



Recht voor de Raad, het primaat van de raad

1. Inleiding

Waar gaat een raadslid over en waarover niet? Welke instrumenten heeft een raadslid om zijn invloed aan te wenden? Het duale bestuursmodel beoogde een einde te maken aan de diffuse verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het monistische model. De functies en rollen van raad en college zijn sinds 7 maart 2002 in de Gemeentewet duidelijker onderscheiden. Toch doen zich in de gemeentelijke bestuurspraktijk nog regelmatig grensconflicten voor rond de bevoegdheden van raad en college. Gemeenteraadsleden verkeren soms in de veronderstelling dat zij een hen onwelgevallig besluit van het college zonder al te veel moeite kunnen wijzigen of van tafel vegen. De Grondwet zegt immers dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat. Deze bepaling laat echter onverlet dat er besluiten buiten de raad om kunnen worden genomen.

Deze uiteenzetting bevat een opsomming van de *juridische* mogelijkheden die een raadslid heeft om te sturen en te beïnvloeden. De notitie is geschreven voor het Actieprogramma Lokaal Bestuur en is geactualiseerd ter gelegenheid van de gemeenteraadsverkiezingen in 2014.

2. Juridisch kader

2.1 Verdeling van taken in de Gemeentewet

In de Gemeentewet zijn de kaders neergelegd, waarbinnen college en gemeenteraad kunnen opereren. Met de inwerkingtreding van de dualisering is de positie van de raad op het gebied van volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle sterker geworden. Daarnaast zijn in artikel 160 Gemeentewet de taken van het college min of meer limitatief vastgelegd. De versterking van de rol van de raad heeft met name vorm gekregen in een aantal nieuwe wettelijke bevoegdheden van de raad. Voor een deel betreft het hier nieuwe bevoegdheden, zoals het onderzoeksrecht. Voor een ander deel zijn het in de meeste gemeenten al bestaande bevoegdheden die nu zonder drempelsteun voor de raad en de raadsleden wettelijk worden verankerd.

2.2 Delegatie en mandaat

In een aantal gevallen kan het doelmatig zijn de aan de gemeenteraad opgedragen bevoegdheden te laten uitoefenen door een ander (het college, de burgemeester of zelfs ambtenaren). Daarvoor bestaan twee rechtsfiguren: delegatie en mandaat. Tussen die beide rechtsfiguren bestaat een groot verschil.

Delegatie is de overdracht door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander, die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. Dat betekent dat het delegerende bestuursorgaan de zeggenschap over de wijze van uitoefening in beginsel kwijt is. Gelet op de vérstrekkenheid van deze bevoegdheidsoverdracht is voor delegatie een formele wettelijke basis nodig; ook moet zij schriftelijk geschieden en openbaar worden gemaakt.

De Gemeentewet biedt de raad in artikel 156 een ruime mogelijkheid voor delegatie van bevoegdheden aan het college, een bestuurscommissie of een deelgemeenteraad. Uitgangspunt is dat bevoegdheden – zowel autonome als medebewindsbevoegdheden – kunnen worden overgedragen, tenzij de aard van de bevoegdheden zich daartegen verzet. Uitgezonderd is een aantal besluiten, zoals het vaststellen of wijzigen van de begroting, het vaststellen van de rekening, het maken van strafverordeningen en het heffen van belastingen.

Artikel 83 van de Gemeentewet bevat daarnaast een grondslag voor delegatie van bevoegdheden aan bestuurscommissies. Tot slot bieden ook bijzondere wetten een grondslag voor delegatie. Een bekend voorbeeld hiervan is de mogelijkheid om op grond van artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening de bevoegdheid tot het verlenen van vrijstelling van bestemmingsplanbepalingen te delegeren aan het college.

Delegatie van bevoegdheden aan ambtenaren is op grond van artikel 10:14 van de Algemene wet bestuursrecht niet toegestaan.

Bij mandaat verleent het bestuursorgaan opdracht aan een ander om in zijn naam besluiten te nemen. Het mandaterende bestuursorgaan blijft verantwoordelijk voor de genomen besluiten en blijft ook de zeggenschap behouden over de bevoegdheidsuitoefening. Mandaat kan dan ook worden beschouwd als een vorm van vertegenwoordiging.

De mandaatfiguur wordt het meest toegepast in situaties waarbij ambtenaren worden ingeschakeld bij de uitoefening van bevoegdheden van het college. Nogal wat gemeentelijke brieven worden ondertekend met: “namens het college van burgemeester en wethouders, hoofd van de afdeling”.

3. De verordenende en controlerende rol van de raad

3.1 recht van initiatief

De raad heeft de verplichting te regelen op welke wijze een initiatiefvoorstel voor een verordening wordt ingediend en behandeld en op welke wijze en onder welke voorwaarden overige initiatiefvoorstellen in behandeling moeten worden genomen (art. 147a, tweede en derde lid Gemeentewet). Het ligt voor de hand deze regeling op te nemen in het reglement van orde.

Een handige checklist biedt in een kort bestek een aantal zowel politieke als praktische aandachtspunten voor raadsleden die overwegen een initiatiefvoorstel in te dienen. De checklist ziet er als volgt uit:

1. Wil ik worden geassocieerd met het onderwerp?
2. Is het probleem vatbaar voor beïnvloeding door de gemeente?
3. Is er al beleid (in ontwikkeling)?
4. Wat is de concrete probleemstelling?
5. Beschik ik over voldoende tijd, expertise en motivatie?
6. Richt ik me op regelgeving, beleid van de raad of bevoegdheden van het college?
7. Is het initiatiefvoorstel het beste middel om invloed uit te oefenen?
8. Wiens ondersteuning heb ik nodig bij het maken van het voorstel?
9. Hoe breed moet het draagvlak zijn?
10. Welke eisen worden gesteld aan de formulering van het initiatiefvoorstel?
11. Hoe communiceer ik mijn voorstel?

3.2 Recht van amendement van ieder raadslid

Het recht van amendement is aan elk individueel raadslid toegekend (art. 147b Gemeentewet). Dat wil zeggen dat drempels (bijvoorbeeld een bepaald minimumaantal handtekeningen van raadsleden onder een amendement) niet zijn toegestaan. Alle ontwerpbeslissingen en ontwerpverordeningen die zijn geagendeerd voor raadsvergaderingen, kunnen worden geamendeerd.

De raad moet in zijn reglement van orde nadere procedurele regels stellen over de uitoefening van het amendementsrecht (art. 147b, tweede lid Gemeentewet). Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld de behandeling van sub-amendementen. Het recht van amendement is in het model-Reglement van Orde van de VNG nader uitgewerkt.

3.3 Recht op ambtelijke bijstand voor de raad en ieder individueel raadslid

Relatief nieuw (in de Gemeentewet sinds 2002) is het expliciete recht op ambtelijke bijstand dat aan de raad en aan elk individueel raadslid wordt toegekend (art. 33, eerste lid, Gemeentewet). Dit wordt zelfs nog nader uitgewerkt door een recht op fractieondersteuning. Beide rechten moeten door de raad verder uitgewerkt worden in een verordening (art. 33, tweede lid, Gemeentewet). In de verordening kan de raad regelen op welke wijze ambtelijke bijstand wordt verleend door de griffier of de ambtelijke organisatie ten behoeve van het opstellen van een initiatiefvoorstel, een amendement of een motie, hoe feitelijke informatie wordt verstrekt en de wijze waarop in het algemeen een verzoek om ambtelijke bijstand wordt gedaan. Ook de rol van de fractieondersteuning krijgt daarin een plaats. Daarnaast kan de taakverdeling tussen de griffier en de secretaris nader uitgewerkt worden. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat deze verordening het recht op ambtelijke bijstand beperkt. Het gaat om een uitwerking van dit recht, waarbij de raad zelf dusdanige regels formuleert die een redelijk gebruik ervan garanderen.

Voor de effectuering van het recht op ambtelijke bijstand in formele zin is het nodig dat de ambtelijke ondersteuning ook feitelijk beschikbaar is. Dat wil zeggen dat in de ambtelijke organisatie en in de griffie hiervoor capaciteit wordt vrijgemaakt. De raad kan in de begroting ruimte voor deze capaciteit creëren.

Daarnaast kan de raad uiteraard op de begroting middelen vrij maken voor specifieke vormen van ondersteuning als fractie-ondersteuning en het inhuren van contra-expertise. Op grond van artikel 155f Gemeentewet is het college verplicht de door de raad geraamde kosten voor een onderzoek ex. art. 155a Gemeentewet in de begroting voor het desbetreffende jaar op te nemen.

3.4 Mondeling en schriftelijk vragenrecht van ieder raadslid/inlichtingsplicht college

Het vragenrecht van individuele raadsleden is eveneens wettelijk verankerd (art. 155, eerste lid Gemeentewet). Het gaat hierbij zowel om mondelinge als schriftelijke vragen gericht aan het college of de burgemeester, ieder voor zover het gaat om hun eigen bevoegdheden.

Het is aan de raad zelf om dit vragenrecht verder uit te werken. Het mondelinge vragenrecht kan bijvoorbeeld onder meer gestalte krijgen door middel van een vragenuur, bijvoorbeeld tijdens de raadsvergadering. Daarnaast kan op de agenda voor de verschillende raadscommissies het punt "rondvraag aan het college" worden opgenomen, hetgeen gelegenheid geeft afzonderlijke portefeuillehouders vragen te stellen. Een en ander dient de raad in het reglement van orde te regelen. Dat laatste geldt ook voor het schriftelijke vragenrecht. In het reglement van orde kan de raad

procedurele regels over de uitoefening van dit recht stellen, bijvoorbeeld over de termijn van beantwoording.

Complementair aan het vragenrecht van de raad is de inlichtingenplicht van het college en de burgemeester (respectievelijk art. 169, tweede tot en met vierde lid, en 180, tweede tot en met vierde lid, Gemeentewet). Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de passieve en de actieve inlichtingenplicht van het college jegens de raad. Sinds de invoering van de dualisering is er ook een actieve inlichtingenplicht. Het college moet uit zichzelf de raad alle inlichtingen verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (art. 169, tweede lid en 180, tweede lid, Gemeentewet). De concrete invulling van deze bepaling kan variëren afhankelijk van de feitelijke omstandigheden, raad en college moeten afspraken maken over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze plicht, niet alleen qua frequentie maar ook qua vorm.

Globaal zijn er drie mogelijkheden voor het college om aan deze verplichting te voldoen:

- Het college geeft de raad (of de raadscommissies) zeer veel informatie over de wijze waarop het zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Het zal duidelijk zijn dat op die manier de raad zijn controlerende functie niet goed kan vervullen en het risico bestaat dat de neiging ontstaat om op de stoel van het college te gaan zitten.
- Het college weegt van geval tot geval af of het nodig is de raad te informeren. Hoewel deze aanpak op zich goed past in een duaal bestel, is het voorstelbaar dat vanwege de specifieke aard van het gemeentebestuur of politieke relevantie de raad meer inzicht wil in de beleidsvoering door het college.
- Tenslotte is er een middenweg denkbaar, die in veel opzichten aan te bevelen is. Op deze manier wordt de raad niet overspoeld door informatie, terwijl anderzijds redelijk gewaarborgd is dat hij de voor een effectieve controle noodzakelijke informatie ontvangt. Deze aanpak behelst het volgende. In die gevallen dat het buiten kijf staat dat de raad moet worden geïnformeerd, draagt het college daarvoor zorg door middel van toezending van de desbetreffende informatie. Criteria daarvoor kunnen zijn politieke relevantie, vermelding in beleidsagenda/raadsprogramma of eerdere besprekingen. Daarnaast geeft het college globaal inzicht in zijn activiteiten, onder meer door de raad de agenda's en de besluitenlijsten van collegevergaderingen toe te zenden. Voorts kan het college belangrijke stukken op het intra- of internet (indien aanwezig) zetten, opdat geïnteresseerde raadsleden (en burgers) deze kunnen raadplegen. Vervolgens kunnen raadsleden om agendering in een raadscommissie of de raad vragen, waarbij het college verantwoording kan afleggen.

Ook de vorm en een beperking van de hoeveelheid van informatie kunnen raadsleden helpen bij het vervullen van hun taken. Bondige strategische informatie eerst en eventuele details daarna is een goede opzet voor het aanbieden van informatie. De griffier en de burgemeester kunnen een rol spelen bij het toezicht op de implementatie van afspraken over de informatievoorziening.

3.5 Recht van interpellatie

In het verlengde van het vragenrecht beschikt de raad ook over het recht van interpellatie. Dit recht is in de Gemeentewet op hoofdlijnen verankerd (art. 155, tweede lid, Gemeentewet). Elk individueel raadslid kan verzoeken om een interpellatie. De raad als geheel beslist echter of hij de interpellatie toestaat.

De verdere procedurele uitwerking moet door de raad zelf gebeuren (art. 155, tweede lid, tweede volzin, Gemeentewet). Ook hiervoor is het reglement van orde de aangewezen plaats.

3.6 Politieke verantwoording, vertrouwensregel en politiek ontslag

De aangescherpte inlichtingenplicht van het college moet worden gezien in het perspectief van zijn verantwoordingsplicht ten opzichte van de raad. Om deze verantwoordingsplicht kracht bij te zetten is net als in de oude Gemeentewet (dus ten tijde van het monisme) voorzien in de mogelijkheid voor de raad om een wethouder die niet langer het vertrouwen van de raad geniet, te ontslaan. Ten opzichte van de situatie van vòòr de dualisering bevat de Gemeentewet een tweetal wijzigingen:

- De mogelijkheid voor ontslagen wethouders om tegen het ontslagbesluit beroep aan te tekenen bij de bestuursrechter is afgeschaft (artikel 49 Gemeentewet). Dit betekent dat de ontslagen wethouder alleen nog terecht kan bij de burgerlijke rechter. Die kan echter niet treden in een beoordeling van de gronden voor het ontslag, omdat dat een politieke afweging is. Wel kan de burgerlijke rechter toetsen of de procedure zorgvuldig is doorlopen en als dit niet het geval is bijvoorbeeld voorzien in een schadevergoeding. In de praktijk komt dit echter weinig voor.
- De in de oude Gemeentewet (artikel 50 Gemeentewet) vastgelegde "afkoelingsperiode" tussen het voornemen om een wethouder te ontslaan en het ontslagbesluit is afgeschaft. Dat wil zeggen dat de raad, wanneer een motie van wantrouwen tegen een wethouder is aangenomen en deze vervolgens niet uit zichzelf ontslag neemt, onmiddellijk een ontslagbesluit dient te nemen (artikel 49 Gemeentewet).

3.7 Het recht van onderzoek (enquête)

Een belangrijk controle-instrument van de raad is het recht van onderzoek (enquête). Het onderzoek kan zich uitstrekken tot het gehele door het college of de burgemeester gevoerde bestuur (art. 155a, eerste lid, Gemeentewet). In het besluit van de raad tot het instellen van een onderzoek moet het te onderzoeken onderwerp worden omschreven. Zaken die buiten deze omschrijving vallen, mogen dus niet worden onderzocht met gebruikmaking van de dwangmiddelen. Dit is vooral van belang voor degenen die verplicht zijn medewerking te verlenen aan het onderzoek. Zij moeten weten waartoe die verplichting zich uitstrekt. Soms zal echter, bijvoorbeeld op grond van de eerste onderzoeksresultaten, de conclusie moeten zijn dat de omschrijving onvoldoende adequaat is. Daarom is het mogelijk dat de raad hangende het onderzoek het onderwerp wijzigt (art. 155a, tweede lid, Gemeentewet). Verder heeft het aftreden van de raad geen gevolgen voor het werk van de commissie (art. 155a, zesde lid, Gemeentewet).

Wie stelt vervolgens een onderzoek in? Elk raadslid kan een voorstel doen om een onderzoek in te stellen. Het is echter de raad die bij gewone meerderheid besluit tot het instellen van een onderzoek (art. 155a, eerste lid, Gemeentewet). Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onderzoekscommissie, waarvan de leden door de raad worden benoemd. Een onderzoekscommissie bestaat uit ten minste drie personen en bestaat uitsluitend uit leden van de raad (art. 155a, derde lid, Gemeentewet). Collegeleden kunnen vanzelfsprekend geen lid zijn van een onderzoekscommissie (art. 155a, vierde lid, Gemeentewet). Als de raad een onderzoek wil instellen moet hij daarover in algemene zin vooraf bij verordening regels stellen. Hierin moeten in elk geval regels worden opgenomen over de wijze waarop ambtelijke bijstand wordt verleend (art. 155a, achtste lid, Gemeentewet).

Wie moeten medewerking verlenen aan een onderzoek? Het onderzoek dient zich te beperken tot het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. Daaruit vloeit voort dat alleen personen die van gemeentelijke zijde, die direct met dit bestuur te maken hebben of te maken hebben gehad, verplicht zijn mee te werken aan het onderzoek. Het betreft hier:

- wethouders en gewezen wethouders;
- leden van de raad en gewezen leden van de raad;
- leden van de rekenkamer en gewezen leden van de rekenkamer;
- burgemeesters en gewezen burgemeesters;
- ambtenaren en gewezen ambtenaren door of vanwege het gemeentebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt;
- leden en gewezen leden van raads- of bestuurscommissies;
- leden en gewezen leden van een deelraad of dagelijks bestuur van een deelgemeente (art. 155b, eerste lid, en 155c, eerste lid, Gemeentewet).

Bij “verplichte medewerking” gaat het in feite om twee verplichtingen. In de eerste plaats moeten de genoemde personen desgevraagd inzage verschaffen in, afschrift laten nemen van of het op een andere manier laten kennismaken van documenten (ook elektronische), waarover zij beschikken (art. 155b, eerste lid, Gemeentewet). Als deze documenten echter afkomstig zijn van het Rijk of een instelling van de EU en kennisneming van die bescheiden het belang van de Staat of de EU kan schaden, moet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toestemming geven voor het gebruik van die bescheiden (art. 155b, tweede lid, Gemeentewet). Gemeentebestuurders moeten daarnaast, op verzoek van de onderzoekscommissie, medewerking verlenen aan het onderzoek (art. 155b, derde lid, Gemeentewet). Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het opstellen van een overzicht van bij het onderzoek betrokken personen, een inventarisatie van de relevante wet- en regelgeving of een beschrijving van het verloop van een besluitvormingsprocedure.

In de tweede plaats zijn de hiervoor genoemde personen verplicht te voldoen aan een schriftelijke oproep van de onderzoekscommissie om te verschijnen voor de commissie teneinde als getuige of deskundige door haar te worden gehoord (art. 155c, eerste lid, Gemeentewet). De commissie kan besluiten hen onder ede te horen (art. 155c, vierde lid, Gemeentewet). De getuigen zijn verplicht getuigenis af te leggen, terwijl de deskundigen hun speciale diensten moeten verlenen. Alleen ambtsof beroepsgeheim kan tot verschoning van deze plicht leiden (art. 155e Gemeentewet).

Als getuigen of deskundigen weigeren te verschijnen kunnen ze op last van de commissie door de politie voor de onderzoekscommissie worden gebracht (art. 155d, tweede lid, Gemeentewet). Het horen van getuigen en deskundigen vindt in beginsel in het openbaar plaats. De onderzoekscommissie kan uitsluitend om "gewichtige redenen" besluiten een verhoor geheel of gedeeltelijk in beslotenheid af te nemen (art. 155c, zesde lid).

Personen die niet behoren tot de twee in het voorgaande genoemde categorieën, kunnen niet worden verplicht medewerking te verlenen aan het onderzoek. Zij kunnen dit wel op vrijwillige basis doen. Zij kunnen echter niet onder ede worden gehoord noch door de politie voor de onderzoekscommissie worden gebracht.

Wat gebeurt er met de resultaten van een onderzoek? De onderzoekscommissie zal op enig moment haar werkzaamheden voltooien en de resultaten daarvan neerleggen in een onderzoeksrapport. Zij kan daaraan conclusies en aanbevelingen verbinden. Het is vervolgens aan de raad om te bepalen op welke wijze een dergelijk rapport verder wordt behandeld. Openbare behandeling in een

raadsvergadering ligt echter voor de hand. Dat geldt zeker voor het moment dat de raad politieke consequenties verbindt aan een onderzoeksrapport.

Hoe wordt een onderzoek gefinancierd? Een onderzoek kost geld, zeker als externe ondersteuning wordt ingehuurd. Het is denkbaar dat de raad jaarlijks een vast bedrag voor dit doel op de begroting opvoert. Als dit bedrag onvoldoende zou zijn, kan hierin door middel van een tussentijdse begrotingswijziging worden voorzien. Hoe dan ook, het college is verplicht de door de raad geraamde lasten van een onderzoek in de ontwerp-begroting op te nemen (art. 155f Gemeentewet).

3.7a Andere soorten van onderzoek

Het onderzoek op grond van de artikelen 155a tot en met 155f Gemeentewet is een zwaar instrument. De raad kan ook besluiten tot het instellen van een lichter onderzoek zonder de verplichting om medewerking te verlenen. Een dergelijk onderzoek kan heel goed ad hoc plaatsvinden, dat wil zeggen zonder dat er een verordening aan ten grondslag ligt. Dit onderzoek kan ook door derden worden uitgevoerd, bijvoorbeeld als de raad behoefte heeft aan een second opinion over gecompliceerde beleidsvoornemens van het college. Het verdient aanbeveling voor het inhuren van dit soort contra-expertise een afzonderlijke post op de begroting op te voeren.

De Gemeentewet schrijft nog drie andere soorten onderzoek voor. In de eerste plaats is er de aangescherpte accountantscontrole gericht op het beoordelen van de rechtmatigheid van gedane uitgaven (en daarmee van het bijbehorende beleid) (art. 213 Gemeentewet). Deze controle vindt plaats aan de hand van de jaarrekening.

In de tweede plaats voert de gemeentelijke rekenkamerfunctie onderzoeken uit (art. 182 Gemeentewet). Deze onderzoeksrapportages kunnen de raad aanknopingspunten bieden voor de controle van het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur.

In de derde plaats schrijft de Gemeentewet dwingend onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels vast voor dit onderzoek (art. 213a Gemeentewet). Deze regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de frequentie van het onderzoek en de wijze waarop een en ander wordt afgestemd met de gemeentelijke rekenkamerfunctie.

3.8 Rekenkamer en rekenkamerfunctie

Per 1 januari 2006 moesten alle gemeenten een rekenkamer(functie) hebben. De Gemeentewet biedt gemeenteraden de keuze tussen een onafhankelijke rekenkamer (hierna rekenkamer) of een zogenoemde rekenkamerfunctie (hierna rekenkamercommissie). Belangrijkste verschil tussen beide is dat raadsleden geen lid kunnen zijn van een onafhankelijke rekenkamer, maar wel van een rekenkamercommissie.

Rekenkamer en rekenkamercommissie hebben dezelfde taken: onderzoek van de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van gemeentebestuur. De rekenkamer kan niet de jaarrekening controleren. Rechtmatigheid is een taak van de accountant. Ook het college zelf onderzoekt het eigen bestuur. Om enige afstemming te verzekeren regelt artikel 213a van de Gemeentewet dat het college de rekenkamer(functie) tijdig op de hoogte stelt van onderzoeksplannen of -resultaten. Voor rekenkamer en -commissie geldt dat de commissie zelf bepaalt wat ze onderzoekt. Een onderzoeksvoorstel van de raad kan worden geweigerd, al zal de rekenkamer hier in de praktijk wel goede argumenten voor moeten hebben.

De raad moet dus een keuze maken tussen rekenkamer en rekenkamercommissie. Een rekenkamer is een meer onafhankelijk orgaan, bij een commissie is de raad meer betrokken. Een andere belangrijke wegingsfactor is dat in de Gemeentewet voor de rekenkamer meer geregeld is dan voor de rekenkamercommissie. Enerzijds betekent dit meer vrijheid voor die gemeenten die een rekenkamercommissie kiezen. Anderzijds houdt het in dat allerlei zaken voor de rekenkamercommissie in een aparte verordening moeten worden vastgelegd. Zo is in de Gemeentewet geregeld dat de leden van de rekenkamer de mogelijkheid hebben tot het inwinnen van inlichtingen en het uitvoeren van een onderzoek bij privaatrechtelijke rechtspersonen die een grote subsidie of lening van de gemeente ontvangen. In het geval van een rekenkamercommissie zullen hierover aparte afspraken met de begunstigde van de subsidie of de lening moeten worden gemaakt.

3.9 Gedragcodes

De raad moet **gedragcodes** voor zichzelf, de wethouders en de burgemeester vaststellen (artt. 15, derde lid, 41c, tweede lid en 69, tweede lid Gemeentewet). Door deze gedragcodes verschaft de raad zich een extra instrument voor zijn controle op het college en de burgemeester. De codes zijn gericht op het waarborgen van de integriteit van raadsleden, wethouders en burgemeesters. In een code kunnen bepalingen worden opgenomen over bijvoorbeeld:

- declaratiegedrag;
- gebruik van gemeentelijke voorzieningen voor privé-doeleinden;
- minder geschikte nevenfuncties;
- het aannemen van geschenken.

De VNG heeft ook hiervoor modellen beschikbaar. Kijk hiervoor op www.vng.nl, www.actieprogramma.nl of <http://modelverordeningen.sdu.nl/modelverordeningen/index.jsp>

4. De kaderstellende rol van de raad

Het begrip kaderstelling staat niet vermeld in de Gemeentewet. Toch valt uit het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie en uit andere officiële stukken wel het een en ander af te leiden over de herkomst en de betekenis van het begrip kaderstelling.

4.1 De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (hierna: de commissie-Elzinga) schrijft dat er een duidelijke scheiding moet worden aangebracht tussen de positie en bevoegdheden van de raad en die van het college. De gemeentelijke bestuursfunctie wordt geconcentreerd bij het college. De raad kan zich op zijn beurt concentreren op zijn rol als volksvertegenwoordiger en controleur van het door het college gevoerde beleid. De raad krijgt de beschikking over alle benodigde controle-instrumenten en tegelijkertijd wordt de regelgevende functie en budgettaire functie van de raad aangescherpt en versterkt. De raad kan dan vooraf kaders stellen voor het beleid met zijn budgettaire en regelgevende bevoegdheden en achteraf de uitvoering controleren met alle hem ter beschikking staande controle-instrumenten. De commissie koppelt het woord 'kaders stellen' daarmee sterk aan de budgettaire en verordenende bevoegdheid van de raad.

4.2 Het Kabinetsstandpunt

Evenals de commissie-Elzinga is het kabinet van mening dat de raad de algemene eindverantwoordelijkheid voor het gemeentelijk bestuur moet behouden. In het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie-Elzinga staat dat het erom gaat dat de raad kaders stelt waarbinnen het college zijn bestuursbevoegdheden kan uitoefenen. Dit wordt normeren genoemd. Het betekent dat de raad als rechtstreeks gekozen orgaan zowel kaders moet stellen voor het beleid als het laatste woord moet hebben jegens de andere gemeentelijke organen: de raad als kaderstellend, vertegenwoordigend, budgetbepalend en controlerend orgaan.

Om dat te doen, moet de raad zich actief opstellen in alle fasen van het beleidsvormingsproces, actief gebruikmaken van het begrotingsrecht, het recht van initiatief en de mogelijkheid om verordeningen te maken, als volksvertegenwoordiger punten op de agenda zetten, en het college stimuleren en kritisch volgen. De begroting vormt hiervoor het financiële kader en is daardoor evenzeer een beleidsinstrument. Het kabinet zet de raad daarmee neer als een actieve, kritische spelbepaler, die de ruimte waarbinnen het college bestuurt normeert en controleert.

4.3 De Memorie van Toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Dualisering gemeentebestuur legt de wetgever de nadruk op de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad. Met de verordenende bevoegdheid stelt de raad vooraf de normen en verschaft hij de kaders waarbinnen het bestuur opereert; met de controlerende bevoegdheid kan de raad achteraf het bestuur en de wijze van uitvoering van beleid en regels toetsen.

Het begrip 'kaderstelling' is niet letterlijk in de Wet dualisering gemeentebestuur of de Gemeentewet vastgelegd. Toch is er wel degelijk een juridische basis voor het begrip 'kaderstelling' uit de wetgeving te herleiden, met de programmabegroting als belangrijk kaderstellend instrument en de verordenende bevoegdheid en het budgetrecht als belangrijke aangrijpingspunten voor de normering van het bestuurlijk speelveld. De wetgever laat veel ruimte voor (en noodzaak tot!) interpretatie en uitwerking van die normerende, kaderstellende rol in de politieke praktijk. Kaderstelling is daarmee niet een verplichting die lijnrecht uit de wetgeving volgt, maar een keuze die raadsleden maken om actiever hun invloed op de hoofdlijnen van beleid te laten gelden.

5. De volksvertegenwoordigende rol van de raad

In feite gaan de volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol van de raad vaak hand in hand. De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente en dient als volksvertegenwoordiging bij zijn besluiten de belangen van de gehele bevolking van de gemeente in zijn afwegingen te betrekken. Op het gebied van het eigen gemeentelijk beleid is de gemeenteraad derhalve de primaat. De raad maakt uit aan welke zaken geld wordt besteed (budgetrecht), bepaalt de gemeentelijke regels waaraan alle burgers zich te houden hebben (verordeningen en stippelt het beleid voor de lange termijn uit.

De Nederlandse Grondwet bepaalt dat de raad aan het hoofd staat van de gemeente. Deze bepaling impliceert dat het primaat in het lokaal bestuur formeel berust bij de gekozen volksvertegenwoordiging. Het formele primaat van de raad lijkt zich evenwel niet zonder meer te vertalen in een feitelijk primaat. Uit allerlei onderzoek blijkt dat de feitelijke invloed van de gemeenteraad geringer is dan men op grond van zijn formele primaat zou verwachten.

6. Concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college

6.1 Algemeen

Naast de ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap, en de versterking van de controlerende, verordenende en budgettaire bevoegdheden van de raad, was de concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college een derde pijler van de dualisering van het gemeentebestuur. Het gaat hierbij om drie soorten bevoegdheden:

1. in de Gemeentewet opgenomen bestuursbevoegdheden;
2. in medebewindswetten opgenomen bestuursbevoegdheden;
3. de in de Grondwet verankerde autonome bestuursbevoegdheid.

6.2 Gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden

In de Gemeentewet zelf zijn enkele gemeentelijke bestuursbevoegdheden opgenomen die vrijwel allemaal aan het college zijn geattribueerd. Het college is bevoegd:

1. om regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie, het gaat hier ook om het vaststellen van de verordening rondom de rechtspositie van deze ambtenaren (art. 160, eerste lid, onderdeel c);
2. om ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan, met uitzondering van de griffier, de op de griffie werkzame ambtenaren (artt. 160, eerste lid, onderdeel d, 107, 107e, tweede lid) en de accountant is in dienst van de gemeente (art. 213, zevende lid);
3. om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten en deze vervolgens te verrichten (art. 160, eerste lid, onderdeel e);
4. om rechtsgedingen namens de gemeente of het gemeentebestuur te voeren, handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, alsmede namens de gemeente of het gemeentebestuur bezwaar te maken, tenzij de raad voorzover het hem aangaat, anders beslist (art. 160, eerste lid, onderdeel f);
5. om de civiele verdediging voor te bereiden (art. 160, eerste lid, onderdeel g);
6. om jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen (art. 160, eerste lid, onderdeel h).

De bevoegdheid van het college om te besluiten tot oprichting van en deelneming in allerlei privaatrechtelijke rechtspersonen (stichtingen, vennootschappen, e.d.) vloeit voort uit de bevoegdheid privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten en daartoe te besluiten. Het college mag deze

bevoegdheden echter alleen uitoefenen nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen (art. 160, tweede lid). Hetzelfde geldt voor de bevoegdheden hierboven genoemd onder 3, 4, 5 en 6, indien de raad daartoe verzoekt of als deze uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor gemeenten (art. 169, vierde lid).

Daarnaast heeft het college de specifieke bestuursbevoegdheden en de per definitie algemene bevoegdheden om het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren en om raadsbesluiten voor te bereiden en uit te voeren.

6.4 De invloed van de raad op de uitoefening van bestuursbevoegdheden door het college

De concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college wil niet zeggen dat de raad geen politieke invloed meer heeft op de uitoefening van deze bevoegdheden.

In de eerste plaats kan de raad gebruik maken van zijn formele instrumenten om beleidskaders te stellen: dat wil zeggen van zijn verordenende en budgettaire bevoegdheden. Beide instrumenten worden niet altijd optimaal benut.

Daarnaast kan de raad het college ter verantwoording roepen als het gaat om de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden. De aanleiding hiervoor kan zijn gelegen in een (beleids)incident dat de nodige aandacht krijgt, een klacht van een burger of informatie die het college zelf verschaft. Ook is het denkbaar dat de beantwoording van een concrete mondelinge of schriftelijke vraag van een raadslid over een bepaald onderwerp aanleiding is voor interventie door de raad of door de raadscommissie. Tot slot kunnen rapportages van de rekenkamer, doelmatigheidsonderzoeken van het college, "zware" onderzoeken van de raad zelf naar collegebeleid en "lichtere" varianten ertoe leiden dat het college specifiek verantwoording moet afleggen.

De raad kan op diverse manieren interveniëren. Uiteraard is het college verplicht verantwoording af te leggen over het gevoerde bestuur. Zo nodig kan de raad dit verantwoordingsproces bevorderen door gebruik van zijn rechten, zoals het hierboven omschreven recht van interpellatie. Raadsleden kunnen ook een motie indienen waarin een uitspraak wordt gevraagd die (bij)sturing van het collegebeleid beoogt. Tevens is het denkbaar dat de raad het college om een beleidsnota vraagt, waarin het te voeren beleid nader wordt uiteengezet, hetgeen de raad vervolgens de mogelijkheid biedt voor (politieke) bijsturing. Bij dit alles is van belang dat de raad ook zwaarder geschut in stelling kan brengen: in laatste instantie kan de vertrouwensvraag aan de orde komen en de raad een wethouder of zelfs een heel college tot aftreden dwingen.

Bij dit alles moet worden bedacht dat een wezenlijke verschuiving qua attitude bij de raad geboden is. Van formeel (mede)besturend orgaan dat veel alweer formele besluiten neemt, is de raad een orgaan geworden dat politieker moet opereren teneinde zijn eindverantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

7. Een aantal veelgestelde vragen van raadsleden over de scheiding van bevoegdheden tussen college en raad in de Gemeentewet

Is het mogelijk dat het college een ambtenaar op grond van artikel 160 eerste lid sub f Gemeentewet machtigt om de raad in alle voorkomende procedures te vertegenwoordigen (doorlopende machtiging)?

Tijdens de behandeling van de Aanpassingswetgeving is vast komen te staan dat het college bij het nemen van procesbesluiten zelfstandig kan opereren, zolang de raad niet te kennen heeft gegeven

dat hij de zaak naar zich toe wil trekken. Is er echter sprake van een rechtsgeding (civiel- of bestuursrechtelijk) dat ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben, dan is het college in beginsel verplicht om de raad vooraf te informeren en in de gelegenheid te stellen zijn wensen of bedenkingen te geven.

Het college dan wel de raad – indien de raad zelf besloten heeft om een rechtsgeding te voeren – zijn in casu de bevoegde bestuursorganen om een procesmachtiging af te geven (artikel 160 eerste lid sub f). Indien het college besluit tot het afgeven van een doorlopende machtiging voor alle procedures betreffende raadsbesluiten, dan kan dit complicaties meebrengen aangezien de raad op grond van artikel 160 eerste lid sub f Gemeentewet de mogelijkheid heeft in een dergelijke procedure ‘anders te beslissen’, ook waar het de vertegenwoordigende persoon betreft.

Heeft het college de uitsluitende bevoegdheid tot het besluiten van privaatrechtelijke rechtshandelingen of kan dit ook nog aan de raad worden voorgelegd?

Artikel 160 geeft aan dat het college de bevoegdheid heeft hiertoe te besluiten. Daarentegen is het college op grond van artikel 169, vierde lid, in sommige gevallen verplicht om vooraf inlichtingen aan de raad te verstrekken over onder andere privaatrechtelijke zaken, voorzover de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. Het is in dit kader raadzaam voor het college om bij politiek gevoelige aangelegenheden ten aanzien van bepaalde overeenkomsten, instemming van de raad te vragen, alvorens te besluiten tot het aangaan van een overeenkomst. Een variant hierop is dat het college besluit de overeenkomst aan te gaan onder voorbehoud van instemming van de raad. In dit geval moet de voorwaarde gezien worden als een potestatieve voorwaarde. Dit betekent dat rechtens geen relevante verbintenis tot stand komt omdat de vervulling van de voorwaarde in de macht ligt van één contractspartij, te weten de gemeente (zie hiervoor Rb Breda, 21 juli 1998, Gemeentestem 7085, p. 557-561). De overeenkomst komt pas tot stand als het besluit van de raad dat hij instemt met de overeenkomst wordt meegedeeld aan de wederpartij.

Indien een overeenkomst eerst aan de raad voorgelegd moet worden, kan de tegenpartij dan stellen dat het college op grond van zijn bevoegdheden in de Gemeentewet een verbintenis is aangegaan?

Een voorbehoud van instemming dan wel voorbehoud van wensen en bedenkingen door de raad moet expliciet gedeeld worden met de contractspartij. De interne organisatorische afspraak tussen college en raad kan niet aan de wederpartij worden tegengeworpen. Ontbreekt tijdens de onderhandelingen een dergelijk uitdrukkelijk voorbehoud, dan kan de wederpartij met succes stellen dat de overeenkomst na het collegebesluit geacht wordt onvoorwaardelijk te zijn aangegaan, hoewel instemming van de raad is uitgebleven, dan wel de raad niet in de gelegenheid is geweest zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Is het mandateren van bevoegdheden tot het verrichten van privaatrechtelijke handelingen ook een bevoegdheid van het college?

Het college is sinds het dualisme bevoegd om een besluit tot volmachtverlening te nemen (artikel 160, eerste lid, sub e). Door het besluit van het college verleent de gemeente de volmacht, bijvoorbeeld aan ambtenaren. Op basis van artikel 168 Gemeentewet kan het college tevens de burgemeester of een van de wethouders machtigen.

Let wel: de algemene regels van Awb gelden via de schakelbepaling van artikel 10:12 Awb. Dit artikel bepaalt de inhoud van de bepalingen over mandaat en zijn overeenkomstig van toepassing voor zowel het verlenen van volmacht tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen als voor het verlenen van machtiging tot het verrichten van andere handelingen door genoemde personen.

Wie neemt het besluit met betrekking tot een garantieverklaring bij een geldlening?

Het college, op grond van artikel 160 Gemeentewet.

Behoren besluiten tot borgstelling tot de bevoegdheid van het college?

Dit is een bevoegdheid van het college ingevolge artikel 160 Gemeentewet.

Is het college bevoegd tot het aanpassen van grondprijzen?

Ja, op grond van artikel 160 Gemeentewet.

Mag een college van zijn bevoegdheid gebruikmaken om onroerende goederen aan te kopen, met het doel om een ontwikkeling mogelijk te maken met een nieuwe bestemming?

Ja, het college kan onroerende goederen aankopen en ook hiervoor een doel bestemmen. De raad kan het koopcontract niet meer terugdraaien. Wel kan de raad gebruikmaken van zijn controlerende en budgettaire bevoegdheid door strakkere kaders te stellen op grond van artikel 169, vierde lid, Gemeentewet waarbij het college achteraf geconfronteerd kan worden over het gevoerde beleid en de verantwoording hierover.

Kan het college in de onderhandelingen over een privaatrechtelijke rechtshandeling met de wederpartij overeenkomen dat een voorbehoud wordt gemaakt met de strekking dat de raad zijn goedkeuring aan een besluit van het college dient te hechten?

Het college heeft op grond van artikel 160, eerste lid, onder e, van de Gemeentewet de formele verantwoordelijkheid voor het te nemen besluit tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandeling en kan dit niet afschuiven op de raad. Daarom zijn deze besluiten in beginsel bindend jegens de wederpartij. In de contractspraktijk kan in voorkomende gevallen een voorbehoud met betrekking tot het collegebesluit worden gemaakt, indien het gaat om zeer specifieke rechtshandelingen. Echter, ook hiervoor geldt dat het een formele bevoegdheid van het college blijft, wat betekent dat het college kan besluiten de wensen en bedenkingen van de raad naast zich neer te leggen.

Is het college bevoegd om rechtsgedingen namens de gemeenteraad te voeren?

Tijdens de behandeling van Aanpassingswetgeving op de Gemeentewet is komen vast te staan dat het college bij het nemen van procesbesluiten zelfstandig kan opereren, zolang de raad niet te kennen heeft gegeven dat hij de zaak naar zich toe wil trekken. Is er echter sprake van een rechtsgeding (civiel- of bestuursrechtelijk) dat ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben, dan is het college in beginsel verplicht om de raad vooraf te informeren en in de gelegenheid te stellen zijn wensen of bedenkingen te geven. Omdat het bij gerechtelijke procedures niet altijd mogelijk is de raad vooraf in te lichten, rijst de vraag of deze regeling in de praktijk werkbaar is. Of het college al dan niet ontvankelijk is in beroep en of een privaatrechtelijke rechtshandeling nietig wordt verklaard als de raad ten onrechte niet gehoord is, hangt af van de vraag of de hoorplicht op grond van artikel 169, vierde lid, Gemeentewet een juridische of een politieke plicht is. Vooralsnog gaan wij uit van het laatste.

De raad heeft besloten tot het oprichten van een stichting. Er is geen toestemming van de provincie gevraagd. Is het raadsbesluit rechtsgeldig en wat zijn de juridische gevolgen hiervan?

Niet de raad maar het college is op grond van artikel 160, tweede lid, Gemeentewet bevoegd te besluiten tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen. Het college is verplicht een

ontwerpbesluit naar de raad te sturen en deze in de gelegenheid te stellen zijn wensen en bedenkingen te uiten voordat een besluit tot oprichting genomen wordt.

Vervolgens moet Gedeputeerde Staten het besluit van het college goedkeuren. GS kan die goedkeuring slechts onthouden wegens strijd met het recht of algemeen belang.

Wanneer het besluit niet ter goedkeuring aan de provincie is voorgelegd, dan zou de stichting niet rechtsgeldig opgericht kunnen zijn, omdat er dan geen stichtingsakte is.

VNG, Expertisecentrum Gemeenterecht, maart 2014