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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen
Directie Democratie en Bestuur

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2018-0000174508

Uw kenmerk

Bijlage(n)
- Rapport-Broeksteeg
- Brief aan gemeenten

Datum 19 maart 2018

Betreft Versterking integriteit lokaal bestuur en aanpak aanhoudende bestuurlijke problemen bij gemeenten

Inwoners van Nederland hebben recht op een goed functionerend en integer openbaar bestuur. Gemeenten maken daar een groot en belangrijk onderdeel van uit. Zij zijn verantwoordelijk voor uiteenlopende maatschappelijke opgaven en zijn aan zet bij het oplossen van tal van maatschappelijke vraagstukken.
Een goed functionerend en integer gemeentebestuur levert een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen van mensen in de politiek. Daarmee draagt het ook bij aan de legitimiteit van het overheidshandelen. Een integer en stabiel bestuur is effectiever en efficiënter in staat om de taken uit te voeren en diensten te leveren waar hun inwoners recht op hebben. Het toont zich dan ook een betrouwbare partner in samenwerking met andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Ik ben – en voel mij – ervoor verantwoordelijk dat er voortdurend aandacht is voor de versterking van een goed functionerend en integer openbaar bestuur. De aanstaande gemeenteraadsverkiezingen en het proces van collegevorming dat daarna plaatsvindt, vormen een moment waarop het belang van een integer en stabiel gemeentebestuur gemarkeerd wordt: een nieuwe raadsperiode betekent een nieuw mandaat van de kiezer, nieuwe raadsleden, en vaak andere wethouders.
Mede op verzoek van uw Kamer informeer ik u voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen over mijn voornemens de integriteit van het lokaal bestuur te versterken en aanhoudende bestuurlijke problemen bij gemeenten tegen te gaan.[1]
Daarnaast heb ik in het licht van de college-onderhandelingen en de daarna volgende benoeming van wethouders het belang van integriteit en een degelijke

[1] Zie de behandeling van de begroting voor het jaar 2018 (Handelingen TK 2017-2018, nr. 23, item 6), mijn brief aan uw Kamer van 15 december 2017 (Kamerstukken II, 28 844, nr. 129), schriftelijke vragen van de leden Kuiken en Ploumen van 4 december 2017 (kenmerk 2017Z16981), mondelinge vragen van het lid Den Boer op 6 januari 2018 (Handelingen TK 2017-2018, nr. 48, item. 4) en schriftelijke vragen van het lid Kuiken van 19 februari 2018 (kenmerk 2018Z00711).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen
Directie Democratie en Bestuur

Kenmerk
2018-0000174508

screening nog eens bij alle gemeenten onder de aandacht gebracht door middel van een brief, welke u als bijlage aantreft.

I. Openbaar bestuur blijvend versterken

Voordat ik kom te spreken over de acties en maatregelen schets ik graag de aanleiding en context waarbinnen deze voorstellen moeten worden bezien en het gevoerde proces dat tot deze voorstellen heeft geleid.

Bestuurlijke problemen en integriteitskwesties

Bij het realiseren van de uiteenlopende gemeentelijke taken zijn volksvertegenwoordigers en bestuurders bepalende actoren, in samenwerking met de ambtenaren. Het besturen van een gemeente is dus mensenwerk. Daarbij gaat er weleens iets mis of worden er stevige discussies gevoerd. Dat wordt door inwoners ook wel begrepen. Zij begrijpen het echter niet wanneer bestuurders en volksvertegenwoordigers voortdurend ruziënd over straat gaan, wanneer zij hun werk niet integer doen of wanneer er zelfs sprake is van ondermijnende krachten die invloed hebben op het functioneren van het gemeentebestuur.[2] Burgers verlangen terecht dat dergelijk handelen wordt gecorrigeerd.

Er zijn gemeenten waar aanhoudende bestuurlijke problemen zijn. Vaak zijn die problemen te relateren aan een negatieve bestuurscultuur. Dit kan bijvoorbeeld voortkomen uit een slechte relatie tussen fracties in de gemeenteraad, verzuurde verhoudingen tussen het college en de gemeenteraad of een verstoorde relatie tussen het college en het ambtelijke apparaat. Ook (f)actoren van buiten het gemeentehuis kunnen een rol spelen. Te denken valt aan het onder druk zetten of bedreigen van raadsleden of bestuurders via social media of op straat.

Naast aanhoudende bestuurlijke problemen eisen integriteitsschendingen hun tol. Burgers verwachten terecht dat politici het algemeen belang dienen. Als er sprake is van (de schijn van) belangenverstrengeling dan roept dat weerstand op tegen de overheid, en dat gevoel kan ik goed begrijpen. Daarom geldt dat het handelen van politieke ambtsdragers smetteloos dient te zijn.

De hierboven bedoelde kwesties hebben niet alleen een negatief effect binnen de betreffende gemeente maar ook daarbuiten. Het effect van ruziënde bestuurders of integriteitsschendingen houdt immers niet op bij de gemeentegrens. Het tast het gezag van het openbaar bestuur aan. De oorzaken die aan dergelijke problemen in gemeenten ten grondslag liggen, kunnen verschillend van aard zijn. Vaak is het ook niet terug te brengen op één oorzaak; dat maakt het vraagstuk van dergelijke problemen in gemeenten ook complex en ingewikkeld. Die wetenschap is echter geen excuus om deze problemen niet te adresseren.

Eigen mogelijkheden voorop

Ik hecht eraan te benadrukken dat volksvertegenwoordigers, bestuurders en ook ambtenaren in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor (de integriteit van) hun handelen binnen het openbaar bestuur. Zonder die notie kan het openbaar bestuur niet adequaat functioneren.
Vervolgens is het van belang dat gemeenten bestuurlijke problemen of integriteitskwesties zelf oplossen, en dat er voldoende middelen zijn die

[2] Over de bredere aanpak van de problematiek van ondermijning heeft mijn ambtsgenoot van Justitie en Veiligheid uw Kamer, mede namens mij en de staatssecretaris van Financiën, op 16 februari 2018 geïnformeerd door middel van de actie-agenda aanpak ondermijning (Kamerstukken II, 29 911, nr. 180).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen
Directie Democratie en Bestuur

Kenmerk
2018-0000174508

gemeenten daartoe in staat stellen. Dat zij zelf aan zet zijn, hoort bij het systeem van checks en balances zoals dat vorm heeft gekregen binnen onze gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Gemeenten hebben zelf een aantal knoppen om aan te draaien. De raad kan een wethouder ontslaan om politieke redenen (artikel 49 Gemeentewet), bijvoorbeeld vanwege zijn aandeel in een bestuurlijk conflict, een integriteitsschending of in het geval van verdenking van enig strafbaar feit. Het is immers de gemeenteraad die wethouders benoemt, hun functioneren beoordeelt en om hem moverende redenen ontslaat. De burgemeester kan bij bestuurlijke problemen vanuit zijn positie met gezag optreden om partijen bij elkaar te brengen, en hij heeft de taak de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen (artikel 170, tweede lid, Gemeentewet). Daarbij kan advies van derden worden ingewonnen, bijvoorbeeld van een (ad hoc) ingestelde adviescommissie. Bij verdenking van een strafbaar feit, zoals schending van de geheimhouding, agressie of corruptie kan voorts aangifte worden gedaan.
Het kan ook zijn dat er bijvoorbeeld sprake is van het aangaan van een (private) rechtsbetrekking tussen een raadslid en de gemeente die op grond van de Gemeentewet verboden is (artikel 15). In dat geval kan de raad, na betrokkene te hebben gehoord, hem van zijn lidmaatschap vervallen verklaren (artikel X8 Kieswet).

Samen problemen verhelpen
Een volgende stap komt in beeld als gemeenten hun eigen problemen niet zelf kunnen oplossen. In dat soort situaties moet van buitenaf een proces van normalisering van verhoudingen op gang worden gebracht of ondersteund, waarmee de constructieve krachten worden versterkt zodat het gemeentebestuur zich weer geheel en volledig richt op het goed besturen van de gemeente in plaats van zich te verliezen in interne strubbelingen. Binnen het bestaande wettelijk kader zijn daar verschillende middelen voor.

De commissaris van de Koning speelt – in zijn hoedanigheid als rijksorgaan – een belangrijke rol bij het signaleren en aanpakken van integriteitskwesties en aanhoudende bestuurlijke problemen. Hij kan als ambtsdrager met gezag en distantie tot betrokken partijen, adviseren en bemiddelen in het geval er sprake is van verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en als de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is (artikel 182, eerste lid, onder c Provinciewet). De commissaris kan ook in preventieve zin het nodige doen, zoals het aan de orde stellen van deze thematiek in zijn werkbezoeken aan gemeenten (artikel 182, eerste lid, onder b, Provinciewet).

Soms is het (ook) nodig een juridische interventie te overwegen aan de hand van het generieke instrumentarium van interbestuurlijk toezicht. Het gaat daarbij enerzijds om het middel van schorsing en vernietiging[3], waarover ik uw Kamer in mijn brief van 15 december 2017[4] reeds uitvoeriger informeerde. Anderzijds gaat het om indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing: blijft een gemeente in gebreke ten aanzien van een bij wet gevorderde taak (medebewind) dan kan die taak door een provinciaal bestuursorgaan – resp. in sommige gevallen door een minister –

[3] Artikel 132, vierde lid, van de Grondwet in samenhang met hoofdstuk XVII van de Gemeentewet alsmede titel 1.1 en titel 10.2 van de Algemene wet bestuursrecht.
[4] Kamerstukken II, 28 844, nr. 129.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen
Directie Democratie en Bestuur

Kenmerk
2018-0000174508

worden overgenomen en ten laste van de gemeente worden uitgevoerd.[5] Voordat tot een dergelijke interventie wordt overgegaan, worden eerst bestuurlijke stappen gezet. Daarbij wordt de bestuurlijke 'interventieladder'[6] doorlopen. Dat geeft gelegenheid om door middel van bestuurlijk overleg tot een oplossing te komen.

In het kader van aanhoudende bestuurlijke problemen verdient het volgende instrument dat het interbestuurlijk toezicht biedt, bijzondere aandacht. Is er sprake van algeheel disfunctioneren van het gemeentebestuur ('grove taakverwaarlozing') dan kan het gemeentebestuur worden ontbonden, een regeringscommissaris aangesteld en kunnen er (op termijn) nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven.[7] De inzet van dit zwaarste middel gebeurt door middel van een specifieke wet voor die situatie (vgl. de situatie m.b.t. het openbare lichaam Sint Eustatius[8]). In een gemeente in Nederland is dit zware instrument voor het laatst toegepast in 1951 (Finsterwolde).

Behoefte aan meer middelen en instrumenten
Vanuit de bestuurspraktijk (onder meer burgemeesters en commissarissen van de Koning) is al langere tijd de vraag om te zoeken naar extra instrumenten om op te kunnen treden en het instrumentarium bij de tijd te brengen. Het bestuurlijk overleg blijkt af en toe te licht of te ontbreken aan doorzettingsmacht, terwijl het beschikbare juridische instrumentarium te zwaar is. Er is behoefte aan een aantal instrumenten dat daar tussenin zit. Om die reden is dat beleid en instrumentarium de afgelopen periode opnieuw bezien.

De bezinning op het instrumentarium is geen 'Haags' proces geweest. Bij de bezinning op het instrumentarium hebben diverse betrokken partners meegedacht. Zo zijn er verdiepende gesprekken gevoerd met (voormalig) burgemeesters en waarnemend burgemeesters over hun ervaringen met bestuurlijke problemen en het oplossen daarvan. Ook is een expertbijeenkomst georganiseerd met (voormalig) burgemeesters en waarnemend burgemeesters, wethouders, ambtenaren, wetenschappers en adviseurs. Daarnaast zijn er op diverse momenten ambtelijke en bestuurlijke overleggen geweest over mogelijke aanvullingen van het instrumentarium en de vraag naar de wenselijkheid ervan. Ik ben blij met de betrokkenheid die daarbij is getoond en de inzichten die dat heeft opgeleverd. We doen dit immers vanuit een gezamenlijk belang: een goed functionerend en integer openbaar bestuur.

Naast de bestuurlijke gesprekken die zijn gevoerd is vanuit mijn departement aan de heer mr. J.L.W. Broeksteeg, universitair hoofddocent staatsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen, gevraagd een juridische verkenning uit te voeren naar (uitbreiding van) het instrumentarium. Als onderdeel daarvan heeft dhr. Broeksteeg op diverse momenten met de bestuurlijke partners van gedachten gewisseld over het juridisch instrumentarium, onder andere door betrokken te zijn bij de bedoelde expertbijeenkomst. De verkenning van dhr. Broeksteeg heb ik betrokken bij de totstandkoming van deze brief en doe ik u hierbij graag toekomen.

[5] Artikel 132, vijfde lid, Grondwet in samenhang met hoofdstuk VIII, par. 3, van de Gemeentewet alsmede Bijlage I bij de Gemeentewet.
[6] Opgenomen in het *Beleidskader schorsing en vernietiging* en het *Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing*.
[7] Artikel 132, vijfde lid, tweede volzin, Grondwet.
[8] Stb. 2018, 26.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen
Directie Democratie en Bestuur

Kenmerk
2018-0000174508

II. Acties en maatregelen

Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor een goed openbaar bestuur wil ik verbeteringen in het bestaande instrumentarium aanbrengen en nieuwe instrumenten toevoegen, zowel op het vlak van integriteit als de aanpak van bestuurlijke problemen. Daarbij gaat het niet alleen om het de-escaleren van probleemsituaties maar ook om het voorkómen ervan. Want over de hele linie geldt: voorkomen is beter dan genezen.
De acties en maatregelen die ik voorstel zijn tot stand gekomen naar aanleiding van de vele en intensieve gedachtewisselingen die er – zoals ik hiervoor uiteen heb gezet – in de achterliggende periode met betrokken partners zijn geweest. De voorstellen zijn erop gericht dat eenieder de rol die hij in het openbaar bestuur heeft, adequaat kan vervullen. Het ziet daarom zowel op dat wat gemeenten zelf kunnen doen als op hetgeen gedaan kan worden met hulp van anderen. Ze zijn als volgt te rubriceren:

1: Versterken wat gemeenten zelf kunnen doen
   a. Bewustwording en ondersteuning gemeenten
   b. Screening van kandidaten voor bestuurlijke functies
   c. Bepalingen inzake belangenverstrengeling bij de tijd brengen
   d. Ondersteuning burgemeester bij integriteitsverantwoordelijkheid
   e. Stabiliteit gemeenteraad waarborgen

2: Samen besturen effectiever maken
   a. Versterking positie commissaris van de Koning
   b. Bestuurlijk toezicht ter plaatse
   c. Oplossen aanhoudende integriteitsconflicten

<u>1. Versterken wat gemeenten zelf kunnen doen</u>
Mijn voornaamste inzet is erop gericht dat gemeenten zelf in staat zijn te waken over de integriteit van het lokaal bestuur en dat zij zelf in staat zijn bestuurlijke problemen het hoofd te bieden.

a. Bewustwording en ondersteuning gemeenten
Het belang van integriteit moet vanaf het moment dat iemand zich kandideert voor een volksvertegenwoordigende of bestuurlijke functie onder de aandacht worden gebracht. Ten aanzien van volksvertegenwoordigers hebben bij uitstek politieke partijen een rol: zij stellen de kandidatenlijsten samen. Om hen te ondersteunen bij het vraagstuk van integriteit is vanuit mijn departement de handreiking *Integriteitstoetsing kandidaten decentrale politieke partijen* ontwikkeld. Daarnaast is er de handreiking *Integriteit politieke ambtsdragers* die zicht richt op het decentraal bestuur. Een en ander heeft tot doel het 'goede gesprek' met kandidaten te faciliteren.

In aansluiting hierop zal ik, samen met relevante partners, een 'escalatieladder' ontwikkelen die inzichtelijk maakt op welke wijze gemeenten aanhoudende bestuurlijke problemen kunnen voorkomen en op welke wijze een situatie (met hulp van anderen) kan worden gede-escaleerd. Het is van belang dat politici weten wat zij zelf kunnen doen om bepaalde problemen het hoofd te bieden maar ook dat zij weten op welke wijze andere actoren ingeschakeld kunnen worden. Een dergelijke 'escalatieladder' kan daarbij behulpzaam zijn.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen
Directie Democratie en Bestuur

Kenmerk
2018-0000174508

b. Screening van kandidaten voor bestuurlijke functies
Ik vind het van belang dat bij de benoeming van wethouders het kunnen overleggen van een Verklaring Omtrent het Gedrag een benoembaarheidsvereiste wordt, conform het screeningsprofiel voor politieke ambtsdragers. Dat vergt wijziging van de Gemeentewet, waartoe ik een wetsvoorstel zal voorbereiden. Daarnaast is het zowel voor de kandidaat als het bestuur van meerwaarde om een risicoanalyse op de kandidaat te laten uitvoeren. Met een dergelijke risicoanalyse komen eventuele kwetsbaarheden in beeld; de uiteindelijke weging van die risico's vraagt vervolgens om een politiek oordeel. Veelal worden voor dergelijke risicoanalyses marktpartijen ingeschakeld die eigen standaarden hanteren en niet altijd beschikken over een vergunning op basis van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Om dit proces beter te faciliteren ben ik bezig een 'basistoets integriteit' te ontwikkelen. Daarin worden onder meer de mogelijke belangen van de kandidaat transparant gemaakt en opgegeven opleidingen en diploma's gecheckt. Daarnaast is het van belang dat de procedure en rolverdeling rond risicoanalyse van kandidaat-bestuurders eenduidig en voor alle betrokkenen transparant is. Bij de uitwerking van de basistoets zal ik dit aspect betrekken.

Bij burgemeesterskandidaten wordt naslag door de AIVD en de Belastingdienst gedaan. De screening voor burgemeesters ga ik aanscherpen. Ik beraad mij nog op de wijze waarop dat vorm krijgt. Eén van de mogelijkheden is het aanwijzen van de functie van burgemeester als vertrouwensfunctie (met dan als consequentie dat er een veiligheidsonderzoek wordt gedaan). Een andere optie is dat de vertrouwenscommissie de eerder genoemde 'basistoets integriteit' ook bij kandidaat-burgemeesters toepast. Bij de uitwerking hiervan beraad ik mij ook op de screening van waarnemend burgemeesters en loco-burgemeesters.

Met betrekking tot raadsleden geldt dat het wettelijk vastleggen van een VOG als benoembaarheidsvereiste een inperking is van het grondwettelijk verankerde passief kiesrecht (artikel 4). Wel kunnen politieke partijen in het kader van de kandidaatstelling verlangen dat betrokkene een VOG kan overleggen. Dat gebeurt ook al bij verschillende politieke partijen. Ik vind dat een wenselijke praktijk.

c. Bepalingen inzake belangenverstrengeling bij de tijd brengen
De Gemeentewet bevat een aantal voorschriften voor politieke ambtsdragers om belangenverstrengeling tegen te gaan. Zo mag een raadslid niet deelnemen aan een stemming over "een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken" (artikel 28). Er is, mede door uiteenlopende rechterlijke uitspraken, de nodige onduidelijkheid ontstaan over de materiële betekenis van deze bepaling in relatie tot het gekozen mandaat van de volksvertegenwoordiger. Ik kom met een wetsvoorstel om deze norm te verhelderen zodat toepasbaarheid ervan in de gemeentelijke praktijk effectiever wordt.

Verder is met betrekking tot (private) rechtsbetrekkingen tussen een raadslid of wethouder en de gemeente voorzien in een bepaling betreffende verboden handelingen (artikel 15 resp. artikel 41c). Ook is bepaald welke functies met het raadslidmaatschap en wethouderschap onverenigbaar zijn (artikel 13 resp. artikel 36b). Hiermee wordt de zuiverheid in de bestuurlijke verhoudingen geborgd. Deze bepalingen kunnen op onderdelen verbeterd worden. Zo mag een raadslid geen ambtenaar zijn van de gemeente waar hij raadslid is maar het is niet in alle

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen
Directie Democratie en Bestuur

Kenmerk
2018-0000174508

gevallen uitgesloten werkzaam te zijn bij een samenwerkingsverband waarop het raadslid invloed uitoefent. Dat roept vragen op in de bestuurlijke praktijk. Ik zal daartoe met een voorstel komen.

Zoals eerder in deze brief aan bod is gekomen, geldt bij het verrichten van een verboden handeling door een raadslid, dat de raad betrokkene van zijn lidmaatschap vervallen kan verklaren (artikel X8 Kieswet). Daar kan de raad toe overgaan na een schorsing van betrokkene door de voorzitter of ambtshalve. Tegen dat besluit kan betrokkene in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het is de vraag of er meer dan wel andersoortige gedragingen grond zouden moeten kunnen vormen voor schorsing van een volksvertegenwoordiger. Dat zal ik in de komende tijd onderzoeken, met inachtneming van de grenzen die verbonden zijn aan beperking van het passief kiesrecht.

Een verdergaande stap, die hierop aansluit en ik daarom op deze plaats noem, is de reeds bestaande mogelijkheid tot ontzetting uit het kiesrecht door de strafrechter of het verbod om een bestuurlijke functie uit te oefenen. Ik zal, mede in overleg met de minister van Justitie en Veiligheid, nagaan wat de mogelijkheden zijn om de grondslagen voor ontzetting uit het kiesrecht en het verbod op het uitoefenen van een bestuurlijke functie te verruimen. Dat zal ten aanzien van ontzetting uit het kiesrecht ook de vraag omvatten of de grondwettelijke eis van een daadwerkelijk opgelegde vrijheidsstraf van ten minste een jaar (artikel 54, tweede lid, Grondwet) aanpassing behoeft.

d. Ondersteuning burgemeester bij integriteitsverantwoordelijkheid
De burgemeester bevordert een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden. Tot die brede zorgplicht behoort het bevorderen van de bestuurlijke integriteit van de gemeente (artikel 170, tweede lid, Gemeentewet), wat breder is dan bijvoorbeeld de rol die hij als voorzitter van de raad heeft met betrekking tot onverenigbare betrekkingen en verboden handelingen (artikel X5, tweede lid en artikel X8, eerste lid, Kieswet). Bij het expliciteren van de taak van de burgemeester met betrekking tot integriteit is er destijds voor gekozen de burgemeester geen specifieke bevoegdheden op dit terrein toe te kennen. De VNG en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters hebben expliciet aandacht voor deze regeling gevraagd. De komende tijd zal nadere gedachtewisseling daarover plaatsvinden, ook in relatie tot de grondwettelijke positie van de raad.

e. Stabiliteit gemeenteraad waarborgen
Soms hangen bestuurlijke problemen samen met het veelvuldig optreden van afsplitsingen van raadsfracties. Afsplitsingen zijn mogelijk omdat de Grondwet uitgaat van het eigen mandaat van het raadslid: leden van de raad stemmen zonder "last" (artikel 129, zesde lid). Uw Kamer heeft evenwel recent maatregelen genomen om afsplitsingen te ontmoedigen door middel van aanpassing van het reglement van orde. Dit zou wat mij betreft op vergelijkbare wijze in het reglement van orde voor gemeenten vorm en inhoud kunnen krijgen. Dit punt betrek ik in het bijzonder bij de overleggen met de VNG.

Een andere situatie is wanneer raadsleden om redenen van hardnekkige bestuurlijke conflicten hun zetels niet meer innemen. Dat verhoudt zich moeizaam tot de eis van de wetgever dat een gemeenteraad van een bepaalde omvang moet zijn gelet op het aantal inwoners (artikel 8 Gemeentewet). Om in dergelijke situaties weer te komen tot een voltallige gemeenteraad kan worden aangesloten

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen
Directie Democratie en Bestuur

Kenmerk
2018-0000174508

bij een bestaande voorziening in de Kieswet. De Kieswet bepaalt dat indien raadsleden hun zetel niet innemen en daarvan afstand doen, de volgende kandidaten op dezelfde lijst de zetel kunnen innemen. Nemen ook deze personen de zetel niet in dan stelt het Centraal Stembureau vast dat er geen personen van de betreffende lijst beschikbaar zijn; in dat geval kunnen de vrijgekomen plaatsen over de andere partijen verdeeld worden. Dit kan nu echter alleen in gemeenten van 13 raadsleden of minder, dus bij gemeenten met maximaal 10.000 inwoners (artikel W4 Kieswet). De mogelijkheid om zetels te herverdelen is ingegeven door andere omstandigheden dan deze problematiek, maar deze wettelijke mogelijkheid kan naar mijn oordeel ook bruikbaar zijn in het geval raadsleden om redenen van hardnekkige bestuurlijke conflicten hun zetels niet innemen. De beperking dat herverdeling alleen mogelijk is in gemeenten met minder dan 10.000 inwoners, wil ik daarom wijzigen door met een voorstel tot wijziging van de Kieswet te komen.

2. Samen besturen effectiever maken

Komen gemeenten zelf niet tot een oplossing bij integriteitskwesties of bestuurlijke problemen dan is hulp van buiten het gemeentebestuur aangewezen. Er dient dan een effectief instrumentarium ingezet te kunnen worden om samen met andere actoren deze problemen op te lossen. Omdat het huidige instrumentarium ofwel bestuurlijk te licht is omdat doorzettingsmacht ontbreekt, of omdat het instrumentarium juist juridisch heel zwaar is, ga ik de komende tijd onderstaande punten uitwerken.

a. *Versterking positie commissaris van de Koning*

De commissaris van de Koning kan – in zijn hoedanigheid als rijksorgaan – een waarnemend burgemeester aanstellen (artikel 78, eerste lid, Gemeentewet). Als hij een waarnemer aanstelt in een gemeente met het oog op de daar aanwezige conflicten, geeft hij vaak bestuurlijk de opdracht mee verbeteringen aan te brengen in de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Gelet op de belangrijke positie die de commissaris inneemt als rijksorgaan en de mogelijkheden die hem daarbij ter beschikking staan, is een actieve opstelling van de commissaris bij de problematiek van gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen van groot belang. In dat kader ga ik nader met hen verkennen of het creëren van een wettelijke basis voor het verstrekken van een opdracht aan een (waarnemend) burgemeester voor de bestuurlijke praktijk behulpzaam kan zijn. Een andere mogelijkheid die ik met de commissarissen wil nagaan is het opstellen van een beleidskader waarin het kunnen geven van een opdracht nader wordt uitgewerkt en waarin wordt ingegaan op de activiteiten die de waarnemend burgemeester in het kader van die opdracht kan ontplooien. De mogelijkheid van maatwerk is daarbij het uitgangspunt. Een dergelijk beleidskader kan ook ingaan op het verstrekken van een opdracht aan een zittende burgemeester.

b. Bestuurlijk toezicht ter plaatse

Als aanvulling op het bestaande instrumentarium ben ik voornemens om in Nederland vergelijkbare mogelijkheden te creëren als bestaan in Noordrijn-Westfalen met het zogenaamde 'Unterrichtungsrecht' (bestuurlijk toezicht ter plaatse). In Nederland kan de toezichthouder – de minister van BZK of de provincie – een gemeente verzoeken inlichtingen te verstrekken over al hetgeen de gemeente aangaat, ook wel bekend als het vragen van ambtsbericht (artikel 118 Gemeentewet). De toezichthouder in Noordrijn-Westfalen kan echter meer dan het vragen van informatie. Die toezichthouder kan ook documenten inzien en vergaderingen van het bestuur en de volksvertegenwoordiging bijwonen. Diens

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen
Directie Democratie en Bestuur

Kenmerk
2018-0000174508

aanwezigheid kan de beraadslagingen positief beïnvloeden, terwijl de bevoegdheidsverdeling in tact blijft. Dit bestuurlijk-juridische middel lijkt mij van grote toegevoegde waarde voor het instrumentarium dat we in Nederland kennen. Vertaald naar de Nederlandse situatie zou het voor de hand liggen een dergelijk middel aan de commissaris van de Koning of een door hem aangewezen functionaris te geven, zodat hij zijn rol bij probleemgemeenten beter kan vervullen. Dat vergt een wettelijke vormgeving; binnen de huidige kaders zijn bijvoorbeeld vergaderingen van het college immers besloten en kan een derde alleen op uitnodiging aanwezig zijn. Ik zal hiertoe een wetsvoorstel voorbereiden.

c. Oplossen aanhoudende integriteitsconflicten
In deze brief is aan bod gekomen dat de burgemeester een wettelijke verantwoordelijkheid heeft voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente en dat de commissaris van de Koning bevoegd is te adviseren en te bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen en integriteitsconflicten. Ook is gesignaleerd dat er in de bestuurlijke praktijk commissies worden ingesteld die het gemeentebestuur van advies dienen. Is er bij de benoeming van een wethouder sprake van een conflict in de relatie tot de integriteit van betrokkene dan komt de vraag op, op welke wijze dat geschil effectief kan worden opgelost. Immers, de benoeming van wethouders is een autonome bevoegdheid van de raad. In het kader van het oplossen van dergelijke conflictsituaties ga ik verkennen of het wenselijk is te komen met een wettelijke regeling waarin een gezaghebbende commissie naar aanleiding van een specifieke kwestie, op verzoek van de burgemeester of de gemeenteraad, een uitspraak kan doen. Hierbij denk ik bijvoorbeeld aan het toekennen van een dergelijke taak aan de commissie voor de geloofsbrieven of aan een in te stellen bovenlokale integriteitscommissie. Daarbij verken ik ook de wenselijkheid om als sluitstuk op het lokaal gevoerde proces een aanvullende rol toe te kennen aan de commissaris van de Koning (als rijksorgaan) of een rol toe te kennen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bijvoorbeeld in de vorm van het geven van een bijzondere aanwijzing.

III. Vervolgtraject

In deze brief is het accent gelegd op de gemeenten. De geschetste problematiek kan uiteraard ook spelen op het niveau van het provinciebestuur en het waterschapsbestuur. Dat betekent dat de voorgestelde oplossingsrichtingen ook voor die besturen aan de orde zijn.

Bij de uitwerking van de in deze brief beschreven plannen blijven de bestuurlijke partners betrokken. Voor de goede orde meld ik dat het daarbij in ieder geval gaat om de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Kring van commissarissen van de Koning. Ook de besturen van politieke partijen zal ik bij de uitwerking betrekken. Daarnaast geldt dat screening van ambtenaren raakt aan de onderhavige thematiek en ook mijn aandacht heeft.

Ik zal u na de zomer informeren over de uitwerking van de acties en maatregelen en het genoemde overleg met betrokken partners.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen
Directie Democratie en Bestuur

Kenmerk
2018-0000174508