

Vergaderjaar 2005–2006

**30 184**

**Bestuurlijke vernieuwing**

**Nr. 9**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE vernieuwing EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2006

### **1. Inleiding**

Een vitale en levendige democratie heeft zorg en aandacht en op zijn tijd vernieuwing. Daarbij vormt de representatieve democratie de centrale waarde waaraan vernieuwingsvoorstellen moeten worden afgemeten. Met deze brief informeer ik u over de stand van zaken van de verschillende onderdelen van de door het vorige kabinet opgestelde democratische vernieuwingsagenda<sup>1</sup> en van daaraan gerelateerde onderwerpen.

### **2. Democratische vernieuwingsagenda algemeen**

#### *2.1 Burgerforum kiesstelsel*

In zijn brief van 27 januari 2006 heeft mijn ambtsvoorganger u op de hoogte gesteld van de opzet, organisatie en werkwijze van het Burgerforum Kiesstelsel<sup>2</sup>. Bij brief van 24 maart 2006 bent u vervolgens geïnformeerd over de stand van zaken op dat moment<sup>3</sup>. Het Burgerforum ligt qua organisatie, planning en uitvoering op schema. Dat betekent dat het project nu twee van de drie geplande fasen achter de rug heeft, te weten: opleiding van de Burgerforumleden en consultatie van andere kiezers. Na de zomer staat de derde en laatste fase gepland, de besluitvormingsfase. Op schema houdt eveneens in dat het advies van het Burgerforum aan het kabinet in november voorzien is.

#### *2.2 Nationale conventie*

Op 22 december 2005 is de Nationale conventie ingesteld. Bij brief van dezelfde datum bent u over deze instelling en de samenstelling van de conventie geïnformeerd<sup>4</sup>. Centraal voor de conventie staat de vraag of veranderingen in het politieke bestel kunnen bijdragen aan dat vertrouwen tussen burgers en de overheid. Ook de Nationale conventie ligt nog steeds op schema. Voor 1 oktober a.s. zal zij haar eindrapport

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 184, nr. 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nr. 6.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nr. 8.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nr. 4.

gereed hebben. Op 5 oktober zal ik het rapport namens het kabinet in ontvangst nemen, waarna ik dit aan de Tweede Kamer zal doen toekomen.

### 2.3 Positie van het ambt van minister-president

Bij brief van 23 november 2005 bood mijn ambtsvoorganger u een drietal externe rapporten aan over de positie van de minister-president. Het voornemen is in de memorie van toelichting bij de begroting 2007 van het ministerie van Algemene Zaken op de positie van het ambt van de minister-president in te gaan.

### 2.4 Verlaging voorkeurdrempel

Op 21 december 2005 is bij de Tweede Kamer ingediend het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet, houdende verlaging van de voorkeurdrempel<sup>1</sup>. Het voorstel betreft een verlaging van de voorkeurdrempel van 25% van de kiesdeler naar 12,5% van de kiesdeler. Het ziet uitsluitend op de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. In de praktijk zouden op grond van het voorstel ongeveer 7500 stemmen nodig zijn om in de Tweede Kamer te worden gekozen. Oogmerk was dat de verlaging voor de Tweede Kamerverkiezing van mei 2007 werd ingevoerd. Op 28 juni 2006 is het wetsvoorstel plenair in de Tweede Kamer behandeld. In verband met de kabinetcrises heeft uw Kamer de stemming over het voorstel uitgesteld.

De relatie tussen kiezer en gekozen is naar mijn overtuiging niet gediend met een verlaging van de voorkeurdrempel voor de Tweede Kamerverkiezing. Integendeel, als voor een kandidaat minder stemmen nodig zijn dan nu om bij voorkeur in de Tweede Kamer verkozen te worden, ontstaat eerder een verwijdering tussen de volksvertegenwoordiging en het electoraal als geheel. De band van een kamerlid met een kleine groep kiezers kan ook te knellend zijn. Cliëntelisme in plaats van de behartiging van het algemene belang ligt op de loer. Het kabinet is dan ook voornemens dit wetsvoorstel op korte termijn in te trekken.

### 2.5 Referendum

Bij brief van 2 november 2005 heeft mijn ambtsvoorgangers een notitie aan uw Kamer aangeboden over het referendum<sup>2</sup>. De notitie bevat een analyse van onderzoek die ingaat op verschillende vormen van referenda met hun voor- en nadelen. Het oogmerk was dat de Tweede Kamer de notitie zou betrekken bij de behandeling van de bij de Tweede Kamer aanhangige initiatiefvoorstellen<sup>3</sup>. Ook de invoering van een vorm van referendum zie ik niet als hét aangewezen middel om de band tussen politiek en burger te versterken. Een referendum gaat slechts over één zaak. De kracht van de representatieve democratie op basis waarvan een vertegenwoordiging wordt gekozen die namens de burgers spreekt is juist dat langs die weg eenheid en samenhang in beleid en uitvoering kan worden gerealiseerd. Bovendien doet een referendum afbreuk aan maatregelen die juist de werking van onze parlementaire democratie versterken. De besluitvorming hierover is echter aan de Tweede Kamer en het volgende kabinet.

## 3. Vernieuwing van de lokale democratie

### 3.1 Rechtstreeks gekozen burgemeester

Op 30 december 2005 is bij de Tweede Kamer ingediend de grondwetsherziening die er toe strekt de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester in de Grondwet op te nemen<sup>4</sup>. Op 30 juni jl. heeft een plenaire behande-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 418, nr. 2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nr. 2.

<sup>3</sup> Het gaat hier om het voorstel van wet van de leden Duyvendak, Dubbelboer en Van der Ham, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum (Kamerstukken II 2005/06, 30 174, nr. 6), het voorstel van wet van het lid Wilders betreffende het houden van een raadplegend referendum over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie (Wet raadplegend referendum toetreding Turkije) (Kamerstukken II 2005/06, 30 909, nr. 2) en het voorstel van wet van de leden Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum) (Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 8).

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 422, nrs. 1–3.

ling door uw Kamer plaatsgevonden van deze wijziging van de Grondwet. Nadien is de voorgenomen stemming over het wetsvoorstel uitgesteld. De vervroeging van de eerstvolgende Kamerverkiezingen naar 22 november a.s. betekent dat de oorspronkelijke planning ten aanzien van deze grondwetsherziening onder druk is komen te staan. Met het oog op de behandeling door de Eerste Kamer en een tijdige publicatie in het Staatsblad, namelijk voor 22 november a.s., verneemt de regering graag op korte termijn uw oordeel over dit voorstel, waarvan ik graag de verdediging op mij wil nemen.

### *3.2 Voorzitterschap raden en staten*

Een versterking van de democratie van gemeenten, maar ook van provincies, is ook gediend met een duidelijker scheiding van de rollen van enerzijds de voorzitter van raden en provinciale staten en anderzijds die van burgemeester, respectievelijk commissaris van de Koningin. De gedualiseerde bestuurspraktijk was al een aanleiding voor een wijziging van de Grondwet terzake. Deze wijziging van de Grondwet, die ertoe strekt het voorzitterschap van gemeenteraden en provinciale staten te deconstitucionaliseren, maakt het mogelijk om in de toekomst ten aanzien van dat voorzitterschap een verdere vernieuwing van de gemeentelijke en provinciale democratie te bewerkstelligen. Dit voorstel tot herziening van de Grondwet is inmiddels door uw Kamer aanvaard<sup>1</sup> en ik zie met belangstelling uit naar de behandeling ervan door de Eerste Kamer.

### *3.3 Tussentijdse raadsontbinding en spreiding gemeenteraadsverkiezingen*

Hoe levendig en vitaal de gemeentelijke democratie ook moge zijn, het valt moeilijk te ontkennen dat gemeenteraadsverkiezingen voor een deel in het teken staan van de nationale politiek. Naast de grote verscheidenheid aan lokale politieke partijen doen immers ook landelijke partijen mee aan de gemeenteraadsverkiezingen. Het is echter aan al degenen die deelnemen aan de lokale democratie om duidelijk te maken waar deze voor staat. Dit is een kwestie van communicatie en cultuur. Institutionele aanpassingen kunnen daar ten dele ook dienstig aan zijn. Deze dienen wel op een natuurlijke wijze aan te sluiten bij het democratisch bestel. Mede naar aanleiding van de suggesties van de VNG en Raadslid.Nu ben ik bereid nader te bezien of binnen de bestaande grondwettelijke kaders de mogelijkheid bestaat door middel van de bevoegdheid tot tussentijdse gemeenteraadsontbinding de lokale democratie een nieuwe impuls te geven. Daarbij zal worden betrokken de eerdere advisering terzake door de Raad van State d.d. 15 februari 2002, en de brief aan de Tweede Kamer van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 oktober 2000<sup>2</sup>.

Overigens zou de mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding, indien ervoor wordt gekozen om de zittingstermijn van een vroegtijdig gekozen gemeenteraad ook op vier jaar te stellen, op de langere termijn ertoe leiden dat de gemeenteraadsverkiezingen niet langer op één en dezelfde dag plaatsvinden. Een dergelijke ontwikkeling zou een consequentie zijn van ontwikkelingen binnen de lokale democratie. Dat verdient naar mijn oordeel de voorkeur boven een wettelijke ingreep die primair ten doel heeft om permanent een spreiding van gemeenteraadsverkiezingen te bewerkstelligen. In lijn met de advisering door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse vereniging van raadsleden (Raadslid.Nu) en de Kiesraad ben ik dan ook niet voornemens om binnen de bestaande grondwettelijke kaders voorstellen te ontwikkelen om op die wijze te komen tot een spreiding van gemeenteraadsverkiezingen.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 29 978.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VII, A, respectievelijk kamerstukken II 2001/02, 27 400 VII, nr. 14.

## 4. Eindbalans dualisering

### 4.1 Kwaliteitsimpuls door Actieprogramma Lokaal Bestuur

Het is mijn wens om vanuit het streven naar een meer vitale lokale democratie, ook de gemeentebesturen in staat te stellen hun bestuurscultuur verder te versterken. Zoals aangekondigd in de «Eindbalans eerste dualistische raadsperiode»<sup>1</sup> en mede naar aanleiding van recente publicaties<sup>2</sup>, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken inmiddels het initiatief genomen tot het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Het actieprogramma beoogt een extra impuls te bewerkstelligen in de kwaliteit van de lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers bij het vervullen van hun rol en het vormgeven van hun relatie met het ambtelijke apparaat.

Gezien de grote verschillen in bestuurscultuur en rolopvatting tussen gemeenten, wordt in het Actieprogramma gekozen voor een vraag-gerichte aanpak. Hierbij spelen (de vertegenwoordigers van) de verschillende spelers binnen het lokaal bestuur een belangrijke rol. Zij zullen als uitvoeringspartner en als lid van een in te stellen Raad van Advies nauw betrokken worden bij de vormgeving van de inhoud en uitvoering van het Actieprogramma.

Bij de invulling van het Actieprogramma wordt gewerkt vanuit twee invalshoeken, een thematische en een intern-gemeentelijke. Vanuit deze invalshoeken zullen behoeften worden geïdentificeerd waaraan met name via het instrument van training tegemoet wordt gekomen. Daarnaast zullen de Quick Scan Lokaal Bestuur, de website [www.actielokaalbestuur.nl](http://www.actielokaalbestuur.nl) en een onderzoeksprogramma een belangrijke plaats innemen in het Actieprogramma. Het Actieprogramma zal per 1 januari 2007 van start gaan en tot en met 2010 worden gecontinueerd. Het actieprogramma gaat gepaard met een investering van € 1 mln. per jaar.

### 4.2 Ontheffing woonplaatsvereiste

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft mede namens de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een voorstel bij uw Kamer ingediend tot wijziging van artikel 36a van de Gemeentewet en artikel 35b van de Provinciewet<sup>3</sup>. Dit voorstel beoogt een verruiming van de bevoegdheid van de gemeenteraad en van provinciale staten tot het verlenen van een ontheffing van het wettelijke vereiste van ingezetenschap van wethouders, respectievelijk gedeputeerden. Naar aanleiding van het door uw Kamer opgestelde verslag heeft mijn ambtsvoorganger een nota naar aanleiding van het verslag aan u toegezonden. Met het oog op de gewenste inwerkingtreding voor maart 2007 (in verband met het verstrijken van de geldende ontheffingstermijn voor zittende wethouders), acht ik het wenselijk de plenaire behandeling van dit voorstel (aannemende dat er geen aanleiding bestaat voor een nader verslag) ook binnen afzienbare termijn te agenderen.

### 4.3 Ontslag van wethouders

Mijn ambtsvoorganger heeft in zijn brief van 24 april jl. eveneens erop gewezen dat zich in de praktijk enkele problemen hebben 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. De vraag heeft zich enkele malen voorgedaan of de Gemeentewet nu voorschrijft dat een wethouder, indien hijzelf zijn ontslag indient na een motie van wantrouwen, meteen dient te vertrekken of nog een maand dient aan te blijven. In de brief is aangekondigd dat in overleg met de VNG zal worden gezien of een wijziging van de artikelen

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005–2006, 30 008, nr. 3.

<sup>2</sup> «Culturen rond besturen», Jaarbericht van de Begeleidingscommissie Dualisme en lokale democratie, maart 2006; «Wil tot verschil», rapport van de VNG-Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, 14 juni 2006; «Sterke gemeenten binden», rapport van de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging van Bestuurskunde, mei 2006; «Autonoom of Automaat», Advies over gemeentelijke autonomie van de Rob en de Rfv, augustus 2005.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2005/06, 30 480, nrs. 1–3.

43 en 49 van de Gemeentewet op dit punt nodig, dan wel wenselijk is. Dat overleg heeft erin geresulteerd dat de noodzaak en wenselijkheid van een wijziging van de Gemeentewet (en van de Provinciewet voor zover het leden van gedeputeerde staten betreft) op die onderdelen werd onderschreven. Een wijziging terzake van de Gemeentewet en van de Provinciewet zal worden betrokken bij de reeds voorgenomen wijziging van deze wetten in verband met onder meer de fractieondersteuning. De wijziging op dit onderdeel zal het gebruik bevestigen dat het ontslag van een wethouder of een gedeputeerde wegens een vertrouwenskwesitie onmiddellijk ingaat, ongeacht de vraag of de wethouder of gedeputeerde zelf het ontslag indient, dan wel de raad of provinciale staten de wethouder, respectievelijk de gedeputeerde ontslaat.

#### *4.4 Dualisering provinciebestuur*

In samenhang met de brief die mijn ambtsvoorganger u op 24 april jl. heeft gezonden over de doeltreffendheid en effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur (Kamerstukken II 2005/06, 30 008, nr. 3) merk ik op dat mijn ambtsvoorganger bij brief van 30 mei 2006 u eveneens een eindbalans heeft toegezonden van de eerste periode van het gedualiseerde provinciebestuur. Gezien de parallellen met de dualisering van het gemeentebestuur, acht ik het denkbaar dat u de bevindingen in die brief ook betreft bij het overleg over de eindbalans van de eerste dualistische raadsperiode.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
A. Nicolai