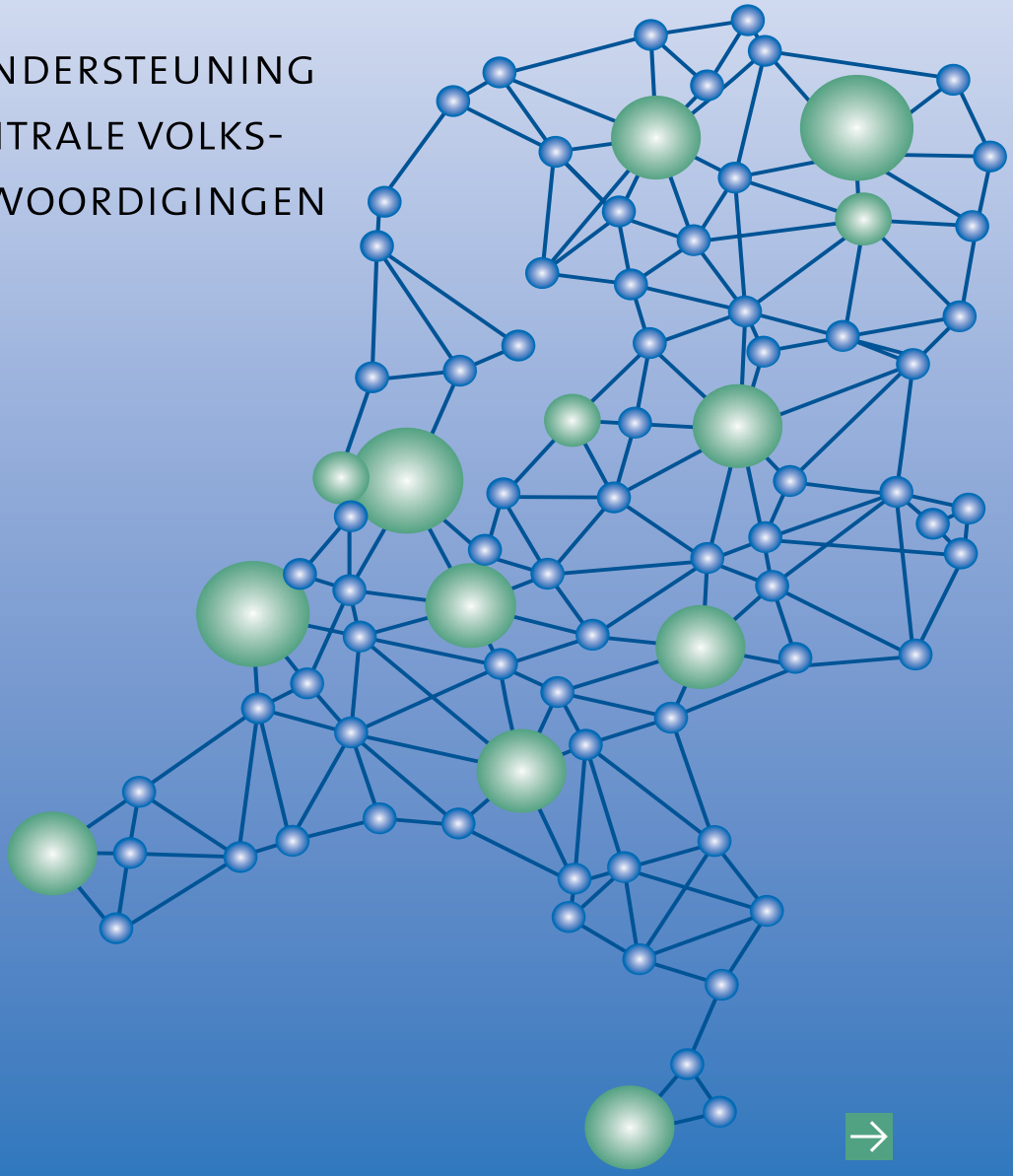
ADVIES VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

GOEDE ONDERSTEUNING, STERKE DEMOCRATIE

OVER DE ONDERSTEUNING VAN DECENTRALE VOLKS-VERTEGENWOORDIGINGEN



DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR
is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING
De ROB is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht.
In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE
Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING
De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF
Een compacte staf ondersteunt de ROB. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS
Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011,
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag
© november 2020 Raad voor het Openbaar Bestuur
ISBN/EAN 978-90-5991-130-7
NUR 823

Mensen, en dus ook gemeenteraadsleden, kunnen alleen worden geholpen als ze geholpen willen worden[1]

1 Brief van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden van 27 augustus 2020 aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Voorwoord

De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft zich afgelopen jaren in verschillende adviesrapporten en andere publicaties gebogen over het functioneren van de democratie in gemeenten en provincies. Hij heeft daarbij gewezen op de paradox dat met de decentralisatie van taken naar het decentraal bestuur het belang van de gemeenteraad en provinciale staten is toegenomen terwijl het werk als decentrale volksvertegenwoordiger daarmee inhoudelijk complexer en praktisch steeds lastiger is te combineren met baan, gezin en hobby.

In zijn advies *Voor de publieke zaak* (2018) benadrukte de Raad dat decentrale volksvertegenwoordigers niet moeten beknibbelen op de mogelijkheden die voor hen openstaan voor goede ondersteuning bij het politieke werk in gemeenteraad en provinciale staten. Tegelijk zag de Raad dat hulptroepen zoals griffie, rekenkamer, fractieondersteuning, ambtelijke bestand en opleidingsbudgetten niet volledig worden benut. Dat heeft minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gebracht tot een verzoek aan de Raad voor een meer fundamenteel advies over de ondersteuning van de gemeenteraad. Zij vraagt de Raad zich te buigen over de vraag: Wat voor ondersteuning is er – zowel kwalitatief als kwantitatief – anno 2020 vereist om raadsleden en de raad van adequate ondersteuning te voorzien, te denken aan griffie, Rekenkamer, fractie ondersteuning, ambtelijke ondersteuning en bijstand en opleidingsbudgetten? Daarbij vraagt ze zich expliciet af organisaties van gemeenten nu voldoende in dienst staan van de gemeenteraad en in hoeverre de ondersteuning van raden een kwestie is die van bovenaf wettelijk geregeld dient te worden (bijvoorbeeld door het geld uit het Gemeentefonds daarvoor te oormerken). Of is dit een vrije kwestie waar gemeenteraden zelf over moeten besluiten? De Raad heeft ook de provincies in het advies betrokken.

In dit voorliggende advies stelt de Raad dat het Rijk dwingender dan nu mag sturen op de ondersteuning van de decentrale volksvertegenwoordigingen. Onder druk van de publieke opinie is de verleiding voor gemeenteraden groot om ook ‘in eigen vlees te snijden’ als een gemeente voor een bezuinigingsopgave staat. Maar op de kwaliteit van de decentrale democratie moet niet worden bezuinigd, zeker omdat de gemeenteraden (en provinciale staten) over steeds meer onderwerpen gaan die bovendien grote en directe impact hebben op het leven van veel Nederlanders. De vrijblijvendheid van goede ondersteuning, als ware het een leuke bijkomstigheid, moet eraf. De Raad vindt dat het Rijk daarvoor niet een financiële troefkaart moet trekken door geld uit het

Gemeentefonds te oormerken maar ziet andere mogelijkheden om dwingender op adequate ondersteuning te sturen.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep uit de Raad waarvan Miranda de Vries, Huri Sahin en Frank van Ommeren deel uitmaakten. Michael Mekel ondersteunde de werkgroep vanuit de staf, met medewerking van Gerber van Nijendaal.

De adviesvraag kwam in juni 2020 bij de Raad binnen. Daarbij luidde het verzoek uiterlijk 1 november 2020 advies uit te brengen. Dat is een korte doorlooptijd, zeker omdat in die periode ook nog het zomerreces viel. Dat weerhield de beroeps- en belangenverenigingen en andere deskundigen en betrokkenen die de verschillende spelers in de decentrale democratie ondersteunen er niet van om zowel schriftelijk als ook kort na de zomer via een digitaal rondetafelgesprek hun inbreng voor dit advies te leveren. Wij zijn hen zeer dankbaar voor bereidwilligheid en hun bijdrage.

Speciale dank gaat uit naar Jos Hessels, burgemeester van Echt-Susteren, die belangrijke input leverde aan dit advies. Hij promoveerde in 2018 op een onderzoek naar ondersteuning van de gemeenteraad en was bereid om voor de Raad een paper te schrijven. Dit paper publiceren we tegelijk met dit advies. Het is een rijke en inspirerende bron voor de Raad gebleken. Dat neemt niet weg dat alleen de Raad verantwoordelijk is voor de inhoud van dit advies.



Han Polman
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur



Rien Fraanje
Secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord 4

Advies: formuleer normen voor ondersteuning, bepaal wat dat kost, leg de normen vast, zorg dat de middelen (herkenbaar) beschikbaar zijn en stimuleer naleefgedrag 8

1 Inleiding 13
- 1.1 Inleiding 13
- 1.2 Internationaal perspectief 13
- 1.3 Decentraal bestuur ruggengraat van openbaar bestuur 14
- 1.4 Democratische legitimiteit 14
- 1.5 Zorgpunten 15
- 1.6 Adviesaanvraag 17
- 1.7 Leeswijzer 17

2 Oorzaken: waarom ondersteuning voor verbetering vatbaar is 18
- 2.1 Inleiding 18
- 2.2 Het systeem van inhoudelijke ondersteuning 18
- 2.3 Ambtelijke bijstand 21
- 2.4 Fractieondersteuning 23
- 2.5 Griffie(r) 24
- 2.6 Rekenkamer 27
- 2.7 Opleiding(sbudgetten) 29
- 2.8 Ontwikkelingen bij waterschappen 31

3 Uitgangspunten bij dit advies 33
- 3.1 Inleiding 33
- 3.2 Dualisering 33
- 3.3 Verantwoordelijkheid nemen of overlaten? Vier redenen die handelend optreden door de minister van BZK rechtvaardigen 35
- 3.4 Principes van financiële verhoudingen 38

4 Oplossingen: wat er moet gebeuren om ondersteuning te verbeteren 40
- 4.1 Inleiding 40
- 4.2 Ambtelijke bijstand 41
- 4.3 Fractieondersteuning 42
- 4.4 Griffie(r) 42
- 4.5 Rekenkamer 43
- 4.6 Opleiding(sbudgetten) 43

5 Conclusie en advies **45**
5.1 Inleiding 45
5.2 Conclusie 45
5.3 Advies aan de minister 46
5.4 Advies aan het decentraal bestuur, beroeps- en belangenverenigingen en koepels in het openbaar bestuur 48
5.5 Voorbeeld van een nadere uitwerking van onderdeel 1a van het advies 49

Bijlage I Adviesaanvraag 50

Bijlage II Lijst met geraadpleegde instanties en personen 52

Bijlage III Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur 53

Advies: formuleer normen voor ondersteuning, bepaal wat dat kost, leg de normen vast, zorg dat de middelen (herkenbaar) beschikbaar zijn en stimuleer naleefgedrag

ADVIESVRAAG

Wat is er voor nodig om decentrale volksvertegenwoordigingen goed te ondersteunen en mag dat (wettelijk) van bovenaf worden opgelegd of is dit een vrije kwestie waar gemeenteraden en provinciale staten zelf over mogen besluiten? En mag voor ondersteuning geld uit het Gemeentefonds (en Provinciefonds) worden geoormerkt? De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vraagt de Raad voor het Openbaar Bestuur te adviseren over ambtelijke bijstand, fractieondersteuning, griffier, rekenkamer en opleidingsbudgetten. De minister van BZK wil bevorderen dat de wettelijke hulptroepen door decentrale volksvertegenwoordigingen beter worden benut en de minister wil het wettelijke recht op fractieondersteuning en ambtelijke bijstand versterken.[2]

KERNBOODSCHAP

Goede ondersteuning is in het belang van het goed functioneren van decentrale volksvertegenwoordigingen. Een goed functionerende gemeenteraad of provinciale staten draagt bij aan goed decentraal (openbaar) bestuur. Inwoners van Nederland hebben baat bij goed bestuur.

Een visie op wat goede ondersteuning is en hoeveel daarvan een decentrale volksvertegenwoordiging nodig heeft, hangt samen met een visie op wat voor gemeenteraad of provinciale staten je wilt zijn. Het hangt ook samen met de vraag wat we in Nederland vinden dat de normen zijn voor goed decentraal openbaar bestuur en wat we daar voor over hebben. Dat zijn vragen die veel decentrale volksvertegenwoordigingen moeilijk vinden om te beantwoorden. Het zijn ook vragen waar volgens de Raad de minister van BZK een verantwoordelijkheid draagt.

2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 VII, nr. 131, p. 6.

De Raad vindt in dit geval dat voor ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen op onderdelen een (wettelijk) zetje 'van bovenaf' nodig is. De Raad geeft vier redenen die handelend optreden door de minister van BZK rechtvaardigen:

a. handelingsverlegenheid bij decentrale volksvertegenwoordigingen om in zichzelf te investeren;
b. kwaliteit en kwantiteit van de ondersteuning houdt geen tred met de verzwaring en toenemende complexiteit van het takenpakket van het decentrale bestuur (decentralisaties, omgevingswet, regionalisering, behartigen van de belangen van de volksvertegenwoordiging);
c. de ruimte voor verbetering van de ondersteuning en doorontwikkeling van dualisering wordt in praktijk door gemeenteraden en provinciale staten te weinig benut; en
d. decentrale volksvertegenwoordiging is lekenbestuur en moet dat ook blijven.

De vraag of het geoorloofd is geld uit het Gemeentefonds (en Provinciefonds) te oormerken dient volgens de Raad mede aan de hand van de spelregels voor financiële verhoudingen te worden beantwoord. Oormerken van geld uit het Gemeentefonds en Provinciefonds voor ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen is in strijd met de bestedingsvrijheid van de fondsen.

Ondersteuning is de afgelopen twintig jaar overgelaten aan het decentrale bestuur en er is veel bereikt. Maar het blijkt dat decentrale volksvertegenwoordigingen hun wettelijk instrumentarium voor controle en kaderstelling niet of niet voldoende gebruiken. Er is ruimte voor verbetering en die moet worden benut. Ondersteuning mag wat kosten en zou niet afhankelijk moeten zijn van wat een gemeente of provincie daar zelf voor over heeft. De richting die de minister aangeeft, mag niet vrijblijvend zijn: er moeten prikkels komen om naleving te bevorderen.

Advies: formuleer normen voor ondersteuning, bepaal wat dat kost, leg de normen vast, zorg dat de middelen (herkenbaar) beschikbaar zijn en stimuleer naleefgedrag

1 De Raad adviseert de minister om samen met de beroeps- en belangenverenigingen en de koepels in het openbaar bestuur normen te formuleren voor ondersteuning van gemeenteraden en provinciale staten.

   De Raad denkt daarbij aan:
   a. verbetering van de juridische grondslag in de Gemeentewet en Provinciewet voor het leveren van ambtelijke bijstand;

b. formulering van een (hernieuwde) visie op het doel van de wettelijke regeling en de toepassing van het wettelijk recht op fractieondersteuning, alsmede de financiële omvang die daarbij past;
c. verankering en versterking van de onafhankelijke positie van de griffier, waarbij het gaat om zaken als:
   - welke functiesoorten een griffie moet omvatten en de taken die een griffie moet vervullen (bijvoorbeeld democratische vernieuwing, burgerparticipatie, regionale samenwerking, strategisch advies, behartigen van de belangen van de volksvertegenwoordiging);
   - de (minimale) formatieve omvang; en
   - normering van functieprofiel en functiewaardering, bijvoorbeeld gerelateerd aan die van de gemeente- of provinciesecretaris.
d. normering van een ondergrens voor decentrale rekenkamers, onder meer wat betreft deskundigheid, professionaliteit, betrokkenheid en voldoende budget;
e. richting geven aan aanbod en stimulering van het gebruik van relevante scholing/opleidingen voor het goed functioneren van decentrale volksvertegenwoordigers en volksvertegenwoordigingen.

2 De Raad adviseert dat de minister nader onderzoek laat doen naar de omvang van de middelen die nodig zijn om aan de normen te voldoen. Als de normen leiden tot een wijziging van de taken of activiteiten van gemeenten of provincies, dient de minister conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet aan te geven hoe gemeenten of provincies dat kunnen bekostigen. Als uit het onderzoek blijkt dat de eigen middelen van gemeenten of provincies niet toereikend zijn, adviseert de Raad dat de minister middelen daarvoor beschikbaar stelt.

3 De Raad adviseert de minister in afstemming met de beroeps- en belangenverenigingen en de koepels in het openbaar bestuur te bepalen op welke wijze de hiervóór onder 1) genoemde normen voor ondersteuning worden vastgelegd. Dat kan in de wet, maar ook bijvoorbeeld via modelverordeningen, modelbeleidsregels, modelinstructies of handreikingen. De regelingen dienen goed op elkaar te worden afgestemd. Als een norm wordt vastgelegd kan dat bevorderend werken voor een herkenbare besteding van middelen voor ondersteuning. Het werkt ook goed om naleving te bevorderen.

4 Oormerken van geld uit het Gemeentefonds en Provinciefonds voor ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen is in strijd met de bestedingsvrijheid van de fondsen. Doel is niet dat gemeenten

en provincies het geld uitgeven, doel is dat de gemeenteraden en provinciale staten aanspraak kunnen maken op adequate ondersteuning bij de uitoefening van hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taak. De Raad adviseert de minister om geld binnen het Gemeentefonds of Provinciefonds niet te oormerken, maar duidelijk aan te geven hoeveel geld beschikbaar is voor ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen. Die herkenbaarheid kan in de praktijk dienen als een soort impliciete bestedingsnorm. Deze bestedingsnorm is niet afdwingbaar, maar kan dienen als referentie volgens het principe 'pas toe of leg uit'.

5 Ten slotte adviseert de Raad dat de minister naleefgedrag van de normen stimuleert. Dat kan door burgemeesters en commissarissen van de koning in stelling te brengen. De Raad ziet hen als hoeders van goed decentraal openbaar bestuur en zij zijn als voorzitters van gemeenteraad en provinciale staten in de gelegenheid sturing te geven aan goede ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen. De provincie kan daarnaast vanuit haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van goed openbaar bestuur op lokaal niveau naleefgedrag van de normen bij gemeenten stimuleren.

NOG EEN BOODSCHAP

De Raad adviseert de minister. Maar het advies gaat óók de decentrale volksvertegenwoordigingen aan, alsmede de beroeps- en belangenverenigingen en de koepels in het openbaar bestuur. De minister kan voorwaarden creëren om het stelsel van ondersteuning beter te laten functioneren, de mensen bij de gemeenten en provincies moeten het doen. In een aantal gevallen betekent dat een cultuurverandering: gemeenteraden en provinciale staten moeten meer verantwoordelijkheid nemen om werk te maken van ondersteuning en daarnaast kan het wettelijk instrumentarium voor ondersteuning beter worden gebruikt. Dat kan bijvoorbeeld door bij aanvang van een nieuwe bestuursperiode afspraken vast te leggen over ondersteuning en deze aan het einde van de bestuursperiode te evalueren. De Raad vindt in dit verband dat de driehoek burgemeester / commissaris van de Koning–secretaris–griffier belangrijk is voor het samenspel en de coördinatie op decentraal niveau: de samenwerking tussen volksvertegenwoordiging, college en ambtelijke organisatie en het maken van afspraken over de wijze van werken, opleiden en ontwikkelen. Beroeps- en belangenverenigingen en koepels in het openbaar bestuur kunnen samen met de minister onderzoeken of een circulaire een geschikt instrument is om toelichting en duiding te geven over dit onderwerp.

Ten slotte vindt de Raad dat de ruimte voor ontwikkeling van griffie en rekenkamer meer kan worden benut. Beroeps- en belangenverenigingen spelen een belangrijke rol in het aanjagen en stimuleren van deze hulptroepen van gemeenteraden en provinciale staten op het gebied van professionalisering, expertiseopbouw, kennisdeling en het leren van elkaars ervaringen door te spiegelen of bijvoorbeeld door visitatie.

Dit alles leidt tot twee aanvullende aanbevelingen.

Aanvullende aanbevelingen

6 De Raad beveelt decentrale volksvertegenwoordigingen aan
   a. verantwoordelijkheid te nemen om werk te maken van ondersteuning en het wettelijk instrumentarium voor ondersteuning beter te gebruiken; en
   b. het samenspel en coördinatie in en door de driehoek burgemeester/commissaris van de Koning–secretaris–griffier te versterken.

7 De Raad beveelt 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.

1 Inleiding

1.1 INLEIDING

Waarom zijn sommige landen rijk en andere arm? 'Is it culture, the weather, geography? Perhaps ignorance of what the right policies are? Simply, no.'[3] In hun boek *Why nations fail*[4] maken Daron Acemoglu en James A. Robinson aannemelijk dat het komt door politiek-bestuurlijke en economische instituties, en de mate waarin de bevolking de mogelijkheid heeft deel te nemen aan democratische processen en economische ontwikkeling. Goed bestuur en goede kwaliteit van overheidsdiensten zijn onmiskenbaar in het belang van burgers. Economieën met een hoge productiviteit en een hoog inkomen per hoofd van de bevolking hebben de meest effectieve en efficiënte overheid. Omgekeerd hebben landen zonder goed bestuur en een slecht presterende overheid minder welvaart en matige publieke diensten zoals onderwijs, zorg en veiligheid.

1.2 INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

Nederland heeft internationaal gezien goed openbaar bestuur. In 2018 bracht de Europese Commissie een vergelijkend overzicht uit van kenmerken en prestaties van het openbaar bestuur in de (toen nog) 28 landen van de Europese Unie.[5] In de vergelijking met de andere Lidstaten doet Nederland het *overall* gezien bovengemiddeld goed en scoort met name hoog op de volgende indicatoren:

- *societal consultation* (de mate waarin de overheid bij de beleidsvoorbereiding overlegt met economische en sociale actoren; eerste plaats);
- *voice en accountability* (de mate waarin burgers van een land kunnen deelnemen aan het kiezen van hun regering, evenals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en vrije media; tweede plaats);
- *implementation capacity* (ambtelijke implementatie van politieke besluiten; tweede plaats); en
- *trust in government* (vertrouwen in de overheid, tweede plaats).[6]

3 Bron: http://whynationsfail.com/summary/.
4 D. Acemoglu en J.A. Robinson, Why nations fail, januari 2013.
5 European Commission, *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*, Publications Office of the European Union (Luxembourg), 2018.
6 Idem, p. 78-79.

1.3 DECENTRAAL BESTUUR RUGGENGRAAT VAN OPENBAAR BESTUUR

Ons land is een gedecentraliseerde eenheidsstaat waarin provincies en gemeenten een open huishouding hebben (een algemene bevoegdheid tot regeling en bestuur) en in belangrijke mate uitvoering geven aan medebewindsregels. Gemeenten staan als eerste overheid dicht bij de burger en hebben de afgelopen jaren naast hun bestaande taken belangrijke verantwoordelijkheden gekregen als gevolg van decentralisaties op het terrein van zorg, werk en jeugdhulp (de Wmo 2015, de Participatiewet en de Jeugdwet) en alle gemeenteraden hebben, of krijgen op korte termijn, te maken met de Regionale Energiestrategie (RES). Grote maatschappelijke vraagstukken over natuur (stikstof), ruimte en klimaat liggen op het bord van provincies en waterschappen. De coronapandemie maakt scherp duidelijk dat zonder medewerking van de medeoverheden het niet goed mogelijk is de (gevolgen van) deze crisis het hoofd te bieden. Het Nederlandse decentrale bestuur vormt dus de ruggengraat van het openbaar bestuur.

1.4 DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT

Voor goed functionerend decentraal openbaar bestuur is democratische legitimiteit belangrijk. Democratische legitimiteit is een begrip dat vele aspecten kent, maar in de kern bestaat het uit drie delen:

1. de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht: burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen.
2. de eis van democratische sturing: vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden.
3. de eis van democratische verantwoording: vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn om het overheidsoptreden te controleren en betrokkenen te vragen hierover verantwoording af te leggen.[7]

Nederland is een indirecte, representatieve democratie. Het volk kiest zijn eigen vertegenwoordigers die namens hen beslissingen nemen en het bestuur controleren. Voor hun legitimiteit is het essentieel dat volksvertegenwoordigingen goed kunnen functioneren. Alleen dan kunnen zij aanspraak maken op de spilfunctie in ons democratisch bestel: goed openbaar bestuur dat eerlijk is gekozen, dat richting geeft aan belangrijke maatschappelijke vraagstukken en dat daarover de dialoog aangaat met en verantwoording aflegt aan de mensen in het land.

7 Vergelijk: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, 19 januari 2015, p. 7.

1.5 ZORGPUNTEN

Hoewel het Nederlandse openbaar bestuur er dus internationaal gezien goed voorstaat, zijn er ook zorgen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) somde er een aantal op in haar brief van 30 juni 2020 aan de Tweede Kamer[8]:

- gemeenteraden vervullen hun functie, maar het *umfeld* verandert snel: de maatschappij en de bestuurlijke omstandigheden;
- gemeenteraden ontkomen niet aan de sluipende legitimiteitscrisis van een aantal democratische instituten en hebben daardoor de afgelopen jaren aan positie verloren; en
- gemeenteraden gebruiken hun wettelijk instrumentarium voor controle en kaderstelling niet of niet voldoende.[9]

Daarnaast bracht Berenschot in januari 2020 een notitie uit over knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet en Provinciewet.[10] Onder meer kwam aan de orde dat:

- de gemeenteraad en provinciale staten worstelen met het invullen van hun kaderstellende en controlerende rol;
- voor gemeenteraadsleden onvoldoende ondersteuning beschikbaar is vanuit griffie en ambtelijke organisatie;
- de verhouding tussen gemeenteraad en ambtelijke organisatie onduidelijk is; en
- interbestuurlijke samenwerking zoals Regionale Energiestrategie of Regiodeals plaats vindt buiten de Wet gemeenschappelijke regelingen om en daarmee grotendeels buiten het gezichtsveld van decentrale volksvertegenwoordigingen.

Al met al reden voor de minister van BZK om de Raad voor het Openbaar Bestuur advies te vragen over de versterking van de hulptroepen van de gemeenteraad.[11]

8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 VII, nr. 131, p. 2.
9 Vergelijk ook Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, *Raad en hulptroepen. Hefbomen ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad*, 2017.
10 Berenschot, *Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet en Provinciewet. Notitie op basis van literatuurstudie, interviews en regiobijeenkomsten*, januari 2020.
11 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 VII, nr. 131, p. 6.

Hulptroepen: korte geschiedenis

Met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur (2002) is onder meer beoogd de volksvertegenwoordigende en controlerende functie van de gemeenteraad en provinciale staten te versterken. Het doel van de dualisering op gemeentelijk en provinciaal niveau is het vergroten van de herkenbaarheid van het lokale en provinciale bestuur voor de burger. Dat kan worden bereikt door de volksvertegenwoordigende functie van het gekozen orgaan te herstellen en dit orgaan weer tot het belangrijkste politiek forum te maken. Daarvoor zijn de Gemeentewet en Provinciewet op ingrijpende wijze aangepast.[12] De gemeenteraad en provinciale staten hebben een aantal nieuwe bevoegdheden gekregen zoals het onderzoeksrecht en het recht op fractieondersteuning (het recht op ambtelijke bijstand bestaat al sinds 1994). Daarnaast zijn de rekenkamer(functie) en de griffier geïntroduceerd. Beide ondersteunen de gemeenteraad en provinciale staten in hun taak.

De hulptroepen van de gemeenteraad en provinciale staten bestaan nu bijna 20 jaar. Dat lijkt heel wat, maar in de lange geschiedenis van het decentrale bestuur komen griffie, rekenkamer, fractieondersteuning en ambtelijke bijstand nog maar net kijken. De invulling van de hulptroepen is vooral een zaak geweest van het decentrale bestuur zelf en dat verklaart de enorme diversiteit aan omvang, kwaliteit en diepgang. Vanuit de minister van BZK is aandacht voor de versterking van de positie van de gemeenteraad en provinciale staten, omdat dat in de kern is waarom de dualisering draaide. De minister wil daarom maatregelen nemen ter versterking van de *checks and balances* en de hulptroepen.[13]

In een aantal rapporten[14] heeft de Raad geadviseerd over het functioneren van het openbaar bestuur op lokaal, regionaal en provinciaal niveau. Naast de hoofdboodschap van ieder advies heeft de Raad zich telkens op het standpunt gesteld dat het voor een goed functionerende lokale en provinciale democratie wenselijk is dat de positie van gemeenteraadsleden en provinciale statenleden wordt versterkt door goede toerusting van rekenkamer en griffie en door fractieondersteuning en ambtelijke bijstand. Volgens de Raad is goede democratie de investering meer dan waard.

12 Bij invoering van de dualisering is het Gemeentefonds aangevuld ter compensatie van de directe kosten voor de ontvlechting van het wethouderschap en het gemeenteraadslidmaatschap. Daarenboven zijn in het kader van de dualisering bedragen aan het Gemeentefonds toegevoegd voor onder andere de gemeentelijke griffies en rekenkamers.
13 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 VII, nr. 131, p. 5.
14 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Wisselwerking* (2015), 15,9 uur (2016), *Voor de publieke zaak* (2018) en *Decentrale taak is politieke zaak* (2020).

Naast de adviesvraag van de minister aan de Raad voert het ministerie, voor een groot deel samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de beroeps- en belangenverenigingen van gemeenteraadsleden, griffiers, wethouders, gemeentesecretarissen en burgemeesters, het plan van aanpak *Versterking democratie en bestuur* uit in de vorm van het programma *Democratie in actie*. Eén van de zeven aandachtsgebieden van het programma betreft toegeruste politieke ambtsdragers. Om de voortgang van het programma te kunnen beoordelen is een monitor in ontwikkeling die ook het bereik van het programma in het land inzichtelijk zal maken.[15]

1.6 ADVIESAANVRAAG

Wat voor ondersteuning is er – zowel kwalitatief als kwantitatief – anno 2020 vereist om raadsleden en de raad van adequate ondersteuning te voorzien, te denken aan griffie, Rekenkamer, fractieondersteuning, ambtelijke ondersteuning en bijstand en opleidingsbudgetten? Dat is de hoofdvraag uit de adviesaanvraag van 26 juni 2020 van de minister van BZK aan de Raad.[16] De minister vraagt daarbij aandacht voor het vraagstuk of de ondersteuning van gemeenteraden een kwestie is die van bovenaf wettelijk moet worden geregeld en daarvoor geld uit het Gemeentefonds moet worden geoormerkt, of dat wordt vastgehouden aan de gedachte dat dit een vrije kwestie is waar gemeenteraden zelf over mogen besluiten.

Decentrale volksvertegenwoordigingen

De Raad heeft het onderwerp van de adviesvraag wat breder getrokken: niet alleen de gemeenteraad, maar decentrale volksvertegenwoordigingen. Dat betekent dat ook de provincies in het advies worden betrokken (ondersteuning van provinciale staten) en – hoewel monistisch – de Raad ook kijkt naar ontwikkelingen bij waterschappen. In dit advies beperkt de Raad zich dus tot decentrale volksvertegenwoordigingen, maar het vraagstuk van ondersteuning speelt ook op het niveau van het Rijk.[17] Goede ondersteuning is volgens de Raad een cruciale voorwaarde voor een sterke democratie.

1.7 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 gaat in op de vraag waarom ondersteuning voor verbetering vatbaar is. Hoofdstuk 3 behandelt de uitgangspunten van de Raad voor zijn advies. Hoofdstuk 4 gaat over oplossingen: wat moet er volgens de Raad gebeuren om ondersteuning te verbeteren? Het afsluitende hoofdstuk 5 bevat de conclusie en het advies van de Raad.

15 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 9 oktober 2020 met bijlage, kenmerk 2020-0000517451.

16 Zie Bijlage I voor de adviesaanvraag.

17 Vergelijk R. Fraanje en H. Polman, *Kiezers verdienen een parlement met goede ondersteuning* in: de Volkskrant, 7 september 2018, Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, 2018, p. 279 e.v., en de motie van het Lid Jetten c.s. van 19 september 2019, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300, nr. 19.

2 Oorzaken: waarom ondersteuning voor verbetering vatbaar is

2.1 INLEIDING

De Raad heeft voor het advies inbreng gevraagd van belanghebbenden en experts.[18] Een doorsnee van deze reacties geeft een goed beeld van wat door de praktijkmensen als oorzaken worden beschouwd waarom ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen voor verbetering vatbaar is.

We lopen de hulptroepen die de minister in haar adviesvraag heeft benoemd[19] langs, maar eerst schetsen we het systeem van inhoudelijke ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen. De Raad ontleent deze schets aan het werk van Jos Hessels, burgemeester van Echt-Susteren, die op het onderwerp in 2018 promoveerde. Hessels beschrijft de ondersteuning van gemeenteraden, de Raad meent dat het geschetste systeem ook geldig is voor provinciale staten.

2.2 HET SYSTEEM VAN INHOUDELIJKE ONDERSTEUNING[20]

Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad, zo luidt artikel 125 van de Grondwet. Gemeenteraad en provinciale staten vormen hét politieke orgaan van de gemeente en de provincie. Wie is gekozen als volksvertegenwoordiger, zal politieke kaders moeten uitzetten. Dat is meestal pas vruchtbaar als dat lukt in overleg met de meerderheid van de gemeenteraad of provinciale staten.

Ons democratisch bestel kent het principe van lekenbestuur in de decentrale volksvertegenwoordigingen. Dichtbij de burger, maar qua beschikbare tijd en dossierkennis op afstand van het college. Het contrast tussen de volksvertegenwoordigingen aan de ene kant van het dualistisch spectrum en het college

18 Bijlage II bevat een lijst met geraadpleegde instanties en personen.

19 Dit zijn: griffie, rekenkamer, fractieondersteuning, ambtelijke bijstand en opleidingsbudgetten. De adviesvraag heeft geen betrekking op de accountant, een belangrijk ondersteuningsinstrument van de gemeenteraad en provinciale staten met een wettelijke grondslag (artikel 213 van de Gemeentewet en artikel 217 van de Provinciewet). In dit advies blijft de rol van de accountant verder buiten beschouwing.

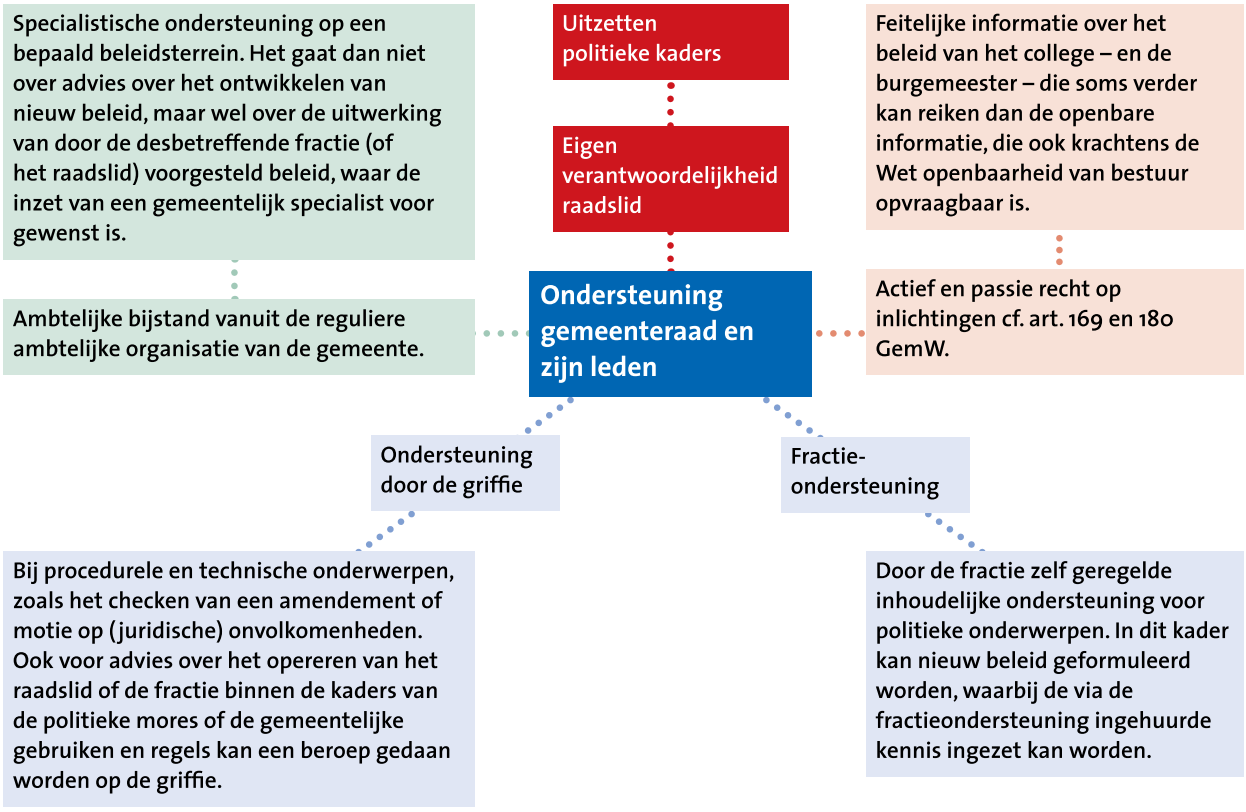
20 Zie ook:
- Paper van J.W.M.M.J. Hessels ten behoeve van de advisering door de Raad voor het Openbaar Bestuur, augustus 2020.
- J.W.M.M.J. Hessels, *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur*, 2018.
- J.W.M.M.J. Hessels, 'VNG- Modelverordening Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2018', *de Gemeentestem* 2019/49, afl. 4787.

met de professionele ambtelijke organisatie aan de andere kant is groot. Het is voor de volksvertegenwoordiger en de volksvertegenwoordiging ondoenlijk de politieke kaders helemaal zelf uit te dokteren, daarvoor is inhoudelijke ondersteuning nog.

De wet voorziet de volksvertegenwoordiger in verschillende instrumenten voor inhoudelijke ondersteuning. Allereerst bieden de Gemeentewet en de Provinciewet de gemeenteraad en provinciale staten en ieder van hun leden een actief en passief recht op het *verkrijgen van inlichtingen*. Hier gaat het om feitelijke informatie over het beleid van het college – en de burgemeester of de commissaris van de Koning – die soms verder kan reiken dan de openbare informatie. Verder heeft een fractie recht op ondersteuning. Het betreft hier door de fractie zelf geregelde inhoudelijke ondersteuning voor politieke onderwerpen. In dit kader kan nieuw beleid geformuleerd worden, waarbij de via de *fractieondersteuning* ingehuurde kennis ingezet kan worden. Een volgende stap is het inschakelen van de *griffie*. Dat kan bij procedurele en technische onderwerpen, zoals het checken van een amendement of motie op (juridische) onvolkomenheden. Ook voor advies over het opereren van de volksvertegenwoordiger of de fractie binnen de kaders van de politieke mores of de gebruiken en regels kan een beroep worden gedaan op de griffie. Normaal gesproken zal de griffie geen bijstand verlenen of advies geven over politiek gevoelige zaken. Tenslotte kan een volksvertegenwoordiger of een fractie (of de gehele volksvertegenwoordiging) behoefte hebben aan specialistische ondersteuning op een bepaald beleidsterrein. Het gaat dan over de uitwerking van nieuw beleid dat de desbetreffende fractie (of de volksvertegenwoordiger) voorstelt, waar de inzet van een specialist voor gewenst is. Deze laatste vorm van ondersteuning valt onder het begrip *ambtelijke bijstand*.

Schematisch ziet het systeem van inhoudelijke ondersteuning, in dit voorbeeld van de gemeenteraad, er als volgt uit.

Figuur Ondersteuning gemeenteraad en zijn leden[21]



Naast dit systeem van inhoudelijke ondersteuning staat de onafhankelijke rekenkamer.[22] De introductie van de rekenkamer op decentraal niveau was één van de aanbevelingen van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie.[23] De Staatscommissie achtte de instelling van onafhankelijke rekenkamers noodzakelijk als onderdeel van de door haar bepleite versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad en provinciale staten. Gedegen, onafhankelijk rekenkameronderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur zou de decentrale volksvertegenwoordiging in staat stellen om in de gedualiseerde verhoudingen de controle te verbeteren op de bereikte effecten van beleid en de besteding van middelen.

21 Paper van J.W.M.M.J. Hessels ten behoeve van de advisering door de Raad voor het Openbaar Bestuur, augustus 2020, p. 3.
22 Op decentraal niveau bestaan rekenkamers en rekenkamercommissies, in dit advies wordt voor de leesbaarheid gesproken van rekenkamer.
23 Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie*, 1999.

2.3 AMBTELIJKE BIJSTAND

In haar adviesvraag stelt de minister de vraag 'in hoeverre ambtelijke organisaties van gemeenten [en provincies, ROB] nu voldoende in dienst staan van de gemeenteraad [en provinciale staten, ROB]'. De Raad beschouwt deze vraag als volgt.

Om te beginnen constateert de kring van commissarissen van de Koning[24] dat gemeenten (en in mindere mate provincies) vanwege financiële problemen de afgelopen jaren fors hebben bezuinigd op hun ambtelijke capaciteit. Vooral in kleine en middelgrote gemeenten is de (kwalitatieve en kwantitatieve) kwetsbaarheid van het ambtelijke apparaat erg groot geworden. Deze inkrimping levert problemen op voor de beleidsuitvoering en beleidsadvisering. Doordat de strategische kracht van veel gemeentelijke organisaties beperkt is, worden wethouders én gemeenteraad niet optimaal bediend. En als het ambtelijk apparaat al krap bezet is, is het voor gemeenteraadsleden lastig om gebruik te kunnen maken van ambtelijke bijstand.

De Vereniging van Gemeentesecretarissen[25] ziet dat de behoefte aan ambtelijke bijstand en ondersteuning toeneemt gelet op de toegenomen taken die de gemeenten tegenwoordig uitvoeren en de complexiteit van de dossiers. Deze ondersteuning wordt graag geboden vanuit ambtenaren, waarbij wel een keuze gemaakt moet worden tot op welk (detail)niveau de ondersteuning geboden kan worden, aldus de vereniging.

De kring van Provinciesecretarissen[26] ziet een trend dat het aantal politieke partijen in de vertegenwoordigende organen de afgelopen jaren is toegenomen, waardoor steeds kleinere fracties moeten worden bediend. Veel politieke partijen op decentraal niveau zijn lokale partijen die in tegenstelling tot landelijke partijen veelal niet kunnen bouwen op een (landelijk) netwerk en infrastructuur van kennis, kunde en opleidingen. Lokale partijen zullen daardoor sneller geneigd zijn om een beroep te doen op ambtelijke of griffieondersteuning.

Naast beperkte capaciteit en toegenomen vraag zijn decentrale volksvertegenwoordigingen vaak onbekend met de precieze mogelijkheden van ambtelijke bijstand (en ook fractieondersteuning).[27] Ook lopen zaken in de praktijk

24 Brief van de kring van commissarissen van de Koning van 14 augustus 2020 aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.
25 Brief van de Vereniging van Gemeentesecretarissen van 30 juli 2020 aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.
26 Brief van de kring van Provinciesecretarissen van 7 augustus 2020 aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.
27 Berenschot, *Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet en Provinciewet. Notitie op basis van literatuurstudie, interviews en regiobijeenkomsten*, januari 2020, p. 5.

door elkaar heen: ambtelijke ondersteuning wordt vaak verward met het stellen van schriftelijke en mondelinge vragen en ondershandse vragen.[28]

Volgens Hessels[29] speelt mee dat het recht op ambtelijke bijstand gebrekkig juridisch is verankerd in de wet.[30] De gemeenteraad en provinciale staten moeten dit recht als zodanig effectueren via een verordening.[31] Een complicatie is dat zij daarmee een verordening vaststellen over een onderwerp waarover ze eigenlijk niet gaan. Want de ambtelijke organisatie van de gemeente en de provincie, met uitzondering van de griffie, valt niet (rechtstreeks) onder de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad of provinciale staten, zij is ondergeschikt aan het college.[32] Ook de ambtenaar zelf komt in een spagaat. Wanneer een ambtenaar bijstand verleent aan een volksvertegenwoordiger, moet hij het college moeten informeren over zijn werkzaamheden in het kader daarvan. Die gezagsrelatie blijft in stand, ook als het bijstand vragende lid van de gemeenteraad of provinciale staten van de oppositie is en de informatie niet met het college(lid) wil delen. Voor de ambtenaar die bijstand verleent, is dus onduidelijk van wie hij zijn opdracht krijgt, aan wie hij verantwoording moet afleggen en waar hij terecht kan als zich een (loyaliteits)probleem voordoet. Dat is in de praktijk niet ondenkbaar, omdat op specialistische onderwerpen vaak maar één of enkele ambtenaren beschikbaar is of zijn, waardoor het dus niet zo eenvoudig is de bijstand ambtelijk te splitsen.

Moet er dan een ambtelijke organisatie komen speciaal voor de volksvertegenwoordiging? Dat is ook niet wenselijk, want dat leidt ertoe dat twee naast of tegenover elkaar staande organisaties ontstaan. De gelijkwaardige kwaliteit van griffier en secretaris kan voorkomen dat dat gebeurt.

Al met al is de Raad van mening dat het instrument van de ambtelijke bijstand beter tot zijn recht kan komen.

28 Stichting Decentraalbestuur.nl in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, maart 2019, p. 40.

29 Vergelijk paper van J.W.M.M.J. Hessels ten behoeve van de advisering door de Raad voor het Openbaar Bestuur, augustus 2020, p. 4 en J.W.M.M.J. Hessels, *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur*, 2018.

30 Artikel 33 van de Gemeentewet en de Provinciewet.

31 Artikel 33, derde lid, van de Gemeentewet en de Provinciewet.

32 Artikel 102 van de Gemeentewet en artikel 99 van de Provinciewet.

2.4 FRACTIEONDERSTEUNING

In de gemeentelijke praktijk is het karig gesteld met fractieondersteuning. Hessels noemt fractieondersteuning 'het ondergeschoven kindje' in het stelsel van ondersteuning.[33] Ooit was het recht op fractieondersteuning bedoeld om de inhoudelijke ondersteuning van gemeenteraadsleden en provinciale staten te verbeteren. Ook – of misschien juist – van de volksvertegenwoordigers die tot de minderheid behoren. Omdat met name de oppositiefracties geen beroep konden doen op de informele hulp via de lijn van hun wethouder of gedeputeerde. Het moet niet zo zijn dat een meerderheid (de coalitie) deze ondersteuning kan ontzeggen aan een minderheid (de oppositie). Toch is dit precies wat er volgens Hessels veelal gebeurt. Uit zijn onderzoek blijkt dat het budget voor fractieondersteuning als een van de weinige beïnvloedbare budgetten die betrekking hebben op de volksvertegenwoordiging zelf, wordt aangegrepen om bij een bezuinigingsronde op zichzelf te bezuinigen. Zo werd het budget voor fractieondersteuning in één op de vijf Nederlandse gemeenten teruggebracht tot nihil. Driekwart van deze gemeenten schrapte het onderdeel fractieondersteuning zelfs helemaal uit de verordening. Hessels is er stellig over dat dit in strijd is met de Gemeentewet.

De hoogte van de ondersteuning loopt sterk uiteen, en is duidelijk gerelateerd aan de gemeentegrootte: in de kleine gemeenten hebben de fracties tussen de € 600 en de € 1.250 per jaar te besteden, terwijl dat in de grotere gemeenten tot maximaal € 10.000 per jaar oploopt.[34] Het gemiddelde budget in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners (dat betreft vier van de vijf Nederlandse gemeenten) is € 1.412 per fractie.[35] In de provincie is het budget voor fractiewerk vaak verbonden aan het aantal zetels per partij. Uit dit budget worden onder andere onkosten voor fractiemedewerkers betaald. Afhankelijk van de hoogte van het budget kunnen er uren worden toegekend aan deze ondersteuning ten behoeve van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigers rol. In de praktijk leidt dit tot verschillen tussen partijen (groot-klein).[36]

Voor bedragen van een paar duizend euro is het normaal gesproken niet mogelijk om kwalitatief hoogwaardige inhoudelijke (onderzoeks)ondersteuning in te huren. Toch pleiten maar weinig decentrale volksvertegenwoordigers voor verhoging van de budgetten voor fractieondersteuning. Mogelijk heeft dat te maken met het gegeven dat over de besteding daarvan (en de

33 Paper van J.W.M.M.J. Hessels ten behoeve van de advisering door de Raad voor het Openbaar Bestuur, augustus 2020, p. 7.
34 J.W.M.M.J. Hessels, *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur*, 2018, p. 214-215.
35 Paper van J.W.M.M.J. Hessels ten behoeve van de advisering door de Raad voor het Openbaar Bestuur, augustus 2020, p. 8.
36 Brief van Statenlidnu van 14 augustus 2020 aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.

bijbehorende controle) met enige regelmaat 'gedoe' ontstaat in gemeenten of provincies.

Ten aanzien van fractieondersteuning meent de Raad dat de bedoeling van de wetgever – namelijk het voor alle fracties in de gemeenteraad en provinciale staten toegankelijk maken van eigen onafhankelijke, inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning – niet goed uit de verf komt.

2.5 GRIFFIE(R)

De griffier is de belangrijkste adviseur van de gemeenteraad en provinciale staten. De meeste gemeenteraden zijn tevreden over het functioneren van de eigen griffier, maar de behoefte van veel gemeenteraadsleden aan meer (inhoudelijke en strategische) griffieondersteuning blijft regelmatig omwille van politieke of machtsargumenten onbesproken.[37]

De ondersteuning door de griffie is in de meeste provincies goed geregeld qua bezetting, aldus de beroeps- en belangenvereniging voor provinciale statenleden Statenlidnu.[38] Wel vindt zij het van belang dat provinciale staten in hun kaderstellende rol beter worden gepositioneerd en kennis en kunde bij de griffie helpen daarbij.

Omvang nader beschouwd (gemeenten)

Griffies in een grote gemeente hebben een hele andere omvang en positie dan die in een kleinere gemeente. Bij kleinere gemeenten wordt wel gesproken van een sologriffier: griffiers die alleen werken, zonder ondersteuning van griffiemedewerkers die onder de griffie zelf vallen. Soms komt het voor dat er minder dan 1 fte beschikbaar is ter ondersteuning van de gemeenteraad.[39] De gemiddelde omvang van de griffie bij gemeenten is 2,85 fte[40], de gemiddelde omvang van de ambtelijke organisatie bij gemeenten is ongeveer 350 fte.[41] Een

37 Stichting Decentraalbestuur.nl in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, maart 2019, p. 5.

38 Brief van Statenlidnu van 14 augustus 2020 aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.

39 C.M. de Heus, *De sologriffier. Een onderzoek naar de positie, rolinvulling en persoonlijke ontwikkelingsmogelijkheden van sologriffiers in vergelijking tot formatiegriffiers*, november 2012.

40 Tilburg University en Radboud Universiteit in opdracht van de Vereniging van Griffiers, *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016*, juli 2016, p. 23.

41 In 2018 waren er bijna 132.000 fte bij 380 gemeenten. Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Trends & Cijfers 2019. Werken in de overheids- en onderwijssectoren*, november 2019, p. 11.

rekensom leert dat minder dan 1% van het gemeentelijk apparaat rechtstreeks werkt voor het hoogste bestuursorgaan.

Met de beperkte omvang heeft de griffie een uitgebreid takenpakket.[42] Het betreft de werksoorten procedureel, administratief, inhoudelijk advies, scholing en coaching, strategische ontwikkeling gemeenteraad, raadscommunicatie, samenspel gemeenteraad – college/organisatie, griffie-organisatie en verbinding met de rekenkamer(functie). De griffie heeft binnen en buiten de gemeente contact met een heel scala aan actoren: van gemeenteraad(sleden en –fracties) tot organisaties waarmee regionaal wordt samengewerkt, van ambtelijke organisatie tot pers en inwoners.

Kwaliteit nader beschouwd (gemeenten)
Uit de knelpuntenanalyse van Berenschot komt het volgende beeld naar voren.[43] Griffiers en gemeenteraadsleden geven aan, gezien de complexiteit van het werk en de opgaven, de behoefte te hebben aan een meer strategische griffier. In een deel van de gemeenten is de griffier echter vooral een administratief ondersteuner. Genoemde oorzaken van het tekort aan ondersteuning vanuit de griffier zijn:

a. De griffie heeft onvoldoende kwaliteit en/of tijd om de gemeenteraad goed (strategisch) te kunnen ondersteunen.
b. De gemeenteraad gaat zelf over zijn eigen ondersteuning (griffie en ambtelijke bijstand), maar gunt het zichzelf niet.
c. De gemeenteraad of het college gunnen de griffier geen strategische positie.

Tijdgebrek is ook een belemmering om zelf als griffiers te investeren in het ambt, zo blijkt uit onderzoek van de Vereniging van Griffiers.[44]

Ook de lokale driehoek griffier, gemeentesecretaris en burgemeester is in de knelpuntenanalyse onder de loep genomen.[45] Het goed functioneren van deze driehoek is cruciaal voor de relatie tussen politiek, college en ambtelijke organisatie. Het niet goed functioneren leidt tot stroeve besluitvormingsprocessen en suboptimaal samenspel tussen gemeenteraad en college én tussen gemeenteraad en ambtelijke organisatie. In gemeenten waar de driehoek wel goed functioneert, achten griffiers zichzelf beter in staat een strategische rol in te nemen en de gemeenteraad te ondersteunen in zijn werkzaamheden.

42 Vincent van Stipdonk Raadgever & Redacteur, *Werksoorten en bijbehorende taken van de gemeentelijke griffie*, 21 april 2020.
43 Berenschot, *Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet en Provinciewet. Notitie op basis van literatuurstudie, interviews en regiobijeenkomsten*, januari 2020, p. 5.
44 Brief van de Vereniging van Griffiers van 26 juli 2020 aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.
45 Idem, p. 5 e.v.

Genoemde oorzaken voor het niet goed functioneren van de lokale driehoek, zijn:

a. (Slechte) Persoonlijke verhoudingen tussen de leden van de driehoek.
b. Bestuurscultuur met strikte scheiding tussen gemeenteraad, college en uitvoering.
c. Passiviteit: griffier, gemeentesecretaris of burgemeester nemen geen initiatief.

Griffier in spagaat

Uit onderzoeken en uit voorbeelden in de praktijk komt het beeld naar voren van een griffier in spagaat. Enerzijds hoort de griffier de gehele decentrale volksvertegenwoordiging te ondersteunen en dient daarom politiek neutraal te zijn. Voor politiek-inhoudelijke ondersteuning is immers het recht op fractieondersteuning in het leven geroepen en bij specialistische vragen kan de volksvertegenwoordiger, de fractie of de gehele volksvertegenwoordiging door tussenkomst van de griffier vragen om ambtelijke bijstand uit het reguliere ambtelijke apparaat. Anderzijds wordt soms van griffiers gevraagd een meer beleidsinhoudelijke invulling te geven aan hun taak. Er zijn gemeenten waar de griffie bij raadsvoorstellen afkomstig van het college een oplegnotitie of annotatie schrijft voor de gemeenteraadsleden, met een inhoudelijke duiding van het voorstel.[46] Soms is er sprake van enig wantrouwen ten opzichte van de griffie: een sterkere griffie zou wel eens volksvertegenwoordigers of fracties in de weg kunnen lopen. Dan wordt het niet wenselijk geacht om het budget te verhogen en het takenpakket van de griffie met meer inhoudelijke advisering uit te breiden.[47]

Het streven van de beroepsvereniging van griffiers is om het ambt neer te zetten als strategische griffier. Maar griffiers staan in een afhankelijke positie ten opzichte van gemeenteraden en provinciale staten. Zij zijn werkgever van de griffier en bepalen wat het takenpakket van de griffier is en hoe groot de griffie is. Als de gemeenteraad of provinciale staten 'iets niet willen', heeft de griffier geen (wettelijke) basis om op terug te vallen. Berenschot signaleert onduidelijkheid over de formele positie van de griffier.[48] De functie is in de Gemeentewet en Provinciewet niet nader ingevuld. Wel zijn de gemeenteraad en provinciale staten op grond van de wet verplicht een instructie vast te stellen met daarin nadere regels over taak en bevoegdheden. Uit het onderzoek van Berenschot komt naar voren dat hier door gemeenten en provincies uiteenlopend invulling aan wordt gegeven. In een deel van de gemeenten is

46 Stichting Decentraalbestuur.nl in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, maart 2019, p. 49.
47 Idem.
48 Berenschot, *Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet en Provinciewet. Notitie op basis van literatuurstudie, interviews en regiobijeenkomsten*, januari 2020, p. 7.

dit niet goed geregeld. Hierdoor ontbreken afspraken over taakverdeling en rolinvulling die er vanuit goed werkgeverschap wel zouden moeten zijn. Bovendien zijn de modelinstructies voor de griffier niet opgesteld in overleg met de beroepsvereniging, waardoor deze onvoldoende worden gedragen.

Griffiers die invulling willen geven aan de ambitie om de strategische meerwaarde van de griffie te vergroten en de volksvertegenwoordiging als serieuze tegenmacht te positioneren worden wel gewaardeerd, maar stuiten behalve op onwil (bij een deel van de volksvertegenwoordiging) ook op de grenzen van de beschikbare middelen[49] of (beschikbare) capaciteit. Een griffier die zaken moet uitzoeken zodat het lekenbestuur haar taak kan uitvoeren, is aan het werk op het uitvoerend niveau en niet op het strategische niveau om de volksvertegenwoordiging te adviseren op gebied van komende ontwikkelingen.[50] Opvallend is overigens dat slechts een enkele volksvertegenwoordiger professionele ondersteuning ziet als een manier om de werkbelasting te verlichten en de effectiviteit van hun werk te vergroten.[51]

De Raad vindt dat de positie van de griffier te afhankelijk is van derden en daardoor kwetsbaar, terwijl het belang van ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen door de griffier en de griffie niet moet worden onderschat.

2.6 REKENKAMER

Sinds de dualisering zijn gemeenten en provincies verplicht een rekenkamer in te stellen. Volgens de memorie van toelichting versterkt de rekenkamer de positie van de gemeenteraad en provinciale staten bij de uitoefening van de controlerende functie, komt de rekenkamer tegemoet aan het belang van inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en helpen onderzoeken van de rekenkamer bij het afleggen van rekenschap door het gemeente- en provinciebestuur. In 2011 evalueerde Berenschot in opdracht van het Ministerie van BZK gemeentelijke en provinciale rekenkamers.[52] Het algemene beeld over het functioneren van de rekenkamers was positief, maar er was ook brede kritiek op met name de onderwerpkeuze, de lange duur van het onderzoeksproces en/of de kwaliteit van de aanbevelingen. Nadien bleek dat er 'slapende rekenkamers' waren: ze bestaan wel, maar het budget is minimaal of

49 Idem, p. 50.
50 Brief van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden van 27 augustus 2020 aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.
51 Stichting Decentraalbestuur.nl in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, maart 2019, p. 50.
52 Berenschot, *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers*, mei 2011, p. 2.

staat op nul euro en ze zijn daardoor niet actief. Het waren er niet veel, maar genoeg om het fenomeen nader te onderzoeken en ook mede reden voor de minister van BZK om bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel in te dienen dat moet zorgen voor versterking van decentrale rekenkamers.[53] Het wetsvoorstel moet een oplossing bieden onder meer voor het gegeven dat in sommige gemeenten een rekenkamer ontbreekt of dat er weinig of geen belang wordt gehecht aan rekenkameronderzoek. Inactieve rekenkamers zijn vooral het gevolg van weinig draagvlak bij het gemeentebestuur (op provinciaal niveau speelt dit minder).

Ongeveer gelijktijdig met het wetstraject stelde de minister de Werkgroep Lokale rekenkamers in die rapport uitbracht over de toegevoegde waarde van rekenkamers op lokaal niveau vanuit de optiek van gemeenteraadsleden en hoe rekenkameronderzoek bijdraagt aan het verbeteren van het leervermogen van de overheid.[54] Een aantal contextfactoren bepaalt hoe de gemeenteraad omgaat met het instrument rekenkamer en of een rekenkamer wordt gezien als onderdeel van de lokale constitutie en wordt geaccepteerd als een onafhankelijk instituut. Het gaat daarbij om de volgende factoren: het soort gemeente (omvang en maatschappelijke opgaven), de opvattingen over en behoeften van de gemeenteraad aan kaderstelling en controle, de politieke cultuur en de opstelling van het college en de ambtelijke organisatie. Het blijkt dat de rekenkamer een kwetsbaar instrument is. Het is een investering van de gemeenteraad in zichzelf, maar wanneer de meerwaarde van deze investering ter discussie staat, is de rekenkamer voor de gemeenteraad gemakkelijk te relativeren of zelfs te ontkennen. In lijn hiermee signaleerde de Raad dat wanneer een rekenkamer onderwerp wordt van een politieke discussie over draagvlak, er een probleem ontstaat. Want een rekenkamer heeft geen stem in het politieke debat, geen *voice*. In die gevallen is zij afhankelijk van steunpilaren in het openbaar bestuur.[55]

De relatie volksvertegenwoordiging-rekenkamer en de kwaliteit van onderzoek zijn zorgpunten, zo blijkt uit de inventarisatie van de Werkgroep Lokale rekenkamers. Maar het echt grote knelpunt in de praktijk is het budget. Er bestaat een informele norm van € 1 per inwoner die dateert uit 2004 en nooit is bijgesteld. Inmiddels is het vaak veel minder. Bij veel gemeenten bepaalt het beschikbare budget hoeveel onderzoeken de rekenkamer uitvoert. De dominante invalshoek is dan de vraag 'hoeveel de rekenkamer kost', zonder dat de gemeenteraad en de rekenkamer het gesprek hebben over welke vraagstukken er spelen, hoe de rekenkamer van toegevoegde waarde kan zijn, wat de

53 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 298, nr. 1.
54 Werkgroep Lokale rekenkamers. *De stand van zaken m.b.t. lokale rekenkamers, op basis van een landelijke gespreksronde*, april 2019.
55 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Gespreksnotitie rondetafelgesprek Tweede Kamer op 9 oktober 2019 over het Wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers*, 23 september 2019.

absorptiecapaciteit is van de gemeenteraad en hoeveel onderzoeken vervolgens zinvol zijn om te laten uitvoeren.[56] De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies[57] ziet dat bij bezuinigingen rekenkamers niet zelden een gemakkelijk kind van de rekening zijn. Het budget dat de gemeenteraad beschikbaar stelt voor onderzoek is dan zo minimaal dat daar amper goed onderzoek voor kan worden gedaan. Dat soort rekenkameronderzoek levert de gemeenteraad geen meerwaarde op en geeft nieuwe munitie voor verdere vermindering van het budget: 'we hebben er toch niets aan'.

Overheerst het kostenaspect, dan blijft volgens de Raad onderbelicht welke baten er uitgaan van een rekenkamer. Een eerste meerwaarde van de rekenkamer is dat zij een belangrijk onderdeel is van een goed functionerend systeem van *checks and balances*. Daarnaast kunnen rekenkamers de tijd nemen voor gedegen en grondig onderzoek; volksvertegenwoordigers en fracties ontberen daar meestal de tijd voor. Bovendien draagt de rekenkamer bij aan de versterking van de informatiepositie van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van het college dat kan beschikken over een goed ambtelijk apparaat.

De Raad meent dat het wetvoorstel Versterking decentrale rekenkamers een stap in de goede richting is om de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen door rekenkamers te verbeteren. Maar er is meer nodig: aan welke normen moet een rekenkamer voldoen en op welke wijze wordt verzekerd dat de rekenkamer over voldoende budget beschikt?[58]

2.7 OPLEIDING(SBUDGETTEN)

In zijn advies over de aantrekkelijkheid van het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger adviseerde de Raad de minister van BZK aan te sluiten bij het idee van een toerustingsfonds.[59] Ook in de Tweede Kamer gingen er stemmen op om de regering te vragen toe te werken naar een landelijk toerustingsfonds.[60] In de reactie van het kabinet op het advies van de Raad is het

56 Vergelijk Werkgroep Lokale rekenkamers. *De stand van zaken m.b.t. lokale rekenkamers, op basis van een landelijke gespreksronde*, april 2019.
57 Brief van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies van 13 augustus 2020 aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.
58 Dit is in lijn met de position paper die de Raad inbracht in het rondetafelgesprek dat de Tweede Kamer organiseerde naar aanleiding van het wetsvoorstel. Zie ook: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Gespreksnotitie rondetafelgesprek Tweede Kamer op 9 oktober 2019 over het Wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers*, 23 september 2019.
59 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Voor de publieke zaak. Over een aanlokkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*, maart 2018, p. 22.
60 Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 VII, nr. 22, de motie werd aangehouden.

toerustingsfonds als zodanig niet geadresseerd.[61] Wel is het ministerie aan de slag gegaan met toerusting en opleiding(sbudget) voor gemeenteraadsleden, alleen niet met een persoonlijke opleidingsbudget via een centraal fonds. Gemeenten konden zich aanmelden voor een ontwikkeltraject om met het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie aan de slag te gaan met hun eigen opleiding en toerusting alsook een persoonlijk opleidgingsbudget. Ook is op basis van het ontwikkeltraject een aantal producten ontwikkeld waar alle gemeenteraden nu gebruik van kunnen maken, bijvoorbeeld in een digitale leeromgeving.[62]

Daarnaast deed het Ministerie van BZK onderzoek naar de ervaringen van gemeentegriffiers met het gebruik van het opleidings- en toerustingsbudget.[63] Bijna twee derde van de gemeenten heeft een collectief opleidingsbudget dat wordt benut voor de gemeenteraad als geheel, een derde van de gemeenten heeft daarnaast een budget voor persoonlijke opleiding waarop individuele raadsleden aanspraak kunnen maken. Het nut van een *persoonlijk* opleidingsbudget wordt door het merendeel van de respondenten (60%) gezien, met name om maatwerk te leveren en als prikkel voor gemeenteraadsleden om in zichzelf te investeren. Bijna een derde van de respondenten ziet minpunten: er is meer budget dan vraag, politieke partijen bieden het aan of er is gewoonweg geen behoefte voor persoonlijke vorming naast de collectieve opleidingen voor de gehele gemeenteraad. Het budget is per persoon per jaar, ligt meestal rond € 500 en is bijna nooit hoger dan € 1.000. In het grootste deel van de gemeenten (80%) maakt maar een kwart van de gemeenteraadsleden gebruik van het persoonlijke opleidingsbudget. De belangrijkste reden daarvoor is tijdstekort. In antwoord op de vraag of persoonlijk opleidingsbudget wettelijk moet worden geregeld zijn voor- en tegenstanders ongeveer in evenwicht. Respondenten verwachten meer van betere benutting van de griffiefunctie, een kwalitatief goed inwerkprogramma, meer collectief aanbod en meer vergoeding voor gemeenteraadsleden.

Op grond van de uitkomsten van onderzoek ziet de Raad dat gemeenteraadsleden van het beschikbare budget voor persoonlijke opleiding in praktijk betrekkelijk weinig gebruik maken. Het lijkt dat het collectief opleidingsbudget voor de volksvertegenwoordiging als geheel goed is besteed.

61 Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 VII, nr. 88.
62 Bron: https://lokale-democratie.nl/groups/view/57979213/krachtige-gemeenteraad/wiki/view/57980629/aan-de-slag-met-leer-en-ontwikkelaanbod.
63 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Onderzoek naar de ervaringen van gemeentegriffiers over gebruik opleidings- en toerustingsbudget*, 31 oktober 2019.

2.8 ONTWIKKELINGEN BIJ WATERSCHAPPEN

Bij de dualisering werden de waterschappen uitdrukkelijk uitgezonderd. Waterschappen zijn een vorm van functioneel bestuur en kennen nog steeds het monistische stelsel: de leden van de dagelijkse besturen van de waterschappen – behalve de voorzitter – behouden hun lidmaatschap van het algemeen bestuur. Toch zijn er overeenkomsten met de gedualiseerde verhoudingen bij gemeenten en provincies. Van de algemene besturen van de waterschappen wordt verwacht dat ze de dagelijkse besturen aansturen en controleren. Net als gemeenteraad en provinciale staten staat het algemeen bestuur aan het 'hoofd' van het waterschap. Dat veronderstelt dat dit bestuur voldoende instrumenten moet hebben om zijn controlerende en sturende rol waar te maken. Sommige waterschappen hebben een rekenkamerfunctie, een enkel waterschap kent de figuur van griffier. Maar wettelijk gezien is er geen plicht voor dit type ondersteuning van algemeen besturen: de Waterschapswet voorziet niet in de hulptroepen ambtelijke bijstand, fractieondersteuning, griffier en rekenkamer.

Toch is de ondersteuning van algemeen besturen van waterschappen een vraagstuk dat vergelijkbaar is met ondersteuning van gemeenteraden of provinciale staten. Schaalvergroting heeft geleid tot grotere gebieden per waterschap. Daarnaast zijn er ontwikkelingen als de omgevingswet, energietransitie, natuurbeheer, duurzaamheid, bestrijding van exoten en klimaatverandering, die leiden tot taakuitbreiding naast de kerntaken van het waterschap. De ondersteuning en vergoeding van algemeen bestuursleden, lekenbestuur dat het lidmaatschap 'erbij´ doet als een nevenfunctie, blijven achter bij de taakuitbreiding, zo meent de Vereniging Waterschapsbestuurders (VWB).[64] De behoefte aan ondersteuning is vergelijkbaar met die van gemeenteraden en provinciale staten: informatie over beleid, procedures, taken en bevoegdheden, vermindering van vergaderdruk, leesbare en begrijpelijke bestuurlijke stukken, financiële vaardigheden (lezen begroting, jaarverslag) en een inwerkprogramma voor (nieuwe) leden. Verder wordt genoemd: training en coaching in politieke- en bestuurlijke vaardigheden (waterschapsbestuur is politieker geworden met dito verandering in vereiste kwaliteiten) en extra ondersteuning voor zeer kleine fracties. De praktijk is namelijk dat het ambtelijk apparaat dat de stukken heeft voorbereid en ook goed kent het dagelijks bestuur ondersteunt. Zonder behoorlijke ondersteuning staat het algemeen bestuur al gauw met 1-0 achter en dan is het maar de vraag of het algemeen bestuur voldoende instrumenten heeft om zijn controlerende en sturende rol waar te maken.

64 Brief van de Vereniging Waterschapsbestuurders van 19 augustus 2020 aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Het vraagstuk van ondersteuning van algemeen besturen van waterschappen is volgens de Raad te vergelijken met die van gemeenteraden en provinciale staten.

3 Uitgangspunten bij dit advies

3.1 INLEIDING

Alvorens te adviseren over de vraag van de minister, benoemt de Raad drie uitgangspunten die hij hanteert voor het advies. In de eerste plaats meent de Raad dat dualisering het vertrekpunt moet zijn van de bestuurlijke verhoudingen. Het tweede uitgangspunt is dat een impuls nodig is voor ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen waarbij de minister van BZK een belangrijke rol speelt. Het derde uitgangspunt is dat de principes van financiele verhoudingen in acht moeten worden genomen.

3.2 DUALISERING

De dualisering van de gemeentelijke en provinciale democratie is de afgelopen twintig jaar een belangrijke rode draad in het decentrale openbaar bestuur. Met een ingrijpende wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet werd beoogd een cultuur van monisme te doorbreken en zo macht te spreiden. De politieke organen, gemeenteraad en provinciale staten, sturen op hoofdlijnen (kaderstellen), controleren het college en vertegenwoordigen de bevolking. De colleges oefenen de dagelijkse bestuursbevoegdheden uit.

Het voert te ver om in dit advies te beoordelen of deze cultuuromslag is bereikt. Wel durft de Raad te stellen dat na bijna twintig jaar het dualisme in de praktijk van veel gemeenten en provincies nog niet heel diep is geworteld. Goed beschouwd is dualisering een pleidooi voor meer eigenstandigheid van volksvertegenwoordiging (gemeenteraad en provinciale staten) en college (van burgemeesters en wethouders en gedeputeerde staten). Maar het in het dualistische systeem gewenste onderscheid is nog steeds moeilijk scherp te maken. Gemeenteraden en provinciale staten meten zich moeizaam een eigen identiteit aan en voor volksvertegenwoordigers voelt het niet natuurlijk om te denken en te praten over een gedeeld belang. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters[65] omschrijft het als volgt: het vermogen om de gemeenteraad én het college te beschouwen als twee organen die zich beide voor hetzelfde doel inzetten en anderzijds ieder eigenstandige posities en bevoegdheden hebben is onvoldoende aanwezig. En de kaderstellende rol van de gemeenteraad is vanaf het begin van de invoering van het dualistisch systeem een worsteling geweest, aldus het genootschap. Invulling kunnen geven aan deze rol vraagt een aantal basisvoorwaarden, die niet altijd goed functio-

65 Brief van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters van 10 augustus 2020 aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.

neren, zoals tijdige en goede informatievoorziening door het college en *commitment* van de gemeenteraad (tijd, training, verdieping).[66]

Daarnaast speelt de scheiding coalitie–oppositie een rol, zo laten verschillende beroepsverenigingen weten aan de Raad. In de praktijk blijkt dat wethouders en gedeputeerden dichter bij de coalitiefracties staan dan bij de oppositiefractie en andersom hebben coalitiefracties veel meer invloed op het gevoerde beleid dan oppositiefracties. Onder zulke omstandigheden is het lastig voor volksvertegenwoordigingen om als eigenstandige entiteit te opereren en vast te houden aan de duale rolverdeling en rolvastheid tussen volksvertegenwoordiging en college.

De Raad kijkt genuanceerd naar dualisering en de scheiding coalitie–oppositie. De volksvertegenwoordiging is het toneel waar coalities worden gevormd om politieke verschillen te overbruggen. Dualisering betekent niet dat er geen coalitievorming meer mag plaatsvinden. Of dat er geen politieke strijd meer is tussen coalitie en oppositie. Wel moet er voor worden gewaakt dat goede ondersteuning van de volksvertegenwoordiging een politieke kwestie wordt waarover een coalitiemeerderheid kan besluiten. Want een zelfbewuste en eigenstandige gemeenteraad vertegenwoordigt een groter democratisch belang dan partijpolitieke belangen.

De Raad meent dat de uitgangspunten van de dualisering het vertrekpunt moeten zijn voor de bestuurlijke verhoudingen. Omdat – zo weten we al sinds Montesquieu – goed bestuur is gebaat bij spreiding van macht, met *checks and balances*. Om die reden is de Raad het eens met de minister dat dat ‘er ruimte voor verbetering is’[67] en dat een stevige gemeenteraad en provinciale staten goed is voor bestuur in balans. Om met Herman Tjeenk Willink te spreken: zonder tegenwicht geen evenwicht. En: ‘Elk tegenwicht wordt onmiddellijk gezien als tegenstand, en dat is een misverstand.’[68]

De Raad neemt dualisering als uitgangspunt voor zijn advies over ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen. De Raad is het met de minister eens dat er ruimte is voor verbetering.

66 Idem.
67 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 VII, nr. 131, p. 3.
68 Herman Tjeenk Willink op 4 februari 2014 in de Eerste Kamer der Staten-Generaal over het thema *De Staat van de Rechtsstaat*.

3.3 VERANTWOORDELIJKHEID NEMEN OF OVERLATEN? VIER REDENEN DIE HANDELEND OPTREDEN DOOR DE MINISTER VAN BZK RECHTVAARDIGEN

BZK staat voor een goed en slagvaardig openbaar bestuur en borgt de kernwaarden van de democratie, aldus de missie van het ministerie. Een belangrijk discussiepunt in de relatie tussen het Rijk en de decentrale overheden is de vraag waar de stelselverantwoordelijkheid van de minister voor het openbaar bestuur eindigt en de algemene bevoegdheid tot regeling en bestuur van gemeenten en provincies (autonomie) begint. Het discours over decentrale autonomie richt zich op de bevoegdheid van provincies en gemeenten taken op zich te nemen die te maken hebben met het bestuur en beleid van de provincie of gemeente, tenzij dit beleid in strijd is met wettelijke regels. De provinciale en gemeentelijke autonomie liggen vast in de Grondwet (artikel 124), maar daarbij moet wel worden aangetekend dat de *mate van autonomie* niet vastligt. De wetgever kan, in gewone wetten, die mate groter dan wel kleiner maken. Een voorbeeld waarbij de wetgever dit heeft gedaan is de wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet bij het invoeren van de dualisering.

De vraag die de minister aan de Raad voorlegt – wat is er voor nodig om decentrale volksvertegenwoordigingen goed te ondersteunen en mag dat (wettelijk) van bovenaf worden opgelegd of dit een vrije kwestie is waar gemeenteraden en provinciale staten zelf over mogen besluiten – raakt het vraagstuk van stelselverantwoordelijkheid en autonomie. Ten aanzien hiervan overweegt de Raad het volgende.

1 *Handelingsverlegenheid bij decentrale volksvertegenwoordigingen om in zichzelf te investeren*

De zorgpunten zijn hiervóór in de inleiding al opgesomd: er zijn voldoende aanwijzingen dat, om decentrale volksvertegenwoordigingen te versterken, ze moeten zijn voorzien van adequate ondersteuning. Maar die is nu onvoldoende. De afgelopen twintig jaar is de invulling van de ondersteuning vooral een zaak geweest van het decentrale bestuur zelf. Waarom zorgen decentrale volksvertegenwoordigingen niet voor goede ondersteuning? De Raad ziet als belangrijkste reden een grote handelingsverlegenheid bij gemeenteraden en provinciale staten om in zichzelf te investeren. Bij de afweging waaraan schaarse publieke middelen moeten worden besteed (jeugdzorg of toch het zwembad?) is het, al dan niet aangewakkerd door of uit angst voor de publieke opinie of sociale media, een veelvoorkomende reflex om het goede voorbeeld te willen geven en te 'snijden in eigen vlees': het bezuinigen op de griffie, het korten op het budget van de rekenkamer, het schrappen van de fractieondersteuning, een stop op cursussen en opleiding. Oftewel: het mag wel een onsje minder. Snijden in eigen vlees leidt tot een neerwaartse spiraal. Als er maar mondjesmaat budget beschikbaar wordt gesteld voor ondersteuning zal de kwaliteit

niet erg groot zijn. In het gebrek aan kwaliteit wordt dan een argument gezien om nog meer te korten op het budget. Hoewel de Raad de reflex wel begrijpt, vindt hij het geen goede zaak. Snijden in eigen vlees miskent het belang van een sterke decentrale democratie als merit good.[69] Wie niet verder kijkt dan het prijskaartje dat hangt aan het besturen van een gemeente of provincie, ziet niet welke voordelen goed bestuur opleveren.

2 *Kwaliteit en kwantiteit van de ondersteuning houdt geen tred met de verzwaring en toenemende complexiteit van het takenpakket*
De maatschappelijke vraagstukken waarmee decentrale volksvertegenwoordigers hebben te maken zijn steeds complexer: maatschappelijke zorg, migratie, klimaat, natuur (stikstof), economie, energietransitie. De decentralisaties hebben het werk van lokale volksvertegenwoordigers nog eens verzwaard. Daarbij kan worden opgeteld de groeiende regionalisering die veel lokale volksvertegenwoordigers ervaren als een last. De kwaliteit en kwantiteit van de ondersteuning houden met deze ontwikkelingen geen tred, decentrale volksvertegenwoordigingen moeten de taken die ze er bij hebben gekregen uitvoeren met gelijk gebleven ondersteunende middelen.

3 *Ruimte voor doorontwikkeling onbenut*
De Raad meent dat gemeenteraden en provinciale staten de ruimte die er is voor verbetering en doorontwikkeling van de dualisering in praktijk te weinig benutten. Uit onderzoek van Stichting Decentraalbestuur.nl[70] komt naar voren dat het beschikbare instrumentarium[71] als toereikend en door sommigen zelfs als te omvangrijk wordt beschouwd. De variëteit in de toepassing van het instrumentarium blijkt in de lokale bestuurspraktijk groot. Niet alleen zijn er verschillen in de wijze waarop gemeenten de instrumenten interpreteren en de mate waarin gemeenteraden ze gebruiken, ook blijkt dat daarbij soms ook de wet verkeerd wordt geïnterpreteerd of zelfs wordt genegeerd. Kortom: het instrumentarium is er, de hulptroe-

69 *Merit good* is een term uit de economische wetenschap. Het benutten van een *merit good* levert externe voordelen op voor de gemeenschap als geheel, maar dit voordeel wordt door de individuele gebruiker niet (volledig) erkend en dat kan leiden tot onderbenutting. Voorbeelden zijn onder meer onderwijs en gezondheidszorg.

70 Stichting Decentraalbestuur.nl in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, maart 2019.

71 Te weten:
- budgetrecht, verordenende bevoegdheid, initiatiefvoorstellen, amendementen en moties ten behoeve van kaderstellen;
- mondelinge en schriftelijke vragen, technische en 'ondershandse' vragen, interpellaties, raads-/statenonderzoeken, financiële controle (accountant), controle op verbonden partijen, rekenkamer, doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek door het college, en passieve en actieve informatieplicht door het college ten behoeve van controle; en
- raadsgriffie, ambtelijke bijstand en fractieondersteuning ten behoeve van algemene ondersteuning.

pen staan paraat. Maar ze worden niet of niet goed gebruikt en griffie en rekenkamer krijgen niet altijd de ruimte om zich door te ontwikkelen.

4. *Decentrale volksvertegenwoordiging is lekenbestuur en moet dat ook blijven*
   Nederland kent een lange traditie van lekenbestuur. De oorspronkelijke betekenis van het begrip 'leek' – namelijk behorend tot het volk en niet tot de geestelijke stand – en de nieuwe betekenis – te weten geen vakman – geven precies aan waarom lekenbestuur zo'n belangrijk kenmerk is van gemeenteraden en provinciale staten. Voortschrijdende professionalisering van onze maatschappij maakt het steeds verleidelijker voor volksvertegenwoordigers om materiedeskundigheid te vergaren. Maar democratie heeft de legitimiteit nodig van de politicus die goed is aangesloten op wat er in de maatschappij leeft. Gespecialiseerde kennis is het terrein van de vakman, de ambtenaar en de wethouder of gedeputeerde. Die deskundigheid moet dienstbaar zijn aan de democratie en niet andersom: democratie die wordt gerund door deskundigen. Volksvertegenwoordigers zijn geen vaklui, het lekenbestuur is noodzakelijk voor de legitimiteit van het gemeentebestuur en vormt zo juist het contrapunt van de steeds verder oprukkende specialisering.[72] De Raad vindt aldus dat dat de functie van decentrale volksvertegenwoordiger lekenbestuur is en dat ook moet blijven. Daarop voortbouwend meent de Raad dat voor het functioneren van lekenbestuur goede ondersteuning onmisbaar is. De minister deelt het principe van lekenbestuur en vindt ook dat alle decentrale volksvertegenwoordigers in hun werk goede toerusting en ondersteuning verdienen.[73]

Dit geheel plaatst de Raad tegen de achtergrond dat de gemiddelde omvang van een fractie afneemt waardoor taakverdeling binnen een fractie steeds moeilijker is. Decentrale volksvertegenwoordigers hebben veel moeite om ingewikkelde dossiers te behappen en hebben hierbij behoefte aan ondersteuning. In veel gemeenten (bij provincies speelt het minder) is deze ondersteuning echter niet of onvoldoende beschikbaar.[74]

Een visie op wat goede ondersteuning is en hoeveel daarvan een decentrale volksvertegenwoordiging nodig heeft, hangt samen met een visie op wat voor gemeenteraad of provinciale staten je wilt zijn. Het hangt ook samen met de vraag wat we in Nederland vinden dat de normen zijn voor goed decentraal openbaar bestuur en wat we daar voor over hebben. Dat zijn vragen die veel

72 Vergelijk Raad voor het Openbaar Bestuur, *Voor de publieke zaak. Over een aanlokkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*, maart 2018, p. 9.
73 Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 VII, nr. 88, p. 1.
74 Berenschot, *Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet en Provinciewet. Notitie op basis van literatuurstudie, interviews en regiobijeenkomsten*, januari 2020, p. 5.

decentrale volksvertegenwoordigingen moeilijk vinden om te beantwoorden. Het zijn ook vragen waar volgens de Raad de minister van BZK een verantwoordelijkheid draagt.

De Raad vindt dat een impuls nodig is voor de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen en de minister van BZK kan daarin een belangrijke rol spelen. In antwoord op de vraag van de minister vindt de Raad in dit geval dat voor ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen op onderdelen een (wettelijk) zetje 'van bovenaf' nodig is.

3.4 PRINCIPES VAN FINANCIËLE VERHOUDINGEN

Een andere vraag die de minister stelt aan de Raad gaat over de financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden: is het geoorloofd om geld uit het Gemeentefonds of Provinciefonds te oormerken voor goede ondersteuning? Ten aanzien van deze vraag overweegt de Raad als volgt.

De minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën zijn als fondsbeheerders op basis van de Financiële-verhoudingswet verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten. Zij dragen daarbij zorg voor een adequate omvang alsmede een goede werking van de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Het bedrag uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds behoren tot de algemene middelen en is vrij besteedbaar. Gemeenten en provincies zijn met in achtneming van de wettelijke bepalingen zelf verantwoordelijk voor de besteding van en de gewenste resultaten die ze willen realiseren.

Van tijd tot tijd kunnen vragen opkomen of de gemeenten of provincies als collectiviteit geen andere prioriteiten zouden moeten stellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van gezamenlijk onderschreven prioriteiten van het Rijk. In een dergelijk geval kunnen het Rijk en de gemeenten en provincies bestuurlijke afspraken maken over wenselijke accenten in de bestedingsrichting van de gemeenten en provincies. De desbetreffende vakministers spelen hier naast de fondsbeheerders een belangrijke rol. Kenmerkend voor dit type afspraken is dat individuele gemeenten en provincies niet gebonden zijn aan dergelijke afspraken.

Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet regelt dat als het Rijk normen stelt die leiden tot een wijziging van de taken of activiteiten van gemeenten of provincies, hij ook zal moeten aangeven hoe gemeenten of provincies dat kunnen bekostigen.

De financiële verhoudingen zijn gebonden aan spelregels, waarvan de Raad een aantal dat betrekking heeft op het Gemeentefonds nader toelicht.

- Iedere gemeente ontvangt een **algemene uitkering**. Dat geld is niet geoormerkt, het behoort tot de algemene middelen van de gemeente en het is vrij besteedbaar. Dit is noodzakelijk om zelfstandig afwegingen te kunnen maken over aard en omvang van het lokaal gewenste voorzieningenniveau.

- Een **decentralisatie-uitkering** binnen het Gemeentefonds betreft middelen met een bepaalde bestemming en/of bepaalde groep gemeenten, zonder dat de besteding daarvan strikt genomen geoormerkt is. Omdat ze beschikbaar gesteld met een bepaald oogmerk zullen ze, zo blijkt uit de praktijk, ook aan dat doel worden besteed. Maar er is sprake van beleids- en bestedingsvrijheid. Dat is vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet.

- **Specifieke uitkeringen** moeten gemeenten besteden aan bepaalde taken (medebewindstaken). Het geld is geoormerkt en gemeenten moeten over de besteding ervan verantwoording afleggen aan het Rijk. Een (kostendekkende) specifieke uitkering is het meest aangewezen als het Rijk weinig ruimte laat voor decentrale afwegingen of als het Rijk de mogelijkheid wil hebben om decentrale overheden te kunnen afrekenen op basis van de werkelijke bestedingen. Voorbeelden zijn specifieke uitkeringen om de luchtkwaliteit te verbeteren of leerachterstand te verminderen.

De vraag of het geoorloofd is geld uit het Gemeentefonds (en Provinciefonds) te oormerken dient volgens de Raad mede aan de hand van de spelregels voor financiële verhoudingen te worden beantwoord. Oormerken van geld uit het Gemeentefonds en Provinciefonds voor ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen is in strijd met de bestedingsvrijheid van de fondsen. Doel is niet dat gemeenten en provincies het geld uitgeven, doel is dat de gemeenteraden en provinciale staten aanspraak moeten kunnen maken op adequate ondersteuning bij de uitoefening van hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taak. Wel kan duidelijk worden aangegeven hoeveel geld uit het Gemeente- of Provinciefonds beschikbaar is voor decentrale volksvertegenwoordigingen.

4 Oplossingen: wat er moet gebeuren om ondersteuning te verbeteren

4.1 INLEIDING

Wat is er voor nodig om decentrale volksvertegenwoordigingen goed te ondersteunen en mag dat (wettelijk) van bovenaf worden opgelegd of is dit een vrije kwestie waar gemeenteraden en provinciale staten zelf over mogen besluiten? En mag voor ondersteuning geld uit het Gemeentefonds (en Provinciefonds) worden geoormerkt? Deze vragen beantwoordt de Raad als volgt.

Goed openbaar bestuur is goed voor de burger en de samenleving. Landen met goed openbaar bestuur presteren economisch, maatschappelijk, democratisch en rechtsstatelijk beter dan landen met slecht openbaar bestuur. Goed openbaar bestuur is niet gratis.

Het decentrale bestuur in Nederland vormt de ruggengraat van het openbaar bestuur. Gemeenteraden en provinciale staten nemen daarin een belangrijke plaats in. In de representatieve democratie die Nederland is, verlenen zij legitimiteit aan het gemeente- en provinciebestuur. Decentrale volksvertegenwoordigingen zijn lekenbestuur en goede ondersteuning is voor het functioneren van gemeenteraden en provinciale staten onmisbaar. Want wees ervan bewust: het gaat over het belang van het goed in positie brengen en houden van de gemeenteraad en provinciale staten als hoogste bestuursorgaan van de gemeente en provincie. De driehoek burgemeester–secretaris–griffier is belangrijk voor samenspel en coördinatie: de samenwerking tussen volksvertegenwoordiging, college en ambtelijke organisatie en het maken van afspraken over de wijze van werken, opleiden en ontwikkelen.

Er is een aantal redenen om de hulptroepen van de gemeenteraad en provinciale staten te versterken. Ze zijn nog relatief jong, amper volwassen sinds de dualisering van bijna 20 jaar geleden. De invulling van de hulptroepen is vooral een zaak geweest van het decentrale bestuur zelf en dat verklaart de enorme diversiteit aan omvang, kwaliteit en diepgang. De uitgangspunten van de dualisering blijven voor de Raad overeind, maar het blijkt dat decentrale volksvertegenwoordigingen hun wettelijk instrumentarium voor controle en kaderstelling niet of niet voldoende gebruiken en de ruimte voor doorontwikkeling wordt te weinig benut.

Het vraagstuk van ondersteuning van algemeen besturen van waterschappen is te vergelijken met die van gemeenteraden en provinciale staten.

4.2 AMBTELIJKE BIJSTAND

Er zijn grenzen aan de ambtelijke capaciteit bij gemeenten en provincies, maar niettemin kan het instrument van de ambtelijke bijstand beter tot zijn recht komen, vindt de Raad. Het is belangrijk dat de ambtelijke organisatie niet alleen het college maar ook de gemeenteraad of provinciale staten als afnemer zien. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor het ambtelijk management (gemeente- en provinciesecretaris). Begrijpelijk, feitelijk, laagdrempelig en tijdig zijn criteria waaraan de informatievoorziening onder verantwoordelijkheid van het college moet voldoen. Ambtenaren moeten in hun advieswerk daarin beter worden toegerust.

In zijn proefschrift geeft Hessels richtingen aan voor verbetering van het systeem van ambtelijke ondersteuning in de Gemeentewet, te beginnen met het aanpassen van de Gemeentewet (artikel 33). En het gemeentebestuur van Echt-Susteren, niet toevallig de gemeente waar Hessels burgemeester is, wil in de praktijk realiseren dat gemeenteraadsleden hun rechten op inhoudelijke ondersteuning kunnen uitoefenen, terwijl de gemeenteambtenaar goed beschermd en met een duidelijke instructie zijn werk kan doen. Daartoe worden verschillende regelingen[75] in nauwe samenhang door gemeenteraad en college op elkaar afgestemd, te weten:

a. Verordening ambtelijke bijstand;
b. Beleidsregel ambtelijke bijstand;
c. Ambtsinstructie griffier;
d. Ambtsinstructie secretaris; en
e. Reglement van Orde voor de gemeenteraad.

Het kan een goed voorbeeld zijn om de ambtelijke organisaties van gemeenten en provincies meer in dienst te stellen van de gemeenteraad en provinciale staten.

De Raad vindt dat gemeente- en provinciebesturen werk moeten maken om ambtelijke bijstand beter te organiseren. De minister kan samen met de koepels en beroepsverenigingen in het openbaar bestuur het systeem van ambtelijke bijstand verbeteren door regelingen (Gemeente- en Provinciewet, modelverordeningen, modelbeleidsregels, modelinstructies) te structuren en meer af te stemmen.

75 Besluitvorming hierover is voorzien eind 2020.

4.3 FRACTIEONDERSTEUNING

De Raad meent dat de bedoeling van de wetgever, namelijk het voor alle fracties in de gemeenteraad en provinciale staten toegankelijk maken van eigen, onafhankelijke, inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning, niet goed uit de verf komt. Inhoudelijke ondersteuning van de decentrale volksvertegenwoordiging en al haar fracties, dus ook van de oppositie, is van levensbelang voor de decentrale democratie. Maar na bijna 20 jaar dualisering moet over het instrument fractieondersteuning de discussie opnieuw worden gevoerd wat betreft nut, noodzaak, vorm en omvang. De minister kan die discussie starten met een (hernieuwde) visie op het doel van de wettelijke regeling en de toepassing van het wettelijk recht op fractieondersteuning, alsmede de financiele omvang die daarbij past. Die moet daarbij niet alleen oog hebben voor de aanbodkant van het probleem (fractieondersteuning als uitsluitend financiële ondersteuning), maar ook kijken naar de vraagkant: krijg je met dit instrument meer onafhankelijke volksvertegenwoordigers?

4.4 GRIFFIE(R)

De Raad vindt dat de decentrale volksvertegenwoordiging een kwalitatief toegesneden en volwaardige griffie verdient die politiek op lokaal niveau mogelijk maakt en zorg draagt voor een beheersbare werkomvang voor volksvertegenwoordigers. Het belang van ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen door de griffier en de griffie moet niet worden onderschat. De griffier is de spin in het web bij alle ondersteuning van de gemeenteraad en provinciale staten. Hij of zij speelt ook een belangrijke rol in processen van burgerparticipatie en democratische vernieuwing en in het positioneren van de volksvertegenwoordiging. De griffier treedt op namens de gemeenteraad of provinciale staten, bijvoorbeeld door aandacht te vragen voor de belangen van de volksvertegenwoordiging in regionale besluitvormingsprocessen.

Volgens de Raad is de positie van de griffier te afhankelijk van gemeenteraad en provinciale staten en daardoor kwetsbaar en laat de verankering van de belangrijke positie van de griffier te wensen over. In de praktijk zijn griffiers veelal nog niet kwalitatief zwaar genoeg gepositioneerd en is er een relatief grotere onevenwichtigheid in de bestuurlijke driehoek burgemeester-secretaris-griffier. Het zou helpen als de minister in overleg met de met de koepels en beroepsverenigingen in het openbaar bestuur richting geeft aan de verankering (in de wet of ergens anders) en versterking van de onafhankelijke positie van de griffier. Het gaat daarbij om zaken als:

a. welke functiesoorten een griffie moet omvatten en de taken die een griffie moet vervullen (bijvoorbeeld democratische vernieuwing, burgerparticipatie, regionale samenwerking, strategisch advies, behartigen van de belangen van de volksvertegenwoordiging);

b. de (minimale) formatieve omvang; en
c. normering van functieprofiel en functiewaardering, bijvoorbeeld gerelateerd aan die van de secretaris.

4.5 REKENKAMER

De Werkgroep Lokale rekenkamer wijst erop dat gemeenteraden en decentrale rekenkamers een leerproces doormaken om te komen tot verdere professionalisering en dat structurele ondersteuning daarbij wenselijk is. Daarnaast zijn veel gemeenten op zoek naar richtlijnen op het gebied van kwaliteit, budget en aantal onderzoeken om de gewenste professionaliseringsslag te maken (bij provincies speelt dit minder).

De Raad meent dat het wetvoorstel Versterking decentrale rekenkamers een stap in de goede richting is om de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen door rekenkamers te verbeteren. Maar er is meer nodig en de Raad meent dat het goed zou zijn als de minister van BZK zich richt op een ondergrens voor decentrale rekenkamers: aan welke normen moet de decentrale rekenkamer – naast onafhankelijkheid van het onderzoek – voldoen om goed te functioneren? Daarbij kan onder meer worden gedacht aan deskundigheid, professionaliteit, betrokkenheid en voldoende budget.[76] Dit laatste is belangrijk, want het vormt het grootste knelpunt voor rekenkamers en twistpunt voor het bestuur: wat is 'voldoende' budget en welk aantal daarbij passende onderzoeken mag je als normaal beschouwen? En draagt voldoende budget bij aan bestendige stabiliteit van de rekenkamer, meerjarig en over bestuursperiodes heen? Past het budget bij de ambities van de volksvertegenwoordiging?[77] Overigens meent de Raad dat als een ondergrens is genormeerd, dit in de praktijk niet moet dienen als een bovengrens, maar als vertrekpunt om het goede gesprek te voeren tussen volksvertegenwoordiging en rekenkamer over deskundigheid, professionaliteit, betrokkenheid en voldoende budget.

4.6 OPLEIDING(SBUDGETTEN)

Vaak worden in onderzoeken over ondersteuning van de gemeenteraad of provinciale staten opleidingsbudgetten genoemd als instrument om de kwaliteit van volksvertegenwoordigers en volksvertegenwoordigingen te verhogen. Suggesties om opleidingen aantrekkelijk te maken zijn er volop en daarbij is het niet moeilijk prikkels te bedenken (certificaten, opleidingspunten, bonus/malus). Maar het komt er in de praktijk toch vaak op neer dat opleiding

76 Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, *Gespreksnotitie rondetafelgesprek Tweede Kamer op 9 oktober 2019 over het Wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers*, 23 september 2019, www.raadopenbaarbestuur.nl.

77 Zie ook Randstedelijke Rekenkamer, *Position paper ten behoeve van rondetafelgesprek/hoorzitting decentrale rekenkamer op 9 oktober 2019*, 24 september 2019. Bron: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2019A03034.

bij decentrale volksvertegenwoordigers niet altijd voorop staat en dat zij van het beschikbare budget voor persoonlijke opleiding betrekkelijk weinig gebruik maken, niet in de laatste plaats vanwege tijdgebrek. De Raad meent dat trainingen over essentiële zaken (staatsinrichting, begroting, gebruik instrumenten) goed zijn besteed en eigenlijk bij aanvang van iedere bestuursperiode collectief aan iedere volksvertegenwoordiging moet worden gegeven. We verwachten ook van de meeste bedrijven, instellingen en organisaties dat ze continue investeren in ontwikkeling van hun medewerkers en in kennisvergroting, waarom zou je dat niet van volksvertegenwoordigingen mogen verlangen?

De decentrale volksvertegenwoordiging is lekenbestuur en moet dat ook blijven, vindt de Raad. Het ambt van volksvertegenwoordiger moet voor iedereen toegankelijk zijn en niet afhankelijk zijn van een genoten opleiding. Wel mag worden verwacht dat wordt geïnvesteerd in de eigen kunde, kennis en vaardigheden om goed te kunnen functioneren als decentrale volksvertegenwoordiger en volksvertegenwoordiging. De minister nodigt decentrale volksvertegenwoordigingen uit het aanbod van opleidingen te benutten. Dat is vrijblijvend en facultatief, de minister kan ook richting geven aan wat minimale opleidingen zijn om als volksvertegenwoordiger en volksvertegenwoordiging goed te kunnen functioneren.

5 Conclusie en advies

5.1 INLEIDING

Op grond van de analyse van de oorzaken waarom ondersteuning voor verbetering vatbaar is, de uitgangspunten bij dit advies en de oplossingsrichtingen om ondersteuning te verbeteren komt de Raad tot de volgende conclusie. Zijn advies richt de Raad niet alleen aan de minister, ook aan het decentraal bestuur, beroeps- en belangenverenigingen en koepels in het openbaar bestuur.

5.2 CONCLUSIE

Goede ondersteuning is in het belang van het goed functioneren van decentrale volksvertegenwoordigingen. Een goed functionerende gemeenteraad of provinciale staten draagt bij aan goed decentraal (openbaar) bestuur. Inwoners van Nederland hebben baat bij goed bestuur.

Een visie op wat goede ondersteuning is en hoeveel daarvan een decentrale volksvertegenwoordiging nodig heeft, hangt samen met een visie op wat voor gemeenteraad of provinciale staten je wilt zijn. Het hangt ook samen met de vraag wat we in Nederland vinden dat de normen zijn voor goed decentraal openbaar bestuur en wat we daar voor over hebben. Dat zijn vragen die veel decentrale volksvertegenwoordigingen moeilijk vinden om te beantwoorden. Het zijn ook vragen waar volgens de Raad de minister van BZK een verantwoordelijkheid draagt.

De Raad vindt in dit geval dat voor ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen op onderdelen een (wettelijk) zetje ‘van bovenaf’ nodig is. De Raad geeft vier redenen die handelend optreden door de minister van BZK rechtvaardigen:

a. handelingsverlegenheid bij decentrale volksvertegenwoordigingen om in zichzelf te investeren;
b. kwaliteit en kwantiteit van de ondersteuning houdt geen tred met de verzwaring en toenemende complexiteit van het takenpakket van het decentrale bestuur (decentralisaties, omgevingswet, regionalisering, behartigen van de belangen van de volksvertegenwoordiging);
c. de ruimte voor verbetering van de ondersteuning en doorontwikkeling van dualisering wordt in praktijk door gemeenteraden en provinciale staten te weinig benut; en
d. decentrale volksvertegenwoordiging is lekenbestuur en moet dat ook blijven.

De vraag of het geoorloofd is geld uit het Gemeentefonds (en Provinciefonds) te oormerken dient volgens de Raad mede aan de hand van de spelregels voor financiële verhoudingen te worden beantwoord. Oormerken van geld uit het Gemeentefonds en Provinciefonds voor ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen is in strijd met de bestedingsvrijheid van de fondsen.

Ondersteuning is de afgelopen twintig jaar overgelaten aan het decentrale bestuur en er is veel bereikt. Maar het blijkt dat decentrale volksvertegenwoordigingen hun wettelijk instrumentarium voor controle en kaderstelling niet of niet voldoende gebruiken. Er is ruimte voor verbetering en die moet worden benut. Ondersteuning mag wat kosten en zou niet afhankelijk moeten zijn van wat een gemeente of provincie daar zelf voor over heeft. De richting die de minister aangeeft, mag niet vrijblijvend zijn: er moeten prikkels komen om naleving te bevorderen.

5.3 ADVIES AAN DE MINISTER

Op grond van de analyse van de oorzaken, de uitgangspunten bij dit advies, de oplossingsrichtingen om ondersteuning te verbeteren en de conclusie komt de Raad tot het volgende advies aan de minister van BZK

Formuleer normen voor ondersteuning, bepaal wat dat kost, leg de normen vast, zorg dat de middelen (herkenbaar) beschikbaar zijn en stimuleer naleefgedrag.

Het advies van de Raad bevat de volgende onderdelen:

1 De Raad adviseert de minister om samen met de beroeps- en belangenverenigingen en de koepels in het openbaar bestuur normen te formuleren voor ondersteuning van gemeenteraden en provinciale staten.
De Raad denkt daarbij aan:
   a. verbetering van de juridische grondslag in de Gemeentewet en Provinciewet voor het leveren van ambtelijke bijstand (zie ook hierna, *onder 5.5 Voorbeeld van een nadere uitwerking van onderdeel 1a van het advies*);
   b. formulering van een (hernieuwde) visie op het doel van de wettelijke regeling en de toepassing van het wettelijk recht op fractieondersteuning, alsmede de financiële omvang die daarbij past;
   c. verankering en versterking van de onafhankelijke positie van de griffier, waarbij het gaat om zaken als:
      - welke functiesoorten een griffie moet omvatten en de taken die een griffie moet vervullen (bijvoorbeeld democratische vernieuwing, burgerparticipatie, regionale samenwerking, strategisch

advies, behartigen van de belangen van de volksvertegenwoordiging);
- de (minimale) formatieve omvang; en
- normering van functieprofiel en functiewaardering, bijvoorbeeld gerelateerd aan die van de gemeente- of provinciesecretaris.

d. normering van een ondergrens voor decentrale rekenkamers, onder meer wat betreft deskundigheid, professionaliteit, betrokkenheid en voldoende budget;
e. richting geven aan aanbod en stimulering van het gebruik van relevante scholing/opleidingen voor het goed functioneren van decentrale volksvertegenwoordigers en volksvertegenwoordigingen.

2 De Raad adviseert dat de minister nader onderzoek laat doen naar de omvang van de middelen die nodig zijn om aan de normen te voldoen. Als de normen leiden tot een wijziging van de taken of activiteiten van gemeenten of provincies, dient de minister conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet aan te geven hoe gemeenten of provincies dat kunnen bekostigen. Als uit het onderzoek blijkt dat de eigen middelen van gemeenten of provincies niet toereikend zijn, adviseert de Raad dat de minister middelen daarvoor beschikbaar stelt.

3 De Raad adviseert de minister in afstemming met de beroeps- en belangenverenigingen en de koepels in het openbaar bestuur te bepalen op welke wijze de hiervóór onder 1) genoemde normen voor ondersteuning worden vastgelegd. Dat kan in de wet, maar ook bijvoorbeeld via modelverordeningen, modelbeleidsregels, modelinstructies of handreikingen. De regelingen dienen goed op elkaar te worden afgestemd. Als een norm wordt vastgelegd kan dat bevorderend werken voor een herkenbare besteding van middelen voor ondersteuning. Het werkt ook goed om naleving te bevorderen.

4 Oormerken van geld uit het Gemeentefonds en Provinciefonds voor ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen is in strijd met de bestedingsvrijheid van de fondsen. Doel is niet dat gemeenten en provincies het geld uitgeven, doel is dat de gemeenteraden en provinciale staten aanspraak kunnen maken op adequate ondersteuning bij de uitoefening van hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taak. De Raad adviseert de minister om geld binnen het Gemeentefonds of Provinciefonds niet te oormerken, maar duidelijk aan te geven hoeveel geld beschikbaar is voor ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen. Die herkenbaarheid kan in de praktijk dienen als een soort impliciete bestedingsnorm. Deze bestedingsnorm is niet afdwingbaar, maar kan dienen als referentie volgens het principe ‘pas toe of leg uit’.

5 Ten slotte adviseert de Raad dat de minister naleefgedrag van de normen stimuleert. Dat kan door burgemeesters en commissarissen van de koning in stelling te brengen. De Raad ziet hen als hoeders van goed decentraal openbaar bestuur en zij zijn als voorzitters van gemeenteraad en provinciale staten in de gelegenheid sturing te geven aan goede ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen. De provincie kan daarnaast vanuit haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van goed openbaar bestuur op lokaal niveau naleefgedrag van de normen bij gemeenten stimuleren.

5.4 ADVIES AAN HET DECENTRAAL BESTUUR, BEROEPS- EN BELANGENVERENIGINGEN EN KOEPELS IN HET OPENBAAR BESTUUR

De Raad adviseert de minister. Maar het advies gaat óók de decentrale volksvertegenwoordigingen aan, alsmede de beroeps- en belangenverenigingen en de koepels in het openbaar bestuur. De minister kan voorwaarden creëren om het stelsel van ondersteuning beter te laten functioneren, de mensen bij de gemeenten en provincies moeten het doen. In een aantal gevallen betekent dat een cultuurverandering: gemeenteraden en provinciale staten moeten meer verantwoordelijkheid nemen om werk te maken van ondersteuning en daarnaast kan het wettelijk instrumentarium voor ondersteuning beter worden gebruikt. Dat kan bijvoorbeeld door bij aanvang van een nieuwe bestuursperiode afspraken vast te leggen over ondersteuning en deze aan het einde van de bestuursperiode te evalueren. De Raad vindt in dit verband dat de driehoek burgemeester / commissaris van de Koning–secretaris–griffier belangrijk is voor het samenspel en de coördinatie op decentraal niveau: de samenwerking tussen volksvertegenwoordiging, college en ambtelijke organisatie en het maken van afspraken over de wijze van werken, opleiden en ontwikkelen. Beroeps- en belangenverenigingen en koepels in het openbaar bestuur kunnen samen met de minister onderzoeken of een circulaire een geschikt instrument is om toelichting en duiding te geven over dit onderwerp.

Ten slotte vindt de Raad dat de ruimte voor ontwikkeling van griffie en rekenkamer meer kan worden benut. Beroeps- en belangenverenigingen spelen een belangrijke rol in het aanjagen en stimuleren van deze hulptroepen van gemeenteraden en provinciale staten op het gebied van professionalisering, expertiseopbouw, kennisdeling en het leren van elkaars ervaringen door te spiegelen of bijvoorbeeld door visitatie.

Dit alles leidt tot twee aanvullende aanbevelingen.

6 De Raad beveelt decentrale volksvertegenwoordigingen aan
   a. verantwoordelijkheid te nemen om werk te maken van ondersteuning en het wettelijk instrumentarium voor ondersteuning beter te gebruiken; en

b. het samenspel en coördinatie in en door de driehoek burgemeester / commissaris van de Koning–secretaris–griffier te versterken.

7 De Raad beveelt 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.

5.5 VOORBEELD VAN EEN NADERE UITWERKING VAN ONDERDEEL 1A VAN HET ADVIES

De Raad constateert dat de juridische grondslag voor het leveren van ambtelijke bijstand zoals die nu in de Gemeentewet staat geformuleerd niet goed werkt. Dat komt doordat de gemeenteraad de bevoegdheid heeft daarvoor de regels op te stellen, ofschoon de gemeenteambtenaar onder het gezag van het college valt. Daarom is het advies deze grondslag te verbeteren door een extra bepaling aan art. 33 Gemwet toe te voegen.

Art. 33 lid 3 Gemwet heeft nu zowel betrekking op het recht op ambtelijke bijstand als op de fractieondersteuning. Dit kan beter worden gesplitst: de gemeenteraad maakt de regels (de verordening) voor de fractieondersteuning, maar het college zou de regels voor de ambtelijke bijstand moeten maken. Dat ligt voor de hand omdat het het college is dat verantwoordelijk is voor de ambtelijke organisatie die die bijstand moet leveren.

Het advies is derhalve dat aan art. 33 Gemwet een bepaling wordt toegevoegd in de volgende trant:

Het college stelt, de raad gehoord, regels vast over de verlening van ambtelijke bijstand aan de raad en elk van zijn leden.

De door het college opgestelde regels dienen in elk geval betrekking te hebben op de gemeenteambtenaar die ambtelijke bijstand moet verlenen: van wie hij de opdracht moet krijgen, aan wie hij verantwoording af moeten leggen, bij wie hij terecht kan met vragen en klachten en wanneer zijn opdracht afgelopen is. In de toelichting op die bepaling moet verder tot uitdrukking worden gebracht dat deze regelgevende bevoegdheid aansluit bij de algemene bevoegdheid van het college om regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie (art. 160 lid 1, onderdeel c, Gemwet). En voorts dat uit art 33 lid 3 Gemwet de woorden ‘ambtelijke bijstand en’ moeten worden geschrapt. Aldus heeft lid 3 louter betrekking op de fractieondersteuning en de nieuw toegevoegde bepaling op de ambtelijke bijstand.

Aanpassing van de Provinciewet kan op overeenkomstige wijze.

BIJLAGE I **Adviesaanvraag**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar bestuur
T.a.v. Voorzitter J.M.M. Polman
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

DG BWR. Directie Democratie en Burgerschap
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl
www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk

Contactpersoon
claartje.brons@minbzk.nl

Kenmerk
2020-0000373144

Uw kenmerk

Datum 26 JUN 2020
Betreft Adviesaanvraag over ondersteuning van de gemeenteraad

Geachte Raad, geachte heer Polman,

Gemeenteraden en raadsleden hebben een spilfunctie in de lokale democratie. Zij zijn lekenbestuur en vertegenwoordigen alle inwoners, bij grote opgaven en met toenemende verantwoordelijkheid en budget. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft in de afgelopen jaren verschillende adviezen uitgebracht die raken aan lokale democratie en bestuur en aan de positie van volksvertegenwoordigers (15.9; Voor de publieke zaak; Decentrale taak is politieke zaak).

Bij gemeenteraden en raadsleden bestaat de wens om een rol te pakken als proactieve, regisserende raad. Praktijk is echter dat de gemeenteraden doorgaans op een achterstand staan, volgend zijn aan colleges en onvoldoende sturingsmogelijkheden kennen. De ROB constateert dat dit speelt op verschillende onderwerpen (van sociaal domein tot energietransitie), in eigen gemeente en in de regio. De ROB constateert ook dat hulpbronnen en hulptroepen (zoals griffie, rekenkamer, fractie ondersteuning, ambtelijke bijstand, opleidingsbudgetten) en instrumentarium voor kaderstelling en controle niet of beperkt benut worden. De werk- en tijdsdruk voor raadsleden is en blijft groot en dat zet de toegankelijkheid van het ambt onder druk. Voortbouwend op de eerdere adviezen om de toerusting van raad en raadsleden te versterken vragen we de ROB om een meer fundamenteel advies ten aanzien van de ondersteuning van de gemeenteraad.

Wat voor ondersteuning is er -zowel kwalitatief als kwantitatief- anno 2020 vereist om raadsleden en de raad van adequate ondersteuning te voorzien, te denken aan griffie, Rekenkamer, fractie ondersteuning, ambtelijke ondersteuning en bijstand en opleidingsbudgetten?

In het licht van de dualisering is het daarbij de vraag in hoeverre ambtelijke organisaties van gemeenten nu voldoende in dienst staan van de gemeenteraad. In het verlengde is het de vraag of de ondersteuning van raden een kwestie is die we van bovenaf wettelijk willen regelen (bijvoorbeeld door het geld uit het Gemeentefonds daarvoor te oormerken), of we vasthouden aan de gedachte dat dit een vrije kwestie is waar Raden zelf over mogen besluiten? Kun je vanuit Den

DG BWR.. Directie Democratie en Burgerschap
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum

Kenmerk
2020-0000373144

Haag vastleggen wat een minimale omvang van de griffie behoort te zijn (gerelateerd aan de omvang van de Raad) of gaan Raden daar zelf over?

Rekenkamers zijn een belangrijk instrument van de gemeenteraad ter ondersteuning van diens controlerende en kaderstellende rol. De regering heeft lopend beleid ter versterking van rekenkamers en wordt daarin gesteund door o.a. RvS, de ARK, de NVRR, IPO en vakdepartementen. De Raad heeft daar zijn visie over gegeven.[1] Binnenkort vindt de plenaire behandeling van het wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers plaats en BZK vraagt de ROB in zijn advies, voor zover het lokale rekenkamers betreft, het wetsvoorstel en het flankerend beleid als gegeven te beschouwen.

We ontvangen het ROB-advies graag voor 1 november 2020.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

1 https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z17874&did=2019D37228

BIJLAGE II

Lijst met geraadpleegde instanties en personen

Voor het advies heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur inbreng gevraagd aan beroeps en belangenverenigingen en koepels in het openbaar bestuur, te weten:

- Commissie Raadsleden en Griffiers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Kring van Commissarissen van de Koning
- Kring van Provinciesecretarissen
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden
- Statenlidnu (Vereniging voor Statenleden)
- Vereniging van Gemeentesecretarissen
- Vereniging van Griffiers
- Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies
- Vereniging Waterschapsbestuurders

Daarnaast heeft de Raad Jos Hessels, burgemeester van Echt-Susteren en auteur van het proefschrift *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur* (2018) geconsulteerd.

Het conceptadvies is besproken met afgevaardigden van de Commissie Raadsleden en Griffiers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Statenlidnu (Vereniging voor Statenleden), de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de Vereniging van Griffiers, de Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies en de Vereniging Waterschapsbestuurders.

BIJLAGE III Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Drs. J.M.M. (Han) Polman, voorzitter
Commissaris van de Koning, Provincie Zeeland

Prof. dr. ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer, vice-voorzitter
Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen Universiteit

Prof. dr. C.F. (Caspar) van den Berg
Hoogleraar Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân

Dr. E.M. (Martiene) Branderhorst
Gemeentesecretaris en algemeen directeur, Gemeente Gouda

Prof. mr. dr. F.J. (Frank) van Ommeren
Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit te Amsterdam

H. (Huri) Sahin
Accountmanager Zuid-Holland bij het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie

Drs. P.J. (Peter) Verheij
Wethouder, Gemeente Alblasserdam

Drs. C.J.G.M. (Kees Jan) de Vet
Dijkgraaf, Waterschap Brabantse Delta

Dr. M.W.M. (Miranda) de Vries
Burgemeester, Gemeente Etten-Leur

Drs. P.J.M. (Peter) Wilms, tijdelijk raadslid
Principal consultant bij APE Public Economics (APE)