

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2021

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2020

In deze brief informeer ik u over de voortgang van mijn aanpak om decentrale overheden te helpen bij het versterken en vernieuwen van de lokale democratie. Ruim twee jaar geleden presenteerde ik u mijn Plan van aanpak versterking lokale democratie en bestuur¹. Daarbij heb ik toegezegd uw Kamer jaarlijks te informeren over de voortgang van de uitvoering van dit plan van aanpak.

Inmiddels zijn er verschillende wetswijzigingen in gang gezet en maken decentrale overheden in Nederland volop gebruik van het ontwikkelde ondersteuningsaanbod van het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie.

Deze brief geeft u een overzicht van de verschillende wetswijzigingen en van de voortgang en tussentijdse resultaten van het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie dat nog tot in 2021 loopt.

Het versterken van de lokale democratie is noodzakelijk omdat op lokaal niveau veel onderwerpen van groot maatschappelijk belang spelen, zoals de transformatie in het sociaal domein, de implementatie van de Omgevingswet, de energietransitie en de overgang naar aardgasvrije wijken. Deze onderwerpen grijpen direct in op het dagelijks leven van inwoners. Zij moeten dan ook mogelijkheden hebben om hier invloed op uit te oefenen. Allereerst via gekozen volksvertegenwoordigers, maar ook door zelf mee te denken en eigen initiatieven te nemen. Tegelijkertijd moeten we onze democratie ook beschermen, zodat bestuurders en volksvertegenwoordigers hun werk veilig en integer kunnen doen.

Decentrale overheden, volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren werken continu aan nieuwe werkwijzen om inwoners bij deze opgaven te betrekken. Tegelijkertijd werken ze samen met medeover-

¹ Kamerstuk 34 775 VII, nr. 69

heden en regionale partners. Het is mijn verantwoordelijkheid om hen hier zo goed mogelijk bij te ondersteunen.

De uitbraak van het nieuwe coronavirus (COVID-19) stelt ons land voor ongekende uitdagingen. Zo ook onze democratie en bestuur. Begin april is de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming in werking getreden. Deze wet maakt het voor gemeenteraden, provinciale staten, waterschappen en eilandsraden mogelijk om via een digitale vergadering rechtsgeldige besluiten te nemen. Ik ben onder de indruk van de wijze waarop door het decentraal bestuur is omgegaan met de uitdagingen als gevolg van de coronacrisis. In korte tijd moesten decentrale besturen overschakelen naar digitale beraadslaging, besluitvorming en participatie.

Het kabinet wil met verschillende initiatieven in het bijzonder ook de positie van jongeren in de democratie versterken, zodat besluitvormers beter rekening kunnen houden met de gevolgen van beleidskeuzes voor jongeren en toekomstige generaties. Door de coronacrisis heeft dit nog meer urgentie gekregen. Na de oproep van de Minister-President aan jongeren om mee te denken over de impact van het coronavirus zijn veel jongeren en jongerenorganisaties met creatieve ideeën gekomen. Verschillende bestuurders in het hele land zijn vervolgens met jongeren in gesprek gegaan over de vraagstukken die hen bezighouden.

Jongeren staan te popelen om aan onze democratie bij te dragen en mee te denken. Zo geven ze aan niet alleen mee te willen praten over zaken die hen nu direct aangaan, zoals het coronavirus, het onderwijs, of de jeugdzorg, maar juist ook over onderwerpen zoals werkgelegenheid, de woningmarkt en klimaat en milieu. Daarbij willen ze gehoord worden door allen die beslissingen nemen die hen aangaan, van landelijke en lokale bestuurders, volksvertegenwoordigers tot aan hun onderwijsinstellingen.

Komende periode werk ik samen met een diverse mix van jongeren en jongerenvertegenwoordigers aan een brede beweging om verschillende initiatieven te versterken en te verbinden. Dit gebeurt onder regie van een onafhankelijke procesbegeleider: de Number 5 Foundation. Voorbeelden van de initiatieven waaraan wordt gewerkt zijn een vorm van landelijke jongereninspraak, een digitaal platform over democratie en jongeren en de generatietoets. Verschillende gemeente- en provinciebestuurders zullen betrokken worden bij de vraag hoe ook extra geïnvesteerd kan worden in lokale en kleinschalige vormen van jongerenparticipatie. Dat kan bijvoorbeeld door middel van het organiseren van jongerenraden, co-creatiesessies met jongeren en jeugdlintjes voor bijzondere maatschappelijke prestaties. Dergelijke initiatieven zijn voor veel jongeren laagdrempelig, sluiten goed aan bij hun leefwereld en helpen om de afstand van jongeren naar de politiek te verkleinen.

Deze brief is verder als volgt opgebouwd. Allereerst wordt een beschrijving van de wetswijzigingen gegeven die in gang zijn gezet om democratie en bestuur op lokaal niveau structureel te versterken. Vervolgens wordt ingegaan op hoe het programma Democratie in Actie de mensen in het decentraal bestuur in het dagelijkse werk ondersteunt.

Versterking van democratie en bestuur met wetten en regels

De afgelopen twee jaar zijn verschillende wetswijzigingen in gang gezet om de lokale democratie te laten meebewegen met de uitdagingen van deze tijd.

Uitdaagrecht verankeren en participatie verbreden

Om de verbinding tussen inwoners en hun bestuur te versterken is afgelopen december een wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet in consultatie gebracht. Het doel van het wetsvoorstel is de inwoners meer te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie, waterschap en eilandraad. De huidige inspraak-verordening wordt verbreed tot een participatieverordening. Ook wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, in deze wet verankerd. Het wetsvoorstel is vlak voor de zomer voor advies aan de Raad van State aangeboden. Onlangs is het advies vastgesteld.

Kwaliteit verkiezingsproces verbeteren

Om de kwaliteit van het verkiezingsproces te verbeteren is onlangs een aantal wetsvoorstellen bij uw Kamer ingediend: de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten² en de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen³.

Democratische legitimatie gemeentelijke samenwerking vergroten

Steeds meer opgaven waar gemeenten mee te maken hebben spelen op regionaal niveau. Om de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen te versterken heb ik voor het zomerreces een wetsvoorstel bij uw Kamer ingediend tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen.⁴ 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. Aanvullend worden er, samen met de beroeps- en belangenverenigingen, instrumenten ontwikkeld om gemeenteraden te ondersteunen bij regionale samenwerking.

Blijvende aandacht weerbaar bestuur, versterking bestuurlijke integriteit

De weerbaarheid van ons openbaar bestuur vereist blijvende aandacht. Het is in onze democratie cruciaal dat bestuurders hun functie veilig kunnen uitoefenen. Daarom worden momenteel aanpassingen in de rechtspositie van decentrale bestuurders voorbereid zodat zij aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming in de kosten voor preventieve beveiligingsmaatregelen aan hun woning. Daarnaast is er een pakket aan maatregelen in uitvoering om decentrale overheden te ondersteunen op het gebied van integriteit en veiligheid. Hierover heb ik uw Kamer voor de zomer per brief over weerbaar bestuur en de monitor Integriteit en Veiligheid 2020⁵ separaat geïnformeerd. Op 31 augustus jl. is het wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur bij uw Kamer ingediend, waarmee decentrale overheden nieuwe mogelijkheden krijgen om met bestuurlijke problemen en integriteitskwesties om te gaan.⁶ Een van de maatregelen is de invoering van de VOG als benoembaarheidsvereiste voor bestuurders. Een tweede wetsvoorstel, dat onder andere uitvoering geeft aan de motie van het lid Van der Graaf c.s. inzake verplichte risicoanalyse integriteit bij de benoeming van bestuurders (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 29), is momenteel in voorbereiding en zal dit najaar in consultatie gaan. De planning is erop gericht dat beide

² Kamerstuk 35 455, nr. 2

³ Kamerstuk 35 489, nr. 2

⁴ Kamerstuk 35 513, nr. 2

⁵ Kamerstuk 28 844, nr. 218

⁶ Kamerstuk 35 546, nr. 2

wetsvoorstellen voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 in werking zijn getreden.

Decentrale rekenkamers versterken

De regering heeft ook een wetsvoorstel voor de versterking van de decentrale rekenkamers bij uw Kamer ingediend⁷. Rekenkamers zijn met hun onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentebestuur een belangrijk instrument voor de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad. Het wetsvoorstel beoogt een sluitend stelsel te creëren voor gedegen rekenkameronderzoek in elke gemeente.

Ondersteuning bij versterking democratie en bestuur

Het plan van aanpak voor versterking democratie en bestuur voert mijn ministerie voor een groot deel samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de beroeps- en belangenverenigingen van raadsleden, griffiers, wethouders, gemeentesecretarissen en burgemeesters uit. Dat gebeurt in het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie en in het gezamenlijke Netwerk Weerbaar Bestuur. Daarnaast steun ik financieel de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigers en bestuurders door beroeps- en belangenverenigingen.

Voor een slagvaardiger gemeentebestuur wordt ook bevorderd dat de ruimte in regels goed gebruikt wordt⁸. Er is onderzocht welke vragen in de praktijk leven over de Gemeente- en Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen⁹. Hieruit blijkt dat gemeenten vooral behoefte hebben aan concrete ondersteuning, bijvoorbeeld via handreikingen voor binnengemeentelijke decentralisatie en regionale samenwerking. Hier worden momenteel instrumenten voor ontwikkeld.

Voortgang Democratie in Actie

Het programma Democratie in Actie biedt vraaggerichte ondersteuning aan decentrale overheden en sluit daarmee nadrukkelijk aan bij de energie en de vernieuwing die lokaal vanuit inwoners en overheden zelf komt. Innovaties zoals het uitdaagrecht komen immers voort uit inwoners en verenigingen die zelf het initiatief nemen om taken van hun gemeente over te nemen.

Democratie in Actie ondersteunt in heel Nederland decentrale overheden met het versterken en vernieuwen van de lokale democratie. In de bijgevoegde tweede voortgangsrapportage van Democratie in Actie¹⁰ wordt u geïnformeerd over de belangrijkste resultaten sinds de eerste voortgangsrapportage van 26 juni 2019.¹¹ De nieuwe voortgangsrapportage laat zien dat er inmiddels uitgebreid gebruik gemaakt wordt van het ondersteuningsaanbod dat vanuit Democratie in Actie wordt geboden. Burgemeesters, wethouders, griffiers, raadsleden, statenleden en AB-leden, gemeentesecretarissen en ambtenaren krijgen op een laagdrempelige wijze toegang tot kennis, kunde en activiteiten om hun lokale democratie te versterken en te vernieuwen. De middelen van het

⁷ Kamerstuk 35 298, nr. 2

⁸ Bij de begrotingsbehandeling van 30 oktober 2019 (Handelingen II 2019/20, nr. 18, item 4) heb ik uw kamer toegezegd de voortgang van het programma Ruimte in Regels mee te nemen in de voortgangsrapportage van Democratie in Actie.

⁹ Conform de toezegging aan uw Kamer van 18 oktober 2019 (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 7)

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹¹ Kamerstuk 35 000 VII, nr. 100

programma helpen hen om nieuwe werkwijzen en activiteiten te ontwikkelen, te leren en daarmee de lokale democratie te versterken. Het aanbod is in samenspraak met de doelgroep ontwikkeld waardoor het goed aansluit bij de praktijk. Bijvoorbeeld: een online leeromgeving voor gemeenteraadsleden, goede voorbeelden van nieuwe digitale participatie-tools en bijeenkomsten en trainingen voor bestuurders.

Zoals ik in mijn vorige voortgangsbrief aangaf vind ik het belangrijk om met alle bestuursniveaus in gesprek te blijven over de actualiteit van het ondersteuningsaanbod. Sinds 1 januari 2020 werkt het programma daarom aan onderstaande vijf prioriteiten. Zo sluiten we zo goed mogelijk aan bij de belangrijkste en actuele opgaven in de lokale democratie.

1. Quick scan lokale democratie

Dit instrument geeft gemeenten inzicht in het functioneren van hun lokale democratie. De Quick scan lokale democratie bestaat uit een digitale vragenlijst die gemeenteraadsleden, het college van burgemeester en wethouders, ambtenaren en inwoners invullen. De scan levert vervolgens een beeld op dat als startpunt dient voor maatregelen binnen de gemeente en om in gesprek met burgers de lokale democratie te versterken. Momenteel maken al 47 gemeenten gebruik van dit instrument, van Maastricht tot Oldambt. De komende periode gaan meer gemeenten de Quick scan lokale democratie inzetten. Voor provincies en waterschappen stellen we een aangepaste versie beschikbaar.

2. Uitdaagrecht

Het uitdaagrecht biedt inwoners en maatschappelijke partijen de mogelijkheid om de uitvoering van taken van hun gemeente of provincie over te nemen. Hierdoor ontstaat er ruimte voor eigen initiatief van inwoners en kunnen overheidstaken beter en goedkoper worden uitgevoerd. Het programma Democratie in Actie heeft in 2019 vooral ingezet op het uitwisselen van ervaringen met het uitdaagrecht en het ondersteunen van gemeenten bij de toepassing ervan. Begin 2020 waren circa 130 gemeenten actief met dit recht aan de slag. We streven ernaar dat voor de komende gemeenteraadsverkiezingen 150 gemeenten met het uitdaagrecht werken.

3. Versterking van de lokale digitale democratie

Het toepassen van digitale instrumenten voor onder andere participatie van inwoners is een belangrijke vernieuwing in de lokale democratie. Door de coronacrisis is de toepassing hiervan nog urgenter geworden. Democratie in Actie heeft de omschakeling naar digitale beraadslaging en besluitvorming ondersteund. Onder andere met handreikingen en een reeks goed bekeken Webinars over digitale besluitvorming en participatie. Ook de komende periode ondersteunt Democratie in Actie decentrale overheden bij vraagstukken rondom digitaal vergaderen, besluitvormen en digitale participatie.

4. Versterking van de positie van de volksvertegenwoordiging en inwoners in de energietransitie

Afgelopen jaar is vanuit Democratie in Actie ondersteuning geboden aan decentrale volksvertegenwoordigers om grip te krijgen op hun rol in de energietransitie, zowel bij de ontwikkeling van Regionale Energie Strategie (RES) als bij de overgang naar aardgasvrije wijken. Daartoe is bijvoorbeeld een innovatietraject voor de RES in de regio West-Overijssel gestart. Het doel van het traject is volksvertegenwoordigers met elkaar

laten samenwerken zodat zij meer invloed kunnen hebben op de keuzes die in de RES worden gemaakt. Daarnaast hebben we praktische hulpmiddelen gemaakt zoals informatiekaarten en een leermodule die volksvertegenwoordigers helpen om zicht en grip te krijgen op de eigen positie en instrumenten.

5. Ondersteunen van de lokale democratie in het Gronings aardbevingsgebied

In de voortgangsbrief van 26 juni 2019 heb ik aangegeven te bezien hoe Democratie in Actie ondersteuning kan bieden in het Groningse aardbevingsgebied (Kamerstuk 33 529, nr. 787). Eind 2019 heb ik de gemeenteraden van de zeven aardbevingsgemeenten een extra financiële ondersteuning gegeven, waarmee zij radenconferenties, radenbijeenkomsten en extra ondersteuning vanuit de griffie organiseren. Ik ben voornemens om hen te blijven ondersteunen in hun belangrijke rol Groningers te vertegenwoordigen en te betrekken bij de versterkingsopgave en het toekomstperspectief voor de regio.

Denken over vernieuwing en versterking van de lokale democratie

Naast het bieden van een concreet ondersteuningsprogramma blijft Democratie in Actie ook het ontwikkelen en delen van kennis op het gebied van lokale democratie stimuleren. Afgelopen jaar vond er o.a. een *Summerschool* voor politieke ambtsdragers plaats en organiseerden we kennisdagen over het vakgebied van burgerparticipatie en over lokale digitale democratie. Ook zijn er twee bijeenkomstenreeksen van start gegaan. Ten eerste de regionale Democratie in Actie-dagen. Hiermee organiseert DIA in wisselende regio's training en kennisdeling voor politieke ambtsdragers en ambtenaren. Ten tweede organiseren we samen met Binnenlands Bestuur en het Nederlands Gesprek Centrum onder de noemer «Thorbecke 2030» vijf bijeenkomsten over de staat en de toekomst van het decentraal bestuur in Nederland. Beide trajecten waren door de coronacrisis tijdelijk stilgezet, maar vinden, waar nodig in aangepaste vorm, dit najaar weer doorgang.

Omdat Democratie in Actie zelf een lerend programma is wordt er ook geïnvesteerd in onderzoek naar het bereik en effect van de aanpak. Er is een monitor in ontwikkeling die het bereik van het aanbod van het programma in het land inzichtelijk zal maken. Om ook een indruk te krijgen van de meer structurele impact en doorwerking van het programma in het decentraal bestuur doen de universiteiten van Twente en Tilburg aanvullend wetenschappelijk onderzoek naar enkele onderdelen van het programma. Daarnaast draag ik bij aan de totstandkoming en uitvoering van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers door de Universiteit van Tilburg en de Universiteit van Twente. Deze monitor bevraagt decentrale vertegenwoordigers en bestuurders over hun functioneren, ervaringen en rolopvatting. Binnenkort verschijnt de eerste tranche van dit onderzoek, gericht op de gemeente.

Tot slot

Een sterke lokale democratie vraagt om continue aandacht en onderhoud, zodat deze meebeweegt met de nieuwe uitdagingen die op ons afkomen. De coronacrisis zal ook de komende tijd inzet en aanpassingsvermogen van gemeenten, provincies en waterschappen vragen. Het is juist nu van belang dat we inwoners blijven betrekken bij de grote uitdagingen in de samenleving, zoals overgang naar aardgasvrije wijken en het opstellen

van Regionale Energiestrategieën, én dat we daarbij ruimte blijven bieden voor nieuwe verbindingen tussen inwoners en hun bestuur.

Zoals hiervoor beschreven heb ik om de lokale democratie te versterken de afgelopen periode verschillende acties in gang gezet. Van het initiëren van diverse wetswijzigingen tot het ondersteunen van de mensen in het lokale bestuur met het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie. Begin 2021 maak ik de balans op en zal ik uw Kamer nader informeren over de lessen, effecten en impact van mijn beleidsinzet.

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