

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 VII

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

Nr. 128

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2020

Bij de begrotingsbehandeling Binnenlandse Zaken voor het jaar 2020 heeft uw Kamer de motie van het lid Middendorp c.s. aangenomen (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 14), met het verzoek om nog deze kabinetsperiode met een voorstel tot een grondwetswijziging te komen om tussentijdse verkiezingen in gemeenteraden mogelijk te maken in geval van ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen. Bij brief van 27 november 2019 (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 85) heeft mijn ambtsvoorganger u bericht over hoe de motie zal worden uitgevoerd en dat uw Kamer daartoe een notitie zal ontvangen over de verschillende varianten voor tussentijdse raadsontbinding. Deze brief strekt daartoe.

Een zorgvuldige analyse en weging van de verschillende varianten en de wens om het concept van deze notitie interbestuurlijk af te stemmen, maakte helaas dat het niet mogelijk was deze eerder aan uw Kamer te doen toekomen.

Bestuurlijke appreciatie

Ons openbaar bestuur kenmerkt zich door een hoge mate van kwaliteit en stabiliteit. Toch ontstaan er soms problemen. Daarvoor bestaat al sinds lang een instrumentarium waarmee een diversiteit aan (bestuurlijke) problemen opgelost kan worden, problemen die naar hun aard per gemeente kunnen verschillen en oplossingen die om lokaal maatwerk vragen. Dat loopt op van klein naar groter ingrijpen. Het begint met een helder systeem van checks & balances tussen de onderscheiden bestuursorganen. De gekozen volksvertegenwoordiging stelt kaders en controleert het benoemde bestuur op de voorbereiding en uitvoering van het beleid. In de bestuurlijke verhoudingen staat horizontale verantwoording voorop

en is sprake van een terughoudende inzet van interbestuurlijk toezicht. Dit wordt algemeen passend geacht in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Toch kunnen er omstandigheden zijn waarbij ingrijpen «van hogerhand» noodzakelijk is. Het gaat dan meestal om een incidentele of soms tijdelijke doorbreking van de bevoegdheidsverdeling tussen en binnen de bestuurslagen. De Grondwet en de daarop gebaseerde organieke wetten kennen daartoe verschillende instrumenten.¹ Op lokaal niveau, dus binnen het gemeentebestuur, heeft de burgemeester een algemene zorgplicht voor goed bestuur en het bevorderen van de bestuurlijke integriteit. De commissaris van de Koning heeft als rijksorgaan de taak om te bemiddelen en te adviseren in geval van bestuurlijke problemen in een gemeente of indien de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is. Deze rollen van de burgemeester en de commissaris van de Koning gaan niet gepaard met een doorbreking van de reguliere bevoegdheidsverdeling. Zij vormen echter wel een belangrijk element bij het voorkomen dan wel oplossen van bestuurlijke problemen, uiteraard voor zover de politiek verantwoordelijken op lokaal niveau er zelf niet uitkomen.

Besluiten van decentrale overheden kunnen bij koninklijk besluit worden geschorst of vernietigd wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen belang. Indien sprake is van taakverwaarlozing in medebewind, kan een orgaan van een andere bestuurslaag zich in de plaats stellen en de taak of bevoegdheid tijdelijk overnemen. In geval van grove taakverwaarlozing kunnen bij de wet voorzieningen worden getroffen waarbij van de artikelen 125 en 127 Grondwet kan worden afgeweken. In die situatie kan bijvoorbeeld – bij afzonderlijke wet – de volksvertegenwoordiging worden ontbonden, het bestuur worden ontslagen en worden alle bevoegdheden tijdelijk opgedragen aan een regeringscommissaris, totdat de situatie naar het oordeel van de wetgever voldoende is hersteld om volksvertegenwoordiging en bestuur weer in hun grondwettelijke positie te herstellen. Dit is in een gemeente voor het laatst gebeurd in 1951 (Finsterwolde) en speelt momenteel in het openbaar lichaam Sint Eustatius. Het behoeft geen betoog dat dit een dermate zwaar middel is dat de inzet daarvan slechts bij zeer hoge uitzondering aan de orde is, in geval het bestuurlijk-democratisch functioneren van een gemeente in het geding is. Enkele casussen uit de bestuurlijke praktijk van de afgelopen decennia laten wel zien dat het kunnen dreigen met de inzet van grove taakverwaarlozing een effectief middel kan zijn om de bestuurlijke verhoudingen te normaliseren, maar ook dat de inzet een hoge drempel kent.

Het bestaande generieke instrumentarium is corrigerend van aard. Het is bedoeld voor een situatie waarin sprake is van een besluit respectievelijk de uitoefening van een concrete taak of bevoegdheid in strijd met het recht of het algemeen belang, of voor de situatie waarin het gemeentebestuur nalaat te handelen of te besluiten waar dat wel geboden is. Daarmee grijpt het instrumentarium niet direct in op de bestuurlijke verhoudingen zelf, ook niet als deze ernstig verstoord zijn.

Het vraagstuk van tussentijdse raadsontbinding speelt al geruime tijd en moet tegen de achtergrond van het bovenstaande worden gewogen. Betoogd wordt wel dat juist het ontbreken van het instrument van tussentijdse raadsontbinding een aansporing vormt tot het voorkomen

¹ Voor een uitgebreid overzicht zie onder andere J.L.W. Broeksteeg, *Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen*, Radboud Universiteit Nijmegen, 2017 (rapport in opdracht van het Ministerie van BZK).

van conflicten en een waarborg is voor het streven naar samenwerking.² Anderzijds wordt betoogd dat juist de mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding kan fungeren als stok achter de deur en zo kan bijdragen aan de bereidheid een conflict op te lossen.³ Uw Kamer heeft opgeroepen om door middel van een wijziging van de Grondwet een nieuw instrument te introduceren. Tussentijdse raadsontbinding, gevolgd door nieuwe verkiezingen, kan in die redenering een interventie zijn die bijdraagt aan herstel van de bestuurlijke verhoudingen. Hoewel een verkiezing er op zichzelf niet voor zorgt dat herstel van verhoudingen optreedt, geeft de kiezer in die situatie een nieuw mandaat aan het gemeentebestuur en zal het gemeentebestuur zich rekenschap van deze bijzondere verantwoordelijkheid moeten geven. Niet alleen treedt als gevolg van de verkiezing een nieuwe gemeenteraad aan, er zal ook een nieuw college gevormd moeten worden. Net zoals bij reguliere raadsverkiezingen zijn de wethouders gehouden hun ontslag in te dienen en is het aan de nieuw gekozen raad om nieuwe wethouders te benoemen.

Inkadering

De Grondwet werpt een hoge drempel op voor tussentijdse raadsontbinding. Thans kan slechts bij afzonderlijke wet in formele zin de raad tussentijds ontbonden worden (artikel 129, vierde lid); zie de bijlage bij deze notitie voor een beschrijving van het huidig grondwettelijk kader en de toepassing daarvan. Indien de wens is dat tussentijdse raadsontbinding in geval van ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen gemakkelijker toepasbaar is dan via een afzonderlijke wet in formele zin, zal de Grondwet dus gewijzigd moeten worden. Hieronder werk ik indachtig de motie en de brief van mijn ambtsvoorganger van 27 november jl. drie varianten uit, waarbij voor iedere variant geldt dat de Grondwet gewijzigd zal moeten worden om de bevoegdheid aan een ander orgaan dan de wetgever toe te kennen.

Tevens dient er zorg voor gedragen te worden dat het gelijktijdig kiezen van de gemeenteraden op een vast moment elke vier jaar de standaard blijft. Zowel eerdere discussies als de motie van het lid Middendorp c.s. lijken daar niet van te willen afwijken. Ook wat mij betreft is van een spreiding van raadsverkiezingen geen sprake. Na een tussentijdse raadsontbinding dient te worden teruggekeerd naar de normale verkiezingscyclus, zoals ook na herindelingsverkiezingen het geval is.

Varianten

Tussentijdse raadsontbinding raakt een breder geheel aan grondwettelijke bepalingen, bestuurlijke verhoudingen en aanverwant instrumentarium ten behoeve van het goed functioneren van het openbaar bestuur.⁴ Daar kunnen deels nuttige overwegingen in gevonden worden, deels volgen er harde grenzen uit die niet overschreden dienen te worden. Zo is het in artikel 125 Grondwet vastgelegde hoofdschap van de gemeenteraad als direct gekozen volksvertegenwoordiging een fundamenteel uitgangspunt voor de gemeentelijke verhoudingen. Een keuze voor een variant waarin het hoofdschap in het geding komt, zou een fundamentele en integrale

² Zie bijvoorbeeld de Notitie tussentijdse ontbinding van gemeenteraden van Minister De Vries (*Kamerstuk* 27 400 VII, nr. 14).

³ Zie bijvoorbeeld toenmalig CdK Remkes in zijn toespraak voor het NGB (2015): <https://www.burgemeesters.nl/sites/www.burgemeesters.nl/files/File/Toespraak%20Johan%20Remkes%20Jubileumcongres%201%20oktober%202015.pdf>

⁴ Het is dan ook al sinds de jaren »90 (in aanloop naar de dualisering en rondom debatten over de gekozen burgemeester) onderwerp van discussie. Voor een uitgebreide analyse van de verschillende rapporten en bevindingen, zie de Beschouwing inzake Hoofdstuk 7 van de Grondwet, *Kamerstuk* 31 570, nr. 28, p. 24–26.

heroverweging van die verhoudingen vereisen. Een andere kernwaarde van ons bestuurlijk bestel is de lokale autonomie van gemeenten, zoals neergelegd in artikel 124 van de Grondwet. Uit deze uitgangspunten volgt een gesloten stelsel van interbestuurlijk toezicht, waarbij ingrijpen van bovenaf enkel aan de orde is wanneer het bewaken van landelijke wetten of het algemeen belang dat vergt.

Eerste variant: zelfontbinding

Artikel 125, eerste lid, van de Grondwet plaatst de raad aan het hoofd van de gemeente. In het hoofdschap ligt een aantal principes besloten, waaronder dat de raad niet ontbonden kan worden; grondwetshistorisch gezien is het hoofdschap dan ook nauw verbonden met het monisme.⁵ Zonder afbreuk te doen aan de huidige betekenis van het hoofdschap, dat de raad «eindverantwoordelijk» is, zou de Grondwet in die zin gewijzigd kunnen worden dat de raad zichzelf zou kunnen ontbinden, al dan niet via een bijzondere procedure van een versterkte meerderheid. Deze variant doet het meest recht aan het hoofdschap van de raad en de lokale autonomie. Er zitten echter ook nadelen aan. Vraag is of het instrument een effectief middel zal kunnen zijn als de toepassing ervan afhankelijk is van de meerderheid van de raad. Diezelfde meerderheid kan immers het probleem zijn, wat de oordeelsvorming over de oorzaak van de problemen en een gepaste oplossing kan vertroebelen. Omgekeerd zou een enkele meerderheid het instrument niet om politieke redenen mogen misbruiken; dat zou een hogere drempel, een versterkte meerderheid dus, rechtvaardigen. Daaraan is echter weer het risico van blokkerende minderheden aan beide zijden (coalitie dan wel oppositie) verbonden. Aan een vorm van zelfontbinding kleefde dan ook het nadeel dat dit sterk vatbaar is voor calculerend gedrag en daarmee van negatieve invloed op de bestuurlijke stabiliteit, nog los van de vraag hoe deze variant zich qua systeemconformiteit verhoudt tot het (gematigd) dualisme waar de Gemeentewet van uitgaat.

Tweede variant: ontbinding door een ander orgaan op decentraal niveau

De bevoegdheid tot tussentijdse raadsontbinding zou door de Grondwet ook aan een ander orgaan op decentraal niveau gegeven kunnen worden. Op gemeentelijk niveau zouden het college en de burgemeester daarvoor in aanmerking komen. Toekenning van die bevoegdheid aan een ander gemeentelijk orgaan zou echter in strijd zijn met het hoofdschap van de raad. Het zou niet passend zijn in de verhouding tussen de raad en het college respectievelijk de burgemeester, nu wethouders hun legitimatie direct (benoeming door de raad) aan de raad ontleent en de burgemeester zijn legitimatie indirect (benoeming bij koninklijk besluit op aanbeveling van de raad) aan de raad ontleent. Voor ontbinding door de burgemeester valt hooguit iets te zeggen in het model dat de burgemeester rechtstreeks gekozen zou worden, zijn eigen wethouders benoemt en als geheel over een sterke positie in het gemeentebestuur beschikt. Een dergelijk model, ook wel aangeduid als de presidentiële burgemeester, is een vergaande wijziging in de bestuurlijke verhoudingen en zou een verdergaande grondwetswijziging vergen.⁶

Meer theoretisch is de mogelijkheid dat de bevoegdheid tot tussentijdse raadsontbinding op provinciaal niveau wordt belegd. Dit is evenwel minder passend, nu het een vergaande ingreep in de lokale autonomie betreft, en de provincie niet in de positie is om in die autonomie te treden.

⁵ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, p. 408–409.

⁶ Zie de Notitie varianten aanstellingswijze en gevolgen positie burgemeester, *Kamerstuk* 31 570, nr. 29, p. 10–11, alsmede Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, p. 386 e.v.

Dat is anders dan bij regulier interbestuurlijk toezicht waarbij de toezichtsbevoegdheden van gedeputeerde staten zijn gericht op het bewaken van hogere wet- en regelgeving, inclusief de financiële kaders. Gedeputeerde staten hebben echter niet de positie en dus ook niet de bevoegdheid om in te grijpen in de verhoudingen tussen de gemeentelijke bestuursorganen zelf. Dat zou immers afwijken van het uitgangspunt dat er in Nederland geen hiërarchie tussen de bestuurslagen als zodanig bestaat, maar enkel sprake is van een normenhiërarchie (in rechtsregels). De adviserende en bemiddelende rol van de commissaris van de Koning bij bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit vervult hij niet als provinciaal orgaan maar als rijksorgaan, namens de regering.

Derde variant: ontbinding door de regering bij koninklijk besluit

Gelet op het uitzonderlijke karakter van een besluit tot tussentijdse raadsontbinding en het belang van een goede verantwoordingsrelatie c.q. democratische controle, is het ten slotte een optie de bevoegdheid tot tussentijdse raadsontbinding wegens ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen aan de regering op te dragen. In plaats van een afzonderlijke wet in formele zin, zou in die situatie de tussentijdse raadsontbinding en de gelijktijdige last tot nieuwe verkiezingen geschieden bij koninklijk besluit. De tussentijdse raadsontbinding wordt dan een mogelijkheid voor de regering om in te grijpen naast het zwaarste toezichtsinstrument, dat het diepst ingrijpt in de lokale autonomie: de grove taakverwaarlozing, waartoe bij uitsluiting de wetgever bevoegd is (artikel 132, vijfde lid, tweede volzin, van de Grondwet). In deze laatste situatie is het de wetgever die beslist dat het lokaal bestuur niet langer zijn rol kan waarmaken, omdat het bestuurlijk-democratisch functioneren als zodanig is aangetast. In die situatie kan het aangewezen zijn de volksvertegenwoordiging te ontbinden (en het college van zijn taken te ontheffen) zonder direct nieuwe verkiezingen uit te schrijven, waarbij de bevoegdheden van de raad (en het college) tijdelijk door een door de wetgever aangewezen ambt worden uitgeoefend.

In geval van ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen volgen er op de tussentijdse raadsontbinding wel direct nieuwe verkiezingen en is van overname van bevoegdheden geen sprake. Het tussentijds ontbinden van een gekozen volksvertegenwoordiging heeft echter als keerzijde, wanneer de bevoegdheid daartoe aan de regering zou worden toegekend, dat dit een vergaand toezichtsinstrument is dat diep ingrijpt in de verhouding tussen de regering, de lokale volksvertegenwoordiging en de kiezers in de betreffende gemeente. De regering kan immers met dit instrument de gekozen volksvertegenwoordiging aan de kant zetten. Een oordeel over de noodzaak tot ontbinding zou daarom een uiterst zorgvuldig proces verdienen. Twee elementen spelen daarbij een rol: de positie van de raad en objectieve advisering aan de regering.

In deze variant ligt de bevoegdheid tot tussentijdse raadsontbinding dus niet bij de raad zelf, maar bij de regering. Dit heeft als nadeel dat, anders dan in geval van zelfontbinding, tussentijdse raadsontbinding onder omstandigheden ook zonder instemming van de raad zou kunnen plaatsvinden. Er kunnen immers omstandigheden zijn waarbij van de opvatting van de raad afgeweken moet kunnen worden, ofwel door geen gehoor te geven aan een verzoek tot ontbinding ofwel door toch tot ontbinding over te gaan, tegen de wens van de raad in; bijvoorbeeld wanneer meerderheid en minderheid nagenoeg even groot zijn. Daarbij dient de vraag beantwoord te worden of er nog reëel perspectief bestaat op verbetering van de bestuurlijke verhoudingen. Hierin is ook een rol gelegen voor de commissaris van de Koning, om de regering van advies te dienen over de aard van de problematiek en een daarbij passende

oplossing, met inbegrip van een reëel tijdpad waarbij de eigen verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur voor herstel van de bestuurlijke verhoudingen voorop staat.

Binnen de bestaande bestuurlijke verhoudingen heeft de commissaris van de Koning de opdracht, op grond van artikel 182 Provinciewet, om te adviseren en te bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente of als de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is.⁷ Deze rol neemt hij in als rijksorgaan (dus namens de regering), als ambtsdrager met gezag en distantie tot de betrokken partijen. Signalen van ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen zullen de commissaris van de Koning doorgaans als eerste via de burgemeester bereiken, maar hij kan deze ook door eigen waarneming verkrijgen. Door stevig in te zetten op deze rol kan de daadwerkelijke inzet van een zwaar instrument als tussentijdse raadsontbinding in sommige gevallen mogelijk worden voorkomen, als het de commissaris van de Koning lukt een proces op gang te brengen dat de oorzaken van het conflict wegneemt en de bestuurlijke verhoudingen zich herstellen.

Tot slot

Voor de eventuele vormgeving van het instrument tussentijdse raadsontbinding zijn verschillende varianten denkbaar, zoals deze notitie laat zien. Hierover ga ik graag in debat met uw Kamer, tegen de achtergrond van de bredere discussie over de toekomst van het openbaar bestuur, zoals onder andere geschetst in mijn brief van 18 oktober 2019.⁸

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

⁷ Zo nodig informeert de commissaris van de Koning de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hierover, evenals de maatregelen die hij daarbij neemt (artikel 7b Ambtsinstructie commissaris van de Koning).

⁸ *Kamerstuk 35 300 VII*, nr. 7.

Artikel 129, vierde lid, Grondwet stelt dat de zittingsduur van de gemeenteraad vier jaren is, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen. De formulering «bij de wet» betekent dat delegatie niet is toegestaan.⁹ De gemeenteraad kan zichzelf dus niet ontbinden, evenmin kan die bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan (zoals de burgemeester of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) worden toegewezen. Enkel de wetgever mag in een specifiek op de betreffende situatie toegespitste wet een uitzondering maken.

De grondwetgever heeft wel houvast meegegeven welke omstandigheden tot een uitzondering kunnen leiden. Dit zou beperkt moeten blijven tot incidentele en bijzondere gevallen.¹⁰ Daarbij gaf de regering *als voorbeeld* in de memorie van toelichting dat gemeentelijke herindeling reden kan zijn voor het verkorten of verlengen van de zittingsduur van de gemeenteraad.¹¹ In de schriftelijke behandeling van de grondwetswijziging werd naar aanleiding van vragen vanuit de Kamer bevestigd dat ook grove taakverwaarlozing zo'n incidenteel en bijzonder geval is om tot ontbinding over te gaan.¹² Het is aan de gewone wetgever dit criterium nader in te vullen.¹³ De wetgever zou dus ook in andere situaties dan gemeentelijke herindeling of grove taakverwaarlozing tot tussentijdse raadsontbinding kunnen besluiten, de voorbeelden zijn door de Grondwetgever niet limitatief gegeven. Ontbinding van de gemeenteraad mag evenwel geen «regulier instrument» in of voor de gemeentelijke verhoudingen worden.¹⁴

Toepassing van de uitzonderingsgrond voor gemeenteraden is in de praktijk beperkt gebleven tot herindelingen en – in zeer bijzondere gevallen – grove taakverwaarlozing. In 2018 werd bijvoorbeeld in 37 gemeenten een raadsverkiezing gehouden op 21 november in plaats van 21 maart, vanwege de voorgenomen herindeling tot 12 nieuwe gemeenten per 1 januari 2019. Ook werd dat jaar, als gezegd, voor het eerst sinds 1951 de grove taakverwaarlozingsregeling en bijhorende tussentijdse raadsontbinding – zoals gebruikelijk zonder direct daarop volgende verkiezingen – toegepast, ditmaal voor de eilandsraad van het openbaar lichaam Sint Eustatius. Ondanks alle eerdere aandacht voor allerlei varianten tot tussentijdse ontbinding van de gemeenteraad bij ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen, is er door de wetgever nog geen toepassing gegeven aan die grond.

⁹ Advies van de Raad van State (nr. W04.01.0675/I), *Kamerstuk* 28 000 VII, A, p. 2.

¹⁰ *Kamerstuk* 13 990, nr. 6, p. 22.

¹¹ *Kamerstuk* 13 990, nrs. 1–4, p. 18.

¹² *Kamerstuk* 13 990, nr. 6, p. 22.

¹³ *Kamerstuk* 27 400 VII, nr. 14, p. 6.

¹⁴ *Kamerstuk* 28 000 VII, A, p. 1.