

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Openbaar Bestuur en
Democratische Rechtsstaat**
Directie Democratie en
Bestuur

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2023-0000125837

Uw kenmerk

Bijlage(n)
0

Datum 4 september 2023
Betreft Alternatieve oplossingen voor aanhoudende bestuurlijke
problemen in gemeenten

Op 17 januari jl. heb ik de inbreng van uw Kamer voor het schriftelijk overleg over de notitie varianten tussentijdse raadsontbinding beantwoord.¹ In deze antwoorden ben ik ingegaan op de eventuele meerwaarde van het instrument tussentijdse raadsontbinding voor gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen. Daarbij heb ik aangekondigd u een nadere uitwerking van enkele andere mogelijke instrumenten voor aanhoudende bestuurlijke problemen in gemeenten te doen toekomen. In deze brief schets ik allereerst in welke constitutionele context voorstellen gewogen moeten worden. Hierna treft u de toegezegde nadere uitwerking aan. Hierbij ga ik eerst in op bestaande instrumenten die uitkomst kunnen bieden bij de aanpak van bestuurlijke problemen. Vervolgens ga ik in op twee instrumenten die ook al in voornoemde antwoorden kort zijn benoemd: het instellen van een specifiek orgaan ter bevordering van het bestuurlijk functioneren van decentrale overheden en het mogelijk maken van een vorm van bestuurlijke indeplaatsstelling.

In het algemeen moet worden opgemerkt dat bestuurlijke problemen in de eerste plaats moeten worden opgelost door betrokkenen zelf. Terughoudendheid is geboden voor andere dan de gemeentelijke organen. Dit volgt uit de Grondwet, en is terug te vinden in de op de Grondwet gebaseerde wetssystematiek. Niet voor niets regelt de Provinciewet dat de commissaris van de Koning alleen wanneer er sprake is van verstoorde bestuurlijke verhoudingen of wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is, een wettelijke taak heeft daarbij te bemiddelen. Ook overige instrumenten zullen, wanneer deze al wenselijk worden bevonden, een zekere mate van terughoudendheid moeten bevatten in toepassingsbereik en mate van ingrijpendheid.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 VII, nr. 145.

Opgemerkt zij dat, in het geval ervoor zou worden gekozen de inzet van die instrumenten nog verder te verkennen, ook nagedacht zou moeten worden of en hoe deze geïmplementeerd kunnen worden voor andere decentrale overheden. Op deze brief hebben zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) als de Kring van Commissarissen van de Koning gereageerd. Hun zienswijze (in algemene zin instemmend) is in de brief verwerkt.

Gemeentelijke autonomie

De bestuurlijke problemen waar het in deze brief over gaat, gaan verder dan politieke verschillen van inzicht tussen verschillende partijen en een stevig debat daarover. Deze bestuurlijke problemen worden voelbaar voor inwoners wanneer een gemeente of provincie door deze problemen taken verwaarloost. Dat kan ingrijpend en zichtbaar zijn, maar ook minder direct in het oog springen. Welke wettelijke voorzieningen mogelijk zijn voor een situatie van taakverwaarlozing volgt uit de Grondwet. De Grondwet onderscheidt in artikel 124 taakuitoefening in autonomie en in medebewind. Uit artikel 132 blijkt dat de Grondwetgever met oog voor dit verschil heeft bepaald dat de wetgever niet voor iedere vorm van taakverwaarlozing regels kan stellen. De wetgever kan bij medebewind logischerwijs verder gaan dan bij autonome taakuitoefening.

Volgens artikel 132, vijfde lid, kan de wetgever regels stellen voor voorzieningen bij het verwaarlozen van taken waarvoor de wetgever de gemeente in medebewind heeft geroepen. Is echter sprake van taakuitoefening in de autonome ruimte, dan is de wetgever slechts bevoegd voorzieningen te treffen voor de situatie waarin een gemeente diens taken grovelijk verwaarloost. In die situatie kan ook worden afgeweken van artikel 125 en 127 van de Grondwet. Binnen de bestaande systematiek is uitsluitend sprake van medebewind wanneer andere wetten dan de Grondwet en de Gemeentewet regeling en bestuur van het gemeentebestuur vorderen. Dit betekent dat een wettelijke voorziening voor het in de plaats treden bij een verwaarlozing van taken die op grond van de Gemeentewet aan het bestuur zijn opgedragen, uitsluitend mogelijk is voor zover in die situatie sprake is van grove taakverwaarlozing. Dit is ook in lijn met het belang dat wordt gehecht aan het binnen de decentrale eenheidsstaat respecteren van de autonomie van gemeenten die als medeoverheid bovendien een eigen democratische legitimatie hebben.

Bij de uiteenzetting die hierna volgt over de mogelijke nieuwe instrumenten, wordt steeds geschetst hoe deze zich verhouden tot dit constitutionele kader.

Bestaande instrumenten bij bestuurlijke problemen in gemeenten

Voordat ik inga op mogelijke aanvullende instrumenten buiten het huidige wettelijk kader, moet worden benadrukt dat ook oplossingen voor bestuurlijke problemen denkbaar zijn die geen wetswijziging vereisen. Ook binnen het bestaande wettelijk kader zijn instrumenten en bevoegdheden 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 of de mogelijkheid gebruik te maken van mediation. Ook wijs ik hierbij op het onderzoek naar bestuurscultuur dat in mijn opdracht is uitgevoerd en naar de pilot met gemeentelijke statuten die met ondersteuning vanuit mijn ministerie dit jaar in acht gemeenten is uitgevoerd.² De oplossing voor bestuurlijke problemen in gemeenten hangt vaak sterk samen met het op gang brengen van een cultuurverandering binnen het gemeentebestuur.

² M. Boogers e.a. (2022), *Van Alkmaar tot Zevenaar. Beelden van bestuurscultuur. Onderzoek naar kenmerken van bestuursculturen in gemeenten en provincies.*

Door gemeenten zelf te laten reflecteren op hun bestuurscultuur en door ze via een statuut goede afspraken te laten maken over de samenwerking tussen raad en college aan de voorkant kunnen bestuurlijke problemen worden voorkomen. In mijn Kamerbrief over de versterking van het decentraal bestuur zal ik daar nader op ingaan.

Om met name burgemeesters en commissarissen van de Koning meer handvatten te geven als het gaat om de uitoefening van de rol die deze organen hebben bij het oplossen van bestuurlijke problemen, wordt tevens gewerkt aan een vernieuwde escalatieladder bij bestuurlijke problemen. Deze escalatieladder, die door de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van mijn ministerie wordt opgesteld, geeft aan welke bestuurlijke actoren in welke fase van een bestuurlijk probleem in beeld komen en welke instrumenten deze actoren daarbij ter beschikking staan. Deze instrumenten kunnen zowel preventief als reactief van aard zijn. Daarmee moet ook duidelijker worden voor burgemeesters en commissarissen van de Koning welke concrete instrumenten zij hebben om invulling te geven aan hun taken en bevoegdheden.

Mogelijke nieuwe instrumenten

In eerder genoemde antwoorden op vragen van uw Kamer, zijn twee mogelijke aanvullende instrumenten voor de aanpak van bestuurlijke problemen in gemeenten benoemd. Deze voorbeelden zijn ontleend aan het in opdracht van BZK uitgevoerde onderzoek van prof. Broeksteeg.³ De heer Broeksteeg heeft mijn ambtsvoorganger in 2017 een advies doen toekomen waarin diverse opties in kaart zijn gebracht om te interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen.

Kamer voor bevordering bestuurlijk functioneren

Een mogelijk nieuw instrument waaraan zou kunnen worden gedacht, is de optie om op incidentele basis een specifieke kamer in te stellen die zich richt op het bestuurlijk functioneren van decentrale overheden. Los van concrete bevoegdheden, kan iemand “van buiten” partijen die een conflict hebben met elkaar, helpen te reflecteren en oplossingen voor bepaalde problemen te vinden. Een afzonderlijke kamer die dit als kerntaak heeft, kan daar bovendien meer tijd voor vrijmaken dan een commissaris van de Koning dit bijvoorbeeld kan. Deze kamer zou op verschillende manieren kunnen worden ingericht, maar zou in ieder geval een rapporterende functie kunnen hebben. Het ligt voor de hand dat het werkterrein van deze kamer het ‘tegengaan van aanhoudende bestuurlijke problemen en verstoorde bestuurlijke verhoudingen’ betreft. Deze kamer zou in ieder geval de taak kunnen krijgen zich te informeren over hetgeen gebeurt in gemeenten waar sprake is van bestuurlijke problemen of deze problemen dreigen te ontstaan. Deze kamer zou verslag kunnen uitbrengen over zijn bevindingen in de betreffende gemeenten.

Indien zou worden besloten tot het mogelijk maken van de incidentele instelling van een specifieke kamer voor de bevordering van het bestuurlijk functioneren van decentrale overheden, is vervolgens de vraag wie dit orgaan instelt en welke bevoegdheden dit orgaan krijgt. Het is denkbaar dat deze instantie in het leven wordt geroepen door de commissaris van de Koning, maar ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou het benoemende orgaan kunnen zijn. Op welke wijze en door wie de ‘kamer voor het bestuurlijk functioneren’ zou

³ Zie J.L.W. Broeksteeg, *Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen*, Radboud Universiteit Nijmegen, 2017, p. 35 (rapport in opdracht van het ministerie van BZK).

worden ingesteld, is sterk afhankelijk van de rol en de bevoegdheden die deze instantie zou krijgen. Ongeacht door wie de kamer wordt ingesteld, is van belang dat de taakuitoefening door deze kamer niet in de weg staat aan het uitoefenen door de commissaris van de Koning van zijn adviserende en bemiddelende taak bij bestuurlijke problemen in gemeenten. Als deze kamer in het leven zou worden geroepen, dient deze de positie van de commissaris van de Koning op het terrein van bestuurlijke problemen in gemeenten te allen tijde te respecteren.

Wat betreft de rol en bevoegdheden die aan de kamer worden toegekend zijn verschillende opties mogelijk, die sterk verschillen in hoe vergaand deze zijn. Denkbaar is dat de bevoegdheid van deze kamer beperkt blijft tot het zich laten informeren over de bestuurlijke situatie bij overheden met (dreigende) bestuurlijke problemen en hiervan verslagleggen. Dit verslag zou dan gerapporteerd worden aan de commissaris van de Koning, dan wel de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties indien laatstgenoemde de kamer in het leven heeft geroepen. Bij deze optie is het vervolgens aan de commissaris of de minister om naar aanleiding van de bevindingen vervolgstappen te zetten. De commissaris zou bijvoorbeeld op basis van de rapportage van de kamer naar de betreffende gemeente kunnen afreizen om zijn adviserende en bemiddelende rol uit te oefenen. De kamer zou dan dus als rapporteur voor het bestuurlijk functioneren kunnen worden aangeduid. Een meer vergaande, binnen het huidige grondwettelijk kader niet mogelijke, variant zou zijn dat deze instantie ook zelf de bevoegdheid krijgt om in te grijpen en te sanctioneren indien deze constateert dat de bestuurlijke situatie van een bepaalde overheid hiertoe noodzaakt. Daarmee zou dit orgaan feitelijk de rol van toezichthouder krijgen. Deze laatste variant is op dit moment niet van toegevoegde waarde en bovendien niet passend in ons stelsel.

Afhankelijk van de concrete invulling hiervan, zou de mogelijkheid op incidentele basis een specifieke kamer voor de bevordering van het bestuurlijk functioneren in te stellen, een instrument kunnen zijn dat van toegevoegde waarde is bij aanhoudende bestuurlijke problemen bij decentrale overheden. Een dergelijke kamer heeft als voordeel dat deze, anders dan bijvoorbeeld de Kroon en de commissaris van de Koning, één specifieke taak heeft en niet tevens andere taken. Deze kamer kan zich in een specifieke situatie volledig richten op het monitoren van het bestuurlijk functioneren van een bepaalde overheid. Op die manier kan de kamer zich zorgvuldig informeren over de bestuurlijke situatie bij overheden met bestuurlijke problemen en de informatie goed documenteren. Daarnaast zou deze kamer kennis en ervaring kunnen opdoen met betrekking tot het herstellen van bestuurlijke verhoudingen en daarbij ook vergelijkingen kunnen maken tussen verschillende gemeenten. Een bezoek van deze kamer aan bijvoorbeeld een gemeente zou ook kunnen leiden tot een gevoel van urgentie bij het bestuur van die gemeente dat gewerkt dient te worden aan een verbetering van de bestuurlijke verhoudingen. Temeer als deze kamer ook rapporteert over zijn bevindingen aan de commissaris van de Koning of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tegelijkertijd betekent dit ook dat niet te lichtvaardig zou moeten worden overgegaan tot het instellen van zo'n kamer en om deze vervolgens een bezoek te laten brengen aan het bestuur van een bepaalde overheid.

Indien de bevoegdheid van een hiervoor beschreven kamer beperkt is tot het zich laten informeren en rapporteren over zijn bevindingen, zou het ook binnen het bestaande grondwettelijk kader mogelijk zijn om deze op incidentele basis in te

stellen. Bij die variant zou dan wel overwogen moeten worden of en op welke manier deze kamer een meerwaarde kan zijn ten opzichte van de commissaris van de Koning, die ook een taak heeft bij bestuurlijke problemen in gemeenten en hiertoe informatie inwint. In geval van bestuurlijke problemen die het gemeentebestuur niet zonder hulp van buitenaf kan oplossen, ligt het primaat bij de commissaris van de Koning. De rol die een eventuele kamer zou hebben, dient geen afbreuk te doen aan dit primaat.

Bestuurlijke indeplaatsstelling

Een ander denkbaar instrument bij bestuurlijke problemen, is het mogelijk maken van een vorm van bestuurlijke indeplaatsstelling.⁴ In het kader van het financieel toezicht bestaat op dit moment al een regeling voor indeplaatsstelling. Zo is bijvoorbeeld in de Gemeentewet vastgelegd dat, indien de gemeenteraad weigert verplichte uitgaven op de begroting te brengen, het college van Gedeputeerde Staten dit doet.⁵ Bestuurlijke indeplaatsstelling zou inhouden dat een soortgelijke regeling zou worden geïntroduceerd met betrekking tot bestuurlijke verplichtingen die in de organieke wetten zijn opgenomen, zoals bijvoorbeeld de verplichting om een reglement van orde vast te stellen of om een rekenkamer in te stellen. Wanneer het bestuur van een decentrale overheid nalaat aan een bepaalde, concreet en wettelijk omschreven, bestuurlijke verplichting te voldoen, zou een ander ambt dan het verplichte besluit (of de verplichte maatregel) kunnen nemen omdat anders het bestuurlijk functioneren van de gemeente in de knel komt en er daarmee sprake zou zijn van grove taakverwaarlozing als bedoeld in artikel 132, vijfde lid, Grondwet. Dit andere ambt zouden bijvoorbeeld het college van Gedeputeerde Staten (als het gaat om een gemeentebestuur) of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen zijn.

Wat bij dit instrument moet worden aangetekend is dat hiermee de grenzen van het huidige grondwettelijk kader zouden worden opgezocht en dat dit instrument, voor een effectieve toepasbaarheid hiervan in de praktijk, waarschijnlijk zelfs een Grondwetswijziging zou vergen. Daarmee is op voorhand duidelijk dat deze voorziening slechts in uitzonderlijke situaties een oplossing zou kunnen bieden. De hierboven genoemde bestuurlijke verplichtingen betreffen autonome taken van de besturen van decentrale overheden. Zoals hierboven al aangegeven regelt artikel 132 Grondwet dat de wetgever voorzieningen kan treffen als het bestuur van een gemeente of provincie zijn autonome taken grovelijk verwaarloost. De Grondwet biedt dus enkel een regeling voor de verwaarlozing van autonome taken als het gaat om grove taakverwaarlozing. Om die reden is het van belang dat, indien de hier bedoelde bestuurlijke indeplaatsstelling mogelijk zou worden gemaakt, deze mogelijkheid beperkt wordt tot specifieke verplichtingen die concreet worden omschreven in de wet en dit verplichtingen betreft die, wanneer deze niet worden nageleefd, een grove taakverwaarlozing inhouden. Net zoals bij de regeling voor financiële indeplaatsstelling het geval is, moet duidelijk uit de wet volgen voor welke bestuurlijke verplichtingen indeplaatsstelling mogelijk is in het geval de betreffende verplichting wordt nagelaten. Als de bevoegdheid tot bestuurlijke indeplaatsstelling algemener en ongeclausuleerd wordt geformuleerd, zou dit namelijk op gespannen voet staan met de autonomie van het bestuur van de decentrale overheden. Dan zou ook herziening van de Grondwet noodzakelijk zijn. Overigens zou het vereiste dat het moet gaan om een niet-naleving die een grove taakverwaarlozing inhoudt, in de praktijk een hoge drempel opwerpen voor het

⁴ Zie J.L.W. Broeksteeg, *Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen*, Radboud Universiteit Nijmegen, 2017, p. 32-33 (rapport in opdracht van het ministerie van BZK).

⁵ Zie artikel 194, eerste lid, Gemeentewet.

mogelijk maken van bestuurlijke indeplaatsstelling bij een bepaalde bestuurlijke verplichting. Daarnaast moet worden aangetekend dat de vraag is in hoeverre dit instrument doeltreffend is voor het oplossen van het probleem van aanhoudende bestuurlijke problemen. Taakverwaarlozing zal over het algemeen immers een symptoom zijn van bestuurlijke problemen en niet zozeer een oorzaak.

Tot slot

Graag ga ik met uw Kamer verder in gesprek over de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen bij decentrale overheden. Ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen kunnen de bestuurbaarheid in gevaar brengen en dragen daarnaast niet bij aan het vertrouwen van inwoners in de overheid. Dit vraagstuk is in mijn optiek breder dan enkel de vraag of tussentijdse raadsontbinding al dan niet mogelijk moet worden gemaakt. Tussentijdse raadsontbinding is één van de mogelijke instrumenten om een bestuurlijke impasse te doorbreken en de verstoord geraakte verhoudingen te herstellen. Daarnaast zijn echter ook andere, instrumenten denkbaar die een oplossing kunnen bieden voor aanhoudende bestuurlijke problemen bij decentrale overheden en zouden moeten worden betrokken bij de discussie over dit vraagstuk. De twee mogelijke nieuwe instrumenten die hierboven zijn uiteengezet, zijn daar een voorbeeld van. Ook bij deze nieuwe instrumenten zijn echter vragen te stellen over in hoeverre zij doelmatig en doeltreffend zijn en in hoeverre deze passend zijn binnen ons constitutioneel stelsel. Ik acht het van groot belang om nadrukkelijk te blijven kijken naar de effectieve inzet van bestaande instrumenten, eventueel gecombineerd met aanvullend beleid.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hanke Bruins Slot