

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2000

Nr. 42

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2000

Hierbij doe ik u het Kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» toekomen. Het standpunt bevat de reactie van het kabinet op het rapport van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» en een beredeneerd overzicht van het voorgenomen beleid op dit vlak.

Tevens zend ik u het Startdocument Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie. De uitvoering van deze vernieuwingsimpuls wordt binnenkort in samenwerking met onder andere de VNG gestart.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

Kabinetstandpunt Dualisme en lokale democratie

Inhoud

Hoofdstuk 1 Inleiding	3	Hoofdstuk 7 Het ambtelijk apparaat	28
1.1 Algemeen	3	7.1 De verhouding tussen het politieke en het ambtelijke domein	28
1.2 Samenlopend beleid	4	7.2 Het ambtelijk apparaat in een gedualiseerd bestel	29
1.3 Opbouw van het kabinetstandpunt	5	7.3 Ondersteuning van de raad door het ambtelijk apparaat	29
Hoofdstuk 2 Waarom meer dualisme in het lokaal bestuur	5	7.4 De aanstellingswijze van de gemeentesecretaris en de andere gemeentelijke hoofdambtenaren	29
2.1 Algemeen	5	Hoofdstuk 8 Vernieuwing van de politiek-bestuurlijke cultuur	30
2.2 De politiek in de gemeente	5	8.1 Structuur en cultuur	30
2.3 Rolverduidelijking	6	8.2 De vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel	31
2.4 Collegiaal bestuur	7	8.3 Kwaliteitshandvesten	32
Hoofdstuk 3 De opbouw van het stelsel	7	8.4 De rechtspositie van de gemeentelijke politieke ambtsdragers	33
3.1 Algemeen	7	8.5 Gebruik van informatie- en communicatie-technologie	34
3.2 De noodzaak van heldere verhoudingen: ontvlechting van bevoegdheden	8	Hoofdstuk 9 Dualisering van het provinciaal bestuursstelsel	34
3.3 Herdefiniëring van de eindverantwoordelijkheid van de raad: normeren en controleren	8	9.1 Waarom ook dualisering van het provinciaal bestuur?	34
3.4 Het bestuur geconcentreerd: de positie van het college	11	9.2 De plaats van de provincie in het staatsbestel	35
3.5 De bijzondere positie van de burgemeester opnieuw vormgegeven	12	9.3 De verder uitwerking van de dualisering van het provinciaal bestuur	36
3.6 Conflictbeslechting	12	9.4 De positie van de commissaris van de Koning	36
Hoofdstuk 4 De raad	13	Hoofdstuk 10 Spreiding en combinatie van verkiezingen	37
4.1 De vertegenwoordigende functie van de raad	13	Hoofdstuk 11 Grondwettelijke aspecten	38
4.2 De verordenende bevoegdheid van de raad	15	11.1 Algemeen	38
4.3 De controlerende functie van de raad	17	11.2 Hoofdelementen modernisering hoofdstuk 7	38
4.4 Het budgetrecht, de financiële functie en de lokale rekenkamer	20	11.3 Verdere procedure	40
Hoofdstuk 5 Het college van b. en w.	22	Hoofdstuk 12 Beleidsvoornemens van het kabinet	41
5.1 De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap	22	Hoofdstuk 13 Financiële gevolgen	42
5.2 Dualisering van de bestuursbevoegdheden	23	Samenvatting	42
5.3 Het collegiale bestuur nieuwe stijl	23		
Hoofdstuk 6 De burgemeester	25		
6.1 Versterking van de positie van de burgemeester	25		
6.2 De aanstellingswijze van de burgemeester	26		

1 INLEIDING

1.1 Algemeen

De Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» heeft op 17 januari jl. haar rapport uitgebracht. Uit het rapport blijkt een sterke betrokkenheid bij de Nederlandse lokale democratie. Het kabinet deelt die betrokkenheid. De lokale democratie vormt een wezenlijk onderdeel van de democratische rechtsstaat in Nederland. De kwaliteit van het bestuur en de democratie in de gemeente is van groot belang, omdat de gemeentelijke overheid zich dicht bij de burger bevindt. Op gemeentelijk niveau wordt niet alleen verder vorm gegeven aan beleid van andere overheden, maar komen ook – van onderop – initiatieven tot stand, die navolging vinden bij provincie en Rijk. Lokale democratie is een belangrijke leerschool voor de landelijke democratie. Bestuur en democratie in de gemeenten verdienen om al deze redenen de volle aandacht van de rijksoverheid.

Vanuit deze aandacht stelt het kabinet vast dat de lokale democratie te kampen heeft met een aantal ernstige knelpunten; knelpunten die een structureel karakter dragen en het functioneren van de lokale democratie op termijn niet ten goede komen. De ernst van deze knelpunten heeft het kabinet ertoe gebracht een hoge mate van urgentie toe te kennen aan een samenhangende aanpak daarvan. Ook voor de toekomst is het van groot belang dat er op gemeentelijk niveau een in de lokale samenleving geworteld en voor de burgers herkenbaar stelsel van democratische besluitvorming bestaat. Een levenskrachtige lokale democratie draagt bij aan de verdere ontwikkeling van reële en democratisch gelegitimeerde decentrale belangenafweging en besluitvorming, van goed burgerschap en van een effectief bestuur van het lokale publieke domein.

Het kabinet kent veel belang toe aan vitalisering van de lokale democratie. Introductie van een dualistisch bestuursstelsel op lokaal niveau is in dat verband van groot belang. Een snelle invoering van een dualistisch stelsel is mogelijk omdat veel onderdelen van een dergelijk stelsel binnen het kader van de huidige Grondwet kunnen worden ingevoerd.

Het belang dat het kabinet toekent aan vitalisering van de lokale democratie is ook aanwezig ten aanzien van één aspect daarvan: de aanstellingswijze van de burgemeester. In het regeerakkoord is hierover opgenomen dat er sprake zal zijn «van grotere invloed van de burgers» door de invoering van een «volksraadpleging over kandidaten ten behoeve van de openbare aanbeveling door de gemeenteraad over een te benoemen burgemeester». Het kabinet hecht grote waarde aan een voortvarende behandeling van wetsvoorstel 25 444, waarin dit is opgenomen. De betekenis van dit kabinetsstandpunt voor het wetsvoorstel 25 620 tot grondwetsherziening inzake de aanstelling van de burgemeester (artikel 131 Grondwet) en enkele andere wetsvoorstellen komt later in dit standpunt aan de orde.

Het omvangrijke rapport van de Staatscommissie bevat tal van analyses over het functioneren van bestuur en democratie op lokaal niveau en beschouwingen over mogelijke verbeteringen. Een en ander mondt uit in een groot aantal aanbevelingen. Het kabinet meent dat de commissie erin is geslaagd om op een even heldere als grondige manier een samenhangend model van lokaal dualisme te schetsen. Het kabinet is voornemens de meeste aanbevelingen van de commissie, soms in enigszins gewijzigde vorm, over te nemen.

Overneming en uitvoering van de aanbevelingen van de Staatscommissie leidt tot een ingrijpende aanpassing van de inrichting van het gemeente-

bestuur. Juist daarom hecht het kabinet veel waarde aan een sterke betrokkenheid van de lokale politiek, maatschappelijke organisaties en burgers bij de verdere vormgeving van deze implementatie. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben, mede met het oog op de door hen te plegen advisering over dit kabinetsstandpunt, de afgelopen maanden de meningsvorming bij de eigen achterban georganiseerd. Over het kabinetsstandpunt is advies gevraagd aan VNG en IPO. VNG en IPO kunnen zich op hoofdlijnen in dit standpunt vinden, wel hebben beide organisaties opmerkingen ten aanzien van onderdelen. In de navolgende hoofdstukken wordt waar nodig aan de adviezen aandacht besteed.

In het verlengde van dit politieke en maatschappelijke debat over het rapport van de Staatscommissie kent het kabinet grote waarde toe aan een van onderop te organiseren proces van vernieuwing van de gemeentelijke politiek-bestuurlijke cultuur. Ook de VNG benadrukt in haar advies het belang van cultuurverandering op lokaal niveau. Het kabinet is voornemens om door middel van de door de Staatscommissie voorgestelde «Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel» dit vernieuwingsproces krachtig te stimuleren. In paragraaf 8.2. wordt hierop nader ingegaan.

Essentieel voor het welslagen van dit proces van cultuurverandering is de aanwezigheid van een duidelijk perspectief voor de modernisering van de formele structuur van het lokale bestuursstelsel. Anders gezegd: vernieuwing van de politiek-bestuurlijke cultuur dient hand in hand te gaan met de effectuering van hervorming van het formele stelsel.

1.2 Samenlopend beleid

Een omvangrijk onderwerp als dualisering van het lokale en provinciale bestuur kent tal van raakvlakken met andere thema's, waarvoor ten dele al beleid in ontwikkeling is. Voor zover er sprake is van een grote mate van inhoudelijke verwevenheid, komen deze onderwerpen in dit standpunt aan de orde. Daarbij gaat het om het in behandeling zijnde wetsvoorstel inzake de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning (wetsvoorstel 25 444) en het nieuwe voorstel tot wijziging van artikel 131 van de Grondwet. Beoordeeld zal nog worden in hoeverre de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap alsmede het statenlidmaatschap en het ambt van gedeputeerde zal worden opgenomen in de voorstellen die de overige wijzigingen in Gemeente- respectievelijk Provinciewet bevatten, of dat de ontvlechting in een afzonderlijk wetsvoorstel zal worden neergelegd.

Daarnaast zijn er een aantal samenlopende beleidstrajecten die in wat verder verwijderd verband met dualisering van het lokale en provinciale bestuur staan. Het gaat hierbij om het voorstel inzake verbetering van bepaalde onderdelen van de financiële functie bij gemeenten en provincies, het voorstel inzake vermindering van het aantal leden van provinciale en gedeputeerde staten, en de kadernotitie «Rechtspositie van politieke ambtsdragers in gemeenten en provincies». In dit verband is ook van belang het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op regionaal niveau. Dit wetsvoorstel vloeit voort uit de notitie «Bestel in balans; hoofdlijnen-notitie over de toekomst van het regionale politiebestedel» en de gedachtewisseling daarover met de Tweede Kamer.

Op enkele plekken in dit standpunt wordt naar deze beleidstrajecten verwezen. Inhoudelijke behandeling blijft achterwege.

1.3 Opbouw van het kabinetsstandpunt

Dit kabinetsstandpunt bestaat uit vier delen.

Allereerst wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de probleemanalyse van de Staatscommissie. In deze analyse gaat het vooral om vier hoofdproblemen, te weten:

1. de onder druk staande positie van politieke partijen, waardoor het primaat van het vertegenwoordigend stelsel wordt bedreigd;
2. de discrepantie tussen de formele monistische structuur en de meer dualistische bestuurspraktijk;
3. de gebrekkige herkenbaarheid van het lokaal bestuur en de lokale democratie als gevolg van een onduidelijke rolverdeling tussen de gemeentelijke organen;
4. de onder druk staande collegialiteit binnen het college van burgemeester en wethouders.

Het kabinet zal op onderdelen de visie van de commissie nuanceren en aanvullen.

Vervolgens zal in het tweede deel, dat wil zeggen de hoofdstukken 3 tot en met 7 worden ingegaan op de betekenis en de gevolgen van de invoering van een gedualiseerd stelsel voor de inrichting van het gemeentebestuur. Daarbij wordt naar het stelsel als geheel gekeken (hoofdstuk 3) en de afzonderlijke organen (de hoofdstukken 4 tot en met 7).

Daarna komen in het derde deel, de hoofdstukken 8 tot en met 11, diverse andere aspecten aan de orde, de «Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, de dualisering van het provinciaal bestuursstelsel, spreiding en combinatie van verkiezingen, en de herziening van de Grondwet.

Tot slot bevat het kabinetsstandpunt een overzicht van de beleidsvoornemens terzake van het kabinet, een tijdschema voor de uitvoering daarvan en een hoofdstuk voor de financiële gevolgen van het voorgestelde.

2 WAAROM MEER DUALISME IN HET LOKAAL BESTUUR?

2.1 Algemeen

De commissie geeft in haar rapport een analyse van de vier, in haar ogen, belangrijkste problemen van het lokaal bestuur. In de vorige paragraaf zijn deze problemen al aangeduid. Deze probleemanalyse wordt gedeeld door het kabinet. Het kabinet beschouwt de gesignaleerde vraagstukken als belemmeringen voor een verdere ontwikkeling van een democratisch en effectief lokaal bestuur. In het navolgende worden deze vier vraagstukken nader belicht. Daarbij worden het door de commissie als tweede en derde genoemde probleem gezamenlijk behandeld.

2.2 De politiek in de gemeente

Een hoofdprobleem voor het lokaal bestuur betreft de onder druk staande positie van politieke partijen. Dit blijkt uit het slinkend ledental van de meeste partijen en de daarmee verbonden problemen op het vlak van recrutering voor politieke functies op gemeentelijk niveau. De verzwakking van de positie van de politieke partijen wordt veroorzaakt door een complex van factoren, die maar zeer ten dele vatbaar zijn voor beïnvloeding, laat staan door sturing van overheidswege. Voor een uitvoerige analyse zij verwezen naar het Rob-advies «Tussen staat en electoraat»¹ van vorig jaar.

¹ Raad voor het openbaar bestuur, *Tussen staat en electoraat*, Den Haag 1999, 11 e.v..

De analyses van de commissie laten op overtuigende wijze zien dat de herkenbaarheid van de lokale politiek is gebaat bij verduidelijking van de rollen van de gemeentelijke bestuursorganen. Het kabinet onderschrijft de conclusie dat het feitelijk functioneren van het huidige, door de commissie terecht als «inclusief» gekwalificeerde, gemeentebestuur een belangrijke oorzaak is van de onzichtbaarheid van de lokale politiek. Verduidelijking van de rol van gemeentelijke organen, met name van de raad en het college, zal leiden tot een grotere herkenbaarheid van de lokale politiek voor de burger. In het verlengde daarvan is de aanname van de commissie gewettigd dat ook de politieke partijen hiervan zullen profiteren. Tegelijkertijd past hierbij echter de kanttekening dat niet alle heil van rolverduidelijking moet worden verwacht.

De commissie ziet de problematische positie van de politieke partijen nadrukkelijk als een onderdeel van de afnemende legitimatie van het vertegenwoordigende stelsel op lokaal niveau. Gesteld wordt dat het representatieve stelsel na zijn monopolie nu ook zijn primaat in het gemeentelijke beleidsvormingsproces dreigt te verliezen. Deze dreiging wordt in de ogen van de commissie versterkt door het onvermogen nieuwe vormen van burgerparticipatie te integreren in het stelsel.

Het kabinet acht deze nieuwe vormen van burgerparticipatie nuttig om burgers direct bij het beleidsvormingsproces te betrekken. Hoewel integratie van deze nieuwe participatie-instrumenten zeker noodzakelijk is – in paragraaf 4.1. wordt hierop nader ingegaan – is er een groter probleem voor de lokale democratie dan de onvoldoende integratie van nieuwe vormen van burgerparticipatie, namelijk het al genoemde «inclusieve» bestuur. Een krachtige lokale democratie impliceert dat voor de burgers duidelijk is hoe verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de gemeentelijke organen. Vooral die duidelijkheid maakt het mogelijk dat burgers ook feitelijk in staat zijn bestuurders en volksvertegenwoordigers te beoordelen op hun daden. Daarbij is het tevens mogelijk om gebruik te maken van de moderne Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) om nieuwe concepten van publieke controle te effectueren. In paragraaf 8.5. en hoofdstuk 10 wordt op dit vlak een aantal concrete maatregelen in het vooruitzicht gesteld.

Niet alleen effectieve publieke controle is essentieel voor de existentie van een vitale lokale democratie. Democratie veronderstelt ook dat burgers, al dan niet via gekozen vertegenwoordigers, vorm geven aan de samenleving waarvan zij deel uit maken. Hieruit volgt dat de aanwezigheid van een substantieel lokaal publiek domein een noodzakelijke voorwaarde is voor het (voort)bestaan van een lokale democratie. Gemeentepolitiek moet ergens over gaan en er moet wat te kiezen zijn. Gemeenten moeten meer zijn dan de uitvoeringsloketten van de centrale overheid.

2.3 Rolverduidelijking

Het vraagstuk van de onduidelijke rolverdeling vormt blijkens de analyse van de Staatscommissie de kern van de problematiek van de gemeentelijke democratie. Met name het feit dat het complex van bestuursbevoegdheden is verdeeld over college en raad, is weinig bevorderlijk voor de transparantie van het stelsel. Daarnaast zijn raadsleden niet alleen controleurs maar bovendien bestuurder. De commissie noemt dit ingewikkelde geheel van rolcombinaties «inclusief» bestuur. «Inclusief» bestuur kenmerkt zich verder door een grote mate van interne gerichtheid en een ondoorzichtige besluitvorming, omdat het stelsel mogelijkheden biedt het politieke debat te verschuiven van openbare (raad, raadscommissies) naar

besloten vergaderingen (college, collegefracties). Dit alles doet afbreuk aan de herkenbaarheid en de toegankelijkheid van het bestuur voor de burger.

Dit is niet alleen schadelijk voor de verhouding tussen burger en bestuur; «inclusief» bestuur leidt ook tot onvolkomenheden in het functioneren van de gemeentelijke organen in hun onderlinge verhouding. Verantwoordelijkheden kunnen op ondoorzichtige wijze worden af- of heen-en-weergeschoven, hetgeen ten koste gaat van de slagvaardigheid van het bestuur en de controle door de raad. In deze situatie dreigt vooral de raad het onderspit te delven. Het college bereidt namelijk de meeste besluiten voor, terwijl de raad feitelijk niet beschikt over de middelen om daarvoor kaders te stellen en vervolgens controle uit te oefenen.

2.4 Collegiaal bestuur

Het kabinet onderschrijft de analyse van de Staatscommissie van de ontwikkeling van het burgemeestersambt. De functie van burgemeester blijkt de laatste decennia aan een zekere erosie onderhevig te zijn geweest. In dit verband moet worden gewezen op het feit dat burgemeesters binnen het college, zeker in de grotere gemeenten, steeds minder beschikken over beleidsportefeuilles. Het kabinet onderkent de in de samenleving bestaande behoefte aan de aanwezigheid van een ambtsdrager met reële bevoegdheden die functioneel anders – meer op afstand van de lokale partijpolitiek – is geplaatst. De commissie duidt deze positie aan als «eigenstandig». Met de commissie is het kabinet de mening toegedaan dat dit aspect van de positie van de burgemeester in het stelsel moet worden versterkt.

Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan het scheppen van nieuwe waarborgen voor de versterking van de collegiale bestuursvorm, waarbij de burgemeester een rol kan spelen. Met de commissie ziet het kabinet in het collegiale bestuur een belangrijke institutionele garantie voor een voldoende mate van integrale beleidsontwikkeling. De voorstellen die de commissie in dat verband doet, zoals een recht van agendering voor de burgemeester, worden door het kabinet in beginsel positief beoordeeld. Implementatie van de voorstellen maakt het mogelijk dat de burgemeester zich kan ontwikkelen tot degene die de collegeleden als team laat optreden.

Een ander aspect van de voorstellen van de commissie ter versterking van de positie van de burgemeester betreft de verhouding burger-bestuur. Het gaat hierbij om een aantal procesgerichte bevoegdheden, zoals het bewaken van de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie. Deze voorstellen dragen bij aan de versterking van de positie van de burger in de lokale democratie en in zijn verhouding met de gemeentelijke overheid. Zij sluiten aan bij het eigenstandige karakter van het burgemeestersambt. In de paragrafen 5.3. respectievelijk 6.1. wordt nader ingegaan op de versterking van de positie van het collegiaal bestuur en van het burgemeestersambt.

3 DE OPBOUW VAN HET STELSEL

3.1 Algemeen

In het vorige hoofdstuk is de noodzaak van dualisering naar voren gebracht. In het navolgende worden de hoofdlijnen en belangrijkste randvoorwaarden geschetst van het dualistisch stelsel dat het kabinet voor ogen heeft.

3.2 De noodzaak van heldere verhoudingen: ontvlechting van bevoegdheden

Dualisering van het stelsel is allereerst gericht op verduidelijking van de rollen van dagelijks bestuur en volksvertegenwoordiging en een heldere verdeling van bevoegdheden over deze organen, zodat de onderlinge verhoudingen binnen het stelsel eenduidiger worden alsook de herkenbaarheid van het bestuur toeneemt. Het huidige stelsel, waarin er theoretisch één orgaan is dat het zwaartepunt vormt en de richting bepaalt, biedt deze helderheid feitelijk niet. Transparantie kan uitsluitend worden bereikt door scheiding van machten. Het is in de huidige complexe samenleving effectief noch doelmatig dat het vertegenwoordigend orgaan – de raad – formeel het bestuur van de gemeente vormt, en dit tevens controleert en normeert. In de praktijk is de raad al lang niet meer het alles bestierende gemeentelijk orgaan. Het bestuurlijk zwaartepunt ligt feitelijk reeds lang bij het college. Een transparant openbaar bestuur op lokaal niveau vergt ook een slagvaardig, op zijn taken berekend, bestuur. In de gemeentelijke verhoudingen valt deze functie vanzelfsprekend toe aan het college. Vanuit het beginsel van de vertegenwoordigende democratie blijft het daarbij van groot belang dat het bestuur wordt genormeerd en gecontroleerd door een orgaan (de raad) dat op zekere afstand staat van het bestuur en waaraan het bestuur verantwoording schuldig is. De raad dient vooraf de kaders te stellen waarbinnen het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent en vervolgens achteraf te controleren of het college zijn taken naar behoren heeft vervuld. Het is van groot belang dat bestuur en volksvertegenwoordiging elkaar in evenwicht houden, macht en tegenmacht vormen; *checks and balances* moeten, ook op gemeentelijk niveau, institutioneel zijn gegarandeerd.

De keuze om de bestuursbevoegdheden te concentreren bij het college betekent dat alle bestuursbevoegdheden die nu in de Gemeentewet en medebewindswetten aan de raad of het gemeentebestuur zijn toebedeeld, worden toebedeeld aan het college. Met deze concentratie van bestuursbevoegdheden hangt ten nauwste samen dat raad en college in personele zin worden gescheiden. Dit is een voorwaarde voor transparantie in de lokale bestuurlijke verhoudingen. Dit betekent dat de functie van wethouder niet langer verenigbaar is met het raadslidmaatschap. Ook zal een ontvlechting gevolgen hebben voor de formele relatie tussen de ambtenaren en de raad en de ambtenaren en het college. Bij dualisering ligt het voor de hand dat het college het bevoegd gezag van het ambtenarencorps wordt.

3.3 Herdefiniëring van de eindverantwoordelijkheid van de raad: normeren en controleren

Een college dat beschikt over alle bestuursbevoegdheden op gemeentelijk niveau vergt als onmisbaar tegenwicht een sterkere positie van de raad. Evenals de Staatscommissie is het kabinet van mening dat de raad de algemene eindverantwoordelijkheid voor het gemeentelijk bestuur moet behouden. De raad moet als rechtstreeks gekozen orgaan zowel kaders stellen voor het beleid als het laatste woord hebben jegens de andere gemeentelijke organen. Het toekennen van de bestuursbevoegdheid aan het college biedt de raad de noodzakelijke ruimte om op een duidelijke en herkenbare wijze invulling te geven aan zijn controlerende en volksvertegenwoordigende taken. De raad dient daartoe over voldoende bevoegdheden te beschikken. Versterking van de positie van de raad moet worden gezocht in versterking van de overige functies van de raad die zijn eindverantwoordelijkheid bepalen: de raad als kaderstellend, controlerend, vertegenwoordigend en budgetbepalend orgaan.

De raad geeft in een duaal bestel invulling aan zijn taak als eindverantwoordelijke voor het gemeentebestuur door zich actief op te stellen in alle fasen van het beleidsproces. De raad stelt de kaders waarbinnen het college zijn bestuurlijke taken vervult. Dit doet de raad door actief gebruik te maken van zijn begrotingsrecht, zijn verordeningsrecht, zijn recht van initiatief en door als vertegenwoordiger punten op de politieke agenda te zetten. Vervolgens dient de raad het college te stimuleren en kritisch te volgen. De raad kan bij zijn controle van tal van middelen gebruik maken, zoals het stellen van vragen en het indienen van moties. Tenslotte beoordeelt de raad of de resultaten in overeenstemming zijn met het vooraf gestelde doel en beschikt het over het middel om het vertrouwen in de leden van het college op te zeggen.

De raad zal zich in een dualistisch bestel kunnen concentreren op zijn taak als kadersteller en controleur van het college en niet in de laatste plaats op zijn volksvertegenwoordigende taak. De noodzaak van versterking van de positie van de raad is niet alleen gelegen in het belang van een evenwichtige verhouding tussen raad en college, maar ook in het belang van een versterking van de band tussen burgers en raad. De raad zal ter uitvoering van zijn volksvertegenwoordigende taak zinvol inhoud moeten geven door nauw contact met de burgers, spreekbuis zijn van hun belangen en het vertolken van hun opinies, mede door deze belangen en opinies te vertalen in politieke agendapunten. Het is kortom belangrijk dat de raad zich meer richt op de burgers.

Regelgeving

De bevoegdheid tot regelgeving is een wezenlijke functie van de volksvertegenwoordiging. In het huidige grondwettelijk stelsel is de verordenende bevoegdheid met zoveel woorden aan de raad toegekend. Uitsluitend de formele wet of de raad zelf krachtens formele wet kan hierop een uitzondering maken (artikel 127 van de Grondwet). Denkbaar is een dualistisch stelsel waarbij de regelgevende bevoegdheid door het bestuur en de volksvertegenwoordiging gezamenlijk wordt uitgeoefend, zoals dat ook op nationaal niveau het geval is. Het IPO toont zich hiervan een voorstander. Daarvoor zou wijziging van artikel 127, eerste lid, van de Grondwet nodig zijn.

Een in het oog springend verschil met de regelgevende bevoegdheid op nationaal niveau is echter dat het bestuur op gemeentelijk niveau in niet onbelangrijke mate wordt uitgeoefend in medebewind. De raad dient, zonodig zonder medewerking van het college, de uitoefening van dit bestuur te kunnen normeren door het stellen van regels, die het college bij de uitoefening van het bestuur in medebewind in acht moet nemen. Het kabinet acht de verordenende bevoegdheid van de raad in dualistische verhoudingen van bijzondere betekenis om de eindverantwoordelijkheid van de raad en een evenwicht tussen regelgevende en uitvoerende macht te waarborgen. Theoretisch kan het feit dat de regelgevende bevoegdheid niet wordt gedeeld, ertoe leiden dat het college met handen en voeten wordt gebonden door sterk gedetailleerde regelgeving, die geen beleidsruimte laat of met regelgeving die niet uitvoerbaar is. In de ogen van het kabinet behoeft hiervoor in de praktijk niet te worden gevreesd. Het college speelt bij de voorbereiding van de regelgeving een belangrijke rol en kan ook bij de behandeling van concept-regelgeving de nodige invloed uitoefenen.

Het is belangrijk dat in de Gemeentewet wordt bepaald welke onderwerpen voor de positie van de raad als verordenend orgaan van zodanig belang zijn dat deze regeling bij verordening vergen (materieel verordeningsbegrip). Daarbij zal de wetgever moeten aangeven welke

onderwerpen exclusief door de raad moeten worden geregeld en in welke gevallen delegatie mogelijk is (formeel verordeningsbegrip).

In de praktijk zullen voorstellen voor regelgeving worden gedaan door het college, dat als uitvoerende macht ook belang heeft bij de inhoud van de regelgeving. De raad moet daarom voldoende bevoegdheden hebben om die voorstellen te beïnvloeden (recht van amendement) en zelf met voorstellen kunnen komen om zijn positie ten opzichte van het college te kunnen waarmaken (recht van initiatief).

Controle

Het kabinet kent de controlerende functie van de raad in navolging van de Staatscommissie een groot gewicht toe. Waar het bestuurlijk primaat van de raad wordt beëindigd, zal de controle van de raad op het bestuur door het college, door de individuele wethouders en door de burgemeester belangrijker worden en zullen de mogelijkheden daartoe worden vergroot. Door de actieve en herkenbare uitoefening van de controlerende bevoegdheid kan de raad zijn positie als eindverantwoordelijk orgaan waarmaken. Zo komt het democratisch functioneren van het gemeentelijk bestel beter tot zijn recht.

De controlerende bevoegdheid is een belangrijk complement van de verordenende bevoegdheid van de raad. Met de verordenende bevoegdheid stelt de raad vooraf normen en verschaft kaders waarbinnen het bestuur opereert; met de controlerende bevoegdheid kan de raad achteraf het bestuur en de wijze van uitvoering toetsen. De controlerende bevoegdheid heeft uiteraard niet alleen betrekking op onderwerpen die in een verordening zijn geregeld. De controlerende bevoegdheid dient over de gehele breedte van het bestuur aan gewicht te winnen. Dat is ook essentieel om de vertegenwoordigende functie van de raad voluit waar te maken. De controlerende functie biedt de raad bij uitstek de mogelijkheid om zijn centrale rol in het lokale politieke debat te profileren en hierdoor de belangstelling voor de gemeentepolitiek bij de bevolking te herwinnen. De controlerende functie heeft overigens niet alleen in dualistische verhoudingen een grote betekenis. Ook in het huidige monistische bestel legt het college verantwoording af aan de raad en kan het worden gecontroleerd. In de monistische praktijk komt de controlerende functie echter minder tot ontwikkeling. Soms wordt de raad voorgehouden dat het besprokene formeel onder zijn eigen verantwoordelijkheid plaatsvindt en zich dus niet leent voor kritisch debat met het college.

Met de eindverantwoordelijkheid van de raad en zijn controlerende functie hangt nauw samen het recht van de raad het college en zijn individuele leden politiek ter verantwoording te roepen en eventueel te ontslaan. Ook dit recht zal aan betekenis winnen, indien voldoende afstand bestaat tussen raad en college. Alleen als helder is waarvoor de verschillende organen bevoegd en verantwoordelijk zijn, kunnen politieke verantwoording en controle goed werken. Het oordeel over toepassing van ontslag als sanctie dient politiek van aard te zijn.

In dualistische verhoudingen past niet alleen een vertrouwensregel van de raad jegens de wethouders, maar ook jegens de burgemeester. De burgemeester is, ook in de huidige verhoudingen, als collegelid en als afzonderlijk gemeentelijk bestuursorgaan verantwoording schuldig aan de raad. Thans is er sprake van een ontwikkeling waarbij langdurig verstoorde verhoudingen tussen raad en burgemeester leiden tot (onvrijwillig) ontslag van de burgemeester. In dualistische verhoudingen is het passend de politieke verantwoordelijkheidsrelatie van de burgemeester ten opzichte van de raad te complementeren door aan de raad de bevoegd-

heid te geven een aanbeveling tot ontslag te doen indien de burgemeester op grond van zijn functioneren het vertrouwen van de raad heeft verloren. In het aanhangige wetsvoorstel 25 444, waarin de benoemingsprocedure van de burgemeester wordt aangepast, is in deze bevoegdheid van de raad voorzien.

Budgetrecht

Het kabinet acht ook het budgetrecht van essentieel belang voor een krachtige positie van de raad ten opzichte van het bestuur. Een groot deel van het beleid wordt bepaald door de wijze waarop de gemeente haar financiële middelen benut. De begroting kan dan ook niet alleen worden gekwalificeerd als een financieel kader maar evenzeer als een beleidsinstrument. De uitoefening van het budgetrecht kan dan ook tot de belangrijkste taken van de raad worden gerekend.

Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt van de Staatscommissie dat het budgetrecht in een dualistisch bestel niet een principiële andere invulling behoeft dan onder het huidige bestel. Wel is er in de ogen van het kabinet reden de financiële functie aanmerkelijk te verbeteren met behulp van instrumenten die de raad kan aanwenden om zijn positie in de budgetcyclus te versterken. De raad moet zich een goed oordeel kunnen vormen over alle aspecten die met het financieel beheer in de gemeenten samenhangen. Er dient een sluitende keten van controle en verantwoording te zijn om effectieve politieke aansturing door de raad mogelijk te maken. Hierop wordt in paragraaf 4.4 nader ingegaan.

Ter ondersteuning van de raad bij de controle van de jaarrekening en ter versterking van zijn positie ten opzichte van het college, is het kabinet voornemens in de Gemeentewet een lokale rekenkamerfunctie verplicht te stellen, in dit opzicht wijkt het kabinet af van het advies van de Staatscommissie die een facultatieve functie bepleit. In paragraaf 4.4. wordt hieraan aandacht besteed

3.4 Het bestuur geconcentreerd: de positie van het college

In het huidige stelsel is het collegialiteitsbeginsel uitgangspunt voor het functioneren van het college. De gemeentewetgever heeft hiervoor uitdrukkelijk gekozen (Kamerstukken II 1985/86, 19 403, blz. 43 e.v.). Ook in een dualistisch stelsel dient dit beginsel naar de mening van het kabinet te blijven bestaan. Het is onmisbaar voor een samenhangend en eensgezind functioneren van het college als afzonderlijk orgaan ten behoeve van de gemeente als geheel. Het biedt tegenwicht aan het gevaar dat gescheiden beleidscircuits ontstaan van ambtelijke afdelingen, afzonderlijke kokers van wethouders en raadscommissies zonder tijdige en adequate afstemming binnen het college en toetsing aan de eenheid van het collegebeleid. In de praktijk bestaat ook behoefte aan een zekere zelfstandige positie van de individuele wethouders. Via mandaatverlening kan deze positie vorm worden gegeven binnen het beginsel van de collegialiteit. Elk lid van het college kan door mandaatverlening de bevoegdheid worden gegeven op zijn terrein beslissingen te nemen. De bevoegdheid van de overige leden van het college om met elk individueel geval bemoeienis te hebben blijft echter onverlet. Elke beslissing komt voor verantwoordelijkheid van het gehele college. De raad kan wel oordelen dat de politieke verantwoordelijkheid voor een kwestie vooral bij een bepaalde wethouder ligt en heeft de mogelijkheid een individuele wethouder ter verantwoording te roepen en te ontslaan. Bij de oordeelsvorming zal echter altijd een rol moeten spelen dat de wethouder deel uitmaakt van het college.

3.5 De bijzondere positie van de burgemeester opnieuw vormgegeven

Het rapport van de Staatscommissie bevestigt dat het overwegende beeld van de burgemeester bij burgers, politici en bestuurders is, dat hij vanuit zijn specifieke positie en verantwoordelijkheid primair het algemeen belang van de gemeente als geheel vertegenwoordigt en behartigt. In paragraaf 2.4 werd hieraan al aandacht besteed. De burgemeester vervult een bijzondere functie binnen de gemeente die tot uitdrukking komt in het feit dat hij optreedt als voorzitter van de raad en van het college, en daarnaast nog eigen bevoegdheden heeft op het terrein van openbare orde en veiligheid. Voorwaarde voor samenwerking van de burgemeester met de andere gemeentelijke organen en actoren vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid is een zelfstandige positie van de burgemeester, die geen speelbal is van lokale partijpolitieke verhoudingen. Dit betekent niet dat hij geen politieke verantwoordelijkheid draagt voor zijn optreden of geen deel kan hebben aan de politieke besluitvorming, maar wel dat hij dit doet vanuit een, in de woorden van de Staatscommissie, eigenstandige, niet partijpolitieke positie. Alleen zo kan de burgemeester de verbindende rol spelen die van hem wordt verwacht. Het kabinet acht het van groot belang dat de burgemeester zijn bijzondere positie, waarbij hij het goede verloop van het politieke, bestuurlijke en democratische proces in zijn gemeente behartigt, niet alleen behoudt, maar ook kan waarmaken.

Dit betekent dat de positie van de burgemeester moet worden versterkt. De feitelijke ontwikkeling van het burgemeestersambt is niet steeds in overeenstemming met de rol die hij, zoals breed wordt gesteund, zou moeten kunnen spelen. Een versterking kan tot uitdrukking komen in een wettelijke verankering van de taken van de burgemeester in zijn rollen ten opzichte van het college, de raad en de burgers en deze op onderdelen uit te breiden.

3.6 Conflictbeslechting

Een gemeentelijke bestuursinrichting dient ook instrumenten tot beslechting van conflicten tussen gemeentelijke organen te bevatten. Op de mogelijkheid van wethoudersontslag is reeds ingegaan in de paragrafen 3.3. en 3.4. Een door de Kroon benoemde burgemeester kan alleen door de Kroon worden ontslagen. De raad kan daartoe nu zonder formele basis een voorstel doen. In de ogen van het kabinet dient de raad een wettelijk recht te hebben het ontslag van de burgemeester aan te bevelen. Hierop werd ingegaan in paragraaf 3.3.

In een dualistisch stelsel kan worden overwogen de mogelijkheid te bieden van tussentijdse ontbinding van de raad. Zonder wijziging van de Grondwet is invoering hiervan niet mogelijk omdat ontbinding van de raad door het college in strijd is met het grondwettelijk gegarandeerde hoofdschap van de raad. Het recht van ontbinding acht het kabinet los van de grondwettelijke belemmeringen, niet in overeenstemming met het beginsel van de eindverantwoordelijkheid van de raad, dat aan het nieuwe stelsel ten grondslag ligt. De raad heeft de mogelijkheid de wethouders te ontslaan en materieel de mogelijkheid de burgemeester te ontslaan. Burgemeester en wethouders zullen echter vier jaar lang moeten leven met het algemeen vertegenwoordigend orgaan. Juist het ontbreken van een recht van (zelf)ontbinding vormt een aansporing tot het voorkomen van conflicten en een waarborg voor het streven naar samenwerking. Voor gevallen waarin de verhoudingen ernstig en onherstelbaar zijn verstoord kent de Gemeentewet als uiterste middel de taakverwaarlozingsregeling. Ook in dualistische verhoudingen kan daarmee worden volstaan.

4 DE RAAD

4.1 De vertegenwoordigende functie van de raad

Versterking van de vertegenwoordigende functie van de raad

Wil het in hoofdstuk 3 beschreven concept van de eindverantwoordelijkheid van de raad goed kunnen functioneren, dan moet de raad over voldoende bevoegdheden en andere middelen beschikken. Een effectieve invulling van de volksvertegenwoordigende functie is daarbij van groot belang. Het gaat dan om een samenstel van cultuurverandering (zie daarvoor ook paragraaf 8.1) en wijzigingen in het formele stelsel. De laatstbedoelde wijzigingen moeten ook als hefboom worden gezien voor het noodzakelijke proces van cultuurverandering.

Waar het bij een eigentijdse vormgeving van de volksvertegenwoordigende functie van de raad om gaat, is een herstel van de raad als belangrijkste politieke forum binnen de gemeente. Dat wil niet alleen zeggen dat de kaders van het gemeentelijk beleid daar zowel formeel als materieel worden bepaald, maar ook dat de raad door actief voeling te houden met de burgerij, de aan het eigenlijke beleidsvormingsproces voorafgaande politieke agendavorming stuurt en publieke verantwoording aflegt aan het eind van het beleidsproces. Er is hier een nauw verband met de controletaak van de raad. Onontbeerlijke instrumenten voor een effectieve uitoefening van die controletaak zijn het vragenrecht, het recht van interpellatie, een recht van enquête, een recht op ambtelijke ondersteuning en diverse financiële controle-instrumenten, niet in de laatste plaats een goed gebruik van rapportages van de lokale rekenkamer. Het kabinet steunt daarom in beginsel de aanbevelingen van de commissie om deze instrumenten in de Gemeentewet te expliciteren dan wel te creëren. Verderop in dit standpunt (zie de paragraaf 4.3.) wordt nader ingegaan op deze controle-instrumenten.

Aggregatie van belangen en opinies van burgers door de raad moet ook leiden tot een actievere invulling van de verordenende bevoegdheid van de raad. Hierin passen onder meer een in de Gemeentewet vast te leggen recht van initiatief en amendement. In paragraaf 4.2. wordt deze versterking van de verordenende bevoegdheid van de raad nader uitgewerkt.

Op het snijvlak van de politiek-bestuurlijke cultuur en het formele stelsel zijn er tal van maatregelen ter versterking van de volksvertegenwoordigende functie van de raad, die op gemeentelijk niveau zonder expliciete wettelijke grondslag kunnen worden genomen. Het kabinet is verheugd over het feit dat dat in de praktijk ook al op ruime schaal gebeurt. Tal van gemeenten tonen zich buitengewoon actief op het vlak van de bestuurlijke vernieuwing. Het kabinet is voornemens om door middel van de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en lokale democratie» dergelijke lokale initiatieven nog extra te stimuleren (zie paragraaf 8.2.). Voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn:

Internet

In totaal zijn er op dit moment ongeveer 200 gemeenten die over een internetsite beschikken. Deze sites zijn van een zeer verschillende omvang en kwaliteit. Het openen van een internetsite kan een forse bijdrage leveren aan de informatievoorziening en actieve openbaarmaking van beleid. Op het gebied van de informatievoorziening kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de (gedeeltelijke) openbaarmaking van het raadsinformatiesysteem. Daarnaast kan een site ook behulpzaam zijn bij interactieve beleidsontwikkeling. Er wordt namelijk een nieuw communicatie-

kanaal met een lage drempel geschapen. Gedacht kan worden aan het opstarten van een elektronische meningspeiling of een andersoortige discussie over een bepaald onderwerp. Een andere toepassing van de informatie- en communicatietechnologie is het openen van een e-mail adres voor de raadsleden; hierdoor wordt het gemakkelijker voor burgers en raadsleden om met elkaar te communiceren, omdat op die manier een permanent elektronisch spreekuur ontstaat.

(Elektronisch) Spreekuur van raadsleden

Een periodiek spreekuur van raadsleden verlaagt de drempel voor veel burgers om een raadslid aan te spreken. Voor sommigen is die drempel bij een elektronisch spreekuur nog lager. In samenspel met andere instrumenten, zoals de wijkadoptie, kan dit leiden tot een aanzienlijk grotere mate van interactief verkeer tussen burger en raadslid.

Wijkadoptie

Met wijkadoptie wordt zowel op provinciaal als op gemeentelijk niveau ervaring opgedaan. De ervaringen zijn over het algemeen positief. Het betrokken raadslid is beter op de hoogte van de problemen en wensen van de wijk en fungeert veel directer dan nu het geval is als aanspreekpersoon. Dit kan een aanzienlijke versterking van zijn vertegenwoordigende functie betekenen.

Interactief beleid

Op dit vlak kent de praktijk een grote verscheidenheid. In het algemeen acht het kabinet het van groot belang dat burgers in een vroege fase worden betrokken bij de beleidsontwikkeling, dus ook op lokaal niveau. De raad moet zijn volksvertegenwoordigende functie bij dit soort processen vooral uitoefenen door tevoren de relevante inhoudelijke en procedurele kaders te stellen.

Vragenuurtje

In sommige gemeenten beschikt de raad net als de Tweede Kamer over een algemeen vragenuurtje, waarin raadsleden het college ter verantwoording roepen. Voor de lokale media is daarbij een grote rol weggelegd. In aanvulling daarop is in veel gemeenten, met name voor commissievergaderingen, een mondeling vragenrecht voorburgers ingevoerd.

De vertegenwoordigende functie van de raad in samenhang met nieuwe participatie-instrumenten van de burger

In veel gemeenten maken burgers in toenemende mate gebruik van nieuwe vormen van participatie in de lokale beleidsvorming. Met de Staatscommissie is het kabinet van mening dat deze instrumenten het functioneren van het representatieve stelsel niet mogen schaden. Dat is bij de meeste van deze instrumenten ook niet het geval. Het gaat namelijk over het algemeen om een nieuwe manier voor volksvertegenwoordigers om de opvattingen van de burgerij te leren kennen.

Interactieve beleidsvorming kan echter wel degelijk het representatieve stelsel aantasten. Eerder is al gewezen op de noodzaak van een adequate integratie van deze – op zich waardevolle – vorm van burgerparticipatie in het representatieve stelsel. De lokale volksvertegenwoordiging zou zich hiervan bewust moeten zijn bij het starten van beleidsvormingsprocessen, waarin is voorzien in interactieve participatie van burgers en maatschap-

pelijke organisaties. De raad zou zich meer moeten richten op het afbakken van inhoudelijke kaders, het ordelijk verloop van de procedure, daaronder begrepen het toezicht op de behartiging van alle betrokken belangen. Het verdient aanbeveling dat raden in hun reglement van orde of in een aparte verordening algemene regels formuleren voor interactieve beleidsvormingsprocedures.

Het kiesstelsel voor de gemeenteraad

In het kader van het onderwerp spreiding en combinatie van verkiezingen noemt de Staatscommissie ook de herinvoering van de opkomstplicht evenals een aantal andere mogelijke kiesrechtelijke voorzieningen zonder daar een oordeel aan te verbinden. Daarbij worden ook twee maatregelen genoemd die betrekking hebben op het lokale kiesstelsel, namelijk een verdere verlaging of afschaffing van de voorkeursdrempel en invoering van een meerstemmig kiesrecht.

Het perspectief van de commissie is hierbij heel sterk dat van opkomstbevordering (zie voor een beoordeling van de concrete aanbevelingen van de commissie hoofdstuk 10). Het kabinet is van mening dat een aanpassing van het kiesstelsel een versterking van de vertegenwoordigende functie van de gemeenteraad tot gevolg kan hebben en daardoor ook tot een verhoging van de opkomst bij verkiezingen kan leiden. Bij grotere steden kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een wijkgebonden vertegenwoordiging of bij gemeenten met meerdere kernen aan een stelsel waarbij de kernen de kiesdistricten zijn. Ook een meerstemmig lijststelsel behoort tot de mogelijkheden.

In de nota «Wijziging kiesstelsel»(Kamerstukken II 1999/2000, 26 957, nr. 2) geeft het kabinet een overzicht van mogelijke varianten op het huidige kiesstelsel. Bij de gedachtevorming over het meest wenselijke kiesstelsel voor gemeenteraden kan deze nota en de daaraan ten grondslag liggende discussie tot uitgangspunt dienen. De vertegenwoordigende functie van de gemeenteraad is overigens van een andere aard en een ander niveau dan de vertegenwoordigende functie van de Tweede Kamer. Met andere woorden, het is niet per definitie zo dat voor gemeenteraden het zelfde kiesstelsel dient te worden gehanteerd als voor de Tweede Kamer. Het kabinet is voornemens een nota aan de Kamer uit te brengen over dit onderwerp.

4.2 De verordenende bevoegdheid van de raad

Zoals in hoofdstuk 3 reeds is aangegeven is de regelgevende bevoegdheid van de raad een wezenlijke functie van de volksvertegenwoordiging, die krachtens artikel 127 van de Grondwet aan de raad toekomt. In gedualiseerde verhoudingen zijn de verordenende bevoegdheden van de raad van het grootste belang ten behoeve van het evenwicht tussen college en raad. Het stellen van regels is immers een belangrijk instrument om de bestuursbevoegdheid van het college (vooraf) te normeren. De verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad hangen direct met elkaar samen, omdat de raad het door het college gevoerde beleid zal toetsen aan de door de raad gestelde regels. Bovendien kan door een actieve toepassing van zijn verordenende bevoegdheid de raad zijn vertegenwoordigende functie inhoud geven zoals in de vorige paragraaf is aangegeven.

Door de invloedrijke rol van het college bij de feitelijke voorbereiding van regelgeving, is het bij toekenning van bestuursbevoegdheden aan het college van groot belang dat de raad alle instrumenten in handen krijgt om zijn verantwoordelijkheid als verordenend orgaan te kunnen dragen.

Het belang van het college bij de regelgeving waarin zijn bestuursbevoegdheden worden ingekaderd, wordt immers prominenter. De raad dient daaraan voldoende tegenwicht te kunnen bieden. Hij dient voor het daarbij in te zetten instrumentarium niet afhankelijk te zijn van een plaatselijk reglement van orde, maar een beroep te kunnen doen op wettelijk verankerde instrumenten. In de reglementen van orde is de positie van raadsliederen en individuele raadsleden voor wat betreft het verordenend instrumentarium bovendien niet steeds gewaarborgd. Het wettelijk instrumentarium dient dit wel te waarborgen.

Amendement en initiatief

In de huidige Gemeentewet zijn de rechten van initiatief en amendement niet opgenomen. Vaak zijn zij wel in het reglement van orde van de raad neergelegd, maar meestal in geclausuleerde vorm. Door het initiatief te nemen tot regelgeving en voorstellen van het college te amenderen, kan de raad de regelgevende bevoegdheid inhoud geven. De bevoegdheid staat aldus ten dienste aan de inkadering en controle door de raad. In navolging van de Staatscommissie acht het kabinet het noodzakelijk deze rechten vast te leggen in de Gemeentewet. Anders dan de Staatscommissie wil het kabinet deze rechten ook expliciet toekennen aan individuele leden. Het kabinet acht het onvoldoende dat de wetgever gemeenteraden de mogelijkheid biedt in het reglement van orde individuele raadsleden deze rechten toe te kennen. Het gebruik van deze instrumenten dient niet afhankelijk te zijn van de raadsmeerderheid.

Ambtelijke bijstand

Om van het recht van initiatief en amendement goed gebruik te kunnen maken, moeten de raad en zijn individuele leden aanspraak kunnen maken op adequate ambtelijke ondersteuning. In de huidige Gemeentewet is die aanspraak niet vastgelegd. In een dualistisch model is ambtelijke ondersteuning door middel van de directe lijn tussen raad en gemeentesecretaris minder vanzelfsprekend dan onder de huidige monistische verhoudingen (zie ook hoofdstuk 7). Het recht op specifieke ambtelijke bijstand dient daarom eveneens een wettelijke verankering te krijgen. Het staat de raad daarnaast natuurlijk vrij om advies van derden in te winnen. Het spreekt voorts voor zich dat de raad er zelf voor dient te zorgen dat voldoende middelen voor bijstand ten behoeve van zijn verordenende taak in de begroting worden opgenomen.

Het materieel en formeel verordeningsbegrip

De regelgevende bevoegdheid van de raad dient zich, zoals ook thans in artikel 147 van de Gemeentewet het geval is, uit te strekken tot de verordeningen die in medebewind worden gevorderd. Verschuiving van bestuursbevoegdheden naar het college vereist niet alleen handhaving van de verordenende bevoegdheid van de raad, maar ook een versterking daarvan. De raad moet als volksvertegenwoordiger en als controleur van het college zijn eindverantwoordelijkheid in een gedualiseerd stelsel kunnen waarmaken. De raad dient daartoe belangrijke kaders en randvoorwaarden te scheppen die het college in acht zal moeten nemen bij de uitvoering van zijn taken. Tevens zijn deze kaders van belang bij de controle door de raad. Daaraan kan worden bijgedragen door in de Gemeentewet te bepalen welke onderwerpen voor de positie van de raad van zodanig belang zijn dat deze regeling bij verordening vergen (materieel verordeningsbegrip). Daarbij zal de wetgever moeten aangeven welke onderwerpen in ieder geval door de raad moeten worden geregeld en in welke gevallen delegatie aan het college mogelijk is (formeel verordeningsbegrip).

4.3 De controlerende functie van de raad

De plaats van de controlerende functie van de raad in een gedualiseerd stelsel In hoofdstuk 3 is vanuit de samenhang binnen het lokale bestuursstelsel al ingegaan op de betekenis van de controlerende functie van de raad. Een effectieve controle door de raad is essentieel om concreet inhoud te geven aan de politieke verantwoordelijkheid die het college jegens de raad is verschuldigd. Vervolgens zijn alle gemeentelijke organen op hun beurt gehouden verantwoording af te leggen aan de burger. Het kabinet hecht veel waarde aan een adequate invulling van dit concept van publieke verantwoording. Dit concept komt in uitgewerkte vorm in paragraaf 8.3. aan de orde. Verder blijkt het belang van de controlerende functie uit de functionele en conceptuele samenhang met de verordenende bevoegdheid van de raad. Zowel door middel van normering vooraf, onder andere door regelgeving, als door controle achteraf is de raad in staat zijn eindverantwoordelijkheid te effectueren.

Het belang van ontvlechting

De controlerende functie kan alleen goed uit de verf komen indien de posities van raad en college ontvlochten zijn. Allereerst, omdat van wethouders niet gevergd kan worden dat ze zichzelf of elkaar controleren. In de tweede plaats, omdat het huidige raadslidmaatschap van wethouders feitelijk (politiek) beperkingen oplegt aan de uitoefening van de controletaak door hun geestverwanten. Een direct gevolg van de ontvlechting van raad en college is dat raadscommissies van advies aan het college (ex artikel 91 Gemeentewet) niet meer door de portefeuillehouder kunnen worden voorgezeten. Wanneer het voorzitterschap van deze commissies wordt bekleed door raadsleden, dienen zich hier betere randvoorwaarden aan voor de uitoefening van de controlerende functie van de raad. Het voorzitterschap heeft een belangrijke invloed op de politieke en bestuurlijke agenda van de commissie. Hier wordt tevens zichtbaar dat ambtelijke ondersteuning aan de raad ook voor de controlerende functie van de raad van belang is. Het is cruciaal dat het (ambtelijk) secretariaat van de commissies onder verantwoordelijkheid van deze commissies wordt gevoerd, zodat een adequaat en onafhankelijk functioneren is gewaarborgd.

Onderscheiden controlerelaties

De leden van het college zijn op grond van artikel 169 Gemeentewet tezamen en ieder afzonderlijk verantwoording verschuldigd aan de raad. Artikel 180 Gemeentewet verwoordt een vergelijkbare verantwoordingsplicht van de burgemeester. In formeel dualistische verhoudingen zal onverminderd sprake zijn van onderscheiden controlerelaties van het college, de wethouders en de burgemeester jegens de raad. De praktische uitwerking hiervan hangt nauw samen met de herijking van het collegiaal bestuur (zie paragraaf 5.3.). Uiteraard geldt het formele uitgangspunt, dat, waar het college als één bestuursorgaan functioneert, dit bestuursorgaan als zodanig wordt gecontroleerd en ter verantwoording kan worden geroepen. Dualisering zal de samenhang en collegialiteit binnen het college kunnen bevorderen. Dat laat onverlet dat tegen de achtergrond van dualisering zich ook situaties kunnen voordoen waarbij het handelen of nalaten van individuele wethouders aanleiding geeft voor de toepassing van controlerende bevoegdheden door de raad. Voor de burgemeester geldt eveneens dat deze nadrukkelijker te maken zal krijgen met de controlerende functie van de raad. De meer wettelijk gearticuleerde positie van de burgemeester binnen het college, alsmede de specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten overstaan van de raad en ten overstaan van de burger, maken hem daarop voor de raad

aanspreekbaar. Een goede uitwerking van het dualistische bestuursmodel is voorts gebaat bij de expliciete toekenning van controlerende bevoegdheden aan raads minderheden, respectievelijk aan individuele raadsleden. De mogelijkheid om deze bevoegdheden individueel uit te oefenen is voor elk raadslid een waarborg om zijn vertegenwoordigende rol optimaal waar te kunnen maken.

Aanknopingspunten voor de controlerende functie

De controlerende functie van de raad, respectievelijk van individuele raadsleden, wordt op verschillende wijzen vormgegeven.

Allereerst door, als volksvertegenwoordiger, relevante informatie uit de samenleving te verzamelen: in rechtstreekse contacten met de bevolking, met maatschappelijke en belangenorganisaties, wijk-, buurt- of dorpsvertegenwoordigers, verenigingsleven, de eigen politieke partij, uit de media, of uit bijvoorbeeld resultaten van onderzoeken van derden. Deze informatie kan worden vertaald in politieke actie en in de uitoefening van controlerende bevoegdheden.

In de tweede plaats kan de raad in het kader van zijn normerende bevoegdheid in de richting van het college aangeven op welke wijze of onder welke omstandigheden aan de raad dient te worden gerapporteerd.

In de derde plaats ligt het voor een aantal onderwerpen in de rede, of is het wettelijk vastgelegd, dat het college of de burgemeester hierover aan de raad verslag uitbrengt of rapporteert. Dat gaat bijvoorbeeld om beleidsverslagen, om verslagen van commissies als de bezwaar- en beroepschriftencommissie of om beleidsplannen. Zodra de aanbeveling van de Staatscommissie, dat de burgemeester jaarlijks verslag uitbrengt over de behandeling van klachten van burgers en de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening aan de burger, is geïmplementeerd, zal ook hiermee een aanknopingspunt voor de controlerende functie zijn geboden.

In de vierde plaats dient de financiële functie van de raad te worden genoemd. Deze functie reikt immers verder dan het budgetrecht in strikte zin. De begroting en de jaarrekening hebben ook een functie als beleidsprogramma, respectievelijk jaarverslag. Managementrapportages bieden handvatten voor de controlerende taak. Nu al is een praktijk groeiende waarbij raadscommissies voor het onderzoek van de (jaar)rekening verdergaande onderzoekswerkzaamheden verrichten. Deze werkzaamheden zijn niet alleen gericht op de jaarrekening, maar kunnen ook specifieke, afgebakende onderwerpen betreffen. Het onderzoek richt zich daarbij niet per se op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven, maar kan zich evenzeer richten op de doeltreffende uitvoering van het beleid. In paragraaf 4.4. wordt hierop nader ingegaan.

Interpellatierecht, mondeling en schriftelijk vragenrecht

De staatscommissie stelt voor het recht van interpellatie en het mondelinge en schriftelijk vragenrecht in de Gemeentewet vast te leggen. Thans kent de Gemeentewet een passieve inlichtingenplicht van de leden van het college en de burgemeester jegens de raad (artikel 169, tweede lid, en artikel 180, tweede lid, Gemeentewet). Het is veelal zo dat deze plicht in het reglement van orde van de gemeenteraad wordt uitgewerkt: op welke wijze vragen kunnen worden gesteld, hoe ze worden beantwoord en eventueel andere voorschriften. Met de Staatscommissie is het kabinet van mening dat deze bevoegdheden rechtstreeks en nader uitgewerkt in de Gemeentewet dienen te zijn verankerd.

Actieve informatieplicht van het college jegens de raad

Naast de bestaande passieve inlichtingenplicht stelt de Staatscommissie de explicitering van een actieve inlichtingenplicht van het college, de collegeleden en de burgemeester ten opzichte van de raad voor. Naar de mening van het kabinet vloeit dit voorstel logisch voort uit het dualistische stelsel waar de bestuursbevoegdheid in principe volledig bij het college respectievelijk de burgemeester ligt. Een effectieve mogelijkheid van controle door de raad kan niet volstaan met verslagleggingen, rapportages of een passieve informatieplicht. Het is de verantwoordelijkheid van het bestuur zelf dat het controlerende orgaan voldoende is geïnfomeerd om zijn controlerende taak effectief te kunnen uitoefenen.

Gedragscode voor de leden van het college en de raad

In het kader van de versterking van de positie van de raad stelt de Staatscommissie voor in de Gemeentewet een grondslag op te nemen voor een gedragscode voor de leden van het college, de raad en het ambtelijk apparaat. Deze grondslag is een opdracht aan de gemeenteraad om een dergelijke gedragscode vast te stellen. De gedragscode is gericht op de waarborging van de integriteit van collegeleden, raadsleden en ambtenaren en bevat bepalingen over bijvoorbeeld verboden handelingen, zakelijke belangen, nevenfuncties en het aannemen van geschenken. Door deze code beschikt de raad over een controle-instrument, maar maakt de raad bovendien zichzelf beter controleerbaar. De verplichting om een gedragscode op te stellen, leidt ertoe dat de raad zijn gedachten bepaalt over het gedrag dat mag worden verlangd van volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren. De gedragscode draagt bij aan een transparant en controleerbaar bestuur, waarbij de volksvertegenwoordiging niet alleen het gedrag van het college maar ook het eigen gedrag beoordeelt. Terecht plaatst de VNG de gedragscode ook in het licht van rekenschap van bestuur aan de burgers.

Externe klachtenregeling

De aanwezigheid van een externe klachtenregeling – een lokale of regionale ombudsman of ombudscommissie – kan bijdragen aan de controlerende functie van de raad. Door de aanbevelingen van deze ombudsfunctie kan het inzicht in het functioneren van het bestuur vergroot worden en hierdoor de controlerende taak van de raad vergemakkelijkt. Om die reden adviseert de Staatscommissie gemeenten, voorzover zij nog niet hierover beschikken, een externe klachtenregeling in te voeren. Dit advies sluit aan bij de reeds eerder door de Tweede Kamer kenbaar gemaakte wens een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen tot stand te doen komen. Op dit moment wordt samen met de VNG bezien hoe het beste vorm kan worden gegeven aan een dergelijk landelijk dekkend stelsel. Daarbij speelt een belangrijke rol dat in de Algemene wet bestuursrecht algemene regels voor het extern klachtrecht zullen worden opgenomen, op basis van een voorontwerp waaraan op dit moment door de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie-Scheltema) wordt gewerkt. Het kabinet beschouwt het tot gemeenten gerichte pleidooi van de Staatscommissie als een ondersteuning van dit beleid.

Enquêterecht van de raad

De Staatscommissie pleit in haar rapport voor de introductie van een wettelijk enquêterecht voor gemeenteraden. In het verleden is reeds vaker geadviseerd gemeentelijke organen of onderzoekscommissies uit te rusten met verdergaande onderzoeksbevoegdheden. Naar de mening van

het kabinet is bij de ontvlechting van de bestuursbevoegdheid tussen raad en college een wettelijk enquêterecht van de raad een essentieel onderdeel van het gehele arsenaal aan controlemiddelen. De Staatscommissie signaleert terecht het ingrijpende karakter van elementen van dit enquêterecht, met name waar het gaat om de eventuele toepassing van dwangmiddelen, waardoor spanning kan ontstaan met het grondwettelijk recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit ingrijpende karakter dwingt tot een zorgvuldige uitwerking van het enquêterecht voor de raad in de Gemeentewet.

4.4 Het budgetrecht, de financiële functie en de lokale rekenkamer

Cruciaal voor de positie van de raad als controlerend en op hoofdlijnen sturend orgaan zijn het budgetrecht van de raad en de financiële verantwoordelijkheid van het college aan de raad. Een sluitende keten van begroting en controle is essentieel. Versterking van de financiële functie heeft daarom al geruime tijd de aandacht, in het kader van onder andere het traject «van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording», de nieuwe Wet financiering decentrale overheden (Wet fido, opvolger van de Wet filo), en in meer specifieke operaties als de doorlichting van de Comptabiliteitsvoorschriften voor provincies en gemeenten.

De Staatscommissie doet een aantal voorstellen om het budgetrecht van de raad en de financiële functie te versterken, waardoor een verdere verbetering van de keten van begroting en controle kan worden bewerkstelligd.

Het gaat hierbij om:

- de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening krijgen een betere inzichtelijkheid en grotere informatieve waarde;
- het jaarverslag en de jaarrekening worden eerder, uiterlijk 15 mei volgend op het begrotingsjaar aan de raad gepresenteerd;
- de begroting en het jaarverslag bevatten een belastingparagraaf;
- de mogelijkheid voor gemeenten een lokale rekenkamer in te stellen;
- in de Gemeentewet wordt een indenniteitsprocedure voor ongeautoriseerde uitgaven opgenomen.

Het kabinet beoordeelt de voorstellen van de Staatscommissie positief en neemt ze daarom in beginsel alle over. De voorstellen versterken namelijk de positie van de raad, waardoor het duale systeem beter kan werken. Daarnaast behelzen de voorstellen een verbetering van de kwaliteit van de financiële infrastructuur waarmee ook een bodem gelegd wordt voor het kwaliteitsbeleid dat de gemeenten zelf verder moeten voeren. Niet alleen de transparantie is daarmee gediend, maar ook de publieke verantwoording ten opzichte van de burgers (rekenschap). In dit verband kan opgemerkt worden dat de voorstellen van de Staatscommissie overeenkomsten vertonen met het vbtb (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording)-traject dat het Rijk is gestart en waarbij de transparantie en de kwaliteit van de verantwoording eveneens centraal staan. Ten aanzien van het laatstgenoemde voorstel van de commissie wordt opgemerkt dat zal worden nagegaan op welke wijze een met de landelijke indenniteitsprocedure vergelijkbare procedure op gemeentelijk niveau kan worden gerealiseerd. Een dergelijke procedure houdt in dat aan onrechtmatige uitgaven alsnog een juridische grondslag kan worden gegeven. Voor het Rijk is deze procedure vastgelegd in artikel 56 van de Comptabiliteitswet. Een zodanige procedure staat er niet per se aan in de weg dat de persoonlijke aansprakelijkheid van collegeleden blijft gehandhaafd voor die gevallen waarin de raad weigert een onrechtmatige uitgave alsnog van een juridische basis te voorzien. Het kabinet is daarvan evenals de Staatscommissie, geen voorstander. Ook bij het Rijk bestaat geen persoonlijke

aansprakelijkheid van bewindslieden voor ongeautoriseerde uitgaven en het kabinet ziet geen reden op een dergelijk principieel punt een onderscheid te maken tussen Rijk en gemeente. Het gevaar bestaat bovendien dat de mogelijkheid van claims het ambt van wethouder en burgemeester bijzonder onaantrekkelijk maakt.

Financiële functie en verantwoording aan de raad en de burger

Vooraf bij de opstelling en uitvoering van de begroting is de betrouwbaarheid van de gemeente in het geding. De burger immers eist dat de uitgaven rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn. Hij wil «waar voor zijn geld». Om dat aan te tonen is het actief geven van rekenschap een vereiste. Hiervoor kan met het traditionele stelsel van verantwoording van het college aan de raad niet worden volstaan. Nieuwe vormen van verantwoording, met name gericht op het meten van kwaliteit van het gemeentelijk beleid en de dienstverlening, moeten worden ontwikkeld, terwijl niet alleen aan de raad maar ook aan de burgers verantwoording moet worden afgelegd.

De Staatscommissie beveelt aan dat ten behoeve van een dergelijk verruimd stelsel van publieke verantwoording de ontwikkeling van kwaliteitsinstrumenten als *benchmarking*, *audit/visitatie*, kwaliteitshandvesten en *audit/visitatie* krachtig worden bevorderd. Ten aanzien van *audit/visitatie* en *benchmarking* geldt dat deze vooral instrumenten zijn voor zelfanalyse en daarom primair op het terrein van de gemeente(raad) liggen. Het kabinet heeft niet de intentie deze instrumenten een verplichtend karakter te geven, te meer daar deze instrumenten zich in de praktijk gaandeweg ontwikkelen. In dit verband kan de *audit/visitatie* genoemd worden bij het grote-stedenbeleid, een initiatief dat de betrokken gemeenten zelf hebben genomen. Het instrument kwaliteitshandvest komt nader aan de orde in paragraaf 8.3.

Lokale rekenkamer

De Staatscommissie kent in haar rapport veel belang toe aan een zelfstandige, dat wil zeggen, los van de andere gemeentelijke organen opererende lokale rekenkamer. Het kabinet op zijn beurt onderkent dat belang ook. De onafhankelijkheid van de lokale rekenkamer ten opzichte van de gemeentelijke bestuursorganen dient in de Gemeentewet te worden gewaarborgd. In dat opzicht is er een principieel verschil met uit raadsleden bestaande commissies van de rekening die ook doelmatigheidsonderzoek (laten) doen.

Anders dan de commissie – en blijkens haar advies ook de VNG – is het kabinet van mening dat dit belang van dien aard is dat het hier een onontbeerlijk instituut betreft, dat dwingend in de Gemeentewet moet worden voorgeschreven. De redenen daarvoor zijn de volgende:

1. de lokale rekenkamer versterkt de positie van de raad ten aanzien van de uitoefening van zijn controlerende functie;
2. de aandacht voor en het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid groeit; burgers beoordelen de overheid steeds meer hierop;
3. een verdere verbetering van de rechtmatigheids- en doelmatigheidstoets is gewenst;
4. de rapportages van de lokale rekenkamer vormen een goed aanknopingspunt voor het afleggen van rekenschap aan de burgers.

De Gemeentewet zal de mogelijkheid bieden voor gemeenten om gezamenlijk regionale rekenkamers in te richten.

Zoals al opgemerkt is het kabinet voornemens om – los van het rapport van de Staatscommissie – voorstellen doen ter verbetering van bepaalde onderdelen van de financiële functie. Het gaat hierbij om:

- het voorstel inzake de Wet fido (financiën decentrale overheden);
- een voorstel tot wijziging van de Gemeentewet ten aanzien van de taak van de accountant, meer in het bijzonder een precisering van het element van de rechtmatigheid in de accountantsverklaring;
- een voorstel tot wijziging van de Gemeentewet waarbij gemeenten verplicht worden een financierings- (of treasury-)statuut op te stellen, alsmede enkele flankerende regels in de comptabiliteitsvoorschriften.

De uitwerking van deze voorstellen is reeds in gang gezet en zullen een eigen procedure, dus los van de verdere implementatie van de voorstellen in dit kabinetsstandpunt, volgen.

5 HET COLLEGE VAN B. EN W.

5.1 De ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap

De Staatscommissie is van mening dat de wethouder niet tevens raadslid behoort te zijn. Indien een raadslid de benoeming tot wethouder aanvaardt dient hij van rechtswege zijn raadslidmaatschap te verliezen. De Staatscommissie pleit dus voor principiële ont koppeling van het raadslidmaatschap en het wethouderschap.

Het advies van de Staatscommissie stelt het kabinet voor de vraag of er redenen zijn het wethouderschap en het raadslidmaatschap onder alle omstandigheden te ont koppelen. Die vraag wordt thans bevestigend beantwoord. In het licht van de aanbevelingen van de Staatscommissie is het kabinet van oordeel dat dualisering van het lokale bestuursmodel een eigen positie van het college ten opzichte van de raad (en omgekeerd) impliceert. Dat pleit niet alleen voor een duidelijke afbakening van bevoegdheden, maar ook voor personele scheiding hetgeen de transparantie ten goede zal komen. Een beleidsbepalend college hoort niet door haar eigen leden (in de hoedanigheid van raadslid) gecontroleerd te worden. De Staatscommissie noemt een dergelijke situatie «fnuikend» voor een zelfstandige uitoefening van de controlerende taak van de raad. Het kabinet is van oordeel dat het belang van personele scheiding en de daarmee gepaard gaande accentuering van ieders eigen verantwoordelijkheid zo zwaar weegt dat dit element reeds thans in een wetsvoorstel kan worden neergelegd, vooruitlopend op overige voorstellen, zoals herijking van toedeling van medebewindsbevoegdheden en het aanscherpen van controlerende bevoegdheden van de gemeenteraad. Dit kan tevens dienstbaar zijn aan de noodzakelijke verandering van bestuurscultuur, vooruitlopend op de aangekondigde verdere dualiseringsvoorstellen. Met de Staatscommissie ziet het kabinet ont koppeling als essentieel onderdeel van de dualiseringsoperatie als geheel.

In het verlengde van het voorgaande is het kabinet, in navolging van de Staatscommissie, voorstander van personele ontvlechting in de relatie gemeenteraad-raadscommissies in die zin dat collegeleden geen voorzitter van raadscommissies kunnen zijn. Het gaat hierbij om commissies ex artikel 91 van de Gemeentewet (vaste commissies van advies aan het college of de burgemeester)¹.

¹ In deze commissies kunnen ook niet-raadsleden worden benoemd. De ont koppeling van het raadslidmaatschap van het wethouderschap leidt daarom niet vanzelfsprekend tot het uitsluiten van de mogelijkheid dat ook wethouders tot voorzitter van dergelijke raadscommissies worden benoemd. Een afzonderlijke voorziening hiervoor is dus noodzakelijk.

Samenvattend is het kabinet voorstander van ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap. Raadsleden die tot wethouder worden benoemd, verliezen hun raadszetel. Desgewenst kunnen ook wethouders van buiten de raad aangetrokken worden, bijvoorbeeld met het oog op gewenste deskundigheid.

Het streven van het kabinet is erop gericht een en ander zo spoedig mogelijk te realiseren opdat de nieuwe colleges na de komende raadsverkiezingen overeenkomstig het voorgaande zijn samengesteld. Het kabinet staat een zorgvuldige procedure voor ogen. Het thans in procedure zijnde voorstel wordt ingetrokken. In de lijn van het voorgaande zal een nieuw voorstel in procedure worden gebracht waarover uiteraard voorafgaand aan het voorleggen aan de Raad van State advies van VNG en IPO wordt ingewonnen.

5.2 Dualisering van de bestuursbevoegdheden

Het kabinet ondersteunt het standpunt van de Staatscommissie dat uiteindelijk alle bestuursbevoegdheden bij het college moeten worden geconcentreerd. Daarbij moet worden bedacht dat in de huidige praktijk het college de gemeentelijke bestuursbevoegdheden al veelal uitoefent. In veel medebewindswetgeving worden de bestuursbevoegdheden namelijk rechtstreeks aan het college van b. en w. toegekend. Voor de bestuursbevoegdheden die de Gemeentewet aan de raad toekent, geldt dat de raad deze in veel gevallen heeft gedelegeerd aan het college.

Concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college betekent dat dit orgaan daardoor niet langer aangemerkt kan worden als het dagelijks bestuur van de gemeente. Deze aanduiding impliceert namelijk een van de raad afgeleide positie. Het college ontleent in een dualistisch bestel zijn opdracht tot gemeentelijke bestuursvoering rechtstreeks en volledig aan de wet.

De enige uitzondering zal voornamelijk de autonome bestuursbevoegdheid van de raad zijn. Deze bevoegdheid ontleent de raad aan de Grondwet en kan daarom pas na grondwetswijziging aan het college worden opgedragen. Deze grondwetswijziging wordt daarom door de Staatscommissie aangeduid als het sluitstuk van de dualisering.

Concentratie van de bestuursbevoegdheden bij het college vergt ook wijziging van de bevoegdheidstoedeling in de Gemeentewet. Bevoegdheden die de Gemeentewet thans aan de raad toebedeelt, dienen aan het college te worden opgedragen. Voorts zal de medebewindswetgeving moeten worden bezien met het oog op een consequente toedeling van bestuursbevoegdheden aan het college. Met de Staatscommissie is het kabinet van mening dat daarbij een uitzondering moet worden gemaakt voor het bestemmingsplan vanwege het verordenend karakter van dit plan.

5.3 Het collegiale bestuur nieuwe stijl

Zoals eerder al gesteld (zie paragraaf 3.4) hecht het kabinet met de Staatscommissie veel waarde aan behoud en versterking van het beginsel van collegiaal bestuur. Hieruit volgt dat de afzonderlijke wethouders geen bestuursorgaan worden, maar dat het college van b. en w. in die hoedanigheid blijft bestaan.

Het voorgaande neemt niet weg dat in een gedualiseerd bestel het collegiale bestuursmodel in een aantal opzichten anders zal functioneren dan thans het geval is. Met name de ontvlechting van het wethouderschap en

het raadslidmaatschap zal zeker invloed hebben op het functioneren van het college. De veronderstelling is gewettigd dat het loskoppelen van het college van de raad – toch de lokale politieke arena bij uitstek – zal leiden tot een grotere afstand tot de lokale partij-politiek. Deze ontwikkeling zal mogelijk nog worden versterkt door de mogelijkheid om ook wethouders van buiten de raad, en dus uit andere dan de gevestigde partijpolitieke circuits, te recruteren. Ook de concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college zal leiden tot veranderingen in het functioneren van het college. Bij dit alles mag niet de indruk ontstaan dat het college zou verworden tot een apolitieke, technocratische raad van bestuur. Het college blijft een politiek orgaan, waar politieke afwegingen worden gemaakt. Dualisering leidt echter niet alleen tot een versterking van de eigen identiteit van de raad ten opzichte van het college, het omgekeerde is evenzeer het geval.

Deze veranderingen in het functioneren van het college zullen over het algemeen de cohesie binnen dit bestuursorgaan bevorderen. Het is echter ook denkbaar dat met name op het vlak van de uitoefening van diverse bestuursbevoegdheden de afzonderlijke wethouders geneigd zullen zijn losser van het college op te treden en ook door de raad als zodanig zullen worden beoordeeld. Voor een groot deel gaat het hierbij om een verschijnsel dat ook nu al optreedt. Niettemin is het gewenst om op dit punt enige maatregelen te treffen. Deels lijkt het aangewezen dergelijk feitelijk optreden van wethouders van een formele grondslag te voorzien. In dat verband kan worden gedacht aan een bevoegdheid van het college ten aanzien van de behartiging van bepaalde aangelegenheden in de raad en ten opzichte van derden individuele wethouders in staat te stellen in plaats van het college op te treden, echter met inachtneming van eventuele aanwijzingen van het college.

Voorzover echter al te zelfstandig optreden van afzonderlijke wethouders ongewenst wordt geacht, is het zaak dat het college – meer dan nu het geval is – in staat moet zijn integrerend op te treden. Daarbij voelt het kabinet veel voor de voorstellen die de Staatscommissie doet om de burgemeester enige nieuwe, procesgerichte bevoegdheden te geven, die zijn gericht op versterking van het collegiaal bestuur. De commissie doet in dat kader een vijftal aanbevelingen.

1. De burgemeester bevordert de eenheid van het collegebeleid.
2. De burgemeester krijgt een formeel aanknopingspunt om van zijn oordeel te doen blijken inzake het collegeprogramma. In ieder geval dient de burgemeester het verslag van de college-onderhandelingen bij de raad in. In dat verslag is het benoemingsvoorstel voor de wethouders opgenomen.
3. De burgemeester is bevoegd onderwerpen voor collegevergaderingen te agenderen en, indien herhaalde agendering niet tot besluitvorming leidt, het college ter zake een eindvoorstel voor te leggen.
4. De burgemeester ziet toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid, alsook op een goede samenwerking en afstemming tussen degenen die bij de voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken.
5. De burgemeester bevordert samenwerking van het gemeentebestuur met besturen van andere gemeenten en overheden¹.

Hoewel van deze nieuwe bevoegdheden geen wonderen mogen worden verwacht – indien binnen een college onwerkbaar verhoudingen bestaan zal ook het gebruik van dit type instrumenten niet meer helpen – zijn er tal van situaties denkbaar waarbij de burgemeester dankzij zijn sterkere formele positie binnen het college wel degelijk een groter gewicht in de schaal legt, met alle positieve gevolgen van dien.

¹ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie*, Alphen aan den Rijn 2000, 463.

Het kabinet is daarom voornemens deze door de commissie voorgestelde nieuwe bevoegdheden van de burgemeester in een wetsvoorstel tot herziening van de Gemeentewet verder uit te werken. Daarbij kan ten dele, namelijk ten aanzien van de uitwerking van de zo-even genoemde aanbevelingen 4 en 5, worden aangehaakt bij de in artikel 170 van de Gemeentewet geformuleerde algemene taakopdracht aan de burgemeester («De burgemeester bevordert een goede behartiging van de zaken van de gemeente»). De nadere vormgeving van de aanbevelingen 1 tot en met 3 kan beter haar beslag krijgen in afzonderlijke nieuwe bepalingen in de Gemeentewet.

6 DE BURGEMEESTER

6.1 Versterking van de positie van de burgemeester

In paragraaf 3.5. is de specifieke positie van de burgemeester binnen het huidige stelsel uiteengezet. Deze positie kan worden omschreven als zelfstandig en niet sterk partij-politiek gekleurd. In brede kring – niet in de laatste plaats bij de burgerij – wordt deze invulling van het burgemeesterschap aanvaard en gewaardeerd. Essentieel daarbij is wel dat het soortelijk gewicht van het ambt niet te gering wordt. Op dat punt deelt het kabinet de zorg van de Staatscommissie dat de al enkele decennia in gang zijnde ontwikkeling zich voortzet, waarbij het burgemeestersambt een steeds minder inhoudelijk en een steeds meer representatief karakter krijgt.

Behoud en versterking van de positie van de burgemeester acht het kabinet van groot belang voor het goed functioneren van de lokale democratie. Met het oog daarop zijn nieuwe formele bevoegdheden voor de burgemeester onontbeerlijk, terwijl tegelijkertijd de waarborging van zijn bestaande bevoegdheden een punt van aandacht blijft. Het kabinet is daarom voornemens de komende jaren de ontwikkelingen ten aanzien van het burgemeestersambt in binnen- en buitenland¹ te volgen. Dit aandachtspunt betreft zeker ook de eigen bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de openbare orde en veiligheid. Op basis van onder meer de Gemeentewet, de Politiewet 1993, de Brandweerwet 1985 en de Wet rampen en zware ongevallen, heeft de burgemeester verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden ten aanzien van:

1. de handhaving van de openbare orde en veiligheid in de gemeente;
2. het gezag over de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde en hulpverlening;
3. het bestuur van de politieregio en het beheer over het korps²;
4. het opperbevel in geval van een ramp of een zwaar ongeval en bij brand;
5. het lidmaatschap van het bestuur van de regionale brandweer.

Als het gaat om versterking van het burgemeestersambt moet onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds een versterking van de positie van de burgemeester binnen het college en anderzijds een versterking van zijn positie in de relaties tussen burger en bestuur. Met betrekking tot de eerstbedoelde positieversterking acht het kabinet het wenselijk dat in het verlengde van zijn voorzitterschap van het college, de burgemeester een aantal nieuwe processuele bevoegdheden krijgt ter waarborging van het collegiale bestuur. In paragraaf 5.3. is hierop al ingegaan.

Een tweede categorie nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester betreft de verhouding burger-bestuur. De commissie stelt voor enkele nieuwe taakopdrachten aan de burgemeester op het vlak van de burger-

¹ Bijvoorbeeld in Londen en ook elders in Groot-Brittannië, alsmede in enkele Duitse Länder.

² In elke politieregio is een bij wet aangevozen burgemeester belast met het beheer van het korps, de zg. korpsbeheerder.

participatie en de kwaliteit van de dienstverlening in de Gemeentewet op te nemen. Concreet gaat het daarbij om de volgende taken.

1. De burgemeester bevordert de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie.
2. De burgemeester bevordert een adequate behandeling van bezwaarschriften.
3. De burgemeester bevordert een adequate behandeling van klachten van burgers en brengt jaarlijks een verslag aan de raad uit.
4. De burgemeester bevordert de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening aan de burger en brengt jaarlijks aan de raad verslag uit¹.

Deze taken sluiten aan bij het beeld van een enigszins op afstand van het partijpolitieke circuit staande, onafhankelijke vertrouwenspersoon, dat blijkens onderzoek door vele burgers wordt gewaardeerd. Eenmaal wettelijk vastgelegd creëren de bedoelde taken voor de burgemeester een formele grondslag om juist ten aanzien van de verhouding tussen burger en bestuur een krachtiger invulling aan zijn functie te geven. Los van het feitelijke functionele belang dat verbonden is aan de uitoefening van deze taken, leidt deze versterking ook tot een versterking van de positie van de burgemeester in het algemeen. Een en ander laat overigens onverlet dat ook wethouders op dit vlak een eigen verantwoordelijkheid houden, zoals bij inspraakprocedures bij beleidsonderwerpen die tot hun portefeuille horen.

Het kabinet is voornemens de aanbevelingen van de Staatscommissie op dit terrein verder uit te werken, bijvoorbeeld in de vorm van een verbijzondering van de in artikel 170 geformuleerde algemene taakopdracht aan de burgemeester («De burgemeester bevordert een goede behartiging van de zaken van de gemeente»).

6.2 De aanstellingswijze van de burgemeester

De bijzondere positie van de burgemeester en zijn aanstellingswijze

De hiervoor beschreven visie van het kabinet op de positie van de burgemeester bepaalt ook zijn opvattingen over de aanstellingswijze van de burgemeester. De aanstellingswijze dient de bijzondere positie van de burgemeester te ondersteunen. Thans bepaalt artikel 131 van de Grondwet dat de burgemeester wordt benoemd bij koninklijk besluit.

De wetgever regelt hoe de burgemeester wordt aangesteld

Het kabinet is van mening dat, los van de vraag wat in de Nederlandse verhoudingen de beste wijze van aanstelling van de burgemeester is, zijn aanstellingswijze niet van zodanig gewicht is dat deze in de Grondwet moet worden verankerd. Het heeft de voorkeur dat aan de wetgever wordt overgelaten hoe de burgemeester wordt aangesteld. Met de Commissie-Van Thijn² is het kabinet van oordeel dat welke variant men ook in de Grondwet vastlegt, men steeds het risico loopt dat een in de loop van de tijd veranderde visie op de meest wenselijke aanstellingswijze tot een keuze van een andere variant leidt, hetgeen dan weer tot wijziging van de Grondwet noopt. Deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester biedt de wetgever de mogelijkheid om op een procedureel minder omslachtige wijze te reageren op breed gedragen inzichten ter zake. Het kabinet houdt dan ook vast aan de, met het in eerste lezing aanhangige wetsvoorstel 25 620 tot het doen vervallen van artikel 131 van de Grondwet, ingeslagen weg dat de aanstellingswijze van de burgemeester niet in de Grondwet wordt vastgelegd. Wel is het kabinet bij nader inzien, in het voetspoor van de Staatscommissie, van mening dat het de voorkeur verdient in de Grondwet vast te leggen dat de wetgever

¹ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie*, 465. Combinatie van de in deze voorstellen bedoelde jaarverslagen tot één burgerjaarverslag ligt voor de hand.

² Rapport van de Commissie-Van Thijn, Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 34–35.

de keuze van de aanstelling bepaalt. Aldus wordt een wettelijke regeling van de aanstellingswijze gegarandeerd en wordt de wetgever tevens volledige vrijheid gelaten bij het maken van de keuze. Deze kan variëren van een benoeming door de Kroon tot een verkiezing door de raad of een rechtstreekse verkiezing door de burgers. Het is de wetgever die daarover beslist. Bovendien hecht het kabinet eraan dat de aanstelling, benoeming of verkiezing van belangrijke ambten een grondwettelijke basis heeft. Daarom zal nog deze kabinetsperiode een voorstel tot wijziging van artikel 131 van de Grondwet worden ingediend waarbij wordt bepaald dat de aanstelling plaatsvindt volgens regels bij de wet te stellen. Bij de indiening van dit voorstel zal het aanhangige wetsvoorstel tot deconstitutionalisering van de benoeming van burgemeester en Commissaris van de Koning (25 620) worden ingetrokken.

Het kabinet loopt niet vooruit op de aanstellingswijze van de burgemeester na herziening van artikel 131 van de Grondwet. Deze herziening kan pas in de volgende kabinetsperiode tot stand komen. Een ander systeem van aanstelling van de burgemeester kan ook pas dan aan de orde zijn. De grondwetsherziening moet worden gezien in het licht van het in het regeerakkoord verwoorde perspectief, waarin voor de toekomstige wetgever de mogelijkheid wordt geopend «op basis van dan bestaande inzichten en politieke voorkeur» tot een regeling te komen.

De aanstellingswijze vóór wijziging van de Grondwet

Binnen het raam van artikel 131 van de Grondwet zijn wijzigingen ten opzichte van de huidige aanstellingswijze mogelijk die de positie van de burgemeester ondersteunen. Het is ten behoeve van het goed functioneren van de burgemeester van groot belang dergelijke wijzigingen op zo kort mogelijke termijn aan te brengen. Hierbij wordt aangetekend dat deze in beginsel tijdelijk van aard zijn en dienen te worden vervangen door een nieuwe regeling na wijziging van de Grondwet.

In de ogen van het kabinet moet in elk geval worden voorzien in het toekennen van formele mogelijkheden van beïnvloeding door de lokale gemeenschap van de keuze voor een bepaalde persoon. In deze gemeenschap moet de burgemeester immers in de eerste plaats functioneren. Een lokaal draagvlak voor de benoeming van zijn persoon geeft de burgemeester een goede uitgangspositie in zijn werkzaamheden ten behoeve van de lokale gemeenschap. Dit zal hem helpen zijn positie waar te maken.

Vergroting van het lokale draagvlak is mogelijk door een nauwere betrokkenheid van raad en burgers bij de aanstelling van de burgemeester. Een grotere betrokkenheid van de raad is binnen het raam van de huidige Grondwet mogelijk door toekenning van een recht van aanbeveling, mits de bevoegdheid van de Kroon om af te wijken van de aanbeveling niet te zeer wordt ingeperkt. Een daartoe strekkend wetsvoorstel is reeds bij de Tweede Kamer aanhangig. Een recht van voordracht, dat zich van een aanbevelingsrecht onderscheidt doordat het benoemende orgaan niet van de voordracht kan afwijken, laat zich niet met artikel 131 Grondwet verenigen (Kamerstukken II 1998/99, 25 444, nr. 6).

Een nauwere betrokkenheid van burgers kan worden gerealiseerd door invoering van een facultatief raadplegend burgemeestersreferendum, zoals bij nota van wijziging voorgesteld in genoemd wetsvoorstel, waarbij de raad beslist op welke wijze met de uitslag van het referendum wordt omgegaan, of door invoering van een verplichte burgemeestersstemming, waarbij de uitslag van de stemming bepalend is voor de

(eerste) aanbeveling van de raad, zoals is voorgesteld door de Staatscommissie.

Het kabinet hecht aan handhaving van de discretionaire bevoegdheden van de gemeenteraad respectievelijk de Kroon in combinatie met een vergroting van de invloed van burgers, in overeenstemming met het regeerakkoord. De Staatscommissie stelt voor voorafgaand aan grondwetswijziging de Kroonbenoeming plaats te doen vinden op basis van een enkelvoudige aanbeveling door de raad, al dan niet gecombineerd met een burgemeestersstemming. De uitslag van de burgemeestersstemming is bepalend voor de aanbeveling van de raad. In de ogen van het kabinet wordt hiermee onvoldoende tegemoet gekomen aan zijn wens de discretionaire bevoegdheid van raad en Kroon te handhaven. De raad is na een burgemeestersstemming immers gebonden aan de uitslag van de stemming en de afwijkingmogelijkheden van de Kroon zijn beperkt doordat slecht één kandidaat wordt aanbevolen.

Het aanhangige wetsvoorstel 25 444, waarin raad (en staten) het wettelijk meervoudig aanbevelingsrecht krijgt (krijgen), en dat bij nota van wijziging is aangevuld met de mogelijkheid van een raadplegend burgemeestersreferendum, biedt een beter evenwicht tussen de eis van vergroting van de invloed van zowel raad als bevolking op de burgemeestersbenoeming en handhaving van de discretionaire bevoegdheid van gemeenteraad en Kroon. De raad beslist welk gevolg aan de aanbeveling zal worden gegeven. De Kroon zal slechts in bijzondere gevallen en op grond van zwaarwegende belangen afwijken van de aanbeveling van de raad.

Wetsvoorstel 25 444 zal daarom worden gehandhaafd. De nota naar aanleiding van het verslag over dit wetsvoorstel is tegelijkertijd met dit standpunt uitgebracht.

De VNG is in navolging van de Staatscommissie voorstander van het recht van enkelvoudige aanbeveling van de raad, maar heeft bezwaren tegen het burgemeestersreferendum, welke ook gelden voor de burgemeestersstemming. Deze bezwaren zijn reeds in het verband van wetsvoorstel 25 444 aan de orde gesteld.

7 HET AMBTELIJK APPARAAT

7.1 De verhouding tussen het politieke en het ambtelijke domein

Daar waar het de verhouding tussen het politieke en ambtelijke domein op het lokale niveau betreft heeft de Staatscommissie zich in haar aanbevelingen beperkt tot de formele plaatsbepaling van het ambtelijk apparaat in het formele bestuursstelsel. De bedoelde aanbevelingen betreffen namelijk de aanstellingswijze van de gemeentesecretaris, zijn verantwoordelijkheden op het vlak van de ondersteuning van raadsleden en de raad en de vraag welk bestuursorgaan bevoegd gezag is van het ambtelijk apparaat. Het kabinet onderschrijft deze benadering en zal hierna nader ingaan op de desbetreffende voorstellen.

Deze benadering houdt echter allerminst in dat vernieuwing van de ambtelijke organisatie en haar werkwijze niet voordurend een belangrijk voorwerp van zorg zou moeten zijn. De precieze vormgeving is echter, vooral vanwege de in hoge mate door lokale omstandigheden bepaalde vereisten en behoeften, een verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur zelf. Uit het feit dat in de meeste gemeenten veel aandacht is voor verbetering van het functioneren van het ambtelijk apparaat, mag worden

afgeleid dat die verantwoordelijkheid in goede handen is. Het vertrouwen is dan ook gewettigd dat gemeenten zelf op een adequate wijze zullen voorzien in de uit de uitvoering van de voorstellen van de Staatscommissie voortvloeiende aanpassingen in de organisatie en werkwijze van het ambtelijk apparaat. Hieronder dienen in ieder geval te worden verstaan de maatregelen die direct de verhouding tussen de bestuursorganen en het ambtelijk apparaat raken, zoals de noodzakelijke verbetering van de financiële functie en de specifieke taakopdracht aan de burgemeester inzake de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening.

7.2 Het ambtelijk apparaat in een gedualiseerd bestel

Het kabinet onderschrijft de verwachting van de Staatscommissie dat het ambtelijk apparaat in een gedualiseerd bestel nog meer op het college zal zijn gericht. Hieruit volgt dat het gewenst is dat het bevoegd gezag over het ambtelijk apparaat bij het college komt te liggen en dat dit in de Gemeentewet wordt vastgelegd.

Dit heeft ook consequenties voor de aanstellingswijze van de secretaris en de andere hoofdambtenaren. In paragraaf 7.4. wordt daarop verder ingegaan.

7.3 Ondersteuning van de raad door het ambtelijk apparaat

In een monistisch stelsel spreekt het voor zich dat het ambtelijk apparaat de raad in voorkomende gevallen ondersteunt. Vanuit de logica van datzelfde monistische stelsel ligt het evenzeer voor de hand dat die ondersteuning vooral via de «eerste commissie» van de raad, het college dus, gestalte krijgt. In directe ondersteuning van de raad en individuele raadsleden voorziet de huidige Gemeentewet uitsluitend in de vorm van artikel 103, eerste lid, van de Gemeentewet, waarin is vastgelegd dat de secretaris ook de raad terzijde staat bij de uitoefening van zijn taak.

Het kabinet deelt de visie van de Staatscommissie dat het noodzakelijk is dat in een gedualiseerd bestel de ondersteuning van de raad en van raadsleden door het ambtelijk apparaat in de vorm van een recht wettelijk wordt gegarandeerd. Dit recht behelst onder meer dat raadsleden voor daarvoor in aanmerking komende initiatieven (bijvoorbeeld initiatiefvoorstellen en amendementen) de assistentie van het ambtelijk apparaat kunnen inroepen. Ten aanzien van dit type ambtelijke ondersteuning stelt de commissie voor de burgemeester een specifieke verantwoordelijkheid te geven, waarbij de uitvoering een taak van de secretaris blijft. Het kabinet acht deze constructie een juiste. Ook indien de raad heeft besloten tot instelling van een eigen griffie, zal voor specialistische ondersteuning een beroep op het ambtelijke apparaat mogelijk moeten blijven.

7.4 De aanstellingswijze van de gemeentesecretaris en de andere gemeentelijke hoofdambtenaren

De wijziging die de Staatscommissie voorstelt voor de aanstellingswijze van de secretaris, vloeit direct voort uit haar visie op de primaire verantwoordelijkheid van de hoogste gemeentelijke ambtenaar. De secretaris moet – juist in een gedualiseerd bestel – in de eerste plaats als hoofd van het ambtelijk apparaat worden beschouwd, terwijl dat apparaat zich op zijn beurt – meer nog dan nu al het geval is – richt op het college. Hoewel de secretaris in de visie van de commissie een zekere rol behoudt bij het ondersteunen van de raad en van raadsleden, acht de commissie het alles afwegende toch aangewezen om het college een zwaardere stem te geven in de aanstelling van de secretaris. Aanbevolen wordt namelijk de secre-

taris door de raad te laten benoemen op enkelvoudige aanbeveling van het college.

Het kabinet neemt deze aanbeveling in beginsel over, maar zou nog iets verder willen gaan dan de commissie voor die gemeenten waar de raad besluit een eigen griffier te benoemen. Uit het publieke debat over het rapport van de Staatscommissie is gebleken dat met name bij raadsleden de behoefte bestaat aan een eigen zelfstandige ondersteuning van de raad¹. Het kabinet is van mening dat zeker in gedualiseerde verhoudingen deze behoefte legitiem is, maar wil niet zo ver gaan een dergelijke griffier (met ondersteunend apparaat) verplicht te stellen voor alle gemeenten. Met name voor kleinere gemeenten zal een dergelijke voorziening waarschijnlijk buiten proportie zijn. Het kabinet stelt daarom voor in de Gemeentewet de mogelijkheid te openen voor de raad een eigen griffier aan te stellen. In dat geval ligt het echter in de rede de directe betrokkenheid van de raad bij de benoeming van de secretaris te beëindigen. Deze bevoegdheid zou voor die gemeenten dan van rechtswege bij het college komen te berusten. Bij de wettelijke regeling van de raadsgriffie zal nader aandacht worden besteed bij de kanttekeningen die de VNG in haar advies ten aanzien van dit punt heeft gemaakt (de waarborging van een op haar taken berekende griffie en de gezagsverhouding tot de griffie). Zij toonde zich wel voorstander van de mogelijkheid een raadsgriffier te benoemen.

Het voorstel van de Staatscommissie om de bevoegdheid inzake benoeming en ontslag van andere gemeentelijke hoofdbambtenaren over te dragen aan het college, past in een gedualiseerd bestel en wordt daarom door het kabinet overgenomen.

8 Vernieuwing van de politiek-bestuurlijke cultuur

8.1 Structuur en cultuur

De aard van de opdracht aan de Staatscommissie heeft tot gevolg gehad dat het advies van de commissie een sterk institutioneel karakter heeft gekregen. Deze nadruk op structuur is begrijpelijk, aangezien dualisering van posities en bevoegdheden voor een groot deel neerkomt op het wijzigen van de formele kaders van het gemeentelijke bestuursmodel. De commissie heeft echter ook gewezen op het feit dat voor een daadwerkelijke vernieuwing van het gemeentelijke bestuur ook een vernieuwing van de politieke cultuur en van de werkwijze van de betrokken gemeentelijke actoren noodzakelijk is.

Het kabinet ondersteunt de gedachte dat vernieuwing en verandering van het gemeentelijk bestel niet in voldoende mate gestalte kunnen krijgen, wanneer dergelijke structuurveranderingen niet ook gepaard gaan met veranderingen in de politieke cultuur. Beide moeten in onderling verband worden gezien en beide zijn essentieel voor de verwezenlijking van dualistische verhoudingen op lokaal niveau. Enerzijds vormt verandering van de gemeentewettelijke structuur een belangrijke voorwaarde om een dualistische bestuurscultuur tot zijn recht te laten komen. Anderzijds vormt een dualistische cultuur een noodzakelijke voorwaarde voor de praktische werking van een dualistisch bestuursmodel. Met andere woorden: zonder een werkelijke cultuurverandering zou het doorvoeren van een dualistisch bestuursmodel blijven bij een zuiver juridische exercitie.

¹ Dus los van eventuele faciliteiten voor raadsfracties en individuele raadsleden. Zie hiervoor paragraaf 8.4.

8.2 De Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel

Het kabinet hecht een groot belang aan een diepgaande en brede bezinning op de praktische doorwerking van de nieuwe rolpatronen. Meer dualisme in de lokale politiek kan immers pas succesvol zijn wanneer dit gepaard gaat met de internalisering van nieuwe, meer extern georiënteerde en open werkwijzen. Om het belang van de culturele component van het dualisme te benadrukken heeft de Staatscommissie in haar eindrapport gepleit voor een «Vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel». Deze Vernieuwingsimpuls wordt door het kabinet voluit ondersteund, aangezien een dergelijk initiatief kan leiden tot een brede bezinning over de vraag hoe, in een gedualiseerd gemeentelijk bestel, een versterking van de lokale democratie reëel vorm en inhoud kan worden gegeven.

De Vernieuwingsimpuls vormt in de ogen van het kabinet een essentieel onderdeel van het totale beleidstraject rondom de dualisering van posities en bevoegdheden van gemeenteraad en college. Parallel aan het in gang te zetten formele wetgevingsproces zal de Vernieuwingsimpuls er toe moeten leiden dat een start wordt gemaakt met een cultureel veranderingsproces.

Doelgroep

Het kabinet is van mening dat de Vernieuwingsimpuls zich primair moet richten op de relatie tussen burger en bestuur en op het ontvlechten van de rolverdeling tussen raad en college. De doelgroep is daarom breed van samenstelling. Zij bestaat uit burgers, raadsleden, wethouders, burgemeesters, ambtenaren en politieke partijen. Het voornemen bestaat ook provincies bij de Vernieuwingsimpuls te betrekken (zie over dualisering van het provinciaal bestuur verder hoofdstuk 9). Waar in verband tot deze impuls wordt gesproken van raadsleden, wethouders en burgemeesters kan ook worden gelezen: statenleden, gedeputeerden en commissarissen van de Koning.

De burgers dienen vanzelfsprekend niet alleen maar onderdeel van de doelgroep te zijn. Het uiteindelijke doel van de cultuurverandering is immers het bestuur transparanter te maken en mede daardoor dichter bij de burger te brengen. Verkleining van de afstand burger-bestuur is daarmee één van de criteria die bij de beoordeling van het effect van vernieuwing van de lokale democratie een belangrijke rol moet spelen. De andere gemeentelijke actoren zijn vooral van belang voor de van hen verwachte rolverandering.

Ook de politieke partijen spelen in de Vernieuwingsimpuls een rol. Zij dienen de discussie over hun positie en functioneren voort te zetten, evenals de activiteiten met het oog op interne partijvernieuwing. Daarnaast vervullen zij een functie bij de opleiding en vorming van «eigen» raadsleden.

Bij de verdere uitwerking van de Vernieuwingsimpuls worden vanzelfsprekend andere belanghebbende organisaties, met name de VNG en het IPO, betrokken. Tevens worden gemeenten gestimuleerd een eigen bijdrage aan het proces te leveren.

Aansluiting bij lopende lokale initiatieven

Op lokaal niveau worden al talloze initiatieven ontplooid die beogen de lokale democratie nieuwe impulsen te geven. Het kabinet hecht eraan dat tijdens de concrete invulling van de Vernieuwingsimpuls wordt aangehaakt bij lopende lokale vernieuwingsinitiatieven. Het zijn immers de

gemeenten zelf die het beste kunnen bepalen welke behoeften er op het lokale niveau leven en welke initiatieven het best daarbij passen. Een dergelijke benadering vraagt aldus om een sterke betrokkenheid van gemeenten bij thema's rondom bestuurlijke vernieuwing. Het levendige debat dat naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie in veel gemeenten wordt gevoerd en de talrijke lokale bestuurlijke initiatieven laten overigens zien dat in gemeenten een grote interesse en betrokkenheid bestaat voor de inrichting en het functioneren van de lokale democratie. De Vernieuwingsimpuls, zoals die het kabinet voor ogen staat, dient voluit gebruik te maken van deze betrokkenheid en dient daarom vooral een faciliterende en ondersteunende functie te hebben.

Om een beter inzicht te verkrijgen in de reeds lopende initiatieven op het lokale vlak is op 29 februari jl. een brief aan alle gemeenten, deelgemeenten en deelraden gestuurd. In deze brief wordt gemeenten gevraagd welke initiatieven zij ontplooiën waarin vernieuwende werkwijzen en methoden worden ontwikkeld ter vitalisering van de lokale democratie. De inventarisatie die dit oplevert, wordt door middel van een internetsite voor een ieder toegankelijk gemaakt, zodat er een globaal beeld ontstaat van de vernieuwingsvoorstellen in ons land. Gemeenten zouden met behulp van deze inventarisatie en al naar gelang zij interesse hebben voor een bepaalde categorie vernieuwingsvoorstellen, tezamen met andere gemeenten een werkgroep kunnen vormen waarin kennis en ervaring kunnen worden uitgewisseld.

Het faciliterende karakter van de Vernieuwingsimpuls kan voorts gestalte krijgen door gemeenten die willen experimenteren met concrete initiatieven ter bevordering van een dualistische cultuur, zoveel mogelijk te ondersteunen. Tevens kunnen de effecten die de invoering van dualistische structurelementen met zich mee brengt in deze gemeenten nader onder de loep genomen worden.

Flankerende thema's

Naast het stimuleren van concrete initiatieven op gemeentelijk niveau zal het kabinet in de Vernieuwingsimpuls aandacht vragen voor een aantal door de Staatscommissie aangereikte thema's die een belangrijke rol kunnen spelen in het op gang brengen van een cultureel veranderingsproces. Het kabinet denkt concreet aan zaken als versterking van de financiële functie van de raad en het afleggen van rekenschap alsmede het bevorderen van het gebruik van ICT binnen de gemeente. Tevens hecht het kabinet aan een verdere bezinning op de rol van politieke partijen in het lokale vernieuwingsproces. Specifiek kan de aandacht daarbij uitgaan naar het vraagstuk van de belangrijke rekruterings- en selectiefunctie van politieke partijen. Ditzelfde geldt voor de vormings- en scholingsfunctie van raadsleden.

De uit deze meer algemene thema's voortkomende ideeën en handreikingen dienen naar de mening van het kabinet zoveel mogelijk vertaald te worden in concrete lokale initiatieven waarmee gemeenten kunnen experimenteren. Ook daarin kan de Vernieuwingsimpuls een positieve rol spelen.

8.3 Kwaliteitshandvesten

De Staatscommissie bepleit stimulering van het kwaliteitsbeleid door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG, en het ontwikkelen van kwaliteitsinstrumenten, waaronder kwaliteitshandvesten.

In het kader van de dienstverlening door de rijksoverheid en daaraan gelieerde organisaties is de afgelopen jaren het begrip kwaliteitshandvest ontwikkeld en verspreid. Bij de inrichting en vormgeving van kwaliteitshandvesten komt duidelijk naar voren welke gevolgen rekenschap en kwaliteitsbeleid voor de gemeente kan hebben. Een kwaliteitshandvest onderscheidt zich van andere kwaliteitsinstrumenten zoals *benchmarking* en *visitatie*, doordat het zich rechtstreeks richt op de relatie gemeenteburger. In dat opzicht is er een duidelijk verband met de rekenschapsfilosofie, een bredere concept van publieke verantwoording (zie hiervoor ook paragraaf 4.4.).

Het kwaliteitshandvest is een methode om directe terugkoppeling over de kwaliteit van de dienstverlening te verkrijgen. Een kwaliteitshandvest is daarom te zien als een directe vorm van rekenschap. Verder vereist een kwaliteitshandvest dat het functioneren van de gemeentelijke organisatie van een bepaald minimum (kwaliteits)niveau dient te zijn. Bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2000 werd aangegeven dat zal worden onderzocht in hoeverre kwaliteitshandvesten in het kader van het programma Overheidsloket 2000 lokaal toepasbaar zijn, en of het denkbaar is op dit terrein «model-kwaliteitshandvesten» te ontwikkelen (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, nr. 30). De bevindingen zullen mede benut worden voor een dit jaar te organiseren overheidsbrede werkconferentie over inhoud en opzet bij het gebruik van kwaliteitshandvesten; implementatievraagstukken zullen daarbij centraal staan. De resultaten van deze conferentie zullen worden gebruikt voor de beleidsontwikkeling inzake het gebruik van kwaliteitsinstrumenten.

8.4 De rechtspositie van gemeentelijke politieke ambtsdragers

In haar rapport is de Staatscommissie ingegaan op het verband tussen de rechtspositie van raadsleden en de wijze waarop zij hun functie in de praktijk vervullen. De instelling van een vaste vergoeding voor raadsleden midden jaren zeventig heeft ertoe geleid dat met name in de grotere gemeenten steeds meer raadsleden veel tijd aan het raadslidmaatschap zijn gaan besteden. Er is zelfs sprake van een groeiende categorie fulltime raadsleden. Voor hen is het raadslidmaatschap geen nevenfunctie meer, maar hoofdfunctie geworden. Dat heeft ertoe geleid dat de dominante cultuur in veel raden steeds meer bestuurlijk gericht is geworden. De toegenomen werkdruk heeft een negatief effect op de rekrutering van raadsleden.

Het kabinet hecht evenals de Staatscommissie aan een sterke maatschappelijke worteling van raadsleden, die het beste is gewaarborgd door een hoofdfunctie in de maatschappij. Raadsleden moeten midden in de samenleving staan. De vergoeding van raadsleden heeft dan ook het karakter van een vergoeding voor inkomstenderving en moet zeker niet worden gezien als een vergoeding voor verrichte arbeid. Een verdergaande ontwikkeling van het raadslidmaatschap in de richting van een volledig bezoldigde voltijdsfunctie is daarom onwenselijk.

In paragraaf 7.3. is ingegaan op ondersteuning van de raad en raadsleden door het ambtelijk apparaat. Naast deze vorm van ondersteuning bestaan andere, meer specifieke vormen van ondersteuning van raadsleden en raadsfracties. Voor de discussie over de ondersteuning van raadsleden wordt verwezen naar de kadernotitie «rechtspositie politiek ambtsdragers in gemeenten en provincies» die door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de Tweede Kamer zal worden gezonden. Ook de bezoldiging van de wethouders van kleinere gemeenten en de effecten daarvan op de rekrutering van deze ambtsdragers komt in de

kadernotitie aan de orde. Terecht gaat het IPO ervan uit dat in de kadernotitie aandacht wordt besteed aan de rechtspositie van provinciale politieke ambtsdragers in relatie tot het voornemen van het kabinet om het aantal statenleden te verminderen.

8.5 Gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Zoals onder andere blijkt uit het Actieprogramma Elektronische Overheid en de instelling van de commissie «ICT en de grote stad», kent het kabinet veel waarde toe aan het gebruik van de moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) in het openbaar bestuur. In paragraaf 4.2. is in dat verband al gewezen op initiatieven die door gemeenten op dat vlak zijn genomen. In hoofdstuk 10 wordt nog ingegaan op het wenkende perspectief van elektronisch stemmen.

Verder kan onder meer worden gedacht aan de mogelijkheid om via internet burgers toegang te verschaffen tot raadsinformatiesystemen. Informatie over beleidsvormingsprocessen kan op die manier snel in brede kring beschikbaar komen, hetgeen de burgerparticipatie in deze processen ten goede komt. Ook op het vlak van de dienstverlening kan internet een positieve rol spelen. Informatie over het dienstenaanbod van een gemeente alsmede het aanbieden van deze diensten via een digitaal loket, leiden tot een betere dienstverlening

9 DUALISERING VAN HET PROVINCIAAL BESTUURSSTELSEL

9.1 Waarom ook dualisering van het provinciaal bestuur?

De taakopdracht aan de Staatscommissie strekte zich niet uit tot de inrichting van het provinciaal bestuur. In kringen van de provincies zelf mocht het thema dualisering niettemin op de nodige belangstelling rekenen, getuige met name het rapport «Herkenbaar bestuur» van de hand van de heren Van Kemenade en Verstedden. Ook vanuit de Tweede Kamer werd gesteld dat het denken over dualisering zich niet moest beperken tot alleen de lokale bestuurslaag. In de notitie «Inrichting en functioneren binnenlands bestuur» is aangekondigd dat het kabinet in zijn standpunt over het rapport van de Staatscommissie zeker ook de inrichting van het provinciaal bestuur zou betrekken. Dit alles was voor de Staatscommissie een belangrijke reden om in de vorm van een annex toch ook in te gaan op de wijze waarop het provinciaal bestuur zou kunnen worden gedualiseerd.

Een tweede reden voor de Staatscommissie om in haar rapport ook aandacht te besteden aan de inrichting van het provinciaal bestuur was gelegen in de grote gelijkheid van het formele bestuursstelsel van de provincie met dat van de gemeente. Deze formele congruentie laat onverlet dat er aanzienlijke verschillen in feitelijk functioneren tussen beide bestuurslagen bestaan, waardoor het niet zonder meer voor de hand zou liggen ingrijpende hervormingen in de inrichting van het gemeentelijk bestuur ook van toepassing te verklaren op het provinciaal bestuur. De Staatscommissie komt uiteindelijk tot de slotsom dat deze verschillen zeker bestaan, maar geen reden zijn om ten aanzien van de inrichting van het provinciaal bestuur af te zien van dualisering. De commissie meent zelfs dat juist deze verschillen een extra grond vormen voor een dergelijke dualisering. Zij verwijst daarbij met name naar de deels al gestalte krijsende en deels nog beoogde versterking van de provinciale regierol. Enerzijds zal dit proces leiden tot een grotere zichtbaarheid van het provinciaal bestuur in de samenleving, terwijl omgekeerd een succesvolle uitoefening van de sterkere regierol ook gebaat zal

zijn met een grotere herkenbaarheid van de provincie bij de buitenwacht. In een dergelijke ontwikkeling is een duidelijker rolverdeling van de provinciale bestuursorganen en daarmee dus ook dualisering van posities en bevoegdheden gewenst.

Het kabinet volgt de Staatscommissie in zowel haar conclusie dat ook het provinciaal bestuur moet worden gedualiseerd, als de daarvoor door haar aangevoerde redenen. Daarbij is vooral het verband met de positie van de provinciale bestuurslaag in het staatsbestel relevant, omdat in het kabinetsbeleid een krachtiger provinciale regierol wordt nagestreefd. Ook het IPO heeft zich in zijn advies voorstander van dualisering van het provinciaal bestuur getoond.

9.2 De plaats van de provincie in het staatsbestel

In de notitie «Inrichting en functioneren binnenlands bestuur» wordt het grote belang van een zorgvuldige en competente overheid voor de kwaliteit van de democratische rechtsstaat gestipuleerd. De integratie van uiteenlopende maatschappelijke belangen is en blijft de belangrijkste feitelijke legitimatie voor een democratisch en effectief openbaar bestuur. In dat licht is enige zorg over het probleemoplossend vermogen van de verschillende overheden op zijn plaats. Die zorg heeft het kabinet ertoe gebracht om zes beleidsmatige speerpunten te formuleren (Kamerstukken II 1998/1999, 26 422, nr. 1). Voor de positie van de provinciale bestuurslaag verdienen in verband met dit kabinetsstandpunt twee van deze speerpunten expliciete vermelding. Het gaat hierbij om «wijzigingen in de interne staatsrechtelijke verhoudingen binnen de gemeentelijke en provinciale bestuurslaag en in de verhouding tot de burgers». Hierbij moet vooral worden gedacht aan de in procedure gebrachte en te brengen voorstellen inzake het correctief referendum en de dualisering en verdere democratisering van het lokale (en provinciale) bestuursmodel. Het tweede punt betreft «Regievoering door provincie en Rijk: meer mogelijkheden voor directe beïnvloeding»¹.

Deze regievoering door provincie en Rijk moet worden gezien vanuit het perspectief van een goede samenwerking tussen overheden en anderen om bepaalde gezamenlijke doelen te bereiken. Deze samenwerkingsfilosofie ligt ten grondslag aan het Bestuursakkoord-nieuwe stijl (BANS). Interbestuurlijke samenwerking kan echter niet vrijblijvend zijn. Omdat bepaalde taken moeten worden uitgevoerd en bepaalde problemen niet onopgelost kunnen blijven is het nodig dat processen van interbestuurlijke samenwerking onder een duidelijke regie plaatsvinden, terwijl bovendien bij falende samenwerking er een instantie moet zijn die knopen doorhakt. Op bovenlokaal niveau blijkt een sterke behoefte aan dergelijke vormen van concrete en doelgerichte interbestuurlijke samenwerking te bestaan. Dikwijls gaat het hierbij om vormen van sterk gebiedsgerichte beleidsontwikkeling waarbij ook maatschappelijke organisaties en individuele burgers worden betrokken. Het ligt voor de hand dat de provincie hierbij de regierol op zich neemt.

Het streven tot versterking van de provinciale regievoering is ook in het regeerakkoord vastgelegd. Naar de mening van het kabinet is het mogelijk dat de provincies met het huidige arsenaal aan wettelijke bevoegdheden al in belangrijke mate deze rol kunnen waarmaken. Het kabinet verwacht dat als gevolg van de nagestreefde dualisering van het provinciaal bestuur en de nog te bespreken voorgenomen verkleining van provinciale staten de bestuurskracht van de provincies dusdanig zal toenemen dat een verdere verbetering van de provinciale regievoering mogelijk wordt. Daarnaast zou het echter nodig kunnen blijken dat op enkele onderdelen de provincie nog de beschikking krijgt over een meer verfijnd en toege-

¹ *Ibidem*, blz. 8.

spitst beleidsinstrumentarium. In het kabinetsstandpunt over het Rob-advies «Het bestuurlijk kraakbeen» inzake de plaats en de functie van provincies wordt hierop nader ingegaan.

Zoals al opgemerkt moet het voornemen van het kabinet de omvang van provinciale staten te beperken, worden beschouwd als een gerichte maatregel om het in het voorgaande genoemde proces van cultuurverandering bij de provincies een extra stimulans te geven. Het kabinet streeft ernaar dit wetsvoorstel in de loop van dit jaar bij de Kamer in te dienen.

9.3 De verdere uitwerking van de dualisering van het provinciaal bestuur

Het kabinet is voornemens om nog deze periode, dat wil dus zeggen voor de komende statenverkiezingen, een flink deel van de beoogde maatregelen op het vlak van dualisering van het provinciaal bestuur te effectueren, waarover het IPO zich heeft verheugd. Daarbij is ervoor gekozen de desbetreffende wetsvoorstellen niet tegelijk met die gericht op het gemeentebestuur in procedure te brengen, maar voor volgtijdelijke indiening. De verwachting is dat de voorstellen inzake dualisering van het provinciale bestuursstelsel enkele maanden na die voor het gemeentebestuur in procedure zullen worden gebracht. Op deze manier wordt bevorderd dat elk van de beide bestuurslagen de aandacht krijgt, die passend is bij een dergelijke ingrijpende bestuurlijke vernieuwing. Bij de laatste integrale herziening van de Gemeentewet en de Provinciewet werden de twee wetsvoorstellen ook op een dergelijke volgtijdelijke manier behandeld. Daarbij trad inderdaad het beoogde effect op. In lijn hiermee bestaat het reeds geuite voornemen om ook de provincies te betrekken bij de Vernieuwingsimpuls.

9.4 De positie van de commissaris van de Koning

Een aspect dat bijzondere aandacht verdient, is de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning. De Staatscommissie adviseert om – althans vooralsnog – op dit vlak geen veranderingen door te voeren. In navolging van de heren Van Kemenade en Verstedden in hun rapport «Herkenbaar bestuur» wijst zij daarbij onder andere naar het verschil in formele positionering: de commissaris is rijksorgaan, de burgemeester niet meer. De commissie acht verder de discussie over de aanstellingswijze van de commissaris aanmerkelijk minder uitgekristalliseerd dan die over de aanstellingswijze van de burgemeester. Zij adviseert daarom een dergelijke discussie alsnog te entameren. In zijn advies van 4 mei jl. behoudt het IPO zich een standpunt over de aanstellingswijze van de commissaris voor.

Het kabinet kiest – zonder bij voorbaat af te willen doen aan de redengeving van de commissie – voor een iets andere benadering. Voorop moet staan dat net als ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester de wetgever in staat moet worden gesteld om op een procedureel minder omslachtige manier te reageren op nieuwe inzichten terzake die op voldoende draagvlak kunnen rekenen. Hieruit volgt dat het gewenst is artikel 131 van de Grondwet, ook daar waar het de aanstellingswijze van de commissaris betreft, te herzien. Voor een meer uitvoerige beschouwing over deze grondwetsherziening zij verwezen naar paragraaf 6.2. Dit laatste geldt ook voor de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning na de inwerkingtreding van deze wijziging van de Grondwet. Beslissingen hierover zullen moeten worden gemaakt op grond van de alsdan geldende politieke inzichten. Het is weinig zinvol daarop nu vooruit te lopen. Het verdient echter zeker aanbeveling dat een reëel debat over de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning wordt gestart. Voor

de periode voorafgaand aan de herziening van artikel 131 van de Grondwet acht het kabinet het niet aangewezen voorstellen te doen over deze aanstellingswijze. Wetsvoorstel 25 444 voorziet daar ook niet in.

10 SPREIDING EN COMBINATIE VAN VERKIEZINGEN

Het kabinet heeft besloten af te zien van zijn aanvankelijke voornemen raads- en statenverkiezingen te combineren. De Tweede Kamer is hierover bij brief van 8 mei 2000 geïnformeerd. Dit standpunt is in lijn met het advies van de Staatscommissie terzake. De commissie stelt dat een combinatie van raads- en statenverkiezingen mogelijk is en een opkomstverhogend effect kan hebben, maar is daarvan toch geen voorstander. De commissie acht een combinatie niet in het belang van het draagvlak en de beleving van de lokale en provinciale democratie. Zij wijst op het gevaar van verdere «nationalisatie» van deze verkiezingen, met name als gevolg van het feit dat de nieuwgekozen staten de leden van de Eerste Kamer kiezen. Het is dan bijna onvermijdbaar dat landelijke politici de gecombineerde raads- en statenverkiezingen zullen aangrijpen om landelijke politieke thema's aan de orde te stellen. Ook de VNG en IPO hebben negatief geadviseerd over een combinatie van raads- en statenverkiezingen. Beide organisaties wijzen op het gevaar van aantasting van het zelfstandig karakter van beide verkiezingen. Ook de Kiesraad vraagt aandacht voor dit aspect, hoewel de Raad een combinatie niet afwijst. Het kabinet acht op grond van de gemotiveerde adviezen de kans te groot dat een combinatie ertoe leidt dat tijdens de verkiezingen landelijke thema's de overhand krijgen ten koste van de belangstelling voor de lokale en provinciale belangen die centraal zouden moeten staan bij deze verkiezingen. Naar de mening van het kabinet weegt dit bezwaar niet op tegen de voordelen van een combinatie van verkiezingen: (verwachte) opkomstverhoging en efficiencywinst voor kiezers, gemeenten en politieke partijen. De voorgestelde dualisering van het lokale (en provinciale) bestuur heeft mede ten doel de lokale politiek te verlevendigen en versterken en de betrokkenheid van de kiezers te vergroten. Hierbij past geen maatregel die ertoe kan leiden dat de lokale verkiezingen meer dan thans in het teken van landelijke onderwerpen komen te staan. Daarnaast wordt er nog op gewezen dat een combinatie van verkiezingen naast genoemde voordelen en het nadeel van nationalisering van de verkiezingen ook andere nadelen kent. Tot deze nadelen behoort het gevaar van verwarring, bijvoorbeeld als gevolg van verschillende nummering van lijsten van dezelfde partijen voor de onderscheiden verkiezingen en als gevolg van het feit dat de categorieën kiesgerechtigden niet dezelfde zijn voor beide verkiezingen. Voorts kleven aan combinatie uitvoeringstechnische bezwaren – zoals de mogelijkheid dat de stemmachines niet voor beide verkiezingen tegelijk kunnen worden gebruikt, omdat het stempaneel te klein is – welke bezwaren extra tellen indien de gecombineerde verkiezingen ook nog samenvallen met deelraadsverkiezingen of een referendum.

Wel blijft een punt van zorg de trend dat de opkomst bij verkiezingen, waaronder die voor gemeenteraden en provinciale staten, daalt. In het in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verrichte onderzoek van de Universiteit Twente «Opkomst bij verkiezingen» zijn met betrekking tot de lage opkomstcijfers al enige indicaties gegeven. Uit een Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 24 november 1999 bleek dat er behoefte bestaat aan nog meer houvast op dit punt. In samenwerking met het Sociaal Cultureel Planbureau wordt thans bezien welke onderzoeken er op dit punt mogelijk zijn met betrekking tot het in kaart brengen van de groepen «niet-stemmers» en hun motieven.

Tot slot wordt opgemerkt dat spreiding van verkiezingen niet effectief lijkt voor verhoging van de opkomst. Om deze reden heeft de Staatscommissie over deze maatregel terecht negatief geoordeeld.

11 GRONDWETTELIJKE ASPECTEN

11.1 Algemeen

Het kabinet is met de Staatscommissie van mening dat de Grondwet de wetgever voldoende ruimte laat om de uitvoering van haar voorstellen voor dualisering van het lokale bestuursmodel ter hand te nemen. Uit dit kabinetsstandpunt moge blijken, dat het kabinet voornemens is dit met voortvarendheid te doen. Het bijgevoegde tijdschema laat zien welke stappen het kabinet nog deze periode wil zetten.

Ten aanzien van voorstellen tot grondwetsherziening heeft het kabinet elders in dit standpunt reeds aangegeven dat het advies van de Staatscommissie tot wijziging van artikel 131 van de Grondwet zal worden gevolgd. Een daartoe strekkend voorstel zal op korte termijn in procedure worden gebracht, zodat de eerste lezing nog deze kabinetsperiode nog kan worden afgerond.

Het kabinet neemt voorts het voorstel van de Staatscommissie over om een verder strekkende, partiële herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet in voorbereiding te nemen. Het kabinet acht het met de Staatscommissie van belang dit hoofdstuk van de Grondwet bij de invoering van een dualistisch bestel nader te bezien en ook overigens modernisering van de bepalingen van dit hoofdstuk te overwegen.

11.2 Hoofdelementen modernisering hoofdstuk 7

In het hierna volgende worden de hoofdelementen aangegeven die voor een dergelijke herziening van betekenis zijn. In dit stadium bestaat nog geen duidelijkheid omtrent de precieze inhoud en omvang van een dergelijk grondwetsherzieningsvoorstel, zodat thans nog geen concrete voorstellen kunnen worden aangekondigd. De Staatscommissie heeft ermee volstaan met erop te wijzen dat de consequenties van de dualisering van het gemeentelijk bestuursstelsel voor de grondwettelijke verankering van het lokale bestuur moeten worden bezien, doch heeft terzake geen uitgewerkte indicaties gegeven. Voorts moet worden opgemerkt dat ook ten aanzien van wijzigingen van de Grondwet die uit een oogpunt van een consequente dualisering primair aan de orde zijn, nog niet eenduidig is te bepalen op welke wijze daaraan gestalte moet worden gegeven. Het kabinet doelt in dit verband op de artikelen 124 en 125 van de Grondwet die rechtstreeks door de dualisering worden geraakt en waarvan de Staatscommissie aangeeft dat deze in ieder geval voor herziening in aanmerking komen.

De Staatscommissie constateert dat de invoering van het door haar bepleite dualistisch bestuursmodel tot gevolg zal hebben dat het in artikel 125, eerste lid, van de Grondwet verankerde hoofdschap een andere invulling krijgt. Het bestuurlijk primaat van de raad verschuift naar het college, terwijl de controlefunctie van de raad tot volle ontplooiing wordt gebracht en daarnaast de regelgevende functie en de budgettaire functie van de raad worden versterkt. Hoewel de Staatscommissie van mening is dat deze herschikking van functies de raad juist in staat zal stellen zijn eindverantwoordelijkheid in het lokale bestuursmodel te hernemen en aldus zijn hoofdschap weer materiële betekenis te geven, acht de Staatscommissie grondwetswijziging met het oog op de overdracht van de

autonome bestuursbevoegdheid, aangewezen. De Staatscommissie motiveert dit met de overweging dat het grondwettelijk hoofdschap historisch zozeer is verbonden met het in formele zin monistische gemeentelijke bestuursmodel waarin het bestuurlijk primaat bij de raad berust, dat de grondwetgever zich dient uit te spreken alvorens de raad, als sluitstuk van de invoering van een formeel dualistisch bestuursmodel, zijn autonome bestuurlijke bevoegdheid verliest. Over de vraag tot welke grondwetswijziging dit zou moeten leiden laat de Staatscommissie zich slechts in tentatieve zin uit. Zij spreekt een voorkeur uit voor deconstitucionalisering, maar heeft geen bezwaar tegen een grondwetsbepaling waarin op de een of andere wijze de door haar bedoelde notie van eindverantwoordelijkheid wordt verwoord of een bepaling waarin de term hoofdschap wordt gehandhaafd.

Het kabinet heeft er goede nota van genomen dat het bij het grondwettelijk hoofdschap van de raad (artikel 125, eerste lid, Grondwet) en bij het door de Staatscommissie voor de ontwikkeling van haar dualistisch bestuursmodel gehanteerde uitgangspunt van eindverantwoordelijkheid van de raad, gaat om noties die sterk overeenkomen maar overigens geen vast omlinjende inhoud hebben. Anders gezegd, denkbaar is dat een dualistisch bestuursmodel in overeenstemming kan worden geacht met het grondwettelijk hoofdschap. In de overwegingen van de Staatscommissie om grondwetsherziening te bepleiten, lijkt beslissend te zijn geweest dat de grondwettelijke verankering van het hoofdschap van de raad historisch samenvalt met de keuze voor een monistisch bestuursmodel. Gevolg geven aan de aanbeveling van de Staatscommissie zou er derhalve ook toe kunnen leiden dat de grondwetgever in het kader van een herziening van hoofdstuk 7 uitspreekt dat een dualistisch bestuursmodel het grondwettelijk hoofdschap van de raad onverlet laat.

Een tweede, hiermee nauw verband houdend element is de relatie tussen het grondwettelijk hoofdschap van de raad, het uit het formeel monistisch bestuursmodel voortvloeiende bestuurlijk primaat van de raad en de lokale autonomie zoals deze in artikel 124, eerste lid, grondwettelijk is verankerd. Tot de grondwetsherziening van 1983 was in de redactie van de voorlopers van de laatstgenoemde grondwetsbepaling tot uitdrukking gebracht dat regeling en bestuur van de gemeente aan de raad waren overgelaten, terwijl in de huidige redactie wordt gesproken van het overlaten van regeling en bestuur van gemeenten en provincies aan hun besturen. Het bestuurlijk primaat van de raad werd tot 1983 dus expliciet verwoord. De Grondwet van 1983 heeft weliswaar niet beoogd daarin materieel verandering te brengen, de huidige tekst van artikel 124, eerste lid, zou naar zijn bewoordingen evenzeer kunnen passen in een samenstel van bepalingen dat uitgaat van een dualistisch bestuursmodel. Ook op dit punt is derhalve niet aanstonds duidelijk welke aanpak bij de wijziging van de bestaande of de opzet van een nieuwe bepaling moet worden gekozen. Wel kan er naar aanleiding van het voorgaande op worden gewezen dat het beëindigen van de bestuursfunctie van de raad, met inbegrip van de autonome bestuursbevoegdheid, tot gevolg heeft dat de woorden «bestuur» en «besturen» in hoofdstuk 7 niet meer zo kunnen worden gebruikt dat daarbij (mede) op de raad wordt gedoeld.

Het kabinet is van mening dat de bij de herziening van de artikelen 124 en 125 aan de orde komende vragen van constitutioneel beleid moeten worden beantwoord in het bredere kader van het door de Staatscommissie verwoorde perspectief van een eenduidig constitutioneel kader voor een gedualiseerd bestel als uitkomst van de door haar bepleite partiële herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Dit is van wezenlijk belang, omdat de overgang van een monistisch naar een dualistisch model een nieuw licht werpt op de consistentie van het stelsel als geheel,

alsook op de keuze van de institutionele en overige elementen die van constitutionele orde moeten worden geacht en die derhalve in de Grondwet dienen te worden verankerd. Anders gezegd, het bestaande samenstel van grondwetsbepalingen is de resultante van een ontwikkeling die volledig in het teken heeft gestaan van de keuze voor het monistisch bestuursmodel in de Grondwet van 1848. De (beperkte) wijzigingen die sindsdien hebben plaatsgevonden zijn steeds aan dat monistisch uitgangspunt geijkt.

Een meer algemene vraag die zich in dit verband aandient, is van constitutioneel beleid een vraag die overigens ook bij de grondwetsherziening van 1848 een rol heeft gespeeld. Hoeveel ruimte moet de Grondwet de wetgever laten om de inrichting van het gemeentelijk bestuur te regelen? Indien de grondwetgever de keuze voor dualisme als uitgangspunt voor de vormgeving van het lokale bestuursmodel verankert, kan de wetgever daarbij voorts meer of minder ruimte gelaten worden om de vormgeving daarvan aan te passen aan veranderende eisen. Het huidige grondwettelijk kader heeft de ruimte geboden aan het lokale bestuursmodel om zich, met handhaving van de formeel monistische grondstructuur, feitelijk in dualistische zin te ontwikkelen. Het kabinet meent dat ook een gewijzigd grondwettelijk kader ruimte moet laten voor ontwikkelingen die zich in de praktijk aandienen, zodat de wetgever daaraan binnen dat kader recht kan doen. Anders gezegd, het is naar het oordeel van het kabinet niet wenselijk en ook niet nodig zoveel mogelijk elementen van het door de Staatscommissie bepleite model in de Grondwet te fixeren, maar terzake een weloverwogen keuze te maken.

Tegen deze achtergrond zullen in lijn met door de Staatscommissie gedane aanbevelingen, bij de voorbereiding van de herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet in ieder geval worden betrokken:

- de waarborging van de lokale autonomie, waaraan ook de VNG terecht grote waarde hecht;
- de functionele scheiding tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders (concentratie van de bestuurlijke bevoegdheid bij het college);
- de personele scheiding tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders (incompatibiliteit);
- de eindverantwoordelijkheid van de raad (hoofdschap);
- de controlerende taak van de raad als tegenwicht tegen de uitvoerende macht van het college, in het bijzonder de grondwettelijke verankering van de lokale rekenkamerfunctie en het onderzoeksrecht; alsmede de verordenende en budgettaire taak van de raad;
- het raadsvoorzitterschap van de burgemeester dat thans is vastgelegd in artikel 125, derde lid, is niet van constitutionele orde en kan in lijn met het voorstel tot wijziging van artikel 131 ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester door de wetgever worden geregeld.

11.3 Verdere procedure

In verband met de hiervoor aangeduide vragen van constitutioneel beleid die bij een grondwettelijke verankering van een dualistisch bestuursstelsel aan de orde zijn, zal de Raad van State een oordeel worden gevraagd over een proeve voor een herziening van hoofdstuk 7 en de daarbij te maken keuzen. Het ligt in het voornemen van het kabinet nog deze kabinetsperiode een grondwetsherzieningsvoorstel te presenteren.

12 BELEIDSVOORNEMENS VAN HET KABINET

Recapitulatie van het voorgaande leidt tot het onderstaande overzicht van concrete beleidsvoornemens. Daarbij is ook een globaal tijdschema per afzonderlijk beleidsvoornemen opgenomen. Een meer volledig en integraal tijdschema is weergegeven in een afzonderlijke matrix.

a Voorstellen tot wijziging van de Grondwet

Omschrijving voorstel	Tijdschema
Aanpassing art. 131 (algemene opdracht aan de wetgever)	Voorstel dit jaar in procedure. 1e lezing in deze kabinetsperiode voltooiën.
Integrale modernisering hoofdstuk 7 (hoofschap, etc.)	Voorstel deze kabinetsperiode in procedure.

b Voorstellen tot wetswijziging

Omschrijving voorstel	Tijdschema
25 444 (benoemingsprocedure burgemeester + commissaris van de Koning, incl. het Burgemeesters-referendum).	Nota naar aanleiding van het nader verslag voor zomer 2000 naar Tweede Kamer. Inwerking-treding voorzien per 1-4-2001.
Dualisering gemeentebestuur (ontvlechting raadslidmaatschap/wethouderschap, verbetering controle-mogelijkheden gemeenteraad, versterking verordenende bevoegdheid gemeenteraad, verbetering financiële functie, nieuwe bevoegdheden burgemeester ter versterking van het collegiaal bestuur en met het oog op de verhouding burger-bestuur, gewijzigde ophanging ambtelijk apparaat in het stelsel).	Voorontwerp in zomer 2000 naar VNG voor commentaar. Wetsvoorstel medio 2001 naar Tweede Kamer. Inwerkingtreding voorzien per 1-1-2002.
Dualisering provinciebestuur (ontcommentaar. Wetsvoorstel najaar 2001 naar vlechting lidmaatschap provinciale staten en gedeputeerde staten, verbetering controle-mogelijkheden provinciale staten, Versterking verordenende bevoegdheid provinciale staten, verbetering financiële functie, nieuwe bevoegdheden commissaris van de Koning ter versterking van het collegiaal bestuur en met het oog op de verhouding burger-bestuur, gewijzigde ophanging ambtelijk apparaat in het stelsel).	Voorontwerp najaar 2000 naar IPO voor Tweede Kamer. Inwerkingtreding voorzien per 1-1-2003.
Dualisering medebewinds-bevoegdheden.	Voorontwerp medio 2001 naar VNG en IPO voor commentaar. Wetsvoorstel begin 2002 naar Tweede Kamer.

c Overige beleidsvoornemens
Omschrijving voorstel

Tijdschema

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie.

Startdocument voor zomer 2000 naar Tweede Kamer. Einde impuls medio 2006.

13 FINANCIËLE GEVOLGEN

De uitvoering van een deel van de beleidsvoornemens heeft financiële gevolgen. In de eerste plaats brengt ontvlechting van het raadslidmaatschap en wethoudersschap kosten met zich. Indien wethouders niet langer tevens lid zijn van de raad moeten meer raadsleden dan thans een vergoeding voor het raadslidmaatschap krijgen. Hetzelfde geldt voor de ontvlechting van het lidmaatschap van provinciale en gedeputeerde staten. Deze kosten worden geraamd op 35 miljoen gulden per jaar. Ook de invoering van de gemeentelijke en provinciale rekenkamer brengt structurele kosten met zich, deze worden thans geschat op 80 miljoen gulden per jaar.

Daarnaast zijn er kosten van tijdelijk aard in verband met de Vernieuwingsimpuls. Deze kosten zijn te kwalificeren als implementatiekosten. Ze bedragen naar schatting 2 miljoen gulden per jaar in de periode 2001 tot en met 2006.

SAMENVATTING

Het kabinet acht een vitaal lokaal bestuur en een levenskrachtige lokale democratie van grote betekenis voor de democratische rechtsstaat. Adequate oplossing van structurele knelpunten op dit vlak is daarom geboden. De Staatscommissie signaleert in haar rapport een viertal hoofdproblemen voor de lokale democratie:

1. De onder druk staande positie van politieke partijen, waardoor het primaat van het vertegenwoordigend stelsel wordt bedreigd;
2. De discrepantie tussen de formele monistische structuur en de meer dualistische bestuurspraktijk;
3. De gebrekkige herkenbaarheid van het lokaal bestuur en de lokale democratie als gevolg van een onduidelijke rolverdeling tussen de gemeentelijke organen;
4. De onder druk staande collegialiteit binnen het college van burgemeester en wethouders.

Het kabinet onderschrijft met enige nuances en aanvullingen deze probleemanalyse. Met de commissie is het kabinet verder van mening dat invoering van een meer dualistisch bestuursstelsel zowel voor de gemeente als de provincie in belangrijke mate bijdraagt aan het oplossen van deze problemen. Een dergelijke ingrijpende stelselwijziging werkt als een breekijzer in de heersende te veel naar binnen gekeerde politieke cultuur. Daarnaast wil het kabinet door middel van de «Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie» cultuurverandering direct stimuleren.

Bij de opbouw van een samenhangend gedualiseerd stelsel gaat het er in de eerste plaats om dat heldere verhoudingen moeten worden geschapen. Posities en bevoegdheden moeten worden ontvlochten. Wethouders mogen niet langer raadslid zijn en raadscommissies voor-

zitten. Bestuursbevoegdheden van de raad dienen in beginsel aan het college te worden overgedragen. Herziening van artikel 125 van de Grondwet – onderdeel van een noodzakelijke integrale herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet vormt hiervan het sluitstuk.

Verder is het zaak dat aan het concept van de eindverantwoordelijkheid van de raad opnieuw reëel inhoud wordt gegeven. Het gaat daarbij om een gerichte versterking van de controlerende functie van de raad (o.a. wettelijke verankering recht van interpellatie en vragenrecht, invoering van een enquêterecht, actieve informatieplicht voor het college), versterking van de verordenende bevoegdheid van de raad (o.a. wettelijke verankering van het recht van initiatief en amendement, invoering van een recht op ambtelijke ondersteuning) en verbetering van de financiële functie (o.a. invoering van een lokale rekenkamer).

De beoogde concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college moet gepaard gaan met een versterking van het collegiale bestuur. Hiervoor krijgt de burgemeester enkele nieuwe taken, waaronder een agenderingsbevoegdheid. De positie van de burgemeester wordt ook versterkt daar waar het de relatie burger-bestuur betreft. Deze nieuwe taken passen goed in de zelfstandige, los van de lokale partijpolitiek staande positie van de burgemeester. De gewijzigde positie van het college in een gedualiseerd bestel brengt met zich dat dit orgaan bevoegd gezag wordt van het ambtelijk apparaat. Gemeentelijke hoofdambtenaren worden door het college benoemd, de raad houdt echter enige zeggenschap over de aanstelling van de secretaris, tenzij hij een eigen griffier benoemt.

Het kabinet volgt de Staatscommissie in haar aanbeveling inzake de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning een algemene opdracht aan de wetgever in de Grondwet op te nemen. Dit betekent dat het nu aanhangige voorstel om artikel 131 van de Grondwet te schrappen zal worden ingetrokken en een nieuw voorstel in procedure wordt gebracht. Het kabinet wil niet vooruitlopen op mogelijke veranderingen in de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning na de nagestreefde wijziging van de Grondwet op dit punt. Deze wijziging kan immers pas in de volgende kabinetsperiode haar beslag krijgen. Ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester voorafgaand aan deze grondwetswijziging wenst het kabinet de behandeling van wetsvoorstel 25 444 voort te zetten.

Startdocument Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie

Inhoud	pag.
1 Inleiding	43
2 Doel van de vernieuwingsimpuls	44
3 Organisatie	44
4 Communicatie	44
5 Thema's van de vernieuwingsimpuls	45
6 Instrumentering	49
7 Tijdsplanning	54

1 Inleiding

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie heeft in haar eindrapport een groot aantal aanbevelingen gedaan over de dualisering van het lokale bestuursmodel. De commissie heeft zich daarbij vooral gericht op ontvlechting van taken, bevoegdheden en posities tussen raad en college. Tevens stelt de commissie voor om het collegiale bestuur te versterken,

het eigenstandige karakter van het burgemeestersambt te bevorderen en de positie van de raad als eindverantwoordelijk bestuursorgaan te versterken. De aanbevelingen van de Staatscommissie zijn daarmee nogal institutioneel van karakter. Zij richten zich immers sterk op wijzigingen in de Gemeentewet en minder op de meer culturele componenten van dualisering. Aangezien een formele dualisering van het gemeentelijke bestuursmodel alleen maar succesvol kan zijn wanneer zij gepaard gaat met een verandering van oriëntaties en werkwijzen van gemeentelijke bestuurders, is het van groot belang dat ook deze culturele component de volle aandacht krijgt. Het is dan ook niet voor niets dat de Staatscommissie in haar aanbeveling pleit voor een «Vernieuwingsimpuls».

In dit startdocument wordt aan de Vernieuwingsimpuls nader vorm en inhoud gegeven. Aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zal worden gevraagd de uitvoering van de Vernieuwingsimpuls samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en andere organisaties te verzorgen.

2 Doel van de Vernieuwingsimpuls

De Vernieuwingsimpuls moet leiden tot een brede bezinning over de vraag hoe in een gedualiseerd gemeentelijk bestel versterking van de lokale democratie nader vorm en inhoud kan worden gegeven, zodat het lokaal bestuur voor de burger weer doorzichtig wordt. In dat kader moet met name worden stilgestaan bij de internalisering van nieuwe bestuursstijlen en rollen van de desbetreffende bestuursorganen, met name die van de raad. De raad dient zich sterker te oriënteren op zijn volksvertegenwoordigende en kaderstellende functie en zijn taak als controleur van het college. Kernachtig samengevat luidt het doel van de Vernieuwingsimpuls als volgt:

Doel Vernieuwingsimpuls:

Het op gang brengen van een cultureel veranderingsproces (parallel aan het proces van formele wetgeving) in de richting van een nieuw, dualistisch opererend, raadslid, dat zich meer dan het huidige raadslid gaat concentreren op kaderstelling, controle en vertegenwoordiging.

Om dit doel te bereiken worden de relaties tussen de raad en het college van b. en w. en de relatie tussen de raad en de burgers centraal gesteld, omdat deze van cruciaal belang worden geacht voor een meer open en herkenbare bestuursstijl. Vanzelfsprekend zijn de relaties tussen de overige gemeentelijke actoren ook van groot belang, maar in de Vernieuwingsimpuls zullen zij een ondergeschikte rol spelen.

3 Organisatie

In overleg met onder andere de VNG zal op korte termijn nader worden vastgesteld op welke wijze de Vernieuwingsimpuls wordt ingericht. Een mogelijkheid zou daarbij de instelling van een begeleidingscommissie kunnen zijn.

4 Communicatie

Cultuurverandering is een lastige zaak. Communicatiedeskundigen hameren erop dat een verandering in het denken en handelen van mensen alleen op zal treden als herhaaldelijk en praktisch duidelijk wordt gemaakt wat die nu precies inhoudt. De activiteiten die worden ontplooid binnen de kaders van de Vernieuwingsimpuls zouden dan ook vergezeld moeten gaan van een campagne gericht op het presenteren van het hele

spectrum aan activiteiten dat wordt ontplooid. In de campagne moet ook de samenhang tussen de verschillende onderdelen helder in beeld worden gebracht.

Hiervoor worden diverse middelen aangewend:

- Ten eerste wordt gebruik gemaakt van <http://www.minbzk.nl/dualisme> voor presentatie van alle informatie. Met name voor de meest actuele informatie is dit medium ideaal. De site zal het centrum van de Vernieuwingsimpuls worden waar alle informatie over de inhoud van de impuls een plek krijgt. Zo is de inventarisatie van lokale initiatieven daar al beschikbaar.
- Als tweede communicatiemiddel wordt een zogenaamde Vernieuwingsimpulskrant periodiek (driemaandelijks) in een grote oplage geproduceerd. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om gebruik te maken van de middenkaternen in het VNG-magazine voor verspreiding. In deze krant zal informatie te vinden zijn over de verschillende aspecten van de Vernieuwingsimpuls. Per nummer kan daarnaast steeds één thema nader belicht worden.
- Een derde communicatiemiddel is gelegen in het benutten van *free publicity* door het schrijven van artikelen door ervaringsdeskundigen die deelnemen aan de impuls in bijvoorbeeld vakbladen als Binnenlands Bestuur.
- Als vierde communicatiemiddel wordt gedacht aan een boek waarin de ervaringen en resultaten van de eerste fase van de Vernieuwingsimpuls worden geïntegreerd.

Naast deze meer algemene communicatiemiddelen zullen in het kader van de Vernieuwingsimpuls ook congressen en symposia worden georganiseerd over de verschillende thema's. Gedacht kan worden aan bijeenkomsten over ICT en de gemeente, publieke verantwoording (rekenschap), interactief beleid en de nieuwe rolopvatting van de raad.

5 Thema's van de Vernieuwingsimpuls

Om te komen tot een cultuurverandering is intensieve samenwerking met verschillende betrokkenen noodzakelijk. Aangezien het bereiken van een dualistische cultuurverandering vele facetten kent is een aantal thema's onderscheiden dat in de Vernieuwingsimpuls een belangwekkende rol zou moeten spelen. Het betreft de volgende:

Thema's Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie:

1. Ontvlechting raad-college:

Het scheiden van de posities en bevoegdheden van gemeenteraad en college van b. en w. overeenkomstig de aanbevelingen van de Staatscommissie en het kabinetsstandpunt. In een gedualiseerd bestuursmodel dient het college zich primair te richten op het bestuur in de gemeente en dient de raad zich meer te concentreren op zijn volksvertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende taak.

2. Publieke verantwoording:

De actieve publieke verantwoording door het college c.q. de raad aan de burger waardoor overheidsoptreden, zowel financieel als beleidsmatig, zoveel mogelijk transparant wordt gemaakt richting burgers. Zodoende kan publieke verantwoording ook een positieve bijdrage leveren aan het publieke debat over beleid en de prestatie van de (gemeentelijke) overheid.

3. Interactieve beleidsvorming:

Het directer betrekken van burgers bij de gemeentelijke besluitvorming en de rol die volksvertegenwoordigende organen daarin vervullen.

Deze vier thema's hebben ieder afzonderlijk een eigen relatie met het geformuleerde doel van de Vernieuwingsimpuls. Daarnaast staan de thema's ook in relatie tot elkaar en vormen zij tezamen belangrijke aandachtsgebieden voor een goed functionerend lokaal bestuur.

Ad1 Ontvlechting raad-college

Het thema ontvlechting raad-college sluit het meest direct aan op de voorstellen zoals deze door de Staatscommissie zijn gedaan en zoals die voor een zeer groot deel ook door het kabinet zijn overgenomen. De essentie van deze voorstellen is dat een duidelijke scheiding wordt aangebracht tussen de positie en bevoegdheden van de raad en het college. De gemeentelijke bestuursfunctie wordt daarbij geconcentreerd bij het college van b. en w. De raad kan zich op zijn beurt concentreren op zijn rol als volksvertegenwoordiger, controleur en kadersteller van het door het college gevoerde beleid.

De ontvlechting tussen raad en college werkt ook door in de positie van de wethouder. Deze behoort niet tevens raadslid te zijn. De invoering van deze onverenigbaarheid van functies – waarvoor overigens wetswijziging noodzakelijk is – is van groot belang voor de verhouding waarbij in beginsel het college bestuurt en de raad normeert en controleert. Als gevolg van de ontkoppeling kunnen raadscommissies meer ruimte krijgen voor een onafhankelijke opstelling en controle. De raad kan daardoor een tegenhanger van het college worden, waardoor weer «checks and balances» in de gemeente worden geschapen. Daarnaast dient het raadslid ook meer inhoud te geven aan zijn volksvertegenwoordigende functie.

Een deel van deze voorstellen voor ontvlechting kan al binnen het huidige wetgevingsregime gerealiseerd worden en verdient om die reden in de Vernieuwingsimpuls de volle aandacht. Die aandacht voor ontvlechting is nodig om gemeenten alvast vertrouwd te maken met de nieuwe, nog in de wet vast te leggen, verhoudingen tussen raad en college.

Ad 2 Publieke verantwoording

Het thema «publieke verantwoording» is ook nadrukkelijk genoemd in het rapport van de Staatscommissie. Het gaat hier om een breed begrip waarin het zichtbaar maken van de gemeentelijke prestaties en het transparant maken van de gemeentelijke organisatie en werkwijzen naar burgers toe centraal staat. Als synoniem voor de term publieke verantwoording wordt ook wel de term rekenschap gebruikt. Aan deze term ontleent de Stichting Rekenschap haar naam. Deze stichting richt zich op het bewerkstelligen van een cultuurverandering in gemeenten, zodat bestuurders en met name raadsleden meer geneigd zullen zijn verantwoording af te leggen aan de burger voor de door hun gedane uitgaven. De activiteiten van deze stichting zijn van groot belang voor dit aandachtsveld. Zij worden dan ook gesubsidieerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en zullen worden meegenomen in de Vernieuwingsimpuls. Het structureel afleggen van publieke verantwoording zal alleen plaatsvinden als een cultuurverandering plaatsvindt. Een aantal middelen kan worden ingezet om de organisatie meer geneigd te

doen zijn om die verantwoording af te leggen. Dit zijn elementen die de gemeentelijke organisatie transparanter, effectiever en efficiënter maken.

Een belangrijk onderdeel van de politieke verantwoording ten opzichte van de raad en de publieke verantwoording naar de burger wordt gevormd door de financiële functie. Het verbeteren van de financiële functie van de gemeenteraad zal immers leiden tot een beter inzicht in de begroting en de rekening. Dit stelt de raad beter in staat om zijn budgetrecht meer inhoud en vorm te geven en de burger beter in staat om de gemeente aan te spreken op de besteding van gelden en het uiteindelijke resultaat. Zo wordt publieke verantwoording gestimuleerd. Bij het verbeteren van de financiële functie gaat het om zaken als het meer inzichtelijk maken door het hanteren van bijvoorbeeld een outputbegroting, maar ook om het instellen van een rekenkamer.

Naast het verbeteren van de financiële functie zijn ook kwaliteitshandvesten ondersteunend voor het afleggen van publieke verantwoording. Kwaliteitshandvesten worden al op grote schaal gebruikt in het Verenigd Koninkrijk onder de naam *citizen's charters*. Een *citizen's charter* zorgt voor rechtstreekse communicatie van de overheidsorganisatie met de burger als klant. In een dergelijk handvest staan (zo mogelijk gekwantificeerd) de doelstellingen van de organisatie, welke rechten de klant heeft en welke verwachtingen hij mag hebben. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 14 januari 2000 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin op dit vlak een aantal activiteiten wordt aangekondigd. Deze activiteiten worden meegenomen binnen de kaders van de Vernieuwingsimpuls.

Verder kan *benchmarking* helpen bij het meten van prestaties. Strategieën voor kwaliteitsverbetering kunnen aan de hand van de vastgestelde doelen worden getoetst (ook aan andere gemeenten) en eventueel bijgesteld. Ook is het door meten en vergelijken mogelijk om de burger/klant te kunnen informeren over bereikte resultaten, ook in relatie met vergelijkbare organisaties. Dat laatste is beslist noodzakelijk voor de versterking van de democratie. Voor een gemeenteraad is het niet mogelijk om haar controlerende taak uit te voeren en voor de kiezer is het niet mogelijk zijn keuze weloverwogen te maken zonder de juiste informatie.

Als laatste maar zeker niet minst belangrijke middel om publieke verantwoording te faciliteren kan actieve openbaarmaking worden genoemd. Als beleidsplannen, geldstromen, evaluaties en dergelijke actief openbaar worden gemaakt, dan wordt het steeds gemakkelijker voor de burger om informatie te verkrijgen. Dit kan met name door middel van ICT gestimuleerd worden.

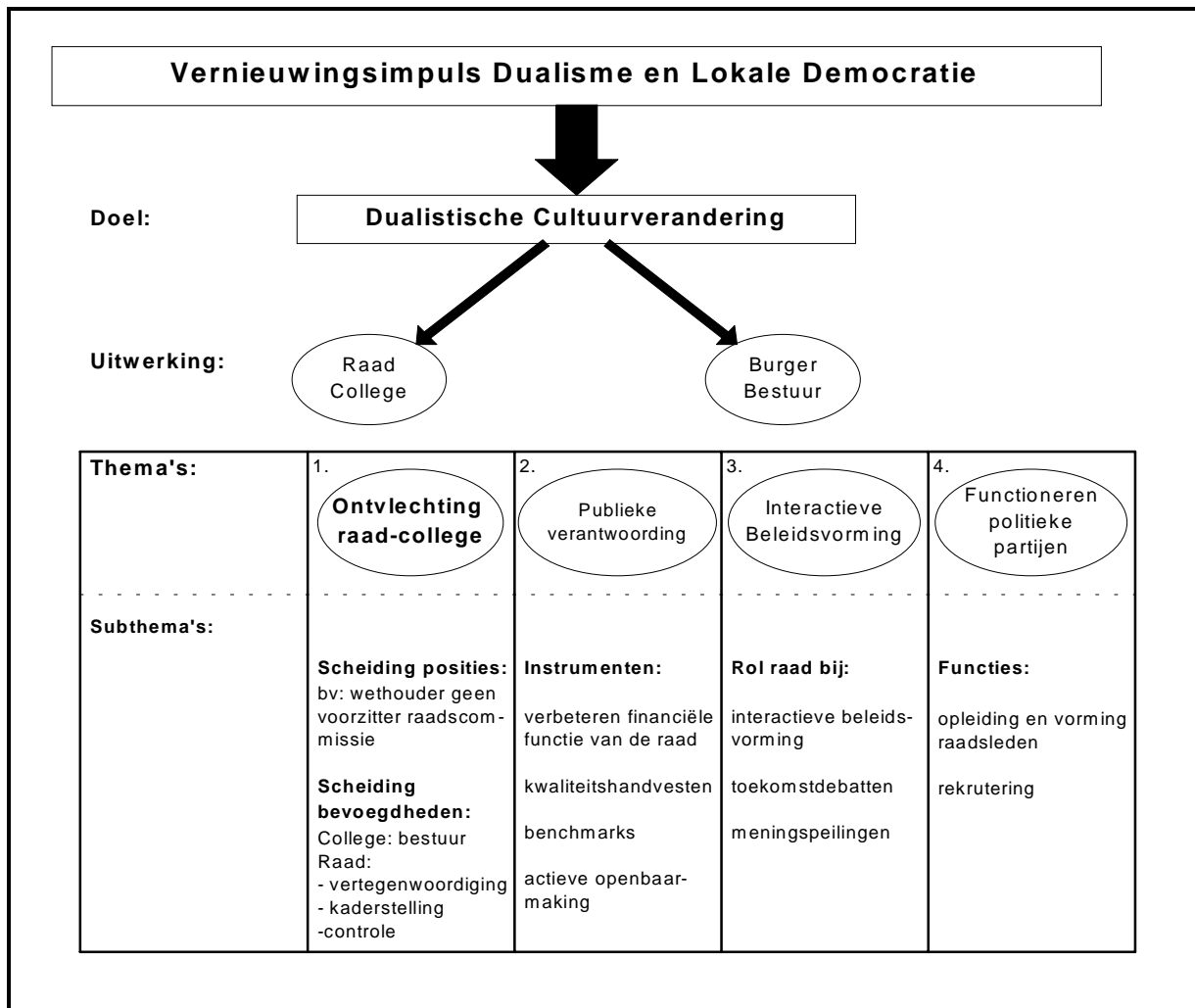
Ad 3 Interactieve beleidsvorming

Het thema «interactieve beleidsvorming» vertegenwoordigt binnen de kaders van de Vernieuwingsimpuls een steeds terugkomend dilemma tussen enerzijds directe betrokkenheid van burgers en anderzijds het primaat van de politiek. Op grote schaal worden tegenwoordig interactieve beleidsprocessen ingezet om tegemoet te komen aan de wensen van burgers om zelf direct zeggenschap te hebben over gemeentelijke aangelegenheden. In sommige gemeenten zijn de ervaringen positief, in andere gemeenten zijn de ervaringen minder succesvol gebleken. Veel hangt af van de wijze waarop de gemeenteraad bij het gehele proces is betrokken. Met name dat laatste aspect staat centraal in dit onderdeel van de Vernieuwingsimpuls.

Tot slot het thema «politieke partijen». Zij vormen een essentieel onderdeel van onze vertegenwoordigende democratie, maar hebben tegelijkertijd te maken met sterk teruglopende ledentallen en opkomende vormen van meer directe democratie. Dit noopt tot een voortdurende bezinning op de wijze waarop politieke partijen functioneren. In relatie tot dualisering speelt voorts de taak van partijen op het vlak van opleiding en scholing en op het terrein van de rekrutering een belangrijke rol. Het gaat hierbij immers om het aantrekken en de vorming van nieuwe lokale bestuurders.

In het onderstaande schema zijn de verschillende thema's en de belangrijkste subthema's in kaart gebracht.

Figuur 1 Schematisch overzicht Vernieuwingsimpuls



De Vernieuwingsimpuls dient concrete aanknopingspunten te bieden aan gemeenten om parallel aan het wetgevingstraject rondom dualisering van het lokaal bestuur een impuls te geven aan vitalisering van de lokale democratie. Daarvoor is het noodzakelijk dat concrete instrumenten worden aangeboden.

6 Instrumentering

Om een concrete invulling te geven aan de vier genoemde thema's kan gebruik gemaakt worden van verschillende instrumenten. In de onderstaande figuur is daarvan een schematische weergave gemaakt. In het overzicht zijn de mogelijk in te zetten instrumenten ook al gekoppeld aan de verschillende thema's. Verderop wordt deze koppeling nader toege-licht.

Figuur 2 «Instrumentenkist» Vernieuwingsimpuls

Inventarisatie lokale initiatieven (destillieren van best practices)	Ontvlechting raad-college	Publieke verantwoording	Interactief Bestuur	
Project duale gemeenten	Ontvlechting raad-college	Publieke verantwoording	Interactief Bestuur	Politieke partijen
Aanbieden van algemene handreikingen(modellen)	Ontvlechting raad-college	Publieke verantwoording	Interactief Bestuur	Politieke partijen
Leveren van advies op maat	Ontvlechting raad-college		Interactief Bestuur	
Informatie en communicatie technologie (ICT)	Ontvlechting raad-college	Publieke verantwoording	Interactief Bestuur	
Aanbieden van trainingen	Ontvlechting raad-college			Politieke partijen
Instellen van vergelijkingskringen	Ontvlechting raad-college	Publieke verantwoording	Interactief Bestuur	
Uitvoeren van onderzoek	Ontvlechting raad-college	Publieke verantwoording	Interactief Bestuur	Politieke partijen
Organiseren van themabijeenkomsten of congressen	Ontvlechting raad-college	Publieke verantwoording	Interactief Bestuur	Politieke partijen

Inventarisatie van lokale initiatieven

Op lokaal niveau worden al talloze initiatieven ontplooid die tot doel hebben om de werking van de lokale democratie te verbeteren. Veel van dergelijke initiatieven richten zich op de relatie tussen burger en bestuur, andere beogen om de verhouding tussen raad en college anders vorm te geven. In het oog springende voorbeelden daarvan zijn de experimenten met dualisme in sommige Amsterdamse deelraden en het streven van de gemeente Amersfoort om de positie van de raad te verstevigen en burgers directer bij de gemeentepolitiek te betrekken. Aangezien er geen goed overzicht bestaat van de vele in het land ondernomen vernieuwingsvoorstellen, is het van belang dat de Vernieuwingsimpuls wordt aangegrepen om een dergelijke inventarisatie tot stand te brengen. De inventari-

satie zal zich moeten richten op voorstellen die beogen om de relatie tussen burger en bestuur te verbeteren en voorstellen op het gebied van de verhouding tussen raad en college. Gemeenten kunnen op deze wijze ideeën opdoen op het vlak van concrete initiatieven in het kader van bestuurlijke vernieuwing.

Dit gestructureerde overzicht wordt in de vorm van een databank toegankelijk gemaakt door middel van een website met het adres <http://www.minbzk.nl/dualisme>. Deze site kan ook worden gebruikt als medium voor de informatievoorziening rond het project duale gemeenten (zie hieronder) en maakt onderdeel uit van de reguliere BZK-site. Naast dit nieuwe medium moet omwille van een zo breed mogelijk bereik ook gebruik worden gemaakt van de meer klassieke vormen van informatie-overdracht. In dat kader zou de Vernieuwingsimpulskrant gebruikt kunnen worden.

Opstarten project duale gemeenten

In dit project zal een tiental gemeenten centraal staan die willen experimenteren met concrete initiatieven ter bevordering van een dualistische cultuur. Daarbij valt te denken aan initiatieven die beogen het nieuwe raadslid te realiseren en de raadsleden meer direct contact te laten onderhouden met burgers en zich onafhankelijker te laten opstellen ten opzichte van het college. Een groot aantal van de voorstellen die de commissie doet om het lokaal bestuur te dualiseren kan al plaatsvinden binnen het huidige gemeentelijke bestel. Dit kan bijvoorbeeld door het reglement van orde aan te passen. De invoering van deze grotendeels toch structurele maatregelen zou conform de gedachtegang van de Staatscommissie kunnen dienen als een hefboom voor het bereiken van een cultuurverandering, waardoor het raadslid zich onafhankelijker van het college gaat opstellen en dichter bij de burger komt te staan.

Van groot belang is dat de deelnemende gemeenten bereid zijn een per gemeente nader te bepalen pakket aan dualistische en andere maatregelen door te voeren en hun werkwijze dienovereenkomstig aan te passen. Om een idee te krijgen van de maatregelen die mogelijk kunnen worden ingevoerd is hieronder een indicatieve groslijst opgenomen.

Ontvlechting tussen raad en college

- Leden van het college zijn niet tevens voorzitter van raadscommissies;
- Zoveel mogelijk bestuurlijke bevoegdheden delegeren aan college van b. en w.;
- Het college voorziet de raad actief van informatie;
- Wethouders bezoeken in beginsel niet de fractievergaderingen van de eigen fractie;
- De raad heeft (vastgelegd in het reglement van orde) het recht van initiatief en het recht van amendement zonder verdere vereisten inzake drempelsteun;
- De raad heeft het recht op het verkrijgen van alternatieve beleidsvoorstellen;
- De raad heeft het recht op contra-expertise;
- De raad heeft het recht op ambtelijke ondersteuning en wordt gestimuleerd daar actief gebruik van te maken;
- De raad creëert (fractie)budgetten voor onderzoek en opleidingsfaciliteiten;
- De raad heeft het schriftelijk vragenrecht zonder verdere vereisten inzake drempelsteun;
- De raad heeft het recht van interpellatie zonder verdere vereisten inzake drempelsteun;

- De gemeente kent een periodiek mondeling vragenuur, waarin de raad aan het college inlichtingen kan vragen;
- De gemeente staat open voor een lokale rekenkamerfunctie.

Het afleggen van publieke verantwoording

- De gemeente staat open voor het optimaliseren van de financiële functie;
- De gemeente staat open voor de opstelling van kwaliteitshandvesten;
- De gemeente besteedt aandacht aan actieve openbaarmaking richting burger (door middel van ICT);
- De gemeente staat open voor instelling van een externe klachtvoorziening in de vorm van een ombudsman;

Bevorderen van interactief beleid

- Vernieuwing van de rol van de raad bij de invulling van interactief beleid;
- Vernieuwing van de rol van de raad bij het uitvoeren van meningspeilingen;
- Invoering van spreekrecht van burgers in de raad;
- De gemeente staat open voor verdergaande initiatieven om de invloed van de burger op de gemeentelijke beleidsvorming te vergroten.

Functioneren politieke partijen

- Mits daarvoor animo bestaat bij de politieke partijen in de raad kunnen de lokale partijafdelingen doorgelicht worden met gebruikmaking van de DIVA-methode. Hierbij wordt de graad van aantrekkelijkheid en responsiviteit van een partijafdeling vastgesteld.
- De raadsleden in de gemeente staan open voor deelname aan de te ontwikkelen training voor raadsleden.

De hoeveelheid en samenstelling van de elementen die een gemeente in wil voeren zal mede bepalend zijn voor deelname aan het project duale gemeenten.

Begeleiding van het project

Het project is vanzelfsprekend gediend bij een goede en uitvoerige begeleiding. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden in de volgende categorieën:

- Inhoudelijke ondersteuning;
Deze begeleiding zal met name gericht zijn op het beantwoorden van feitelijke vragen die bij burgers, raadsleden, burgemeesters en ambtenaren van de deelnemende gemeenten leven.
- Wetenschappelijke ondersteuning;
In het kader van de effectmeting wordt onder de deelnemende gemeenten een onderzoek uitgevoerd. Met gebruikmaking van het onderzoek wordt vastgesteld in hoeverre de invoering van het per gemeente overeengekomen pakket aan maatregelen en initiatieven daadwerkelijk effect heeft gesorteerd. Ook wordt geprobeerd de deelnemende gemeenten met een vergelijkbaar pakket naast elkaar te leggen. Om deze redenen wordt voorgesteld verschillende meetmomenten in te bouwen.
- Procesondersteuning;
Niet alleen de wetenschappelijke effectmeting is van belang, ook procesondersteuning is gewenst. Naast het beantwoorden van praktische vragen moet namelijk ook de veranderingsbereidheid binnen de gemeente gestimuleerd (blijven) worden. De procesondersteuning

moet alle participerende actoren tot probleemeigenaren maken. Dit kan vorm krijgen door gekoppeld aan de meetmomenten raadsconferenties te organiseren.

Het bieden van handreikingen/modellen

Om gemeenten zoveel mogelijk tegemoet te treden in hun behoeften om op het gebied van ontvlechting en publieke verantwoording concrete activiteiten te ontplooiën kan gewerkt worden aan het opstellen van algemene handreikingen en modellen. Deze handreikingen c.q. modules zouden geïntegreerd kunnen worden aangeboden om op die manier ook buiten de kaders van het project duale gemeenten aan meer gemeenten ondersteuning op maat te kunnen aanbieden.

Wat het thema ontvlechting raad-college betreft kan worden gedacht aan het aanbieden van een handreiking «de dualistische gemeente». Daarin kunnen verschillende concrete uitwerkingen van dualisme (bijvoorbeeld aan de hand van *best-practices*) worden opgenomen. Ook kan gedacht worden aan het aanbieden van een dualistisch model-reglement van orde voor de gemeenteraad en de raadscommissies, alsmede een aantal belangrijke model-delegatieverordeningen om de overdracht van bestuursbevoegdheden aan het college zoveel mogelijk te stimuleren. Ook kan een handreiking worden geformuleerd over de gevolgen van de wetswijzigingen voor de procedure bij en na de volgende verkiezingen (formatie etc.). Op het terrein van de publieke verantwoording zijn ook verschillende handreikingen denkbaar. In nauwe samenwerking met het kwaliteitsplatform van de VNG en in overleg met de stichting Rekenschap kunnen concrete handreikingen worden gedaan voor het opstellen van kwaliteitshandvesten. Hetzelfde geldt voor het opstellen van *benchmarks* en verbeteringen omtrent de financiële functie van de raad.

Tot slot kunnen uit diverse onderzoeken enkele grondbeginselen van het interactief beleid worden gedestilleerd (met name met het oog op de rol van de raad daarin) en gekoppeld aan een aantal succesvolle en minder succesvolle voorbeelden uit de praktijk, in de vorm van een handreiking worden gepubliceerd.

Advies op maat

Zoals bij het vorige instrument al is geconcludeerd, is advies op maat van groot belang om bepaalde elementen van de Vernieuwingsimpuls effectief door te voeren. De gemeenten kunnen op die manier ondersteund worden door in te kopen modules, die de handreikingen ondersteunen. Er bestaat dus een sterke samenhang tussen de handreikingen, advies op maat maar ook met de nog te beschrijven vergelijkingskringen. Dit advies op maat zou bijvoorbeeld een bijdrage kunnen leveren aan het effectief, democratisch en efficiënt organiseren van interactieve beleidsvorming die op steeds grotere schaal wordt ingezet: wijkdebatten, toekomstscenario's en inspraakavonden vinden in vele gemeenten plaats. Aan de rol van de raad daarin dient meer aandacht te worden besteed.

Informatie- en Communicatietechnologie (ICT)

Het gebruik van Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) kan in de Vernieuwingsimpuls een belangrijke rol spelen om randvoorwaarden te bieden voor de uiteindelijk gewenste cultuurverandering. De dualistische cultuurverandering wordt niet direct bereikt door het gebruik van de nieuwe technologie, maar kan daardoor wel worden gefaciliteerd. ICT kan dan ook bij drie van de onderscheiden thema's een niet te verwaarlozen rol spelen.

Bij het gebruik van ICT zijn drie elementen te onderscheiden:

1. Informatievoorziening: In dit kader is vooral het op internet plaatsen van bestuurlijke informatie van belang. Vanuit de gedachten van actieve openbaarheid en publieke verantwoording moet dit als een belangrijk element beschouwd worden. Overigens worden in een behoorlijk aantal gemeenten met subsidie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties projecten van deze strekking opgestart.
2. Interactiviteit: ICT maakt het mogelijk om snel en relatief eenvoudig de mening van burgers te verkrijgen. Daarnaast kan er een aanzienlijke drempelverlagende werking van uitgaan. Zo kunnen burgers, door bijvoorbeeld het houden van elektronische spreekuren door individuele raadsleden of fracties of het houden van elektronische meningspeilingen, gemakkelijk hun mening kenbaar maken. Vanuit het thema interactieve beleidsvorming en vanuit de versterking van de volksvertegenwoordigende functie van het raadslid zijn hier aanknopingspunten te vinden.
3. Dienstverlening: Het gebruik van ICT kan tot slot de gemeentelijke dienstverlening sneller en toegankelijker maken en bovendien meer toegesneden op de behoeften van burgers. Dit element zal in de Vernieuwingsimpuls overigens een ondergeschikte rol spelen. De eerste twee elementen moeten daarentegen de volle aandacht krijgen.

Binnen de kaders van de Vernieuwingsimpuls wordt zoveel mogelijk verwezen naar en aangesloten bij al lopende initiatieven en ontwikkelingen die op dit gebied in opdracht van de Minister van Grotesteden- en Integratiebeleid worden ondernomen. De impuls zou daarnaast een faciliterende en bewustmakende rol kunnen spelen bij het bevorderen van een breder gebruik van ICT in het lokaal bestuur. Daarnaast zullen in het project duale gemeenten meer concrete initiatieven ondernomen worden om door middel van ICT de hoofdthema's te instrumenteren. Het gaat dan met name om participatie van burgers bij (interactief) beleid en bestuur en om het inzetten van ICT om een cultuur van publieke verantwoording te creëren.

Training voor raadsleden

Dit is een instrument dat in eerste instantie is gericht op de politieke partijen. In overleg met deze actoren zou een training kunnen worden opgesteld volgens welke het raadslid zijn of haar nieuwe rolopvatting in de praktijk zou moeten uitoefenen. Het gaat daarbij met name om het versterken van de volksvertegenwoordigende functie en het vergroten van de focus op controle. In dat kader kan het ontwikkelen van een training voor raadsleden dus ook een positief effect hebben op het verkrijgen van meer dualistische verhoudingen in een gemeente.

Bij het aanleren van praktische vaardigheden voor raadsleden kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de accentverschuiving van bestuur naar controle en kaderstelling, het aggregeren van specifieke informatie vanuit de lokale samenleving en het kweken van besef van openbaarheid.

Vergelijkingskringen

In relatie tot de thema's «dualisering» en «publieke verantwoording» wordt ook gedacht aan het opzetten van zogenaamde vergelijkingskringen (ook wel benchmarkkringen genoemd). Een gemeente wordt door middel van een dergelijke kring in staat gesteld zich op deze terreinen te spiegelen aan andere vergelijkbare gemeenten. De methodiek heeft een sterk *bottom-up* karakter: gemeenten maken zelf afspraken over de afbakening van het te behandelen thema, de prestaties waarnaar gekeken gaat

worden en de wijze waarop deze beoordeeld worden. Betrokken gemeenten kunnen gegevens met betrekking tot de relaties burgerbestuur en raad-college in een vergelijkingskring zoveel mogelijk uitwisselen. Vervolgens kan worden gezocht naar oorzaken van verschillen tussen deze gegevens. De vergelijkingskringen kunnen aanhaken bij het project duale gemeenten.

Onderzoek

In het kader van de Vernieuwingsimpuls kunnen ook een aantal onderzoeken worden uitgevoerd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op dit moment reeds een aantal onderzoeken uitstaan dat een duidelijk raakvlak heeft met de thema's van de Vernieuwingsimpuls. Het betreft een onderzoek naar de rekruteringsfunctie van politieke partijen door dr. R.A. Koole en een onderzoek naar het functioneren van lokale politieke partijen door prof. dr. W. Derksen. Daarnaast wordt in het kader van de Vernieuwingsimpuls en het Grote-stedenbeleid een onderzoek gesubsidieerd vanuit de G21-gemeenten naar de rol van de raad bij interactieve beleidsvorming. Voorts is het denkbaar dat op de andere hoofdthema's onderzoek wordt verricht, bijvoorbeeld op het terrein van de publieke verantwoording naar het functioneren van reeds bestaande lokale rekenkamers. In het kader van het project duale gemeenten wordt tenslotte uitgebreid onderzoek ingesteld naar de cultuurveranderingen die zich daar mede als gevolg van de invoering van structuurwijzigingen afspelen.

Het organiseren van themabijeenkomsten/congressen

Dit is een instrument dat breed ingezet kan worden bij alle thema's in de vernieuwingsimpuls. Het organiseren van dergelijke groot- of kleinschalige bijeenkomsten heeft een aanzuigende, informatieverzamelende en informatievoorzienende werking. Zeker als via de internetsite en de impulskrant de bijeenkomsten vooraf en achteraf met de nodige publiciteit worden omgeven. Het verschijnen van een handreiking op een bepaald gebied kan overigens een goede gelegenheid zijn om hierover een bijeenkomst te beleggen.

Gedacht wordt in ieder geval aan bijeenkomsten met de volgende thema's:

- Congres «publieke verantwoording »
- Congres en provinciale bijeenkomsten «De dualistische gemeente»
- Congres «vernieuwing politieke partijen»
- Congres «interactieve beleidsvorming en de rol van de raad»
- Congres «ICT en decentraal openbaar bestuur»
- Regiobijeenkomsten financiële functie
- Themabijeenkomst «lokaal kiesstelsel»

7 Tijdsplanning

Veel van de genoemde activiteiten zullen pas van start gaan wanneer het kabinetsstandpunt in de Tweede Kamer ligt. Dit geldt evenwel niet voor de inventarisatie van bestaande lokale initiatieven die reeds gestart is op <http://www.minbzk/nl/dualisme>. Ook voor het project duale gemeenten zullen de nodige voorbereidingen worden getroffen, zodat dit in oktober 2000 van start kan gaan. Hierover kunt u binnenkort meer informatie tegenkomen. De eerste activiteiten van de Vernieuwingsimpuls, los van de inventarisatie, zullen in september 2000 worden ontplooid. Alle informatie hieromtrent zal tijdig verschijnen op de internetsite. Daarnaast zal in de Vernieuwingsimpulskranten het gehele programma vermeld staan.

De eerste fase van de Vernieuwingsimpuls zal duren tot maart 2002. Voor de continuering van de Vernieuwingsimpuls na deze tijd zal de in te stellen begeleidingscommissie een tijdpad en plan van aanpak formuleren. Juist dit moment is voor de beëindiging van de eerste en start van de tweede fase gekozen, omdat na de verkiezingen in maart de nieuwe raad is aangetreden.