tot uitdrukking kon brengen. Moet het vasthouden aan bestuursbevoegdheden de redding zijn? Of moet het misschien in wat anders gezocht worden? Over de doelstelling verschillen wij volgens mij niet van mening.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Elke verstandige gemeenteraad had al bevoegdheden gedelegeerd aan het college van B en W, vooral de kruimelbevoegdheden. Ik vind ook dat je dit intact kunt laten. Je moet het aan de gemeenteraad zelf overlaten om te beslissen welke bevoegdheden kunnen worden overgedragen. Dat moet je niet van bovenaf bij wet regelen. Ik heb ook een andere opvatting dan u over het onderscheid tussen detail en hoofdlijn. Ook u hamert op de noodzaak om de gemeenteraad niet op te zadelen met de details, maar zo simpel ligt het niet.

De heer **Engels** (D66): Ik praat steeds over bestuurlijke bevoegdheden en andersoortige bevoegdheden. Ik heb ook over hoofdlijnen gesproken, maar ik heb heel bewust niet over details gesproken, want die kan ik niet definiëren. Ik heb het altijd over de aard van een bevoegdheid en niet over kruimelwerk of details. Dat hebt u mij dus nooit horen zeggen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Waarvan akte.

Voorzitter. Onder invloed van de behandeling in Tweede en Eerste Kamer heeft de regering op een aantal punten bewogen, maar op een aantal punten heeft zij de kaderstellende bevoegdheid bij de gemeenteraad gelaten. Enkele voorbeelden zijn de besluitvorming over de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs, de vaststelling van het gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid, de instelling van een gemeentelijke bank van lening, onteigening, de vaststelling van het gemeentelijk milieuprogramma of het gemeentelijk gezondheidsbeleid. In eerste instantie dacht de regering dat het allemaal naar het college van B en W kon gaan, maar gelukkig heeft zij dit standpunt verlaten en blijft het een bevoegdheid van de gemeenteraad. In een aantal

Platvoet

gevallen is dat ook niet gebeurt, bijvoorbeeld bij het beleid voor de brandweer, de verdeling van de rijksbijdrage in het beroepsonderwijs of de verstrekking van welzijnssubsidies. Dat zijn echter onderwerpen die aanleiding kunnen geven tot heftige discussies in de commissies en de gemeenteraad zelf.

De heer Dölle zei zo-even naar aanleiding van een interruptie van mij dat het altijd beter kan. Dat vond ik een hoopvolle mededeling. Ik proef daar toch ook uit dat het CDA vindt dat er nog wel wat meer bevoegdheden bij de gemeenteraden hadden kunnen blijven.

De heer **Dölle** (CDA): Dat was mede ingegeven door het feit dat die twee criteria, die in de toekomst ook gaan gelden voor nieuwe wetgeving, nu door de regering zijn opgenomen. Dat is ook winst.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat ben ik met u eens. Dat is de winst van het debat dat wij al een tijdje hebben gevoerd en van de schriftelijke behandeling.

Voorzitter. Een ander verschil van mening betreft de advisering van de gemeente aan het Rijk of de provincie. De minister vindt dat dit uitvoering is en dus bij B en W thuishoort, terwijl advisering over belangrijke onderwerpen beleid veronderstelt en dus bij de raad thuishoort. Ook de heer Witteveen heeft daar een indringende passage aan besteed. Voorbeelden zijn het milieu rond vliegvelden en het sluiten van ziekenhuizen in gemeenten. Je kunt toch niet volhouden dat het advies over het sluiten van een ziekenhuis in de gemeente bij het college van B en W gestald moet worden. Niemand ziet dit als uitvoering. Iedereen in de gemeente zal vinden dat dit besluit in de gemeenteraad moet worden genomen.

De regering rechtvaardigt de overheveling van de bevoegdheden met het argument dat het slechts uitvoerende bevoegdheden zijn. Dit veronderstelt dat het onderscheid tussen hoofdlijn en detail of kader en uitvoering gemakkelijk is te maken, maar dat is niet altijd het geval. Het veronderstelt dat kaderstelling ook interessante, politieke en door de bevolking gewilde discussies oplevert in de gemeenteraad. Terecht signaleert de grondlegger van de dualisering, Elzinga, in Binnenlands Bestuur van juli 2004 dat de thans gezigde praktijk van kaderstellend gedrag op zeer gespannen voet staat met een doelstelling van de dualiseringsoperatie, namelijk het entameren van het politieke debat in de raad. Elzinga lijkt zich trouwens langzamerhand te bekeren van profeet tot criticaster van de dualisering, vooral op het punt dat vandaag aan de orde is. In een stroom kritische commentaren slaat hij de spijker vaak en raak op de kop. De regering reageert wat zurig in de memorie van antwoord door de wens uit te spreken dat Elzinga zich wat positiever opstelt. Ik heb toch liever dat zijn kritiek serieus wordt genomen.

Een ander bezwaar tegen de overheveling van de vele bestuursbevoegdheden is dat hiermee besluitvorming wordt overgeheveld van de openbaarheid van een commissie- of gemeenteraadsvergadering naar de beslotenheid van een collegevergadering. Waar bewoners nu nog kennis kunnen nemen van een voorgenomen besluit, inspraak kunnen uitoefenen in commissievergaderingen en raadsleden optimaal hun rol als volksvertegenwoordiger kunnen uitoefenen, heerst in de toekomst de grauwe sluier van de beslotenheid. Op deze principiële en materiële achteruitgang van legitimatie, transparantie en beïnvloedbaarheid van de

besluitvorming heeft deze wet geen antwoord. De fractie van GroenLinks heeft in de schriftelijke voorbereiding herhaaldelijk gepleit voor openbaarheid van de vergaderingen van B en W, als flankerend beleid voor dit dualiseringsproces.

De argumentatie waarmee het kabinet dit afwijst, vinden wij zonder meer teleurstellend en onder de maat. Ik geef een voorbeeld: openbaarheid van collegevergaderingen betekent dat de besluitvorming zich naar buiten de collegevergadering verplaatst. Dat is wel wat simpel. Ik ben nog niet zo heel oud, maar ik heb nog de tijd meegemaakt dat de commissies in de gemeente Bussum in beslotenheid vergaderden. Dat was in het begin van de jaren zeventig. Toen er in gemeenten langzaam maar zeker een beweging op gang kwam om commissievergaderingen openbaar te maken, werden precies dezelfde argumenten gebruikt als nu, namelijk dat de feitelijke besluitvorming elders zou plaatsvinden. Dat heeft alleen niemand kunnen constateren. Die argumenten zijn gebaseerd op angst voor openbaarheid en die snijden geen hout.

De heer **Engels** (D66): In het rapport van de staatscommissie en in andere publicaties over de problemen in het monistische tijdperk valt te lezen dat veel besluitvorming was voorgekookt in allerlei politieke vooroverleggen, vooral binnen de coalitie. In aanwezigheid van alle brave burgers op de tribune speelde zich alleen een spel af, waarvan de afloop voorspelbaar was. Waar ziet u dan de grote winst? Was die openbaarheid in het monistische tijdperk wel zo optimaal?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Er werd een beeld geschetst van de teloorgang van de gemeentelijke democratie. Dat was ook een van de uitgangspunten voor het rapport, maar dat vind ik veel te pessimistisch. Ik heb natuurlijk maar een beperkte ervaring als gemeenteraadslid, toevallig wel in de grote stad Amsterdam en in een dorp, maar ik heb mij daar niet in herkend. Ik heb het vaak genoeg meegemaakt dat het college als gevolg van een discussie in een commissie of in de raad werd gedwongen een ander besluit te nemen dan het aanvankelijk voornemens was. Natuurlijk vond er ook op lokaal niveau coalitiedwang en achterkamertjespolitiek plaats. Daar heb ik zelf ook wel eens aan meegedaan. Dat voorkom je nooit, maar dat is geen argument om een heel reële vorm van openbaarheid weg te laten. Deze wet zal er waarschijnlijk komen, met als gevolg dat honderden bevoegdheden worden overgedragen aan B en W. Tot nu toe werden die bevoegdheden ten principale in de openbaarheid uitgeoefend. De besluitvorming vond in het openbaar plaats. Ik vind het een achteruitgang als dit in het vervolg allemaal in de beslotenheid van de vergaderingen van het college van B en W gebeurt. Deze minister is lid van D66. Deze partij is ooit opgericht om de openbaarheid in dit land meer schwing te geven. Is hij niet met ons van mening dat voortschrijdende openbaarheid in het politieke en bestuurlijke proces een groot goed is? Vindt hij niet ook dat collegevergaderingen daarvan niet uitgesloten kunnen worden? Juist door de overdracht van bevoegdheden zal de feitelijke besluitvorming zich in de beslotenheid afspelen. Dit kabinet verdedigde de Europese grondwet met onder andere het argument dat er meer openheid kwam. Zo zou de Raad van Ministers voortaan deels in de openbaarheid vergaderen. Waarom

Platvoet

zou in de Nederlandse gemeentehuizen niet kunnen wat in Brussel wel kan? Is deze minister bereid alsnog met een voorstel te komen om de collegevergaderingen openbaar te maken en deze verplichting in de wet op te nemen?

Een ander argument waarom die openbaarheid niet nodig zou zijn, is dat de gemeenteraad achteraf controle kan uitoefenen op de collegebesluiten. Dat vinden wij geen goed argument. Het besluit van het college is dan immers al in beslotenheid genomen. Als het stuit op problemen in de gemeenteraad, biedt de vertrouwensregel bij een standvastige houding van het college evenmin veel soelaas. De discussie wordt dan verlegd van de wenselijkheid van dat ene besluit naar de vraag of de wethouder, c.q. het college, nog vertrouwen geniet. De materiële invulling van de controlemogelijkheid van de raad wordt zo uitgehold. Dat speelt geen enkele rol als de gemeenteraad dat zelf eenvoudigweg besluit. Deelt de minister deze analyse?

Het overhevelen van honderden bevoegdheden van raad naar college zal de positie van het college versterken, terwijl het college sinds de dualisering van 2002 niet meer uit direct gekozen leden hoeft te bestaan. Wat is dat eigenlijk voor democratisering, waarbij een groep van niet-gekozenen zoveel macht krijgt toegedeeld? Het is een onwenselijke ontwikkeling in de richting van een personendemocratie, waarin politieke macht persoonlijk eigendom wordt en niet in handen is van de gekozen volksvertegenwoordiging, die per definitie pluriform is samengesteld.

Dat is uiteindelijk het verschil van mening waar het om gaat, als ik met de heer Engels discussieer. De heer Engels had een heel zuiver pleidooi voor het doortrekken van het dualisme naar de direct gekozen burgemeester. Ik zal het debat niet herhalen wat wij in maart hebben gevoerd. Mijn harde kritiekpunt is dat de vertegenwoordigende democratie daarmee wordt uitgehold, omdat er macht wordt neergelegd in de handen van een persoon. Politieke macht wordt privé-eigendom. Dat vind ik een heel slechte ontwikkeling.

De heer **Engels** (D66): Ik wil even terug naar de democratische legitimatie van het college. Dat is een belangwekkend punt, maar ik raakte even in de war over hoe u dat precies ziet. U zei dat er in het monistische tijdperk kennelijk sprake was van een directe legitimatie van collegeleden.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Omdat wethouders gekozen gemeenteraadsleden waren. Je kon alleen wethouder worden als je in de gemeenteraad zat.

De heer **Engels** (D66): Dan zijn zij indirect gekozen in het college, namelijk door de gemeenteraad, zuiver geredeneerd.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Een wethouder was meer gelegitimeerd door een kiezersuitspraak dan nu. Ik geloof dat de heer Dölle het voorbeeld gaf van een wethouder in Delfzijl die uit Maastricht komt. Dat gebeurt ook in twintig andere gemeenten.

De heer **Engels** (D66): Maar het is heel goed mogelijk dat wethouders indirect worden gekozen, terwijl zij ook als lid van de gemeenteraad zijn gekozen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ja, dat kan.

De heer **Engels** (D66): Ik bedoel daarmee dat die democratische legitimatie van het college in het monistische tijdperk niet volmaakt was, want het was een indirecte verkiezing. Ik geef onmiddellijk toe dat dit in het dualistische tijdperk door de mogelijkheid van wethouders van buiten de raad wel iets genuanceerder kan liggen. Ik zie dat juist als een ondersteuning van mijn betoog over een andersoortige legitimatie, maar dat zult u mij niet kwalijk nemen. Om u gerust te stellen, die discussie gaan wij nu niet voeren.

De heer **Witteveen** (PvdA): Het is bijzonder aardig dat wij hier kennelijk met twee ministers van D66 spreken in plaats van met een, gezien al die toelichtingen op het regeringsbeleid.

Ik vraag de heer Platvoet om een verduidelijking van zijn standpunt. Als ik het goed begrijp, is hij van mening dat het rechtstreeks verkiezen van de bestuurders niet in de plaats mag komen van meer openbaarheid bij de manier waarop bestuursorganen hun werk uitoefenen. Hij ziet dat niet als een compensatie, in die zin dat er minder openbaarheid kan zijn, als de burgemeester wordt gekozen, omdat er dan een directe kiezerslegitimatie is.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Nee.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik denk dat wij het erover eens zijn dat deze openbaarheid buitengewoon belangrijk is en dat het zeer betreurenswaardig is dat deze in het wetsvoorstel verdwijnt.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Bedankt voor de steun.

Nu wij het toch over collegeleden hebben, de regering wil in navolging van de commissie-Leemhuis nota bene de burgemeester een aanjager laten zijn bij de verdere dualisering. Dat is vrij onbegrijpelijk, omdat dualisering kan worden opgevat als een vitalisering van het democratische proces en dan ook moet worden aangestuurd door de belangrijkste speler in dat proces. Dat is volgens ons de gemeenteraad. Ik hoop niet dat de minister van plan is om dit onzalige voorstel wettelijk vast te leggen.

Ook andere commentaren van de regering op voorstellen van de commissie-Leemhuis maken mij weinig enthousiast. Zo vindt de regering met de commissie-Leemhuis dat de griffie niet te groot moet worden. Wat is groot? In verreweg de meeste gevallen is de griffie in de Nederlandse gemeentehuizen anderhalve man en een paardenkop. En trouwens, waarom zou de griffie niet groot mogen zijn? Dat bepaalt de gemeenteraad toch zelf? Dat versterkt de positie van de gemeenteraad tegenover het college, dat meestal beschikt over meer ambtenaren dan anderhalve man en een paardenkop. Ik begrijp niet waar de regering zich in dit geval mee bemoeit.

Een deel van de wetsvoorstellen gaat over de provinciale dualisering. Daar kan ik kort over zijn. Hier doet zich dezelfde tendens voor, zij het op bescheidenere schaal. Wij beschikken nog niet over de evaluatie van de provinciale dualisering. Voor GroenLinks was de evaluatie van de gemeentelijke dualisering noodzakelijk om een oordeel te kunnen vormen over wat nu voorligt. Dat geldt ook voor de provinciale dualisering. Nu die

Platvoet

evaluatie er nog niet is, kunnen wij moeilijk besluiten over de wetsvoorstellen over de provincie. Bovendien staat de positie van de provincie ook nog ter discussie, maar dit terzijde.

Dualisering is niet de Haarlemmerolie voor het veronderstelde slechte functioneren van de gemeentelijke democratie. Creatieve, deskundige, actieve en assertieve raadsleden en fracties zijn dat wel. Structuurveranderingen kunnen hen daarbij behulpzaam zijn, maar alleen als zij zijn gericht op democratisering. Voor GroenLinks zijn er twee kanten aan de medaille van democratisering; enerzijds een versterking van de positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college en anderzijds de zoektocht naar manieren om de bevolking meer directe zeggenschap te geven. Dualisering moet daarvan niet afleiden, maar deze democratisering juist stimuleren. Ik ben benieuwd naar de antwoorden van de minister.

De heer **Van Raak** (SP): Ik geloof dat de heer Platvoet er uit is wat de gemeenten betreft, maar het nog niet weet bij de provincies. Hij kan net zo goed als ik even zijn kiezers of de statenleden van GroenLinks uitnodigen, dan zal hij ongeveer hetzelfde verhaal horen als ik heb gehoord. Dat heeft de heer Witteveen ongetwijfeld ook gehoord. Wij hoeven toch niet per se een onderzoek af te wachten, dat ook nog aan alle kanten rammelt?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik heb mijn kiezers in januari op bezoek gehad in de Eerste Kamer. Dat gaf een gemêleerd beeld van de opvattingen die er leven over de dualisering. Ik wil het altijd zakelijk benaderen. Ik heb er de laatste jaren steeds op gehamerd dat wij eerst de evaluatie moeten hebben en dan pas kunnen besluiten. Dat heeft ook geleid tot vertraging van het wetgevings-traject. Dat is aan mij te verwijten, maar dat vind ik geen enkel verwijt. Ik vind dat dit eigenlijk ook geldt voor de evaluatie van het dualisme in de provincie. Nu deze er niet ligt, is dat wel een argument om tegen te stemmen.

De heer **Luijten** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De onderhavige aanpassingen van de wetsvoorstellen zijn uitvoerig voorbereid. Er zijn heel veel concrete vragen gesteld. Het proces heeft ook lang geduurd. Door de inbreng van de Tweede Kamer, maar ook van de Eerste Kamer, zijn er aanpassingen gedaan die wij in algemene zin steunen en die een verbetering van de voorstellen hebben opgeleverd.

Op een enkel punt hebben wij wel behoefte aan meer duidelijkheid, maar een herhaling van de principiële discussie over dualisering staat vandaag niet op de agenda, dus daar zullen wij niet aan meedoen. Wij hebben destijds voor dualisering gestemd en dat zouden wij nog steeds doen. SP'ers blijven klagen. Dat deden zij onder het monisme en dat doen zij onder het dualisme. Ik zou pas gaan twijfelen als zij dat niet meer zouden doen. Dat is een consistente lijn, waardoor ik mij niet van de wijs laat brengen.

De heer **Van Raak** (SP): De SP was zeer kritisch onder het monisme, zoals het een goede partij betaamt. Onder het dualisme zijn de mogelijkheden om het gemeentebestuur te verbeteren kleiner geworden. In die zin vinden wij het een grote achteruitgang.

De heer **Luijten** (VVD): Dan weet ik niet met wie u gesproken hebt. Er wordt vaak gezegd: in de krant staat een clash tussen de raad en het college; de raad stuurt het college naar huis; er zijn nog nooit zoveel wethouders naar huis gestuurd. Dan moet u toch aan uw trekken gekomen zijn op lokaal niveau, zou ik zeggen. De discussie is wel levendiger geworden. Het debat is terug in het gemeentebestuur.

Ik ben het met u eens dat het niet gesmeerd loopt. Dat zal ook nog wel een tijdje duren. Ik ben van mening dat het daarvoor ook niet gesmeerd liep. Daarom heb ik destijds voor dualisering gestemd. Om binnen vier jaar weer een totaal andere koers in te slaan, het bestel helemaal om te gooien en bij Adam en Eva te beginnen, daar voel ik helemaal niets voor.

Interessant is ook wat er gebeurt na de komende raadsverkiezingen. Wat ik niet in het rapport van de commissie-Leemhuis aantrof, is dat wij heel veel raadsleden in een nieuw bestel hebben gehad. Ik denk dat je straks heel veel nieuwe raadsleden in dat nieuwe bestel krijgt. Dan wordt het langzaam ingeregeld en ingesmeerd. Er is zelfs al een nieuwe vereniging van raadsleden, Raadsleden nu, met bijna duizend leden. Ik vind het een heel goede ontwikkeling dat raadsleden zich gaan verenigen.

Ik ben niet van de nationalerampenaanzeggings die hier roepen dat het allemaal kommer en kwel is wat er in de gemeenten gebeurt. Nee hoor, die gemeenten zijn mans en sterk genoeg om overeind te blijven. Het is terecht dat die raden af en toe op hun strepen staan en die arrogante colleges van B en W op hun nummer zetten. Dat hoort erbij. Ik vind het ook heel goed dat die colleges van B en W klagen over raadsleden. Dat hoort ook bij het democratisch proces. Dat hoorden wij in het verleden niet. De grote kritiek was juist dat het een pot nat was en dat niemand uiteindelijk verantwoordelijk was. Nu weten wij wie er verantwoordelijk is.

Dan kom ik meteen op de discussie die wij vandaag hebben. Met deze overheveling van medebewindstaken ontstaat er weer duidelijkheid over wie er verantwoordelijk is. Ik vind het heel goed, wat er nu gebeurt. De gemeenten werken al bijna vier jaar dual, dus ik vind dat het tijd wordt om de medebewindstaken snel over te hevelen naar de gemeenten en de provincies. Dat ben ik met de commissie-Leemhuis eens, maar ik heb nog vragen over een aantal punten.

De heer **Van Raak** (SP): De heer Luijten zegt twee heel interessante dingen, waarover ik een korte vraag wil stellen. Hij zegt dat wij nu al zolang bezig zijn met deze grote structuurverandering dat het eigenlijk niet meer mogelijk is om deze te stoppen. Dat vind ik een heel vreemde opmerking voor een volksvertegenwoordiger. Is hij het niet met mij eens dat de regering voortdurend grote structuurveranderingen kan doorvoeren, als je deze redenering doortrekt, waarbij het voor de volksvertegenwoordiging onmogelijk wordt om ze terug te draaien wanneer zij niet werken?

Verder zegt de heer Luijten dat nu eindelijk duidelijk is wie verantwoordelijk is in de gemeenten en de provincies. Volgens mij was een conclusie van de evaluatie van de commissie-Leemhuis dat juist onduidelijk is wie verantwoordelijk is in de gemeenten. Dat lijkt mij niet met elkaar in overeenstemming.

De heer **Luijten** (VVD): De commissie-Leemhuis heeft

Luijten

voor een deel gelijk op het laatste punt. Daarom zijn wij vandaag bezig met een discussie over waar wij de verantwoordelijkheid leggen bij de medebewindstaken. Dat is een invulling van dat kritiekpunt. Over die structuurverandering zeg ik niet dat er helemaal niets mag veranderen en dat dingen die niet goed gaan of die beter kunnen, niet met flankerend beleid mogen worden verbeterd. Maar ik heb geen behoefte om binnen vier jaar al een totaal ander stelsel te bepleiten. Moeten wij dan weer terug naar het monisme? Dat wil ik graag van de heer Van Raak horen, maar ik begrijp van de voorzitter dat hij deze vraag maar in tweede termijn moet beantwoorden.

In de schriftelijke voorbereiding heeft het CDA de regering gevraagd om het standpunt over de begrippen "nodig" en "ingrijpend" te heroverwegen. De heer Dölle heeft dat net ook gevraagd. De regering komt nu tot een ander standpunt. De VVD vindt de overwegingen van de regering niet echt overtuigend, net als het CDA blijkbaar.

De regering stelt dat veel gemeenten de informatieplicht zo vertalen dat zij voor alle zekerheid alles maar over de schutting gooien bij de gemeenteraad. Zij stelt in aansluiting bij de commissie-Leemhuis dat de informatieverstrekking een zaak is van college en raad. Dat laatste kunnen wij in algemene zin onderschrijven, want dat is in principe waar, maar wij hebben het hier wel over het overdragen van tachtig medebewindsbevoegdheden of directieven aan de lagere overheid, als je het zwart-wit zegt. Dan mag je toch wel aanduiden of het een ingrijpend besluit betreft of niet. Je kunt daar volgens mij geen misverstand over hebben. In die zin vraag ik de minister net als de heer Dölle om daar nader op in te gaan.

Mijn fractie kan de redenering van de Raad van State over de noodzaak van overgangsrecht beter volgen dan die van de regering. De heer Dölle heeft hierover terecht vragen gesteld in de schriftelijke voorbereiding. Het wetsvoorstel laat de thans bestaande wettelijke stelsels volledig intact en strekt er uitsluitend toe om de interne bevoegdheidsverdeling binnen het provinciaal of gemeentelijk bestuur te wijzigen. Eigenlijk zegt de regering daarmee dat de voorziening in artikel 32, eerste lid, is opgenomen onder het motto: baat het niet, dan schaadt het niet, want de uitkomst is toch hetzelfde. Dat is geen sterke motivering van de wetgever en meer in het bijzonder van deze minister. Wellicht wil hij in de herkansing nog een poging wagen?

Met interesse heb ik geluisterd naar de heer Witteveen. Hij neemt nu net als destijds in het debat over de dualisering van de gemeente en de provincie een interessant standpunt in. Dit keer merkt hij op dat het geen eenheidsworst mag worden en dat democratisering van onderop moet komen. Ik ben het daar van harte mee eens. Misschien kan hij in tweede termijn nog wel zeggen wat dit betekent voor het standpunt van zijn fractie over de dualisering op gemeentelijk niveau. Moeten wij hiermee volgens hem maar stoppen met alle onduidelijkheid van dien of moeten wij terug naar de tijd van het monisme?

Het klinkt natuurlijk aardig als iemand zegt dat iedere gemeente zelf maar moet uitzoeken wat zij wil overdragen. Als je dat zo op papier ziet staan, is daar veel voor te zeggen, maar in de praktijk is het niet gemakkelijk uitvoerbaar. Het is namelijk niet bevorderlijk dat discussies in gemeenten zich beperken tot machtsvragen en de vraag wie mag bepalen wat belangrijk is.

Natuurlijk is wat voor de één een detail of, zoals de heer Platvoet zei, een kruimel is, voor de ander juist heel erg belangrijk. Wij praten nu over medebewind en ik vind dat zeker geen kruimel. Het is belangrijk dat het burgers duidelijk is waar bepaalde bevoegdheden liggen en waar zij eventueel hun recht kunnen halen. Dat moet je niet aan de gemeente zelf overlaten onder het mom: laat iedere vier jaar maar even zien hoe u dat gaat regelen. Het is goed dat wij daarover duidelijkheid verschaffen.

In de schriftelijke voorbereiding is mijn fractie ingegaan op de mogelijkheid om voorzitters van stadsdelen direct te kiezen. Wij zijn een groot voorstander van de gekozen burgemeester en vooruitlopend daarop hoopten wij dat met de gekozen stadsdeelvoorzitter nuttige ervaring kon worden opgedaan. Ik laat nu echter het verstand en niet het hart spreken. Dat betekent dat ik de argumenten van de regering niet plezierig, maar wel overtuigend acht. Dat neemt overigens niet weg dat ik benieuwd ben naar de reactie van de minister op het initiatief om bij gemeenteverordening stadsdeelvoorzitters rechtstreeks te laten kiezen. Deze kwestie speelt op dit moment in Amsterdam en ik zou graag horen wat de reactie van de minister hierop is.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Wellicht ten overvloede zeg ik tegen de minister dat ik mijn bijdrage niet alleen namens de SGP-fractie, maar ook namens de ChristenUnie-fractie uitspreek.

Op 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden, op 12 maart 2003 de Wet dualisering provinciebestuur. De aanpassingswet in relatie tot de Gemeentewet heeft alreeds zijn belang gekregen bij de wet van 6 februari 2003, die op 19 februari met terugwerkende kracht tot 7 maart 2002 in werking is getreden. Het voorstel tot aanpassing in relatie tot de Provinciewet ligt thans voor. Ik doel op het wetsvoorstel met het stuk nr. 29310. Vervolgens liggen de voorstellen inzake de verdeling van gemeentelijke en provinciale medebewindsbevoegdheden in ruim tachtig wetten voor, de beide andere wetsvoorstellen. Als deze voorstellen, die de inwerkingtreding van artikel 247, derde lid, van de Gemeentewet, respectievelijk artikel 143 van de Provinciewet veronderstellen, worden aanvaard, zijn daarmee twee etappes van het dualiseringsproces in wetgevende zin afgerond.

Bij de schriftelijke voorbereiding van de openbare behandeling van deze voorstellen, waarbij onze fracties zelf geen vragen hebben gesteld, is een aantal belangrijke kwesties ter sprake gebracht die in de praktijk en in de literatuur, sinds de introductie van de dualisering op lokaal niveau, zijn gerezen. Wij zijn erkentelijk dat over enkele fundamentele vragen duidelijkheid is verschaft. Wij zullen niet ingaan op de afzonderlijk voorgestelde bevoegdheidsverschuivingen.

Ondanks onze tegenstem destijds bij de Wet dualisering gemeentebestuur kunnen wij ons thans redelijk goed vinden in het ontworpen toetsingskader aan de hand waarvan een beoordeling is gemaakt van de vraag of de bevoegdheid van een medebewindswet bij het college of de raad, respectievelijk gedeputeerde dan wel provinciale staten dient te berusten. Wij waarderen het dat, zoals toegezegd in het debat over het wetsvoorstel inzake de dualisering van het provinciebestuur (28384), de regering rekening heeft gehouden met de sterke

Holdijk

aarzelingen die in de Eerste Kamer bleken te leven ten aanzien van de overheveling van bestuursbevoegdheden. Zodoende is, op grond van criteria, een aantal medebewindsbevoegdheden met een kaderstellend karakter alsnog bij de raad c.q. de staten gebleven.

In het op 15 november 2004 uitgebrachte rapport van de commissie-Leemhuis, dat vanmiddag bij herhaling ter sprake is gekomen, is een aanbeveling opgenomen die gerust als een aansporing in de richting van de Eerste Kamer kan worden opgevat. Ik citeer: "Dualiseer het medebewind. De wetgeving over de dualisering van het medebewind laat al meer dan twee jaar op zich wachten. Er is snelle duidelijkheid nodig, zodat doorwerking mogelijk wordt naar het lokale niveau. Hoe eerder het betreffende wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt aangenomen, hoe beter het is." Het geduld van de commissie-Leemhuis zal, naar het zich laat aanzien, niet erg lang meer op de proef worden gesteld. Het is echter wel de vraag of het wetgevingsproces met de behandeling van de drie voorliggende wetsvoorstellen is voltooid.

Aan het begin van mijn bijdrage sprak ik over twee etappes in het wetgevingsproces. Daarom begrijp ik niet zo goed waarom de regering in de memorie van antwoord – ik verwijs naar pagina 4 – zo nadrukkelijk afstand neemt van het idee dat "de indruk zou kunnen ontstaan dat de onderhavige wetsvoorstellen een soort tweede fase van de dualisering vormen". De Raad van State memoreerde in zijn advies van 20 december 2002 bij het wetsvoorstel op stuk nr. 28995 nog dat "een derde stap zou moeten volgen, namelijk de wijziging van de Grondwet, waarbij overheveling van autonome bestuurs-taken van de gemeenteraad naar het college van burgemeesters en wethouders mogelijk zou moeten worden gemaakt". Wij horen daar thans weinig of niets meer over. Dat kan een gunstig of minder gunstig teken zijn. Wat zijn de voornemens op dit punt? Zijn die er soms misschien in het geheel niet meer, zoals de heer Dölle veronderstelde?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Vind u dat het hoofdschap van de raad uit de Grondwet moet worden gehaald?

De heer **Holdijk** (SGP): Ik waardeer het zeer dat de heer Platvoet zo alert reageert, maar misschien kan hij naar de eerstvolgende zin van mijn bijdrage luisteren.

Het moge duidelijk zijn dat onze fracties niet zitten te wachten op een wijziging van de Grondwet, waarbij het in artikel 125 geregelde hoofdschap van de raad c.q. de provinciale staten ter discussie zou worden gesteld.

Het is verleidelijk om bij een gelegenheid als deze stil te staan bij de voortgang van het dualiseringsproces. Velen voor mij hebben dat overigens reeds gedaan. Ik zou van die gelegenheid echter slechts gebruik willen maken om een enkel aspect aan de orde te stellen.

De heer **Van Raak** (SP): De woordvoerders van de PvdA, Groenlinks en het CDA hebben net als ik gezegd dat wij onze ambities wellicht moeten bijstellen en dat gemeenten en provincies de ruimte moeten krijgen om hun eigen weg te gaan. Sluiten uw fracties zich hierbij aan?

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Als u het goed vindt, beëindig ik mijn bijdrage met een antwoord op deze vraag van de heer Van Raak.

Ondanks de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie en andere inspanningen bestaan er nog altijd de nodige aanlooppunten. Ook de regering erkent dat en is van mening dat er een doorstart moet worden gemaakt. In het kabinetsstandpunt over het rapport-Leemhuis (30008) wordt alweer nieuwe wetgeving aangekondigd. Op pagina 13 van de nadere memorie van antwoord wordt verder naar aanleiding van het kabinetsvoornemen een voor ons wat cryptisch klinkende opmerking gemaakt en wel dat de minister met de VNG in overleg zal treden over de urgentie van deze nieuwe wetgeving. Dat is zo cryptisch geformuleerd dat ik de minister met vrijmoedigheid vraag om een toelichting op deze passage.

De heer Van Raak zal het niet verwacht hebben, maar ik beëindig mijn bijdrage als volgt. De SP-fractie heeft in het voorlopig verslag het aspect cultuurverandering aan de orde gesteld. Ook het rapport-Leemhuis en het kabinetsstandpunt schenken aandacht aan dit aspect. Of maatregelen zoals voorgesteld, van welke aard dan ook, veel zullen bijdragen aan die gewenste cultuurverandering, zal moeten blijken. Het is onze verwachting dat er wellicht nog een generatie van bestuurders en vooral van vertegenwoordigers overheen zal gaan voordat het duale besturen een innerlijke habitus is geworden. Ik dacht dat het de heer Luijten was die eveneens van deze veronderstelling uitging. Die cultuurverandering zal – daarbij sluit ik aan bij de heer Witteveen, de heer Dölle en anderen – van onderop moeten komen, wat de nodige differentiatie zou kunnen opleveren. Differentiatie is overigens een thema dat ik de jaren door, ook in discussies over gemeentelijke herindeling, heb bepleit. Ik heb niet altijd kunnen constateren dat deze woordvoerders mij daarin volgen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Invoering van de Zorgverzekeringwet en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringwet) (30124).**

De beraadslaging wordt hervat.

Staatssecretaris **Wijn**: Voorzitter. Ik heb via de heer Hoogervorst en via de meeluisterende ambtenaren de voor mij bestemde vragen gekregen. Ik hoop dat ik zo volledig mogelijk kan antwoorden, en zal mij daarbij beperken tot de vragen over de uitvoering van de zorgtoeslag. Ik ga niet in op systeemvragen of andere vragen over de Zorgverzekeringwet, want dat is het terrein van de minister van VWS.

Diverse sprekers hebben gevraagd hoe het gaat met de zorgtoeslag, hoe de communicatie verloopt en of alles wel duidelijk is. Wij hebben inmiddels 900.000 formulieren teruggekregen. Wij verwachten er rond de zes miljoen. Wij zitten nu dus bijna tegen de één miljoen aan; dat is iets meer dan wij hadden verwacht op basis van de ervaringen met de kinderopvangtoeslag. De mensen vullen de formulieren redelijk goed in. Sommi-