

Vergaderjaar 2012–2013

**33 084**

## **Voorstel van wet van het lid Heijnen tot wijziging van de Gemeentewet in verband met het terugbrengen van het aantal gemeenteraadsleden tot op het niveau van voor de dualisering van het gemeentebestuur**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 26 november 2012

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemer op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

#### **Inhoudsopgave**

	<b>blz.</b>
1. Algemeen	1
2. Omvang reductie	2
3. Relatie tot bestuurlijke organisatie en decentralisatie	3
4. Werkdruk raadsleden	5
5. Afspiegeling en representativiteit	6
6. Tijdstip van inwerkingtreding	6
7. Nota van wijziging	7
8. Financiële gevolgen	7

#### **1. Algemeen**

De leden van de VVD-fractie hebben met zeer veel belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Heijnen tot wijziging van de Gemeentewet in verband met het terugbrengen van het aantal gemeenteraadsleden tot op het niveau van voor de dualisering van het gemeentebestuur.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat in het kader van vermindering van bestuurlijke drukte en het terugdringen van de kosten van het lokale bestuur het op zijn plaats is om het aantal raadsleden ten minste terug te brengen tot op het niveau van voor de dualisering van het gemeentebestuur. Zij hebben slechts enkele vragen over dit wetsvoorstel.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en dat roept bij hen een aantal vragen op.

De leden van de SP-fractie hebben met bijzondere interesse kennisgenomen van dit initiatiefwetsvoorstel. Zij begrijpen de wens van de indiener om een omissie in de uitvoering van de dualisering van het lokale bestuur recht te zetten, door het aantal raadsleden terug te brengen naar de situatie van voor de dualisering van het gemeentebestuur. Er leven echter nog enkele vragen bij deze leden.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel tot vermindering van het aantal gemeenteraadsleden. Het voorstel leidt bij hen tot een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben drie aandachtspunten waarop zij het voorstel graag nader gemotiveerd zien. Deze drie punten zijn (i) taakverzwaring door decentralisaties, (ii) contact met de burger in grotere gemeenten en (iii) de wens een pluriforme volksvertegenwoordiging te behouden. In het navolgende zullen zij deze punten toelichten. Deze leden missen daarnaast een bredere visie van de indiener op het functioneren van de lokale democratie. Zij vragen de indiener deze visie uit een te zetten en het voorstel in het licht hiervan te verantwoorden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van het onderhavig wetsvoorstel. Deze leden constateren dat het wetsvoorstel tot doel heeft het aantal gemeenteraadsleden te verminderen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Het valt hen op dat de indiener van het voorliggende wetsvoorstel de vermindering van het aantal raadsleden vooral beschouwt als een rekenkundige aangelegenheid. Hoewel verwezen wordt naar andere stukken, besteedt de indiener eigenlijk geen aandacht aan bijvoorbeeld de relatie tussen de werkdruk van raadsleden en het totaal aantal raadsleden in een gemeente. Ook wijdt de indiener geen beschouwingen aan de representativiteit van de raad. Vanuit die vraagpunten bezien willen de leden van de SGP-fractie enkele vragen stellen aan de indiener.

De titel van het wetsvoorstel is in de ogen van de leden van de SGP-fractie wat misleidend. Zij hebben de indruk dat de indiener onvoldoende onderscheid maakt tussen het totaal aantal lokale bestuurders en het aantal raadsleden. Klopt hun indruk dat dit wetsvoorstel niet zozeer een dualiseringscorrectie betreft met betrekking tot het aantal raadsleden, maar vooral een inhoudelijke keuze die ook op zelfstandige gronden gemotiveerd dient te worden? Vraagt juist de dualisering niet om een zelfstandige visie op wethouders en raadsleden? Wat zijn voor de indiener de inhoudelijke redenen om minder raadsleden te willen?

## **2. Omvang reductie**

De leden van de VVD-fractie waren en zijn voorstander van het verminderen van het aantal gemeenteraadsleden tot op het niveau van voor de dualisering. Zij roepen daarbij in herinnering het amendement-Van Beek (TK 30 902, nr. 10), dat beoogde de dualiseringscorrectie terug te amenderen in het wetsvoorstel, dat toen voorlag. Helaas behaalde dat amendement geen meerderheid. De dualisering van het gemeentebestuur gaf immers geen reden om de gemeenteraden te vergroten. Dat dat toch gebeurde was een onbedoeld neveneffect.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom het terugbrengen van het aantal gemeenteraadsleden niet reeds veel eerder heeft plaatsgevonden. De aan het woord zijnde leden wijzen er in dit verband op dat het aantal leden van provinciale staten na de dualisering van het provinciebestuur wel vrijwel meteen werd teruggebracht. Vanwaar het verschil met de omvang van het gemeentebestuur?

Er zijn eerder voorstellen gedaan (tijdens het kabinet-Balkenende IV) om het aantal lokale bestuurders met een derde terug te brengen. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de indiener overwogen heeft het aantal raadsleden verder terug te brengen dan nu wordt voorgesteld? Zo ja, waarom heeft hij gemeend het bij de door hem voorgestelde reductie te moeten laten? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PVV-fractie gaan niet mee met de argumentatie dat het overhouden van hetzelfde aantal gemeenteraadsleden na de dualisering een onbedoeld c.q. ongewenst effect is. Een wethouder die voorheen gemeenteraadslid was kende de materie en had zodoende een beperkte hoeveelheid tijd nodig om zich op raadsvergaderingen voor te bereiden. Nu gemeenteraden uit raadsleden bestaan die allen gèèn wethouder zijn, zullen zij allen een serieuze hoeveelheid tijd aan hun werkzaamheden als raadslid moeten besteden. Het in stand houden van hetzelfde aantal raadsleden als voor de dualisering het geval was ligt dan ook in de rede. Wanneer het aantal gemeenteraadsleden verminderd zou moeten worden, dan zou – wat de leden van de PVV-fractie betreft – eerst op basis van gedegen onderzoek duidelijk moeten worden hoeveel gemeenteraadsleden er überhaupt per omvangscategorie zouden moeten zijn. De Gemeentewet kwam in 1992 tot stand en er hebben zich sindsdien nogal wat veranderingen voortgedaan. Het is niet onaannemelijk dat de belasting van gemeenteraadsleden anders is dan deze in 1992 was.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de indiener van mening is, dat het onwenselijk is, dat gemeenten van gelijke grootte een verschillend aantal raadsleden zouden hebben, afhankelijk van het aantal wethouders. Waarom acht indiener dat onwenselijk, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor het feit dat het wetsvoorstel voor een aantal gemeenten ook een verlaging van het maximum aantal wethouders in de gemeente betekent. Wat is naar de mening van de indiener de inhoudelijke motivering om ook te komen tot een lager maximum aan wethouders per gemeente? Heeft hij de indruk dat gemeenten op dit moment te gemakkelijk overgaan tot het maximum aan wethouders dat is toegestaan? Kan hij inzicht geven in het aantal gemeenten dat als gevolg van dit wetsvoorstel feitelijk minder wethouders zal kunnen aanstellen?

### **3. Relatie tot bestuurlijke organisatie en decentralisatie**

Met de voorgenomen samenvoegingen van provincies en gemeenten in het binnenlands bestuur vinden de leden van de PVV-fractie het onverstandig om tegelijkertijd de omvang van de gemeenteraden terug te gaan brengen. Het aantal gemeenteraadsleden zal sowieso afnemen wanneer gemeenten worden samengevoegd.

Er verandert een hoop met de maatregelen van VVD en PvdA waarmee Nederland in een crisis wordt gestort. Dan is het zaak ook de lokale overheden goed in de gaten te houden. Daarvoor is naar de mening van de leden van de PVV-fractie een sterke gemeenteraad onontbeerlijk.

De leden van de SP-fractie vragen waarom dit het juiste moment voor reductie is, nu gemeenten worden geconfronteerd met grote decentralisaties. De gemeenteraden moeten voldoende zijn toegerust om deze voor hun rekening te kunnen nemen. Dat taken van gemeenten in het verleden op afstand zijn gezet door deze uit te besteden buiten de lokale overheid, is wat deze leden betreft geen geldig argument. De raad dient immers wel toe te zien op een goede uitvoering van het beleid.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de onderbouwing van het voorliggende wetsvoorstel, anders dan een bezuiniging op het lokaal bestuur. De indiener motiveert zijn voorstel met name tegen de achtergrond van een bezuinigingsvoorstel van het vorige kabinet. «Hij acht dit een verantwoorde reductie, anders dan de voorgenomen reductie van het *(toen geldende)* regeerakkoord, waarin wordt uitgegaan van vermindering van het aantal volksvertegenwoordigers en bestuurders met 1/3». Hij verwijst in dit verband ook naar het wetsvoorstel Dualiseringscorrectie uit 2006. De leden van de CDA-fractie vragen de indiener zijn voorstel nader te motiveren, gelet op de taakverzwaring voor gemeenten in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein, die het huidige kabinet terecht wil voortzetten. De taak van de lokale volksvertegenwoordiging is des te belangrijker, wanneer rijkstaken worden gedecentraliseerd naar het lokaal bestuur, omdat dat dicht bij de burger staat en daardoor beter maatwerk kan leveren.

De leden van de D66-fractie signaleren dat voortschrijdende decentralisaties naar gemeenten, de daarmee gepaard gaande grotere beleidsvrijheid en de sombere financiële vooruitzichten ontwikkelingen zijn die het lokale bestuur voor een fikse opgave plaatsen. Dit vergt volgens deze leden een sterk democratisch controlerend orgaan. De vraag naar een meer substantiële invulling van de volksvertegenwoordigende rol indiceert niet direct een verkleining van de gemeenteraden, zo menen deze leden. Zij lezen de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de toegenomen activiteit van het gemeentebestuur andere en meer eisen stelt aan de controlerende taak van de gemeenteraad met instemming, en vullen daarbij aan dat deze activiteit alleen maar zal toenemen door verdergaande decentralisaties. Zij menen dat de indiener deze problematiek onvoldoende weerlegt en vragen het voorstel op dit punt nader te motiveren.

De leden van de D66-fractie merken voorts op dat de indiener stelt dat hij (aanvullend) advies van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en andere betrokken belangenorganisaties niet nodig acht, aangezien deze in een eerder stadium al geconsulteerd zijn. Deze leden menen dat de regeringsplannen voor het binnenlands bestuur inmiddels significant veranderd zijn en verzoeken de indiener derhalve de VNG en andere betrokken belangenorganisaties alsnog te consulteren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indiener wat de overweging is geweest om tegen de achtergrond van het decentralisatieproces toch te kiezen voor een vermindering van het aantal raadsleden. Deze leden vragen de indiener kenbaar te maken of hij de toenemende werkdruk die hiermee gepaard gaat niet heeft onderschat. Deze leden vragen de indiener inzichtelijk te maken in hoeverre hij rekening heeft gehouden met het belang van de controlerende taken enerzijds en de toename van het werk anderzijds. Deze leden vragen de indiener welke gevolgen dit zal kunnen hebben voor de kwaliteit van het werk van het gemeentebestuur.

Het nieuwe kabinet stelt voor om meer taken naar gemeenten over te hevelen. De leden van de SGP-fractie vragen hoe de indiener aankijkt tegen de relatie tussen beide thema's. Betekenen deze plannen niet een

nog verdere verzwaring van de werkdruk bij raadsleden? Zou het juist – mede in het licht van de toenemende taken van gemeentebesturen – niet eerder voor de hand liggen om het aantal raadsleden te vergroten in plaats van te verkleinen?

#### **4. Werkdruk raadsleden**

Naar de mening van de leden van de PVV-fractie was bij de dualisering tevens de leidende gedachte dat de afstand tussen burger en gemeente(raad) zou worden verkleind. Voor het verkleinen van deze afstand is het belangrijkste bestanddeel de factor tijd. Een raadslid kan deze afstand alleen verkleinen wanneer hij tijd heeft om met burgers te spreken. Minder raadsleden leidt tot een zwaardere belasting en dus minder tijd voor contact met de burger.

De leden van de SP-fractie zijn het niet met de indiener eens dat gemeenteraden zich meer moeten gaan richten op de controlerende taak. «Controleren van het dagelijks bestuur» is slechts één van de drie hoofdtaken. «Hoofdlijnen van het beleid bepalen» en «inwoners vertegenwoordigen» zijn de twee anderen. De leden van de SP-fractie achten deze taken minstens even belangrijk. Waarom denkt de indiener dat met het verminderen van het aantal raadsleden nog voldoende ruimte overblijft om aandacht te besteden aan deze drie hoofdtaken? Kent hij de geluiden van werkdruk bij raadsleden die ook deze leden regelmatig bereiken?

De leden van de D66-fractie constateren dat de komende jaren een schaalvergroting van gemeenten gevraagd wordt. Deze leden menen dat het van wezenlijk belang is dat volksvertegenwoordigers op lokaal niveau voldoende contact kunnen hebben met de bevolking. Zij voorzien dat door de combinatie van herindelingen die moeten leiden tot gemeenten met meer dan 100 000 inwoners, een verzaamd takenpakket en het terugbrengen van het aantal volksvertegenwoordigers op lokaal niveau deze belangrijke democratische verantwoordelijkheid van gemeenteraadsleden onder druk komt. De aan het woord zijnde leden ontvangen graag een reactie van de indiener op deze zorgen.

De aan het woord zijnde leden merken op dat in een onderzoek uit 2008 raadsleden de werklast noemden als voornaamste reden voor vroegtijdig terugtreden. Zij vragen de indiener gemotiveerd uit een te zetten wat zijn verwachtingen zijn voor het aantal raadsleden dat zal terugtreden als gevolg van de toenemende werkdruk die direct voortvloeit uit zijn voorstel.

De leden van de D66-fractie constateren dat de indiener in zijn reactie op de Afdeling nog uitgaat van het niet opheffen van de deelgemeenten. Nu het afschaffen van de deelgemeenten aanstaande is, vragen deze leden de indiener in te gaan op de gevolgen van zijn voorstel voor de werkdruk in de gemeenten waar de deelgemeenten worden opgeheven.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indiener hoe deze de ontwikkelingen in toenemende werkdruk van raadsleden beziet in het kader van dit wetsvoorstel. Deze leden vragen waarom wordt gekozen voor een verkleining van de gemeenteraad wanneer een groot deel van de stoppende raadsleden dit doet vanwege de hoge werkdruk en de alsmaar stijgende gemiddelde werktijd. Deze leden vragen de indiener helder aan te geven hoe de verkleining van het aantal raadsleden de werkdruk van de gemeenteraad zal beïnvloeden. De aan het woord zijnde leden vragen de indiener voorts hoe deze oordeelt over het zeer beperkte draagvlak onder gemeenteraadsleden voor verkleining. En verder vragen zij de indiener hoe deze het wetsvoorstel beoordeelt in verhouding tot het belang van het contact tussen raadsleden en burgers. Zij vragen de indiener hoe dit zich verhoudt tot onderzoeken die herhaaldelijk aantonen dat raadsleden

hier te weinig tijd aan kunnen besteden. Deze leden vragen de indiener kenbaar te maken of het onderhavig wetsvoorstel de afstand tussen bestuur en burger vergroot.

Het wetsvoorstel vermindert het aantal raadsleden. De leden van de SGP-fractie vernemen graag van de indiener in hoeverre hij van mening is dat dit wetsvoorstel een verhoging van de werkdruk van raadsleden betekent? Is het risico niet groot dat raadsleden minder gemakkelijk contacten kunnen onderhouden met de burgers die hen gekozen hebben? In reactie op het advies van de afdeling advisering van de Raad van State stelt de indieners dat het toenemen van taken vooral een zwaardere belasting betekent voor de uitvoerende diensten van de gemeenten. De leden van de SGP-fractie vragen of de indiener wil toelichten waarom dat naar zijn opvatting geen gevolgen heeft voor de taakverzwaren van raadsleden.

## **5. Afspiegeling en representativiteit**

De leden van de CDA-fractie vragen of vermindering van het aantal volksvertegenwoordigers niet tot een minder goede afspiegeling van de bevolking leidt.

De leden van de D66-fractie hechten waarde aan een pluriforme volksvertegenwoordiging, waarbij ook kleine (lokale) partijen vertegenwoordigd zijn in de gemeenteraad. Het is deze leden onvoldoende duidelijk wat de effecten van het voorstel zullen zijn voor dergelijke kleine partijen. Zij vragen de indiener een overzicht te verschaffen van hoeveel partijen mogelijk uit de verschillende gemeenteraden zullen verdwijnen als gevolg van dit voorstel en nader te motiveren waarom dit in de ogen van de indiener gerechtvaardigd is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indiener aan te geven hoe onderhavig wetsvoorstel de pluriformiteit van de lokale volksvertegenwoordiging waarborgt. Zij verzoeken de indiener aan te geven in hoeverre onderhavig wetsvoorstel leidt tot een minder evenwichtige afspiegeling van de samenleving in de lokale politiek.

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat de indiener feitelijk een verkleining van het aantal raadsleden beoogt en daarmee ten opzichte van de periode voor de dualisering de representativiteit van de raad verkleint. Deelt hij deze opvatting? Is hij tevens met de leden van de SGP-fractie van opvatting dat het voor bestaande en nieuwe partijen moeilijker wordt om in de gemeenteraad te komen? Is de aanname van deze leden correct dat er vooral bij kleinere gemeenten een stevige verhoging van de kiesdrempel optreedt, zodat zij in plaats van ongeveer 9% van de stemmen, 11% van de stemmen moeten behalen voordat zij in de gemeenteraad worden gekozen? Wat is de opvatting van de indiener over een dergelijke verhoging van de kiesdrempel, vanuit het oogpunt van representativiteit van de gemeenteraad?

## **6. Tijdstip van inwerkingtreding**

In hoeverre verwacht de indiener dat de wijziging van de Gemeentewet reeds bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 van toepassing zal zijn? Met andere woorden in hoeverre verwacht hij dat de in 2014 nieuw te installeren gemeenteraden kleiner zullen zijn dan nu het geval is? Politieke partijen beginnen in 2013 namelijk aan de kandidaatstellingsprocedures voor de verkiezingen van 2014. Die partijen moeten er bij hun kandidaatstelling wel rekening mee kunnen houden. Dat is jgens de kandidaten

wel zo correct, zo menen de leden van de VVD-fractie. Gaarne krijgen zij een reactie van de indiener.

## **7. Nota van wijziging**

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat in de reactie van de indiener op het advies van de Raad van State wordt opgemerkt, dat de indiener een nota van wijziging zal indienen ten einde te bewerkstelligen dat het maximum aantal wethouders wordt uitgedrukt in een getal voor elke inwonercategorie in plaats van in een percentage van het aantal raadsleden. Zij treffen evenwel de nota van wijziging niet bij het wetsvoorstel aan.

De leden van de SGP-fractie vragen of de indiener, in reactie op het advies van de afdeling advisering van de Raad van State, nog steeds van plan is om een nota van wijziging in te dienen teneinde ook het aantal wethouders uitdrukkelijk in de wet te benoemen.

## **8. Financiële gevolgen**

Naar de mening van de leden van de PVV-fractie lijkt het erop dat het terugbrengen van het aantal gemeenteraadsleden gewoon een platte bezuinigingsoperatie is en niet veel te maken heeft met een principiële benadering.

De leden van de SP-fractie lezen dat bezuinigingen op de uitgaven van gemeentelijke bestuursorganen een reden zijn voor de indiening van dit initiatiefvoorstel. Is de indiener het met deze leden eens dat dan ook gekozen zou kunnen worden voor het terugdringen van de raadsvergoedingen met eenzelfde verhouding als nu voorgesteld in het initiatiefvoorstel, zodat eenzelfde bezuiniging kan worden gerealiseerd en de werkdruk voor raadsleden niet toe zal nemen? Deze leden ontvangen graag een reactie van de indiener op dit punt.

De leden van de CDA-fractie wijzen op het feit dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in haar reactie op het regeerakkoord aangeeft, dat gemeenten kunnen instemmen met de dualiseringscorrectie, mits de daardoor vrijvallende middelen beschikbaar worden gesteld voor de verdere professionalisering van de gemeenteraden. De indiener verwijst in dit verband naar eerdere uitlatingen van de VNG. In de financiële bijlage bij het regeerakkoord is evenwel een bezuiniging van € 18 mln. ingeboekt vanaf 2015 op basis van het voorliggende wetsvoorstel. Daarom vragen de leden van de CDA-fractie of de indiener de stelling van de VNG onderschrijft. Zo ja, op welke wijze wil de indiener investeringen in de kwaliteit van raadsleden bewerkstelligen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SGP-fractie lezen dat de indiener, naar aanleiding van het advies van de VNG over een eerder wetsvoorstel, spreekt over investeringen in de kwaliteit van raadsleden. Heeft hij de indruk dat die investeringen reeds in voldoende mate zijn gedaan?

De voorzitter van de commissie,  
Berndsen-Jansen

Adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx