

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2023

Nr. 145

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 januari 2023

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 25 juni 2020 over de notitie varianten tussentijdse raadsontbinding (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 128).

De vragen en opmerkingen zijn op 10 juni 2021 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 17 januari 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Hagen

Adjunct-griffier van de commissie,
Verhoev

Inleiding

Ik ben de fracties die inbreng hebben geleverd erkentelijk voor de gestelde vragen. Voor mij bevestigen deze vragen dat het instrument tussentijdse raadsontbinding en de eventuele invulling hiervan nog de nodige vragen oproept en nadere doordenking vraagt.

Graag weeg ik het instrument tussentijdse raadsontbinding af tegen andere mogelijke instrumenten die een oplossing zouden kunnen bieden voor aanhoudende bestuurlijke problemen in gemeenten. Hierbij kan zowel worden gedacht aan instrumenten die binnen het huidige wettelijk kader al mogelijk zijn, eventueel gecombineerd met aanvullend beleid, als aan eventuele nieuwe instrumenten. Ik ben voornemens die eventuele nieuwe instrumenten nader uit te werken en uw Kamer hierover in het eerste kwartaal van 2023 te informeren. Vervolgens ga ik graag het gesprek aan met uw Kamer over de verschillende mogelijke oplossingen voor aanhoudende bestuurlijke problemen.

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie bedanken de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de brief van 25 juni 2020 (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 128), waarin varianten voor tussentijdse raadsverkiezingen worden gegeven. De brief is een reactie op de in de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Middendorp c.s. (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 14), waarin de regering wordt verzocht met een voorstel tot grondwetswijziging te komen om tussentijdse raadsverkiezingen mogelijk te maken in situaties waarin er sprake is van ernstig verstoorde verhoudingen waardoor gemeenten onbestuurbaar worden. De motie werd met een ruime meerderheid aangenomen. Graag willen deze leden de Minister een aantal vragen voorleggen. Maar allereerst merken zij op dat er voorbeelden van gemeenten, maar ook provincies zijn, waar ernstig verstoorde verhoudingen aan de orde zijn. De lokale democratie is een belangrijke democratie, waar veel gebeurt. Als we deze serieus willen nemen, kan er in bepaalde situaties alle reden zijn om tussentijds de kiezers te raadplegen.

De Minister stelt in de brief dat, indien de wens er is tussentijdse raadsontbinding in geval van ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen gemakkelijker te maken dan via een afzonderlijke wet in formele zin, de Grondwet moet worden gewijzigd. Betekent dit dat als er in een gemeente sprake is van ernstig verstoorde verhoudingen de regering in feite nu al kan ingrijpen door het tot stand komen van een wet, waarmee de raad wordt ontbonden en verkiezingen kunnen worden uitgeschreven? Gedoeld wordt hier niet op de situatie van grove taakverwaarlozing. De leden van de VVD-fractie vragen de regering daar op in te gaan. Wat is het verschil tussen de in de brief genoemde derde variant (ontbinding door de regering bij koninklijk besluit) en een aparte wet à la de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius, zo vragen deze leden.

Blijkens artikel 129, vierde lid, van de Grondwet is de zittingsduur van de gemeenteraad vier jaren, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen. De grondwetgever heeft aangegeven dat van deze uitzonderingsmogelijkheid enkel gebruik mag worden gemaakt in incidentele en bijzondere gevallen.¹ Gemeentelijke herindelingen en grove taakverwaarlozing kunnen in ieder geval als zo'n incidenteel en bijzonder geval worden

¹ Kamerstuk 13 990, nr. 6, p. 22.

beschouwd.² Deze voorbeelden zijn echter niet-limitatief. De wetgever zou ook in andere situaties de raad voortijdig kunnen ontbinden. Het ligt op de weg van de formele wetgever om het criterium «incidentele en bijzondere gevallen» nader in te vullen, maar naar vaste interpretatie mag tussen-tijdse ontbinding van de gemeenteraad niet als regulier instrument voor de gemeentelijke verhoudingen worden ingezet.³ In de praktijk is de formele wetgever buiten de twee hiervoor genoemde voorbeelden tot op heden nooit overgegaan tot tussentijdse ontbinding van de gemeenteraad.

Artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet geeft de wetgever de bevoegdheid om in geval van grove taakverwaarlozing, met afwijking van de artikelen 125 en 127 van de Grondwet, voorzieningen te treffen. Dit betekent dat wanneer er sprake is van grove taakverwaarlozing de wetgever niet alleen de raad kan ontbinden en nieuwe verkiezingen uit kan schrijven, maar dat ook andere voorzieningen kunnen worden getroffen, zoals bijvoorbeeld het aanstellen van een regeringscommissaris die het bestuur van de gemeente op zich neemt, waarbij er dus voor de duur van die voorziening geen raad en college meer zijn. Daarvan was sprake op grond van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius.

Het verschil met de in de brief genoemde derde variant (ontbinding door de regering bij koninklijk besluit) is tweeledig. Het verschil in procedure is dat een wet voordat deze is vastgesteld, ter advisering moet worden voorgelegd aan de Raad van State en dat zowel de Tweede als de Eerste Kamer met het voorstel moeten instemmen, waarmee de uitkomst dus niet op voorhand vaststaat. Dat geldt niet voor een koninklijk besluit. Het verschil qua inhoud is dat in geval van een afzonderlijke wet wegens grove taakverwaarlozing ook andere voorzieningen, in afwijking van de Grondwet, getroffen kunnen worden. Het koninklijk besluit daarentegen zou enkel neerkomen op het tussentijds ontbinden van de raad, gevolgd door nieuwe verkiezingen.

De leden van de VVD-fractie zijn met de Minister van mening dat na tussentijdse raadsontbinding teruggekeerd moet worden naar de normale verkiezingscyclus, zoals dat ook na herindelingsverkiezingen het geval is. Is overigens overwogen om tussentijdse raadsverkiezingen niet binnen een bepaalde periode voor de reguliere raadsverkiezingen te laten plaatsvinden? Gedacht zou kunnen worden aan een periode van zes maanden voor de verkiezingen. Hoe ziet de Minister dat, zo vragen deze leden.

Er bestaat consensus dat de gemeenteraadsverkiezingen voor alle gemeenten zoveel mogelijk op hetzelfde moment plaatsvinden. Mocht daadwerkelijk de invoering van een vorm van tussentijdse raadsontbinding overwogen worden, dan zou het in algemene zin onmogelijk maken van tussentijdse raadsontbinding binnen een bepaalde periode voor de reguliere gemeenteraadsverkiezingen niet mijn voorkeur hebben. Er zijn immers situaties denkbaar waarin verstoorde verhoudingen tot een acute bestuurscrisis kunnen leiden en met ingrijpen niet kan worden gewacht, hoe kort de tijd tot de reguliere verkiezingen ook is. Wel kan de periode die nog resteert tot de eerstvolgende raadsverkiezingen een belangrijke factor zijn bij de beoordeling of de bestuurlijke verhoudingen in een bepaald geval noodzaken tot voortijdige ontbinding van de raad. Naarmate het tijdspad tot de reguliere verkiezingen korter is, zal minder snel sprake zijn van een noodzaak tot tussentijdse raadsontbinding.

De drie geschetste varianten beoordelend lijkt de eerste variant, te weten zelfontbinding door de raad, de meest voor de hand liggende variant, zo

² Kamerstuk 13 990, nrs. 1–4, 6, p. 18, 22.

³ Kamerstuk 28 000 VII, A, p. 1.

menen de leden van de VVD-fractie. Als daarvoor wordt gekozen, dan zou tot zelfontbinding niet met een gewone meerderheid moeten worden beslist, maar met een gekwalificeerde meerderheid. Deze leden nemen aan dat de Minister dat ook bedoelt, waar zij het heeft over een «versterkte» meerderheid. Als er wordt gekozen voor de variant «zelfontbinding», hoe kijkt de Minister dan aan tegen de rol van de commissaris van de Koning? Hoe kijkt zij aan tegen een bemiddelingsrol van de commissaris, voordat de raad definitief het besluit tot zelfontbinding neemt? De raad zou dan eerst een «voornemen» tot een besluit tot zelfontbinding kunnen nemen, waarna de commissaris van de Koning een bemiddelingspoging zou kunnen doen om tussentijdse raadsverkiezingen te voorkomen. Mocht deze poging niet lukken dan kan de raad een definitief besluit nemen over het al dan niet overgaan tot zelfontbinding. Graag krijgen deze leden een reactie van de Minister.

Waar in de notitie wordt gesproken over een versterkte meerderheid, wordt inderdaad bedoeld op een gekwalificeerde meerderheid. Indien ervoor gekozen zou worden om de Grondwet zo te wijzigen dat de gemeenteraad de mogelijkheid krijgt zichzelf te ontbinden, dan is denkbaar dat hiervoor een gekwalificeerde meerderheid wordt vereist. Een bemiddelende rol voor de commissaris van de Koning zou inderdaad goed kunnen passen bij de variant waarbij de raad zichzelf kan ontbinden. Overigens heeft de commissaris als rijksorgaan ook nu al de taak om te adviseren en te bemiddelen in het geval van bestuurlijke problemen in een gemeente. Indien de bestuurlijke verhoudingen in een gemeente dusdanig zijn verstoord dat de optie van tussentijdse raadsontbinding wordt overwogen, zal de commissaris dus per definitie een poging doen of al hebben gedaan om bij het betreffende conflict te bemiddelen.

In de brief worden drie varianten geschetst. De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de voorkeur van de Minister. Naar welke variant gaat haar voorkeur uit? Overigens vragen deze leden of er nog meer varianten denkbaar zijn. Zo ja, welke? Op welke termijn kan de Kamer een wetsvoorstel om tussentijdse raadsverkiezingen mogelijk te maken tegemoet zien? Graag krijgen deze leden een reactie van de Minister.

Aan het eventueel bepalen van een voorkeursvariant van tussentijdse raadsontbinding, gaat in mijn optiek een stap vooraf. Het introduceren van de mogelijkheid om de raad tussentijds te ontbinden, is één van de mogelijke instrumenten om een patstelling als gevolg van verstoorde bestuurlijke verhoudingen te doorbreken en bij te dragen aan herstel van deze verhoudingen. Er zijn echter ook andere mogelijke oplossingen denkbaar. In de eerste plaats zijn binnen het bestaande wettelijk kader instrumenten aanwezig, die wellicht in combinatie met aanvullend beleid beter benut zouden kunnen worden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de adviserende en bemiddelende rol van de commissaris van de Koning en de mogelijkheid een waarnemend burgemeester te benoemen met een opdracht indien deze positie door vertrek van een burgemeester tijdelijk moet worden waargenomen. Daarnaast zijn, behalve tussentijdse raadsontbinding, ook andere eventuele nieuwe instrumenten denkbaar om een oplossing te bieden voor aanhoudende bestuurlijke problemen in gemeenten. Zo zou bijvoorbeeld een orgaan in het leven kunnen worden geroepen dat specifiek toezicht houdt op de kwaliteit van het bestuur van decentrale overheden. Deze toezichthouder zou de gang van zaken in gemeenten met bestuurlijke problemen kunnen monitoren en documenteren en hierover verslag kunnen uitbrengen aan de commissaris van de Koning of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook kan worden gedacht aan het mogelijk maken van een bestuurlijke indeplaatsstelling. Net zoals nu bij medebewindstaken al het geval is, zou in de Gemeentewet voor een specifieke bevoegdheid

kunnen worden opgenomen dat, indien het gemeentebestuur nalaat een concreet omschreven bestuurlijke verplichting te vervullen, een ander ambt het betreffende besluit kan nemen. Het is nu in eerste instantie van belang de verschillende oplossingen, inclusief tussentijdse raadsontbinding, zorgvuldig te wegen. Daartoe zal ik de andere eventuele nieuwe instrumenten nader uitwerken en uw Kamer hierover informeren. De drie varianten van tussentijdse raadsontbinding die in de notitie worden geschetst zijn in mijn optiek de drie hoofdvarianten van tussentijdse raadsontbinding, afgezien van de hierboven genoemde bevoegdheid die de formele wetgever heeft om de raad tussentijds te ontbinden die is beperkt tot incidentele en bijzondere gevallen. Binnen de drie hoofdvarianten zijn verschillende modaliteiten denkbaar waarop de betreffende variant kan worden vormgegeven. Op dit moment is het nog te vroeg om een tijdspad te schetsen voor een mogelijk wetsvoorstel. Omdat wijziging van de Grondwet noodzakelijk is, zal er eerst brede consensus in politiek en bestuur moeten zijn, wil de invoering van een bepaalde vorm van tussentijdse raadsontbinding daadwerkelijk overwogen worden. Graag ga ik dan ook in gesprek met uw Kamer over dit onderwerp.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de notitie van de Minister d.d. 25 juni 2020 betreffende de verschillende varianten voor tussentijdse raadsontbinding. Deze leden willen graag scherp krijgen hoe dit instrument zich verhoudt tot het bestaande instrumentarium, verkennen hoe vaak het nodig kan zijn, in welke gevallen en welke vorm daarbij het beste past. Dit met het oog op een geschikt voorstel indachtig de motie van het lid Middendorp c.s., dat de lokale democratie daadwerkelijk kan versterken. Zij hebben in dit verband nog verschillende vragen.

De leden van de D66-fractie lezen in de schets van de achtergrond waartegen het vraagstuk van tussentijdse raadsontbinding zou moeten worden gewogen dat enkele casussen uit het verleden laten 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. Deze leden vragen de Minister deze casussen uit te lichten en daarbij te verhelderen hoe, waarom en in welk opzicht het middel effectief is gebleken. Ook ontvangen zij graag een reflectie op de hoge drempel. Hoe erg is de pressie daadwerkelijk gevoeld?

Hoewel ik de vraag van de aan het woord zijnde leden kan begrijpen, is het lastig om een dergelijke inschatting te geven. De persoonlijke beleving van direct betrokkenen zal immers verschillend zijn. In enkele gevallen deed de situatie zich voor dat vanwege bestuurlijke problemen een waarnemend burgemeester was aangesteld, welke na verloop van tijd niet tegen de situatie bleek te zijn opgewassen. In die gevallen is uiteindelijk een andere waarnemer benoemd, waarbij diens aanstelling als een laatste poging moest worden gezien om de gemeente nog tot goed zelfbestuur te laten komen. Indien dat ook niet zou zijn gelukt, was een tussentijdse raadsontbinding dan wel de aanstelling van een regeringscommissaris wegens grove taakverwaarlozing denkbaar geweest. Het blijft speculeren in hoeverre de impliciete dreiging van een tussentijdse raadsontbinding dan wel de aanstelling van een regeringscommissaris heeft bijgedragen aan (het begin van) herstel van bestuurlijke verhoudingen.

De leden van de D66-fractie onderschrijven dat het huidige instrumentarium niet direct ingrijpt op de bestuurlijke verhoudingen zelf, ook niet als deze ernstig verstoord zijn. Zij constateren in dat kader dat enerzijds

betoogd wordt dat het ontbreken van het instrument van tussentijdse raadsontbinding een aansporing vormt tot het voorkomen van conflicten en anderzijds betoogd wordt dat het juist zou kunnen fungeren als stok achter de deur en zo kan bijdragen aan de bereidheid een conflict op te lossen. Deze leden vragen de Minister hoe zij beide betogen weegt en duidt. In welke van deze betogen kan zij zich het meest vinden, of in allebei evenveel? Bovenal zoeken deze leden een meer empirische basis. In hoeveel gevallen heeft de commissaris van de Koning(in) de afgelopen jaren op gemeentelijk niveau geadviseerd over bestuurlijke problematiek? Kan de Minister daarbij onderscheid maken tussen verschillende gradaties of typen problematiek? Hoe vaak is men uiteindelijk tot een constructieve bestuurlijke voorzetting gekomen? En hoe vaak is een bestuurlijke impasse ontstaan die in feite als onwerkbaar werd beschouwd (bijvoorbeeld door de commissaris), of waardoor de bestuurlijke slagvaardigheid in ieder geval aanzienlijk was uitgehold? Deze leden vragen de Minister of zij – in lijn met het voorgaande – een inschatting kan maken hoe vaak tussentijdse raadsontbinding iedere vier jaar nodig zou kunnen zijn. Ziet zij daarbij een onderscheid in het type problematiek en/of het type gemeente? In hoeverre is de grootte van gemeenten een factor en in hoeverre speelt de politieke samenstelling c.q. spreiding in gemeenten een rol? Zij vragen de Minister of zij indachtig de verwachte frequentie en aanleiding(en) zelf een voorkeur heeft voor een van de drie geschetste varianten.

Hoe een tussentijdse raadsontbinding in de praktijk uit zal pakken is niet met zekerheid te zeggen en is sterk afhankelijk van de betrokkenen binnen het gemeentebestuur in kwestie. Omgekeerd is het ook lastig vast te stellen in hoeverre juist het ontbreken van de mogelijkheid van voortijdige verkiezingen in sommige gevallen helpt om conflicten te voorkomen of op te lossen.

In alle provincies doen zich wel eens bestuurlijke problemen voor. De commissaris van de Koning rapporteert hierover vertrouwelijk aan de Minister van BZK, zowel via afzonderlijke ambtsberichten als in zijn jaarlijkse rapportage waarin hij verantwoording aflegt over zijn taakuitoefening als rijksorgaan. In veruit de meeste gevallen waarover de commissaris rapporteert, is de burgemeester op enigerlei wijze betrokken. Soms gaat het om integriteitskwesties, in andere gevallen gaat het om (sluimerende) bestuurlijke problemen. In de meeste gevallen vraagt dit om een stevige inzet van de burgemeester, gesteund door de commissaris. In enkele gevallen is de problematiek aanhoudend, zoals bijvoorbeeld geschetst in het antwoord op de vorige vraag. Het gaat dan om dusdanige bestuurlijke problemen, dat die in potentie het bestuurlijk-democratisch functioneren van de gemeente kunnen ondermijnen en een situatie van grove taakverwaarlozing kan ontstaan. Dergelijke problemen kunnen zich overal voordoen, ongeacht de grootte, de ligging of de politieke signatuur van een gemeente.

Zoals hierboven ook in het antwoord op een vraag van de VVD aangegeven, onderschrijf ik het belang van het zoeken naar aanvullende oplossingen voor bestuurlijke problemen in gemeenten. Het mogelijk maken van tussentijdse raadsontbinding is één van de instrumenten die mogelijk zouden kunnen bijdragen aan herstel van de bestuurlijke verhoudingen, daar waar deze verstoord zijn. In mijn optiek is de eerste stap nu om dit instrument af te wegen tegen andere instrumenten die zouden kunnen bijdragen aan het oplossen van bestuurlijke problemen, zowel binnen als buiten het huidige wettelijk kader, en een onderbouwde keuze te maken tussen die verschillende instrumenten. Hiertoe zal ik enkele eventuele nieuwe instrumenten die kunnen bijdragen aan een oplossing voor bestuurlijke problemen, nader uitwerken en zal ik uw Kamer hierover informeren. Indien de conclusie luidt dat de mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding bij ernstig verstoorde verhoudingen

expliciete meerwaarde biedt ten opzichte van andere instrumenten, is de volgende stap het maken van een afweging tussen de verschillende varianten van tussentijdse raadsontbinding. Ik ga over die afweging graag het gesprek met uw Kamer aan en heb thans nog geen voorkeur voor een bepaalde variant.

De leden van de D66-fractie vragen de Minister tevens in algemene zin of een tussentijdse raadsontbinding wat haar betreft een waardevol instrument is dat de lokale democratie kan versterken. Hoe weegt zij het democratisch aspect dat inwoners zich middels tussentijdse verkiezingen kunnen uitspreken over de verstoorde bestuurlijke verhoudingen en de rol die verschillende partijen daar al dan niet in hebben gespeeld? En verwacht de Minister dat het nieuwe kiezersmandaat aan het gemeentebestuur in de regel tot doorbreking van de ontstane impasse kan leiden? Zo ja, ligt dat aan een verschuiving van verhoudingen, of het feit dat partijen weten hoe hun politieke aandeel en positie door de inwoners wordt gewogen?

Indien het instrument tussentijdse raadsontbinding zou worden ingezet, krijgt de kiezer de gelegenheid zich uit te spreken over het bestuurlijke conflict en de betrokkenen daarbij. In dat opzicht zou tussentijdse raadsontbinding de lokale democratie kunnen versterken. Tegelijkertijd realiseer ik me ook dat de inzet van dit instrument een ingrijpende maatregel zou zijn, die met zich brengt dat de rechtstreeks gekozen lokale volksvertegenwoordiging tussentijds wordt ontbonden en de oplossing als het ware van de kiezer moet komen. Het vraagt de kiezer om zich tussentijds naar de stembus te begeven, terwijl niet zeker is of de kiezer daar ook behoefte aan heeft in geval van bestuurlijke conflicten.⁴ Om die reden acht ik het van belang de mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding af te wegen tegen andere instrumenten die zouden kunnen bijdragen aan een oplossing voor het probleem van ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen in gemeenten, juist ook vanuit het oogpunt van een sterke lokale democratie. Hiertoe zal ik enkele eventuele nieuwe instrumenten die kunnen bijdragen aan een oplossing voor bestuurlijke problemen, nader uitwerken en zal ik uw Kamer hierover informeren. Vervolgens ga ik graag het gesprek aan met uw Kamer over de afweging tussen de verschillende instrumenten. Of een tussentijdse ontbinding van de gemeenteraad leidt tot een doorbreking van de bestuurlijke impasse in een gemeente, is nooit met zekerheid te zeggen. Op zichzelf zorgen nieuwe verkiezingen nog niet automatisch voor herstel van de verhoudingen. Dit vraagt dan ook om een inzet die is gericht op het op gang brengen van een proces waarin daadwerkelijk wordt gewerkt aan het herstellen van de bestuurlijke verhoudingen.

De leden van de D66-fractie lezen dat het bij de eerste variant, zelfontbinding, de vraag is of het instrument effectief kan zijn als toepassing afhankelijk is van een (gewone) meerderheid van de raad, terwijl diezelfde meerderheid het probleem kan zijn. Deze leden vragen de Minister dit nader toe te lichten. Vindt de Minister dat het instrument pas zou moeten worden ingezet in uiterste gevallen, waarin de bestuurlijke problemen niet langer redelijkerwijs op een andere manier op te lossen zijn? Zo ja, deelt zij dat een meerderheid in zo'n geval zeer waarschijnlijk wel gevonden kan worden? Kan zij daarbij ingaan op de mogelijkheid deze via coalitie en/of oppositie te behalen? Voorts vragen zij ten aanzien van een gekwalificeerde meerderheid hoe groot de Minister het risico van blokkerende minderheden inschat. Aan welke gekwalificeerde meerderheden denkt de

⁴ Zie ook de relatief lage opkomstcijfers bij gemeenteraadsverkiezingen na een herindeling, zie <https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen>.

Minister daarbij? En kan de Minister bij haar inschatting bekende casus uit het verleden betrekken? Hoe weegt de Minister het risico van blokkerende minderheden in verhouding tot aansluiting bij de idee van een uiterst redmiddel? Heeft de Minister in het licht van het voorgaande een voorkeur voor een gewone of gekwalificeerde meerderheid, en waarom?

Als zou worden besloten tot het introduceren van het instrument tussentijdse raadsontbinding, dan zou de inzet van dit instrument inderdaad als uiterste optie moeten worden beschouwd. Eerst zou dan gekeken moeten worden of de partijen die betrokken zijn bij het conflict er onderling uit kunnen komen met elkaar, eventueel met een bemiddelende rol van de burgemeester en vervolgens de commissaris van de Koning (als rijksorgaan).

Een verstoring van de bestuurlijke verhoudingen in een bepaalde gemeente kan verschillende oorzaken hebben. Eén van de mogelijke oorzaken is een conflict binnen de raad, maar het kan ook gaan om een conflict tussen raad en college. Inherent aan een bevoegdheid tot zelfontbinding is dat het gaat om een lokaal-politieke afweging. Bij de variant van zelfontbinding door de raad zou gekozen kunnen worden voor de drempel van een gekwalificeerde raadsmeerderheid, wat de mogelijkheid van een blokkerende minderheid onverlet laat. De ervaring leert dat slechts bij een klein deel van de betrokken partijen de wil om tot een doorbreking van de bestuurlijke impasse te komen, op voorhand ontbreekt. Dan gaat het echter om de invulling van één van de mogelijke varianten; zoals gezegd moet nu eerst de vraag worden beantwoord of tussentijdse raadsontbinding überhaupt de gewenste oplossing is voor het vraagstuk van aanhoudende bestuurlijke problemen.

De leden van de D66-fractie lezen voorts dat aan zelfontbinding het nadeel zou kleven dat dit sterk vatbaar is voor calculerend gedrag en daarmee van negatieve invloed zou zijn op de bestuurlijke stabiliteit. Deze leden vragen de Minister op dit punt een parallel te trekken met de ontbinding van de Tweede Kamer bij kabinetscrises. In hoeverre speelt daarbij volgens de Minister (sterk) calculerend gedrag een rol? Zit hierin een verschil tussen de gemeenteraad en Tweede Kamer? En in hoeverre en waarom zou zelfontbinding bij beiden echt tot een negatieve invloed op de bestuurlijke stabiliteit leiden? Graag ontvangen deze leden hierbij een reflectie op de beschouwingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel over ontbinding bij kabinetscrises.

De Tweede Kamer wordt ontbonden bij koninklijk besluit (artikel 64 van de Grondwet). Volgens de Grondwet is er dus geen sprake van zelfontbinding. Bij de Grondwetsherziening van 1983 is de bevoegdheid om de Kamer te ontbinden aangeduid als een autonoom recht van de regering.⁵ Vanaf het moment dat kabinetten gingen steunen op een coalitie van Kamerfracties, is de bevoegdheid om de Kamer te ontbinden in de praktijk steeds meer gebruikt om conflicten binnen de coalitie aan de kiezer voor te kunnen leggen en om een kiezersmandaat voor de vorming van een nieuw kabinet te verkrijgen. Omdat de opstelling van fracties hierbij politiek bepalend is, wordt in deze context weleens de term zelfontbinding gebruikt.

De staatscommissie Parlementair stelsel heeft erop gewezen dat er sinds de jaren »60 een automatisme is ontstaan om na een kabinetscrisis de Tweede Kamer te ontbinden. De staatscommissie stelde dat een ontbinding van de Kamer echter niet altijd nodig is en dat het soms de voorkeur zou genieten om een nieuw kabinet te vormen zonder vooraf-

⁵ Handelingen II 1981/82, p. 387

gaande Kamerontbinding.⁶ In het kabinetsstandpunt is niet inhoudelijk ingegaan op deze aanbeveling en is aangegeven dat dit een van de aanbevelingen was die primair de Kamer betreffen. Dit houdt verband met het feit dat sinds 2012 in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer is opgenomen dat de Kamer na de tussentijdse val van een kabinet kan beraadslagen over de wenselijkheid of richting van een nieuwe kabinetsformatie (artikel 11.1, vijfde lid). Het is aan uw Kamer om te beslissen of deze bepaling in een voorkomend geval wordt toegepast. Een verschil in de effecten van tussentijdse raadsontbinding ten opzichte van tussentijdse Kamerontbinding, is dat voor gemeenteraden gewoonlijk een vast verkiezingsmoment geldt. Dit betekent dat een tussentijds verkozen raad waarschijnlijk een (significant) kortere zittingsperiode zal hebben dan de gebruikelijke vier jaar, tenzij een voorziening ten aanzien van de zittingsduur zou worden getroffen, zoals bij gemeentelijke herindeling. Overigens geldt dit verschil niet alleen bij zelfontbinding maar ook bij de andere varianten van tussentijdse raadsontbinding.

De leden van de D66-fractie vragen ten aanzien van de variant van tussentijdse raadsverkiezingen via zelfontbinding tot slot hoe deze variant zich zou kunnen verhouden tot de direct gekozen burgemeester.

Een rechtstreeks gekozen burgemeester zou zich anders verhouden tot de andere organen van het gemeentebestuur, gelet op het directe kiezers-mandaat dat de burgemeester in dat geval zou hebben. Welke gevolgen dit precies zou hebben voor de verhouding met de variant van zelfontbinding door de raad, hangt in grote mate af van de dan te maken keuzes ten aanzien van de positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel. Een verandering in de aanstellingswijze van de burgemeester zou vragen om een herziening van het stelsel van het lokaal bestuur als geheel. Zoals ik in mijn brief aan uw Kamer over een toekomstbestendig burgemeestersambt heb vermeld, ziet het kabinet geen aanleiding voor een dergelijke verandering of herziening.⁷

De leden van de D66-fractie vragen ten aanzien van de tweede variant, ontbinding door een ander orgaan op decentraal niveau, welke mogelijke voordelen en nadelen de Minister ziet in de variant waarbij de direct gekozen burgemeester de bevoegdheid tot ontbinding zou krijgen. Voorts vragen zij naar de mogelijke voordelen als de bevoegdheid tot tussentijdse raadsontbinding op provinciaal niveau zou worden belegd.

Vooropgesteld dat ook een direct gekozen burgemeester ingevolge artikel 125, eerste lid, van de Grondwet niet aan het hoofd staat van de gemeente, ligt een raadsontbinding door de burgemeester niet direct voor de hand zonder dat hier een bredere herziening van Hoofdstuk 7 van de Grondwet aan vooraf gaat. Zoals blijkt uit het antwoord op de vorige vraag, zal dan eerst de positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel bepaald dienen te worden.

Tussentijdse raadsontbinding en het uitschrijven van verkiezingen door een orgaan op provinciaal niveau zou de provincie materieel in een hiërarchisch bovengeschikte positie brengen ten opzichte van het gemeentebestuur, terwijl deze hiërarchie er in grondwettelijke zin niet is. Weliswaar spelen provincies een rol in het (bestuurlijk en financieel) toezicht op gemeentebesturen, maar dan gaat het om het bewaken van door de wetgever bepaalde landelijke kaders. De bevoegdheden van de provincie richten zich daarbij altijd op de taak, het besluit of de handeling, niet op het gemeentelijk orgaan zelf. De vraag die dan door de wetgever beantwoord zal moeten worden, is in welke situatie een provinciaal

⁶ Staatscommissie Parlementair Stelsel, p. 187 (Bijlage bij Kamerstuk 34 430, nr. 9)

⁷ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 164, p. 3.

orgaan de bevoegdheid zou mogen hebben de gemeentelijke volksvertegenwoordiging te ontbinden en hoe een dergelijke bevoegdheid zich verhoudt tot de afwezigheid van een Grondwettelijke hiërarchie tussen de besturen van provincies en gemeenten.

De leden van de D66-fractie vragen met betrekking tot de derde en laatste variant, ontbinding door de regering bij koninklijk besluit, welke waarborgen en procedures daarbij volgens de Minister zouden moeten worden opgenomen, gegeven het feit dat dit diep ingrijpt in de verhouding tussen de regering, de lokale volksvertegenwoordiging en de kiezers in de betreffende gemeente. Deze leden vragen de Minister daarbij nader toe te lichten wat de precieze rol van de raad in dit proces zou moeten zijn en hoe de objectieve advisering aan de regering zou moeten worden vormgegeven. Welk gewicht zou aan de objectieve advisering moeten worden toegekend en valt dit volgens de Minister in te kaderen? Indien de Minister dit laatste bij de commissaris van de Koning zou willen beleggen, hoe zou deze advisering zich dan verhouden tot de bemiddelende en adviserende rol richting de raad? Daarbij vragen deze leden of de Minister zou overwegen een beslissende stem aan de commissaris van de Koning toe te kennen. Zij vragen tot slot hoe deze variant zich zou kunnen verhouden tot de bestuurlijke constellatie en het eigen mandaat van een direct gekozen burgemeester.

De variant van tussentijdse raadsontbinding waarbij de regering bij koninklijk besluit de raad kan ontbinden, grijpt inderdaad diep in in de verhouding tussen de regering, de lokale volksvertegenwoordiging en de kiezer. Om die reden zou deze bevoegdheid van de regering gepaard moeten gaan met een zorgvuldig proces, waarbij de nodige waarborgen zijn ingebouwd. In algemene zin geldt dat daarbij in ieder geval aandacht zal moeten zijn voor de positie van de lokale volksvertegenwoordiging en voor objectieve advisering aan de regering. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een adviserende rol voor de commissaris van de Koning. Het neerleggen van de eindbeslissing bij de commissaris ligt echter niet voor de hand. De commissaris zou de eventuele rol van objectieve adviseur aan de regering uitoefenen in de hoedanigheid van rijksorgaan. Als rijksorgaan legt de commissaris verantwoording af aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat maakt de regering in deze variant het meest aangewezen om te beslissen, en niet het staatsrechtelijk onderschikte orgaan. Hoe de variant van raadsontbinding bij koninklijk besluit zich zou verhouden tot een model met een direct gekozen burgemeester, hangt af van de keuzes die dan zouden worden gemaakt met betrekking tot het stelsel van het lokaal bestuur als geheel, daaronder begrepen de verhouding tot het Rijk.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de fractie van de SP hebben de notitie over varianten van tussentijdse raadsontbinding gelezen en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen. Deze leden hebben grote bedenkingen bij de wenselijkheid van een tussentijdse raadsontbinding. Hoewel zij erkennen dat het voor kan komen dat een situatie in een raad onwerkbaar wordt, zien zij ook de grote risico's van tussentijdse raadsontbinding. Kan er nader worden ingegaan op de mogelijkheden die er nu zijn om in te grijpen in het lokale bestuur wanneer er een onwerkbaar situatie is ontstaan? Waarom is een aparte wetsbehandeling, bij grove taakverwaarlozing niet voldoende? In welke gevallen zou ingrijpen wenselijk zijn geweest maar kon dat nu niet? Wat zijn de gemiddelde opkomstcijfers bij tussentijdse raadsverkiezingen, bijvoorbeeld na herindeling?

In gevallen van verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente zijn er ook nu al een aantal stappen die kunnen worden doorlopen. Indien de betrokkenen bij een conflict er zelf niet uitkomen, kan de burgemeester een bemiddelingspoging doen vanuit zijn zorgplicht voor goed bestuur. Vervolgens kan de commissaris van de Koning een adviserende en bemiddelende rol vervullen, vanuit de taak die hij als rijksorgaan heeft. In het uiterste geval kan de formele wetgever ingrijpen wegens grove taakverwaarlozing. In dat geval kunnen in een afzonderlijke wet specifieke voorzieningen worden getroffen, in afwijking van de artikelen 125 en 127 van de Grondwet. Ingrijpen wegens grove taakverwaarlozing komt echter pas in beeld als het bestuurlijk-democratisch functioneren van een gemeente als zodanig is aangetast en het gemeentebestuur niet langer in staat moet worden geacht om zelf zijn taken uit te oefenen. Er zijn echter gevallen denkbaar waarin een interventie gewenst is die is gericht op herstel van de bestuurlijke verhoudingen in een gemeente, zonder dat sprake is van grove taakverwaarlozing. Daarbij moet worden gedacht aan situaties waarin het bestuurlijk-democratisch functioneren van het gemeentebestuur als zodanig nog niet in het geding is, maar waarin de verhoudingen binnen het gemeentebestuur de kwaliteit van het bestuur wel degelijk in negatieve zin beïnvloeden. Het is daarbij wel speculatief of een raadsontbinding in de praktijk ook tot het oplossen van het probleem leidt. Het ontbinden van een volksvertegenwoordiging, en het daarmee medeverantwoordelijk maken van de kiezer voor het vinden van een oplossing, is in iedere vorm ingrijpend. Het instrument moet daarom worden afgewogen tegen andere mogelijke instrumenten om situaties van bestuurlijke problemen het hoofd te bieden, waarbij zowel gedacht kan worden aan bestaande als aan nieuwe instrumenten. Bij de meest recente herindelingsverkiezingen, die plaatsvonden op 24 november 2021, was de gemiddelde opkomst 40,01%, variërend van 32,38% tot 49,86%. Bij de herindelingsverkiezingen van 18 november 2020 lag het gemiddelde opkomstpercentage met 46,4% iets hoger.⁸

De leden van de fractie van de SP lezen in de notitie dat er drie varianten zijn uitgewerkt. Ontbinding door de raad zelf, ontbinding door een ander decentraal orgaan (college van burgemeester en wethouders of de provincie) of door de Minister. Deze leden zien grote en onoverkomelijke bezwaren bij de eerste twee varianten, waarbij tegenstrijdige belangen van oppositie en coalitie of gemeente en provincie een reden kunnen zijn voor tussentijdse ontbinding, waarbij de inwoners van de gemeente de dupe worden. Welke extra waarborgen gelden er dan? Is een rechterlijke toets een mogelijkheid? Hoe wordt voorkomen dat politiek opportunisme de overhand kan krijgen?

In de eerste plaats ga ik graag met uw Kamer in overleg over de vraag of tussentijdse raadsontbinding expliciete meerwaarde biedt ten opzichte van andere instrumenten in gevallen van aanhoudende bestuurlijke problemen. Pas daarna zal eventueel kunnen worden besloten over de precieze vormgeving van bepaalde varianten van dit instrument. Indien wordt gekozen voor een van de eerste twee varianten, te weten zelfontbinding dan wel ontbinding door een ander orgaan op decentraal niveau, zullen uiteraard waarborgen moeten worden ingebouwd om lichtvaardig en politiek gebruik van de bevoegdheid tot raadsontbinding zoveel mogelijk tegen te gaan. Bij de variant van zelfontbinding zou daarbij bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan het hanteren van het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid voor een besluit tot raadsontbinding. Rechterlijke toetsing lijkt minder passend, gelet op de politieke aard van een raadsbesluit tot zelfontbinding. Bij ontbinding door een

⁸ Zie <https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen>.

ander orgaan op decentraal niveau zou rechterlijke toetsing meer voor de hand kunnen liggen als waarborg.

De leden van de fractie van de SP lezen dat de derde variant een tussentijdse ontbinding bij ministerieel besluit is. Wat is het voordeel daarvan ten opzichte van de huidige praktijk en een wetgevingsprocedure? Een wetgevingsprocedure kan immers ook snel en is democratischer.

Zoals in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie is aangegeven, is het verschil tussen een koninklijk besluit en een wet, dat een wet voordat deze is vastgesteld, ter advisering moet worden voorgelegd aan de Raad van State en zowel de Tweede als de Eerste Kamer met het voorstel moeten instemmen. Hoewel een wet inderdaad in geval van spoed snel tot stand kan komen, kent een wet per definitie een uitgebreidere procedure met bijbehorend ruimer tijdsbeslag. De uitkomst staat bovendien niet vast, maar is anders dan bij een koninklijk besluit afhankelijk van aanvaarding door de beide Kamers.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de Partij van de Arbeid-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de notitie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met betrekking tot de voorbereiding van het mogelijk maken tot vervroegde verkiezingen van de gemeenteraad.

De leden van de PvdA-fractie zijn voorstander van het mogelijk maken van vervroegde raadsontbinding. Daarbij merken deze leden op dat ze geen voorstander zijn van ontbinding op het moment dat er een politieke impasse is. De raadsontbinding moet, net zoals nu het geval is, met terughoudendheid worden ingezet en alleen bij uiterste noodzaak. Zij waarderen namelijk de huidige praktijk van harmonie en samenwerking in de gemeenteraden. Deze harmonie komt onder druk te staan op het moment dat de raadsontbinding een politiek middel wordt. Bovendien geldt dat burgers, helaas, in mindere mate weten, en zich interesseren, in wat er zich afspeelt in de gemeentelijke politiek. Dit heeft tot gevolg dat de opkomst bij tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen laag zal zijn, vooral als er vaak ontbindingen plaatsvinden. Dit zorgt ervoor dat de democratische legitimiteit van de gemeenteraden ondermijnd wordt. Deze leden zien wel de noodzaak van raadsontbinding als de gemeenteraad ernstig nalatig is in het wegsturen van bijvoorbeeld corrupte bestuurders. Het standpunt dat gemeenteraden alleen bij uiterste noodzaak ontbonden moeten worden, heeft volgens de leden van de PvdA-fractie grote gevolgen voor de manier waarop ontbinding plaats zou kunnen vinden. Zo vinden deze leden dat de beslissing tot ontbinding zoveel mogelijk van politiek getouwtrek onttrokken moet zijn.

De leden van de PvdA-fractie vinden daarmee de optie tot zelfontbinding onwenselijk. Immers, bij zelfontbinding wordt de raadsontbinding een politieke optie. Daarbij doet het ook geen recht aan de reden wanneer zelfontbinding nuttig is, namelijk op het uitzonderlijke moment dat gemeenteraden niet in staat zijn om bestuurlijke wanordelijkheid weg te nemen.

De leden van de PvdA-fractie delen bovendien de mening van de Minister dat ontbinding door het college van burgemeester en wethouders, de ontbinding door het college van gedeputeerde staten of de ontbinding door de burgemeester onwenselijk is. Bij de ontbinding door het college van burgemeester en wethouders speelt daarin eveneens de onwenselijkheid van politieke ontbinding mee. Bij de ontbinding door het college van gedeputeerde staten is het staatsrechtelijk argument over de hiërarchie tussen bestuurslagen overtuigend om niet te kiezen voor deze optie. Ontbinding door de burgemeester is weliswaar logisch vanuit zijn

functie als hoeder van integriteit in het lokaal bestuur, echter onwenselijk vanwege de politisering van het burgemeestersambt. Ook de laatste optie, ontbinding door een koninklijk besluit, vinden de leden van de PvdA-fractie bezwaarlijk. Deze leden vinden niet dat de regering zoveel invloed moet kunnen hebben op het gemeentelijk bestuur zonder controle van de volksvertegenwoordiging. De leden van de PvdA-fractie denken dat er andere manieren mogelijk zijn die zowel recht doen aan de checks-and-balances die de raadsontbinding behoeft, als de wens om raadsontbinding makkelijker te maken. Zo denken deze leden dat een mogelijkheid tot ontbinding bij koninklijk besluit mogelijk is, op het moment dat er een voordracht is gedaan van de commissaris van de Koning. De commissaris van de Koning doet een voordracht na advies ingewonnen te hebben van de betrokken burgemeester. Volgens deze leden zorgt de voordracht van de commissaris van de Koning voor een extra controle op de gemeente en depolitisering van de raadsontbinding. Zou de Minister kunnen reflecteren op deze mogelijkheid en is de Minister bereid deze mogelijkheid verder uit te werken en te onderzoeken?

Ik ben de leden van de PvdA-fractie erkentelijk voor hun uitgebreide beschouwing en deze suggestie. De optie die deze leden schetsen betreft een mogelijke nadere uitwerking van de derde variant uit de notitie, namelijk de raadsontbinding door de regering bij koninklijk besluit. Indien we zouden constateren dat de introductie van de mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding de meest passende en wenselijke oplossing is voor aanhoudende bestuurlijke problemen en vervolgens voor deze derde variant zou worden gekozen, is een dergelijke uitwerking zeker denkbaar. De precieze rol van de commissaris van de Koning en van de burgemeester bij het proces zouden op dat moment moeten worden gezien.

Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of de Minister heeft gekeken naar mogelijkheden van raadsontbindingen in andere landen. Zoals eerdere commissies die naar dit onderwerp hebben gekeken wel hebben gedaan. Ook vragen deze leden zich af of de Minister nog andere mogelijkheden heeft voor het ontbinden van de gemeenteraad, naast de geschetste mogelijkheden die de Minister reeds naar de Kamer heeft gestuurd.

Op dit moment heb ik geen actueel overzicht voorhanden van de precieze mogelijkheden in andere landen om eventueel de gemeenteraad te ontbinden. Indien de uitkomst van het debat zou zijn dat tussentijdse raadsontbinding expliciete meerwaarde biedt ten opzichte van andere instrumenten bij bestuurlijke problemen, zal ik bij de uiteindelijke keuze van een variant en de precieze vormgeving hiervan ook goede voorbeelden uit het buitenland betrekken. Zo is in 2009 bijvoorbeeld een enquête verricht onder de lidstaten van de Raad van Europa naar de mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding in de diverse lidstaten.⁹ Op dit moment zijn de drie varianten die mijn ambtsvoorganger in de notitie uit 2020 heeft uiteengezet, de varianten die ik in beeld heb.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met interesse kennisgenomen van de notitie van het kabinet waarin diverse varianten voor tussentijdse ontbinding van gemeenteraden worden geschetst. De motie van het lid Middendorp c.s. die aan de basis van deze notitie ligt werd destijds mede ingediend door de fractie van GroenLinks. Deze leden zijn

⁹ Zie Kamerstuk 30 902, nr. 17.

blij dat er nu verder gesproken kan worden over de voor- en nadelen van tussentijdse raadsontbinding en vervroegde verkiezingen. Zij constateren dat er voor- en nadelen kleven aan de geschetste varianten en zij zien ook dat los van de specifieke varianten ook voor- en nadelen te bedenken zijn voor de meer principiële vraag of het wenselijk is om überhaupt de mogelijkheid van tussentijdse verkiezingen uit te breiden. Deze leden hebben naar aanleiding van de voorliggende notitie een aantal vragen aan de Minister.

Allereerst constateert de Minister, naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks, terecht dat het uitgangspunt zou moeten blijven dat iedere vier jaar op een vast moment gemeenteraadsverkiezingen gehouden zouden moeten worden. Dit is goed voor de kenbaarheid van de verkiezingen bij inwoners en voorkomt een enorme verspreiding van verkiezingsmomenten door het land. De vraag is echter wel wat dit betekent voor een tussentijdse raadsontbinding aan het einde van een periode van vier jaar. Betekent dit dat de termijn dan verkort wordt of kan dit ook betekenen dat een volgende termijn verlengd wordt tot bijvoorbeeld vijf, zes of zeven jaar?

Het uitgangspunt zal zijn dat zo snel mogelijk weer wordt teruggekeerd naar de normale verkiezingscyclus. Vanzelfsprekend is het echter niet werkbaar als bijvoorbeeld drie maanden na de voortijdige verkiezingen alweer nieuwe raadsverkiezingen volgen. Waar precies de grens wordt gelegd, betreft de precieze uitwerking en in dat stadium bevinden we ons zoals gezegd nog niet. Het in algemene zin onmogelijk maken van tussentijdse raadsontbinding binnen een bepaalde periode voor de reguliere gemeenteraadsverkiezingen zou in ieder geval niet mijn voorkeur hebben. Er zijn namelijk situaties denkbaar waarin verstoorde verhoudingen tot een acute bestuurscrisis kunnen leiden die ertoe noodzaakt direct in te grijpen, hoe kort het tijdspad tot de reguliere raadsverkiezingen ook is.

De Minister hecht naar het oordeel van de leden van de fractie van GroenLinks terecht veel waarde aan het hoofdschap van de gemeenteraad. Zij verwijst daarbij evenwel ook naar het feit dat het hoofdschap nauw verbonden is met het monisme. Kan de Minister reflecteren op het hoofdschap in relatie tot het dualisme? Op welke wijze is het hoofdschap door het dualisme veranderd?

Hoewel het hoofdschap van de raad inderdaad al bestond ten tijde van het monisme, heeft de wetgever er nadrukkelijk voor gekozen het dualisme in te voeren met behoud van het hoofdschap. In de toelichting is hierover destijds opgemerkt dat het hoofdschap al sinds de grondwetsherziening van 1848 moet worden gezien als een uitdrukking van de bijzondere plaats die de raad als gekozen volksvertegenwoordiging in het lokaal bestuur toekomt. Dit resulteert in wat in de toelichting wordt aangeduid als een eindverantwoordelijkheid van de raad.¹⁰ Wat met de dualisering is veranderd, is de samenstelling van de organen en de door de wetgever toegekende bevoegdheden. Hiermee is een duidelijke scheiding aangebracht tussen de raad enerzijds en het college anderzijds. Wat niet is veranderd is de verhouding tussen beide organen in constitutioneel opzicht. Voor deze verhouding doet het er niet toe of men een monistisch of een dualistisch stelsel hanteert. Voor de onderhavige discussie heeft de dualisering dus geen verdere implicaties.

In de drie varianten die de Minister schetst – de zelfontbinding, de ontbinding door een ander orgaan op decentraal niveau en de ontbinding

¹⁰ Zie Kamerstuk 31 570, nr. 28, p. 23.

door de regering bij koninklijk besluit – zien de leden van de fractie van GroenLinks net als de regering voor- en nadelen. Voor deze leden is het daarom de vraag of er naar het oordeel van de regering ook nog tussenvarianten te bedenken zijn die mogelijke bezwaren zouden kunnen wegnemen. Zij denken hierbij – zonder hier een voorkeur voor uit te spreken – bijvoorbeeld aan een variant waarbij zowel elementen uit de zelfontbindingsvariant als uit de variant van de ontbinding door een ander orgaan op decentraal niveau zouden worden gekoppeld. Als voorbeeld noemen zij een variant waarbij een meerderheid in de gemeenteraad een verzoek zou kunnen indienen bij de provincie om over te gaan tot tussentijdse raadsontbinding. Hiermee wordt voorkomen dat de wens van de lokale volksvertegenwoordiging opzij wordt geschoven en blijft het primaat voor een eventuele ontbinding bij de lokale volksvertegenwoordiging liggen, maar wordt ook voorkomen dat al te eenvoudig door een politieke meerderheid besloten wordt tot een tussentijdse ontbinding omdat de provincie – thans reeds bevoegd voor het interbestuurlijke toezicht op gemeenten – nog een oordeel velt over de wenselijkheid van een tussentijdse ontbinding van de gemeenteraad. Graag vernemen deze leden een reactie van de Minister op voornoemde tussenvariant.

De leden van de fractie van GroenLinks geven terecht aan dat er binnen de hoofdvarianten uit de notitie verschillende concrete uitwerkingen denkbaar zijn, waarvan sommige ook elementen van verschillende hoofdvarianten kunnen bevatten. Indien we tot de conclusie komen dat tussentijdse raadsontbinding een wenselijke oplossing is voor aanhoudende bestuurlijke problemen, zou de variant die deze leden schetsen zeker onderzocht kunnen worden. Daarbij moet wel worden aangetekend dat het toekennen van de uiteindelijke bevoegdheid om tot raadsontbinding over te gaan aan een provinciaal orgaan, niet voor de hand ligt. Tussen de bestuurslagen als zodanig bestaat namelijk geen hiërarchie.

De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag van de Minister vernemen of en hoe tussentijdse raadsontbindingen in ons omringende landen met een enigszins vergelijkbaar ingericht openbaar bestuur zijn vormgegeven. Kan de Minister hier bij de beantwoording een beeld van schetsen?

Indien de uitkomst van het debat is dat tussentijdse raadsontbinding expliciete meerwaarde biedt bij herstel van ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen, zal ik bij de uiteindelijke keuze voor en vormgeving van een variant ook goede voorbeelden betrekken uit landen met een vergelijkbaar bestuurlijk stelsel. Op dit moment heb ik hier nog geen actueel overzicht van. Wel wijs ik hierbij op de enquête die in 2009 is verricht onder de lidstaten van de Raad van Europa naar de mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding in de diverse lidstaten.¹¹

Tot slot vragen de leden van de fractie van GroenLinks of de Minister ook een opvatting heeft over de vraag of zij het logisch zou vinden dat, wanneer er besloten zou worden om tussentijdse raadsontbinding mogelijk te maken, dit tevens zou moeten gelden voor provinciale staten en voor het algemeen bestuur van waterschappen? Zo nee, waarom niet?

Voorop staat dat ook bij provincies en zelfs bij waterschappen zich ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen kunnen voordoen. Ik wijs erop dat Hoofdstuk 7 van de Grondwet en de daarop gebaseerde organieke wetgeving de hoofdlijnen van de bestuurlijke inrichting op gelijklopende wijze regelt. Het ligt in de rede om de regelingen voor de decentrale volksvertegenwoordigingen op dit punt op elkaar te laten aansluiten.

¹¹ Zie Kamerstuk 30 902, nr. 17.

Daarbij zou het dan ook voor de hand liggen dit te regelen voor de eilandsraad in Caribisch Nederland.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de notitie. Deze leden menen dat zeer terughoudend omgegaan moet worden met de mogelijkheid van tussentijdse ontbinding. Zij hebben nog enkele vragen.

Bestuurlijke appreciatie

De leden van de SGP-fractie vragen of de Minister nader wil toelichten waarom de mogelijkheid van tussentijdse ontbinding uitdrukkelijk gezien moet worden tegen de achtergrond van bestuurlijke misstanden en taakverwaarlozing. Deze leden wijzen erop dat de motie spreekt over ernstig verstoorde verhoudingen, waarvan ook sprake kan bij een volstreekte politieke impasse zonder dat de behoorlijk uitvoering van taken direct in gevaar komt. Zo bezien is het wel mogelijk, maar niet noodzakelijk dat tussentijdse ontbinding altijd te maken heeft met misstanden en taakverwaarlozing.

De leden van de SGP-fractie constateren terecht dat verstoorde bestuurlijke verhoudingen en (grove) taakverwaarlozing twee verschillende zaken zijn en ik ben deze leden erkentelijk voor de mogelijkheid om dit punt nader te verduidelijken. De introductie van de mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding zou kunnen bijdragen aan de oplossing van verstoorde bestuurlijke verhoudingen in gemeenten. Een gemeente waarin de bestuurlijke verhoudingen zijn verstoord, hoeft echter niet haar taken (grovelijk) te verwaarlozen. Ingrijpen wegens grove taakverwaarlozing is enkel aan de orde indien het bestuurlijk-democratisch functioneren van een gemeente als zodanig is aangetast. Voor gevallen waarin verstoorde verhoudingen de kwaliteit van bestuur in negatieve zin beïnvloeden, bijvoorbeeld omdat geen constructief overleg binnen de raad of tussen raad en college meer mogelijk is, maar de taakuitoefening door de gemeente (nog) niet direct in het geding is, is juist een interventie gewenst waarbij het gemeentebestuur niet aan de kant hoeft te worden geschoven en, eventueel in gewijzigde samenstelling, in positie kan blijven.

Varianten

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de Minister niet als variant de mogelijkheid heeft beschreven om te expliciteren dat de mogelijkheid van tussentijdse ontbinding bij formele wet ook mogelijk is in geval van een volstreekte politieke impasse. Deze leden hebben uit de notitie begrepen dat deze mogelijk weliswaar nu al niet is uitgesloten, maar gezien de praktijk lijkt het niet als een reële mogelijkheid bekend te zijn. Zij vragen of de Minister meerwaarde ziet in het duidelijker formuleren van een kader voor deze situaties, waarop slechts onder stringente voorwaarde een beroep zou kunnen worden gedaan.

Zoals ook in het antwoord op een vraag van de VVD aangegeven, sluit de Grondwet tussentijdse raadsontbinding door de formele wetgever in geval van ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen naar de letter op dit moment niet uit. De voorbeelden van gemeentelijke herindelingen en grove taakverwaarlozing die de Grondwetgever heeft genoemd zijn namelijk niet-limitatief. In de praktijk is de formele wetgever buiten de twee hiervoor genoemde voorbeelden tot op heden echter niet overgegaan tot tussentijdse ontbinding van de gemeenteraad. Voor

tussentijdse raadsontbinding als regulier instrument biedt het huidige grondwettelijke kader geen ruimte. Op dit moment is de mogelijkheid de raad voortijdig te ontbinden slechts een ad hoc-instrument voor de formele wetgever.

Bijlage

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het bekend is of gemeenten in het verleden een verzoek hebben gedaan tot tussentijdse ontbinding vanwege een politieke impasse, welke verzoeken dan kennelijk zijn afgewezen.

Er zijn in het recente verleden geen formele verzoeken daartoe ingediend. De mogelijkheden van tussentijdse raadsontbinding zijn in enkele gevallen van gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen wel in bestuurlijke en/of ambtelijke contacten benoemd of verkend. Zie ook de vraag van de leden van de fractie van D66 op dit punt.