

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 december 2012

1. Algemeen

Met grote belangstelling heeft de indiener kennis genomen van het verslag. Het verheugt hem dat de fracties met belangstelling dan wel instemming kennis hebben genomen van het wetsvoorstel. Naast opmerkingen die hij als steun voor het wetsvoorstel meent te mogen beschouwen, vermeldt het verslag opmerkingen en vragen waarop hij in het hiernavolgende graag zal ingaan.

Daaraan voorafgaand merkt de indiener graag op dat de door hem voorgestelde «dualiseringscorrectie» eerder in de vorm van een wetsvoorstel werd ingediend ten tijde van het kabinet Balkenende II, bestaande uit CDA, VVD en D66. Dat betrof het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeente- en Provinciewet in verband met de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur.¹ Het nu voorliggende wetsvoorstel is onderdeel geworden van het regeerakkoord van VVD en PvdA.²

De leden van de D66-fractie hebben vragen over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de taakverzwaren voor raadsleden, het contact met de burger en de wens een pluriforme volksvertegenwoordiging te houden. De leden van de SGP-fractie hebben gelijksoortige vragen. Deze vragen zullen hieronder aan de orde komen.

2. Omvang reductie

Met de fractie van de VVD is de indiener het eens dat het voorstel niet zozeer beoogt de gemeenteraden te verkleinen, maar slechts een onbedoeld neveneffect van de dualisering in 2002 ongedaan wil maken. Immers, de gemeenteraden bestonden voor 2002 uit raadsleden minus het aantal uit hun leden benoemde wethouders. Na de dualisering zijn de gemeenteraden de facto uitgebreid met het aantal leden dat voorheen tot wethouder werd benoemd (van 2 tot 9), afhankelijk van de gemeentegrootte en het werkelijk aantal wethouders. Dit was geen doel van de dualiseringsoperatie, maar een onbedoeld gevolg.

¹ 30 902 Wijziging van de Gemeente- en Provinciewet in verband met de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur.

² Bruggen slaan Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012, p. 40.

De fractie van de PVV bestrijdt deze redenering met het argument dat na de gemeenteraden na de dualisering zwaarder belast zijn, omdat zij de wethouders die in de aard der zaak goed voorbereid zijn, uit hun midden moeten missen. Dit veronderstelt dat de wethouders voor de dualiseringsoperatie ook optraden als gemeenteraadslid en een bijdrage leverden aan het controleren van het College van Burgemeester en Wethouders. In feite stemden ze alleen als raadslid en onthielden ze zich verder van raadswerk. De redenering van de PVV-fractie klopt daarnaast ook niet, omdat in het algemeen slechts een paar fracties wethouders leverden en het gros van de fracties niet. De indiener ziet niet in dat een door de PVV-fractie gevraagd gedegen onderzoek licht zou kunnen werpen op het noodzakelijke aantal gemeenteraadsliden per categorie. Aantallen leden van volksvertegenwoordigingen zijn meer historisch, cultureel, geografisch en politiek bepaald dan door gedegen onderzoek, zo leert een internationale vergelijking van de omvang van parlementen.

De indiener heeft niet achterhaald waarom deze correctie niet eerder heeft plaatsgevonden, anders dan dat bij de totstandkoming van het kabinet Balkenende IV expliciet is afgesproken het desbetreffende wetsvoorstel zou worden ingetrokken. Het is geen geheim dat dit een verzoek was van de ChristenUnie. Ten tijde van het bovengenoemde, onder het kabinet Balkenende II ingediende wetsvoorstel, was het aantal leden van Provinciale Staten al teruggebracht.¹ De intrekking van dit wetsvoorstel had daarom alleen gevolgen voor het niet terugbrengen van het aantal gemeenteraadsliden. Dit in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie. Deze fractie vraagt of ook een verdere reductie is overwogen. Dat is het geval, maar gelet op representativiteit en de ontwikkeling in het takenpakket van gemeenten, heeft de indiener niet ten principale de omvang van gemeenteraden willen beperken.

Het aantal wethouders is thans gemaximeerd tot 1/5 van het aantal raadsleden. Het aantal raadsleden is afzonderlijk vastgesteld. Als het aantal raadsleden zou afhangen van het aantal wethouders, zoals de fractie van het CDA opwerpt, zouden hiervan na de verkiezingen vreemde, onbedoelde effecten het gevolg kunnen zijn. Door als collegepartijen een of twee wethouders minder of meer (binnen het maximum) aan te stellen, kan de politieke meerderheid binnen de raad worden gemanipuleerd. Door van te voren het aantal wethouders vast te stellen, worden de mogelijkheden tot collegevorming beperkt; enige flexibiliteit is daarbij noodzakelijk.

In antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie: dit wetsvoorstel kan inderdaad invloed hebben op het maximum aantal wethouders. Immers, het maximum aantal wethouders is gerelateerd aan het aantal gemeenteraadsliden. Met het terugbrengen van het aantal raadsleden wordt derhalve het maximum aantal wethouders ook teruggebracht. De gevolgen daarvan zullen in de praktijk lang niet altijd merkbaar zijn, daar de meeste gemeenten er vanaf hebben gezien om het toegestane maximum aan wethouders daadwerkelijk aan te stellen. Tegen deze achtergrond acht de indiener een vermindering van dit maximum verantwoord. Ten opzichte van de huidige situatie zullen ten gevolge van dit wetsvoorstel slechts weinig gemeenten minder wethouders gaan krijgen. Het exacte aantal gemeenten is op grond van de indiener ter beschikking staande gegevens niet te geven. Wel blijkt dat, met uitzondering van het aantal gemeenten beneden de 6000 inwoners, het aantal wethouders in alle andere gemeentecategorieën beneden het toegestane maximum blijft. In 2010 kende Nederland in totaal 1501 wethouders, daar waar het maximum aantal 1837 bedroeg.² De indiener hoopt dat door het lager gestelde maximum het aantal wethouders per gemeente nog enigszins daalt. De bestuurskosten kunnen daarmee worden beperkt. Bij nota van wijziging zal op advies van de Raad van State het maximum aantal wethouders in absolute aantallen en dus niet direct gerelateerd aan

¹ Bij de Wet tot wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten (Stb. 2005, 185).

² http://www.decentraalbestuur.nl/sample-sites-2/2011-10-05-12-26-49/file/1-basisgegevens-gemeenten-2012_tabel_6

het aantal raadsleden, worden vastgelegd. Daarbij zullen de kleinste gemeenten worden ontzien.

3. Relatie bestuurlijke organisatie en decentralisatie

De fractie van de PVV wijst op de voorgenomen samenvoegingen van gemeenten en provincies in het nieuwe regeerakkoord, alsmede de vermindering van het aantal gemeenteraadsleden als gevolg daarvan. Naar de indiener aanneemt, doelen de leden van de PVV-fractie met name op de passages in het regeerakkoord waarin provincies worden uitgenodigd om met gemeenten initiatieven, gericht op vergroting van de gemeentelijke schaal, te bespreken en op het lange termijn perspectief van enkele gemeenten met meer dan 100 000 inwoners. De uitwerking van deze plannen zal wellicht leiden tot een reductie van het aantal lokale bestuurders, waaronder gemeenteraadsleden. De indiener vindt een verdergaande vermindering van 25% van het aantal raadsleden, zoals het was voorgenomen door het – door de PVV gedoogde kabinet – Rutte I, onverstandig.¹ De indiener ondersteunt de opvatting van de PVV dat sterke gemeenteraden noodzakelijk zijn, maar is van oordeel dat dit slechts in beperkte mate afhankelijk is van de kwantiteit.

De fractie van de SP wijst terecht op de grote decentralisaties waarmee gemeenten geconfronteerd worden. De indiener betwijfelt ten eerste of de kaderstelling daarvoor en de controle daarop afhankelijk is van het aantal raadsleden, te meer daar zijn voorstel slechts een beperkte correctie van dat aantal beoogt. Ten tweede worden steeds meer taken verricht op regionaal niveau, zoals op ruimtelijk-economisch terrein als op sociaal terrein. Voor de nieuwe te decentraliseren taken geldt dit grosso modo ook. Ten derde heeft de indiener beoogd aan te geven dat het takenpakket van gemeenten aan maatschappelijke omstandigheden en inzichten onderhevig is. In de 19e eeuw en de eerste decennia van de 20e eeuw namen gemeenten veel taken op zich in de sfeer van nutsvoorzieningen. De hele 20e eeuw vormde de volkshuisvesting een belangrijk aandachtsgebied, de laatste decennia van de vorige eeuw en begin 21e eeuw wordt het sociale domein steeds belangrijker. Het op afstand doen uitvoeren van belangrijke taken op het terrein van nutsvoorzieningen, wonen, onderwijs en zorg heeft naar het oordeel en de ervaring van indiener wel degelijk gevolgen gehad voor de belasting van gemeenteraden.

Ook andere fracties wijzen op de decentralisaties en de daaruit veronderstelde groeiende werkdruk voor gemeenteraden. Daarmee gaan deze fracties uit van een rechtstreeks verband tussen de omvang van het takenpakket en de omvang van gemeenteraden. Dat verband is betrekkelijk, in de ogen van de indiener. Gemeenten zijn autonoom en voeren nu al veel taken uit in het sociale domein, ook op het terrein van participatie, jeugdzorg en begeleiding. De voorgenomen decentralisaties zouden vanwege de samenhang met al bestaande taken van gemeenten ook tot minder werkdruk kunnen leiden.

De indiener wijst in dit verband nog op het feit dat de omvang van gemeenteraden sterk wordt bepaald door het aantal inwoners van de gemeente; een spreiding van 9 tot en met 45 raadsleden. Klaarblijkelijk heeft de wetgever altijd veel meer belang gehecht aan de representativiteit van de bevolking in raden, dan aan de omvang van het takenpakket van gemeenteraden. De indiener sluit zich hierbij aan en wijst daarom verminderingen van 25% of meer van de hand.

De kern van de reactie van de indiener op de zienswijze van een aantal fracties met betrekking tot werkdruk en decentralisatie, is echter dat hij de toename van taken van gemeenten over een langere periode betwist. De fractie van D66 verzoekt om een consultatie van VNG en andere betrokken belangenorganisaties. De indiener wijst op de bij herhaling onderzochte opvattingen over de dualiseringscorrectie sinds 2002: telkens bleek sprake te zijn van een redelijk tot ruim draagvlak daarvoor.

¹ Een wetsvoorstel dienaangaande is als voorontwerp van wet ter consultatie gebracht.

Bovendien heeft de indiener inmiddels begrepen dat de VNG een geringe reductie van het aantal raadsleden redelijk acht, terwijl het een reductie van 25% niet aanvaardbaar vindt.¹

4. Werkdruk raadsleden

Meerdere fracties hebben vragen gesteld ten aanzien van de voorgestelde vermindering van het aantal raadsleden in verhouding tot een mogelijke verhoging van de werkdruk voor raadsleden. Het is de indiener bekend dat veel raadsleden een hoge werkdruk ervaren en dit voor sommigen onder hen reden is om te stoppen. Hem zijn onder andere de onderzoeken van de commissie Aarts², van de initiatiefgroep «Burgers en Gekozen Burgers»³ en het recente Nationaal Raadsledenonderzoek bekend⁴.

Het eerst genoemde onderzoek van de commissie Aarts geeft weer dat er geen aanwijzingen zijn dat de werkdruk van raadsleden sinds de dualisering van het gemeentebestuur is toegenomen. Ook het vroegtijdig terugtreden van raadsleden is een al langer bestaand probleem. Hiervoor worden drie redenen aangevoerd te weten persoonlijke redenen, het functioneren van de fractie of de raad en politieke redenen. De redenen voor het vroegtijdig stoppen zijn dus divers te noemen, al geeft het leeuwendeel van de afgetreden raadsleden de combinatie raadswerk/betaald werk als reden voor het aftreden aan. Dit komt niet alleen vanwege de toegenomen ervaren belasting als raadslid, maar ook vanwege het feit dat het betaalde werk meer vraagt. De commissie geeft adviezen om de werkdruk te verlichten. Deze adviezen zijn vooral gericht op het efficiënter indelen van het werk van raadslid. Raadsleden vinden dat ze te veel moeten vergaderen, dat met commissie- en raadsvergaderingen teveel dubbel werk wordt geleverd en dat zij overvoerd worden met papieren informatie. Met andere woorden: hier valt nog veel te winnen als het om het terugbrengen van de werkdruk gaat.

Ook het onderzoek «Raadsleden en Werkdruk» van de initiatiefgroep Burgers en Gekozen Burgers biedt een divers beeld op de problematiek van de door raadsleden ervaren werkdruk. Het stelt aan dat de urenbelasting van raadsleden over de laatste decennia nauwelijks is veranderd. Maar toch ervaren raadsleden hun werk als zwaarder dan jaren terug. De toegenomen ervaren werkdruk is slechts voor een klein deel van de raadsleden een probleem. Deze toegenomen werkdruk komt bovendien voort uit een ervaren mentale belasting van het raadswerk dat bijvoorbeeld te maken heeft met het imago van de politiek, van de politieke cultuur binnen de raad of het gevoel dat je als raadslid op alles aanspreekbaar wordt geacht te zijn. Het veel uren besteden aan raadswerk is niet altijd een probleem, maar wel dat daar niet altijd positieve energie aan kan worden ontleend. Het gaat bij werkdruk dus niet alleen om belasting in uren, maar vooral ook om het gevoel dat raadswerk leuk en nuttig moet zijn. Ook dit onderzoek gaat in op de winst die te boeken valt als er efficiënter zou worden vergaderd en beter en effectievere informatiestromen zouden komen. Het aantal vergaderingen is voor de raadsleden het belangrijkste element dat bijdraagt aan de belasting van het raadswerk.⁵

Op dit punt zou de indiener nog willen ingaan op het Nationaal Raadsledenonderzoek van september 2012. Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek richt zich op de tijdsbesteding van raadsleden. Die is volgens dat onderzoek tussen 2007 en 2012 met circa 20% toegenomen. Er is echter geen sprake van een uniforme tijdsbesteding door raadsleden. Zo besteden raadsleden in de grootste gemeenten meer tijd aan raadswerk dan in kleine gemeenten en besteden raadsleden van linkse partijen meer tijd aan hun raadswerk dan van rechtse partijen.⁶ Opvallend is in vergelijking met 2009 relatief meer raadsleden tevreden zijn over het totaal aantal uren dat zij gemiddeld aan raadswerk besteden, hoewel zij gemiddeld wel meer tijd aan dat werk besteden. Met andere woorden:

¹ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/geringe-reductie-raadsleden-bespreekbaar.4209091.lynkx>

² <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/geringe-reductie-raadsleden-bespreekbaar.4209091.lynkx>

³ Van werklust naar werklust, Commissie Positie wethouders en raadsleden, 2008

⁴ Raadsleden en Werkdruk, Brochure 2 van de Initiatiefgroep «Burgers en Gekozen Burgers», Een uitgave van de gemeenten Almere, Apeldoorn, Leeuwarden en Voorst, 2009.

⁵ Nationaal Raadsledenonderzoek, Trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden

van gemeenteraadsleden: tweemeting.

Daadkracht voor de overheid, september 2012.

⁶ Raadsleden en Werkdruk, a.w., p. 25.

⁷ Nationaal Raadsledenonderzoek, a.w., p. 15/16.

meer werk staat niet gelijk aan meer ervaren werkdruk. Daarnaast blijkt dat in gemeenten waar raadsleden «papierloos» vergaderen en waar de stukken gemakkelijk elektronische toegankelijk zijn, raadsleden veel tijdswinst ervaren.

Tenslotte op dit punt: door de Dualiseringswet is sinds 2002 de zelfstandige ondersteuning van de raad en raadsfracties beter geregeld. Zo is de functie van raadsgriffier als ondersteuner van de raad ingevoerd en is de mogelijkheid dat fracties zelf politiek-inhoudelijke ondersteuning krijgen vergroot. Voor zover de indiener weet is er geen specifiek onderzoek gedaan naar de effecten van deze toegenomen ondersteuning op de werkdruk van raadsleden, maar naar hij aanneemt zal die ondersteuning effectief zijn bij het raadswerk.

Kortom: de problematiek van de werkdruk van raadsleden is divers en niet eenvoudig te terug te brengen tot werkdruk in uren, laat staan tot het aantal raadsleden. De indiener heeft geen reden om te veronderstellen dat er een direct verband zit tussen het aantal raadsleden en een als te hoog ervaren werkdruk of dat de werkzaamheden van raadsleden hieronder zullen lijden. Hij is tevens van mening dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat het contact met burgers zal afnemen, dit in reactie op de fractie van de PVV. Het contact met burgers is immers niet alleen mogelijk via direct contact, maar gelukkig weten burgers en lokale bestuurders elkaar steeds meer via sociale media en email te vinden. Naar de indiener meent is een dergelijke geringe reductie van het aantal raadsleden in het licht dat er nog veel efficiencywinst valt te behalen in de werkwijze van het raadslid en de manieren om met burgers te communiceren, verantwoord.

Voor het overige wijst de indiener op zijn overwegingen onder paragraaf 3.

5. Afspiegeling en representativiteit

In reactie op de vragen van de fracties van D66 en SGP over een pluri-forme samenstelling van de raad, wijst de indiener erop dat de huidige kiesdrempel tussen gemeenten al zeer uiteenloopt: van 13 raadsleden op 6000 inwoners tot 13 op 10 000 inwoners en van 45 op 200 000 inwoners tot 45 op 800 000 inwoners. Kortom de kiesdrempel en daarmee de kansen voor kleine partijen kan binnen en tussen gemeenteklassen sterk verschillen. Het is daarom niet mogelijk om aan te geven wat de effecten zijn voor kleine partijen door de verhoogde kiesdrempel als gevolg van dit wetsvoorstel. Duidelijk zal zijn dat de partijen die net boven de huidige kiesdrempel scoren, geen raadszetel meer zouden kunnen verwerven. Overigens is de versnippering van gemeenteraden de afgelopen jaren sterk toegenomen. De vraag is of dit in alle gevallen ten goede is gekomen aan de effectiviteit van het lokale bestuur. Enige beperking van de versnippering zal het functioneren van gemeenteraden zeker niet hoeven te verzwakken, zonder dat de representativiteit van de raad geweld wordt aangedaan.

In reactie op de vraag van de fractie van het CDA wijst de indiener erop dat dit wetsvoorstel voor een betere afspiegeling van de bevolking zal leiden dan het geval zou zijn geweest indien de door het kabinet Rutte I voorgenomen reductie met een kwart van het aantal raadsleden zou hebben plaatsgevonden. Voor het overige verwijst hij naar de antwoorden van de fracties van D66 en SGP hierboven.

6. Tijdstip

De indiener hoopt dat deze wet in de Staten-Generaal kan worden vastgesteld voor de zomer van 2013, zodat politieke partijen hier tijdig bij het voorbereiden van de verkiezingen rekening mee kunnen houden.

7. Nota van wijziging

Tegelijkertijd met deze nota naar aanleiding van het verslag, zal er zal een nota van wijziging worden ingediend waarmee wordt beoogd dat het aantal wethouders zal worden uitgedrukt in een getal voor elke inwonercategorie in plaats van in een percentage van het aantal wethouders.

8. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel beoogt een correctie van een onbedoeld gevolg van de dualiseringscorrectie uit 2002 en niet primair een bezuiniging. De indiener heeft kennis genomen van het voornemen van de coalitie in het Regeerakkoord om de besparing van 18 miljoen euro niet ten goede te laten komen aan het Gemeentefonds om bijvoorbeeld te investeren in de professionalisering van gemeenteraden. Dit wetsvoorstel regelt strikt genomen niet de uitname uit het Gemeentefonds die verband houdt met deze beperking van het aantal gemeenteraadsleden. De indiener is geen voorstander van verlaging van de vergoeding van gemeenteraadsleden zoals bepleit door de fractie van de SP, mede omdat zijn voorstel niet primair is in ingegeven door bezuinigingsoverwegingen en ook omdat naar zijn mening een verlaging van de vergoeding de verhouding tussen de ervaren werkdruk en gewerkt aantal uren enerzijds en de vergoeding anderzijds, scheef zou trekken. Vanuit kleinere gemeenten wordt zelfs regelmatig aandacht gevraagd voor de naar verhouding te lage vergoeding voor raadsleden.

Heijnen