

# Artikel

## Interbestuurlijk toezicht op bestuurlijke integriteit

Naar een werkbare balans tussen lokale autonomie en bovenlokale doorzettingsmacht

Niels Karsten\*

106

De integriteit van het lokaal bestuur en het versterken van de integriteitscultuur in gemeenten staan hoog op de landelijke politiek-bestuurlijke agenda. De minister stelt dat het huidige instrumentarium van het generieke toezicht tekortschiet en er behoefte is aan meer middelen en instrumenten. Daarom verkent ze nieuwe vormen van interbestuurlijk toezicht vanuit het Rijk en de provincie. Dit artikel betoogt dat zulke maatregelen al snel op gespannen voet staan met de lokale autonomie, die een belangrijke pijler vormt van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, en dat het daarom passender is om eerst binnen het lokaal bestuur op zoek te gaan naar innovatieve vormen van toezicht.

### Inleiding

Als burgemeester Luc Winants van Brunssum eind 2017 zijn functie neerlegt omdat hij niet langer kan instaan voor de bestuurlijke integriteit van zijn gemeente, spreekt minister van Binnenlandse Zaken Ollongren van een 'groot integriteitsprobleem'. Ze doelt daarmee specifiek op de benoeming van Jo Palmen als wethouder, waarbij de gemeenteraad een door de burgemeester aangevraagd aanvullend extern advies over de integriteit van de kandidaat niet afwacht en besluit om Palmen toch als wethouder te benoemen. Op basis van eerder extern integriteitsonderzoek werd Palmen aange-

duid als een 'een risicovolle keuze', maar dat is voor de raad geen reden om van zijn benoeming af te zien. Dat besluit is voor de minister van Binnenlandse Zaken aanleiding zich openlijk stevig tegen de benoeming uit te spreken en te dreigen met ingrijpen: 'Ik vind dat de wethouder maar één conclusie kan trekken: ik moet weg. En als hij het niet doet, moet de gemeenteraad het doen. En als ook dat niet gebeurt – maar de signalen zijn glashelder – dan zullen anderen moeten handelen'.<sup>1</sup> Dat doet ze vanuit haar verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat. Ze sluit daarbij op dat moment niet uit dat ze gebruikmaakt van de bevoegdheid ex artikel 132 lid 4 Grondwet (Gw) om het raadsbesluit tot benoeming van Rijksweg te vernietigen vanwege strijd met het algemeen belang.

Het om die reden toepassen van die bevoegdheid zou een unicum zijn geweest, waarbij ze de autonome vrijheid van de gemeenteraad ex artikel 35 Gemeentewet (Gemw) om de wethouders te benoemen zou hebben *overruled*. Uiteindelijk besluit de minister echter geen gebruik te maken van het instrument, ondanks dat de raad vasthoudt aan de benoeming van Palmen. Daarbij heeft naar alle waarschijnlijkheid meegespeeld dat een dergelijke vernietiging onontgonnen terrein is, waarbij het lang niet zeker zou zijn dat er juridisch gezien voldoende grond is voor ingrijpen tegen het oordeel van de gemeenteraad in.<sup>2</sup> Van grove taakverwaarlozing in de zin van artikel 132 lid 5 Gw of onrechtmatigheid lijkt

\* Dr. N. Karsten MA is universitair docent aan Tilburg University en adviseur/onderzoeker bij Necker van Naem.

1. NOS, 'Ollongren wil dat wethouder Brunssum vertrekt', 5 december 2017.

2. R. Meijer, 'Minister Ollongren grijpt ondanks eerder dreigement niet in Brunssum in, burgemeester moet problemen oplossen', *de Volkskrant*, 14 december 2017.

immers niet meteen sprake. Palmen werd namelijk, ook al in het eerste onderzoek, benoembaar geacht en van een ‘hoog, ernstig’ risicoprofiel blijkt uiteindelijk ook geen sprake.<sup>3</sup>

Echt ingrijpen in de gemeentelijke politiek door het Rijk blijft dus uit. De ‘casus Brunssum’ zwengelt wel het al langer lopende debat over interbestuurlijk toezicht op het terrein van aanhoudend bestuurlijk conflict en bestuurlijke integriteit nog verder aan. Die discussie wordt onder andere gevoed door de oproep van scheidend burgemeester Winants om de kwetsbare positie van de burgemeester als hoeder van de bestuurlijke integriteit tegen het licht te houden, omdat ambtsdragers nu sterk politiek afhankelijk zijn van politiek steun in de gemeenteraad waarop zij feitelijk moeten toezien.<sup>4</sup> Daarmee sluit hij aan bij de oproep van een eerdere onderzoekscommissie die onderzoek deed naar het aftreden van de toenmalig burgemeester van Laarbeek.<sup>5</sup> Ook die commissie signaleert een institutionele kwetsbaarheid, die de burgemeester als hoeder van de lokale democratie in een lastig parket brengt. Verder klinkt naar aanleiding van Brunssum onder andere de oproep aan de minister om het ontslag van burgemeester Winants op basis van artikel 61b Gemw niet te verlenen<sup>6</sup> en klinkt veelvuldig een roep om aanvullende bevoegdheden voor de burgemeester, die op basis van artikel 170 lid 2 Gemw weliswaar de bestuurlijke integriteit bevordert maar daartoe niet over formele instrumenten beschikt.<sup>7</sup> Ook wordt naar de commissaris van de Koning gekeken voor extra borging van de positie van de burgemeester.<sup>8</sup>

## Generiek toezicht schiet tekort

Als onderdeel van de discussie kondigt de minister<sup>9</sup> een verkenning aan naar de interventiemogelijkheden bij aanhoudende bestuurlijke problemen in gemeenten en de versterking van de integriteit van het lokaal bestuur. Daarbij heeft ze uitdrukkelijk aandacht voor de al bestaande formele mogelijkheden vanuit het generieke instrumentarium van interbestuurlijk toezicht, dat wil zeggen van schorsing en vernietiging door de Kroon en indeplaatsstelling bij grove taakverwaarlozing, en voor de informele mogelijkheden van *soft tools* zoals handrei-

kingen en het aanbieden van kennis- en leermodulen. Toch volgt al snel de constatering dat het huidige instrumentarium tekortschiet en dat er behoefte bestaat aan ‘meer middelen en instrumenten’.<sup>10</sup> Die boodschap volgt op de vaststelling van Broeksteeg<sup>11</sup> dat er nauwelijks (inter)bestuurlijke bevoegdheden bestaan die betrekking hebben op bestuurlijke processen in gemeenten, waaronder de lokale bestuurlijke integriteit, in plaats van op beleidsinhoudelijke beslissingen. Die worden namelijk traditioneel tot de lokale autonomie gerekend. Op de vaststelling van Broeksteeg volgt een nadere verkenning van de mogelijkheden en onmogelijkheden om de lokale bestuurlijke integriteit te versterken, die wat de minister betreft hoog op de agenda staat.<sup>12</sup>

Dit artikel reflecteert op die verkenning vanuit het perspectief van *multilevel* toezicht, met bijzondere aandacht voor de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren en de (verwachte) effectiviteit en legitimiteit van aanvullende middelen en instrumenten. Het vertrekt daarbij vanuit die spanning die in dezen bestaat tussen de grondwettelijk verankerde autonomie van het lokaal bestuur en de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat. Interbestuurlijk toezicht moet daartussen een verdedigbare balans zien te vinden, maar dat is niet altijd makkelijk, zo laat het vraagstuk van de bestuurlijke integriteit zien. In de volgende paragrafen bespreken we de (te verwachten) effectiviteit en legitimiteit van de bestaande mogelijkheden en van eventuele nieuwe instrumenten. De conclusie luidt dat bij de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen in gemeenten en de versterking van de integriteit van het lokaal bestuur vanuit de Rijksoverheid interbestuurlijk toezicht niet meteen de aangewezen weg is, maar dat er nog verschillende mogelijkheden zijn om het zelfreinigend vermogen van het lokaal bestuur van Rijkswegen te versterken met respect voor de bestaande interbestuurlijke verhoudingen.

## De beperkte mogelijkheden van het huidige interbestuurlijke toezicht

De aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen in een gemeente door Rijk of provincie brengt een wezenlijk dilemma met zich mee. Het vertrekpunt van het Huis van Thorbecke is immers de grondwettelijk veran-

3. D.J. Elzinga en A.F.A. Korsten, *Welk risicoprofiel heeft wethouder Jo Palmen op het vlak van bestuurlijke integriteit? Een tweede belichting en verdieppingsanalyse*, Brunssum 2018.
4. L.M.C. Winants, *Persbericht*, Brunssum 2017.
5. D.W. de Cloe, C.J.C.F. Fijnaut en P.E.W.M. Tops, *Een onveilige en intimiderende werkomgeving? Rapport over de werkomgeving van burgemeester J.G.M.T. Ubachs van Laarbeek in de jaren 2011-2014*, 's-Hertogenbosch/Laarbeek 2015.
6. N. Karsten, 'Aftgetreden burgemeester zegt: tot hier en niet verder', *NRC Handelsblad*, 6 december 2017, p. 18-19.
7. Zie o.a. Karsten 2017, p. 18-19.
8. M.J. Cohen, 'Hoeder van integriteit', *Bestuurswetenschappen* 2018, afl. 2, p. 3-4. N. Karsten, 'De burgemeester als vriend of vijand van de rechtsstaat: een kritische beschouwing', *NJB* 2019, afl. 4, p. 926-932.
9. Minister van BZK, *Kamerbrief uitwerking en planning acties en maatregelen ter versterking integriteit lokaal bestuur en aanpak bestuurlijke problemen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018 (hierna: Kamerbrief 12 oktober 2018).

10. *Kamerstukken* 2017/18, 28844.
11. J.L.W. Broeksteeg, *Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.
12. Kamerbrief 12 oktober 2018; Minister van BZK, *Kamerbrief actuele stand van zaken acties en maatregelen ter versterking integriteit lokaal bestuur en aanpak bestuurlijke problemen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2019 (hierna: Kamerbrief 4 juli 2019).

kerde autonomie van gemeenten (art. 124 GW), waarop interventie ‘van bovenaf’ vrijwel per definitie een inbreuk vormt. Tussen de verschillende bestuurslagen in het bestel bestaat geen wettelijke hiërarchie en dat vraagt dat Rijk en provincie uiterst terughoudend opereren, zo stelt ook het ‘Beleidskader schorsing en vernietiging’ vast.<sup>13</sup> Decentralisatie, zoals dat tot de kern van de gedecentraliseerde eenheidsstaat behoort, vereist vertrouwen in medeoverheden en de bereidheid tot het aanvaarden van differentiatie.<sup>14</sup> Subsidiariteit is daarbij een van de leidende beginselen en daarom geldt ook bij interbestuurlijk toezicht: decentraal wat kan, centraal wat moet. Terughoudendheid aan de zijde van de Kroon is daarom vereist, zeker als er geen sprake is van strijd met het recht en een beroep wordt gedaan op de vernietigingsgrond ‘strijd met het algemeen belang’.<sup>15</sup> De gedecentraliseerde eenheidsstaat bestaat tenslotte bij de gratie van lokale beleidsruimte. Dat geldt zo mogelijk nog sterker wanneer het bestuurlijke processen betreft en geen beleidsinhoudelijke beslissingen. Bestuurlijke processen, en dus ook aanhoudende bestuurlijke problemen, liggen namelijk in de sfeer van politieke en persoonlijke verhoudingen en dat is bij uitstek het terrein van het gemeentebestuur zelf.<sup>16</sup>

Het is daarom maar zeer de vraag of bijvoorbeeld de benoeming van een wethouder zich leent voor toepassing van de bevoegdheid tot vernietiging door de Kroon.<sup>17</sup> De inzet van dat middel zou een precedentloos ‘kanonschot’ zijn, waarbij naar het ultimum remedium wordt gegrepen,<sup>18</sup> mogelijk buiten de reikwijdte ervan. De wethoudersbenoeming is immers in de eerste plaats een politiek besluit, waarvoor de gemeenteraad de volle verantwoordelijkheid draagt. Zolang geen sprake is van een grove taakverwaarlozing in de zin van artikel 132 lid 5 Gw en een gemeente niet feitelijk onbestuurbaar is geworden, behoren politieke processen tot de kern van de gemeentelijke autonomie. Daaruit volgt dat ook aanhoudende bestuurlijke problemen eerst en vooral de verantwoordelijkheid zijn van de gemeente zelf. Ze stellen het Rijk daarmee voor een dilemma: ingrijpen in de autonomie van gemeenten óf praktijken van slecht, en zo mogelijk zelfs niet-integer, lokaal bestuur laten voortbestaan? De mogelijkheden van het generieke instrumentarium van interbestuurlijk toezicht, dat wil zeggen het instrumentarium van schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling, zijn daarbij bewust beperkt gehouden met het oog op de autonomie van gemeenten. En juist dat generieke toezicht vormt sinds de invoering

van de Wet revitalisering generiek toezicht de belangrijkste basis van het interbestuurlijke toezicht. Met de introductie daarvan is op veel terreinen het specifiek toezicht immers geschrapt.<sup>19</sup>

Op het gebied van bestuurlijke integriteit zijn er evenwel nog enkele specifieke mogelijkheden. Zo kan de commissaris van de Koning op grond van artikel 78 Gemw, wanneer hij dat in het belang van de gemeente nodig oordeelt, een waarnemend burgemeester benoemen. Hij kan deze waarnemer ook met een bestuurlijke opdracht belasten, zoals het herstellen van de lokale integriteitscultuur. Daarbij is de waarnemend burgemeesters echter gebonden aan reguliere bevoegdheden van de burgemeester. Een waarnemend burgemeester heeft geen extra middelen of instrumenten tot zijn beschikking, ook niet ter bevordering van de bestuurlijke integriteit. Hoewel de waarnemend burgemeester in de praktijk vaak een heilzaam effect weten te sorteren,<sup>20</sup> biedt ook de waarnemend burgemeester ex artikel 78 dus niet de formele mogelijkheden waar volgens de minister behoefte aan bestaat: hij opereert immers onder dezelfde bestuurlijke condities als een Kroonbenoemde burgemeester, waaronder de sterke afhankelijkheid van de gemeenteraad waartegen hij mogelijk zou willen optreden. Bovendien vraagt waarneming dat er een burgemeestersvacature is,<sup>21</sup> wat zou betekenen dat de zittend burgemeester eerst plaats moet maken, al dan niet tijdelijk, terwijl die misschien geen onderdeel is van het probleem en juist onderdeel zou moeten zijn van de oplossing.

Verder bestaat de mogelijkheid dat de commissaris van de Koning optreedt op basis van zijn verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke integriteit in gemeenten, zoals die vanaf 1 februari 2016 geldt ex artikel 182 lid 1 Provinciewet (PW). Op basis daarvan adviseert en bemiddelt de commissaris van de Koning bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is. Van een formele interventiemogelijkheid is daarbij echter geen sprake: de wettelijke bepaling strekt niet voorbij bemiddelen en adviseren. Als gevolg daarvan zijn de mogelijkheden van de commissaris van de Koning om in geval van conflict tussen burgemeester en raad de bestuurlijke problemen aan te pakken materieel beperkt.<sup>22</sup> En feitelijk is, vanwege het ontbreken van interventiemogelijkheden, ook geen sprake van toezicht.<sup>23</sup>

De effectieve bevordering van de bestuurlijke integriteit van de gemeente, waarvoor de burgemeester wettelijk verantwoordelijk is, is dus in hoge mate afhankelijk van

13. *Kamerstukken II 2009/10, 32389, nr. 5.*

14. Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, *Van specifiek naar generiek: doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2007.

15. *Kamerstukken II 2009/10, 32389, nr. 5.*

16. Broeksteeg 2018; H.B. Winter, S.A.J. Munneke, J.B. Geertsema, E. Krol, J. de Ridder, N. Struiksmā en C. Veen, *Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht*, Groningen: Pro Facto 2017.

17. Broeksteeg 2018, p. 16.

18. R. Meijer, ‘Topoverleg in Den Haag over Brunssum; vernietigen raadsbesluit door minister zou “kanonschot” zijn’, *de Volkskrant*, 13 december 2017.

19. Winter, Munneke, Geertsema, Krol, De Ridder, Struiksmā en Veen 2017.

20. M. Schoenmaker, *Bestuurlijk gedonder: onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland (1998- 2010)*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011.

21. Broeksteeg 2018.

22. Cohen 2018, p. 3-4.

23. J. Ridder, *Een goede raad voor toezicht*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2004. *Kamerstukken 2015/16, 33691.*

het (informele) gezag van de burgemeester.<sup>24</sup> Hij heeft geen formele bevoegdheden waarop hij zich in dezen kan beroepen. En mocht hij in de problemen komen, dan zijn de mogelijkheden van de commissaris van de Koning en de minister om in te grijpen beperkt.<sup>25</sup> Als dat wordt aanbevolen door de gemeenteraad, dan zou de minister hoogstens het ontslag van de burgemeester kunnen weigeren op basis van gronden ontleend aan het advies van de commissaris dan wel op andere zwaarwegende gronden, en zo enige bescherming bieden tegen politiek misbruik van de verantwoordingsrelatie tussen burgemeester en raad (art. 61b Gemw). Toepassing van die bevoegdheid is echter niet waarschijnlijk. Daarvoor is de relatie tussen burgemeester en gemeenteraad inmiddels te politiek bepaald. Bovendien zouden de lokale verhoudingen daarmee eens temeer op scherp komen te staan en zou het voor de aanblijvende of terugkerende burgemeester niet makkelijk zijn om in zo'n context te opereren.<sup>26</sup> Deze weg lijkt daarom nauwelijks werkbaar.

Het geheel bij elkaar genomen brengt minister Ollongren tot de stelling dat 'het bestuurlijk overleg blijkt af en toe te licht of te ontbreken aan doorzettingsmacht, terwijl het beschikbare juridische instrumentarium te zwaar is'.<sup>27</sup> Er is daarom behoefte aan een aantal instrumenten dat daar tussenin zit, zo stelt ze.

## Mogelijke maatregelen

Een van de mogelijkheden om tot meer doorzettingsmacht te komen in de bevordering van de bestuurlijke integriteit en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen is de introductie van formele bevoegdheden voor de burgemeester die zijn verantwoordelijkheid voor de bevordering van de bestuurlijke integriteit handen en voeten geven. Daarvoor pleit onder andere het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) bij monde van voorzitter en burgemeester van Alpen aan den Rijn Liesbeth Spies:

'In 999 van de 1.000 gevallen hebben burgemeesters voldoende bevoegdheden. Maar Brunssum laat zien dat je als burgemeester geen tanden hebt om door te bijten als je alles uit de kast hebt gehaald maar uiteindelijk niemand met jou de goede kant op wil bewegen. De casus Brunssum maakt pijnlijk duidelijk dat ultimo de burgemeester met lege handen staat en dat is een ongewenste situatie.'<sup>28</sup>

Daarmee valt ze Luc Winants bij,<sup>29</sup> die bij zijn vertrek eveneens pleitte voor aanvullende bevoegdheden. Zo zouden burgemeesters, volgens het NGB, wethouders kunnen voordragen voor ontslag als deze een integriteitsrisico vormen. Daarbij zou 'een derde persoon, bijvoorbeeld de CdK of de minister van BZK, moet[en] toetsen of die voordracht op voldoende gronden berust'. Spies en Elzinga en Korsten pleiten voor een vergelijkbaar model, waarbij de minister, nader geadviseerd door 'een landelijk college van drie', een finale interventie zou kunnen plegen waarmee ze de benoeming zou blokkeren.<sup>30</sup>

Zo'n bevoegdheid zou echter op gespannen voet staan met de bevoegdheid van de gemeenteraad om de wethouders te benoemen (art. 35 Gemw) en met het grondwettelijk verankerde hoofdschap van de raad (art. 125 lid 1 GW). Bovendien is het maar de vraag of burgemeesters geholpen zouden zijn met zo'n formele bevoegdheid. Voor zijn aanblijven is de burgemeester namelijk heden ten dage sterk afhankelijk van de politieke steun van de gemeenteraad.<sup>31</sup> Een burgemeester die de benoeming van een wethouder door de raad tegenhoudt, zal dan ook snel in conflict komen met de gemeenteraad en loopt het risico het veld te moeten ruimen vanwege een verstoorde verhouding (art. 61b Gemw) of niet te worden herbenoemd. Zonder verdere borging van zijn positie valt daarom in het huidige bestel van (extra) formele bevoegdheden weinig te verwachten: ze halen de burgemeester niet uit de 'politiek-bestuurlijke gevarezone' waarin deze zich momenteel bevindt.<sup>32</sup> De burgemeester is inmiddels al met al misschien een te politieke functionaris geworden om hem effectief met degelijke instrumenten te kunnen uitrusten.<sup>33</sup>

Verskillende beleidsmakers en wetenschappers kijken daarom naar versterking van de positie van de commissaris van de Koning als Rijksheer.<sup>34</sup> In 2016 kreeg die, na een wetswijziging, de taak om te bemiddelen en te adviseren bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is. Aanleiding daarvoor was onder andere het feit dat burgemeesters de afgelopen jaren voor hun aanblijven steeds afhankelijker zijn geworden van politieke steun in de gemeenteraad en daarmee politiek steeds kwetsbaarder zijn,<sup>35</sup> terwijl ze wel moeten toezien op goed lokaal bestuur. Hun toegenomen politieke afhankelijkheid riep de vraag op of ze

24. N. Karsten, 'Not biting the hand that feeds you: how perverted accountability affects the ethical leadership of Dutch mayors', *Public Integrity* 2019.

25. Zie ook Cohen 2018, p. 3-4.

26. Karsten *NJB* 2019, p. 926-932.

27. *Kamerstukken II* 2017/18, 28844, nr. 146.

28. Y. de Koster, 'De lessen van Brunssum', *BinnenlandsBestuur*, 22 december 2017.

29. Winants 2017.

30. L. Spies in: De Koster 2017; Elzinga en Korsten 2018.

31. N. Karsten, L. Schaap en F. Hendriks, 'Krachtig en kwetsbaar: de Nederlandse burgemeester en de staat van een hybride ambt', *Bestuurswetenschappen* 2014, nr. 3, p. 48-67.

32. J.W.M. Engels, 'De staatsrechtelijke positie van de burgemeester', in: E.R. Muller en J. de Vries (red.), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 43-66. N. Karsten, L. Schaap en F. Hendriks, 'Krachtig en kwetsbaar: de Nederlandse burgemeester en de staat van een hybride ambt', *Bestuurswetenschappen* 2014, nr. 3, p. 48-67.

33. N. Karsten en M. Boogers, 'Parlementair burgemeesterschap: de veranderende relatie tussen burgemeester en gemeenteraad', in: Muller en De Vries 2014, p. 133-144.

34. Cohen 2018; Karsten *NJB* 2019; Kamerbrief 4 juli 2019.

35. Karsten en Boogers 2014.

nog wel onbelemmerd zouden (kunnen) optreden als dat nodig was. Het doel van het vastleggen van de aanvullende taak voor de commissaris in dezen was de burgemeester een extra steun in de rug te bieden bij zijn optreden tegen (vermoedelijke) integriteitsschendingen en hem in staat te stellen onbelemmerd op te treden, ook al is hij sterk afhankelijk van lokale politieke steun.<sup>36</sup> De nieuwe wet bood daarvoor een expliciete wettelijke grondslag. Ze formaliseerde daarmee voor een deel de bestaande praktijk, waarin het provinciale toezicht op de gemeenten, net als op andere terreinen, er 'in slaagt problemen die dreigen te ontstaan vaak al aan de voorkant' aan de orde te stellen en op te lossen'.<sup>37</sup>

Toch zijn de zorgen over het ontbreken van échte interventiemogelijkheden aan de zijde van de commissaris met de wetwijziging nog niet weggenomen.<sup>38</sup> Bovendien blijkt ook in de praktijk dat de burgemeesters soms, vanwege hun politieke kwetsbaarheid, niet of anders optreden tegen (vermoedelijke) integriteitsschendingen dan ze zouden willen of moeten. En dat is geen, of in ieder geval niet alleen, het gevolg van 'zwakke knieën'. Er zit wel degelijk een institutioneel aspect aan: het lokale politieke krachtenveld waarin burgemeesters opereren, maakt ze bijzonder kwetsbaar, terwijl ze wel de verantwoordelijkheid hebben de bestuurlijke integriteit te bevorderen.<sup>39</sup>

De roep om aan aanvullende maatregelen is dus zeer begrijpelijk. Versterking van de positie van de commissaris is daarbij zeker een van de mogelijkheden. Sommigen denken daarbij aan interventiemogelijkheden voor de commissaris die handelend optreden mogelijk maken, zonder overigens duidelijk te maken hoe die er concreet zouden moeten uitzien.<sup>40</sup> Daarmee zou een echte interbestuurlijke toezichtrelatie ontstaan tussen gemeente en provincie aangaande de lokale bestuurlijke integriteit, die er nu nog niet is.<sup>41</sup> Hoewel die optie zeker het overwegen waard is, zou ze wel betekenen dat daarmee erkend wordt dat het lokaal bestuur in sommige gevallen onvoldoende zelfreinigend vermogen heeft om de bestuurlijke integriteit voldoende te waarborgen. Uitgaande van het subsidiariteitsbeginsel zou met die maatregel de conclusie zijn dat dit niet meer centraal kan maar centraal moet – in dit geval belegd bij de Rijksoverheid, op provinciaal niveau. De vraag is of het gegeven de jonge rechtsgeschiedenis van artikel 182 PW, waarin deze taak van de commissaris is belegd, niet te vroeg is voor dat oordeel, zeker omdat bestuurlijke processen bij uitstek het domein zijn van het lokaal bestuur. Het Rijk zal in die zin bereid moeten zijn het een en ander aan (vermeend) onbehoorlijk bestuur te tolereren.

36. *Kamerstukken* 2015/16, 33691.

37. Winter, Munneke, Geertsema, Krol, De Ridder, Struiksma en Veen 2017; zie ook *Kamerstukken* 2015/16, 33691.

38. Cohen 2018; J.A. de Boer, *Morele moed: over de taakopvatting en de gezagserkenning van de burgemeester bij integriteitsbevordering*, Tilburg: TiasNimbas 2014; B. Schneiders, *Jaarrede 2015 – Najaarscongres Nederlands Genootschap van Burgemeesters*, Amsterdam 2015.

39. De Cloe, Fijnaut en Tops 2015; Karsten *Public Integrity* 2019.

40. Bijvoorbeeld Cohen 2018; Karsten *NJB* 2019.

41. Ridder 2004; *Kamerstukken* 2015/16, 33691.

Bovendien is ook hier de vraag of, in het huidige bestel, formele interventiemogelijkheden voor de commissaris een burgemeester voldoende (institutionele) waarborgen zullen bieden. De sterke lokale politieke afhankelijkheid van de burgemeester ex artikel 61b Gemw blijft immers bestaan en ook blijft de burgemeester vanwege artikel 180 lid 1 Gemw volledige verantwoording schuldig aan de gemeenteraad over alle aspecten van het burgemeesterschap, inclusief zijn toezichtsverantwoordelijkheden op het terrein van de bestuurlijke integriteit. In feite is de burgemeester in dezen als toezichthouder sterk afhankelijk van de ondertoezichtgestelde, dat wil zeggen de gemeenteraad.<sup>42</sup> Extra bevoegdheden voor de commissaris bieden hem daarbij wel ruggensteun, zeker omdat deze bij de minister kan adviseren tegen ontslag van de burgemeester in het geval van een verstoorde verhouding, maar het is maar zeer de vraag of dat voldoende borging biedt aan burgemeesters. Daarvoor zou de praktijk dat de minister de aanbeveling van de gemeenteraad tot ontslag van burgemeester altijd volgt, moeten veranderen. Daar is ook nu al wettelijke ruimte voor, omdat de minister de aanbeveling alleen in principe volgt en ervan zou kunnen afwijken op gronden ontleend aan het advies van de commissaris dan wel op andere zwaarwegende gronden, maar daadwerkelijke inzet van die mogelijkheid zou een wezenlijke breuk inhouden met wat tot op heden gangbaar is en de bestuurlijke verhoudingen danig op z'n kop zetten. De vraag is of dat past in een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Bovendien zou ook hier gelden dat een door de minister gesteunde burgemeester zou moeten aanblijven of terugkeren in een lokale politieke context waarin sprake is van een verstoorde verhouding met de gemeenteraad. Dat zal de bestuurbaarheid van een gemeente niet ten goede komen, zo mogen we verwachten, zeker gelet op het feit dat de burgemeester voorzitter is van gemeenteraad én college.

De minister verkent op dit punt, naar Duits voorbeeld, ook een lichtere variant, waarin de mogelijkheden voor de commissaris van de Koning om zich een oordeel te kunnen vormen over een situatie zouden worden uitgebreid, vergelijkbaar met het 'Unterrichtungsrecht'.<sup>43</sup> Dat zou de commissaris meer mogelijkheden geven om informatie te vorderen en hem de mogelijkheid geven aan de beraadslagingen van de raad en het college deel te nemen,<sup>44</sup> en wel onder de noemer van 'bestuurlijk toezicht ter plaatse'.<sup>45</sup> We komen daarmee in de buurt van het toezicht op gedrag en cultuur, zoals dat door De Nederlandsche Bank is ontwikkeld en waarvan we weten dat het de kwaliteit van het gevoerde bestuur positief kan beïnvloeden.<sup>46</sup> Als het Duitse voorbeeld wordt gevolgd, geldt hierbij echter dat de commissaris geen besluitvorming zou kunnen afdwingen en dat opnieuw geen sprake zou zijn van écht interbestuurlijk toezicht,

42. Karsten *NJB* 2019.

43. Kamerbrief 4 juli 2019.

44. Broeksteeg 2018.

45. Kamerbrief 12 oktober 2018.

46. DNB, *Gedrag en cultuur in de Nederlandse financiële sector*, Amsterdam: De Nederlandsche Bank 2015.

omdat interventiemogelijkheden ontbreken en de effectiviteit van de maatregel sterk afhankelijk is van het (informele) gezag van de commissaris.<sup>47</sup> We weten al wel van deze manier van werken dat ze in de praktijk behoorlijk effectief blijkt, ook op het gebied van bestuurlijke processen, zoals bijvoorbeeld in het geval van de uiteindelijke herbenoeming van Arnoud Rodenburg in Midden-Delfland. Daar leidde bemiddeling door de commissaris tot herziening van het negatieve advies van de gemeenteraad over de herbenoeming van de burgemeester. De vraag is echter of een maatregel als deze ook zou helpen als de situatie politiek op de spits gedreven wordt en er spanningen ontstaan in de interbestuurlijke verhoudingen tussen commissaris en gemeenteraad. De casus Brunssum stelt op dat punt niet per se gerust.

## Naar een werkbare balans

Het blijft dus zoeken naar een werkbare, legitieme en effectieve balans tussen lokale autonomie en bovenlokale doorzettingsmacht, ofwel tussen subsidiariteit en écht toezicht door hogere overheden. Het terrein van de lokale bestuurlijke integriteit, en breder de gemeentelijke bestuurlijke processen, blijft daarbij bijzonder, omdat ze tot de kern van de gedecentraliseerde eenheidsstaat behoort. Centraal ingrijpen in dienst van het algemeen belang voorbij gevallen die (evident) in strijd zijn met het recht, zou de interbestuurlijke verhoudingen in ons land wezenlijk veranderen. Interbestuurlijk toezicht op dit terrein is daarom misschien niet meteen de aangewezen weg.

Gelukkig verkent de minister ook de mogelijkheden om het toezicht op bestuurlijke conflictsituaties en de bestuurlijke integriteit binnen het lokaal bestuur te houden, als ware het een vorm van intern toezicht. Tot de mogelijkheden behoren bijvoorbeeld ‘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’.<sup>48</sup> Een dergelijke taak zou bijvoorbeeld kunnen worden belegd bij de commissie voor de geloofsbrieven, zo oppert de minister. Naar Engels voorbeeld zouden we daarbij kunnen denken aan *scrutiny committees* vanuit de raad, of aan *ethics committees* of *integrity officers*, die vanuit een onafhankelijker positie toezicht houden op de bestuurlijke integriteit. Tegelijk is de onafhankelijkheid van dergelijke commissies niet altijd even goed gewaarborgd en stellen ze zich lang niet altijd voldoende kritisch op naar het bestuur, zo weten we uit bestaand onderzoek.<sup>49</sup> De puzzel is hiermee dus niet meteen opgelost. Maar uit modellen als deze spreekt wel

meer vertrouwen in het zelfreinigend vermogen van het lokaal bestuur dan het geval zou zijn bij bijvoorbeeld een bovenlokale integriteitscommissie, zoals de minister die ook overweegt.<sup>50</sup> Dergelijke bovenlokale oplossingen zijn invoelbaar, maar houden in essentie het failliet in van het zelfreinigend vermogen van het lokaal bestuur en raken aan de wortels van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De vraag is of het al zover is, al stemt het ondermijningsbeeld op dit punt niet helemaal gerust.<sup>51</sup>

## Aanscherpen van de bestuurlijke randvoorwaarden

In aanvulling op de zoektocht van de minister naar een uitgebalanceerd systeem van macht en tegenmacht dat effectief is en tegelijk recht doet aan de bestaande interbestuurlijke verhoudingen, is er nog een tweede spoor waarlangs we gevallen van onbehoorlijk lokaal bestuur kunnen tegengaan, en dat niet in de eerste plaats afhankelijk is van *soft tools* als handreikingen en trainingen (hoewel ook die van grote betekenis zijn, wel te verstaan). Daarbij wordt gekeken naar de mogelijkheden om de bestuurlijke randvoorwaarden waarbinnen het lokaal bestuur opereert aan te scherpen. Ook dat spoor verkent de minister, bijvoorbeeld door te overwegen de Verklaring Omtrent het Gedrag in de wet op te nemen als benoembaarheidsvereiste voor bestuurders. Ook wil ze voorstellen de bepalingen inzake belangenverstrengeling van volksvertegenwoordigers en bestuurders ‘bij de tijd te brengen’.<sup>52</sup> Het betreft dan onder andere de stemonthouding, verboden handelingen en onverenigbare betrekkingen. Nu geldt bijvoorbeeld dat een raadslid het fundamentele recht heeft om deel te nemen aan een stemming in de raad en dat het alleen aan het raadslid zelf is om in geval van belangenverstrengeling consequenties te verbinden aan artikel 28 Gemw en zich van stemming te onthouden. Een burgemeester kan en mag vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de bevordering van de bestuurlijke integriteit een raadslid wel ontraden mee te stemmen, maar hij kan dat niet afdwingen. Dat zou hem bovendien politiek in een lastig parket kunnen brengen. Als alternatief voor het uitbreiden van de interventiemogelijkheden van de burgemeester of de commissaris is er dan de mogelijkheid om artikel 28 Gemw aan te verduidelijken of zelfs aan te scherpen. Zo’n maatregel zou de autonomie van het lokaal bestuur wel enigszins inperken, maar tegelijk beter recht doen aan de bestaande interbestuurlijke verhoudingen dan een aantal andere voorgestelde maatregelen en minder afhankelijk zijn van interbestuurlijk toezicht dat ingrijpt in de lokale beleidsruimte.

47. Broeksteeg 2018.

48. Kamerstukken 2017/18, 28844.

49. J. Fenwick en H. Elcock, ‘Elected mayors: leading locally?’, *Local Government Studies* 2014, nr. 4, p. 581-599; L.W. Huberts, F. Anecchiario en F. Six, *Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

50. Kamerstukken 2017/18, 28844.

51. H.B. Winter, N. Woestenburger, N. Struiksmas, C. Akerboom en C. Boxum, *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*, Groningen: Pro Facto 2017.

52. Kamerbrief 12 oktober 2018.

## Conclusie

Hoewel uitbreiding ervan wordt overwogen, lijkt interbestuurlijk toezicht op lokale bestuurlijke processen, inclusief aanhoudende bestuurlijke problemen en onbehoorlijk bestuur, gegeven de interbestuurlijke verhoudingen in het Huis van Thorbecke, dus niet de meest aangewezen weg. Het staat op gespannen voet met de sterke lokale autonomie. Het ontbreekt hogere overheden in dezen dan misschien aan doorzetting-macht, maar deels is dat inherent aan de fundamente van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Willen we de autonomie van gemeenten zo veel mogelijk waarborgen en onbehoorlijk lokaal bestuur toch nog effectiever tegengaan, dan lijkt het voor de hand te liggen de noodzakelijke macht en tegenmacht eerder binnen het lokaal bestuur te organiseren en zo nodig de randvoorwaarden aan te scherpen dan om extra interbestuurlijke toezichtmogelijkheden te creëren. Dat uiteraard naast de bestaande inzet die met *soft tools* die van Rijksweg gepleegd wordt op de versterking van de lokale integriteitscultuur. Mocht de nood echt aan de man zijn, dan is er altijd nog de mogelijkheid om het instrumentarium van het generiek interbestuurlijk toezicht vaker in te zetten dan nu gebeurt, zoals ook de oorspronkelijke bedoeling was van de Wet revitalisering generiek toezicht.<sup>53</sup> Dat zou echter echt een laatste redmiddel moeten zijn. Vooralsnog zijn er ruime mogelijkheden om het intern toezicht binnen gemeenten te versterken en het zelfreïnigend vermogen van het lokaal bestuur te vergroten.

53. Broeksteeg 2018; Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen 2007.