
572

Besluit van 1 november 2006 tot vernietiging van een gedeelte van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Oirschot tot vaststelling van de Verordening rekenkamercommissie Oirschot-II

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 20 oktober 2006, 2006-0000323594, directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur, directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, afdeling Bestuurlijke Organisatie

Overwegingen

Bij besluit van 27 september 2005 heeft de gemeenteraad van Oirschot de verordening rekenkamercommissie Oirschot vastgesteld. Artikel 11, tweede lid, van die verordening luidde dat op voorstel van de rekenkamercommissie de gemeenteraad het werkprogramma vaststelt. Daaraan werd toegevoegd dat de gemeenteraad beslist welke onderwerpen worden onderzocht.

De burgemeester van Oirschot heeft ingevolge artikel 273 van de Gemeentewet bij brief van 29 september 2005, kenmerk «pil», te kennen gegeven dat het besluit naar zijn oordeel in aanmerking komt voor vernietiging door de Kroon. Naar zijn oordeel is de verordening in strijd met het recht en het algemeen belang en mede gelet op het koninklijk besluit van 10 mei 2005 (Staatsblad 2005, nr. 270) zou deze in aanmerking komen voor vernietiging.

Deze mededeling vormde aanleiding te onderzoeken of het besluit van de gemeenteraad van Oirschot inderdaad in aanmerking zou komen voor vernietiging wegens strijd met het recht of het algemeen belang. In afwachting van de uitkomsten van dat onderzoek was het gewenst de (verdere) uitvoering van het besluit van de gemeenteraad te voorkomen. Daartoe is bij koninklijk besluit van 26 oktober 2005 (Staatsblad 2005, nr. 556) voornoemd besluit geschorst.

In het kader van het onderzoek of het besluit van de gemeenteraad tot vaststelling van de verordening rekenkamerfunctie Oirschot in aanmerking komt voor vernietiging en vooruitlopend op een mogelijke

vernietiging is de raad van Oirschot conform artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht de gelegenheid geboden tot overleg.

Op 6 december 2005 heeft dit overleg plaatsgevonden. Tijdens dat overleg is onder meer gebleken dat de gemeenteraad behoefte heeft invloed uit te oefenen op de inhoud van het werkprogramma van de rekenkamercommissie. De raad stelt zich op het standpunt dat de rekenkamercommissie een instrument van en voor de raad is. Verder informeerde de raad of een constructie waarbij de rekenkamercommissie het onderzoeksprogramma formeel vaststelt en vervolgens goedkeuring behoeft van de raad toelaatbaar zou zijn. Hoewel daarmee formeel aan de eisen die uit de wet voortvloeien lijkt te zijn voldaan, is namens de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties toegezegd dat een nadere standpuntbepaling nog zou volgen.

Bij brief van 19 december 2005, kenmerk 2005-0000319901, aan de gemeenteraad van Oirschot heeft de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties onder meer het volgende aangegeven.

«Formeel lijkt het weliswaar tegemoet te komen aan het vereiste dat de rekenkamercommissie het onderzoeksprogramma vaststelt, maar materieel betekent het dat niet de rekenkamercommissie, maar de gemeenteraad het laatste woord heeft als het gaat om de vaststelling van het onderzoeksprogramma. De figuur van een goedkeuringsvereiste wekt de indruk dat er sprake is van een toezichtverhouding. Dat is nadrukkelijk niet de bedoeling geweest van de wetgever. (...) Daarbij komt dat in een dergelijke opzet het verschil met een reguliere onderzoekscommissie van de raad geheel verdwenen zou zijn. De meerwaarde van een rekenkamercommissie ten opzichte van een reguliere onderzoekscommissie is er juist in gelegen dat de rekenkamercommissie een eigen onderzoeksprogramma kan vaststellen. Aan die eigen niet door de politiek gestuurde keuze van onderzoeksthema's ontleent een rekenkamercommissie haar positie en gezag.»

In de vergadering van 20 december 2005 heeft de gemeenteraad van Oirschot, blijkens het ambtsbericht van de burgemeester van 25 januari 2006, kenmerk «hss», de oorspronkelijke Verordening rekenkamercommissie Oirschot ingetrokken. In plaats daarvan heeft de raad een nieuwe verordening vastgesteld, ook bekend als de verordening rekenkamercommissie Oirschot-II. Artikel 11, tweede lid, van deze verordening luidt als volgt: «De rekenkamercommissie stelt het werkprogramma vast, dat eerst na goedkeuring van de raad kan worden uitgevoerd.»

Desgevraagd gaf de burgemeester in diens ambtsbericht aan van mening te zijn dat de raad daarmee grotendeels tegemoet is gekomen aan het standpunt van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zoals verwoord in diens schrijven van 19 december 2005. De burgemeester gaf aan te hebben besloten noch de verordening, noch enig onderdeel daarvan voor schorsing of vernietiging door de Kroon aan te melden.

Bij brief van 10 april 2006, kenmerk 2006-0000065941, aan de burgemeester en de gemeenteraad van Oirschot is aangegeven dat artikel 11, tweede lid, van de Verordening rekenkamercommissie Oirschot-II nog enige vraagtekens oproept die niet zijn weggenomen met het ambtsbericht van de burgemeester. Mede met verwijzing naar artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht zijn de burgemeester en de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld tot een nader overleg. Dat overleg heeft plaatsgevonden op 6 juni 2006 te Den Haag.

Namens de gemeenteraad is onder meer aangegeven dat door de gemeenteraad belang wordt gehecht aan de onafhankelijkheid van de rekenkamercommissie voor zover het gaat om de uitvoering van de onderzoeken. De raad wenst wel zeggenschap uit te oefenen over de keuze van de te onderzoeken thema's. Op die wijze kunnen de onderzoeksresultaten van de rekenkamercommissie optimaal worden ingebed in de gemeentelijke cyclus van beleid, planning en control. Het uitgangspunt dat de rekenkamercommissie het werkprogramma vaststelt is onomstreden. De door de gemeente gekozen systematiek past volgens de gemeenteraad formeel bezien in het stelsel van de wet.

Van de zijde van het ministerie is onder meer aan de orde gesteld in hoeverre in materieel opzicht sprake is van een andere situatie en is in het licht van artikel 259 van de Gemeentewet aandacht gevraagd voor de toelaatbaarheid van het goedkeuringsvereiste. Van de zijde van het gemeentebestuur is naar aanleiding daarvan in essentie gesteld dat dit artikel de externe verhouding tussen gemeentebesturen en andere overheden betreft en niet van toepassing is op de verhoudingen binnen het gemeentebestuur.

Naar aanleiding van het overleg op 6 juni 2006 zijn verdere mogelijkheden verkend om tot een voor alle betrokkenen acceptabele oplossing te komen. Van de zijde van het ministerie is aangegeven dat een bepaling in de verordening aanvaardbaar zou zijn indien, ervan uitgaande dat de rekenkamercommissie het werkprogramma vaststelt, het de raad in de gelegenheid stelt zijn zienswijze te geven ten aanzien van het concept-werkprogramma. In een dergelijke opzet zou de rekenkamercommissie bij de vaststelling van het werkprogramma vervolgens aangeven op welke wijze zij zich rekenschap heeft gegeven van de zienswijze van de raad.

In reactie op dit voorstel is op 29 augustus 2006 namens de gemeenteraad aangegeven dat de gemeenteraad van Oirschot niet kan leven met het voorgestelde alternatief, aangezien het voorstel erop neerkomt dat de raad niet meer dan een adviesfunctie inzake het onderzoeksprogramma krijgt en de rekenkamercommissie de beslissingsbevoegdheid behoudt.

Met betrekking tot de thans voorliggende beslissing al dan niet over te gaan tot schorsing of vernietiging overwegen Wij het volgende.

Niet omstreden is dat uit de wet voortvloeit dat de rekenkamercommissie het eigen werkprogramma vaststelt. Alhoewel de Gemeentewet geen expliciete bepaling bevat die aangeeft welk orgaan bevoegd is tot het vaststellen van het onderzoeksprogramma van de rekenkamer of de rekenkamercommissie, biedt artikel 182, tweede lid, van de Gemeentewet wel een aanknopingspunt. Dit artikel bepaalt dat de rekenkamer op verzoek van de raad een onderzoek kan instellen. Ingevolge artikel 81oa van de Gemeentewet zijn de artikelen 182 en 185 voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie (door een rekenkamercommissie) van overeenkomstige toepassing. Dit impliceert dat de rekenkamer(commissie) zelf bevoegd is te bepalen of een dergelijk verzoek wordt gehonoreerd. Daaruit moet worden afgeleid dat het in algemene zin de rekenkamercommissie is die bepaalt welke onderzoeken worden verricht en daartoe het eigen werkprogramma vaststelt. De Verordening rekenkamercommissie Oirschot-II voldoet formeel gezien dan ook aan de aan artikel 182, tweede lid van de Gemeentewet ontleende norm door te bepalen dat de rekenkamercommissie het werkprogramma vaststelt.

Tegelijkertijd voegt het tweede lid van artikel 11 van de Verordening daaraan toe dat het werkprogramma eerst na goedkeuring van de raad kan worden uitgevoerd.

In de eerste plaats schept de figuur van een goedkeuringsvereiste een toezichtverhouding tussen raad als toezichthouder en de rekenkamercommissie als de onder toezicht gestelde. Dat roept de vraag op of de raad de bevoegdheid heeft om een dergelijke toezichtverhouding in het leven te roepen. Naar ons oordeel vergt hetgeen de gemeenteraad van Oirschot beoogt met artikel 11, tweede lid van de Verordening rekenkamercommissie Oirschot-II, een expliciete basis in de (Gemeente)wet, zoals ook andere goedkeuringsvereisten – gelet op artikel 132, tweede en derde lid van de Grondwet en artikel 259 van de Gemeentewet – slechts bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening mogelijk zijn. De (Gemeente)wet biedt echter geen aanknopingspunten voor het voorgestelde goedkeuringsvereiste. Daarbij dient te worden benadrukt dat de verhoudingen binnen het gemeentebestuur worden beheerst door «checks and balances» in het kader en als afgeleide van horizontale verantwoordingsrelaties. Voor zover het de binnengemeentelijke verhoudingen betreft biedt de Gemeentewet dan ook geen aanknopingspunten voor binnengemeentelijke toezichtverhoudingen en zal de Gemeentewet – gezien de aard van de binnengemeentelijke verhoudingen – daartoe logischerwijs ook nooit aanknopingspunten bieden. De verordening van de gemeente Oirschot verdraagt zich op het punt van het goedkeuringsvereiste dan ook niet met het grondwettelijke en gemeentewettelijke stelsel.

In de tweede plaats betekent de voorgestelde bepaling in feite dat niet de rekenkamercommissie, maar de gemeenteraad het laatste woord heeft als het gaat om de inhoud van het onderzoeksprogramma. Het algemeen belang is er echter mee gediend dat de rekenkamercommissie zelf kan beslissen welke onderzoeken hij entameert en daarbij niet afhankelijk is van de gemeenteraad. Het kan immers voorkomen dat een rekenkamercommissie bepaalde beslissingen van de gemeenteraad, dan wel het ontbreken daarvan, mede tot voorwerp van onderzoek zou willen maken. Een vereiste van goedkeuring door de gemeenteraad kan in dergelijke gevallen echter een onneembare blokkade opwerpen voor de uitvoering van een dergelijk onderzoek.

Het goedkeuringsvereiste is op die wijze bezien weliswaar niet formeel, maar wel degelijk materieel in strijd met artikel 182, tweede lid, van de Gemeentewet, j^o. artikel 81oa, tweede lid, van de Gemeentewet. Daaruit volgt immers dat de rekenkamercommissie zelf bevoegd is om te bepalen of een dergelijk verzoek wordt gehonoreerd en derhalve zelf bevoegd is het eigen onderzoeksprogramma vast te stellen. Het in de verordening opgenomen goedkeuringsvereiste verdraagt zich daar materieel gezien niet mee.

In de derde plaats verdwijnt met de gekozen goedkeuringsconstructie een belangrijk verschil met een door de gemeenteraad op grond van artikel 155a van de Gemeentewet ingestelde onderzoekscommissie. Immers, op grond van artikel 155a, tweede lid, van de Gemeentewet geeft de gemeenteraad, bij het besluit tot het instellen van een onderzoek, een omschrijving van het onderwerp van het onderzoek. Het omschrijven van het onderwerp van het onderzoek door de gemeenteraad verschilt materieel weinig met het stellen van een goedkeuringsvereiste. De meerwaarde van een rekenkamercommissie ten opzichte van een door de raad ingestelde onderzoekscommissie is er in belangrijke mate in gelegen dat de rekenkamercommissie onafhankelijk van de raad een eigen onderzoeksprogramma kan vaststellen en uitvoeren. Met het goedkeuringsvereiste, waartoe de gemeenteraad van Oirschot heeft besloten, wordt het bijzondere karakter van de rekenkamercommissie ten opzichte van een door de gemeenteraad ingestelde onderzoekscommissie teniet gedaan. Dit benadrukt nog eens de strijdigheid van het goedkeuringsvereiste met het algemeen belang, dat gediend is met een

eigen, voor wat betreft de vaststelling en uitvoering van het onderzoeksprogramma, onafhankelijke uitoefening van de rekenkamerfunctie.

Gezien het vorengaande zijn Wij van oordeel dat het besluit van de gemeenteraad van Oirschot van 20 december 2005 tot vaststelling van de Verordening rekenkamerfunctie Oirschot-II in strijd is met het recht en met het algemeen belang dat gediend is met enige onafhankelijkheid ten opzichte van de gemeenteraad van de door een raadscommissie uit te oefenen rekenkamerfunctie.

Dit klemt te meer daar in het algemeen van gemeentebesturen mag worden verwacht dat zij zowel de wet als de achterliggende bedoelingen van de wetgever respecteren. In het belang van een goede naleving van aan de wet ontleende normen en waarden dragen juist overheidsorganen een bijzondere verantwoordelijkheid, zeker als het gaat om het in acht nemen van de constitutionele verhoudingen. Zoals het beleidskader spontane vernietiging (kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, 30 300 VII, nr. 75) nadrukkelijk aangeeft worden de constitutionele verhoudingen geschonden wanneer een bestuursorgaan van een decentrale overheid een bevoegdheid uitoefent die de wetgever heeft toevertrouwd aan een ander orgaan binnen hetzelfde overheidsverband.

Het instandhouden van het raadsbesluit zou bovendien een ongewenst precedent scheppen en andere gemeenten ertoe kunnen bewegen alsnog voor een soortgelijke regeling te kiezen.

Het zijn deze dwingend openbare belangen die ertoe noodzaken de rechtsgevolgen aan het besluit van de gemeenteraad te ontnemen, althans voor zover het gaat om het onderdeel dat betrekking heeft op het goedkeuringsvereiste.

Hoewel dit deel van het besluit in strijd is met het recht en met het algemeen belang, stellen Wij tegelijkertijd vast dat het een zeer beperkt onderdeel is van de gehele verordening en niet onlosmakelijk is verbonden met de andere onderdelen van de verordening, die wel voldoen aan de eisen die daaraan worden gesteld. Om die reden merken wij op, met verwijzing naar artikel 10:36 van de Algemene wet bestuursrecht, dat gedeeltelijke instandhouding van het besluit strookt met de aard en de inhoud van het besluit.

Besluit

Gelet op artikel 268 van de Gemeentewet, juncto afdeling 10.2.2 van de Algemene wet bestuursrecht,

Hebben goedgevonden en verstaan:

het besluit van de gemeenteraad van Oirschot van 20 december 2005 tot vaststelling van de verordening rekenkamercommissie Oirschot, voor zover dit betreft de zinsnede «, dat eerst na goedkeuring van de raad kan worden uitgevoerd» zoals opgenomen in artikel 11, tweede lid, van de Verordening rekenkamercommissie Oirschot, te vernietigen wegens strijd met het recht en met het algemeen belang.

Onze Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is belast met de uitvoering van dit besluit dat in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 1 november 2006

Beatrix

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Nicolai

De Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

Uitgegeven de *achtentwintigste* november 2006

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin