

Vergaderjaar 2004–2005

**30 184**

**Bestuurlijke vernieuwing**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE Vernieuwing  
EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2005

*Ten dienste van vertrouwen*

Versterking van de democratie is een kernthema van het kabinetsbeleid. De representatieve democratie staat onder druk. De burger lijkt zich onvoldoende in zijn vertegenwoordigers te herkennen. Vertrouwen over en weer tussen burgers en vertegenwoordigers – i.e. leden van vertegenwoordigende organen zowel als politici en vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld – is van levensbelang in een vertegenwoordigende democratie. Het uitgangspunt van de vernieuwingsagenda is daarom herstel van vertrouwen waar dat ontbreekt. Dit vergroten van vertrouwen dient langs twee lijnen vorm gegeven te worden:

- versterking van het verantwoordelijk democratisch leiderschap
  - versterking van de positie van de actieve participatieve burger.
- Het een kan niet zonder het ander. Burger en politiek moeten op elkaar betrokken zijn, wil onze democratie een levende democratie zijn. Dat vraagt iets van de overheid en dat vraagt iets van de burger.

Hierbij presenteert het kabinet zijn agenda voor democratische vernieuwing. Deze agenda geeft aan hoe het kabinet in de komende twee jaar democratische vernieuwing zal vorm geven. De agenda is gebaseerd op de afspraken die in maart zijn gemaakt tussen de fractievoorzitters van de fracties van het CDA, VVD en D66 (het paasakkoord). Het verloop en de uitkomsten van het referendum over het Europees Grondwettelijk verdrag hebben het belang van een voortvarende uitvoering van die afspraken nog eens onderstreept.

Deze nota is als volgt opgebouwd. In deel I «De democratische paradox» wordt een algemene analyse gegeven van redenen die nopen tot democratische vernieuwing. In deel II «Naar democratisch leiderschap en eigentijds burgerschap» wordt toegelicht waarom het kabinet kiest voor de twee genoemde lijnen, versterking leiderschap en versterking burger-

schap. In deel III «Agenda» worden de concrete voorstellen van het kabinet toegelicht, alsmede de planning die het kabinet daarbij voor ogen heeft.

## I. DE DEMOCRATISCHE PARADOX

«Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried from time to time.» (Sir Winston Churchill, speech in de House of Commons, 11 november 1947.)

Dit bekende citaat van Winston Churchill heeft nog weinig aan kracht ingeboet. Integendeel, de zogenaamde democratische paradox duikt met enige regelmaat op in analyses over de staat van de democratie. De commissie-De Koning wees in zijn rapport «Het bestel bijgesteld»<sup>1</sup> op het verschijnsel dat kritiek op het functioneren van de democratie vaak vooral komt van degenen die de felste verdedigers zijn van de democratie als staatsvorm. De representatieve democratie is gebaseerd op het concept van de vertegenwoordiging. Weinigen treden op uit naam van velen en worden geacht de wil van de velen weer te geven. Maar vertegenwoordigen is niet klakkeloos overnemen. Democratie is, in de woorden van de commissie-De Koning, geen doorgeefluik: onderling strijdige, veranderende, irreële of soms zelfs verwerpelijke wensen moeten worden «gefilterd», gecoördineerd en operationeel gemaakt door hen die zonder last gemandateerd zijn door de kiezers. Dit maakt dat er altijd een kloof zal zijn tussen kiezers en gekozenen. «De teleurstelling is in het parlementaire stelsel ingevleescht», om ook een Nederlands staatsman, Abraham Kuyper, aan te halen.<sup>2</sup>

Ook in het vorig jaar gepubliceerde Groenboek van de Raad van Europa «The Future of Democracy in Europe»<sup>3</sup> wordt gewezen op de democratische paradox. De auteurs van het Groenboek wijzen er op dat de democratische regeringsvorm de laatste decennia een enorme opmars heeft gemaakt. Vele landen zijn democratieën geworden en maar weinig landen zijn van een democratische op een andere regeringsvorm overgestapt. Ook in het denken over regeringsvormen wordt de democratie tegenwoordig als enig moreel juiste regeringsvorm gezien<sup>4</sup>. Tegelijkertijd, en dat is de paradox, neemt de onvrede onder burgers over het feitelijk functioneren van de democratie toe. In veel landen is het vertrouwen van burgers in politici op een historisch dieptepunt beland.

Hoewel kritiek op de democratie dus een vast onderdeel van die democratie is, betekent dat niet dat die kritiek dus verder gedachteloos terzijde kan worden geschoven. Een van de sterke punten van de democratie is juist haar flexibiliteit. Democratieën zijn er in vele vormen en maten, aangepast aan de plaatselijke maatschappelijke en culturele omstandigheden en toegesneden op de eisen die de tijd stelt. Dat geldt ook voor Nederland. Het huis dat Thorbecke bouwde in 1848 zag er in 1917 al wezenlijk anders uit door onder meer de opkomst van de politieke partijen. En hoewel aan de formele staatsinrichting weinig veranderde direct na 1945, heeft ook de Tweede Wereldoorlog een duidelijk stempel gedrukt op de Nederlandse politieke cultuur<sup>5</sup>.

De ontzuiling die in de jaren zestig inzette leidde in Nederland tot grote maatschappelijke veranderingen. Dit gaf al snel aanleiding tot het besef dat dit ook gevolgen moest hebben voor het politieke bestel. In de aanloop naar de grondwetsherziening van 1983 zijn vele voorstellen door

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nrs. 36–37 (Rapport van de Tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing).

<sup>2</sup> Aangehaald in J.Th.J. van den Berg, «Staatkundige vernieuwing anno 1992: onopgeloste en onoplosbare problemen en oplossingen voor niet-bestaande problemen», in: Namens, Tijdschrift over vertegenwoordiging en democratisch bestuur, 1992, 7, p. 17 e.v.

<sup>3</sup> [http://www.coe.int/t/e/integrated\\_projects/democracy/05\\_Key\\_texts/02\\_Green\\_Paper/](http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/05_Key_texts/02_Green_Paper/).

<sup>4</sup> Zie hierover ook: Fareed Zakaria, De toekomst van vrijheid, Amsterdam 2003, p. 10 e.v.

<sup>5</sup> Zie hierover onder meer: Madelon de Keizer, De gijzelaars van St. Michielsgestel, Alphen aan de Rijn 1979.

de staatscommissie Cals/Donner onder de loep genomen. Tot werkelijke veranderingen heeft dit echter niet geleid. Mede daardoor kwam begin jaren negentig van de vorige eeuw de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing opnieuw prominent op de agenda. Het woord crisis werd zelfs in de mond genomen. De commissie-Deetman formuleerde een groot aantal – tegen de 100 – vraagpunten die vervolgens door een aantal vervolg-commissies, onder voorzitterschap van politici en wetenschappers van naam en faam, werden uitgewerkt<sup>1</sup>. Wederom was het resultaat, in ieder geval vanuit het gezichtspunt van hervormingsgezinden, teleurstellend. Belangrijke oorzaak daarvoor was dat de analyse dat er werkelijk een probleem was dat aangepakt moest worden, uiteindelijk niet breed genoeg gedeeld werd.

De gebeurtenissen van de laatste jaren hebben echter wel breed het besef doen ontstaan dat er wat moet gebeuren. De trends die ten tijde van de commissie-Deetman al gesignaleerd werden, en waarvan destijds sommigen nog aannamen dat ze tijdelijk waren, zijn inmiddels structureel gebleken. Trends die daarbij in het oog springen zijn de verdergaande ontzuiling in combinatie met individualisering en verpersoonlijking van de politiek, de globalisering, de toegenomen invloed van de media en met name ook het internet, de interculturele migratie en de invloed van de Europese integratie.

Ten aanzien van dit laatste onderwerp wees de commissie-Deetman in 1990, aan de vooravond van de Interne Markt, al op het feit dat de Europese integratie niet zonder gevolgen kan blijven voor het Nederlandse staatsbestuur. «De nationale besluitvorming zal steeds meer in het teken komen te staan van ontwikkelingen in Europees verband en zal er op gericht moeten zijn de hiervoor genoemde Nederlandse invloed te optimaliseren. (...). Daarbij dient men wel te beseffen, dat het Europese besluitvormingsproces op een geheel andere wijze verloopt dan het nationale, zulks vanwege het eigen karakter van de communautaire besluitvorming en omdat de lidstaten sterk verschillen.»<sup>2</sup> Deze woorden zijn heden ten dage nog meer van toepassing. De Raad van State heeft dit meermaals aan de orde gesteld, onlangs nog in zijn jaarverslag over 2004: «De drie structurele problemen waarmee de Nederlandse overheid worstelt – heroriëntatie op de rol van de nationale staat, kwaliteitsverbetering van het openbaar bestuur en versterking van de democratie – hebben hun pendant in Europa: subsidiariteit, goed bestuur en democratisch tekort. Nederlandse oplossingen moeten in Europees perspectief worden geplaatst. Europese problemen zijn voor een deel nationale problemen».

#### *Uitgangspunt: de representatieve democratie*

Het is inmiddels een illusie gebleken te menen dat de geschetste trends genegeerd kunnen worden. Aan de andere kant is er ook geen reden de noodklok over het voortbestaan van de democratie te luiden. Zoals hiervoor is aangegeven is flexibiliteit een van de sterke kenmerken van de democratische regeringsvorm. De genoemde trends vormen dan ook eerder uitdagingen dan bedreigingen. Door middel van deze democratische vernieuwingsagenda probeert het kabinet deze uitdaging aan te gaan.

Het kabinet gaat er daarbij van uit dat de representatieve democratie de centrale waarde is, die ten grondslag ligt aan de probleemanalyse. Zoals eerder ook al aangegeven is in de nota Wijziging kiesstelsel<sup>3</sup> ziet het kabinet ook in de toekomst een centrale rol weggelegd voor de politieke partijen als intermediaire organisaties tussen burgers en bestuur. Het is aan politieke partijen en volksvertegenwoordigers om in een bepaald geval een weging te maken tussen de verschillende legitieme, maar conflicterende belangen, waarbij het besluit uiteindelijk zoveel mogelijk recht doet aan het brede algemene belang. Van individuele burgers kan en

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1990–1991 t/m 1996–1997, 21 427, nrs. 1 t/m 166.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1990–1991, 21 427, nr. 3 (Rapport bijzondere commissie vraagpunten), p. 7–8.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 29 356, nr. 1.

mag dat niet verwacht worden. Het voorgaande betekent overigens niet dat er geen ruimte bestaat voor bepaalde vormen van directe participatie en soms ook beslissingsbevoegdheid van burgers, via het kiezen van bestuurders of referenda. Dit vormen echter in alle gevallen slechts een aanvulling op het stelsel van de representatieve democratie ter ondersteuning van dat stelsel en niet ter vervanging.

## II NAAR DEMOCRATISCH LEIDERSCHAP EN EIGENTIJD'S BURGERSCHAP

In het voorgaande is meer in brede zin geanalyseerd waarom het kabinet het, in navolging van de afspraken van de coalitiefracties in het Hoofdlijnenakkoord en het paasakkoord, noodzakelijk acht een democratische vernieuwingsagenda op te stellen. Centraal thema is daarbij «herstel van vertrouwen». Herstel van vertrouwen van de burger in de overheid, maar ook herstel van vertrouwen van de overheid in de burger. Het kabinet meent, als gezegd, dat dit herstel van vertrouwen langs twee lijnen bewerkstelligd kan worden. Ten eerste door versterking van het democratisch leiderschap en ten tweede door versterking van de actieve participatie van de burger. In dit deel wordt toegelicht waarom het kabinet voor deze twee lijnen kiest door dieper in te gaan op de redenen achter het gebrek aan vertrouwen tussen overheid en burger.

### *Groeiende afstand*

Er is sprake van een natuurlijke spanning tussen burgers en bestuur. In een gezonde democratie wordt die spanning opgelost in het democratisch proces zonder dat het bestuurlijke, democratische systeem aan legitimiteit verliest. Daarvoor is een degelijke vertrouwensbasis over en weer vereist. Momenteel wordt door sommigen betwijfeld of die vertrouwensbasis nog wel aanwezig is. Burgers lijken vervreemd van het bestuur. In plaats van deelnemers in het democratische proces zijn ze geworden tot toeschouwers<sup>1</sup>. Ze hebben het gevoel dat het bestuurlijke proces er niet voor hen is, dat ze het niet kunnen beïnvloeden en dat vermindert hun vertrouwen<sup>2</sup>.

De afwijzing van de Europese Grondwet door de Nederlandse bevolking is in dit opzicht ondubbelzinnig. Zij reikt verder dan het grondwettelijk verdrag als zodanig; kennelijk is het vertrouwen van veel Nederlandse burgers in het Europese project niet zo groot als in het verleden wel het geval is geweest. Vooral het tempo van de Europese integratie in de laatste jaren en dat van de uitbreiding van de Unie zouden te hoog liggen. De vrijheid voor burgers en bedrijven om zich over de voormalige nationale grenzen heen te bewegen met medeneming van hun geld, goederen en ideeën is enorm toegenomen. Toch wordt deze grotere vrijheid door velen als negatief, ja zelfs als bedreigend ervaren. Door de veel grotere Europese schaal nemen, zo wordt gesteld, de mogelijkheden voor burgers af om zelf vorm te geven aan hun samenleving. Er wordt zelfs wel gesproken over een gevoel van machteloosheid<sup>3</sup>. Deze sentimenten staan niet op zichzelf. Zij passen in een meer algemeen gevoel van onbehagen onder de Nederlandse bevolking. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in zijn rapport «Vertrouwen in de buurt» van 14 maart 2005 omschreven hoe in Nederland tevredenheid en vertrouwen plaats hebben gemaakt voor toenemende bezorgdheid over de Nederlandse «civil society» en democratie. Er is sprake van een afnemende betrokkenheid van mensen bij elkaar (sociaal vertrouwen) en bij hun democratische instituties (politiek vertrouwen)<sup>4</sup>. De vraag is hoe dit vertrouwen te herwinnen.

<sup>1</sup> SCP, In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004. Den Haag, 2004. 69–79. Het nog recentere onderzoek van McKinsey, «21 minuten.nl» bevestigt dit beeld.

<sup>2</sup> P. Scheffer, «De opstand der burgers duurt voort» in: NRC Handelsblad, 2 juni 2005.

<sup>3</sup> P. Scheffer, «De opstand der burgers duurt voort» in: NRC Handelsblad, 2 juni 2005.

<sup>4</sup> Een kleine kanttekening is hier op zijn plaats. In vergelijking met veel andere landen beschikt Nederland namelijk nog over een behoorlijk sociaal kapitaal. M-bijlage van NRC Handelsblad, 4 juni 2005. Zie ook G. van den Brink, «Mondiger of moeilijker. Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers», Den Haag, 2002.

Vertrouwen groeit als de herkenbaarheid van de overheid toeneemt en de burgers beseffen dat hun inbreng er niet alleen toe doet, maar ook noodzakelijk is voor het goed functioneren van de overheid. Nu is dat besef niet aanwezig. Het heeft er soms de schijn van dat het publieke bestuur de kiezer een onbetrouwbaar en verwend wezen vindt en dat de kiezer de bestuurder als zelfzuchtig en doof kwalificeert. Deze beelden zijn niet juist, maar leiden een taai leven. De Nederlandse burger bekommert zich wel degelijk om de samenleving en hij is zeer goed in staat om zichzelf te organiseren. En de bestuurder trekt zich wel degelijk de kritiek aan die over hem wordt uitgestort. Maar toch blijven deze vijandbeelden bestaan, kennelijk omdat er geen gespreksbasis meer is, geen omgeving waar de constructieve en kritische confrontatie kan plaatsvinden.

Een goede gespreksbasis vergt dat er samenhang bestaat tussen drie domeinen: het democratische proces, het functioneren van de overheidsorganisatie en de wereld van de actieve burger. Dat schept een basis voor een volwassen communicatie tussen burger en bestuur. Democratisch leiderschap, de organisatie van de publieke sector en de hoedanigheid waarin de burger wordt aangesproken door de overheid moeten met elkaar kloppen. Daarover gaat de discussie.

#### *Beelden over interactie tussen overheid en burger*

Men kan daarvoor vele oorzaken aanwijzen die voor een deel buiten de verantwoordelijkheid van de regering vallen. Maar een aanzienlijk deel van de problemen wordt veroorzaakt door het overheidsoptreden zelf. Een voorbeeld. Veel vernieuwingsinspanningen van de overheid zijn gericht op verbetering van de dienstverlening waarin de burger wordt gedefinieerd als klant achter een modern loket. Deze aanpak is uiterst vruchtbaar omdat hierdoor kan worden geleerd van de toepassing van technieken en werkwijzen in de marktsector. Bovendien werkt deze benadering positief uit op de verbetering van de efficiency en effectiviteit van veel overheidsorganisaties. Er zit echter ook een schaduwzijde aan deze benadering. Van een klant mag men verwachten dat hij bij disfunctioneren ontevreden is en dat laat blijken zonder veel consideratie met de leveranciersorganisatie. Dat doet die burger dan ook, de overheid is toch niet van hem? Net zo min als een willekeurige marktorganisatie van hem is? En zelfs wanneer de dienstverlening goed is, zal dat niet de afstand over het loket verkleinen – in het dienstverleningsconcept zelf ligt de afstand tussen klant en leveranciers besloten.

#### *De burger is geen klant maar een citizen*

Het beeld dat de burger slechts een klant zou zijn strookt niet met de werkelijkheid en evenmin met de koers die het kabinet wil varen. In het Hoofdlijnenakkoord wordt de burger dan ook aangesproken als deelnemer, als actieve medebouwer aan de samenleving, als citizen, om een klassieke term te gebruiken<sup>1</sup>. Dat brengt de burger in een andere, meer verantwoordelijke positie ten opzichte van publiek bestuur en samenleving. Daarbij hoort ook een directere participatie. Echter niet over alle onderwerpen in alle fasen van beleidsontwikkeling en uitvoering. De meeste mensen willen bijvoorbeeld een optimale bereikbaarheid, maar slechts weinigen willen de snelweg in hun achtertuin. Het collectieve belang is gediend bij de ordelijkheid, bij de ruimte voor reflectie die de representatieve democratie biedt. Die ruimte moeten we koesteren. En het democratische proces mag de burger dan ook niet op het verkeerde been zetten – niet de illusie geven van directe invloed waar die feitelijk niet gewenst is of niet kan worden gerealiseerd.

---

<sup>1</sup> In het Hoofdlijnenakkoord wordt het volgende gezegd: «De slagvaardige overheid moet zich kenmerken door minder bureaucratie en regelzucht, concrete beleidsdoelstellingen, een voortvarende aanpak van langslpende problemen en herstel van de verantwoordelijkheden van de samenleving. Versterking van het representatieve karakter van de democratie, meer rechtstreekse invloed van de burger en bestuurlijke vernieuwing moeten de afstand tussen kiezer en gekozenen verkleinen».

De relatie tussen overheid en burgers is complex en daarmee is het risico groot dat de wederzijdse verwachtingen niet kunnen worden waargemaakt. Een heldere relatie tussen burgers en bestuur is conditio sine qua non voor een helder verwachtingenpatroon en daarmee voor herstel van het vertrouwen. In de afgelopen jaren is flink gewerkt aan de modernisering van de werkwijze en organisatie van de overheid. Modernisering van de dienstverlening, rationalisatie, marktwerking, andere bestuurlijke arrangementen – vele praktische oplossingen voor concrete problemen. Aan het gebouw van de publieke sector is flink getimmerd. Overigens is het democratische proces in ruimere zin daarbij nauwelijks aangepast. Wel veel discussie, maar weinig concrete vernieuwing.

Het kabinet acht het tijd de architectuur van delen van de publieke sector opnieuw tegen het licht te houden. Het fundament dat wordt gevormd door de representatieve democratie staat niet ter discussie. De vraag is echter of de steunbalken en de inrichting van het huis van Thorbecke aan verandering toe zijn. Burgers moeten weer het gevoel krijgen dat de overheid hun overheid is. Dat wil zeggen een overheid die hen serieus neemt. Een overheid die eerst luistert en dan handelt. En vooral ook een overheid die hen de ruimte geeft zelf ook verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Dit doel vormt een grote uitdaging voor het democratisch leiderschap vanuit de overheid.

#### *Een nieuwe aanpak voor democratische vernieuwing*

Het kabinet stelt vast dat de behoefte om inrichting, organisatie en werkwijze van de overheid in discussie te brengen breed gedragen wordt. Veel politieke partijen hebben de laatste tijd hierover discussienota's het licht doen zien<sup>1</sup>. Het is, zoals hiervoor al is aangegeven geen probleem dat uniek is voor Nederland.

Duidelijk is, zoals in het paasakkoord is aangegeven, dat de democratische legitimatie van het bestuur fundamentele versterking behoeft. Het gaat hier echter om complexe problemen en het is maar zelden zo dat complexe problemen door eenvoudige ingrepen adequaat kunnen worden opgelost. Dat is ook hier niet het geval.

Het kabinet kiest daarom voor een meersporige benadering door het genereren van voorstellen met nieuwe vormen van onderzoek. In samenspraak met de samenleving moet de komende tijd worden geïnvesteerd in het vergroten van het vertrouwen over en weer tussen politiek en burger. De lijnen die daarbij gevolgd worden zijn enerzijds versterking van het verantwoordelijk democratisch leiderschap en anderzijds uitbreiding van de mogelijkheden van de actieve participatieve burger om invulling te geven aan zijn positie als citizen.

#### *Democratisch leiderschap*

Politiek en bestuur dienen tot het inzicht te komen dat de tijd van het vanzelfsprekende vertrouwen in de vertegenwoordigende democratie en de politieke partijen niet langer bestaat en ook niet zal terugkeren. De Nederlandse democratie heeft zich ontwikkeld tot een «toeschouwersdemocratie»,<sup>2</sup> waarbinnen, ook vanwege de andere rol van de media, het dramatische element een belangrijke plaats is gaan innemen.

Dat vraagt politici en bestuurders om een andere invulling van hun rol. Daarbij gaat het niet alleen om een goed ontwikkeld vermogen om op eigentijdse manier te communiceren. Belangrijker nog is het boodschappen die niet populair zijn op een gezaghebbende wijze over te brengen en om sceptische burgers te overtuigen. Gezag vloeit al lang niet

<sup>1</sup> Het «Liberaal Manifest» van de VVD, «De Leidende Burger» van de PvdA en «Kies voor de sterke kiezer, niet voor de sterke man» van GroenLinks zijn hiervan recente voorbeelden. Vanuit het CDA zijn onder meer fundamentele beschouwingen opgenomen in de special «De Staat en de straat» van het blad Christen Democratische Verkenningen.

<sup>2</sup> J.W. de Beus, Na de beeldenstorm. Heerde, 2002. Geciteerd in: SCP, In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004. 210.

meer voort uit hoge publieke ambten, maar moet telkens opnieuw worden verworven. Politici moeten democratisch leiderschap laten zien. Dat vraagt om een cultuurverandering die niet op commando haar beslag kan krijgen. De uitslag van het referendum heeft echter in brede kring binnen het politieke bedrijf het al aanwezige besef versterkt dat er wat moet gebeuren.

### *Eigentijds burgerschap*

Het is echter niet juist de oplossing alleen bij «de» politiek te zoeken. Zoals eerder al is gesteld,<sup>1</sup> is de afgelopen decennia een zeker gebrek aan wederkerigheid in de verhouding tussen overheid en burgers ontstaan. De bestaande onevenwichtigheid vraagt om de ontwikkeling van een nieuw, meer eigentijds concept van burgerschap. Een groot deel van de burgers is van mening dat zij meer te bieden hebben dan een louter afstandelijke en vragende houding. De voortschrijdende emancipatie vraagt om meer wederkerigheid in de onderlinge relatie tussen overheid en burger<sup>2</sup>. De burger dient meer eigen verantwoordelijkheid te nemen waar zij dat kan, en de overheid dient de burger meer ruimte te geven om die verantwoordelijkheid in te vullen. Dit uitgangspunt, neergelegd in het Hoofdlijnenakkoord, werkt het kabinet op verschillende concrete beleids-terreinen uit. Zo heeft het kabinet met de nota Bruikbare rechtsorde<sup>3</sup> een programma neergezet vanuit het idee dat wetgeving er op gericht moet zijn de burger ruimte te geven om zelf verantwoordelijkheid in het publieke domein te dragen en zaken zelf zo goed mogelijk te regelen. Ook op het terrein van onderwijs is het beleid van dit kabinet om scholen en leerkrachten zelf zo veel mogelijk ruimte te geven bij de inrichting van het onderwijs, schoolontwikkeling en personeelsbeleid. Zo zijn nog vele andere voorbeelden te noemen. Hierna worden voorstellen gedaan om ook de betrokkenheid van burgers bij de democratische besluitvormingsprocessen te versterken.

### *Europa*

Alle punten die in deze analyse worden genoemd gelden niet alleen voor het nationale niveau maar ook voor het Europese. De groeiende afstand, het gebrek aan vertrouwen, de vertekende beeldvorming, ze gelden allemaal evenzeer ten aanzien van de Europese bestuurslaag. De agenda zal dan ook – waar relevant – nadrukkelijk ingaan op de Europese dimensie van democratische vernieuwing.

## **III AGENDA**

### *Een nieuwe aanpak*

Juist omdat het vertrouwen van de burger in de bestaande processen en structuren is afgenomen, is het noodzakelijk om het democratische vernieuwingsproces ook vorm te geven door het gebruik van nieuwe methoden. Op die manier worden burgers en maatschappelijke organisaties nauwer betrokken bij voorstellen tot vernieuwing. Dat uitgangspunt leidt tot twee concrete voorstellen. Ten eerste de instelling van een Burgerforum dat zich buigt over het kiesstelsel. Ten tweede het houden van een nationale Conventie waarin de politiek in gesprek met de samenleving tot een samenhangende visie komt op de constitutionele architectuur van de overheid. Deze voorstellen sluiten aan bij de erkenning in het Paasakkoord dat fundamentele veranderingen tot een breed draagvlak in de Staten-Generaal nopen. Daarnaast wil het kabinet enkele concrete maatregelen nemen die elk op zijn eigen wijze bijdraagt aan verbetering van de relatie tussen burger en

<sup>1</sup> Zie ook de kabinetsvisie «Andere overheid en burgerschap».

<sup>2</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat» van 29 oktober 2002.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9.

bestuur, zowel op landelijk als op lokaal niveau. Het landelijk bestuur wil het kabinet versterken met een verlaging van de voorkeurdrempel bij de Tweede-Kamerverkiezingen, de versterking van de positie van de minister-president en de invoering van een referendum. Versterking van het lokaal bestuur wordt beoogd met de invoering van de gekozen burgemeester en de spreiding van de raadsverkiezingen.

## **A. Versterking democratie op landelijk niveau**

### *BURGERFORUM KIESSTELSEL*

#### *1. Inleiding*

Toename van het vertrouwen van de burger in de politiek vergt actie op een aantal terreinen. Een daarvan is aanpassing van het kiesstelsel. Veel politieke partijen vinden dat het bestaande kiesstelsel niet meer voldoet. In de afgelopen decennia is echter gebleken dat zelfs al is er brede steun voor de analyse dat het kiesstelsel niet meer voldoet, er geen meerderheid is te vinden voor een bepaalde specifieke oplossing. In de discussies van de afgelopen jaren zijn zo ongeveer alle mogelijke varianten de revue gepasseerd en ook alle mogelijke aanpakken zijn (staatscommissies, parlementaire commissies en kabinetsnotities) de revue gepasseerd.

Om deze impasse te doorbreken stelt het kabinet voor om degenen die het het meest aangaat – de kiezers zelf – te betrekken bij de vraag hoe het meest wenselijke kiesstelsel eruit ziet.

Aan de instelling van een Burgerforum liggen naast de al genoemde patstelling, nog de volgende argumenten ten grondslag: Ten eerste is een centrale notie van modern leiderschap het geven van vertrouwen. In dit geval gaat het dan om het geven van vertrouwen aan burgers dat zij naar eer en geweten zich een oordeel zullen vormen over wat een goed kiesstelsel is in de huidige maatschappelijke omstandigheden. De ervaringen in British Columbia, waar in 2004 een variant van het Burgerforum is gehouden, zijn wat dat betreft positief.

In de tweede plaats is een Burgerforum bij uitstek symbool voor het vormgeven van burgerschap. Het gaat bij dit Burgerforum om het betrekken van burgers bij de wijze waarop onze democratie is ingericht. Een burgerforum over een nieuw kiesstelsel maakt duidelijk dat ook de burgers een centrale rol vervullen in een democratie: geen klant, maar citizen.

In de derde plaats is het kiesstelsel een bij uitstek geschikt onderwerp voor een Burgerforum. Het gaat hier, zoals hierboven al aangegeven, om het kernrecht van burgers in een democratie. Bovendien is het kiesstelsel ook een heel concreet onderwerp. Een Burgerforum is minder geschikt voor meer diffuse onderwerpen die niet kunnen leiden tot een helder voorstel.

#### *2. Voorstel*

Het gaat bij het Burgerforum om een groep burgers van een zodanige omvang dat de representativiteit gegarandeerd is, die tot opdracht krijgt om zich te buigen over het kiesstelsel. Het forum zal een vergelijking maken tussen het bestaande kiesstelsel en andere kiesstelsels en eventueel een of meer varianten voor geschikte andere kiesstelsels formuleren. Iedere kiesgerechtigde Nederlander kan voor het Burgerforum worden «ingeloot». De loting is onderdeel van een zorgvuldig selectieproces waarbij vanzelfsprekend rekening wordt gehouden met onder meer een evenwichtige verdeling tussen mannen, vrouwen, leeftijden en spreiding over het land. De leden van het forum zullen ondersteund worden door deskundigen op het terrein van kiesstelsels. Tevens zullen zij de opdracht krijgen om zich ook maatschappelijk breed te oriënteren op de opvat-



tingen over het meest gewenste kiesstelsel. Het ligt voor de hand dat met name politieke partijen uitvoerig gehoord zullen worden.

Voor het welslagen van het Burgerforum is van groot belang dat voor iedereen duidelijk is dat het een serieus orgaan is, waarvan het advies groot gewicht heeft. Dit wordt tot uitdrukking gebracht doordat het Burgerforum zijn advies aanbiedt aan de regering door tussenkomst van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Waarna het kabinet het advies van het forum met een kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer stuurt. Via een hoorzitting of anderszins kan de Kamer dan desgewenst de leden van het Burgerforum gelegenheid geven het advies toe te lichten.

### *3. Planning*

Kort na de zomer zal het kabinet een gedetailleerd voorstel doen voor de precieze samenstelling en werkwijze van het Burgerforum. Per 1 januari 2006 zou de samenstelling van het Burgerforum bekend moeten zijn. Wij schatten dat het Burgerforum in het najaar van 2006 zijn werkzaamheden afgerond kan hebben en vervolgens de uitkomsten kan aanbieden aan het kabinet.

## *NATIONALE CONVENTIE*

### *1. Inleiding*

Naast de overige onderwerpen die dit kabinet doet om goede voorwaarden te scheppen voor een stevige vertrouwensbasis, is het belangrijk meer in algemene zin te bezien of het constitutioneel bestel voldoet. Draagt de inrichting van het staatsbestel bij aan vertrouwen tussen burger en overheid? Voldoet het stelsel van checks and balances anno 2005? Zijn inrichting en bevoegdheden van de Nederlandse staatsinstellingen voldoende toegesneden op de internationale omgeving waarin Nederland functioneert, in het bijzonder de Europese? Biedt het huidige staatsbestel de beste basis voor democratisch leiderschap? Bevat de Grondwet nog de waarden die Nederlandse burgers delen? Is het nodig dat de Grondwet een meer prominente plaats in het staatsbestel inneemt?

Deze vragen kunnen niet worden beantwoord van achter de studeertafel. Dat kan alleen in gesprek met de samenleving. Constitutionele veranderingen vergen bovendien draagvlak onder direct betrokkenen en deskundigen. Er is veel onderzoeksmateriaal dat inzicht geeft in de relatie burger en overheid. De analyse van het kabinet is hierop gebaseerd. Bovenstaande vragen moeten voortbouwend op deze analyse nader worden gespecificeerd, aangevuld en beantwoord. Het gevoel van urgentie dat er iets moet gebeuren wordt breed gedeeld. De Raad van State heeft in achtereenvolgende jaarverslagen op diverse feilen gewezen. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het Sociaal Cultureel Planbureau en de Raad voor het Openbaar Bestuur hebben de afgelopen jaren in hun rapporten gewezen op de problemen in de relatie tussen bestuur en burger. In een aantal politieke partijen is het debat hierover momenteel volop bezig. Het risico van her en der op onderdelen veranderingen doorvoeren is verdere versplintering. Het kabinet meent dat een nationale conventie richting moet geven aan dit debat en voor samenhang in de voorstellen moet zorgen.

### *2. Voorstel*

Op korte termijn zal het kabinet een conventie bijeenroepen. Gedacht wordt aan deelnemers afkomstig uit politieke partijen, wetenschap, maat-

schappelijk middenveld, journalisten/opiniemakers en jongeren. De conventie krijgt allereerst tot taak op basis van een grondige analyse en met bovenstaande vragen als uitgangspunt, de eigen agenda en werkwijze vast te stellen. De conventie zou zich kunnen buigen over onderwerpen als de gevolgen van de Europese integratie voor de Nederlandse staatsinstellingen,<sup>1</sup> de positie van de Eerste Kamer, de Raad van State ook in het licht van rechterlijke toetsing van de wet aan de Grondwet, de functie van de Grondwet ten opzichte van de burgers, de grondwetsherzieningsprocedure en de relatie tussen de representatieve democratie en elementen van directe democratie. Bij dit laatste kan nadrukkelijk ook de positie van de politieke partijen aan de orde komen. Voorts heeft de conventie tot taak te komen met een samenhangend pakket aan voorstellen die een basis kan bieden voor de constitutie van de eenentwintigste eeuw.

De conventie biedt zijn rapport door tussenkomst van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de regering aan, waarna het vergezeld van een kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer zal worden gezonden.

De conventie moet uitdrukkelijk geen studeerkamercommissie worden. Het is de bedoeling dat het debat wordt gezocht met burgers, belangstellenden en andere deskundigen. Het staat de conventie vrij subgroepen in te stellen waaraan niet-leden deelnemen.

### *3. Planning*

Het kabinet zal in de loop van het najaar de plannen voor de conventie nader uitwerken. Op basis van die plannen worden deelnemers aangezocht. Het is de bedoeling dat de conventie nog dit jaar van start gaat, zodat (tussentijdse) voorstellen van de conventie nog deze periode tot concrete kabinetsvoorstellen kunnen leiden.

## *POSITIE MINISTER-PRESIDENT*

### *1. Inleiding*

In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet is afgesproken dat onder leiding van de minister-president een regiegroep «grondig en gericht» onderzoek zal doen naar de verschillende mogelijkheden om de positie van de minister-president te versterken, naar zijn bevoegdheden en naar zijn democratische legitimatie. Daarbij gaat het ook om argumenten voor en tegen een directe verkiezing. Ter uitvoering van deze afspraak is in de eerste plaats een rechtsvergelijkend onderzoek verricht door wetenschappers van de Universiteit Maastricht. In dat kader is onderzocht hoe de positie van de minister-president geregeld is en in de praktijk vorm krijgt in zes Europese landen en Israël. Israël is bij het onderzoek betrokken omdat dat land ervaring heeft met een rechtstreeks gekozen premier in een constellatie die – staatkundig – vergelijkbaar is met de Nederlandse, te weten een stelsel van evenredige vertegenwoordiging en de vertrouwensregel (die inhoudt dat de regering niet kan aanblijven indien zij geen vertrouwen van het parlement geniet). De bevindingen van de onderzoekers zijn in april 2004 aangeboden aan de Tweede Kamer. Door de Kamer is naar aanleiding van het rapport een groot aantal vragen gesteld, die in december 2004 zijn beantwoord. Ter verdere verdieping zijn daarna enkele onderzoeken uitgezet en is aan enkele deskundigen gevraagd een essay te schrijven, waarbij de positie van de Minister-president vanuit verschillende invalshoeken wordt belicht. Over deze essays is door de Universiteit Utrecht een seminar georganiseerd op 1 juli jl. Zodra de onderzoeksresultaten binnen zijn en het verslag van de conferentie gereed is, zullen deze aan de Kamer gezonden worden.

---

<sup>1</sup> Overeenkomstig hetgeen hierover door de Minister-president in het debat over de uitkomst van het Europese Grondwet is toegezegd is een adviesaanvraag over dit onderwerp bij de Raad van State ingediend. De verwachting is dat het advies tijdig genoeg wordt uitgebracht om in de conventie meegenomen te kunnen worden.

## *2. Voorstel*

Het kabinet komt na de zomer met een standpunt over de mogelijke versterking van de minister-president. Afhankelijk van de uitkomst van het overleg met de Kamer over dit standpunt wil het kabinet nog deze kabinetsperiode met concrete voorstellen komen. Hierbij worden ook de uitkomsten van de departementale takenanalyses alsmede de nog te voeren discussie over het herontwerp van de Rijksdienst meegenomen.

## *3. Planning*

Dit najaar komt het kabinet met een breed kabinetsstandpunt over de mogelijkheden tot versterking van de positie van de minister-president. Afhankelijk van de uitkomst van het overleg met de Kamer zal dit nog deze kabinetsperiode leiden tot concrete maatregelen of voorstellen.

## *VERLAGING VOORKEURDREMPEL*

### *1. Inleiding*

In het paasakkoord is afgesproken dat bij de verkiezingen van 2007 de voorkeurstem een groter gewicht zal hebben. Het kabinet ziet verlaging van de voorkeurdrempel als enige mogelijke maatregel om de band tussen kiezer en gekozene in het huidige kiesstelsel al bij de komende verkiezingen te versterken. Een lage voorkeurdrempel vergroot de mogelijkheid van de kiezer om met succes een keuze voor een bepaalde persoon te doen en niet alleen zijn partij-ideologische voorkeur tot uitdrukking te brengen. Een lage drempel leidt tot versterking van het persoonlijke element in de verkiezingen en stimuleert kandidaten zich in een persoonlijke verkiezingsstrijd tot de kiezer te wenden om hun vertrouwen te winnen. Dat is winst in de relatie tussen kiezers en gekozenen. Die winst wordt groter naarmate de drempel lager wordt. Alleen een fors lagere drempel zal werkelijk leiden tot verandering in het gedrag van kandidaten en kiezers bij de komende verkiezingen. Ook bij een lage drempel blijven politieke partijen de samenstelling van de fractie in belangrijke mate bepalen omdat de volgorde van de lijst van grote invloed blijft op de vraag wie wordt gekozen. Bovendien moet worden bedacht dat partijen de lijsten samenstellen en iedere kandidaat die zij stellen geacht moet worden een goede volksvertegenwoordiger te zijn.

### *2. Voorstel*

Het kabinet bereidt een voorstel tot wijziging van de Kieswet voor waarbij de voorkeurdrempel voor de verkiezing van de Tweede Kamer wordt vastgesteld op 12,5% van de kiesdeler. Dat betekent dat afhankelijk van de opkomst ongeveer 7500 stemmen nodig zijn om bij voorkeur te worden gekozen. Deze drempel is laag genoeg om kandidaten ertoe aan te zetten het vertrouwen van kiezers te winnen en hoog genoeg om te voorkomen dat een kandidaat wordt gekozen die niet op een werkelijke aanhang kan steunen.

### *3. Planning*

Het is nodig dat politieke partijen ruim voor de kandidaatstelling weten hoe de regeling van de voorkeurstem zal luiden. Dat betekent dat het wetsvoorstel tot verlaging van de voorkeurdrempel uiterlijk op 1 januari 2007 in werking moet treden. In juli zal de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over het voorstel advies aan de Kiesraad vragen. Verwacht mag worden dat dit advies voor 1 september zal

worden ontvangen zodat het voorstel in september voor advies aan de Raad van State kan worden gezonden en nog dit najaar kan worden ingediend.

## *REFERENDUM*

### *1. Inleiding*

Naar aanleiding van het referendum over de Europese Grondwet is gebleken dat er in brede kring, zowel in de samenleving als het parlement, de wens bestaat om het referendum in meer structurele vorm onderdeel te laten zijn van de Nederlandse staatsinrichting. Hoewel de uitkomst van het referendum voor veel fracties teleurstellend was, heeft het referendum over de Europese Grondwet geleid tot een zeer levendig maatschappelijk debat over de voor- en nadelen van die Europese Grondwet. Ook op lokaal niveau hebben referenda tot enerverende debatten over politieke voorstellen geleid. De ervaring met het referendum over de Europese Grondwet heeft getoond dat een ruime meerderheid van de kiezers voorstander lijkt te zijn van referenda.

Voor ingrijpende veranderingen in ons staatsbestel, waartoe het referendum behoort, is een breed draagvlak in de Staten-Generaal noodzakelijk.

Bij de discussie over het referendum moet er goed rekenschap van worden gegeven dat referenda niet moeten leiden tot het onttrekken van macht aan politici om die in handen te leggen van professionele adviseurs, lobbyisten, opinieleiders en activisten die de referenda of initiatieven naar zich toe trekken zonder enige controle of toezicht.

Recent is een initiatiefvoorstel van de leden Duyvendak en Dubbelboer bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt tot wijziging van de Grondwet (Kamerstukken II 2004/5, 30 174).

Dit voorstel strekt ertoe een bindend, correctief,<sup>1</sup> referendum in te voeren. Het kabinet is er echter niet op voorhand van overtuigd dat de vorm die de indieners van het initiatiefvoorstel daar aan geven de meest geschikte is.

### *2. Voorstel*

Het kabinet zal op voorstel van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, conform de afspraken van het paasakkoord, op korte termijn een notitie met een analyse van onderzoek aan de Tweede Kamer zenden die ingaat op verschillende vormen van het referendum met hun voor- en nadelen. Deze notitie zal in ieder geval aandacht besteden aan een grondwettelijke regeling van het bindend correctief referendum met daaraan verbonden drempels en uitzonderingen. Er kan van worden uitgegaan dat de Tweede Kamer deze notitie betreft bij de behandeling van het hierboven genoemde initiatiefvoorstel. Deze notitie is leidend voor de positie van het kabinet in het verdere proces waarvoor de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de eerste verantwoordelijkheid draagt.

### *3. Planning*

De kabinetsnotitie zal zo snel mogelijk na de zomer aan de Kamer worden gezonden.

---

<sup>1</sup> Over aanvaarde, maar in beginsel nog niet in werking getreden wetsvoorstellen.

## B. Lokaal bestuur

### GEKOZEN BURGEMEESTER

#### 1. Inleiding

De thans bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstellen in verband met de introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester passen in het streven naar een versterking van de lokale democratie. Niet alleen vragen maatschappelijke ontwikkelingen om een verdere democratisering van het lokale bestuur en verkeert het stelsel van de kroonbenoeming van de burgemeesters in een eindfase; het is gebleken dat een versterking van de positie van de burgemeester is gewenst, mede door het verschaffen van een externe (kiezers)legitimatie<sup>1</sup>.

#### 2. Voorstel en planning

Het kabinet zal, daarin gesteund door de behoefte aan een versterking van de lokale democratie, een voorstel tot wijziging van de Grondwet indienen dat voorziet in de rechtstreekse verkiezing door de bevolking van de burgemeester. Daartoe wordt de huidige Kroonbenoeming van de burgemeester geschrapt uit artikel 131, zodat alleen de Kroonbenoeming van de commissaris van de Koningin overblijft. Tegelijkertijd wordt een artikel 131a toegevoegd waarin de directe verkiezing van de burgemeester wordt geregeld, alsmede het actief en het passief kiesrecht terzake. Na afronding van de besluitvorming in eerste lezing in deze kabinetsperiode door beide Kamers der Staten-Generaal kan het wetsvoorstel na de verkiezing van de Tweede Kamer opnieuw aan beide Kamers worden voorgelegd.

In het paasakkoord is afgesproken dat de fracties van CDA, VVD en D66 in de Tweede Kamer zullen bevorderen dat de Tweede Kamer zo snel mogelijk nadat het voorstel tot wijziging van de Grondwet in verband met het opnemen van de direct gekozen burgemeester bij de Tweede Kamer is ingediend, een nader verslag zullen uitbrengen. In dit nader verslag zullen genoemde fracties de dan door hen bereikte overeenstemming over de precieze bevoegdheden en de positie van de rechtstreeks gekozen burgemeester tot uitdrukking brengen, met inbegrip van de mogelijkheid van een raadsontbinding als er een politieke impasse ontstaat tussen burgemeester en raad. De positie en specifieke bevoegdheden van de rechtstreeks gekozen burgemeester zijn met name van belang omdat daarmee het democratisch leiderschap op formele wijze wordt verankerd. Ook in de formele bevoegdheden van de rechtstreeks gekozen burgemeester moet het voor de burgers duidelijk zijn dat die burgemeester ergens over gaat en het verschil kan maken. Met andere woorden, een democratische legitimatie van de positie van de burgemeester vraagt om bijbehorende bevoegdheden. Dat komt tot uitdrukking in de aanstellingswijze van de wethouders, de verhouding tot het ambtelijk apparaat, maar bijvoorbeeld ook op het terrein van het integrale veiligheidsbeleid en de relatie met de politie. Het gezag van de burgemeester over de politie staat daarbij, zoals ook uit het rapport van de commissie-Leemhuis over de evaluatie van het politiebesteding blijkt, niet ter discussie.

Het kabinet zal zonodig op basis van dit nader verslag, alsmede op basis van de consultatie van de diverse bestuurlijke partners, een nota van wijziging indienen bij het wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester.

In de aangekondigde nota van wijziging bij de wetsvoorstellen inzake de gekozen burgemeester zal ook het ontslag van de zittende burgemeesters per 2010 worden geregeld. Letterlijk staat in het paasakkoord dat het kabinet «vanaf dit moment» burgemeesters zal benoemen voor een ambtstermijn «tot uiterlijk in 2010». Hiervoor is wetswijziging vereist,

<sup>1</sup> Zie daarover Kamerstukken II, 29 864, nr. 3, p. 3 e.v (memorie van toelichting bij het voorstel van wet introductie gekozen burgemeester).

omdat de Gemeentewet bepaalt dat een burgemeester voor zes jaar wordt benoemd. Het ligt voor de hand deze wijziging niet bij een afzonderlijke wet vooruit te laten lopen op de invoering van de gekozen burgemeester, maar juist te koppelen aan de wetsvoorstellen die de invoering van de gekozen burgemeester regelen. Dit betekent dat er op het punt van de huidige benoemingstermijn van de burgemeester geen aparte wetswijziging wordt voorbereid en dat tegelijk met de beslissing van de wetgever over de invoering van de gekozen burgemeester ook het ontslag van de zittende burgemeesters wordt geregeld, evenals de verkorting van de benoemingstermijn van nog nieuw te benoemen burgemeesters. Daarnaast heeft het kabinet naar aanleiding van de Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (Commissie Dijkstal), een wetswijziging in voorbereiding waarin burgemeesters onder de werking van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) worden gebracht.

Vooruitlopend op de invoering van de gekozen burgemeester zal de bestaande mogelijkheid tot het houden van burgemeestersreferenda actief worden bevorderd door middel van een ruime financiële compensatieregeling voor de kosten en een intensief communicatie- en voorlichtingstraject. In het paasakkoord is aangegeven dat de Ambtsinstructie van de Commissaris der Koningin dienovereenkomstig zal worden aangepast, maar wij willen in overleg met de commissarissen van de Koningin nader bezien of een dergelijke aanpassing voor dit doel inderdaad noodzakelijk is.

De behandeling van het wetsvoorstel tot het schrappen van de bepalingen met betrekking tot het voorzitterschap van de gemeenteraad en provinciale staten uit de Grondwet<sup>1</sup> kan worden voortgezet. De nota naar aanleiding van het verslag van 9 maart 2005 is in voorbereiding.

## *SPREIDING RAADSVERKIEZINGEN*

### *1. Inleiding*

Door de huidige inrichting van raadsverkiezingen staan deze verkiezingen te veel in het teken van de nationale politiek en is er sprake van een vermenging van lokale politiek met nationale politiek. Dit vertroebelt de betrokkenheid van de burger bij de lokale politiek. Het gevolg daarvan is niet alleen dat raadsverkiezingen slechts worden gezien als een graadmeter of opiniepeiling voor de landelijke politiek. Belangrijker is nog dat uitslagen van gemeenteraadsverkiezingen teveel worden beïnvloed door landelijke politieke trends en dossiers. Los van de waardevolle positie die lokale partijen innemen in veel gemeenteraden, vormt de samenstelling van de gemeenteraden in de bestuurlijke praktijk te zeer een afspiegeling van de landelijke politieke trends. De lokale democratie behoeft op een zodanige wijze versterking dat de samenstelling van de gemeenteraden meer een afspiegeling vormt van de opvattingen van de kiezers over de lokale politieke thema's. Dit is ook voor gemeenteraadsleden en lokale politieke partijen een stimulans: zij worden afgerekend op wat zijzelf hebben gedaan en niet op het feit of hun partij landelijk goed scoort.

### *2. Voorstel*

Het kabinet zal gezien het vorengaande – binnen een samenhangend pakket aan voorstellen ter versterking van de democratie op lokaal niveau – ook voorstellen uitwerken om, binnen de huidige grondwettelijke kaders, de gemeenteraadsverkiezingen te spreiden. Een spreiding van raadsverkiezingen zal de invloed van de nationale politiek op de gemeenteraadsverkiezingen verminderen. Daarmee zal het lokale karakter

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004–05, 29 978, nr. 4.

van de raadsverkiezingen toenemen en de band tussen kiezer en gekozene op lokaal niveau verder worden versterkt.

Ook zonder de mogelijkheid van ontbinding van de gemeenteraad zijn er verscheidene varianten mogelijk om gemeenteraadsverkiezingen te spreiden. Bij de uitwerking van deze voornemens zal tevens de samenhang met de invoering van de gekozen burgemeester in het oog worden gehouden. Uitgaande van een combinatie van burgemeestersverkiezingen met raadsverkiezingen zal een spreiding van raadsverkiezingen vóór 2010 leiden tot een meer geleidelijke invoering van de gekozen burgemeester, maar gedurende enkele jaren ook tot twee verschillende wettelijke regimes voor het gemeentebestuur.

### *3. Planning*

Met het oog op het vorenstaande zal Uw Kamer na het zomerreces een notitie ontvangen waarbij nader zal worden ingegaan op de mogelijke varianten van een spreiding van raadsverkiezingen en de voor- en nadelen daarvan.

Mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
A. Pechtold