

Vergaderjaar 2011–2012

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. 4

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 februari 2012 en de reactie van de indiener d.d. 13 augustus 2012 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 14 november 2011 heeft de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt 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, met memorie van toelichting.

Met de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 werd bepaald dat wethouders niet langer lid van de gemeenteraad konden zijn. Daardoor nam het aantal lokale politieke ambtsdragers toe; de gemeenteraden werden niet overeenkomstig verkleind. Het wetsvoorstel beoogt de raden alsnog te verkleinen.

1. Historische context

De Gemeentewet bevat sinds 1 851 een tabel, waarin het aantal leden van de gemeenteraad – afhankelijk van het aantal inwoners – wettelijk is vastgelegd. Die tabel is twee keer gewijzigd.¹

In 1897 werd een rij toegevoegd, waarin het aantal raadszetels voor gemeenten met meer dan 200 000 inwoners werd gesteld op 45. Dit hield verband met de indeling in kiesdistricten voor Tweede Kamerverkiezingen, die moeilijk was uit te voeren met het priemgetal 41.

In 1992 werd het aantal raadszetels voor gemeenten met minder dan 6 001 inwoners verhoogd van 7 naar 9, omdat het ongewenst werd geacht dat bij afwezigheid van enkele raadsleden bij een raadsvergadering het college van burgemeester en wethouders evenveel leden telt als het aantal overige raadsleden.²

¹ Artikel 8 van de huidige Gemeentewet. Bovendien werd het aantal raadsleden aanvankelijk bepaald door het aantal zielen dat de gemeenten telde; dit werd veranderd in het aantal inwoners. Getalsmatig maakt dit waarschijnlijk geen verschil.

² Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, blz. 75.

Bij de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 werden samenstelling, taken en bevoegdheden van de raad en het college meer van elkaar gescheiden. Wethouders konden niet langer lid van de gemeenteraad zijn.¹ Daardoor nam het aantal leden van de raad feitelijk toe. Het aantal raadsleden werd daar niet op aangepast.

Het aantal leden van provinciale staten werd in 2005 verminderd, mede in verband met de dualisering van het provinciebestuur;² de wijziging werd effectief bij de verkiezingen van 2007.

De Gemengde commissie bestuurlijke organisatie (commissie-De Grave) verrichtte in 2005 een evaluatie van de dualisering. Een van haar aanbevelingen was dat het aantal raadsleden moet worden verkleind. Door de dualisering zijn er – zo stelde de commissie – «meer dan 1 500 gemeentebestuurders bijgekomen, omdat de gemeenteraden niet zijn verkleind, terwijl wethouders daar geen deel meer van uitmaken. Ook de invoering van deelraden in Rotterdam en Amsterdam heeft geen gevolgen gehad voor de omvang van de gemeenteraad in beide steden. Dan zijn er veel samenwerkingsverbanden bijgekomen. Ook hebben gemeenten veel taken overgeheveld naar functionele organisaties zoals onderwijsbesturen en welzijnsstichtingen.»³

Op basis van de aanbevelingen in het rapport-De Grave kwam de regering met een voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet. Die bevatte onder meer een vermindering van het aantal raadsleden.

De regering ging in op de vraag hoe groot de vermindering moest zijn. Zij overwoog dat het mogelijk was het aantal raadsleden te verminderen met het aantal wethouders waarover een gemeente kan beschikken (het aantal wethouders bedraagt maximaal 20% van het aantal raadsleden in de gemeente, met een minimum van twee). Dat achtte de regering echter niet wenselijk: aangezien niet alle gemeenten ervoor kiezen om het maximale aantal wethouders te installeren en het aantal wethouders per gemeente van gelijke grootte dus kan verschillen, zou dit een variabel aantal raadsleden kunnen betekenen. Er vanuit gaande dat de raad ook na verkleining een oneven aantal leden moet tellen en de raad dus met een even aantal raadsleden moet worden verkleind, stelde de regering voor de omvang van de gemeenteraad van gemeenten tot 40 000 inwoners te verkleinen met 2 raadsleden en die van gemeenten met meer dan 40 000 inwoners met 4 raadsleden.⁴

In het coalitieakkoord van het tweede kabinet-Balkenende werd echter afgesproken deze zo genoemde «dualiseringscorrectie» uit het voorstel te schrappen. Aldus geschiedde.⁵

In het regeerakkoord van het huidige kabinet is evenwel opgenomen dat het aantal volksvertegenwoordigers in gemeenteraden, waterschapsbesturen, provinciale staten en Staten-Generaal zal worden verminderd.⁶ Een voorstel voor de verkleining van de gemeenteraden is inmiddels ter consultatie voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. In tabel 1 van de bijlage zijn de rekenkundige gevolgen van het voorontwerp van de regering verwerkt.

Een ander uitvloeisel van het regeerakkoord is het voorstel tot afschaffing van deelgemeenten, dat op 27 september 2011 bij de Tweede Kamer is ingediend.⁷ Het zal leiden tot een vermindering van het aantal politieke ambtsdragers in de twee grootste steden, die als enige deelgemeenten hebben ingesteld.

De Afdeling is dan ook van oordeel dat het voorstel een zelfstandige, inhoudelijke motivering behoeft. Zij adviseert de toelichting aan te vullen.

¹ Artikel zoals gewijzigd in de Wet dualisering gemeentebestuur.

² Wet van 24 februari 2005 tot wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten, Stb. 2005, 185.

³ «Je gaat er over of niet», rapport van de Gemengde commissie bestuurlijke organisatie, juni 2005, blz. 9 en 41.

⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30 902, nr. 3, blz. 2–3.

⁵ Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4, blz. 30; Kamerstukken II 2006/07, 30 902, nr. 7.

⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15, blz. 6.

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nrs. 1–3.

De Raad plaatst het onderhavig wetsvoorstel in de context van twee overige wetsvoorstellen. Het eerste betreft het door het huidige kabinet ter consultatie voorgelegde voorstel voor de verkleining van de gemeenteraden. Naar de indiener uit mediaberichten en een consultatiedocument¹ heeft begrepen, heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) afwijzend op dit voorstel gereageerd. De indiener meent dat het hem niet aangaat thans al te zeer in te gaan op dit voorstel aangezien dat nog niet de status heeft bereikt van een formeel voorstel van wet. Hij kan zich echter in hoofdlijnen vinden in de opmerkingen die de VNG maakt. De indiener is van mening dat weliswaar de bestuurlijke drukte ook op het niveau van de gemeenten dient te verminderen en het lokale bestuur een bijdrage dient te leveren aan het terugbrengen van de kosten voor het bestuur, maar acht een reductie van het aantal raadsleden en wethouders met 25% een te grote aanslag doen op de kracht van het lokale bestuur. Dit mede gezien de ook door de Raad aangestipte decentralisatie. Een beprekte reductie van het aantal raadsleden tot op het niveau van voor de dualisering van het gemeentebestuur acht de indiener echter wel verantwoord. Op dit punt volgt verderop nadere toelichting. Het tweede door de Raad genoemde voorstel betreft de afschaffing van deelgemeenten. De indiener ziet in de deelgemeenten, zeker in de twee grootste gemeenten van het land, een belangrijke bestuurslaag waarmee de afstand tussen bestuur en burger wordt verkleind. Het verkleinen van die afstand acht de indiener nog steeds een belangrijk uitgangspunt bij de inrichting van het bestuur. Derhalve ziet hij in het afschaffen van deelgemeenten geen alternatief voor zijn voorstel tot vermindering van het aantal politieke ambtsdragers. Dit geldt temeer daar deelgemeenten slechts in twee gemeenten zijn ingesteld.

2. Motivering van het voorstel

Uit de toelichting blijkt dat de indiener van het wetsvoorstel van mening is dat het oorspronkelijke wetsvoorstel Dualiseringscorrectie uit 2006 alle argumenten en criteria biedt op grond waarvan het aantal gemeenteraadsleden terug kan worden gebracht tot op het niveau van voor de dualisering van het gemeentebestuur. Het wetsvoorstel is er op gericht om gelet op deze argumenten en criteria het onbedoelde neveneffect van de dualisering alsnog ongedaan te maken en het aantal gemeenteraadsleden zodanig te verkleinen dat het aantal actieve politici in gemeenten ongeveer op hetzelfde niveau komt te liggen als vóór de dualisering in 2002.²

De Afdeling constateert dat op verschillende momenten in de parlementaire geschiedenis wisselend is gedacht over de vraag of de gemeenteraad naar aanleiding van de dualisering moet worden verkleind. Dat nuanceert de objectiviteit die besloten lijkt te liggen in de term «dualiseringscorrectie».

Het is niet zo gemakkelijk een objectieve norm te vinden voor het juiste aantal leden van een gemeenteraad. Dat betekent echter niet dat een objectieve norm per definitie gelegen is in de getallen uit het verleden; die hebben immers evenzeer iets willekeurig.

Het aantal raadszetels in verhouding tot het aantal inwoners van de gemeente is in 1851 vastgesteld en sindsdien vrijwel niet meer gewijzigd. Het takenpakket van de overheid is intussen aanzienlijk uitgebreid; weliswaar bestaat de laatste jaren de behoefte de eigen verantwoordelijkheid van de burger meer te benadrukken, maar het werkterrein van de overheid thans is ook dan nog steeds veel ruimer dan in het midden van de negentiende eeuw, de tijd van de nachtwakersstaat. Deze verruiming houdt, kort gezegd, verband met de gewijzigde opvattingen over de taak van de staat en met de toegenomen complexiteit van het maatschappelijk leven.

¹ <http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/14/318.html> en <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nieuws/geringe-reductie-raadsleden-bespreikbaar.4209091.lynx>

² Toelichting, onder «Voorstel».

Binnen het totaal van de overheidstaak heeft het gemeentebestuur meer taken gekregen; veel taken zijn gedecentraliseerd. De toegenomen activiteit van het gemeentebestuur stelt andere eisen aan de controlerende taak van de gemeenteraad, kwantitatief en inhoudelijk.¹ Dat betekent dat de waarde van de aantallen raadszetels zoals vastgesteld in 1 851 slechts relatieve betekenis heeft in de huidige tijd. De Afdeling adviseert de getallen opnieuw te overdenken en daarbij aandacht te besteden aan punten die in de discussie naar voren worden gebracht en die pleiten voor of tegen een verkleining van de gemeenteraad, of voor andere getalsverhoudingen.² Zij adviseert in dat licht bezien de motivering van het voorstel nader te bezien.

De Raad stelt dat ten gevolge van de decentralisatie het gemeentebestuur meer taken heeft gekregen. Deze toegenomen activiteit van het gemeentebestuur stelt naar de mening van de Raad andere kwantitatieve en inhoudelijke eisen aan de controlerende taak van de gemeenteraad. De Raad constateert naar de mening van de indiener terecht dat het takenpakket van gemeenten vanaf de 19^e eeuw aan verandering onderhevig is. Desalniettemin is al die tijd het aantal raadszetels in verhouding tot het aantal inwoners van de gemeente nauwelijks veranderd. Dat het aantal raadszetels niet steeds fluctueert met veranderingen in het takenpakket van gemeenten acht de indiener wenselijk. De stabiliteit van het lokale bestuur vereist naar zijn mening dat de conjunctuur in de complexiteit van het lokale bestuur niet steeds tot uitdrukking hoeft te worden gebracht in de samenstelling van dat lokale bestuur. Inderdaad hebben gemeenten de afgelopen jaren meer taken gekregen die voorheen door provincie of rijk werden uitgevoerd. Het feit dat gemeenten meer taken gaan uitvoeren betekent echter niet dat de controlerende taak van gemeenteraden daardoor evenredig wordt verzwaaard. Veeleer zullen de uitvoerende diensten van gemeenten zwaarder worden belast. Overigens meent de indiener er op te moeten wijzen dat de uitvoerende taken van gemeenten de afgelopen decennia ook sterk verminderd zijn. Bijvoorbeeld taken die gemeenten hadden ten aanzien van het openbaar vervoer, de energievoorziening, huisvesting, gezondheidszorg, ouderenzorg, afvalverwerking werden de afgelopen decennia immers in de loop der tijd steeds meer buiten de lokale overheid geplaatst. Dit heeft echter niet geleid tot een reductie van het de omvang van het lokale bestuur. Daarnaast is door de dualisering van het lokale bestuur een duidelijker onderscheid gemaakt tussen het bestuur van de gemeente in de vorm van het college van burgemeesters en wethouders enerzijds en de controlerende macht van de gemeenteraad anderzijds. Door deze afbakening kan de gemeenteraad zich juist meer gaan richten op de gewenste controlerende taak.

Alles overziende ziet de indiener in de schommelingen met betrekking tot de omvang van de taken van gemeenten geen aanleiding om af te zien van de voorgestelde dualiseringscorrectie.

3. Minder wethouders

Het voorstel heeft tot doel het aantal raadszetels te verkleinen. Het heeft daarnaast als effect dat in een aantal gemeenten één wethouder minder kan worden benoemd. De Gemeentewet bepaalt namelijk dat het aantal wethouders ten hoogste twintig procent bedraagt van het aantal raadsleden, met een minimum van twee wethouders (een gemeenteraad kan ook minder wethouders benoemen dan het wettelijk maximum).³ Een en ander is uitgewerkt in tabel 3 in de bijlage. In de toelichting wordt dit effect genoemd; daarbij wordt geconstateerd dat het maximum aantal wethouders daalt tot circa 1 870, maar dat er in 2010 feitelijk circa 1 500 wethouders waren, zodat het voorstel naar verwachting niet zal leiden tot minder wethouders.⁴ Daarmee wordt echter geen antwoord gegeven op

¹ Centralisatie en decentralisatie zijn in de politiek-bestuurlijke praktijk onderhevig aan trendmatige golfbewegingen, maar het belang van decentralisatie («decentraal wat kan, centraal wat moet») wordt algemeen onderschreven. Over de voorwaarden waaronder decentralisatie moet worden uitgevoerd, zie § 3 van de tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, 7 mei 2009, Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 99, bijlage.

² In dit verband is relevant het advies van de Afdeling van 28 november 2011, no. W04.11 0284, inzake het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en samenstelling van de Staten-Generaal, strekkende tot de vermindering van het aantal leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Op dit advies is nog geen nader rapport verschenen, zodat het nog niet openbaar is.

³ Artikel 36, eerste en vijfde lid, Gemeentewet.

⁴ Toelichting, Algemeen, onder «Voorstel», vierde en zesde alinea.

de vraag of het maximum aantal wethouders ook moet worden verlaagd; die beslissing vraagt om een zelfstandige afweging.

De Afdeling geeft in overweging het maximum aantal wethouders niet langer uit te drukken in een percentage van het aantal raadsleden, maar in een getal voor elke inwonercategorie, zoals nu ook het geval is met het aantal raadszetels.

De Raad stelt de vraag of het maximum aantal wethouders evenals het aantal raadsleden moet worden verlaagd. Gegeven het feit dat al enige tijd het feitelijk aantal wethouders in ons land zich ruim beneden het toegestane maximum van 20% van het aantal raadsleden bevindt¹, meent de indiener dat dit gegeven in de wet kan worden geformaliseerd. De Raad adviseert om het maximum aantal wethouders net zoals het geval is met het aantal raadszetels uit te drukken in een getal voor elke inwonercategorie in plaats van in een percentage van het aantal raadsleden. De indiener zal hiertoe een nota van wijziging op het voorliggend wetsvoorstel indienen.

4. Raadplegen van de VNG

De regering is wettelijk verplicht de gemeentebesturen of een representatieve organisatie van hen te raadplegen over wetsvoorstellen waarbij «in betekenende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van de gemeentebesturen».² Deze verplichting richt zich niet tot kamerleden die een initiatiefvoorstel aanhangig maken. De Afdeling acht het niettemin wenselijk dat de initiatiefnemer het wetsvoorstel voor advies voorlegt aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.³

De Raad geeft ter overweging om het wetsvoorstel ter advisering aan de VNG voor te leggen. Hoewel daar in het geval van initiatiefwetten voor kamerleden geeft verplichting toe bestaat, stelt de indiener de mening van de VNG als meest betrokken organisatie uiteraard zeer op prijs. Het consultatiedocument van de VNG over het kabinetsvoorstel tot vermindering van het aantal raadsleden met 25% geeft tevens weer hoe de VNG over de dualiseringscorrectie denkt. Mede gegeven het feit dat dit initiatiefvoorstel direct voortvloeit uit een eerder wetsvoorstel waarover betrokken belangenorganisaties reeds eerder hebben geadviseerd,⁴ acht de indiener het formeel ter advies aan de VNG voorleggen van dit initiatiefwetsvoorstel niet nodig. Kortheidshalve zij verwezen naar het genoemde consultatiedocument waarin de VNG te kennen geeft in te kunnen stemmen met de dualiseringscorrectie, mits de vermindering van de kwantiteit (van het aantal raadsleden) gepaard gaat met investeringen in de kwaliteit van raadsleden.⁵

¹ In 2010 waren er in Nederland 1 501 wethouders. Op basis van het aantal raadsleden van 9 362 zouden dit maximaal circa 1 870 wethouders mogen zijn. Derhalve is er sprake van een feitelijk aantal wethouders dat bijna een vijfde lager is dan het toegestane maximum (Brongegevens: www.decentraalbestuur.nl)

² Artikel 114, eerste lid, Gemeentewet.

³ Vergelijk punt 1a van het advies inzake het voorstel van wet van het lid Van Dijken houdende wijziging van de Gemeentewet in verband met een vrijstelling van parkeerbelastingen voor houders van een gehandicaptenparkeerkaart, Kamerstukken II 2007/08, 30 879, nr. 4.

⁴ 30 902 Wijziging van de Gemeente- en Provinciewet in verband met de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur

⁵ <http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/14/318.html>

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
(get.) Van Dijk*

De indiener,
Heijnen

Tabel 1. Aantal zetels volgens de gemeentewet, het initiatiefvoorstel en het voorontwerp van de regering

aantal inwoners	huidige situatie	initiatiefvoorstel	voorontwerp regering
<i>kleiner dan 3 001</i>	9	9	9
<i>3 001 – 6 000</i>	11	9	9
<i>6 001 – 10 000</i>	13	11	9
<i>10 001 – 15 000</i>	15	13	11
<i>15 001 – 20 000</i>	17	15	13
<i>20 001 – 25 000</i>	19	17	15
<i>25 001 – 30 000</i>	21	19	15
<i>30 001 – 35 000</i>	23	21	17
<i>35 001 – 40 000</i>	25	23	19
<i>40 001 – 45 000</i>	27	25	21
<i>45 001 – 50 000</i>	29	25	21
<i>50 001 – 60 000</i>	31	27	23
<i>60 001 – 70 000</i>	33	29	25
<i>70 001 – 80 000</i>	35	31	27
<i>80 001 – 90 000</i>	37	33	29
<i>90 001 – 100 000</i>	37	33	31
<i>100 001 – 200 000</i>	39	35	33
<i>groter dan 200 000</i>	45	41	35

Tabel 2a. Aantal inwoners per raadslid volgens de Gemeentewet en volgens het initiatiefvoorstel.

aantal inwoners	huidige situatie		voorstel	
	aantal leden	aantal inwoners/lid	aantal leden	aantal inwoners/lid
<i>kleiner dan 3 001</i>	9	<i>kleiner dan 333</i>	9	<i>kleiner dan 333</i>
<i>3 001 – 6 000</i>	11	273 – 545	9	333 – 667
<i>6 001 – 10 000</i>	13	461 – 769	11	545 – 909
<i>10 001 – 15 000</i>	15	667 – 1 000	13	769 – 1 154
<i>15 001 – 20 000</i>	17	882 – 1 177	15	1 000 – 1 333
<i>20 001 – 25 000</i>	19	1 052 – 1 316	17	1 177 – 1 471
<i>25 001 – 30 000</i>	21	1 191 – 1 429	19	1 316 – 1 579
<i>30 001 – 35 000</i>	23	1 304 – 1 522	21	1 429 – 1 667
<i>35 001 – 40 000</i>	25	1 400 – 1 600	23	1 522 – 1 600
<i>40 001 – 45 000</i>	27	1 482 – 1 667	25	1 600 – 1 800
<i>45 001 – 50 000</i>	29	1 552 – 1 724	25	1 800 – 2 000
<i>50 001 – 60 000</i>	31	1 613 – 1 935	27	1 852 – 2 222
<i>60 001 – 70 000</i>	33	1 818 – 2 121	29	2 069 – 2 414
<i>70 001 – 80 000</i>	35	2 000 – 2 286	31	2 258 – 2 581
<i>80 001 – 100 000</i>	37	2 162 – 2 702	33	2 424 – 3 030
<i>100 001 – 200 000</i>	39	2 564 – 5 128	35	2 857 – 5 128
<i>groter dan 200 000</i>	45	<i>groter dan 4 444</i>	41	<i>groter dan 4 444</i>

Tabel 2b. Cijfers voor de vier grote steden

gemeente	aantal inwoners 1 januari 2011	aantal per lid nu	aantal per lid in voorstel
<i>Amsterdam</i>	780 559	17 346	19 038
<i>Rotterdam</i>	610 386	13 564	14 887
<i>Den Haag</i>	495 083	11 002	12 075
<i>Utrecht</i>	311 367	6 919	7 594

Tabel 3. Maximum aantal wethouders volgens de Gemeentewet en volgens het initiatiefvoorstel.

aantal inwoners	huidige situatie		voorstel		verschil voor het aantal wethouders
	aantal leden	aantal wethouders	aantal leden	aantal wethouders	
<i>kleiner dan 3 001</i>	9	2	9	2	
<i>3 001 – 6 000</i>	11	2	9	2	
<i>6 001 – 10 000</i>	13	3	11	2	- 1
<i>10 001 – 15 000</i>	15	3	13	3	
<i>15 001 – 20 000</i>	17	3	15	3	
<i>20 001 – 25 000</i>	19	4	17	3	- 1
<i>25 001 – 30 000</i>	21	4	19	4	
<i>30 001 – 35 000</i>	23	5	21	4	- 1
<i>35 001 – 40 000</i>	25	5	23	5	
<i>40 001 – 45 000</i>	27	5	25	5	
<i>45 001 – 50 000</i>	29	6	25	5	
<i>50 001 – 60 000</i>	31	6	27	5	- 1
<i>60 001 – 70 000</i>	33	7	29	6	- 1
<i>70 001 – 80 000</i>	35	7	31	6	- 1
<i>80 001 – 100 000</i>	37	7	33	7	
<i>100 001 – 200 000</i>	39	8	35	7	- 1
<i>groter dan 200 000</i>	45	9	41	8	- 1