
573

Besluit van 1 november 2006 tot vernietiging van een gedeelte van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Gorinchem tot vaststelling van de Verordening op de rekenkamercommissie Gorinchem

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 26 oktober 2006, 2006-0000326057, directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur, directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, afdeling Bestuurlijke Organisatie

Overwegingen

In de vergadering van 23 februari 2006 heeft de gemeenteraad van Gorinchem, de Verordening op de rekenkamercommissie Gorinchem vastgesteld. Artikel 8, eerste lid, van deze verordening luidt als volgt: «De rekenkamercommissie stelt het werkprogramma vast, dat eerst na goedkeuring van de raad kan worden uitgevoerd.»

Bij brief van 2 maart 2006, kenmerk 1059, heeft het college van burgemeester en wethouders van Gorinchem de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de Verordening op de rekenkamercommissie Gorinchem toegezonden. Het college verzocht de minister in deze brief de een wetsvoorstel voor te bereiden om artikel 182, tweede lid, Gemeentewet aan te passen in de geest van artikel 8, tweede lid, van de Verordening op de rekenkamercommissie Gorinchem.

Bij brief van 13 april 2006, kenmerk 2006-0000116558, aan het college van burgemeester en wethouders van Gorinchem is namens de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aangegeven dat artikel 8, eerste lid, van de Verordening op de rekenkamercommissie Gorinchem in aanmerking komt voor vernietiging op grond van strijd met het recht en strijd met het algemeen belang. 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 gezien 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 conceptwerkprogramma. 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 16 augustus 2006 namens de gemeenteraad aangegeven dat de gemeenteraad van Gorinchem 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 810a 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 op de rekenkamercommissie Gorinchem 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 eerste lid van artikel 8 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 Gorinchem beoogt met artikel 8, eerste lid, van de Verordening op de rekenkamercommissie Gorinchem, 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 Gorinchem 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 deze wijze bezien weliswaar niet formeel, maar wel degelijk materieel in strijd met artikel 182, tweede lid, van de Gemeentewet, j^o. artikel 810a, 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 daarmee materieel gezien niet.

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 Gorinchem 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 Gorinchem van 23 februari 2006 tot vaststelling van de Verordening op de rekenkamerfunctie Gorinchem 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 klemmt 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 Gorinchem van 23 februari 2006 tot vaststelling van de verordening op de rekenkamercommissie Gorinchem, voor zover dit betreft de zinsnede «, dat eerst na goedkeuring van de raad kan worden uitgevoerd» zoals opgenomen in artikel 8, eerste lid, van de Verordening op de rekenkamercommissie Gorinchem, 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