

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 VII

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

34 430

Staatscommissie Parlementair Stelsel

E¹

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2021

Hierbij doe ik u ter informatie toekomen mijn brief van heden aan de voorzitter van de Tweede Kamer met betrekking tot impact van mijn beleid op het gebied van versterking en vernieuwing van de lokale democratie. In de brief ga ik ook in op motie-Lintmeijer c.s. inzake directe democratie (*Kamerstukken I* 2017/18, 34 854).

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

¹ Letter E heeft alleen berekking op 35 570 VII.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2021

1. Inleiding

De opkomst bij raadsverkiezingen is stevast lager dan bij landelijke verkiezingen en ligt rond de 55%. Een veel kleiner deel van de inwoners participeert ook op andere manieren of is actief in lokale burgerinitiatieven.² Bovendien zien we daarbij grote verschillen naar opleiding, inkomen en leeftijd.³ Actieve inwoners die hun bijdrage willen leveren vinden niet altijd hun weg. Zo'n 20% van de inwoners is afgehaakt en heeft het gevoel dat hun standpunten niet gehoord worden.⁴ Dat baart mij zorgen. In onze democratie moet elke stem kunnen tellen en elk standpunt gehoord worden.

Daarom stelde ik in 2018 een Plan van aanpak versterking lokale democratie en bestuur op.⁵ In deze brief maak ik de voorlopige balans op over de afgelopen jaren en kom ik ook enkele toezeggingen na die ik eerder aan uw Kamer heb gedaan.⁶ Voorts ga ik in op acties en maatregelen die ik dit jaar nog neem om de lokale democratie en bestuur te versterken. Aan het einde van het jaar zullen ook meer evaluatieve gegevens beschikbaar zijn over de behaalde resultaten. Ten slotte benoem ik enkele blijvende thema's en opgaven voor de toekomst. Het is immers een kwestie van lange adem.

2. Inwoners betrekken bij grote vraagstukken

We staan – misschien nog wel meer dan vier jaar geleden – voor grote maatschappelijke uitdagingen. De coronacrisis, de energietransitie en de woningbouwopgave zetten onze samenleving en onze democratie op scherp. We kunnen dit alleen samen aan. Dat vraagt om een sterke democratie en een betrouwbaar, verbindend en effectief bestuur, juist ook op lokaal niveau, waar veel van de opgaven samenkomen.

De afgelopen kabinetsperiode heb ik daarom veel aandacht besteed aan de versterking van de lokale democratie, onder andere met het programma Democratie in Actie. In oktober zond ik uw Kamer de tweede rapportage over de voortgang van dit programma.⁷ Ik zie grote bereidheid om te investeren in een sterkere lokale democratie.

² Stichting Kiezers Onderzoek Nederland (SKON), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018*, beschikbaar via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255923/lokaal-kiezersonderzoek-2018-democratie-dichterbij.pdf>.

³ *Staat van het Bestuur 2020*, hoofdstuk 2.

⁴ *Staat van het Bestuur 2020*, paragraaf 2.2.

⁵ Kamerstukken II 2017/2018, 34 775-VII, nr. 69.

⁶ Reactie op de initiatiefnota «De herovering van de publieke samenleving, naar coöperatief overheidsbestuur» van Samsom (PvdA) en Segers (CU), Kamerstukken II 2016/17, 34581 en de motie-Lintmeijer c.s. inzake directe democratie, Kamerstukken I 2017/18, 34 854, N.

⁷ Kamerstukken II 2020/2021, 35 570, nr. 8.

Driekwart van de gemeenten nam deel aan activiteiten van Democratie in Actie, zoals blijkt uit het monitoronderzoek bij het programma.⁸ Overall zijn volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren bij gemeenten, provincies en waterschappen aan de slag gegaan met het beter betrekken van inwoners. Met de door Democratie in Actie ontwikkelde Quick Scan Lokale Democratie gingen lokale bestuurders in gesprek met inwoners en stelden samen verbeteragenda's op voor hun lokale democratie. De Quick Scan blijft beschikbaar voor de nieuwe raadsperiode. Door de coronacrisis gingen veel gemeenten aan de slag met digitale participatie, digitale beraadslaging en besluitvorming. Online participatie maakt het mogelijk om groepen te bereiken die zich normaal gesproken niet laten horen. Digitale participatie zal, vooral in combinatie met andere instrumenten, een vaste plaats innemen in de lokale democratie en zal ik blijven ondersteunen. Samen met ProDemos ontwikkelden we verder een digitale participatiewijzer die gemeenten helpt bij het kiezen voor de juiste mix van participatiemethoden.

Democratie in Actie ondersteunt en begeleidt gemeenten en provincies bij het versterken en vernieuwen van de democratie, bijvoorbeeld met het uitdaagrecht (ook bekend als *right to challenge*) Zij gaven ruimte en vertrouwen aan initiatieven van inwoners, organisaties en bedrijven. Het aantal gemeenten dat zich bezighoudt met het uitdaagrecht verdubbelde de afgelopen twee jaar. Bij het uitdaagrecht nemen initiatiefnemers de uitvoering van overheidstaken over, als zij denken deze taak beter of goedkoper uit te kunnen voeren. Dat loopt uiteen van het zelfbeheer van de openbare ruimte door bewoners van de Schepenstraat in Rotterdam tot het natuurbeheer in Friesland, dat door organisaties en inwoners is overgenomen (Natuur mei de Mienskip). Dit geeft burgers niet alleen de mogelijkheid om te zeggen: «ik weet het beter», maar ook: «ik kan het beter», aldus schrijver, oud-Tweede Kamerlid en oud-Minister Jan Terlouw in een van de essays voor het landelijk congres over het uitdaagrecht, waarnaar ik uw Kamer graag verwijs.⁹

Representatieve democratie als vertrekpunt

De representatieve democratie blijft het vertrekpunt, en kan beter functioneren met de aanvullende inbreng van inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en groepen. Kennis uit de samenleving verhoogt de kwaliteit van besluitvorming en beleid, en brengt nieuwe perspectieven, creatieve en praktische oplossingen in. Vanuit de gedachte dat het betrekken van inwoners, inclusief het uitdaagrecht, beter verankerd dient te worden, heb ik het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau in voorbereiding en verwerk ik momenteel het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Met dit wetsvoorstel wil het kabinet decentrale overheden stimuleren om bij verordening heldere kaders voor burgers en volksvertegenwoordigers te scheppen. Tegelijkertijd biedt het wetsvoorstel ruimte aan de lokale democratie. Ieder lokaal vraagstuk vraagt om maatwerk. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten ontwikkelt in afstemming met gemeenten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een model voor de participatieverordening en een handreiking bij de uitvoering van het wetsvoorstel. Participatie is ook een belangrijke pijler van de Omgevingswet. Ter ondersteuning biedt het interbestuurlijke implementa-

⁸ BMC, Rapportage eerste monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie, Amersfoort 2020, te raadplegen via www.bmc.nl/info/rapport/dia

⁹ *Overheid en Burger*, te raadplegen op <https://lokale-democratie.nl/cms/view/57979262/uitdaagrecht>.

tieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet de Inspiratiegids Participatie Omgevingswet, een informatieblad, webinars, een publieksanimatie, en een Denkwijze(r) voor goede participatie.

Elke stem telt

Met deze wettelijke verankering zijn we er niet. Pas als we belangrijke democratische waarden en uitgangspunten in de praktijk terugzien heeft het betrekken van burgers werkelijk toegevoegde waarde. Juist bij initiatieven om de democratie te versterken moet elke stem kunnen tellen en elk standpunt gehoord worden. We moeten voorkomen dat we met nieuwe vormen alleen maar meer kanalen bieden voor de groepen die al bovenmatig actief zijn. Hoger opgeleiden ondernemen vaker activiteiten om (politieke) besluitvorming te beïnvloeden, terwijl lager opgeleiden en jongvolwassenen (18 tot 34 jaar) minder vaak politiek actief zijn. Deze verschillen tussen lager en hoger opgeleid en tussen jong en oud lijken de afgelopen tien jaar eerder iets toe dan af te nemen.¹⁰ Daarom moeten we ons vooral inspannen om ook de mening te horen van mensen die niet meteen zelf hun vinger opsteken of misschien zelfs al zijn afgehaakt. Dat vraagt een open en samenwerkende houding van de overheid. Een meer uitgebreide beschrijving van deze uitgangspunten van mijn visie op participatie is opgenomen in de bijlage «Participatie en maatschappelijk initiatief in een meervoudige democratie»¹¹ bij deze brief. Deze uitgangspunten vormen ook de basis voor de versterking van participatie voor gemeenten. Tevens ga ik daarmee in op het verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken om een reactie op de initiatiefnota «De herovering van de publieke samenleving, naar coöperatief overheidsbestuur» van de leden Samsom (PvdA) en Segers (CU).

Democratie & Jongeren

Jongeren zijn een van de groepen waarvan de participatie op dit moment structureel achterblijft. Het kabinet wil de positie van deze groep in de (lokale en landelijke) democratie versterken. Het traject Democratie en Jongeren dat hiervoor is opgezet werd de afgelopen maanden onafhankelijk begeleid door de Number 5 Foundation, die zijn bevindingen hierover recentelijk in een rapport aan mij heeft gepresenteerd. Daarnaast voer ik zelf regelmatig gesprekken met jongeren om zo meer gevoel te krijgen bij hun belevingen en ideeën. Samen met bestuurders en een diverse mix van jongeren en jongerenvertegenwoordigers werk ik nu aan het opzetten en versterken van verschillende initiatieven om de opgedane inzichten en aanbevelingen in de praktijk te brengen. Voorbeelden hiervan zijn een boost voor de gemeentelijke jongereninspraak, experimenten met een innovatiefonds en het steunen van diverse landelijke jongereninspraak-initiatieven. De start van deze pilots markeert een volgende stap in het proces om de jongereninspraak in Nederland op de lange termijn duurzaam te versterken. Hierover heb ik uw Kamer recent nader geïnformeerd.¹²

Burgerfora als aanvulling op representatieve democratie

Bij de zoektocht naar nieuwe vormen van participatie heeft het kabinet ook gekeken naar burgerfora, zowel nationaal als lokaal. Hierover heb ik uw Kamer eerder geïnformeerd.¹³ Daarmee geef ik opvolging van de

¹⁰ *Staat van het Bestuur 2020*, hoofdstuk, paragraaf 2.4.

¹¹ Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

¹² Kamerstukken II 2020/21, 33 570-VII, nr. 93.

¹³ Kamerstukken I/II 2019/20, 34 430, T/nr. 16; Handelingen II 2020/21, 99, item 6, p. 16; Kamerstukken II 2020/21, 34 430, nr. U.

adviezen van de staatscommissie parlementair stelsel en de motie-Lintmeijer c.s. inzake directe democratie.¹⁴ Ik heb drie experts gevraagd na te denken over mogelijkheden en voorwaarden voor het inzetten van burgerfora. Hun essays stuur ik u als bijlage bij deze brief. Ze bieden een waardevol overzicht van de verschillende vormen van een burgerforum. Ook bieden ze inzicht in relevante lessen en randvoorwaarden bij een goed ontwerp van toekomstige burgerfora. Burgerfora zijn geen «democratisch wondermiddel», maar een nuttige aanvulling op de representatieve democratie. De wetenschappers wijzen op het belang van een goede politieke en democratische inbedding. Andere voorwaarden die zij noemen zijn dat het onderwerp maatschappelijk herkenbaar en redelijk afgebakend dient te zijn. Ook moet er aandacht zijn voor de representativiteit en inclusiviteit: deelnemers moeten een goede afspiegeling van de inwoners zijn en allemaal een gelijke kans krijgen om gehoord te worden. Een combinatie van selecteren door loting en gericht benaderen van deelnemers kan daarbij helpen. Ik ben bijvoorbeeld benieuwd naar de ervaringen van de gemeente Zeist, die op deze wijze onlangs een Inwoners Advies Commissie samenstelde.

Op basis van de essays over burgerfora organiseer ik dit voorjaar digitale bijeenkomsten over succesfactoren voor een burgerforum. Ook laat ik een maatschappelijke vervolgerkenning doen naar de vraag hoe mensen aankijken tegen burgerfora. Daarbij hoort ook de vraag welke onderwerpen zich lenen voor een burgerforum. Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving wil ik hierbij betrekken. De lessen en adviezen over de toepassing van dit instrument zijn breder toepasbaar. Ze worden ook betrokken bij de uitvoering van de motie Agnes Mulder c.s.¹⁵ die vraagt om de toepassing van burgerfora in het klimaatbeleid te onderzoeken. De lessen en adviezen over burgerfora kunnen ook worden betrokken bij de vormgeving van de maatschappelijke dialoog over hoe we sterker uit de coronacrisis komen. Van februari 2021 tot medio 2021 worden met burgers, bedrijfsleven, middenveld, wetenschappers en (dwars)denkers dialoogsessies gehouden, over perspectieven na de coronacrisis, ter voorbereiding op een perspectief op hoe Nederland kan herstellen en vernieuwen naar aanleiding van de coronacrisis.

De grote maatschappelijke opgaven waar we voor staan, maken het alleen maar belangrijker om participatie van inwoners goed en zorgvuldig in te richten. Participatie is niet vrijblijvend en vraagt om tijd, inspanning, vertrouwen, ruimte en duidelijke kaders vanuit de overheid.

3. Duurzame toerusting politieke ambtsdragers

Meer aandacht voor verbinding met inwoners vraagt tijd en vaardigheden van volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren. Het is aan bestuurders en volksvertegenwoordigers om responsief te zijn op geluiden – ook kritische – uit de samenleving en initiatieven ruimte en vertrouwen te geven. Tegen die achtergrond heb ik de afgelopen jaren ingezet op betere ondersteuning voor decentrale volksvertegenwoordigers. Raadsleden en statenleden zijn gestimuleerd gebruik te maken van hulpbronnen en hulptroepen, zoals de griffie, lokale rekenkamers, fractieondersteuning en ambtelijke bijstand. Zo hebben ze meer tijd en ruimte om de stem van inwoners te laten horen, scherpe vragen te stellen en kaders mee te geven. Met ondersteuning van het ministerie is een digitale leeromgeving, en een inwerk en opleidingsaanbod gerealiseerd, om raadsleden te helpen bij complexe (regionale) opgaven. De bekendheid van deze leeromgeving onder raadsleden is aanzienlijk en

¹⁴ Kamerstukken I 2017/18, 34 854, N.

¹⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 32 813, nr. 578.

tweederde van de raadsleden toont zich tevreden tot zeer tevreden.¹⁶ De in 2019 verhoogde raadsvergoeding in kleine gemeenten heeft deze raadsleden meer ruimte gegeven om hun rol als volksvertegenwoordigers in te vullen. Eind 2019 waren raadsleden in kleine gemeenten tevredener over hun vergoeding dan hun collega's in middelgrote gemeenten¹⁷, terwijl dat in 2015 niet het geval was.¹⁸

Versterking decentrale rekenkamers

In het wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers wordt elke gemeente verplicht zelfstandig of gemeenschappelijk een onafhankelijke rekenkamer in te stellen. Het wetsvoorstel breidt de onderzoeksbevoegdheden uit en maakt in elke gemeente gedegen rekenkameronderzoek ter ondersteuning van de raad mogelijk. Deze wijzigingen worden ook voorgesteld voor de provinciale rekenkamers. Uw Kamer heeft het wetsvoorstel momenteel in behandeling.

Aandacht voor regio's

In verschillende regio's was er gerichte extra ondersteuning beschikbaar, zoals in West-Overijssel, Twente en in Groningen. In het Groningse aardbevingsgebied staat de lokale democratie sterker onder druk. Het vertrouwen in de overheid is laag ten gevolge van de gaswinningsproblematiek, zo blijkt uit onderzoeken van onder meer Gronings Perspectief¹⁹. Het beter betrekken van inwoners vraagt daar veel. Uit een inventarisatie van de Vereniging van Griffiers blijkt dat extra ondersteuning voor raden en griffies zorgde voor verlichting van de werkdruk bij raadsleden en betere samenwerking tussen raden. Het leidde tot meer zichtbaarheid van de raad en toegenomen aandacht voor participatie, onder andere door het invoeren van nieuwe vergadermodellen en het vaststellen van nieuwe participatievisies. Ambtenaren van alle griffies in het gebied hebben deelgenomen aan leerkringen om participatieprocessen beter vorm te geven.

Extra investeren in wethouders

Ook in de toerusting van wethouders is de afgelopen tijd extra geïnvesteerd. Signalen als het hoge aantal tussentijds afgetreden wethouders en wethouders die problemen ondervinden in het vinden van passend werk na hun bestuursperiode, gaven hier reden toe. De eerste opbrengst is dat met de Wethoudersvereniging een Onderzoeksagenda en Ontwikkelagenda Wethouders is opgesteld, met acties op het gebied van kennisvergroting, trots op het ambt en duurzame inzetbaarheid.

Inzetten op weerbaar bestuur

Met het Netwerk Weerbaar Bestuur heb ik ingezet op de weerbaarheid en integriteit van politieke ambtsdragers en hun organisatie. Er is een groot vertrouwen gegroeid binnen het netwerk en er zijn gezamenlijke projecten opgestart zoals de Woningscan en trainingen. Het netwerk richt zich op de bewustwording en signalering van ongewenste beïnvloeding, het belang van registratie en aangifte na een incident. Daarbij wordt ook steeds meer

¹⁶ Uit gegevens van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden blijkt dat de nieuwsbrief over de leeromgeving maandelijks door 46 tot 55 procent van alle raadsleden wordt geopend. Uit gebruikersonderzoek blijkt 64% tevreden tot zeer tevreden en 30% neutraal.

¹⁷ Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019.

¹⁸ P. van Wijnen en M. Hulsen, Het aanzien van het politieke ambt. Een belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers (deel 1), Overheid in Nederland / Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015.

¹⁹ Zie www.groningsperspectief.nl/publicaties/.

het belang van goede begeleiding en nazorg onderkend, waar het landelijke Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur zich actief voor inzet. Het thema weerbaarheid staat daardoor ook beter op de lokale agenda's. Uit de monitor Integriteit en Veiligheid blijkt dat steeds meer politieke ambtsdragers zich bewust zijn van het belang van aandacht voor de eigen veiligheid, waar ondersteuning te vinden is bij incidenten en hoe daarmee de oneigenlijke druk tegengegaan kan worden.²⁰

Vervolgstappen ondersteuning lokale partijen

Met de oprichting van het Kennispunt lokale politieke partijen is een eerste stap gezet richting betere ondersteuning van volksvertegenwoordigers die niet behoren tot een landelijke partij. In 2020 maakte ruim een derde van het totale aantal lokale partijen gebruik van de ondersteuning, kennis, scholing, en belangenbehartiging vanuit deze nieuwe organisatie. Er werden 77 trainingen georganiseerd met deelnemers vanuit 270 lokale partijen, die in evaluaties hoge waarderingen gaven.²¹ Met de VNG organiseerde ik begin 2021 een eerste landelijke bijeenkomst voor lokale politieke partijen. De activiteiten voor lokale partijen hebben ertoe geleid dat zij betere toegang tot kennis en faciliteiten hebben, maar er is behoefte aan verdere verbetering daarvan.

Naar een inclusief en divers bestuur

Een diverse samenstelling draagt bij aan de herkenbaarheid van het bestuur voor burgers. Een divers en inclusief bestuur is een randvoorwaarde om meerdere stemmen te laten doorklinken in de besluitvorming. Daar ligt een gezamenlijke opdracht voor partijen, kiezers en bijvoorbeeld vertrouwenscommissies. Vanuit mijn verantwoordelijkheid heb ik hiervoor beleid ontwikkeld en uitgevoerd op drie verschillende terreinen. Om inclusieve selectie(procedures) te bevorderen heb ik bestaande selectie- en benoemingsprocedures onder de loep genomen. Op basis hiervan is de handreiking burgemeesters vernieuwd. Ook heb ik door het College van de Rechten van de Mens de cursus «Selecteren zonder vooroordelen in de politiek» laten ontwikkelen en aangeboden aan politieke partijen en vertrouwenscommissies. Hiernaast is talent uit ondervertegenwoordigde groepen actief uitgenodigd voor oriëntatieprogramma's en voor de cursus «Politiek Actief». Met deze inzet boeken we voorzichtige successen. Een deel van de deelnemers van de oriëntatieprogramma's (grootweg een kwart) stroomt door naar politieke functies en zorgt daarmee voor meer diverse instroom.²² Ten slotte heb ik gewerkt aan een inclusieve politieke cultuur en een goede toerusting in het ambt, door verschillende onderzoeken uit te zetten en bijeenkomsten te organiseren.

4. Blijvend investeren in de democratie

Ondanks alle inzet, energie en beweging die is ingezet zien we als we naar de lokale democratie kijken toch een wat onscherp, flets bestuurlijk tafereel, zoals ook blijkt uit de Staat van het Bestuur 2020. Er zijn punten van zorg. Het draagvlak voor de (decentrale) democratie is groot, maar slechts weinigen wagen zich in de buurt van de politieke arena. Niet alle stemmen klinken zo even sterk door in het beleid. Politieke partijen hebben een beperkt aantal leden en zoeken naarstig naar kandidaten, ook

²⁰ Monitor Integriteit en Veiligheid 2020,

²¹ De trainingen werden in de evaluaties van het Kennispunt lokale politieke partijen gemiddeld gewaardeerd met een 8.

²² J. van Ostaaijen, Van geïnteresseerd naar geactiveerd. Evaluatie van de ProDemoscursus Politiek Actief bij gemeenten, ProDemos 2018.

buiten de eigen kring.²³ De smalle basis van het decentrale bestuur zien we ook in samenstelling ervan.²⁴ Naar geslacht, leeftijd, opleiding en culturele achtergrond zijn onze volksvertegenwoordigingen niet altijd een spiegel van de samenleving. Om te zorgen dat meer mensen mee kunnen doen in onze democratie blijft er dus werk aan de winkel, ook voor een volgend kabinet. Daarbij moeten we ons niet blindstaren op afzonderlijke instrumenten, maar vooral oog hebben voor de samenhang. Zoals denker des vaderlands Daan Roovers in haar essay schrijft over het uitdaagrecht: «het is hooguit een schroevendraaier, maar die volstaat niet om het hele huis te verbouwen.»²⁵

Versterken dialoog met de samenleving

Het versterken van de dialoog van bestuur en volksvertegenwoordiging met de samenleving vergt een permanente zoektocht naar nieuwe vormen van participatie. Daarbij moet elke stem kunnen tellen en elk standpunt gehoord worden. Een evenwichtige combinatie van participatieve, deliberatieve en directe democratie draagt bij aan een vitale democratie. Onder de juiste voorwaarden kunnen bijvoorbeeld burgerfora de verbinding tussen inwoners en bestuur versterken en mensen aan bod laten komen die niet altijd vanzelf vooraan staan. Dat geldt ook voor online participatie.

Samen met jongeren, jongerenvertegenwoordigers en bestuurders werken we aan versterking en verbinding van verschillende initiatieven om zo te werken aan een duurzame vorm van betrokkenheid. Voorbeelden hiervan zijn het eerder genoemde traject Democratie en Jongeren, bouwstenen voor jongerenparticipatie voor gemeenten, kinderbuurgemeesters en kinderraden en de generatietoets.

Daarnaast ligt er een wetsvoorstel in de Eerste Kamer waarmee de burgerschapsopdracht aan scholen wordt verduidelijkt en aangescherpt. Het wetsvoorstel verplicht scholen actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen. De kern van het wetsvoorstel is dat leerlingen op school respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat (vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit) wordt bijgebracht, dat zij de sociale en maatschappelijke competenties ontwikkelen die hen in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de samenleving, en dat er een schoolcultuur is in overeenstemming met deze waarden.

Sterkere positie politieke ambtsdragers

Een levendige democratie waarin iedereen aan bod kan komen vraagt ook de komende jaren veel van het bestuur en volksvertegenwoordigers. Het is nodig om de luiken van de gemeentehuizen verder open te zetten, zodat de stem van inwoners ook buiten het stembureau te horen is. Ook hier zie ik nog zorgpunten. Raadsleden maken veel uren, maar laten mogelijkheden voor ondersteuning onbenut, zo blijkt ook uit de Staat van Bestuur.²⁶ Het aantal partijen neemt toe en dus is de gemiddelde fractie kleiner, wat de druk verder verhoogt. De positie van volksvertegenwoordigers behoeft versterking ten opzichte van het bestuur en regionale

²³ M. Boogers, G. Voerman, *Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018: ontwikkelingen vanaf 2006* geduid, Universiteit Twente / Rijksuniversiteit Groningen, 2018.

M. Boogers, S. Otjes, G. Voerman, *Kandidaatstelling verkiezingen PS en Waterschap 2019*, Groningen, 2020.

²⁴ *Staat van het bestuur 2020*, hoofdstuk 3.

²⁵ *Overheid en Burger*, te raadplegen op <https://lokale-democratie.nl/cms/view/57979262/uitdaagrecht>

²⁶ *Staat van het bestuur 2020*, paragraaf 3.1.2.

samenwerking. Ook ligt het voor de hand vervolgstappen te zetten in de ondersteuning van lokale partijen.

De aantrekkelijkheid van het politieke ambt wordt mede bepaald door de randvoorwaarden. Bij de verbetering daarvan zie ik ruimere mogelijkheden voor politiek verlot als een belangrijk onderwerp. Volksvertegenwoordigers hebben veeleisend werk en we zien te veel struikelende bestuurders. Een bron van grote zorg is intimidatie, agressie en geweld, waar politieke ambtsdragers helaas mee te maken hebben, fysiek maar in toenemende mate ook online. Dezelfde ontwikkeling is te zien bij andere mensen met een publieke functie zoals politieagenten en zorgmedewerkers. Het maakt het belang van het Netwerk Weerbaar Bestuur nog onverminderd groot. Ook vraagt het om een bredere aanpak wat betreft doelgroepen en op de bronnen van de agressie en intimidatie. Een eerste opbrengst is dat in ongeveer tien gemeenten tussen raad en college afspraken zijn gemaakt over normstelling en over het proces van melden en aangifte doen.

Versterking ondersteuning volksvertegenwoordigers

Hoewel we volop hebben gestimuleerd, moet ik constateren dat er een zekere handelingsverlegenheid blijft bij decentrale volksvertegenwoordigers om te investeren in zichzelf, in een democratische infrastructuur die past bij de grote opgaven in onze samenleving.²⁷ Er is meer nodig dan een lichte stimulans en een steuntje in de rug. Ik onderschrijf dan ook het pleidooi van de Raad voor het Openbaar Bestuur²⁸ voor meer richting en normering voor de omvang van griffie, ambtelijke bijstand, fractieondersteuning en lokale rekenkamers. Mijn reactie op het rapport heb ik uw Kamer dit voorjaar toegezonden. Recentelijk zijn bijvoorbeeld bestuurlijke afspraken gemaakt tussen Groningse aardbevingsgemeenten, provincie Groningen en het Rijk. Onder meer is afgesproken dat, aangezien gemeenten en provincie worden geconfronteerd met extra organisatiekosten die direct te maken hebben met de versterking, een aanvullend budget van € 70 miljoen beschikbaar wordt gesteld. Gemeenten en provincie gaan over de verdeling van deze middelen en kunnen dit ook alloceren aan ondersteuning van de griffies en raden.

Dilemma's rond interbestuurlijke samenwerking

De uiteenlopende grote opgaven vergen interbestuurlijke samenwerking en slagvaardig optreden. Vanuit een democratisch oogpunt bezien kleven daar soms risico's aan. Interbestuurlijke samenwerking kan heel effectief zijn, maar door de grotere afstand van het bestuur kan het voor de mensen die het betreft ook onzichtbaar en ongrijpbaar zijn. Ook is de positie van gemeenteraden en andere volksvertegenwoordigers bij interbestuurlijke akkoorden geen gegeven. Het is vooral een probleem als zo het perspectief van bepaalde groepen of gebieden uit het zicht raakt of raden het gevoel hebben geen stem meer te hebben. Tegelijkertijd zien we bij veel inwoners gehechtheid aan nabijheid. Dat uit zich bijvoorbeeld in stemmen op lokale partijen of stemmen op bekenden en plaatsgenoten. Dit levert een dilemma op. Een bestuur dat niet «levert», verliest ook draagvlak. Hier botsen de democratische waarden zeggenschap en inclusiviteit met de democratische waarde van effectiviteit van het bestuur. De lopende wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) omvat eerste stappen om de democratische legitimiteit van geformaliseerde publiekrechtelijke interbestuurlijke samenwerking te verbeteren en specifieke eisen te stellen aan de informatievoorziening van

²⁷ Staat van het bestuur 2020, paragraaf 3.1.2.

²⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*, 2020.

besturen aan raadsleden. Raadsleden komen daarmee beter in positie om hun vertegenwoordigende en controlerende taken te vervullen. De optelsom van bestaande samenwerkingsconstructies blijft echter een complex geheel. Dat roept voor de komende jaren vraagpunten op voor de slagvaardigheid van het bestuur en de verbinding met inwoners en vraagt om vereenvoudiging.

Kennisontwikkeling blijft nodig

Het programma Democratie in Actie loopt tot het einde van deze raadsperiode. In de loop van dit jaar verschijnt een volgend monitorrapport. Daarnaast volgen resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van de activiteiten en resultaten, in het bijzonder op het thema digitale participatie en democratische energietransitie. Instrumenten voor de versterking van de lokale democratie die met Democratie in Actie zijn ontwikkeld, worden via de inwerkprogramma's voor nieuwe gemeenteraden en gemeentebesturen beschikbaar gesteld. Op de slotmanifestatie Democratie in Actie trekken we lessen voor de toekomst. Bij een eventueel vervolg op het programma Democratie in Actie ligt het voor de hand gedurende de looptijd gebruik te maken van de Publieke Waarde Scan, om de kans op doeltreffend en doelmatig beleid zo groot mogelijk te maken. Daarnaast blijft investeren in kennis en onderzoek van groot belang. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan het voorgenomen onderzoek naar de effecten en de impact van het beleid, de onderzoeksagenda lokale politieke partijen en aan onderzoek naar hybride democratische innovaties, die vormen van praten (zoals burgerfora) en stemmen (bv. correctieve referenda) combineren, en zo de representatieve democratie kunnen versterken.³⁰

5. Tot slot

De afgelopen periode heb ik verschillende acties in gang gezet. Het is aan het volgende kabinet om op een aantal punten keuzes te maken. Versterking van de democratie is een kwestie van lange adem en vergt ook de komende periode structurele verbeteringen in de verbinding tussen inwoners en bestuur en in de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigers.

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

³⁰ De Nationale Wetenschapsagenda ondersteunt het onderzoeksproject *Revitalizing Democracy for Resilient Societies*, geïnitieerd vanuit Tilburg University. BZK en IenW zijn betrokken als maatschappelijk partner. NWO. (2020, 25 november). Toekenningen NWA-ORC 2019. <https://www.nwo.nl/onderzoeksprogrammas/toekenningen-nwa-orc/toekenningen-nwa-orc-2019>.