

Vergaderjaar 2003–2004

27 214

Wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 31 augustus 2004

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat¹ heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 28 mei 2004 een aantal nadere vragen en opmerkingen voorgelegd. Bij brief van 23 augustus 2004 hebben de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties hun reactie op die vragen en opmerkingen aan de Kamer toegezonden.

Van het aldus gevoerde overleg brengt de commissie als volgt verslag uit.

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Schuyer (D66), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA) (plv.voorzitter), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (voorzitter), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Raak (SP).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Den Haag, 28 mei 2004

Betr.: **27 214** (*Wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten*).

Bij enkele fracties binnen de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat bestond behoefte de minister nog enkele vragen voor te leggen.

De leden van de CDA-fractie wilden naar aanleiding van de brief van de minister van 26 maart 2004 alsmede de daarbij gevoegde informatie betreffende het plan van aanpak van de evaluatie Wet dualisering gemeentebestuur nog de volgende vragen aan hem voorleggen:

Ten aanzien van het *tijdstip* van de evaluatie merkten deze leden op dat Minister Remkes erop wijst dat de evaluatie van de dualisering provinciebestuur niet eerder gereed kan zijn dan eind 2005. Deze leden waren het met de minister eens dat er zo vroeg mogelijk duidelijkheid moet ontstaan over het aantal te verkiezen statenleden in 2007. Kan de minister meedelen welke naar zijn mening de uiterste termijn van plenaire behandeling door de Eerste Kamer zou zijn voor een adequaat invoerings-traject van de verkiezingen?

Deelt de minister de opvatting van deze leden dat waar cruciale wetgeving inzake dualisering van het (gemeentebestuur en het) provinciebestuur nog moeten worden behandeld, met name de medebewindswetgeving en eventuele wijzigingen van Gemeente- en Provinciewet die «in antwoord op eerste ervaringen in de praktijk met de dualiseringswetgeving en door voortschrijdend inzicht wenselijk worden geacht», een evaluatie waarin deze wijzigingen worden meegenomen gewenst is?

Ten aanzien van de *inhoud* van de evaluatie – gezien het Plan van aanpak evaluatie Dualisering gemeentebestuur – wilden deze leden nog de volgende vragen en suggesties voorleggen aan de minister:

Minister Remkes verwijst in zijn begeleidende brief naar de toezegging gedaan in een brief aan de Tweede Kamer van 10 december 2002 in de evaluatie van de dualisering gemeentebestuur ook de werkbelasting te betrekken met eventuele consequenties voor «de omvang van gemeenteraden». Wil de minister die relatie tussen werkbelasting en consequenties voor de omvang van de Staten ook aanbrengen bij de evaluatie van de dualisering provinciebestuur?

Minister Remkes stelt in zijn brief dat de conclusies uit de evaluatie dualisering gemeentebestuur wellicht voldoende aanleiding zullen zijn voor de Eerste Kamer om het wetsvoorstel reeds begin 2005 te agenderen voor plenaire behandeling. Kan de minister het met deze leden eens zijn dat er belangrijke verschillen zijn tussen gemeente- en provinciebestuur, hetgeen onder meer bleek uit de beslissing van de Eerste-Kamerfracties van D66 en van PvdA om destijds tegen de wet Dualisering Provinciebestuur te stemmen, en dat er derhalve alle aanleiding is de evaluatie van de dualisering Provinciebestuur zelfstandig te beoordelen?

De minister spreekt in zijn brief de verwachting uit dat de evaluatie dualisering provinciebestuur naar verwachting zal aansluiten bij de evaluatie dualisering gemeentebestuur en eveneens de nadruk (zal)

leggen op het traceren van mogelijke knelpunten bij de structuur- en cultuurveranderingen in verband met de dualisering.

In dat verband is het deze leden om te beginnen opgevallen dat in de Stuurgroep geen (voormalige) raadsleden zijn opgenomen.

Zij merkten tevens op dat de in het plan van aanpak geformuleerde vragen vooral inspelen op bestuurlijke variabelen en hoegenaamd niet op het politieke functioneren met uitzondering van de vraag naar de effecten voor de machtsbalans tussen raad en college. Alhoewel deze leden zich niet willen bezighouden met de precieze operationalisering van de geformuleerde vragen, leek het hen dat niet alleen de machtsbalans tussen raad en college evaluatiewaardig is, maar zeker ook het effect van de dualisering op het functioneren van de raads-, bestuurs- en overige commissies (art. 82 Gemeentewet) waar immers daadwerkelijk het lokale bestuurswerk plaatsvindt. Van belang zijn uiteraard tevens die onderwerpen waar naar de ervaring leert wrijfpunten bestaan, zoals de actieve informatieplicht, de invulling van de kaderstellende bevoegdheden van de raad, de verhouding tot de rekenkamer(functie), het voorzitterschap van de raad, enzovoort. Ook de effecten van de dualiseringsoperatie voor het burgemeestersambt zijn uiteraard niet van belang ontbloeit.

Het bevreemde deze leden dat waar de dualisering uiteindelijk een antwoord moest bieden op problemen gesignaleerd in de relatie overheid-burger, de burger niets zal worden gevraagd. Een belangrijke ratio van het wetsvoorstel was immers de gewenste versterking van controle van bestuur en vertegenwoordiging van het volk? Graag vernamen zij hoe de minister daarover denkt.

In het plan van aanpak wordt sub «Hoofdvragen van de evaluatie» gesproken over «effecten en veranderingen in *rolopvattingen en attitudes* bij gemeentebesturen» (in relatie tot uiteenlopende condities/oorzaken). Niet duidelijk wordt op welke opvattingen en houdingen in het bijzonder wordt gedoeld. Waar in de discussie over (de wenselijkheid van) dualisering vooral de nadruk wordt gelegd op taakopvattingen in het licht van gewenste versterking van «bestuurskracht, slagvaardigheid en efficiency», en een oriëntatie op wat de hoofdlijnen werden genoemd, zou het toch goed zijn dergelijke operationalisering voor te leggen aan gesprekspartners? Zou het niet tevens gewenst zijn te onderzoeken in hoeverre gemeenteraadsresp. statenleden die verschuiving (van vermeend detaillisme naar – voor de burger meestal weinig interessante – abstracte hoofdlijnen) feitelijk hebben ervaren en in hoeverre zij die verschuiving als een wenselijke verschuiving (zijn blijven) zien? Zou bij dit alles niet tevens en uitdrukkelijk de tijdbestedingsnorm aan de orde moeten zijn, die kernvariabele in de voorstellen tot afslanking van de omvang van GS en PS? Moet immers niet worden vastgesteld in hoeverre de tijdbestedingsnorm zoals in het verleden gehanteerd een adequate was?

Deze leden nodigden de minister uit te reageren op deze vragen, die overigens geen limitatief beeld geven van de bij hen levende zorgen aangaande de opzet van de evaluatie. Zou de minister bereid zijn bij de stuurgroep aan te dringen op bijstelling resp. nadere uitwerking van het onderzoeksontwerp in het licht van die zorgen? Welke maatregelen voorziet de minister om deze en dergelijke vragen wel een adequate plaats te geven in de evaluatie dualisering provinciebestuur?

De leden van de fracties van de SP, van de SGP en CU sloten zich bij de vragen van de CDA-fractie aan.

De leden van de fractie van GroenLinks wilden nog de volgende opmerkingen maken en de volgende vragen voorleggen.

De «Wet dualisering gemeentebestuur» had volgens het kabinets-

standpunt naar aanleiding van het rapport van de «Staatscommissie Dualisme en lokale democratie» drie doelstellingen:

- a. «versterking positie raad»
- b. een grotere herkenbaarheid en het aantrekkelijker maken van de lokale politiek
- c. het meer betrekken van de bevolking bij de politiek en het bestuur (burgerparticipatie).

Deze doelstellingen zijn aanmerkelijk breder én diepgaander dan wat de minister in zijn brief schrijft («Dualisering is gericht op verduidelijking van de rollen van het dagelijks bestuur en volksvertegenwoordiging»).

Is de minister met deze leden van mening dat deze drie doelstellingen expliciet een plek moeten krijgen in de hoofdvragen van de evaluatie?

In de brief schrijft de minister: «De bestuursbevoegdheden zijn geconcentreerd bij het college». Waar doelt de minister op? Het wetsvoorstel met betrekking tot de medebewindswetgeving is immers nog niet van kracht? Waarom vervalt de minister in dezelfde fout als bij de samenstelling van de staatscommissie Dualisme (cie-Elzinga) en is er in de stuurgroep geen plek ingeruimd voor iemand met een ruime ervaring en met een passie voor het gemeenteraadslidchap?

Kan de minister toezeggen dat er voor de gesprekken die gevoerd zullen worden in het kader van de evaluatie ook veel gemeenteraadsliden aanschuiven?

In het Plan van Aanpak wordt verwezen naar het eerste onderzoek «De eerste klap is een daalder waard» en wordt gesteld dat deze evaluatie hier op aansluit. Is het de minister bekend dat het enquêteformulier dat ten grondslag van dit eerste onderzoek lag op stadhuizen door hoofdzakelijk ambtenaren is ingevuld?

De commissie deelt tenslotte mee dat zij deze brief, uw schriftelijke reactie daarop en de reeds over dit onderwerp gewisselde stukken zal doen drukken als verslag van een schriftelijk overleg.

De griffier van de commissie,
B. Nieuwenhuizen

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES EN VAN DE MINISTER VOOR
BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 augustus 2004

Bij enkele fracties binnen de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat bestond de behoefte om nog enkele vragen voor te leggen naar aanleiding van mijn brief van 26 maart 2004 alsmede de daarbij gevoegde informatie betreffende het plan van aanpak van de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur. Met deze brief informeren wij u over onze standpunten over bovengenoemd voorstel respectievelijk de evaluatie van de dualisering.

De leden van de fractie van het CDA vroegen in relatie met de evaluatie van de dualisering van het provinciebestuur wat de uiterste termijn van plenaire behandeling door de Eerste Kamer van bovengenoemd wetsvoorstel zou zijn voor een adequaat invoeringstraject van de verkiezingen. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gebeurt bij koninklijk besluit. Dit besluit zal – bij tijdige aanvaarding van het wetsvoorstel – regelen dat de nieuwe aantallen statenleden ingaan met ingang van de nieuwe zittingstermijn van de provinciale staten per maart 2007. De nieuwe aantallen worden daardoor na de volgende verkiezingen voor provinciale staten in 2007 effectief. Om de uitslag van de verkiezingen van de leden van provinciale staten te kunnen bepalen, is het noodzakelijk dat het wetsvoorstel vóór deze verkiezingen in 2007 is aanvaard en gepubliceerd in het Staatsblad.

Het is echter wenselijk dat over het aantal te verkiezen leden van provinciale staten voor de voorafgaande kandidaatsstelling van deze verkiezing reeds duidelijkheid bestaat: eind januari 2007 moeten partijen die meedoen aan de statenverkiezingen hun kandidatenlijsten inleveren. Met het oog op de interne kandidaatstellingsprocedures van politieke partijen is van belang dat het wetsvoorstel uiterlijk september 2006 door de Eerste Kamer wordt aanvaard. De politieke partijen zullen immers bij de opstelling van de kandidatenlijsten zekerheid dienen te hebben over het aantal bij de verkiezingen te verdelen zetels. Ook voor de kandidaten zelf is dit van belang.

Met betrekking tot de relatie tussen werkbelasting en consequenties voor de omvang van provinciale staten kan worden vastgesteld dat er in bovengenoemd voorstel in ruime mate zelfstandige argumentatie voor de voorgestelde wijziging is aangevoerd, die los staat van de dualisering in het algemeen. Het verdient dan ook de voorkeur om de discussie over dit voorstel op zo kort mogelijke termijn af te ronden.

De voorstellen voor de medebewindswetgeving en een tweede aanpassingswet, waarnaar deze leden refereerden, zijn inmiddels op 22 juni jl. aanvaard in de Tweede Kamer. De leden van de CDA-fractie stelden de vraag of een evaluatie waarin deze wijzigingen worden meegenomen gewenst zou zijn. Inderdaad kan een evaluatie noodzakelijk worden geacht, hoewel het daarbij van belang is dat een dergelijke evaluatie op een dusdanig tijdstip wordt georganiseerd dat raden tenminste één volle raadsperiode met de nieuwe bevoegdheidsverdeling ervaring hebben opgedaan. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich in dit verband ook af waarom de minister schrijft dat de bestuursbevoegdheden bij het college zijn geconcentreerd terwijl de medebewindswetgeving nog niet eens van kracht is. Het is waar dat de

medebewindswetgeving nog niet van kracht is, maar in artikel 160 van de Gemeentewet zijn wel reeds bestuursbevoegdheden van de door de Gemeentewet aan de raad geattribueerde bevoegdheden, die vóór de dualisering bij de raad waren belegd, geconcentreerd bij het college. Daarnaast is nog een aantal bevoegdheden van het college geëxpliciteerd. Gevoegd bij de veranderde rol van de raad sinds 2002, heeft een en ander toch reeds tot een eerste stap op de weg van een concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college geleid.

Met de instelling van de Stuurgroep onder voorzitterschap van Mw. ir. J.M. Leemhuis-Stout per 9 februari 2004 is de evaluatie van de dualisering van start gegaan. In dit verband dient allereerst een misverstand uit de weg geruimd te worden. Het is namelijk pertinent onjuist te veronderstellen dat er in de stuurgroep geen (voormalige) raadsleden zijn opgenomen, zoals de leden van de fracties van het CDA en GroenLinks aangaven. Drie van de vier stuurgroepleden, te weten de heren drs R.M. Smit, drs C.A.M. Tetteroo en prof. mr J.W.M. Engels, zijn in het verleden zowel alleen raadslid als wethouder(-raadslid) geweest. Overigens zullen de leden van de stuurgroep, gelet op hun diverse deskundigheid en ervaring in het lokaal bestuur en de wetenschap, bij uitstek in staat zijn de gevraagde begeleiding aan de evaluatie te bieden.

De leden van de fractie van het CDA deden suggesties ten behoeve van de evaluatie in het algemeen en maakten opmerkingen over de «Hoofdvragen van de evaluatie» in het bijzonder, waarvoor dank. De leden van de fractie van GroenLinks refereerden hierbij aan wat zij als de drie hoofddoelstellingen van de dualisering uit het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale politiek destilleerden. In algemene termen heeft het kabinet in dit kabinetsstandpunt in navolging van de staatscommissie gesproken over de vernieuwing van de politiek-bestuurlijke cultuur die hand in hand diende te gaan met de effectuering van het formele stelsel. Dit om de gesignaleerde knelpunten aan te pakken. Het kabinet kondigde aan in eerste instantie te zullen focussen op de verduidelijking van de rolverdeling tussen college en raad. Kortgezegd: het college bestuurt en de raad controleert en stelt kaders. Voor de heldere verhoudingen tussen beide was het noodzakelijk de bevoegdheden te ontvlechten tussen het dagelijks bestuur en de volksvertegenwoordiging. Daarop is de wijziging van het wettelijk systeem primair gericht. Daarnaast is de raad uitgerust met allerlei instrumenten voor zijn nieuwe rol. Er wordt nu niet inhoudelijk gereageerd op de vragen van deze leden in verband met de evaluatie, omdat de stuurgroep nu eerst in de gelegenheid moet worden gesteld om de evaluatie uit te voeren. Het wachten is dus op de rapportage van de stuurgroep. Voor twee aspecten wordt daarbij een uitzondering gemaakt. In de eerste plaats – dit in reactie op de leden van de fractie van GroenLinks – worden in deze evaluatie zeker veel gemeenteraadsleden uitgenodigd om aan te schuiven bij de verschillende gesprekken die er in het kader van de evaluatie worden gehouden. In de tweede plaats wordt kort ingegaan op de positie van de burger in de evaluatie, die door de leden van de fractie van het CDA naar voren werd gebracht. De burger zal op dit moment nog niet betrokken worden bij de evaluatie. De reden daarvoor is de volgende. De evaluatie komt op een vroeg moment en zal daarmee hoogstwaarschijnlijk nog geen stabiel beeld opleveren van de effecten bij gemeentebesturen. Of in deze situatie de effecten van de dualisering voor burgers reeds zichtbaar of herkenbaar zijn, is nóg meer de vraag. Dat is de reden dat in het plan van aanpak is uitgegaan van een indirecte consultatie: aan de lokale politici zal worden gevraagd of de lokale politiek naar hun waarneming voor burgers interessanter, zichtbaarder, levendiger is geworden en of burgers zich door de dualisering

meer bij het gemeentebestuur betrokken voelen. De burgers zelf kunnen mogelijk later aan bod komen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen tot slot of het bekend was dat de enquêteformulieren ten behoeve van de informatieverzameling voor de «De eerste klap is een daalder waard» hoofdzakelijk door ambtenaren waren ingevuld. De doelstelling van genoemd onderzoek was om snel over de eerste periode na de verkiezingen informatie te verzamelen over de invulling van gemeenten van de verschillende onderdelen van de Wet dualisering gemeentebestuur. Het ging daarbij om een kwantitatief en dus feitelijk onderzoek. Het onderzoek had een zeer hoge respons en beantwoordde daarmee volstrekt aan de doelstelling. In de evaluatie die momenteel wordt uitgevoerd komen de verschillende betrokkenen aan bod: de enquêtes zijn verschillend en ze zijn persoonlijk gericht aan de burgemeesters, gemeentesecretarissen, raadsgriffiers en (een steekproef van) wethouders en raadsleden. Ook de stuurgroep zal gesprekken voeren met de verschillende betrokkenen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf