

Vergaderjaar 2005–2006

30 008

Doeltreffendheid en effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE Vernieuwing EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2006

1. Inleiding

Op 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden. In de wet is een bepaling opgenomen dat de wet voor 1 januari 2005 geëvalueerd diende te worden. Naar aanleiding hiervan heeft de Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur, onder leiding van mevrouw Leemhuis-Stout op 15 december 2004 haar rapport «Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden» gepresenteerd¹. In het AO van 28 april 2005 naar aanleiding van het kabinetsstandpunt op dit rapport, heb ik de toezegging gedaan om de Kamer in het voorjaar van 2006 te informeren over de stand van zaken rond de dualisering en tevens een eindevaluatie te doen. Met deze brief kom ik tegemoet aan deze toezegging, zij het in de vorm van een eindbalans van de eerste dualistische raadsperiode.

1.1. Leeswijzer

Hierna volgt allereerst een inleiding waarin enkele algemene ontwikkelingen op het gebied van het gemeentebestuur worden aangestipt (2). Vervolgens wordt specifiek ingegaan op de aanbevelingen van de Stuurgroep-Leemhuis voor zover daar aanleiding toe is aan de hand van het kabinetsstandpunt (3). Daarna wordt aandacht besteed aan enkele nieuwe ontwikkelingen die nog niet aan de orde zijn gekomen in het rapport van de Stuurgroep-Leemhuis, noch in het kabinetsstandpunt, maar die naar mijn mening de nodige aandacht verdienen (4). Tot slot wordt ingegaan op het voornemen om de Vernieuwingsimpuls om te vormen tot een Kwaliteitsimpuls lokaal bestuur (5).

¹ Hierna: de Stuurgroep-Leemhuis.

2. Algemeen

Het afgelopen jaar heeft het dualisme in het gemeentebestuur zich verder uitgekristalliseerd. Een enquête van de Universiteit van Tilburg, in opdracht van Binnenlands Bestuur, onder ruim 1300 raadsleden, wethouders, burgemeesters, gemeentesecretarissen, griffiers en beleidsambtenaren laat zien dat vrijwel alle betrokkenen van mening zijn dat dualisering de lokale politiek heeft verlevendigd¹. Uit deze enquête blijkt ook dat raadsleden relatief meer tijd besteden aan contacten met burgers en maatschappelijke organisaties. Met deze constatering kan geconcludeerd worden dat de einddoelen van de Wet dualisering gemeentebestuur – herstel van de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum, herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad en versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burgers – (overigens niet overal in gelijke mate) dichterbij zijn gekomen.

In de praktijk zien we dat tal van gemeenten vernieuwingen in de politieke besluitvorming hebben doorgevoerd. De politieke markt van Almere en Apeldoorn en het Voorster vergadermodel zijn frequent aangehaalde voorbeelden. In Utrecht zijn instrumenten ontwikkeld die de burgers de mogelijkheid bieden om via het internet hun mening over plannen van de gemeente te geven. In Haren is een Burgerhandvest Communicatie opgesteld waarin de elementen luisteren, raadplegen, samenwerken en overdragen centraal staan. Al deze ontwikkelingen getuigen van een meer actieve en zelfbewuste rol van de raad en van een ruimere invloed van de burger op de besluitvorming.

Uit het onderzoek van de Universiteit van Tilburg blijkt echter ook dat er kritiek is: sommige betrokkenen vinden dat dualisme leidt tot meer bureaucratie². Over deze stelling zijn echter weinig feitelijke gegevens beschikbaar. Het gevoel van toegenomen bureaucratie is wellicht gedeeltelijk te verklaren door het feit dat, zoals in elk veranderingsproces, er bij de invoering van het dualisme veel aandacht is geweest voor de processen en daardoor minder aandacht voor de inhoud. Zo constateert professor Elzinga dat deze extra bureaucratie moet worden beschouwd als een kinderziekte en dat deze van voorbijgaande aard is³. Duidelijke conclusies over een eventuele toename van bureaucratie kunnen op dit moment in ieder geval niet getrokken worden. Ik zal de ontwikkelingen op dit terrein de komende jaren aandachtig volgen.

Ook zijn er zorgen over het relatief grote aantal afgetreden wethouders in de afgelopen raadsperiode. Bij een meting in december 2005 bleek dat in deze periode 366 (22,4%) van de circa 1650 wethouders zijn afgetreden⁴. Hoewel er van eerdere perioden geen structurele cijfers bekend zijn, blijkt uit inventarisaties in de jaren negentig dat een aftreedpercentage van boven de twintig procent niet ongebruikelijk was⁵. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat er geen directe relatie is tussen dualisme en het aantal afgetreden wethouders.

Een gedeeltelijke verklaring kan bovendien gezocht worden in het grote aantal «nieuwe partijen» die in 2002 in het bestuur gekomen zijn (lokale en leefbare partijen). De betrekkelijke onervarenheid van de wethouders van deze partijen op het terrein van het gemeentelijk bestuur kan een oorzaak zijn van vervroegd vertrek. Daarnaast deel ik ook de veronderstelling van Castenmiller dat het hier ging om wethouders die zich niet thuis voelden in het nieuwe systeem⁶. De wethouders die in de net begonnen raadsperiode worden benoemd, zullen waarschijnlijk bewuster kiezen voor een bestuurdersfunctie in het duale stelsel.

Ten slotte is het niet per definitie uitsluitend slecht dat een wethouder opstapt. Hierin kan ook een teken worden gezien van het feit dat de raad

¹ «De glans is eraf», door Marcel Boogers in *Binnenlands Bestuur*, 22 april 2005, p. 36–38.

² Idem.

³ «Vertrouwen raad neemt toe» in *Binnenlands Bestuur*, 22 april 2005, p. 39.

⁴ «Tijdens de verbouwing blijft de winkel open», NOVA/Zenc i.s.m. www.decentraalbesteding.nl (Castenmiller), december 2005.

⁵ «Kwart wethouders voortijdig weg», door Peter Castenmiller, *VNG-magazine*, 13 januari 2006, p. 18–20.

⁶ «Tijdens de verbouwing blijft de winkel open», NOVA/Zenc i.s.m. www.decentraalbesteding.nl (Castenmiller), december 2005, p. 8.

kritischer en zelfbewuster is geworden. En dat beschouw ik als een positieve ontwikkeling.

Aangezien het hier gaat om een belangrijke speler op lokaal niveau die grote invloed heeft op de kwaliteit van het lokaal bestuur laat het ministerie van BZK op dit moment nader onderzoek doen naar de achterliggende oorzaken van het vertrek van wethouders in de afgelopen raadsperiode. De Kamer zal geïnformeerd worden over de resultaten van dit onderzoek.

Naast het onderzoek van de Universiteit van Tilburg is recentelijk ook het Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie van de Vernieuwingsimpuls verschenen¹. Het jaarbericht, met als onderwerp bestuurscultuur in relatie tot bestuurskracht, concludeert dat bestuurskracht in grote mate is verweven met tradities en lopende ontwikkelingen in gemeenten en dat de invloed van dualisering op de bestuurscultuur in gemeenten redelijk beperkt is. Sterker nog, de bestaande tradities en praktijk bepalen in grote mate de invulling van het dualisme in de verschillende gemeenten. De conclusies van de Begeleidingscommissie bevestigen het beeld van de grote verschillen tussen gemeenten bij de invulling van het dualisme. Dit sterkt mijn overtuiging dat er geen behoefte meer is aan landelijk beleid, maar dat er ruimte moet komen voor ondersteuning op maat. Hier kom ik later in deze brief op terug.

De gebeurtenissen van maart vorig jaar – de verwerping door de Eerste Kamer van de grondwetswijziging tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester – hebben de discussie rond de gekozen burgemeester in een ander daglicht geplaatst. Ook hier kom ik later in deze brief op terug, evenals op andere ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan, zoals op de problemen op het gebied van de besteding van de gelden voor fractieondersteuning en de vernietiging van de verordeningen met betrekking tot de rekenkamercommissie in Oirschot en Lelystad.

Ook heeft inmiddels de evaluatie van de Wet dualisering provinciaal bestuur plaatsgevonden. De Commissie evaluatie provinciale dualisering, onder leiding van de heer Hermans, heeft op 8 december 2005 haar rapport «Zonder wrijving geen glans» gepresenteerd. De bevindingen van de Commissie-Hermans raken op sommige vlakken aan die van de Stuurgroep-Leemhuis bij de evaluatie van de dualisering van het gemeentebestuur. De provinciale bevindingen zullen echter nader besproken worden in de reactie van het kabinet op het rapport-Hermans en hier niet aan de orde komen.

Tot slot wil ik erop wijzen dat de recente gemeenteraadsverkiezingen, waarmee er overal in het land nieuwe teams zijn aangetreden, nieuwe mogelijkheden bieden om de verhouding tussen raad en college helder neer te zetten. Nieuwe spelers, die niet gevormd zijn in het monistische systeem, zijn op het toneel verschenen en zullen kunnen zorgen voor nieuw elan.

3. Aanbevelingen Stuurgroep-Leemhuis

Hiervoor zijn enkele algemene ontwikkelingen geschetst. Deze paragraaf gaat in op de aanbevelingen van de Stuurgroep-Leemhuis voor zover daar aanleiding toe is aan de hand van het kabinetsstandpunt. Daarbij zal dezelfde structuur gehanteerd worden als die van het rapport van de Stuurgroep-Leemhuis, dat in drie categorieën is verdeeld: structuurwijzigingen, cultuurwijzigingen en het bewerkstellingsplan van een doorstart. Slechts de terreinen waar zich belangrijke ontwikkelingen hebben voorge-

¹ «Culturen rond besturen», Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, maart 2006.

daan komen aan bod. De overige aanbevelingen moeten vooral gestalte krijgen op lokaal niveau, in de dagelijkse praktijk van de gemeente.

3.1 Structuurwijzigingen

Een van de problemen die door de Stuurgroep-Leemhuis is geconstateerd is de onduidelijkheid over de taakverdeling tussen de raad en het college. Deze constatering kwam niet onverwacht, aangezien een groot deel van de sectorwetgeving nog moest worden aangepast aan het duale stelsel. Waar medebewindstaken aan de raad waren toegeschreven, moesten deze in het dualistische stelsel in beginsel aan het college worden toegewezen. Het traject van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden was ten tijde van de publicatie van het rapport-Leemhuis in volle gang en is op 8 maart 2006 voltooid met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden¹. Hiermee is de rolontvlechting tussen de raad en het college voltooid.

Ook heeft de Stuurgroep-Leemhuis de onduidelijkheden over de invulling van de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de raad aangekaart. Ik realiseer mij terdege dat de rollen van de raad en het college zich nog verder moeten uitkristalliseren. Zo wijst de Begeleidingscommissie van de Vernieuwingsimpuls in haar Tweede jaarbericht op het beeld dat de raad moeite heeft met zijn kaderstellende rol en dat raadsleden zich te veel bemoeien met details². Met betrekking tot de controlerende rol van de raad wijst de Begeleidingscommissie op de ontwikkeling van een afrekencultuur, een machtsstrijd tussen raad en college en van «duellisme». Ik deel in dit opzicht de verwachting van de Begeleidingscommissie dat er minimaal twee raadsperioden nodig zullen zijn om een nieuw evenwicht tussen raad en college te bereiken. Met het aantreden begin maart van de nieuwe raadsleden, die voor een belangrijk deel geen «monistisch verleden» hebben, is hiermee wederom een slag gemaakt. Bovendien hangt de invulling van de respectievelijke rollen sterk af van de lokale cultuur, behoeften en omstandigheden.

De Stuurgroep-Leemhuis heeft zowel onder het credo «structuurwijzigingen» als onder het credo «doorstart dualiseringsproces» enkele aanbevelingen gedaan over de rol en de bevoegdheden van de burgemeester. Op een aantal aanbevelingen die de Stuurgroep hierbij doet over de rol en de wijze van verkiezing van de burgemeester zal hieronder worden ingegaan.

In het huidige stelsel is de burgemeester zowel voorzitter van de raad als voorzitter van het college. Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat de burgemeester niet in staat is deze dubbelrol als voorzitter goed te vervullen, zou deze combinatie van functies uit zuiver dualistisch oogpunt als ongewenst beschouwd kunnen worden. Hoewel dit niet de belangrijkste reden is geweest voor deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap, zou het verwijderen uit de Grondwet van de bepaling over het raadsvoorzitterschap eventueel een eind kunnen maken aan deze dubbelrol die de burgemeester nu in het gemeentebestuur heeft. Een wijziging van de Grondwet tot deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester is in eerste lezing aanhangig bij de Tweede Kamer. De discussie over een eventuele andere invulling van het raadsvoorzitterschap zal echter in een later stadium, als het deconstitutionaliseringstraject is afgerond, gevoerd moeten worden. Hier en daar bestaat de wil om te experimenteren met een andere invulling van het raadsvoorzitterschap dan door de burgemeester. Hoewel ik dit enthousiasme voor democratische vernieuwing van harte toejuich, kan binnen de huidige kaders van de Grondwet niet aan deze wens tegemoet gekomen worden.

¹ Staatsblad 2005, 530.

² «De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?», Tweede jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2004, p. 25.

Zoals eerder in deze brief al is aangegeven, zijn door de ontwikkelingen in maart vorig jaar de overige aanbevelingen met betrekking tot de gekozen burgemeester in een ander daglicht komen te staan. Na de verwerping door de Eerste Kamer van de grondwetsherziening die de weg zou vrijmaken voor de invoering van de gekozen burgemeester, is door de coalitiepartijen in het Paasakkoord afgesproken dat de rechtstreeks gekozen burgemeester in de Grondwet zal worden opgenomen. Het daartoe strekkende voorstel tot herziening van de Grondwet is inmiddels aanhangig bij de Tweede Kamer¹. De eerste prioriteit is nu de uitvoering van de afspraken in het Paasakkoord. Ik zal dus eerst de behandeling van het voorstel tot grondwetsherziening in de Tweede en Eerste Kamer afwachten alvorens nieuwe initiatieven op dit terrein te presenteren. Het hangt sterk af van de toekomstige wijze van verkiezing en de (daarmee samenhangende) positie van de burgemeester, hoe de onderlinge verhoudingen tussen raad, raadsvoorzitter en wethouders vorm zullen krijgen.

De Stuurgroep-Leemhuis heeft de aanbeveling gedaan om de aanwezigheid van wethouders in de raadsvergadering te normaliseren en de rol van het college bij initiatiefvoorstellen aan de raad te versterken. Vooral aan het begin van de raadsperiode 2002–2006 zijn hierover problemen ontstaan. In sommige gemeenten werd de scheiding van de bevoegdheden van de raad en het college wel erg letterlijk genomen en werd de wethouder bewust geweigerd bij raadsvergaderingen. Deze krampachtige houding is niet gewenst.

Zoals reeds toegezegd in de brief aan de Kamer van 25 februari 2005 zal ik op korte termijn een wetsvoorstel indienen tot wijziging van artikel 21 Gemeentewet waarmee dit doel zal worden gediend². Er mag geen misverstand zijn over het feit dat de wethouder altijd bij de raadsvergadering aanwezig kan zijn en daar spreekrecht heeft als onderwerpen uit zijn portefeuille aan de orde zijn. De wijziging van artikel 21 moet voorkomen dat het college niet de gelegenheid krijgt om zijn voorstellen in de raad te verdedigen en dat de raad beslissingen neemt die het college moet uitvoeren zonder dat het college de kans heeft gehad zijn standpunt over de kwestie in de raad kenbaar te maken.

3.2 Cultuurwijzigingen

De Stuurgroep-Leemhuis heeft enkele aanbevelingen gedaan die vooral betrekking hebben op de werkwijze, houding en gedrag van de leden van de raad en het college. Zoals eerder al aangegeven, gaat het hier om cultuurwijzigingen die vooral op lokaal niveau moeten worden vorm gegeven. Daar is tijd voor nodig. Ik wil hier benadrukken dat de kwaliteit van het eindresultaat boven de snelheid van het veranderingsproces gaat en dat profijt getrokken kan worden uit de vele leermomenten die een geleidelijk veranderingsproces kent.

Om tegemoet te komen aan de aanbeveling dat er faciliteiten geschapen moeten worden voor scholing en training van raadsleden is onder andere een extra subsidie verleend aan de Vernieuwingsimpuls voor het Project Raadsverkiezingen 2006³. Dit project biedt nieuwe raadsleden een welkomstpakket met praktische en actuele informatie en een inwerkprogramma dat zowel inhoudelijke kennis als praktische vaardigheden omvat. Dergelijke trainingen, speciaal gericht op de specifieke rollen die de raad in het duale stelsel toegewezen heeft gekregen, zullen bijdragen aan de kwaliteit van het lokaal bestuur.

Overigens zie ik in deze context ook een belangrijke verantwoordelijkheid voor de politieke partijen. Zoals de Stuurgroep-Leemhuis ook aangeeft vraagt het duale stelsel wellicht om andere criteria bij de selectie van kandidaten dan het monistische stelsel, zowel voor de functie van raadslid

¹ Kamerstukken 30 422, nrs. 1–3, 2005–2006.

² Doeltreffendheid en effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur, Kamerstukken 30 008, nr. 1, 2004–2005.

³ De Vernieuwingsimpuls is een gezamenlijk project van BZK en de VNG dat cultuurvernieuwing stimuleert en de invoering van dualisme in gemeenten ondersteunt.

als voor de functie van wethouder. Voor de raad moet gezocht worden naar assertieve kandidaten die tegenwicht willen bieden aan het bestuur, en niet naar «mee-bestuurders». Het duale wethouderschap vraagt daarentegen, zo stelt ook de Begeleidingscommissie in haar Tweede jaarbericht, veel meer om kandidaten die politiek gevoel weten te combineren met strategisch inzicht, resultaatgerichtheid en collegialiteit. Zij treden in het duale stelsel vooral op als bestuurlijk manager, terwijl de technische en inhoudelijke kennis vanuit het ambtelijk apparaat geleverd wordt.

Ten slotte verdient het in deze context de aandacht dat de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie een succesvol instrument is gebleken. De Vernieuwingsimpuls zal dan ook worden voortgezet, zij het in een gewijzigde vorm. Hierop zal ik later in deze brief ingaan.

3.3 Doorstart dualiseringsproces

Er is op dit punt al veel ondernomen door de Vernieuwingsimpuls en ook op lokaal niveau is er hard gewerkt aan een optimalisering van het duale stelsel.

De Stuurgroep-Leemhuis doet de aanbeveling om een doorstart van dualiseringsproces te bewerkstelligen.

De Stuurgroep-Leemhuis heeft terecht gewezen op het toegenomen belang van het waarnemend voorzitterschap van de raad in een duaal stelsel, ten opzichte van een monistisch stelsel. De bijna automatische aanwijzing van het langstzittende lid van de raad als waarnemend voorzitter ligt in de nieuwe situatie niet altijd meer voor de hand, aangezien het langstzittende lid niet altijd en automatisch ook beschikt over voldoende gezag om de raad goed voor het voetlicht te brengen in het interne samenspel met het college. Een vereenvoudiging van artikel 77 van de Gemeentewet zodat eenduidig tot uitdrukking komt dat de raad volstrekt vrij is in de keuze van een waarnemend voorzitter uit zijn midden, ligt voor de hand. Echter, met het oog op de op handen zijnde discussie over eventuele andere invulling van het raadsvoorzitterschap (zie onder 3.1) heeft het nu niet de voorkeur om een wijziging van dit artikel in gang te zetten. Zoals gezegd zal deze discussies na de afronding van de deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester gevoerd moeten worden.

4. Overige ontwikkelingen

4.1 Indemniteitsprocedure

Er is onduidelijkheid gerezen over de interpretatie van artikel 198 Gemeentewet met betrekking tot het indemniteitsbesluit. De huidige formulering schrijft voor dat elke geconstateerde onrechtmatigheid in de jaarrekening een indemniteitsbesluit van het college vereist. Dit besluit moet daarna opnieuw aan de raad ter goedkeuring worden voorgelegd. In de nieuwe formulering moet tot uitdrukking komen dat alleen die onrechtmatigheden een indemniteitsbesluit van het college vereisen, waarvan de raad oordeelt dat ze de vaststelling van de jaarrekening in de weg staan. De politieke afweging om een indemniteitsprocedure wel of niet te starten blijft hiermee bij de raad, terwijl de mogelijkheid wordt geboden om de vaststelling van de jaarrekening te bespoedigen. De Kamer ontvangt op korte termijn een wetsvoorstel dat de onduidelijkheid zal moeten opheffen.

4.2 Ontheffing woonplaatsvereiste

In enkele gemeenten zijn vragen gerezen rond het woonplaatsvereiste van wethouders, omdat tussentijds, van buiten aangetreden wethouders niet altijd bereid of in de mogelijkheid waren binnen een jaar te verhuizen voor de korte resterende raadsperiode. Het woonplaatsvereiste zelf staat hierbij niet ter discussie, het gaat er vooral om in welke mate de raad zelf mag bepalen hoe zwaar het woonplaatsvereiste weegt. Naar aanleiding van deze discussie heeft de minister van BZK, mede namens mij, inmiddels een voorstel bij de Kamer ingediend tot wijziging van artikel 36a Gemeentewet¹. Dit voorstel beoogt een verruiming van de bevoegdheid van de gemeenteraad tot het verlenen van een ontheffing van het wettelijke vereiste van ingezetenschap voor wethouders.

4.3 Dualiseringscorrectie gemeenteraden

Onlangs heeft de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie onder leiding van de heer De Grave de aanbeveling gedaan de omvang van vertegenwoordigende organen te verkleinen². De Commissie beargumenteert dit door te wijzen op de toename van het aantal gemeentebestuurders door de dualisering, de toename van gemeentelijke samenwerkingsverbanden en de overheveling van taken naar functionele organisaties. Ook past een kleinere omvang bij de meer terughoudende rol van de overheid bij de aanpak van maatschappelijke problemen. Op deze manier kan de bestuurlijke drukte worden tegengegaan, stelt de Commissie. Mede gelet op deze voorstellen heeft de minister van BZK tijdens het Algemeen Overleg van 1 februari 2006 jl. aangekondigd het totale aantal raadsleden in Nederland terug te willen brengen, waardoor het aantal gemeentebestuurders weer op het niveau komt van voor de dualisering³. De Kamer zal nog in 2006 een nader gemotiveerd wetsvoorstel met betrekking tot deze correctie ontvangen. De dualiseringscorrectie kan daarmee bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 zijn beslag krijgen.

4.4 Zittingsduur

In hetzelfde rapport suggereert de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie een verlenging van de zittingsduur van gekozen organen van 4 naar 5 of 6 jaar. Dit idee is ook wel in de Kamer geopperd. De Commissie beargumenteert dat een periode van 4 jaar relatief kort is om raad en college de kans te geven beleidsvoornemens te ontwikkelen, de uitvoering daarvan op de rails te zetten en er tenslotte verantwoording over af te leggen aan de kiezer. Het gevaar dreigt van korte termijnpolitiek zonder lange termijnvisie. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Eén en ander is ook tijdens het Algemeen Overleg van 1 februari jl. aan de orde gekomen⁴. De minister van BZK heeft daar toegezegd de Kamer te informeren over de grondwettelijke mogelijkheden om te experimenteren met de verlenging van de zittingsduur van de gemeenteraad. De Kamer zal voor de zomer in een aparte brief over deze kwestie geïnformeerd worden.

4.5 Fractieondersteuning

De Wet dualisering gemeentebestuur heeft de fractieondersteuning geïntroduceerd. Dit recht is vastgelegd in artikel 33, tweede lid, van de Gemeentewet. In sommige gemeenten hebben zich problemen voorgedaan naar aanleiding van de wijze waarop de beschikbaar gestelde middelen werden besteed. Op dit moment bestaat een VNG-modelverordening waarin de besteding van de fractieondersteuning nader wordt genormeerd. In het kader van de discussie over de integriteit van politieke ambtsdragers en ter voorkoming van negatieve beeldvorming over het

¹ Kamerstukken 30 480, nrs. 1–3, 2006–2006.

² «Je gaat er over of niet» van de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie olv. Frank de Grave, juni 2005.

³ Kamerstukken 29 362, nr. 78, 2005–2006.

⁴ Idem.

openbaar bestuur, acht ik het van belang de normering wettelijk te verankeren. Het voornemen is om de bestedingsdoelen eenduidig te regelen, bijvoorbeeld in een algemene maatregel van bestuur krachtens de Gemeentewet. De Kamer ontvangt hierover op korte termijn een voorstel.

4.6 Rekenkamerfunctie

Een ander nieuw element dat door de Wet dualisering gemeentebestuur is geïntroduceerd is de rekenkamer(functie), althans de verplichting daartoe. De rekenkamer(functie) is ingesteld om de raad te ondersteunen in haar controlerende rol. Onder meer naar aanleiding van de vernietiging van de verordeningen met betrekking tot de rekenkamercommissie van de gemeenten Lelystad en Oirschot is de vraag gerezen of de onafhankelijkheid van de rekenkamerfunctie in de wet moet worden versterkt. Aangezien de rekenkamer(functie) pas sinds 1 januari 2006 verplicht is en zich dus nog dient te ontwikkelen, is het nu nog te vroeg om wettelijke maatregelen te nemen. Ik zal de ontwikkeling van de rekenkamer(functie) de komende jaren volgen en daarna beoordelen of maatregelen nodig zijn.

4.7 Ontslag wethouders

Ten slotte hebben zich in de praktijk enkele problemen voorgedaan met betrekking tot het ontslag van de wethouder in een vertrouwenskwestie, waarbij al dan niet sprake is van de aanname van een motie van wantrouwen door de raad. Naar aanleiding hiervan zal in overleg met de VNG worden bezien of een wijziging van de artikelen 43 en 49 van de Gemeentewet op dit punt nodig dan wel wenselijk is.

5. Van Vernieuwingsimpuls naar Kwaliteitsimpuls

Tot slot wil ik een blik op de toekomst werpen. Zoals gezegd is de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie een succesvol instrument gebleken. Het idee om dit initiatief in enigerlei vorm voort te zetten wordt breed gedragen. Het ligt echter niet voor de hand om dit in de huidige opzet vorm te geven. Het gaat nu immers niet meer om dualisering als operatie, maar om het beter functioneren en de kwaliteit van het lokaal bestuur in het algemeen. Een eventuele Kwaliteitsimpuls zal dus niet zondermeer een voortzetting van de Vernieuwingsimpuls zijn. Ik zal de komende tijd nagaan welke kwaliteitsaspecten op lokaal niveau in de komende jaren aandacht vragen. Daarvoor kunnen de drie rollen van de gemeenteraad – kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol – een aangrijpingspunt zijn. Dit biedt namelijk de mogelijkheid om alle belangrijke thema's onder één paraplu te verzamelen. Hierbij kan gedacht worden aan thema's als het bevorderen van de synergie tussen de gemeentelijke actoren, het betrekken van burgers bij beleidsvorming, het sturen op hoofdlijnen door de raad, het functioneren van de rekenkamer(functie), het functioneren en de ondersteuning van raadsleden, de invulling van de ambtelijke ondersteuning, enzovoorts. In overleg met VNG en andere betrokken partijen zal aan deze Kwaliteitsimpuls nadere invulling gegeven worden.

6. Conclusie

De slotvraag is uiteraard hoe het staat met het dualisme. Het antwoord is wat mij betreft éénduidig: dualisme is een feit, in alle gemeenten van Nederland. De structuurwijzigingen zijn bijna volledig doorgevoerd. Er zijn nog steeds enkele knelpunten in het stelsel die weggewerkt moeten worden. De dubbelrol van de burgemeester en het ontbreken van een kiezersmandaat van de burgemeester zijn daarvan de belangrijkste.

Hieraan wordt gestaag gewerkt, evenals aan enkele ander technische onvolkomenheden in de Gemeentewet.

De beoogde cultuuromslag heeft echter nog niet overal en niet volledig plaatsgevonden. Daar is nog meer tijd voor nodig. Om deze cultuuromslag verder te bevorderen kies ik voor ondersteuning op maat. Gezien de grote verschillen tussen gemeenten is het niet wenselijk om landelijk beleid te blijven voeren. Via de aangekondigde Kwaliteitsimpuls lokaal bestuur kan tegemoet gekomen worden aan de behoefte die op lokaal niveau bestaat. Die behoefte verschilt per gemeente: voor de één gaat het om de behoefte aan gespecialiseerde procedurele kennis, voor de ander om de ontwikkeling van vaardigheden in de contacten met burgers en maatschappelijke organisaties of om ondersteuning bij de vervulling van de verschillende rollen die de raad heeft.

Deze ondersteuning op maat gecombineerd met het enthousiasme van de kersverse ploeg raadsleden, waarvan een belangrijk deel slechts de duale verhoudingen kent, kunnen een belangrijke rol spelen bij de verbetering van de kwaliteit van het lokaal bestuur.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold