

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2021-0000083173

Uw kenmerk

Datum 12 februari 2021

Betreft ROB-advies Goede ondersteuning, sterke democratie

In deze brief reageer ik op het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) getiteld *Goede ondersteuning, sterke democratie*, dat op mijn verzoek is uitgebracht.¹ Dit advies geeft waardevolle aanbevelingen voor verbetering van de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen, die een spilfunctie vervullen in onze democratie. Als lekenbestuur vertegenwoordigen raden en staten alle inwoners bij grote opgaven en toenemende verantwoordelijkheden en budgetten. Een goede invulling van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rollen is cruciaal voor de kwaliteit van de democratische besluitvorming en vergt adequate ondersteuning. Zoals ik in de Kamerbrief over de Staat van het Bestuur 2020 heb geschreven hebben we in Nederland een stevig en gemotiveerd decentraal bestuur, maar er zijn ook kwetsbaarheden en risico's die blijvend aandacht vragen.² Mede daarom werk ik in samenspraak met het decentraal bestuur aan een meerjarige agenda en actieplan ter versterking van de positie van de raad en staten, waarover ik uw Kamer per brief van 30 juni 2020 heb geïnformeerd.³ Dit advies betrek ik daar vanzelfsprekend bij. In deze reactie ga ik in op de aanbevelingen van de ROB.

Samenvatting van het advies

Goede ondersteuning is in het belang van het goed functioneren van decentrale volksvertegenwoordigingen en draagt zo bij aan goed decentraal (openbaar) bestuur. Inwoners van Nederland hebben belang bij goed bestuur. De ROB stelt vast dat de kwaliteit en kwantiteit van de ondersteuning geen gelijke tred houdt met de verzwaring en toenemende complexiteit van de taken. Er is een zekere handelingsverlegenheid bij volksvertegenwoordigers om te investeren in zichzelf. Daarom adviseert de ROB de minister om met de koepels in het openbaar bestuur en de beroeps- en belangenverenigingen normen te formuleren voor de ondersteuning van gemeenteraden en provinciale staten. De ROB denkt daarbij aan de verbetering van de juridische grondslag voor het leveren van ambtelijke bijstand, het formuleren van een (hernieuwde) visie op de fractieondersteuning, de versterking van de onafhankelijke positie van de griffier, een ondergrens voor

¹ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*, 2020.

² Kamerstukken II 2020/21, 35570-VII-87.

³ Kamerstukken II 2019/20, 35300 VII, nr. 131.

decentrale rekenkamers en het stimuleren van scholing en opleiding. Verder adviseert de ROB nader onderzoek te doen naar de omvang van de middelen die nodig zijn om aan de normen te voldoen, indien nodig de Financiële-verhoudingswet aan te passen en zo nodig extra middelen beschikbaar te stellen. De ROB adviseert om niet over te gaan tot het oormerken van geld uit het Gemeentefonds en Provinciefonds, omdat dit in strijd is met de bestedingsvrijheid van de fondsen. De ROB vindt het verstandiger om duidelijk aan te geven hoeveel geld beschikbaar is voor ondersteuning. Dat kan dienen als een niet afdwingbare impliciete bestedingsnorm, volgens het principe 'pas toe of leg uit'. De ROB adviseert om met de beroeps- en belangenverenigingen en de koepels in het openbaar bestuur te bepalen hoe de normen voor ondersteuning worden vastgelegd. Dat kan in de wet, maar ook via modelverordeningen, modelbeleidsregels, modelinstructies of handreikingen. Tot slot adviseert de ROB de minister om naleefgedrag van de normen te stimuleren.

Naast de adviezen aan de minister richt de ROB ook enkele aanbevelingen aan decentrale volksvertegenwoordigingen. Ze worden opgeroepen om werk te maken van ondersteuning, het wettelijk instrumentarium voor ondersteuning beter te gebruiken en het samenspel in en door de driehoek burgemeester/commissaris van de Koning-secretaris-griffier te versterken. De ROB beveelt tot slot beroeps- en belangenverenigingen aan (verder) te werken aan een klimaat waarin het normaal is om in jezelf als decentrale volksvertegenwoordiger, griffie of rekenkamer te investeren.

Enkele reflecties

Met de ROB ben ik van mening dat er ten aanzien van de dualisering van gemeente- en provinciebesturen ruimte is voor verbetering, bijvoorbeeld op het gebied van de ondersteuning van volksvertegenwoordigers. Wat verstaan we na twintig jaar dualisme onder adequate ondersteuning? Bij de invoering van het dualisme zijn in verband met de extra kosten voor ondersteuning die daaruit voortvloeiden middelen toegevoegd aan het gemeentefonds en het provinciefonds.⁴ Hoe verhoudt zich de huidige behoefte tot de toen gemaakte inschattingen? De handelingsverlegenheid bij volksvertegenwoordigers die de ROB signaleert, herken ik uit de praktijk. Er is terughoudendheid om, zeker in financieel lastige tijden, geld uit te trekken voor de 'eigen' ondersteuning. Er zijn raden die bezuinigen op fractieondersteuning. Ik onderschrijf, zoals ik eerder aan uw Kamer liet weten, de aanbevelingen in het proefschrift van Jos Hessels⁵ over het recht op fractieondersteuning en ambtelijke bijstand.⁶ Hij constateerde dat 20% van de gemeenten geen fractieondersteuning kent zoals door de wetgever is bedoeld. Dat is een onwenselijke situatie. Voor de kwaliteit van de democratische besluitvorming is adequate ondersteuning van volksvertegenwoordigers essentieel.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 30902, nr. 15 herdruk.

⁵ Hessels, J.W.M.M.J., Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur, Deventer 2018.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, Aanhangsel, 2489.

De discussie over ondersteuning van volksvertegenwoordigers speelt op meerdere niveaus. Uw Kamer gaf brede steun aan de motie-Jetten c.s.⁷ die pleitte voor betere ondersteuning voor parlementariërs om hun controlerende en volksvertegenwoordigende taken adequaat uit te oefenen. Ook de positie van decentrale volksvertegenwoordigers behoeft versterking ten opzichte van het bestuur en interbestuurlijke samenwerking. De grote opgaven in het sociaal domein en bijvoorbeeld bij de woningbouwopgave en de energietransitie maken een betere balans tussen volksvertegenwoordiging en bestuur alleen maar belangrijker. Uw Kamer vraagt in de motie-Krol om onderzoek naar het verder professionaliseren van het raadswerk, zodat volksvertegenwoordigers in een tijd dat gemeenten meer taken krijgen beter kunnen 'opboksen tegen een professioneel ambtelijk apparaat'.⁸ Voor decentrale volksvertegenwoordigers hecht ik aan het uitgangspunt van lekenbestuur. Dat uitgangspunt wordt naar mijn inschatting nog altijd breed gedeeld. Onder 'professionalisering van het raadswerk' versta ik dan ook primair het verbeteren van de randvoorwaarden en de ondersteuning. Zoals de ROB constateert groeit de kwaliteit en kwantiteit van de ondersteuning niet mee met het zwaardere en complexere takenpakket. Verder neemt het aantal partijen toe en is dus de gemiddelde fractie kleiner, wat de druk verder verhoogt. Raadsleden maken veel uren, maar laten mogelijkheden voor ondersteuning onbenut.⁹ Daarom is niet (alleen) versterking van de randvoorwaarden en ondersteuning van belang; het effect van betere randvoorwaarden hangt immers mede af van de mate waarin die ondersteuning in de praktijk ook daadwerkelijk wordt benut en toegepast.

Reactie op de aanbevelingen

Ik bereid op dit moment een meerjarige agenda en actieplan ter versterking van het lokaal bestuur voor. De aanbevelingen van de ROB om met het decentraal bestuur de ondersteuning door de hulptroepen uit te werken sluiten hier goed bij aan. In samenspraak met raads- en statenleden, griffiers, burgemeesters, commissarissen van de Koning, wethouders en gedeputeerden en rekenkamers werk ik langs drie lijnen:

- Versterking van de ondersteuning bij kaderstelling en controle;
- Versterken van kaderstelling als politiek proces;
- Faciliteren van het leerproces: zelfbewuste raden en staten;

Ik verwacht uw Kamer over de uitwerking voor 1 mei a.s. te kunnen informeren.

De aanbevelingen van de ROB sluiten ook goed aan bij het wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers (Kamerstukken 35298), dat de ROB beschouwt als stap in de goede richting. Ter versterking van decentrale rekenkamers zijn bijvoorbeeld inspiratiekaders ontwikkeld die gemeenten handvatten bieden voor een effectieve invulling van lokale rekenkamers, onder andere over het toekennen van voldoende budget daarvoor door de raad.¹⁰

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 19.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35570 VII, nr. 30.

⁹ Staat van het bestuur 2020, hoofdstuk 3.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35298, nr. 12.

Bij de aanbevelingen van de ROB om ondersteuning wettelijk vorm te geven (o.a. ambtelijke bijstand, fractieondersteuning, de onafhankelijke positie van de griffier en de scholing en opleiding van volksvertegenwoordigers) merk ik graag het volgende op. Ik sta zoals eerder in deze brief gesteld positief tegenover de versterking als zodanig, wel merk ik op dat het voor mij niet op voorhand vast staat of het bij een nadere uitwerking vooral om normen, kengetallen of ondergrenzen gaat of om een meer kwalitatieve benadering. Verder is van belang dat de juiste prikkels worden gegeven: ondergrenzen moeten in de praktijk bijvoorbeeld niet als bovengrenzen werken. Ook moet er ruimte blijven voor eigen keuzes voor raden en staten. Dit is onderwerp van overleg met de koepels en belangenorganisaties. De inspiratiekaders voor de rekenkamers kunnen ook als voorbeeld dienen. Het door de ROB genoemde principe 'pas toe of leg uit' is mogelijk een bruikbaar uitgangspunt: een expliciete en openbare toelichting geven wanneer niet voldaan wordt aan een eventuele norm c.q. kengetal of ondergrens. Er kunnen goede redenen zijn om in een specifieke situatie voor een andere oplossing te kiezen. Maar het is dan wel van belang daar transparant over te zijn en de vergelijking te kunnen maken met medeoverheden.

Ik onderschrijf de aanbeveling om naleefgedrag te stimuleren. Ik verwelkom tevens de oproepen aan de beroeps- en belangenverenigingen en aan decentrale volksvertegenwoordigingen om zich vanuit hun eigen rol in te zetten voor betere ondersteuning. Zo werken we gezamenlijk aan een klimaat waarin het investeren in de democratie en in onze volksvertegenwoordigers vanzelfsprekend is.

Tot slot

Ik ben de ROB erkentelijk voor zijn advies over de verbetering van de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigers. De adviezen versterken de agenda en actieplan die ik nu in samenspraak met de koepels en de beroeps- en belangenverenigingen voorbereid. Een volgend kabinet kan daarop vervolgstappen zetten, en daarmee onze lokale democratie in verbinding met inwoners en bestuur verder brengen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren