

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2022

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2021

In deze brief informeer ik uw Kamer over acties en maatregelen die ik uitvoer ter versterking van de positie van gemeenteraden en provinciale staten, in samenspraak met de beroeps- en belangenverenigingen van het decentraal bestuur. Zo geef ik uitvoering aan de motie van de leden Van der Molen (CDA) en Van Raak (SP) over een brede evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 19), waarover ik uw Kamer bij brief van 30 juni 2020 heb geïnformeerd.¹ Als verantwoordelijk Minister voor de inrichting van het openbaar bestuur zie ik het als mijn taak om oog te hebben voor het functioneren van het duale gemeente- en provinciebestel, met een effectief samenspel van macht en tegenmacht. De dualisering draaide in de kern om de versterking van de positie van raden en staten en heeft geleid tot een volwassen decentraal bestuur. Er bestaat geen wens om terug te keren naar het monisme. Wel kan de dualisering verder worden doorontwikkeld en verbeterd.

In de brief aan uw Kamer van 22 maart jl. heb ik beschreven wat er de afgelopen periode door het programma Democratie in Actie is bereikt voor de lokale democratie en het bestuur, zoals de verhoging van de vergoeding van raadsleden in kleine gemeenten, aandacht voor de aantrekkelijkheid van de politieke ambten, de ondersteuning van lokale politieke partijen en het betrekken van inwoners bij grote vraagstukken en welke knelpunten nog resteren.² De komende periode wordt de verdere versterking van de positie van raden en staten voortgezet.

Goede kaderstelling en controle door volksvertegenwoordigers is van groot belang voor de kwaliteit van de democratische besluitvorming en daarmee voor de legitimatie van het gemeente- en provinciebestuur.

¹ Kamerstuk 35 300 VII, nr. 131.

² Kamerstuk 35 570 VII, nr. 95.

Versterking van die rollen was een hoofdmotief van de dualisering. Een aantal knelpunten zijn de afgelopen periode niet opgelost en vergen daarom aanvullende maatregelen. Het aantal fracties in raden en staten neemt toe. Kleinere fracties kunnen dossiers minder goed verdelen, politieke meerderheden worden moeilijker gevonden en vergaderingen duren langer. Raads- en statenleden komen tijd te kort en zitten soms maar een enkele periode in het ambt, terwijl er tijd nodig is om de politieke processen en bestuurscultuur te leren kennen. Tijdige en goede informatievoorziening door het college en gedeputeerde staten is cruciaal voor raden en staten, maar komt vaak niet tijdig, is onvolledig of juist overdadig. De ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen is in vergelijking met de ondersteuning van het college en gedeputeerde staten zeer beperkt. Raden en staten benutten bovendien niet of niet voldoende hun controlerende en kaderstellende instrumentarium, ook omdat de kennis en ervaring over het gebruik ervan niet altijd voldoende aanwezig is. Er blijkt handelingsverlegenheid bij raden en staten te bestaan om te investeren in de eigen ondersteuning. Ook kan het gebruik van ondersteuning een politieke kwestie zijn, terwijl de ondersteuning juist voor de gehele volksvertegenwoordiging is bedoeld. Daarnaast zien we dat als gevolg van het politiek-bestuurlijke klimaat meer wethouders dan voorheen ten val komen. Om versterking van decentrale volksvertegenwoordigingen mogelijk te maken is voldoende toerusting van het dagelijks bestuur ook van belang. Ik zet mij daarom in voor de toerusting van wethouders. Dit gebeurt onder andere via ondersteuning van de Wethoudersvereniging.³

Het decentraal bestuur herkent deze knelpunten. Decentraal bestuurders wensen geen grote veranderingen aan het duale stelsel of nieuwe instrumenten. Wel is er behoefte aan:

1. Meer toerusting, scholing en adequate ondersteuning van volksvertegenwoordigers;
2. Meer aandacht voor goede informatievoorziening en democratische controle op regionale samenwerkingsverbanden;
3. Een gezonde duale bestuurscultuur op basis van vertrouwen en goed onderling samenspel tussen de verschillende bestuursorganen.

Hieronder schets ik de impulsen daarvoor. De bedoeling van de acties en maatregelen ter versterking van raden en staten is het lekenbestuur te ondersteunen en de slagkracht te verbeteren. Het moet niet leiden tot een verzwaring van hun takenpakket.

1. Versterken van de ondersteuning van raden en staten

Het is voor de kwaliteit van democratische besluitvorming van groot belang dat gemeenteraden en provinciale staten, zowel oppositie als coalitie, investeren in en gebruik maken van de beschikbare ondersteuning, met name de griffie, rekenkamer, fractieondersteuning en ambtelijke bijstand. Daar hebben zij recht op. Ik wil bevorderen dat raden en staten optimaal gebruik maken van de beschikbare ondersteuning en deze waar nodig versterken. Daarmee geef ik uitvoering aan de motie van het lid Krol om onderzoek te doen naar het verder professionaliseren van het raadswerk.⁴ Ik versta daar in de eerste plaats onder het professionaliseren en verbeteren van de ondersteuning van de raden en staten; het raads- en statenlidmaatschap zelf blijft een vorm van lekenbestuur. Ik voer in navolging van de aanbevelingen van de Raad voor het Openbaar Bestuur (hierna: ROB) in het advies getiteld «Goede ondersteuning, sterke democratie», het gesprek met het decentraal bestuur over wat er nodig is om te borgen dat raden en staten ook daadwerkelijk goede ondersteuning

³ Kamerstuk 35 300 B, nr. 16.

⁴ Kamerstuk 35 570 VII, nr. 30.

voor zichzelf organiseren.⁵ Het uitgangspunt is dat raden en staten vanuit hun budgetrecht binnen de wettelijke kaders het beste zelf kunnen besluiten over hun ondersteuning. Indien, zoals de ROB adviseert, een zetje van bovenaf door middel van normstelling een oplossing kan bieden, ben ik bereid te verkennen hoe die normen verankerd kunnen worden en hoe de naleving ervan kan worden bevorderd. Ik ondersteun de griffiers en de raads- en statenleden bij het ontwikkelen van duidelijke kaders voor de omvang en taakopvatting van de griffie.

In oktober is de projectgroep lokale rekenkamers van start gegaan. De projectgroep bestaat uit burgemeesters, griffiers en rekenkamerleden en zal circa 25 gemeenten per jaar ondersteunen bij het versterken van de positie en het functioneren van rekenkameronderzoek in de praktijk.⁶ Er is een wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers bij uw Kamer ingediend, dat binnenkort plenair zal worden behandeld.⁷

Door middel van een wetwijziging zullen heldere regels en instructies worden gesteld voor het gebruik van fractieondersteuning en ambtelijke bijstand. Fractieondersteuning wordt vaak ten onrechte niet gebruikt en de regels over het verlenen van ambtelijke bijstand bieden niet de gewenste duidelijkheid. Het enquêterecht is een belangrijk controle-instrument van raden en staten en kan verder versterkt en beter toepasbaar gemaakt worden. Promotieonderzoek uitgevoerd aan de Rijksuniversiteit Groningen laat zien dat dit instrument voor waarheidsvinding niet wordt gebruikt zoals oorspronkelijk is bedoeld met de dualisering.⁸ De aanbevelingen uit dit proefschrift onderschrijf ik.

Burgerleden in commissies zijn een andere belangrijke ondersteuningsvorm voor raden en staten. Het gebruik van deze vorm van ondersteuning wil ik stimuleren, zonder het primaat van de volksvertegenwoordiging te schaden. Inwoners kunnen zo een stap zetten naar het ambt van volksvertegenwoordiger en dat vergroot de aantrekkelijkheid van het ambt.

2. Vergroten kennis over toepassing en belang kaderstelling en controle

Binnen het decentraal bestuur leven onduidelijkheden over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende organen. Duidelijk moet zijn dat ook in dit bestel de raden en staten over alles gaan, dus ook over de uitvoering. Effectieve toepassing van de controlerende en kaderstellende instrumenten vergt kennis en ervaring. Ik ga daarom ook ter voorbereiding op de gemeenteraadsverkiezingen, in samenwerking met de beroeps- en belangenverenigingen, meer ondersteuning en informatie bieden over de toepassing en het belang van deze rollen. De rechten en plichten maar zeker ook de instrumenten en mogelijkheden moeten voor volksvertegenwoordigers en de bestuurders glashelder zijn. Met de gemeenteraadsverkiezingen in aantocht is dit het moment om (nieuwe) raadsleden te informeren over een goede uitoefening van deze rollen, het belang daarvan voor een goede werking van de democratie en voor het bieden van praktische, concrete handvatten om deze rollen goed te vervullen. Het uitgangspunt en de kracht van decentrale volksvertegenwoordigingen is dat het lekenbesturen zijn. Raads- en statenleden hebben een beperkt aantal uren beschikbaar en moeten zich wegwijs zien te maken in een complexe politiek-bestuurlijke omgeving. Hun eigen

⁵ Kamerstuk 35 570 VII, nr. 88.

⁶ Kamerstuk 35 298, nr. 12.

⁷ Kamerstuk 35 298.

⁸ I. de Haan, *De functionele waarde van het lokale enquêterecht*, Groningen 2021.

politieke partij is voor veel volksvertegenwoordigers daarbij de eerst aangewezen ondersteuning.

Er is grote behoefte aan aanvullende vormen van ondersteuning. In aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 en de statenverkiezingen in 2019 is met ondersteuning van het Ministerie van BZK een digitale leeromgeving voor raads- en statenleden ontwikkeld. Voor de verkiezingen van maart 2022 wordt samen met de beroeps- en belangenverenigingen het reeds ontwikkelde aanbod voor raads- en statenleden nog beter toepasbaar, toegankelijker en visueel aantrekkelijker gemaakt. De binnen het programma Democratie in Actie ontwikkelde hulpmiddelen en handreikingen, zoals een handreiking over het functioneren van de driehoek (griffier, secretaris en burgemeester/commissaris) blijven behouden en worden waar nodig uitgebreid. Samen met VNG en gemeenten is naar aanleiding van de ingediende motie van het lid Den Boer c.s.⁹ in april 2021 een modelverordening participatie en een handreiking opgesteld en via Democratie in Actie gedeeld met gemeenten. Halverwege 2022 zal een monitor met kwalitatieve sturingsinformatie worden opgeleverd die in opdracht van BZK wordt ontwikkeld waarmee raden en staten hun informatiepositie t.a.v. het sociaal domein kunnen verbeteren.

Juiste en tijdige informatievoorziening van het bestuur aan de volksvertegenwoordiging is een belangrijke voorwaarde voor een dualistische bestuurscultuur. Vaak blijkt het meerwaarde te hebben om aan het begin van een nieuwe raads- of statenperiode goede afspraken te maken over informatievoorziening. De driehoek vervult daarbij een belangrijke rol. In opdracht van het Ministerie van BZK heeft dr. Gert-Jan Leenknecht onderzoek gedaan naar de mogelijke vorm en inhoud van een gemeentelijk statuut. In een statuut leggen de raad en het college vast hoe zij samenwerken en hoe bestuurders verantwoording afleggen over het door hen of onder hun verantwoordelijkheid gevoerde bestuur. Het kan de basis vormen voor een regelmatig gesprek tussen raad en college over het gevoerde bestuur. Het doel daarvan is versterking van de positie van raadsleden tegenover het college en de burgemeester en daarmee versterking van het lokaal bestuur als geheel. Het onderzoek doe ik u hierbij toekomen¹⁰. Raden en staten zend ik het onderzoek toe en ik bied aan om tien raden en staten bij de implementatie van dit statuut inhoudelijk en financieel te ondersteunen. Zij kunnen hun belangstelling hiervoor bij mijn ministerie kenbaar maken.

De burgemeester (respectievelijk de CdK voor de provinciale staten en gedeputeerde staten) vervult als voorzitter van raad en college een belangrijke rol als hoeder van het lokaal bestuur. Het is daarom van belang dat maatregelen ter versterking van de raad in samenhang worden gezien met de rol en positie van de burgemeester. Het is aan een volgend kabinet om u te informeren over de uitwerking van de Kamerbrief over de reflectie op de taken van de burgemeester en de nadere uitwerking van de agenda burgemeester¹¹ alsmede een inhoudelijke reactie te geven op het onderzoeksrapport «*Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*», dat ik op 23 februari jl. aan uw Kamer heb gezonden.¹²

⁹ Kamerstuk 35 300 VII, nr. 45

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹¹ Kamerstuk 35 300 VII, nr. 108

¹² Kamerstuk 35 570 VII, nr. 89.

3. Tot slot

Langs deze lijnen borgen Rijk en decentrale overheden samen dat raden en staten hun belangrijke rol kunnen vervullen. Het is gegeven de demissionaire status van het kabinet niet meer aan mij, maar aan mijn ambtsopvolger om, in overleg met het decentraal bestuur, te overwegen of andere maatregelen ter versterking van raden en staten nodig of wenselijk zijn. Daarbij kan worden gedacht aan het stellen van eisen aan de professionalisering en de opleiding van volksvertegenwoordigers, nadere wettelijke voorschriften over de ondersteuning van raden en staten, nieuwe controle-instrumenten, uitbreiden van het verlov om een werknemer in staat te stellen een politiek ambt te vervullen, verhoging van de vergoeding van volksvertegenwoordigers, uitbreiding van het aantal volksvertegenwoordigers of meer ruimte voor de volksvertegenwoordiging om het aantal wethouders/ gedeputeerden te bepalen.

Dit raakt echter aan de huidige uitgangspunten van het lekenbestuur en het budgetrecht van de raad, inclusief aan maatregelen die niet budgetneutraal zijn. Een volgend kabinet informeert uw Kamer te zijner tijd over de uitvoering van de genoemde acties.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren