

ARTIKELEN

Tussentijdse raadsonthouding – over bestuurscrises, verstoorde verhoudingen en de continuïteit van het bestuur

G. Leenknecht & R. Franken

1 Inleiding

Wie dit voorjaar op de website van de gemeente Alkmaar zocht naar de samenstelling van het college van burgemeester en wethouders, trof iets bijzonders aan. Het toenmalige college bestond slechts uit burgemeester Anja Schouten. De fractie van de lokale partij BAS besloot begin maart uit de coalitie te stappen naar aanleiding van een dispuut over het te voeren asielbeleid. Daarop diende de wethouder die namens BAS in het college zat zijn ontslag in. Op 13 maart 2023 zegde de gemeenteraad het vertrouwen in de overgebleven wethouders op, waarna direct een ontslagbesluit volgde. In zo'n situatie ligt de verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur van de gemeente enkel en alleen bij de burgemeester, totdat door de raad nieuwe wethouders zijn benoemd.¹

Hoewel de situatie in Alkmaar bijzonder is omdat alle wethouders direct naar huis zijn gestuurd, is het niet het eerste college dat sneuvelde na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022. Slechts drie weken na de installatie, in juli 2022, viel het college van Beverwijk.² En er volgden er meer: sindsdien vielen ook de colleges van onder andere Wassenaar,³ Leusden⁴ en Alphen aan den Rijn⁵.

Ook op provinciaal niveau zit het dagelijks bestuur de rit niet altijd uit. Eind 2019 viel het college van Gedeputeerde Staten in Noord-Brabant omdat het CDA zich niet meer kon vinden in de strenge stikstofmaatregelen. In dezelfde bestuursperiode, nadat een nieuw college was gevormd, viel het college opnieuw toen de VVD

1 Zie www.rod.nl/alkmaar/politiek/334137/coalitie-en-college-alkmaar-gevallen, geraadpleegd op 2 oktober 2023. Op 24 mei is uiteindelijk het nieuwe college geïnstalleerd, zie www.nhnieuws.nl/nieuws/319089/nieuw-college-alkmaar-is-rond-wethouders-volgende-week-benoemd, geraadpleegd op 2 oktober 2023.

2 Zie www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/grijze-wolven-kwestie-nekt-verse-coalitie, geraadpleegd op 2 oktober 2023.

3 Zie www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/bestuurlijk-bedorven-wassenaar-zijn-wethouders-van-buiten-nodig, geraadpleegd op 2 oktober 2023.

4 Zie www.rtvutrecht.nl/nieuws/3517938/gevallen-coalitie-leusden-blijft-voorlopig-aan-begin-januari-meer-duidelijkheid-over-opvolging, geraadpleegd op 2 oktober 2023.

5 Zie www.omroepwest.nl/nieuws/4519068/college-alphen-gevallen-groenlinks-stapt-uit-coalitie-om-woningbouw-gnephoek, geraadpleegd op 2 oktober 2023.

en het CDA de samenwerking met coalitiepartner FvD opzegden.⁶ Saillant detail: het daaropvolgende bestuurscollege kende dezelfde samenstelling als de meerderheidscoalitie die na de provinciale verkiezingen in 2019 werd geformeerd. Het laat zien dat binnen een bestuursperiode de partijpolitieke verhoudingen niet wezenlijk veranderen na een crisis, waardoor een situatie kan ontstaan waarin dezelfde partijen opnieuw tot samenwerking moeten zien te komen. Ook in het oog springend is de Limburgse bestuurscrisis, waar in 2021 alle gedeputeerden en de gouverneur opstapten na een integriteitskwestie. Daar werd een nieuw college gevormd met gedeputeerden die op dat moment niet in het Limburgse provinciebestuur actief waren.⁷

Aan de val van een bestuurscollege kunnen verschillende oorzaken ten grondslag liggen. Aanleiding kan een vertrouwensbreuk tussen het vertegenwoordigend orgaan en het dagelijks bestuur zijn, maar ook het uiteenvallen van de coalitie waarop het college steunt. Dat laatste kan het gevolg zijn van te grote inhoudelijke verschillen, van verstoorde onderlinge verhoudingen, integriteitskwesties of nog andere zaken. Ongeacht de precieze aanleiding heeft de val van een bestuurscollege gevolgen voor de continuïteit van het bestuur en voor de onderlinge verhoudingen. Dat laatste wordt nog eens versterkt door het feit dat er op provinciaal en gemeentelijk niveau geen tussentijdse verkiezingen mogelijk zijn omdat de organieke wetgeving die mogelijkheid niet biedt. Een nieuw te vormen college moet daarom rekening houden met verschuivingen in de politieke verhoudingen binnen het vertegenwoordigend orgaan, hoewel de politieke samenstelling daarvan niet verandert. Men zal de rit hoe dan ook samen moeten uitzitten, inclusief eventuele afsplitsingen, verstoorde verhoudingen, gebrek aan vertrouwen of inhoudelijke verschillen. De vraag is of dat in alle gevallen wenselijk en de beste weg vooruit is. In deze bijdrage verkennen wij een mogelijke andere uitweg uit een bestuurscrisis, waarbij het uitgangspunt is dat politieke conflicten tussen raad en college, of binnen de raad, niet te snel tot de val van het college zouden moeten leiden.

Hieronder schetsen wij eerst het wettelijke kader dat bepalend is voor de wijze waarop een bestuurscrisis op provinciaal en gemeentelijk niveau verloopt. Vervolgens gaan we na welke gevolgen de tussentijdse val mede daardoor kan hebben voor onder meer de continuïteit van het bestuur, de bestuurlijke verhoudingen en de ambtelijke organisatie. Ten slotte zullen wij een suggestie doen voor een mogelijke andere oplossing voor een tussentijdse politieke crisis waarbij de val van het bestuurscollege dreigt: invoering van de mogelijkheid van tussentijdse ontbinding van de lokale en regionale vertegenwoordigende organen. Daarbij zullen wij onze beschrijving en analyse richten op de lokale bestuurlijke context en de gemeentelijke organen; *mutatis mutandis* is een en ander ook van toepassing op het provincie-

6 Zie www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/noord-brabant-verder-zonder-forum-gedeputeerden, geraadpleegd op 2 oktober 2023.

7 Zie nos.nl/artikel/2376025-limburgse-bestuurscrisis-compleet-gedeputeerden-en-gouverneur-weg-om-integriteitsschandaal, geraadpleegd op 2 oktober 2023. Zie ook: Leenknecht/Groenleer 2022, p. 65 e.v.

Tussentijdse raadsontbinding – over bestuurscrises, verstoorde verhoudingen en de continuïteit van het bestuur

bestuur omdat daarvoor krachtens de organieke wetgeving in grote lijnen dezelfde regels gelden.

2 Wettelijk kader

Een voor dit thema belangrijke notie is het zogenoemde *hoofdschap van de gemeenteraad*, neergelegd in artikel 125 lid 1 Grondwet. Met de term ‘hoofdschap’ wordt in algemene zin bedoeld dat het rechtstreeks gekozen orgaan het ‘hoogste orgaan’ is en het ‘laatste woord omtrent de hoofdlijnen van het te voeren beleid’ heeft.⁸ Toch blijft het daarmee een enigszins vage notie. Ze wordt nog wel eens zo opgevat dat de raad overal zeggenschap over zou hebben, wat een onjuiste opvatting is: de raad en het college hebben elk hun grondwettelijke en wettelijke taken en verantwoordelijkheden.⁹ Wel is het zo dat de raad het laatste woord heeft over het functioneren van het bestuurscollege (zie ook hierna, over art. 49 Gemeentewet) en de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt voor de continuïteit van dat bestuur.

In artikel 129 Grondwet wordt de *wijze van verkiezen* van de leden van provinciale staten en de gemeenteraad beschreven. Zij worden eens per vier jaar gekozen door de Nederlandse ingezetenen van de betreffende gemeenten en provincies.¹⁰ Zoals al aangegeven is er – in tegenstelling tot verkiezingen op landelijk niveau voor de Tweede Kamer – geen tussentijdse ontbinding van bestuur mogelijk op provinciaal en gemeentelijk niveau. Artikel C4 lid 1 Kieswet, dat nadere uitwerking geeft aan artikel 129 lid 4 Grondwet, is helder: leden van provinciale staten, algemene besturen van waterschappen en gemeenteraden worden gekozen voor vier jaren. Een bepaling vergelijkbaar met artikel 64 Grondwet, die voorziet in een algemene bevoegdheid voor de regering om elk van de Kamers van de Staten-Generaal te ontbinden, ontbreekt voor de gemeentelijke en provinciale vertegenwoordigende organen. De samenstelling kan tussentijds in personele zin veranderen wanneer leden vertrekken, uitvallen wegens langdurige ziekte of komen te overlijden; de politieke samenstelling kan veranderen door afsplitsingen van fracties die een nieuwe groep gaan vormen, of door samenvoeging van fracties. Een geheel nieuwe samenstelling van het vertegenwoordigend orgaan, gelegitimeerd door een recente uitspraak van de kiezer, is tussentijds in beginsel niet mogelijk.

De formulering van artikel 129 lid 4, biedt wel de mogelijkheid om bij wet (in formele zin) uitzonderingen te maken op dat uitgangspunt. De bepaling luidt als volgt: ‘4. De zittingsduur van provinciale staten en de gemeenteraad is vier jaren, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen.’

8 *Kamerstukken II 1975/76*, 13990, nr. 3, p. 8 en 13. Zie ook: Van der Woude 2021a, p. 1201.

9 In beginsel stelt de raad de gemeentelijke verordeningen vast (art. 147 lid 1 Gemeentewet) en oefent het college de bestuursbevoegdheden uit; uitsluitend het college is bevoegd tot uitvoering van medebewindswetgeving, tenzij die wetgeving zelf anders bepaalt (art. 147 lid 3 Gemeentewet).

10 Voor de verkiezing van leden van de gemeenteraad hebben ook niet-Nederlandse ingezetenen onder voorwaarden het kiesrecht; zie art. 130 Grondwet, art. B3 Kieswet, art. 10 Gemeentewet en art. 22 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Momenteel bestaan er twee regelingen die afwijking van de hoofdregel van artikel 129 lid 4 Grondwet mogelijk maken. De eerste is een ad hoc wettelijk toezichtsarrangement bij grove taakverwaarlozing door het gemeentebestuur, zoals bedoeld in artikel 132 lid 5 van de Grondwet. Wanneer er sprake is van grove taakverwaarlozing – te denken valt een gemeente die er niet in slaagt een begroting vast te stellen,¹¹ of een politieke situatie die leidt tot blijvende onbestuurbaarheid van de gemeente – kan de wetgever in een bijzondere wet de noodzakelijke voorzieningen treffen, waaronder besluiten tot tussentijdse ontbinding van de gemeenteraad en het uitschrijven van verkiezingen. De tweede mogelijkheid is tussentijdse ontbinding wegens een gemeentelijke herindeling krachtens de Wet algemene regels herindeling (art. 52 e.v. Wet arhi).

Naast deze beide wettelijke uitzonderingen zijn in beginsel ook andere uitzonderingen mogelijk en denkbaar, maar tot op heden is nog nooit om andere redenen overgegaan tot tussentijdse ontbinding van gemeenteraden. De uitzonderingsmogelijkheid bedoeld in artikel 129 lid 4 Grondwet moet volgens de grondwetgever bovendien beperkt worden opgevat: van de uitzonderingsmogelijkheid mag enkel gebruik worden gemaakt in ‘incidentele en bijzondere gevallen’.¹² Welke situaties, naast grove taakverwaarlozing en herindeling, kunnen worden aangemerkt als ‘incidenteel en bijzonder’ is aan de wetgever zelf, maar de bedoeling van de grondwetgever is dat tussentijdse ontbinding van de gemeenteraad niet als ‘regulier instrument’ voor de gemeentelijke verhoudingen mag worden ingezet.¹³

Aan de samenwerking tussen raad en college ligt de *vertrouwensregel* ten grondslag: bestuurders kunnen slechts functioneren zolang zij het vertrouwen van een meerderheid in de raad genieten. Die vertrouwensregel komt vooral tot uitdrukking in de bepalingen over benoeming en ontslag van wethouders. Krachtens artikel 35 van de Gemeentewet benoemt de gemeenteraad de wethouders, die samen met de burgemeester het college van B&W vormen. Wanneer het gaat om het vrijwillig ontslag van een wethouder kent de Gemeentewet een algemene procedure, beschreven in artikel 43. Te allen tijde kan een wethouder ontslag nemen; daarvan doet deze schriftelijk mededeling aan de raad. Het ontslag kan op drie momenten ingaan: onmiddellijk, met ingang van de dag gelegen een maand na de dag van ontslagname of zoveel eerder als er een opvolger is. Bij een vrijwillig ontslag is er geen ontslagbesluit van de raad meer nodig. Zo’n besluit is echter wel nodig wanneer de raad het vertrouwen in een of meer wethouders opzegt, en die wethouders zelf niet hun ontslag indienen. Artikel 49 van de Gemeentewet stelt dat de raad in dat geval alsnog zelf kan besluiten tot ontslag met een formeel ontslagbesluit als grondslag. Dat ontslagbesluit staat los van de motie van wantrouwen: die motie is de uitdrukking van een politiek oordeel van een meerderheid in de raad, dat moet resulteren in ofwel ontslagname door de betreffende bestuurder ofwel een ontslag-

11 Wettelijk ingrijpen in het lokale bestuur wegens financieel wanbeheer is tot op heden vijf keer voorgekomen; zie hierover: Van der Woude 2021b, p. 1253.

12 *Kamerstukken II 2022/23*, 36200 VII, nr. 145, p. 2-3; daarin wordt weer verwezen naar *Kamerstukken II 1975/76*, 13990, nr. 1-4, p. 18, 22, en nr. 6, p. 221.

13 *Kamerstukken II 2001/02*, 28000 VII, A, p. 1.

Tussentijdse raadsontbinding – over bestuurscrises, verstoorde verhoudingen en de continuïteit van het bestuur

besluit door de raad. Dit maakt ook de procedure van stemmen anders: het ontslagbesluit kent een geheime, schriftelijke stemming.¹⁴ De wet voorziet in dit geval niet in ontslag ‘op termijn’: het ontslag gaat onmiddellijk in.¹⁵

Het is gebruikelijk dat een ‘oud’ college na verkiezingen aanblijft totdat een nieuw college is gevormd, zoals bepaald in artikel 42 van de Gemeentewet. Datzelfde artikel schrijft ook voor dat wanneer niet ten minste de helft van het aantal wethouders, bepaald in overeenstemming met artikel 36 Gemeentewet,¹⁶ in functie is, de burgemeester in de plaats treedt van het college (art. 42 lid 2 Gemeentewet). Hierdoor wordt het ontstaan van een bestuursvacuüm voorkomen. Bovendien is deze bepaling bedoeld als stok achter de deur om de formatieperiode binnen een bepaalde tijd af te ronden, omdat het niet de bedoeling is dat een niet gekozen ambtsdrager als de burgemeester langdurig taken van het college gaat uitoefenen.¹⁷ Wanneer een college tussentijds ten val komt, betekent dat in de meeste gevallen dat wethouders ofwel zelf onmiddellijk ontslag hebben genomen, ofwel door de raad zijn ontslagen. Wanneer zij niet ‘onmiddellijk’ ontslag nemen, gaat het ontslag volgens artikel 43 lid 2 Gemeentewet uiterlijk een maand na de ontslagname in. Bij een bestuurscrisis zal dat niet de waarschijnlijke gang van zaken zijn.

Een tussentijds gevallen college kent geen ‘demissionaire’ fase zoals die na verkiezingen in feite bestaat: de wethouders blijven niet in functie totdat nieuwe bestuurders zijn benoemd. De – niet gekozen – burgemeester treedt dan direct in de plaats van het college. Een dergelijke situatie zou zo kort mogelijk moeten duren.

3 Oorzaken en gevolgen van de val van een bestuurscollege

Vooropgesteld: de val van een college is niet per definitie iets ‘slechts’ dat te allen tijde moet worden vermeden. Soms blijken inhoudelijke verschillen binnen een college gewoonweg te groot, is samenwerking niet meer mogelijk of zijn er andere redenen waarom men besluit de rit niet met elkaar te willen uitzitten. Een nieuwe samenstelling van de coalitie kan dan uitkomst bieden. Hoewel de raad het hoogste orgaan binnen een gemeente is,¹⁸ betekent dat hoofdschap niet dat een college alles maar moet doen wat de raad wil. College en raad hebben eigen taken en verantwoordelijkheden en mogen het dus met elkaar oneens zijn. Pas bij gebrek aan vertrouwen, iets dat fundamenteeler is dan het inhoudelijk of politiek oneens zijn, rijst de vraag of het college kan blijven functioneren. De val van een bestuurscollege hoeft dus niet direct te leiden tot een echte bestuurscrisis, noch is het automatisch een resultaat van een verziekte bestuurscultuur. Bij terugkerende bestuurlijke problemen dient zich echter wel de vraag aan of er überhaupt nog een gezonde omgeving is waarin de raad, het college maar ook de ambtelijke organisatie, effectief

14 Art. 31, 32 en 49 Gemeentewet.

15 *Kamerstukken I* 2008/09, 30902, C, p. 4.

16 Art. 36 Gemeentewet relateert het maximum aantal wethouders aan het aantal raadsleden in de gemeente.

17 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 54.

18 Art. 125 Grondwet.

kunnen functioneren. Bij de zogenaamde ‘probleemgemeenten’ zijn verhoudingen in meer of mindere mate vaak binnen en tussen alle niveaus verstoord.

Wanneer er wordt gekeken naar gemeenten kunnen er grofweg vier typen ‘probleemgemeenten’ worden onderscheiden:

- 1 Latente bestuurlijke probleemgemeenten waar af en toe een bestuurder gedwongen moet vertrekken, zonder cumulatie van aftredende bestuurders of een college;
- 2 Latente probleemgemeenten waar ooit sprake was van grote bestuurlijke problematiek, maar waar later – soms door herindeling – de rust terugkeerde;
- 3 Manifeste bestuurlijke probleemgemeenten die evident en zichtbaar politiek bestuurlijke problemen kennen, inclusief botsingen in de gemeenteraad die niet louter van zakelijke aard zijn;
- 4 Gemeenten waar manifeste problemen voorkomen, waarbij het niet alleen om bestuurlijke problemen gaat, maar ook aspecten als cliëntelisme, integriteitsschendingen en handhavingsproblematiek.¹⁹

Wordt er gekeken naar de oorzaken van bestuurlijke problematiek, dan zijn diverse factoren van invloed. Denk aan een gefragmenteerd bestuur, negatieve politieke mores, de afwezigheid van langetermijndenken, een moeizame verhouding tussen college en raad, een gebrekkig functionerende ambtelijke organisatie en veel (speculatieve) media-aandacht.²⁰ In gemeenten waar structureel sprake is van bestuurlijke problemen, komt een combinatie van factoren voor.

3.1 *Gevolgen voor vertrouwen van burgers in de overheid*

In aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 is onderzoek gedaan naar het vertrouwen dat burgers hadden in de lokale overheid. Hoewel de lokale overheid nog steeds beter scoort dan de landelijke overheid, geeft bijna veertig procent van de Nederlanders aan weinig tot zeer weinig vertrouwen te hebben in hun gemeente. Dat heeft diverse oorzaken. Het algehele vertrouwen in de overheid daalt en gemeenten gaan mee in die trend. Die daling is versterkt gedurende de coronapandemie.²¹ Ook de toeslagenaffaire en de trage kabinetsformatie op landelijk niveau droegen daaraan bij. Er zijn ook regionale verschillen: over het algemeen is het vertrouwen in de lokale overheid in de steden groter dan op het platteland.²² Daarbij moet wel worden aangetekend dat Nederlanders over het algemeen zuinig zijn met hun vertrouwen in politieke instituties. Bovendien fluctueert het vertrouwen: er is dus geen sprake van een langjarige stijging of daling.²³ Het vertrouwen dat mensen hebben in de overheid, hangt sterk samen met de betrouwbaarheid

19 Korsten/Schoenmaker 2011, p. 28-50.

20 Zie voor een uitputtende lijst, bijvoorbeeld: Korsten e.a. 2008, p. 9-42; Korsten/Aardema 2006; Korsten 2010, p. 10-31.

21 Harmsen 2022a.

22 Harmsen 2022b.

23 De Blok/Brummel 2022, p. 24.

Tussentijdse raadsontbinding – over bestuurscrises, verstoorde verhoudingen en de continuïteit van het bestuur

van diezelfde overheid. Denk aan het volgen van regels, het nakomen van beloftes en het efficiënt werken.²⁴

Handelen van bestuurders heeft ook invloed op het vertrouwen dat men in de overheid heeft. Een bestuurscrisis brengt veel negatieve publiciteit mee en heeft invloed op de kwaliteit van besluitvorming. Wanneer specifiek wordt gekeken naar de invloed van bestuurscrises, zien we dat inwoners van gemeenten waar zich geen crises hebben voorgedaan op vrijwel alle punten positiever oordelen over het gemeentebestuur dan inwoners van gemeenten die wel een of meerdere crises hebben meegemaakt.²⁵

3.2 *Besluitvorming en bestuurbaarheid*

Wanneer politieke verhoudingen verstoord zijn en de loopgraven dieper worden, is het de vraag hoe realistisch een cultuurverandering is binnen de resterende periode tot de volgende verkiezingen. Zonder de mogelijkheid van tussentijdse verkiezingen blijven het immers dezelfde mensen die de verhoudingen vormen en uiteindelijk samen verder moeten besturen. Een verziekte bestuurscultuur heeft invloed op de continuïteit van bestuur. Besluitvorming kan vertraging oplopen, naast de vraag of de kwaliteit van besluitvorming niet negatief wordt beïnvloed. In een bestuurlijk vacuüm zonder normaal functionerend college komt het zwaartepunt meer bij de ambtelijke organisatie te liggen, wat gezien de oorspronkelijk bedoelde verhoudingen onwenselijk is. Bovendien heeft een negatieve bestuurscultuur eenzelfde invloed op de ambtelijke organisatie als het gaat om sociale veiligheid en daarmee indirect op de kwaliteit van het werk.

3.3 *Gevolgen voor bestuurders en volksvertegenwoordigers*

De situatie in Alkmaar, waar de burgemeester twee maanden geheel alleen het dagelijks bestuur van de gemeente vormde, is uitzonderlijk. Vaak is het echter wel de burgemeester die de constante factor vormt in het gemeentebestuur. Enerzijds komt dat door het feit dat hij bij koninklijk besluit wordt benoemd voor zes jaar, en niet voor vier jaar zoals de gekozen raadsleden.²⁶ Anderzijds is het een gevolg van de rol die de burgemeester vervult. Naast op zichzelf staande bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid, is de burgemeester voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van het bestuurscollege. Hij heeft een toezichthoudende rol wanneer het gaat om de rechtmatigheid van politieke besluitvorming en bestuurlijke integriteit.²⁷ Hoewel de burgemeester een duidelijk eigenstandige positie kent, zijn diens bevoegdheden ingekaderd door de gemeenteraad en dient hij verantwoording af te leggen aan diezelfde raad. En ook waar de burgemeester geen

24 De Blok/Brummel 2022, p. 46.

25 Boogers 2013, p. 30. Hierbij gaat het om de punten responsiviteit, buurtgerichtheid, leefomgeving, voorzieningen en algemene kwaliteit, beoordeeld in de jaarlijkse benchmark 'Waarstaatjegemeente'.

26 Art. 61 lid 1 Gemeentewet. Dit geldt ook voor de commissaris van de Koning, zie art. 61 lid 1 Provinciewet.

27 Zie met name art. 170 lid 1 sub a en lid 2 Gemeentewet.

formele bevoegdheid kent, wordt hij gezien als procesbewaker in het politiek-bestuurlijke domein.²⁸

Gezien zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is het evident dat een burgemeester een regisserende rol heeft bij het voorkomen van een crisis en wanneer dat niet lukt, bij het oplossen ervan. Sterker nog, een beetje burgemeester mag zich niet laten afschrikken door wat bestuurlijke reuring. Het wordt echter problematisch bij terugkerende politieke crises, omdat de burgemeester uiteindelijk ook onderdeel vormt van het politieke geheel en verantwoording aflegt aan de raad. Daarnaast is het onwenselijk dat er taken van louter politieke ambtsdragers zoals wethouders terechtkomen bij een burgemeester, omdat dat botst met zijn rol als procesbewaker die boven de partijpolitieke verdeeldheid staat.

Een verziekte bestuurscultuur heeft niet alleen gevolgen voor het ambt van de burgemeester, maar ook voor wethouders en raadsleden. Los van de vraag of zij hun inhoudelijke werk nog goed kunnen uitvoeren binnen zo'n cultuur, kun je ook de vraag stellen of aspirant raadsleden en wethouders er niet door worden afgeschrikt. En dat terwijl het politieke partijen al veel moeite kost om überhaupt geschikte kandidaten te vinden voor de lokale politiek.²⁹ Bovendien zijn vernieuwing en verfrissing belangrijke aspecten bij het investeren in een betere bestuurscultuur.

4 Tussentijdse raadsontbinding als oplossing?

De val van een bestuurscollege raakt iedereen die afhankelijk is van een slagvaardig bestuur. De raad zelf wordt er nog het minst door geraakt, omdat er aan zijn positie en politieke samenstelling niets verandert – hoewel de weg vooruit ingewikkeld kan zijn vanwege de verstoorde verhoudingen. Het kan betekenen dat beladen politieke dossiers in de resterende periode tot de volgende verkiezingen nog complexer worden, of worden vooruitgeschoven. In dergelijke situaties wordt er soms voor gekozen om in de resterende periode nieuwe wethouders te benoemen van buiten de lokale politieke arena: ervaren bestuurders die elders hun sporen in de publieke sector hebben verdiend, maar geen directe binding hebben met de lokale politiek in de betreffende gemeente. Omdat dergelijke bestuurders geen rol hadden in het conflict dat tot de crisis leidde, kunnen bestaande politieke conflicten en tegenstellingen binnen het gemeentebestuur daarmee ten minste tijdelijk worden bezworen.³⁰ Een nadeel van deze constructie kan zijn dat de raad zijn greep op het gemeentebestuur verliest. De bestuurders hebben geen directe politieke band met de raadsfracties en zijn 'ingevlogen' om de politieke puinhoop op te ruimen. Wanneer er onverhoopt een nieuw politiek probleem opdoemt moet de raad op eieren lopen: een nieuwe crisis wil immers niemand.

28 Karsten e.a. 2014, p. 33-35.

29 Mudde 2021.

30 Voor een dergelijke oplossing werd in het voorjaar van 2021 gekozen in de gemeente Waalre, na de val van het college in het najaar van 2020. Ook het Limburgse college van gedeputeerde staten dat na de bestuurscrisis in het voorjaar van 2021 werd gevormd, bestond uit politieke 'buitenstaanders'.

Een regelmatig terugkerend idee dat mogelijk een oplossing zou kunnen vormen bij een lokale bestuurscrisis is de tussentijdse raadsontbinding.³¹ Een na verkiezingen nieuw samengestelde raad kan dan de basis vormen voor een nieuw bestuurscollege dat wordt gelegitimeerd (zij het indirect) door een recente kiezersuitspraak. De politieke conflicten en verstoorde verhoudingen die aanleiding gaven tot de crisis behoren dan, zo is de gedachte, tot het verleden. Vanzelfsprekend vragen het organiseren van gemeenteraadsverkiezingen en de vorming van een nieuw college enige tijd; een snelle oplossing is het daardoor niet. Een lastige kwestie is bovendien wie tot ontbinding van de raad en het uitschrijven van nieuwe verkiezingen zou moeten besluiten.

4.1 Tussentijdse ontbinding van de raad: drie 'bekende' varianten

Drie varianten die regelmatig in discussies over tussentijdse raadsverkiezingen terugkeren zijn zelfontbinding door de raad, ontbinding door een ander gemeentelijk orgaan en ontbinding door de regering, bij koninklijk besluit.³² Aan elk van deze varianten kleven voor- en nadelen. Zelfontbinding door de raad doet het meeste recht aan het hoofdschap van de raad dat is neergelegd in artikel 125 lid 1 Grondwet. Om te voorkomen dat een – krappe – meerderheid in de raad te lichtvaardig zou overgaan tot ontbinding wordt wel gesuggereerd daarvoor een gekwalificeerde meerderheid te verlangen. Nadeel is, ongeacht de benodigde meerderheid, dat juist de verdeeldheid in de raad die aanleiding kan zijn voor een bestuurscrisis een zorgvuldig gebruik van de ontbindingsmogelijkheid kan verhinderen. Ontbinding door het college heeft als bezwaar dat dat college zelf zijn legitimatie ontleent aan een meerderheid in de raad; ook zou het strijdig zijn met het genoemde hoofdschap van de raad.³³ Voor de burgemeester geldt dat die zijn benoeming en herbenoeming indirect aan de raad ontleent; daarom is ontbinding door de burgemeester hooguit denkbaar in combinatie met een rechtstreeks gekozen burgemeester met een eigen kiezersmandaat. Invoering van de mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding bij koninklijk besluit zou inhouden dat de regering in feite een nieuw toezichtsinstrument zou verkrijgen om te kunnen ingrijpen bij bestuurlijke crises. Het zou een vergaande inbreuk op de lokale autonomie betekenen, zeker wanneer dat zou gebeuren zonder instemming van een meerderheid in de raad. Bovendien kan de

- 31 In een recente Kamerbrief van 4 september 2023 schetst de Minister van BZK nog twee mogelijke nieuwe instrumenten: het instellen van een specifiek orgaan ter bevordering van het bestuurlijk functioneren van decentrale overheden en het mogelijk maken van een vorm van bestuurlijke in-deplaatsstelling. Beide instrumenten zouden een forse ingreep in de structuur en werking van het openbaar bestuur betekenen en tot wijziging van de Grondwet nopen. Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36200 VII, nr. 180.
- 32 Voor een beknopt overzicht van deze varianten, zie Broeksteeg 2022, p. 69. Hierover ook *Kamerstukken II 2022/23*, 36200 VII, nr. 145, waarin weer wordt verwezen naar *Kamerstukken II 2019/20*, 35300 VII, nr. 14, 85 en 128; de Minister van BZK geeft daarin, in antwoord op Kamervragen, aan het op dat moment (januari 2023) nog te vroeg te vinden om zelf een voorkeur voor een van de varianten uit te spreken.
- 33 Ook de staatscommissie-Elzinga merkt, in het kader van mogelijke spreiding van raadsverkiezingen, op dat tussentijdse ontbinding van de raad zich niet verdraagt met de 'eindverantwoordelijkheid' van de raad. Overigens lijkt de tekst te suggereren dat dat ook zou gelden voor zelfontbinding door de raad. Zie Staatscommissie-Elzinga, p. 429 e.v.

huidige regeling van artikel 132 lid 5, al de basis vormen voor dergelijk ingrijpen van rijkswege, maar die bepaling verklaart de wetgever daartoe bevoegd. Wanneer tussentijdse ontbinding van de raad mogelijk zou moeten worden gemaakt, gaat de voorkeur van de minister uit naar de eerstgenoemde variant – ontbinding door de raad – eventueel gecombineerd met de eis van een gekwalificeerde meerderheid.³⁴ Ook is daarbij een bemiddelende of adviserende rol van de commissaris van de Koning denkbaar.

Aan de zin en wenselijkheid van tussentijdse raadsontbinding, in eender welke variant, wordt door raadsleden zelf overigens getwijfeld. In een enquête van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden sprak in februari 2020 bijna zestig procent van de bevroegde raadsleden zich uit tegen tussentijdse raadsontbinding.³⁵ Zij verwachten dat tussentijdse verkiezingen geen oplossing zullen zijn bij ernstig verstoorde verhoudingen in het gemeentebestuur. Ook zou het gemeentebestuur volgens bijna driekwart van de bevroegde raadsleden juist instabieler worden wanneer het mogelijk zou zijn de oplossing voor een politiek probleem of conflict te zoeken in tussentijdse raadverkiezingen.

Voor invoering van elk van de drie geschetste varianten zou wijziging van artikel 129 lid 4 van de Grondwet noodzakelijk zijn (zie par. 2). Die bepaling vereist immers dat afwijking van de zittingstermijn van vier jaar *bij wet* gebeurt; de formulering ‘bij wet’ betekent dat uitsluitend de wetgever in formele zin daartoe bevoegd is en dat delegatie van die bevoegdheid aan de regering of een gemeentelijk orgaan niet is toegestaan. Bovendien moet de bepaling zo worden opgevat dat afwijking van de normale zittingsduur alleen in uitzonderlijke gevallen mogelijk is en niet een regulier instrument in de gemeentelijke bestuurlijke verhoudingen kan zijn.

4.2 Een nieuwe variant?

Een variant van een tussentijdse raadsverkiezing die voldoet aan de huidige grondwettelijke voorwaarden vereist dus een ontbinding bij wet; voorts moet het gaan om uitzonderlijke situaties, niet om een voorziening voor elk voorkomend politiek conflict. En, enigszins paradoxaal, zou zo’n variant ook een langere periode van instabiliteit van het gemeentebestuur moeten voorkomen. Anders gezegd: het gemeentebestuur moet niet te gemakkelijk zijn toevlucht kunnen nemen tot tussentijdse verkiezingen. Ten slotte is een langere periode met demissionaire bestuurders of zelfs een eenhoofdig bestuur onwenselijk omdat dat het aanpakken van dringende en politiek controversiële vraagstukken kan bemoeilijken.

De mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding zou uitdrukkelijk kunnen worden beperkt tot de situatie waarin de continuïteit van het gemeentebestuur op het spel staat: de vroegtijdige val van het college. Nu bepaalt artikel 42 lid 2 van de Gemeentewet, zoals gezegd, dat de burgemeester het eenhoofdige gemeentebestuur vormt wanneer minder dan de helft van het ‘normale’ aantal wethouders, bepaald

34 *Kamerstukken II 2022/23, 36200 VII, nr. 145, p. 4.*

35 Zie: www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/raad-wil-geen-tussentijdse-verkiezingen, geraadpleegd op 2 oktober 2023.

in overeenstemming met artikel 36 Gemeentewet, in functie is, ongeacht of de vertrokken wethouders zelf zijn opgestapt, dan wel zijn ontslagen door de raad (zie par. 2). Een mogelijkheid is om in de Gemeentewet vast te leggen dat wanneer de raad (meer dan de helft van) de wethouders besluit te ontslaan, *van rechtswege* ontbinding van de raad en nieuwe gemeenteraadsverkiezingen volgen. Dat moet overigens niet het gevolg zijn wanneer die wethouders uit eigen beweging besluiten ontslag te nemen, zonder een uitspraak van de raad die een gebrek aan vertrouwen uitdrukt. Wanneer dat wel zo is, kan het college de dreiging met collectief ontslag en daarmee automatische raadsontbinding en verkiezingen kunnen gebruiken als drukmiddel in elk voorkomend conflict met de raad. Een besluit om collectief ontslag te nemen komt dan feitelijk ook neer op een ‘verkapt’ ontbindingsbesluit door het college; zoals hierboven is aangegeven is die mogelijkheid niet goed te verenigen met het hoofdschap van de raad, noch met de indirecte legitimatie van het bestuurscollege.

Het koppelen van raadsontbinding en verkiezingen aan het wegsturen van het college door de raad kan een dubbele functie vervullen. In de eerste plaats is het ten val brengen van het college voor de raad niet meer ‘gratis’: het leidt tot verkiezingen waarbij de partijpolitieke verhoudingen kunnen veranderen en individuele raadsleden hun zetel kunnen verliezen. Een conflict tussen raad en college dat leidt tot het gedwongen vertrek van de bestuurders wordt in feite even dwingend voorgesteld aan de kiezer. Het scherpt raadsleden in het besef dat een bestuurlijke crisis gevolgen heeft en dat de beslissing die tot de val van het college leidt niet te lichtvaardig moet worden genomen. In de tweede plaats kan een nieuw gekozen raad een ‘vers’ mandaat van de kiezer vertalen naar een nieuwe samenwerking in het bestuurscollege. Tussentijdse verkiezingen bieden niet de garantie dat de politieke verhoudingen verschuiven, noch dat verstoorde persoonlijke verhoudingen tot het verleden behoren, maar geven wel de mogelijkheid daartoe. En zelfs als die nieuwe raad geen wezenlijk andere samenstelling blijkt te hebben dan de oude, is dat kennelijk wat de kiezer wilde. Een voordeel van deze variant is voorts het behoud van het hoofdschap van de raad. Het wegsturen van individuele wethouders wegens gebrek aan vertrouwen, om welke reden dan ook, blijft nog steeds mogelijk en zelfs het wegsturen van het gehele college wordt niet onmogelijk. De consequentie van dat laatste zal dan wel ingrijpender worden, omdat de continuïteit van het bestuur op het spel staat. Overigens is op landelijk niveau de val van het kabinet volgens vast gebruik³⁶ aanleiding voor ontbinding van de Tweede Kamer en het uitschrijven van verkiezingen;³⁷ het aan elkaar koppelen van de val van een bestuurscollege en het uitschrijven van verkiezingen is dus niet vreemd aan de werking van onze vertegenwoordigende democratie. De beslissing over de ontbinding van de raad blijft uiteindelijk aan de raad zelf en in die zin is de geschetste variant een vorm van

36 Die gang van zaken is overigens niet gebaseerd op een dwingende, geschreven dan wel ongeschreven rechtsregel, maar is uitsluitend een – niet bindend – gebruik; zie o.a. Leenknecht 2021, p. 717-718; Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 187.

37 In de landelijke context geschiedt dat zowel wanneer het gehele kabinet uit eigen beweging ontslag aanbiedt, als bij heenzending door de Tweede Kamer (wat zelden voorkomt).

zelfontbinding door de raad, zij het dat de wet zelf aan de keuze om het college ten val te brengen uitdrukkelijk de tussentijdse ontbinding van de raad verbindt.

Men kan zich de vraag stellen of tussentijdse raadsontbinding op deze wijze een *regulier* instrument in de verhouding tussen raad en college zou worden. Aangezien tussentijdse ontbinding alleen mogelijk zou worden bij een vroegtijdige val van het gehele bestuurscollege – een situatie die, in weerwil van de voorbeelden die wij in de inleiding noemen, toch tamelijk uitzonderlijk is en vergaande gevolgen heeft voor het gehele gemeentebestuur – lijkt ons dat niet het geval te zijn. Het instrument leent zich in deze variant niet voor gebruik door college of raad om politieke druk uit te oefenen bij normale verschillen van inzicht in het dagelijkse politieke bedrijf. Pas wanneer de samenwerking tussen raad en college ernstig is verstoord en naar het inzicht van een meerderheid in de raad geen oplossing mogelijk is waarbij het college, wellicht deels in een andere samenstelling, kan aanblijven, zijn tussentijdse ontbinding en verkiezingen aan de orde. In die zin zou deze variant naar onze mening in overeenstemming zijn met de heersende opvatting over het toepassingsbereik van de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 129 lid 4 Grondwet, waarbij tussentijdse verkiezingen slechts mogelijk zijn in incidentele, uitzonderlijke gevallen. En zelfs wanneer daaraan zou kunnen worden getwijfeld, geldt dat de interpretatie die de formele wetgever met een aanpassing van de Gemeentewet aan die grondwetsbepaling zou geven gezaghebbend is – althans, zolang we nog geen rechterlijke toetsing van wetten aan de institutionele bepalingen in de Grondwet kennen.³⁸

Bedacht moet worden dat wanneer artikel C4 lid 2 Kieswet ongewijzigd blijft, een na tussentijdse verkiezingen nieuw gekozen raad slechts zitting heeft tot de eerstvolgende vierjaarlijkse verkiezingen. De lengte van de periode die nog resteert tot die reguliere verkiezingen op het moment dat een bestuurscrisis dreigt, kan een van de overwegingen zijn voor de raad bij het al dan niet nemen van een beslissing die leidt tot tussentijdse verkiezingen. Overigens is het mogelijk hiervoor in de Gemeentewet een van de Kieswet afwijkende regeling te treffen; ook de Wet arhi kent dergelijke bepalingen in het geval van tussentijdse verkiezingen als gevolg van een gemeentelijke herindeling.³⁹

4.3 Dualisme, monisme en de vertrouwensregel

In 2002 is het gemeentebestuur gedualiseerd, met als bedoeling het gemeentebestuur te versterken door ontvlechting van de rollen van raad en college.⁴⁰ De raad heeft sindsdien vooral een kaderstellende en controlerende rol, terwijl het college

38 Op 1 juli 2022 zonden de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Rechtsbescherming een hoofdlijnennotitie over constitutionele toetsing aan de Tweede Kamer: *Kamerstukken II 2021/22*, 35925 VII, nr. 169. Daarin wordt een beperkte vorm van toetsing van wetten aan de klassieke grondrechten in het vooruitzicht gesteld; toetsing aan institutionele bepalingen als art. 129 Grondwet lijkt vooralsnog niet mogelijk te worden gemaakt.

39 Zie art. 56a-56e Wet arhi.

40 Wet van 28 februari 2002 tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur), *Stb.* 2002, 111.

hoofzakelijk uitvoerende taken heeft. Wethouders kunnen niet langer tegelijk raadslid zijn. Het bestuursstelsel heeft daarmee een meer ‘parlementair’ karakter gekregen dan het daarvoor had: raad en college hebben elk hun eigen verantwoordelijkheden en werken samen op basis van een vertrouwensregel.⁴¹ Een gevolg is dat het gemeentebestuur sterker is gepolitiseerd: raadsleden stellen zich kritischer op en gaan conflicten met het college niet uit de weg. Het aantal wethouders (en burgemeesters) dat er vroegtijdig de brui aan geeft vanwege een conflict of te moeilijke samenwerking met de raad lijkt in de laatste twee decennia te zijn gegroeid; een ontwikkeling die in verband kan worden gebracht met de dualisering van het gemeentebestuur.⁴² Overigens worden voor de hogere doorloopnelheid van bestuurders ook andere factoren genoemd, zoals de voortdurende schaalvergroting en toenemende complexiteit van het lokaal bestuur die hogere eisen aan het ambt stellen.⁴³

Ons voorstel beoogt het gemeentebestuur stabiel te maken; het zou ongetwijfeld gevolgen hebben voor de verhouding tussen de raad en het college. Wordt die verhouding daarmee dan meer monistisch of juist sterker dualistisch? De hier voorgestelde variant van tussentijdse raadsontbinding zou de positie van het college tegenover de raad kunnen versterken. Het zou een van de ‘doorgeschoten’ effecten van de dualiseringsoperatie kunnen corrigeren – waarmee niet is gezegd dat de verhouding tussen college en raad automatisch ook monistisch wordt. Dat laatste zou het geval zijn wanneer een nauwere samenwerking tussen de beide organen zou ontstaan en dat is niet wat er zou gebeuren. Het is eerder zo dat het politieke speelveld voor de raad beter wordt omlijnd: het politiseren van verschillen van inzicht is prima, evenals het scherp controleren en beoordelen van het college, tot het moment waarop de continuïteit van het gemeentebestuur in het geding komt. De door de raad afdwongen val van een college betekent voortaan dat er ook gevolgen zijn voor die raad: de kiezer is aan zet om de richting van de weg uit te crisis te wijzen. De verhoudingen tussen raad en college, gegrond op de vertrouwensregel, veranderen binnen die krijtlijnen niet wezenlijk.

Tussentijdse raadsontbinding vormt op de geschetste wijze ook een nadere invulling en concretisering van de vertrouwensregel die de kern van het dualistische bestuursstelsel vormt. Die vertrouwensregel komt, zoals aangegeven in paragraaf 2, nu tot uitdrukking (in positieve zin) in de benoeming van wethouders door de raad en (in negatieve zin) in de regeling rondom gedwongen ontslag. Voor welke typen problemen of conflicten het activeren van de vertrouwensregel is gerechtvaardigd, zegt de wetgeving niet. Met dit voorstel wordt helder dat het heenzenden van een geheel college geen te lichtvaardig besluit zou moeten zijn, om een ‘nor-

41 De staatscommissie-Elzinga bespreekt in haar rapport twee ‘parlementair-dualistische varianten’ als alternatieve bestuursmodellen voor het gemeentebestuur; beide kennen een ontbindingsrecht dat toekomt aan het college. Zo’n constructie zou nog sterker parlementair zijn dan de hier geschetste variant en zou zich niet verdragen met het hoofdschap van de raad. Zie: Staatscommissie-Elzinga, p. 184 e.v.

42 Zie hierover onder meer: De Groot 2010, p. 35-54; Aardema e.a. 2012, p. 13-34 (vooral p. 19).

43 De Groot 2010, p. 35-54; Aardema e.a. 2012, p. 13-34 (vooral p. 19).

G. Leenknecht & R. Franken

maal' politiek meningsverschil te beslechten of vanwege het ontbreken van de wil om er samen uit te komen. Een gedwongen ontslag van een geheel college dient beperkt te blijven tot de situatie waarin er een onherstelbare vertrouwensbreuk is ontstaan die tussentijdse raadsontbinding en het uitschrijven van nieuwe raadsverkiezingen onvermijdelijk maakt. Het opzeggen van vertrouwen als politiek instrument wordt daarmee weer wat het zou moeten zijn: het ultimum remedium om een uitweg te vinden bij problemen in de samenwerking tussen raad en college.

5 Afsluiting

Lokale en regionale bestuurscrises zijn de laatste jaren bepaald geen zeldzaam verschijnsel. Hoewel de val van een bestuurscollege soms een noodzakelijk gevolg is van politieke problemen, kan het tegelijk ongewenste gevolgen hebben voor de bestuurlijke continuïteit, de kwaliteit van het bestuur en de ambtelijke organisatie en het vertrouwen dat burgers en maatschappelijke organisaties hebben in de lokale politiek. Binnen de lokale en regionale context, waar de kring van politiek actieve mensen vaak betrekkelijk klein is, kan een bestuurscrisis de onderlinge verhoudingen ernstig en voor langere tijd vertroebelen. De huidige organieke wetgeving veroordeelt gebrouilleerde volksvertegenwoordigers in zo'n situatie tot elkaar, tot aan de volgende reguliere, vierjaarlijkse verkiezingen. Gelet op de voorbeelden die wij gaven in de inleiding van deze bijdrage kan dat zomaar nog bijna vier jaar zijn.

In deze bijdrage stellen wij een nieuwe variant van de tussentijdse raadsontbinding voor. Raadsontbinding kan van rechtswege worden gekoppeld aan een vroegtijdig gedwongen ontslag van alle wethouders. Zodra de situatie ontstaat die wordt geschetst in artikel 42 lid 2 Gemeentewet, wordt de gemeenteraad (op termijn) ontbonden en dienen raadsverkiezingen te worden georganiseerd. De precieze details daarvan zouden in de Gemeentewet en Kieswet regeling kunnen krijgen. Deze variant van tussentijdse raadsontbinding heeft een tweeledige functie: ten eerste zal de raad niet lichtvaardig tot het ontslag van (meer dan de helft van) de wethouders besluiten, omdat nieuwe verkiezingen automatisch en dwingend het gevolg zijn; ten tweede kan een nieuw te vormen college steunen op een raadsmeerderheid met een nieuw kiezersmandaat, waarin het oordeel van de kiezer over de kwestie die aanleiding was voor de crisis tot uitdrukking kan komen. Het hoofdschap van de raad blijft intact: uiteindelijk besluit de raad zelf of tussentijdse verkiezingen de juiste uitweg uit een bestuurlijke impasse of crisis zijn.

Een gevolg daarvan is wel dat de verhouding tussen het college en de raad verandert: de positie van de wethouders wordt versterkt ten opzichte van de raad. Heenzending van individuele wethouders door de raad blijft mogelijk, maar een besluit tot gedwongen ontslag van (meer dan de helft van) alle wethouders zal alleen in het uiterste geval worden genomen en automatisch ook tot ontbinding van de raad leiden. Aftreden uit eigen beweging blijft mogelijk, ook wanneer dat collectief gebeurt. Uiteindelijk is de bedoeling daarvan dat een betere balans wordt gevonden tussen enerzijds de wens om de stabiliteit en continuïteit van het bestuur te verzekeren, en anderzijds de wens om een uitweg te kunnen vinden bij ernstig verstoort

Tussentijdse raadsontbinding – over bestuurscrises, verstoorde verhoudingen en de continuïteit van het bestuur

de politieke en persoonlijke verhoudingen in het lokaal bestuur. Dat is uiteindelijk niet alleen gunstig voor de lokale bestuurlijke en ambtelijke organisatie, maar ook voor burgers en maatschappelijke organisaties die moeten kunnen vertrouwen op een slagvaardig en betrouwbaar bestuur.

Literatuurlijst

Aardema e.a. 2012

H. Aardema, M.J.G.J.A. Boogers & A.F.A. Korsten, 'Vallende wethouders. Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau', *Bestuurswetenschappen* 2012/2, p. 13-34.

De Blok/Brummel 2022

L. de Blok & L. Brummel, *Gefundeerd politiek vertrouwen? Een onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties* (rapport USBO), Utrecht: Universiteit Utrecht, mei 2022.

Boogers 2013

M.J.G.J.A. Boogers, 'Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?', *Bestuurswetenschappen* 2013/4, p. 30 e.v.

Broeksteeg 2009

J.L.W. Broeksteeg, 'Een bestuurlijke artikel 12-regeling', *De Gemeentestem* 2009, nr. 7314.

Broeksteeg 2022

J.L.W. Broeksteeg, 'Bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit: welke nieuwe stappen zijn nodig?', in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur: essays ter inspiratie* (essaybundel), Den Haag: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022.

De Groot 2010

M.S. de Groot, 'Effecten van de Wet Dualisering Gemeentebestuur. De toetsing van een gedragsmodel voor raadsleden', *Bestuurswetenschappen* 2010/5, p. 35-54.

Harmsen 2022a

J. Harmsen, 'Vertrouwen in de lokale overheid het sterkst gedaald aan de randen van Nederland', *Trouw* 4 februari 2022.

Harmsen 2022b

J. Harmsen, 'Hoe krijgt de gemeente het vertrouwen van de inwoner terug', *Trouw* 5 februari 2022.

Karsten e.a. 2014

N. Karsten, L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam & G. Leenknecht, *Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat het van ambt* (onderzoeksrapport), Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur 2014.

G. Leenknecht & R. Franken

Korsten/Aardema 2006

A.F.A. Korsten & H. Aardema, *De Vallende Burgemeester. Een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2006.

Korsten e.a. 2008

A.F.A. Korsten, H. Aardema & A.P. Resoort, 'Gebroken ketens van macht – Gedwongen vertrek van burgemeesters vanaf begin 2000', *Bestuurswetenschappen* 2008/6, p. 9-42.

Korsten 2010

A.F.A. Korsten, 'Gedwongen vertrek van burgemeesters', *Justitiële Verkenningen*, 2010a, nr. 3, p. 10-31.

Korsten/Schoenmaker 2011

A.F.A. Korsten & M. Schoenmaker, 'Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten: Tijd voor de bestuursschout?', *Bestuurswetenschappen* 2011/3, p. 28-50.

Leenknecht 2021

G. Leenknecht, 'Artikel 64', in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge & G. Leenknecht (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom juridisch 2021.

Leenknecht/Groenleer 2022

G. Leenknecht & M.L.P. Groenleer, *Extraparlementair besturen. Ervaringen en lessen uit de Limburgse praktijk 2019-2022* (onderzoek in opdracht van de provincie Limburg), Tilburg: Tilburg University 2022.

Mudde 2021

L. Mudde, 'Worstelen met de lijst: raadswerk steeds minder populair', *VNG Magazine* (13) 2021.

Staatscommissie-Elzinga

Staatscommissie, *Dualisme en lokale democratie* (eindrapport), Alphen a/d Rijn: Samsom 1999.

Staatscommissie parlementair stelsel

Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (eindrapport), Den Haag: Boom juridisch 2018.

Van der Woude 2021a

W. van der Woude, 'Artikel 125', in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge & G. Leenknecht (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom juridisch 2021.

Van der Woude 2021b

W. van der Woude, 'Artikel 132', in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge & G. Leenknecht (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom juridisch 2021.