

Vergaderjaar 2019–2020

**35 300 VII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2020**

**Nr. 131**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2020

Bij de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken voor 2020 heeft uw Kamer een motie van de leden Van der Molen (CDA) en Van Raak (SP) aangenomen, waarin het kabinet wordt verzocht voorstellen te doen voor een brede evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur, mede in het licht van de ontwikkelingen in de samenleving.<sup>1</sup> De leden constateren dat de dualisering samenleving en bestuur niet dichter tot elkaar gebracht heeft. Ik heb uitvoering gegeven aan de motie door een meta-evaluatie uit te voeren van eerdere evaluaties en rapporten over de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur op basis waarvan ik een toekomstgerichte agenda versterking positie gemeenteraden en provinciale staten voorstel, mede in het licht van mijn eerder aan uw Kamer aangeboden brief over de toekomst van het openbaar bestuur van oktober 2019.

#### **Meta-evaluatie dualisering gemeente- en provinciebestuur**

De Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (de commissie-Elzinga) signaleerde in 2000 vier hoofdproblemen in het lokaal bestuur:

1. De positie van de politieke partijen in de (lokale) vertegenwoordigende democratie stond onder druk.
2. De bestuurspraktijk was ondanks de formele monistische structuur van de gemeenten meer dualistisch van karakter.
3. De herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum van politieke besluitvorming was gering, mede omdat er geen duidelijke scheiding bestond tussen de machten van bestuur en controle.
4. De collegialiteit binnen het college van burgemeester en wethouders stond onder druk.

<sup>1</sup> Kamerstuk 35 300 VII, nr. 19.

De staatscommissie adviseerde een stevige wijziging van de structuur om de gegroeide cultuur te doorbreken. Ambten, instituten, taken en bevoegdheden moesten volgens de staatscommissie worden ontvlochten, met een heldere machtenscheiding tot gevolg. De raad moest het politieke orgaan worden dat op hoofdlijnen stuurt, als eindverantwoordelijke het college controleert en de bevolking vertegenwoordigt. Het college moest verantwoordelijk worden voor de bestuursbevoegdheden. Daar hoort bij dat wethouders geen lid meer van de raad konden zijn. Ook hoorde daarbij dat wethouders van buiten de gemeenten konden worden benoemd. De kaderstellende en controlerende rollen van de raad werden versterkt door uitbreiding van zijn bevoegdheden en invoering van griffies en rekenkamers. Door een duidelijkere rolverdeling zouden het lokale bestuur en de politieke partijen aan herkenbaarheid winnen. Deze adviezen van de staatscommissie Elzinga werden vertaald in de Wet dualisering gemeentebestuur, die in 2002 in werking trad. Een vernieuwingsimpuls gericht op de noodzakelijke cultuurverandering bij gemeenten werd tegelijkertijd in gang gezet.

De commissie-Leemhuis gaf in 2004 in een formeel-wettelijke evaluatie een tussenstand van de dualisering en concludeerde dat de doelstellingen van de Wet dualisering gemeentebestuur nog niet waren bereikt. Een gebrek aan helderheid over het samenspel tussen raad en college, leiderschap, invoeringsstrategie en reguliere overgangsproblemen lag ten grondslag aan onvoldoende doeltreffendheid. Raadsleden moesten zich de cultuur van de dualisering meer eigen maken om het tot een succes te brengen. In 2008 werd vervolgens in een Kamerbrief over «de staat van de dualisering» van de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken geconstateerd dat de dualisering per saldo was geslaagd.<sup>2</sup> De dualisering was met de nodige verschillen tussen gemeenten onderling ingedaald. Het leggen van causale verbanden tussen de invoering van de dualisering en het functioneren van het lokaal bestuur jaren later bleek ingewikkeld. De wethouder van buiten, de positie van de griffier, en de nieuwe raadsvergadervormen werden als succesvolle elementen genoemd.

Uit meerdere rapporten en onderzoeken sindsdien blijkt dat gemeenteraden hun functie vervullen terwijl maatschappelijke en bestuurlijke omstandigheden ingrijpend zijn veranderd. Er leven breed gedragen zorgen over de positie en het functioneren van raden. De VNG-denktank (2016) signaleerde in het rapport «Maatwerkdemocratie» dat in het kader van de dualisering «de gemeenteraad lijkt mee te delen in de sluipende legitimiteitscrisis die een aantal van onze «formele» democratische instituten raakt, en lijkt daarnaast zelf ten prooi te vallen aan een proces waarbij de gemeenteraad de afgelopen jaren «positie heeft verloren en verliest». De gemeenteraad zou volgens de denktank moeten worden versterkt door focus aan te brengen in het functioneren via compacter bestuur en betere ondersteuning, te investeren in vakmanschap van raadsleden, de kracht te benutten van de samenleving en meer ruimte te geven voor effectievere regionale samenwerking. In het rapport «Naar een meervoudige democratie» (2016) constateert de commissie-Van de Donk dat samenleving en bestuur door het dualisme niet dichterbij elkaar tot gekomen. De commissie-Van de Donk stelde voor te evalueren of het dualisme leidt tot de democratie die we willen, zowel qua uitgangspunten als op de wijze waarmee we er mee omgaan.

Uit onderzoek uit 2019 in opdracht van BZK door de stichting decentraal-bestuur.nl blijkt dat gemeenteraden hun juridisch instrumentarium voor controle en kaderstelling niet of niet voldoende gebruiken.<sup>3</sup> De onder-

<sup>2</sup> Kamerstuk 30 902, nr. 15.

<sup>3</sup> Bijlage bij Kamerstuk 35 000 VII, nr. 100.

zoekers constateren dat als raden beter gebruik maken van hun wettelijke instrumenten, ook de instrumenten die met de dualisering zijn geïntroduceerd, raden beter en gerichter kunnen controleren en daarmee beter in positie kunnen komen.

### **Doorontwikkeling van de dualisering**

Dualisme is een belangrijk onderdeel van de bestuurlijke inrichting en staat als zodanig niet ter discussie. Dualisering heeft het decentraal bestuur veel gebracht, namelijk een volwassen bestuur op basis van heldere ontwerpprincipes. De machtscheiding is een vast gegeven. Er bestaat geen serieuze of breed gedeelde wens om terug te keren naar het monisme, toen wethouders tevens deel van de raad waren en de raad een besturende functie had. Ik constateer dat er als gevolg van ontwikkelingen in openbaar bestuur en maatschappij zorgen leven over het functioneren van met name de gemeenteraad. In mijn Kamerbrief van 18 oktober 2019 over de toekomst van het openbaar bestuur heb ik u geïnformeerd over mijn visie inzake de ontwikkelingen die van invloed zijn op het openbaar bestuur en de acties en maatregelen die daarvoor zijn uitgewerkt.<sup>4</sup>

Uit de hierboven op hoofdlijnen beschreven meta-evaluatie van eerdere evaluaties en rapporten over de dualisering trek ik de conclusie dat het dualisme op hoofdlijnen functioneert zoals bedoeld, maar dat er ruimte is voor verbetering. In de kern draaide de dualisering om de versterking van de positie van raden en staten. Van belang is om, ter versterking van de positie van de raad en staten, de komende periode in te zetten op een doorontwikkeling van de dualisering van gemeenten en provincies. Ik ga op basis van de uitkomsten van de meta-evaluatie in brede samenspraak met het decentraal bestuur een «agenda versterking positie gemeenteraden» opstellen. Ik zet in op toekomstgerichte maatregelen om de positie van raden te versterken zodat zij hun controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rollen adequaat kunnen uitoefenen gegeven de veranderende context waarin zij functioneren. Daarbij betrek ik eveneens de versterking van de positie van provinciale staten.

In de motie van de leden Van der Molen en Van Raak wordt overwogen dat de dualisering de samenleving en het bestuur niet dichterbij elkaar heeft gebracht. Uit de evaluatie «de staat van de dualisering» uit 2008 blijkt dat de Wet dualisering gemeentebestuur onvoldoende onderscheid heeft gemaakt tussen de versterking van de positie van de raad en de versterking van de relatie van de overheid met de samenleving. Dit zijn echter twee verschillende motieven, waardoor er misverstanden zijn ontstaan over de betekenis van de dualisering. De wenselijke versterking van de relatie van het bestuur met burgers staat los van de dualisering. Ook in een monistisch stelsel is dat van wezenlijk belang.

De versterking van de relatie tussen burger en overheid is van groot belang. Bestuur en inwoners staan op tal van manieren met elkaar in verbinding. In onze democratie komt die verbinding allereerst via de representatieve democratie tot stand. De lokale democratie is echter veel meer dan dat. Inwoners dragen inmiddels bij aan de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid, via inspraak, burgerfora, (gelote) burgerpanels, burgerinitiatieven, wijk- en dorpsraden, wijk- en buurt-schouwen, lokale referenda, digitale peilingen, online burgerbegrotingen, wijkbudgetten en het uitdaagrecht. Er komen ook steeds nieuwe vormen bij om het bestuur en inwoners met elkaar in verbinding te brengen. De burgemeester ziet op grond van artikel 170 Gemeentewet toe op de kwaliteit van de procedures ten aanzien van burgerparticipatie. Ik heb een wetsvoorstel voor versterking van participatie op decentraal niveau in

<sup>4</sup> Kamerstuk 35 300 VII, nr. 7.

voorbereiding, dat voor advies naar de Afdeling advisering van de Raad van State is gezonden. Het doel van het wetsvoorstel is om voor zowel de inwoners als voor gemeenten duidelijk te maken binnen welke kaders en op welke wijze inwoners in verschillende beleidsfasen in het beleidsproces kunnen participeren. Het wetsvoorstel regelt de wettelijke verankering van de mogelijkheid voor de raad om regels te stellen over het uitdaagrecht.

De dualisering was van groot belang voor de politisering van het lokaal bestuur. Een kernfunctie van politiek is het wegen van maatschappelijke wensen en belangen. Dualisering creëerde een duidelijke scheiding tussen de machten van bestuur en controle, waardoor deze functie van politiek meer in openheid kan plaatsvinden, waardoor die kernfunctie van de politiek is vergroot. Daardoor is de herkenbaarheid van het lokaal bestuur voor de burger toegenomen. Om politieke keuzes door gemeenteraden mogelijk te maken is ook voldoende beleids- en budgetvrijheid nodig. Zonder die vrijheid kan er geen sprake zijn van politiek en verwordt de gemeente tot een uitvoeringsinstantie. Onlangs heeft de ROB een advies uitgebracht, getiteld «decentrale taak is politieke zaak», waarin zij concludeert dat de ruimte die gemeenteraden hebben om te sturen in het sociaal domein nog beter benut kan worden. De bestuurscultuur en het ingrijpen van het rijk in het lokale beleid verhindert volgens de ROB het gebruik van die ruimte. Over mijn standpunt ten aanzien van dat advies zal ik u separaat berichten.

### **Agenda versterking positie gemeenteraden**

In de «agenda versterking positie gemeenteraden» acht ik het wenselijk om nieuwe maatregelen en acties in gang te zetten om de positie en het functioneren van gemeenteraden en het gemeentelijke besluitvormingsproces verder door te ontwikkelen. Dat zal gebeuren in aanvulling op bestaande maatregelen. Daarmee verwacht ik dat het dualisme binnen gemeenten verder kan worden verbeterd. Deze agenda is een onderdeel van mijn bredere inzet om het openbaar bestuur duurzaam op de toekomst voor te bereiden en waar nodig te versterken. De acties en maatregelen die ik daartoe nodig acht heb ik geschetst in mijn brief over de toekomst van het openbaar bestuur van 18 oktober 2019. In deze brief heb ik een actieagenda gepresenteerd die ik nu uitvoer. Ter verdere uitwerking daarvan ga ik onder andere in 2020 met elke provincie (met zowel provinciebestuurders als gemeentebestuurders) het gesprek voeren over de toekomst en inrichting van het openbaar bestuur. Daarbij komt ook deze agenda aan bod.

#### Huidige acties en maatregelen

Het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie (DiA) werkt aan de versterking en vernieuwing van de lokale democratie. DiA biedt volksvertegenwoordigers extra ondersteuning bij onderwerpen zoals regionale samenwerking en nieuwe maatschappelijke opgaven. Het uitgangspunt in het aanbod van DiA is de uitvoering van de Quick Scan Lokale Democratie. Daarmee krijgen gemeenten een beeld van het functioneren van hun eigen democratie. Er is voor gemeenteraden een aanbod beschikbaar om te werken aan rolneming, bijvoorbeeld met «Raad in Beraad» en «Grip op regionale samenwerking.» Daarnaast werkt DiA met verschillende gemeenten in het land om nieuwe instrumenten voor democratische besluitvorming te introduceren. Ook wordt er gewerkt aan een informatiecampagne en een trainingsmodule voor raadsleden met voorbeelden en goede praktijkvoorbeelden over de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling.

Voorts heb ik laten onderzoeken welke vragen in de praktijk leven over de Gemeente- en Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen, conform de toezegging aan uw Kamer van 18 oktober 2019.<sup>5</sup> Dit onderzoek is als bijlage bij deze Kamerbrief gevoegd.<sup>6</sup> Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten behoefte hebben aan een handreiking over welke vormen van binnengemeentelijke decentralisatie mogelijk zijn. Ook verken ik de mogelijkheid voor raden en colleges om gezamenlijk een statuut vast te stellen om, binnen de grenzen van de wet, duidelijkheid te creëren over hoe de binnengemeentelijke en regionale organisatie eruitziet.

Voor de uitwerking van de afspraak in het regeerakkoord om de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen te versterken heb ik een wetsvoorstel versterking democratische legitimiteit samenwerkingsverbanden bij uw Kamer ingediend. Het wetsvoorstel versterkt de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen, introduceert controle-instrumenten en verbetert de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling. Ook ontwikkel ik een ondersteuningsaanbod. Het gaat gemeenteraden niet om de hoeveelheid informatie, maar om de juiste informatie om te kunnen kaderstellen en controleren. Om die reden laat ik modelformats met goede voorbeelden maken zodat de door raadsleden gewenste sturingsinformatie wordt verstrekt. Ook laat ik een overzicht maken van manieren die gemeenteraden gebruiken om hun belang bij een gemeenschappelijke regeling in beeld te brengen. Ten slotte ontwikkel ik een «menukaart» die raden in staat stelt om keuzes te maken op het gebied van onderlinge afstemming van zienswijzen en moties, om zo ook te komen tot gelijkwaardiger verhoudingen binnen de samenwerking.

Met het wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers dat bij uw Kamer is ingediend, wordt de onafhankelijke positie van de rekenkamer verduidelijkt en versterkt. Deze onafhankelijke rol en positie past beter bij een dualistisch bestel dan de vormvrije rekenkamerfunctie. Ook werk ik aan flankerend beleid ter uitwerking van de aanbevelingen van de werkgroep lokale rekenkamers.

#### Aanvullende maatregelen

##### Versterking van checks and balances

Voor een goed functionerend lokaal bestuur is het van groot belang dat er evenwicht is tussen de verschillende machten van bestuur en controle. Ik zie aanleiding om de balans op een aantal punten bij te stellen. Ik ga het recht van enquête verder versterken om het beter toepasbaar te maken voor gemeenten. Uit onderzoek blijkt dat dit instrument maar zeer beperkt wordt toegepast in gemeenten. Ik zal daarvoor een handreiking laten ontwikkelen zodat gemeenten dit instrument beter kunnen gaan toepassen en zal de wet verder aanscherpen. Voorts blijkt dat het artikel 213a van de Gemeentewet, dat regelt dat de raad een verordening vaststelt over periodiek onderzoek door het college naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur, niet of nauwelijks wordt toegepast door gemeenten zoals bedoeld.<sup>7</sup> Ook dit instrument voor kaderstelling en controle ga ik voor gemeenten beter toepasbaar maken. Daarnaast ga ik bezien of in de Comptabiliteitswet 2016 nog aanknopingspunten zijn voor aanvullende bevoegdheden en instrumenten van de raad, die dienstbaar kunnen zijn voor het vergroten van checks and balances. Ik denk in dit kader bijvoorbeeld aan het artikel 3.1. van de

<sup>5</sup> Kamerstuk 35 300 VII, nr. 7.

<sup>6</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>7</sup> Bijlage bij Kamerstuk 35 000 VII, nr. 100.

Comptabiliteitswet 2016, waarin onder andere is geregeld dat voorstellen en toezeggingen van de regering altijd ingaan op de verwachte doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Ook kan worden gedacht aan de invoering van een Verantwoordingsdag voor gemeenten.

### Versterking hulptroepen van de raad

Met de dualisering is de raad versterkt door de introductie van wettelijk verplichte hulptroepen zoals de griffie, de rekenkamer(functie), fractieondersteuning en ambtelijke bijstand. Deze hulptroepen van de raad zijn slechts een fractie van de ondersteuning van het college door het ambtelijke apparaat. De hulptroepen van de raad worden echter niet door alle gemeenteraden op waarde geschat en daarom in sommige gevallen niet of niet voldoende gebruikt. De raad beperkt daarmee de uitoefening van zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken en schaadt het lokaal democratisch proces. Dit is vanuit een democratisch en bestuurlijk oogpunt onwenselijk. Ik wil bevorderen dat deze wettelijke hulptroepen door raden beter benut gaan worden. Ik wil het wettelijke recht op fractieondersteuning en ambtelijke bijstand versterken. Ik onderschrijf, zoals ik ook in 2018 in antwoord op Kamer-vragen van het lid- Den Boer heb geantwoord, de aanbevelingen in een proefschrift van Jos Hessels over het recht op fractieondersteuning en ambtelijke bijstand.<sup>8</sup> Voorts heb ik de Raad voor het Openbaar Bestuur om advies gevraagd inzake de ondersteuning van raadsleden. Het advies wordt eind dit jaar verwacht.

### Ondersteuning in de praktijk voor dualiseringsvraagstukken

Ik ga samen met het lokaal bestuur meer ondersteuning bieden om dualisering in gemeenten optimaal te laten functioneren. Deze impuls zal gemeenten ondersteunen waar nodig en gewenst en structureel kennis gaan delen over dualiseringsvraagstukken. In dat kader zullen bijvoorbeeld verouderde handreikingen over dualisering worden geactualiseerd. Gelet op de grote verschillen tussen gemeenten in de wijze waarop zij dualisering hebben vormgegeven wil ik tevens een instrument ontwikkelen waarmee gemeenten hun eigen dualisme kunnen ijken en verbeteren. Uitgangspunt moet worden dat raadsleden na hun eerste jaar als raadslid voldoende kennis hebben van hun rechten en instrumentarium om hun controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rollen waar te maken. Goed duaal bestuur is echter niet alleen een verantwoordelijkheid van de raad, maar ook van het college. De burgemeester heeft hier als voorzitter van de raad en het college een bijzondere rol. Samen met het koppel griffier en secretaris is het zijn rol om de kwaliteit van de duale verhoudingen te bewaken. Sterke koppels en de lokale driehoek zijn hier van groot belang.

### **Tot slot**

Bovenstaande acties en maatregelen werk ik de komende maanden samen met de beroeps- en belangenverenigingen in het lokaal bestuur verder uit in een agenda versterking positie gemeenteraden. Ik zal uw Kamer voor het einde van het jaar daarover informeren.

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

---

<sup>8</sup> Aangangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2489.