

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/138856> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Westerweel, J.

Title: Lokale democratische innovatie: Een juridische analyse

Issue date: 2021-01-14

8.1 Inleiding

Het belang van de controlerende functie van de gemeenteraad is sinds de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 flink toegenomen. Volgens het kabinet-Kok-II bood de functie de raad ‘bij uitstek de mogelijkheid om zijn centrale rol in het lokale politieke debat te profileren en hierdoor de belangstelling voor de gemeentepolitiek bij de burgers te herwinnen’.¹ In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe initiatieven die beogen een bijdrage te leveren aan de controle van het gemeentebestuur zich tot deze functie kunnen verhouden. Tot nu toe is aan deze vraag weinig aandacht besteed in de literatuur en in rapporten van onderzoeksinstanties. Een noemenswaardige uitzondering daarop vormen twee (relatief) recente rapporten van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB), waarin twee interessante observaties zijn gedaan.² Allereerst stellen de onderzoekers dat er in de praktijk weinig mogelijkheden lijken te zijn voor burgers om bij te dragen aan controle en evaluatie van beleid.³ De onderzoekers opperen hiervoor drie verklaringen, waarvan ze zelf al opmerken dat het door het gebrek aan onderzoek slechts tentatieve verklaringen zijn. Ten eerste speelt mee dat burgers vooral aan de voorkant van het besluitvormingsproces betrokken willen zijn, vanuit de gedachte dat er op dat moment (meer) invloed kan worden uitgeoefend. Ten tweede houdt de gemeenteraad sterk vast aan haar politieke primaat op controle en evaluatie, wat ingegeven kan zijn door het idee dat burgers onvoldoende toegerust zouden zijn voor dergelijke betrokkenheid. Ten derde vergt een grotere burgerbetrokkenheid bij controle dat het gemeentebestuur zich kwetsbaar opstelt, wat tot spanningen en dilemma’s kan leiden.⁴ De tweede interessante observatie die volgt uit de rapporten van de NSOB is dat burgers misschien nog weinig

1 *Kamerstukken II 2000/01*, nr. 3, p. 29-30.

2 Het eerste rapport (Schram, Van Twist en Van der Steen 2016) is het resultaat van literatuurstudies en studies naar praktijkervaringen met de betrokkenheid van burgers bij auditfuncties. Voor het tweede rapport (Schram, Van Twist en Van der Steen 2017) is een vragenlijst gestuurd aan 8.249 raadsleden, die is ingevuld door 1.259 raadsleden, en hebben er ontmoetingen en interacties plaatsgevonden met betrokken partijen aan de hand van de ingevulde lijsten (*survey feedback methode*). Er is over het onderwerp controle en verantwoording in 2018 nog een derde onderzoek verschenen van de hand van dezelfde onderzoekers (Schram, Van Twist en Van der Steen 2018). Daarin is aan de hand van een vragenlijst onder griffiers onderzoek gedaan naar specifiek de betrokkenheid van burgers als auditors, 2018.

3 Schram, Van Twist en Van der Steen 2016, p. 5.

4 Schram, Van Twist en Van der Steen 2016, p. 5.

bij controle en evaluatie van beleid betrokken worden, maar dat veel raadsleden hen in de toekomst wel graag meer zouden willen inzetten ter ondersteuning van controlerende taken.⁵

Aangezien de wil onder raadsleden aanwezig is om op het terrein van controle meer van burgerparticipatie gebruik te maken, is het des te belangrijker om de eerste observatie nog eens goed onder de loep te nemen. Zijn er juridische belemmeringen om initiatieven meer bij controle en evaluatie van beleid te betrekken? De NSOB schrijft dat de raad een politiek primaat op controle en evaluatie heeft, maar wat houdt dat precies in? Welke soorten controle zijn er op lokaal niveau en hoe verhouden die zich tot elkaar? De antwoorden op deze vragen vormen samen een beeld van controle op lokaal niveau waarin ook de plaats van de initiatieven bepaald kan worden. In paragraaf 8.2 zal eerst kort de juridische grondslag van controlebevoegdheden toegelicht worden. Vervolgens wordt in paragraaf 8.3 de ontwikkeling door de jaren heen geanalyseerd van verschillende soorten controle en de bijbehorende bevoegdheden. Daarbij zal onder andere beschreven worden welk doel de wetgever voor ogen had bij de introductie van controlebevoegdheden en hoe de verschillende geïnstitutionaliseerde controleurs op lokaal niveau zich tot elkaar verhouden. Aan de hand daarvan wordt in paragraaf 8.4 beschreven welke (juridische) ruimte er bestaat voor initiatieven om een bijdrage te leveren aan de controle van het gemeentebestuur. Paragraaf 8.5 sluit af met een conclusie.

8.2 De juridische grondslag

Veel van de controlebevoegdheden van de raad kenden voor 2002 geen eigen expliciete grondslag in de Gemeentewet. Het vragenrecht en interpellatierecht van raadsleden uit respectievelijk artikel 155 lid 1 en lid 2 Gemeentewet zijn daarvan de bekendste voorbeelden. Zij werden vóór 2002 afgeleid uit de verantwoordingsplicht van het college uit artikel 169 Gemeentewet. Dit artikel, dat in verschillende varianten al sinds 1851 in de Gemeentewet staat, impliceert een inlichtingenrecht voor de raad.⁶ Zonder inlichtingen is het immers lastig ter verantwoording roepen. Dit voorbeeld geeft aan dat bepaalde controlebevoegdheden al wel tot de Gemeentewet konden worden herleid voordat zij daarin een expliciete basis kregen. Als dat niet lukte via een specifiek artikel, kon een bevoegdheid altijd worden afgeleid uit artikel 108 lid 1 Gemeentewet, waarin staat dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente aan het gemeentebestuur wordt overgelaten. Dit artikel is een bijna letterlijk kopie van artikel 124 lid 1 Grondwet,⁷ waardoor controlebevoegdheden ook herleid kunnen worden tot de Grondwet. Controlebevoegdheden van verordenende aard zoals het vaststellen van de controleverordening uit artikel 212 Gemeentewet en de accountantsverordening uit artikel 213 Gemeentewet vallen onder de categorie ‘regeling’ terwijl alle overige controlebevoegdheden, behoudens rechtspraak, tot

5 Schram, Van Twist en Van der Steen 2017, p. 21-22; Schram, Van Twist en Van der Steen 2018, p. 22.

6 Munneke 2006, p. 238.

7 Zij het dat artikel 124 lid 1 Grondwet ook spreekt van het provinciebestuur.

de categorie ‘bestuur’ worden gerekend.⁸ Dit brede begrip ‘bestuur’ moet overigens onderscheiden worden van het enge begrip ‘bestuur’ dat tijdens de parlementaire behandeling van de dualiseringswet werd gebruikt.⁹ Daarin werd in de discussies over het bestuurlijk primaat alleen gedoeld op enge bestuursbevoegdheden zoals het vaststellen van een bestemmingsplan. Ten slotte verdient het vermelding dat op één controlebevoegdheid na dit type bevoegdheden niet herleid worden tot het hoofdschap van de gemeenteraad uit artikel 125 lid 1 Grondwet. Zoals in hoofdstuk zes uitgebreid ter sprake is gekomen, vulde de gemeentewetgever van 2002 het hoofdschap in als eindverantwoordelijkheid. Er kon volgens die wetgever van een eindverantwoordelijke gemeenteraad gesproken worden wanneer deze zou beschikken over het kaderstellende, budgetterende én controleerende primaat. De controlerende functie wordt dus wel gekoppeld aan het hoofdschap, maar de wetgever leidde daaruit maar één concrete bevoegdheid af, namelijk de bevoegdheid wethouders te ontslaan.¹⁰ Ook de al besproken beschouwing over hoofdstuk 7 van de Grondwet uit 2015 maakt op deze bevoegdheid na geen melding van controlebevoegdheden die uit het hoofdschap zouden volgen. Dat is wat vreemd gezien de nadruk die er op de controlerende functie van de raad is komen te liggen sinds de dualisering en het feit dat er wel andere bevoegdheden uit het hoofdschap worden afgeleid terwijl dat voorheen ook nooit gebeurde. Wellicht dat een verklaring moet worden gezocht in het oorspronkelijk monistische uitgangspunt van het hoofdschap. In het monistische systeem berustten immers regeling en bestuur beide bij de gemeenteraad. Controlebevoegdheden koppelen aan het hoofdschap is in zo’n systeem minder logisch omdat het zou betekenen dat de raad zijn eigen bestuur zou controleren.¹¹ Hoe dit ook zij, zoals in hoofdstuk zes is geconcludeerd, heeft de wetgever bij de interpretatie van het hoofdschap behoorlijk wat ruimte. Hij zou er daarom in de toekomst voor kunnen kiezen om wel controlebevoegdheden aan het hoofdschap te koppelen.

8.3 Controle door de jaren heen

Zoals gezegd is er lange tijd in de juridische literatuur weinig expliciete aandacht aan de controlerende functie van de raad besteed.¹² Dit valt voor een belangrijk deel te verklaren uit het monistische stelsel dat tot voor kort het uitgangspunt was voor de verhoudingen tussen gemeentelijke bestuursorganen. Zoals gezegd neemt in een dergelijk stelsel controle van het bestuur door de volksvertegenwoordiging een ondergeschikte plaats in.¹³ Pas met de dualisering en het scheiden van de functies en positie van de raad en het college kwam er meer expliciete aandacht voor de controlerende functie van de raad. Dat wil uiteraard niet zeggen dat er in de jaren tussen de introductie van de gemeentewet 1851 en de dualisering

8 Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut 2015, p. 225.

9 Zie hoofdstuk twee en hoofdstuk zes.

10 In het vervolg van dit hoofdstuk zal uitgebreid toegelicht worden waarom de wetgever deze bevoegdheid koppelde aan het hoofdschap en waarom hij hier in het bijzonder aan de controlerende functie van de gemeenteraad gekoppeld wordt.

11 Dölle en Elzinga 2004, p. 501; Broeksteeg 2004, p. 87. Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000 2000, p. 245.

12 Een uitzondering hierop vormt controle van de gemeentelijke financiën.

13 Zie noot 679.

in 2002 helemaal geen aandacht is geweest voor controle. Controle speelde vaak een rol in dualisme-achtige discussies die al ver voor 2002 werden gevoerd, zoals het benoemen van wethouders van buiten de raad en het afleggen van verantwoording door het college aan de raad over medebewindstaken. Deze discussies zullen in dit hoofdstuk dan ook een belangrijke rol spelen.

In de onderstaande beschrijving van de ontwikkeling van controle door de jaren heen worden een aantal rode draden zichtbaar die duidelijk maken wat de controlerende functie van de raad vandaag de dag inhoudt. Vooruitlopend op de bevindingen die hierna in detail beschreven worden, is één van deze rode draden dat er twee soorten controle onderscheiden moeten worden.¹⁴ De eerste soort, die aangeduid zal worden als rechtsstatelijke controle, vloeit voort uit het aan de rechtsstaat inherente idee van de machtscheiding. Dit type controle is bedoeld als check op de macht van het bestuur. Er wordt gecontroleerd of er gehandeld is in overeenstemming met vooraf vastgestelde normen en de toets zelf is doorgaans een min of meer mechanische handeling. De tweede soort, die aangeduid zal worden als politieke controle, heeft een achtergrond in democratisch gedachtegoed. Dit type controle is niet bedoeld om vast te stellen of er een norm is overtreden, maar is bedoeld om het handelen van het bestuur aan politieke beoordeling bloot te stellen. Het is een vorm van controle die inherent is aan een democratisch bestel, waarin het beleid niet alleen bijgestuurd moet kunnen worden wanneer er normen zijn overtreden, maar ook wanneer de meerderheid van de volksvertegenwoordiging daarvoor kiest. In de loop der tijd is deze soort controle steeds meer de controlerende functie van de raad gaan bepalen en is rechtsstatelijke controle steeds meer uitbesteed geraakt aan andere geïnstitutionaliseerde controleurs. Parallel daaraan is deskundigheid steeds belangrijker geworden als vereiste om te kunnen beschikken over rechtsstatelijke controlebevoegdheden. De controlebevoegdheden van de raad zijn gaandeweg juist steeds meer gefundeerd geraakt op zijn democratische legitimatie. Dit gegeven en de gevolgen die dat heeft voor de verhouding tussen de controlerende functie van de raad en de overige controleurs, is uiteindelijk van belang om in paragraaf 8.4 te kunnen bepalen welke positie initiatieven kunnen innemen in het controlerende speelveld op gemeentelijk niveau.

8.3.1 *Controle in de negentiende eeuw*

Aangezien ons huidige gemeentelijke bestuursmodel in grote lijnen zijn oorsprong vindt in de Grondwet van 1848 en de Gemeentewet van 1851, is die periode een logisch startpunt voor het onderzoek naar de ontwikkeling van de controlerende functie van de raad. De architect van beide regelingen, Thorbecke, besteedt in zijn stukken niet overdreven veel aandacht aan het onderwerp. Het woord 'controle' komt in zijn werken zelfs nauwelijks voor. Meestal wordt het woord 'toezicht' gebruikt om naar een vorm van controle te verwijzen. Desondanks kunnen uit de stukken van Thorbecke drie relevante opvattingen over controle worden afgeleid.

14 Vgl. De Haan 2018.

De eerste opvatting is terug te vinden in het stuk ‘Over plaatselijke begroting’ uit 1846. Onder het systeem van vóór de Gemeentewet 1851 was er discussie over de vraag of het budgetrecht berustte bij het plaatselijk bestuur of bij de Provinciale Staten, aan wie de plaatselijke besturen de begroting ter goedkeuring moesten voordragen. Volgens Thorbecke berustte het begrotingsrecht bij de plaatselijke besturen. Ter ondersteuning van deze opvatting verwees hij naar de controle van de begroting: ‘[w]aar toch blijft deze, wanneer controle en beschikking niet meer gescheiden zijn, en een gezag van toezigt, ingesteld om rekenschap aan een ondergeschikt Bestuur te vragen, zelf eene uitgave beveelt, die het moet toetsen?’¹⁵ Thorbecke lijkt hiermee te impliceren dat toetsing van uitgaven moet geschieden door een ander orgaan dan datgene dat over de uitgave besluit omdat anders de onafhankelijkheid van de controle in het gedrang komt. Even verderop in de tekst lijkt hij echter te zeggen dat scheiding van controle en beschikking niet zozeer noodzakelijk is omdat de controle onafhankelijk moet zijn, maar omdat anders het afleggen van verantwoording in het gedrang komt: ‘[w]at gebeurt echter, zoo het hooger gezag zelf beschikt? Het is aan niemand rekenschap schuldig, en plaatst alzoo eene uit haren aard aan verantwoording onderhevige daad boven verantwoording’.¹⁶ Thorbecke wilde voorkomen dat een bevoegdheid kon worden uitgeoefend zonder dat daarover verantwoording moest worden afgelegd. Zoals hierna zal blijken, sluit dit aan op de visie op toezicht die was vastgelegd in de Gemeentewet 1851. Aan deze visie ligt het klassieke idee van ‘checks and balances’ ten grondslag: macht moet altijd onderhevig zijn aan tegenmacht.

De tweede opvatting is eveneens terug te vinden in ‘Over plaatselijke begroting’ en betreft de openbaarheid van de besluitvorming. Het gebrek aan openbaarheid vóór de grondwetswijziging van 1848 en de Gemeentewet 1851 was voor Thorbecke de reden om het stuk te schrijven: ‘[I]icht is in de politieke wereld zoowel, als in de natuur, een noodzakelijke levenslement; bij welks gemis geene of niet dan eene halve, ziekelijke ontwikkeling te wachten is’.¹⁷ De luiken van het gemeentebestuur moesten worden opengegooid en het moest gedaan zijn met het verstikkende bestuursmodel van de oude regenten. In de bijlage stelt hij verder: ‘[o]penbaarheid is licht, geheimhouding duisternis. Publiek belang, publiek behandeld, trekt belangstelling, onderzoek, kunde en bekwaamheid’.¹⁸ Hiermee impliceert hij dat ook voor burgers een plek is weggelegd bij de controle van het gemeentebestuur. Dit is niet ingegeven doordat Thorbecke aan burgers een recht op controle of iets dergelijks toekende, maar door de wens om het gemeentebestuur verantwoording te laten afleggen en om het gebruik van macht aan banden te leggen. Zonder al te vergaande conclusies te willen verbinden aan dit (voor meerdere interpretaties vatbare) citaat, laat het in combinatie met de hiervoor genoemde opvatting zien dat het voor Thorbecke volstrekt logisch was dat een orgaan door meerdere instanties gecontroleerd kon worden. Of die instanties dan

15 Thorbecke 1847, p. 58-59.

16 Thorbecke 1847, p. 58-59.

17 Thorbecke 1847, p. 113.

18 Thorbecke 1847, p. 118.

ook in elkaars vaarwater mochten zitten, is een vraag die niet beantwoord kan worden op basis van de stukken van Thorbecke alleen. Dit punt zal hierna onder andere met betrekking tot lokale rekenkamers nog uitvoerig behandeld worden.

Voor de derde opvatting van Thorbecke over controle moet de behandeling van de Gemeentewet 1851 bestudeerd worden. Zoals al eerder ter sprake is gekomen, belastte deze wet het college met het dagelijks bestuur van de gemeente. In de Memorie van Toelichting werd daarover het volgende opgemerkt: '[v]olgens de Grondwet, moet de Raad aan het hoofd der gemeente staan, moet hem ook het bestuur der gemeente worden overgelaten. Intusschen kan de Raad het dagelijks bestuur niet zelf uitoefenen. Maar hij moet het toezigt hebben [cursief JW]'.¹⁹ Over de bevoegdheden die de raad niet zelf uitoefende, moest hij dus wel altijd toezicht kunnen uitoefenen. Om dat te garanderen had de raad de mogelijkheid, neergelegd in het toenmalige artikel 183 Gemeentewet, om verantwoording te vorderen: '[e]n dit [het toezicht] wordt hem gewaarborgd door de bepaling, dat hij verantwoording kunne vorderen van hen, die met het dagelijks bestuur zijn belast'.²⁰ Wanneer wethouders weigerden aan deze verantwoordingsplicht te voldoen, konden zij door de raad op basis van artikel 89 Gemeentewet 1851 van hun functie vervallen worden verklaard. Hoewel dit neerkomt op een ontslagmogelijkheid, is het belangrijk te benadrukken dat de raad niet uit eigen beweging over kon gaan tot het ontslaan van wethouders. De (politieke) ontslagbevoegdheid van de raad, tegenwoordig zo vanzelfsprekend als sluitstuk van de verantwoordingsrelatie tussen de raad en het college, werd pas in 1948 in de gemeentewet geïntroduceerd.²¹ Tot die tijd konden wethouders alleen van hun functie vervallen worden verklaard op basis van objectieve criteria, waarvan artikel 89 Gemeentewet 1851 een limitatieve opsomming bevatte. Naast het niet verstrekken van inlichtingen, waren dat het aannemen van een onverenigbare functie en het missen van zes opeenvolgende vergaderingen van het college.

De opvattingen van Thorbecke over de functie van controle op het gemeentelijke niveau zijn kenmerkend voor de manier waarop in de negentiende eeuw naar het onderwerp gekeken werd. Controle van het bestuur diende vooral rechtsstatelijke doeleinden en was geen kerntaak van de raad. Deze visie op controle is eveneens te herkennen in de stukken van Oppenheim. Ook bij hem is het zoeken naar aandacht voor het onderwerp. Zeker is dat voor hem controle niet een kerntaak van de raad vormde. De belangrijkste functie van de raad achtte hij de wetgevende bevoegdheid, gevolgd door het budgetrecht en het belastingrecht.²² Toch komen er ondanks de weinige aandacht voor het onderwerp uit zijn stukken twee algemene conclusies naar voren. Ten eerste was het voor Oppenheim, net als voor Thorbecke, evident dat de gemeentelijke organen door meerdere instanties gecontroleerd konden worden. Dit werd als een gegeven beschouwd dat volgde

19 De Vries en Van Poelje 1931, p. 125.

20 De Vries en Van Poelje 1931, p. 125. Verantwoording en controle zijn twee verschillende zaken, maar de koppeling ertussen is een constante door de jaren heen.

21 Zie paragraaf 8.3.2.

22 Respectievelijk Oppenheim 1913a, p. 332 en p. 439.

uit het wettelijk kader en werd niet betwist. Ten tweede kende Oppenheim aan openbaarheid evenveel waarde toe als Thorbecke. Voor Oppenheim vormde het een van de vier beginselen die aan het gemeenterecht ten grondslag lagen, en was daarvan misschien zelfs wel de belangrijkste.²³ Openbaarheid was de ‘kracht, die meer vermag tegen wanbestuur en onregelmatig beheer dan rechtstreeksche verkiezingen; meer dan periodieke aftreding; meer dan toezicht van hooger gezag’. Openbaarheid, en daarmee het mogelijk maken van controle, was voor Oppenheim zodoende de stok achter de deur om ervoor te zorgen dat macht nooit ongezien oneigenlijk gebruikt zou kunnen worden. Ook bij hem had controle dus vooral een rechtsstatelijke achtergrond.

8.3.2 *Controle in de eerste helft van de twintigste eeuw*

De controlerende functie van de raad was in de negentiende eeuw nog zeer beperkt van aard. Vanwege het monistische uitgangspunt dat de raad regelde én bestuurde, werd controle van de raad alleen van belang geacht ten aanzien van de uitoefening van die bevoegdheden die in de Gemeentewet direct aan het college waren toegekend. Verder was controle (van het hele gemeentebestuur) vooral een zaak van burgers en hogere overheden. In deze situatie kwam verandering naarmate het college meer taken ging verrichten en zijn positie in het gemeentebestuur parallel daaraan aan belang toenam. Eén van de eersten die deze ontwikkeling beschreef en daar voor de positie van de gemeenteraad conclusies aan verbond, was Van Poelje. Voor hem was in 1914 al duidelijk dat de raad zijn in de (Grond)wet vastgelegde positie in de praktijk in grote gemeenten niet kon waarmaken. In plaats van te functioneren als wetgever en bestuur beperkte de raad zich daar volgens Van Poelje noodzakelijkerwijs tot het controleren van de handelingen van het college.²⁴ Hij meende dat de wettelijk vastgelegde positie van de raad beter aan deze realiteit kon worden aangepast. De raad moest gaan functioneren als een verkeersagent: deze moest alles scherp in de gaten houden en pas ingrijpen wanneer hij iets zag dat niet in de haak was.²⁵ Logischerwijs volgde hier volgens Van Poelje uit dat niet de verordenende of budgetterende bevoegdheden van de raad van fundamenteel belang waren voor zijn positie als hoofd van de gemeente, maar juist zijn bevoegdheid om onbeperkt controle uit te oefenen over alle aspecten van bestuur en administratie.²⁶

Oppenheim en Van Poelje vertegenwoordigen de twee stromingen die gedurende de twintigste eeuw het debat over de positie van de raad en het college en de ideale verhouding daartussen zouden domineren. Oppenheim vertrok daarbij vanuit de theorie en de wettekst, terwijl Van Poelje de praktijk centraal stelde. In het parlement kwam het verschil tussen de twee stromingen voor het eerst voorzichtig tot uiting bij de grondwetsherziening van 1922. Eerder in dit boek is al ingegaan op

23 Oppenheim 1913a, p. 16 en p. 262.

24 Van Poelje 1914, p. 25.

25 Van Poelje 1914, p. 28.

26 Van Poelje 1914, p. 30 en 34. Een genuanceerdere variant van deze opvatting is later te herkennen in het rapport van de Staatscommissie-Elzinga.

de rapporten van de Staatscommissie-Heemskerk en de Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck, waarin gepleit werd voor het schrappen van de exclusieve bestuursbevoegdheid van de raad uit de Grondwet.²⁷ Op aandringen van de Tweede Kamer kwam er uiteindelijk van dat voornemen niets terecht, maar dat weerhield voorstanders er niet van om het idee enkele jaren later bij de herziening van de gemeentewet weer ter sprake te brengen. Aan de behandeling van de herziening vallen twee zaken op. Ten eerste besteedden de parlementsleden die pleitten voor het overhevelen van de bestuurstaken naar het college geen aandacht aan de controlerende functie van de raad.²⁸ Alleen het Eerste Kamerlid Kranenburg, hoogleraar staatsrecht in Leiden, vormde daarop een uitzondering. Vergelijkbaar met Van Poelje stelde hij dat het noodzakelijk was ‘dat de raden, speciaal van de grotere gemeenten, zich terugtrekken en zich meer bepalen tot hun wetgevende en controleerende functies’.²⁹ Ten tweede werd in 1931 voor het eerst serieus de mogelijkheid besproken om de raad de bevoegdheid te geven individuele wethouders te ontslaan. Verschillende parlementsleden haalden voorbeelden aan van wethouders die hadden geweigerd op te stappen nadat het vertrouwen in hen was opgezegd.³⁰ Deze leden wilden de raad een dwangmiddel geven om dergelijke onwenselijke situaties op te lossen. De meerderheid van de Tweede Kamer was echter tegen de introductie van een ontslagbevoegdheid. De wet schreef limitatief voor om welke redenen een wethouder gedwongen kon worden zijn functie neer te leggen. Volgens de tegenstanders paste het niet bij de beginselen van het Nederlandse Staatsrecht om de raad buiten deze gevallen om de mogelijkheid te geven gekozen dragers van een ambt tussentijds te ontslaan.³¹ Dat de raad niet over dit sanctiemiddel beschikte, werd door de regering ook niet als een probleem ervaren. Wethouders werden namelijk geacht in de gevallen waarin de raad het vertrouwen had opgezegd zelf hun conclusies te trekken en hun functie neer te leggen.³² In feite komt het standpunt van de tegenstanders van een ontslagbevoegdheid erop neer dat de raad weliswaar het (functioneren van het) college op politieke gronden mocht controleren, maar dat sanctiemogelijkheden tegenover individuele wethouders daarbij behoorden te ontbreken. Of er aan verschillen van inzicht gebaseerd op politieke gronden consequenties moesten worden verbonden, was niet aan de raad om te besluiten maar aan de kiesgerechtigden bij de gemeenteraadsverkiezingen.

27 Zie paragraaf 6.3.2.

28 Op het eerste gezicht doet het vreemd aan dat er bij deze herziening zo weinig aandacht is voor de controlerende functie van de raad. In de discussie over de dualisering in 2002, waarin vergelijkbare voorstellen besproken werden, nam deze functie immers een centrale plaats in. Een belangrijk verschil tussen 1931 en 2002 is echter dat in 2002 ook werd voorgesteld wethouders niet langer lid te laten zijn van de raad, waardoor het belang van controle meer op de voorgrond zal zijn getreden. Voor een belangrijk deel valt hieruit het gebrek aan aandacht in 1931 voor controlerende taken te verklaren.

29 Kooiman en Kan 1931, p. 41. Overigens worden de argumenten voor overheveling van bestuurstaken naar het college door tegenstanders, waaronder de regering, met verwijzing naar de parlementaire discussie van de grondwetsherziening 1922 afgedaan als ongegrondwettig, p. 30.

30 Kooiman en Kan 1931, p. 20-21.

31 Kooiman en Kan 1931, p. 20-21. Daarnaast meenden zij dat door de introductie van een ontslagmogelijkheid steun zou worden gegeven aan de in hun ogen verkeerde mening dat de verhouding tussen college en raad niet principieel zou verschillen van die tussen regering en parlement.

32 Kooiman en Kan 1931, p. 20-21.

In 1948, toen de ontslagbevoegdheid wel werd geïntroduceerd, stonden de regering en de meerderheid van het parlement daar heel anders in. De directe aanleiding voor de introductie van de ontslagbevoegdheid was de feitelijke machts-overname van de Sovjet-Unie in Tsjecho-Slowakije in 1948. Verschillende gemeenten, waaronder Amsterdam, hadden op dat moment communistische wethouders die weigerden deze gang van zaken af te keuren. Toen het vertrouwen in hen werd opgezegd, weigerden zij vervolgens op te stappen.³³ De regering kwam daarop met een wetsvoorstel om gedwongen ontslag mogelijk te maken. De regering stelde voor aan het toenmalige artikel 87 Gemeentewet 1931 toe te voegen: ‘met dien verstande, dat de raad tussentijds een wethouder kan ontslaan, wanneer hij het vertrouwen van de raad niet meer bezit. Het ontslag gaat onmiddellijk in’. Volgens de regering lieten de gebeurtenissen zien dat het belangrijkste argument dat in 1931 nog tegen deze ontslagbevoegdheid was ingebracht, namelijk dat het vertrek van een wethouder geen zaak van het recht was maar van publieke moraliteit, geen gewicht meer in de schaal legde. De regering betoogde daarnaast dat het ook weer niet zo’n ingrijpend middel was omdat er slechts één stap zou zitten tussen het aannemen van een motie van wantrouwen en het daadwerkelijk verlenen van ontslag. Verder sloot de ontslagbevoegdheid volgens de regering aan op de gronden die al in de gemeentewet waren opgenomen om wethouders van hun positie vervallen te verklaren.³⁴

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werden verschillende argumenten tegen het wetsvoorstel ingebracht. Volgens het Kamerlid Algera sloot het voorstel niet aan op het bestaande systeem, maar was het ‘van geheel andere en verdere draagwijdte: het vormt een verandering van systeem’.³⁵ De gevallen waarin wethouders tot op dat moment van hun positie vervallen konden worden verklaard, gingen namelijk uit van objectieve criteria ‘gelegen in de persoon en alleen in de persoon van de functionaris’.³⁶ Het voorstel zou volgens Algera een tot dan toe onbekend politiek element introduceren in de vraag of een wethouder mocht aanblijven.³⁷ De Kamerleden Scheps, Krol en Korthals waren dezelfde mening toegedaan, waarbij de laatste stelde dat ‘de positie der wethouder zal gaan opschuiven in de richting van de Ministers, met het gevolg, dat het gehele stelsel der Gemeentewet zal worden gedenatureerd en in het gemeentebestuur nog meer politiek zal worden gebracht dan er reeds is’.³⁸ Het Kamerlid Stokvis had om een iets andere reden grote moeite met het voorstel. Volgens hem waren de rechten van minderheden in het geding: ‘het gaat niet aan, dat op zeker ogenblik een politieke majoriteit een politieke minoriteit van het gemeentebestuur kan uitschakelen, alleen op grond van de omstandigheid, dat deze minderheid afwijkende

33 Dölle en Elzinga 2004, p. 262.

34 *Kamerstukken II* 1947/48, 796, nr. 5, p. 1 en 2.

35 *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1861.

36 *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1861.

37 *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1861. Algera stelde daarnaast dat het wetsvoorstel in de praktijk zou leiden tot het vormen van meerderheidscolleges, wat hij afkeurde. *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1862-1863. De Minister van Binnenlandse Zaken Witteman was het met hem eens dat coalitievorming naar landelijke snit voor het gemeentelijke niveau geen goede democratie zou zijn, maar sprak alleen zijn hoop uit dat het die kant niet zou uitgaan. *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1883.

38 *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1872.

politieke beginselen aanhangt'.³⁹ Het Kamerlid Hooij, ten slotte, had moeite met het voorstel omdat het in zijn ogen in strijd was met de enigszins zelfstandige positie die het college innam ten opzichte van de raad nadat het daardoor benoemd was.⁴⁰ Ondanks deze kritiek werd het voorstel in rap tempo aangenomen. Algera probeerde het nog te objectiveren door bij amendement voor te stellen het criterium 'revolutionaire gezindheid' op te nemen als voorwaarde voor het verlenen van ontslag, maar dit kon niet op steun rekenen van de regering en de Tweede Kamer.⁴¹ Dat de regering ook negatief tegenover het amendement stond, wekt wel enige verbazing gezien de aanleiding voor het wetsvoorstel. Overduidelijk lag daaraan namelijk de angst voor en onvrede over communistische wethouders ten grondslag. Het amendement-Algera sloot daar logisch op aan, maar kreeg desondanks dus geen steun. Dat betekent dat het wetsvoorstel niet alleen gericht was tegen communistische wethouders, maar ook tegen andere wethouders die de verhouding tussen raad en college niet respecteerden. Aangezien de publieke moraliteit wethouders niet meer noopte op te stappen bij een blijk van wantrouwen moest het recht maar de oplossing bieden. Aan het wetsvoorstel lag niet de wens ten grondslag om meer politiek in de raad te brengen⁴², maar om de raad als geheel een "check" te geven om tussen verkiezingen in de verhouding met het college in balans te houden. Tegelijkertijd hield men het criterium om tot ontslagverlening over te gaan welbewust vaag, en daarmee politiek. Hierdoor kon de vertrouwenssanctie zich in latere jaren ontwikkelen tot een politiek instrument van de gemeenteraad.⁴³ De mogelijkheid dat dit zou gebeuren was vanaf het begin af aan al aanvaard door de wetgever.

Overigens werd de introductie van de ontslagbevoegdheid door latere wetgevers anders geïnterpreteerd. Volgens de gemeentewetgever van 1992 vloeide de ontslagbevoegdheid van de raad rechtstreeks voort uit het primaat van de raad en kon de bevoegdheid van wezenlijk belang zijn om een verstoorde relatie tussen de raad en wethouder(s) te beëindigen.⁴⁴ Het tweede punt zal niemand betwisten, maar het eerste punt is toch verwonderlijk. Vóór 1948 had de raad namelijk ook al het primaat, maar beschikte hij desondanks niet over een ontslagbevoegdheid. De gemeentewetgever van 2002 probeerde op zijn beurt de introductie van de ontslagbevoegdheid in de sleutel van de dualisering te gooien. Volgens hem 'erkende de gemeentewetgever [van 1948] de onomkeerbaarheid van de feitelijke ontwikkeling en poogde hij recht te doen aan een rolverdeling tussen college en raad die meer en meer de trekken was gaan vertonen van een rolverdeling die bestaat tussen regering (bestuur) en parlement (controle)'.⁴⁵ De introductie van de ontslagbevoegdheid kan achteraf gezien worden als een stap in de richting

39 *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1863. Bij dit argument is het belangrijk te bedenken dat het in Nederland in die tijd gangbaar was afspiegelingscolleges te vormen, waaraan ook kleine fracties uit de raad een wethouder leverden. Stokvis achtte het een reëel gevaar dat raadsmeerderheden juist de wethouders van kleinere fracties, die dus een minderheid vormden, zouden aanpakken op politieke gronden.

40 *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1865.

41 *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1893.

42 Zoals minister Witteman in de Tweede Kamer ook verklaarde. *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1883.

43 Dölle en Elzinga 2004, p. 262.

44 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 46.

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

van dualisme, maar dit was zeker niet de bedoeling van de toenmalige wetgever. Door Kamerleden en de minister werd namelijk consequent benadrukt dat de gemeentelijke democratie van de landelijke verschilde en dat dit vooral zo moest blijven.⁴⁶

Met de introductie van de ontslagbevoegdheid kreeg de raad een extra instrument in handen om over te gaan tot politieke vormen van controle. In dezelfde periode kreeg ook de rechtsstatelijke controle van het gemeentebestuur enkele impulsen, vooral op het terrein van de financiële controle.⁴⁷ De eerste impuls kwam in 1909 toen in de gemeentewet de facultatieve mogelijkheid werd geïntroduceerd voor het college om zich bij de opneming van de boeken en de kas van de Ontvanger te laten bijstaan door een deskundige.⁴⁸ De groei van gemeentelijke bedrijven bracht een grotere complexiteit van het beheer van de Ontvanger met zich mee, waardoor bijstand gewenst kon zijn.⁴⁹ Opvallend aan de bepaling die in de gemeentewet terechtkwam, is dat de wetgever een expliciete bevoegdheid voor het college creëerde voor het vragen van bijstand door externen.⁵⁰ Blijkbaar was het niet vanzelfsprekend dat het college bevoegd was om zich bij te laten staan door personen van buiten het gemeentebestuur. De tweede impuls op het terrein van de financiële controle kwam met de Gemeentewet 1931. Deze wet maakte het mogelijk om, in navolging van de Provinciale wet 1927, voor takken van dienst, oftewel de gemeentelijke bedrijven, een aparte begroting en rekening vast te stellen.⁵¹ Een boekhoudkundige van buiten de te controleren tak van dienst werd belast met het vaststellen van de deugdelijkheid van de jaarrekening daarvan.⁵² De derde impuls kwam in 1950, toen de functies van de deskundige en boekhoudkundige gecombineerd en uitgebreid werden. Belangrijk was dat de betrokkenheid van de deskundige bij de controle van de administratie van comptabele ambtenaren verplicht werd gesteld. De raad moest met betrekking tot deze controle regels vaststellen.⁵³ Ook ging de deskundige de controle naar de administratie van comptabele ambtenaren zelfstandig uitvoeren, zonder dat het college er verder nog een rol bij speelde.⁵⁴ Verder werd het verplicht gesteld om de controle van de deugdelijkheid van de gehele jaarrekening, niet slechts die van de takken van dienst, door een deskundige te laten uitvoeren.⁵⁵ Het vergroten van de rol van de deskundige werd door de regering vooral gerechtvaardigd door te wijzen op de steeds ingewikkelder geworden gemeentelijke financiële administratie: '[a]fgezien immers nog van het feit, dat de colleges van burgemeester en wethouders

46 *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1883.

47 Voor een volledig overzicht van het onderwerp van deze paragraaf, zie Van der Woude 2011.

48 Van der Woude 2011, p. 99-100. De Ontvanger was belast met de invordering van alle inkomsten en ontvangsten en het doen van de uitgaven van de gemeente. Daarvan moest hij tevens de boekhouding bijhouden en de jaarrekening overleggen aan het college.

49 In 1931 werd in aanvulling hierop door de wetgever de mogelijkheid gecreëerd voor het college om de deskundige, na goedkeuring van de raad en gedeputeerde staten, in zijn geheel te belasten met het opnemen van de boeken en de kas.

50 Artikel 116 lid 3 Gemeentewet 1909: 'Burgemeester en Wethouders en het lid van hun college of de ambtenaar, met de opneming belast, zijn bevoegd zich hierbij door een deskundige te doen bijstaan.'

51 Artikel 253 jo. 265 Gemeentewet 1931.

52 Artikel 265 Gemeentewet 1931.

53 Artikel 265bis lid 1 en 2 Gemeentewet 1931.

54 Artikel 265bis lid 1 en 2 Gemeentewet 1931.

55 Artikel 255 Gemeentewet 1931.

– ongeschoold als zij op het terrein van de controle plegen te zijn – zelfs voor de kleinere gemeenten, door het steeds ingewikkelder worden van de gemeentelijke financiële administratie, praktisch niet in staat zijn meer of minder deskundige ambtenaren werkelijk te controleren, is reeds in gemeenten van enige omvang de controle-taak, indien deze juist wordt opgevat, zo uitgebreid, dat de tijd om deze behoorlijk te verrichten – verondersteld dat de technische bekwaamheid daartoe aanwezig is – meestal ontbreekt. Daar controle alleen aan het doel kan beantwoorden, indien zij met de nodige kennis van zaken en in voldoende omvang wordt uitgeoefend, zou er naar de mening van de ondergetekende reeds om deze reden voldoende aanleiding bestaan, de bepalingen betreffende de controle te herzien om, zoal niet controle uitsluitend door deskundigen, dan toch in ieder geval bijstand van het college door een deskundige, verplicht te stellen'.⁵⁶ Uit dit citaat blijkt duidelijk dat, voor wat betreft de regering, financiële controle op gemeentelijk niveau tegen 1950 een zaak was geworden van deskundigen. Vijftig jaar later werd dit ten tijde van de behandeling van de dualiseringswet met kracht herhaald.

8.3.3 *De uitbreiding van controle door de raad over medebewind*

Zoals hiervoor al aan bod kwam, kent de gemeentewet sinds 1851 een bepaling dat het college over het dagelijks bestuur verantwoording verschuldigd is aan de raad. Lange tijd werd aangenomen dat de verantwoordingsplicht zich alleen uitstrekte over het door het college gevoerde bestuur van de eigen huishouding. Het medebewind dat werd opgedragen aan het college of de burgemeester, dat gaandeweg steeds belangrijker werd, viel buiten het bereik van de raad. In 1931 werd deze opvatting door de wetgever nog bevestigd door het expliciet in het toenmalige artikel 216 van de gemeentewet op te nemen.⁵⁷ Verschillende gemeenteraden probeerden desondanks toch burgemeesters en colleges ter verantwoording te roepen over de uitoefening van medebewindsbevoegdheden. Dölle en Elzinga halen besluiten van de raad van de gemeenten Almelo en Zandvoort als voorbeeld aan, waarin de burgemeester en het college over medebewindsbevoegdheden werden geïnterpelleerd.⁵⁸ De Kroon wilde niets van deze interpellaties weten en vernietigde de besluiten.⁵⁹ Controle door de raad bleef daarmee beperkt tot de eigen huishouding. Een belangrijke stap naar de uitbreiding van de controlerende functie werd gezet in 1950 toen de Hoge Raad in het Haarlemmermeerarrest bepaalde dat gemeenten aansprakelijk waren voor handelingen uitgevoerd in

⁵⁶ *Kamerstukken II 1949/50, 1707*, nr. 3, p. 3.

⁵⁷ 'De leden van het college van burgemeester en wethouders zijn, ieder afzonderlijk en te zamen, voor het door het college gevoerde bestuur van de huishouding der gemeente aan den raad verantwoording schuldig, en geven hem te dien aanzien alle verlangde inlichtingen.' Er gingen echter tijdens de parlementaire behandeling van de Gemeentewet 1931 ook al stemmen op om de verantwoordingsplicht op het gehele bestuur van toepassing te verklaren. Het amendement-Marchant, dat daarin beoogde te voorzien, werd verworpen met 48 tegen 27 stemmen. Kooiman en Kan 1931, p. 275.

⁵⁸ Dölle en Elzinga 2004, p. 503.

⁵⁹ Besluit van de raad van de gemeente Almelo, KB 20 april 1932, *Stb.* 1932, 172 en besluit van de raad van de gemeente Zandvoort, KB 11 augustus 1948, *Stb.* I, 363, in: Dölle en Elzinga 2004, p. 503.

medebewind.⁶⁰ Vervolgens werd in 1962 in de Provinciewet een verantwoordingsplicht voor medebewindstaken geïntroduceerd voor Gedeputeerde Staten.⁶¹ Minister Struycken gaf als argument daarvoor dat de provincie ook bij medebewind het belang van haar ingezetenen behartigde. Hij bracht daarnaast een argument van de Staatscommissie-Van Schaik naar voren dat, zelfs als men vasthield aan een principieel onderscheid tussen autonomie en medebewind, aan beide vormen dezelfde rechtsgevolgen verbonden moesten zijn.⁶²

In 1969 was het de beurt aan de gemeenten. Met verwijzing naar het Haarlemmermeerarrest stelde minister Beernink dat het een eis van democratie was dat het college verantwoording aan de raad aflegde over medebewindstaken omdat het ook dan als orgaan van de gemeente optreedt.⁶³ Voor de burgemeester ging hetzelfde gelden, op grond van een iets andere argumentatie. Het bezwaar dat in 1931 tegen een verantwoordingsplicht van de burgemeester was ingebracht, was dat deze zijn bevoegdheden als hoofd van de politie ontleende aan zijn aanstelling door de Kroon. Hij was daarom over de uitoefening van zijn bevoegdheden verantwoording verschuldigd aan de regering. Een dubbele verantwoordingsrelatie zou hem in een spagaat hebben gebracht. De raad beschikte daarnaast ook niet over sanctiemogelijkheden, waardoor het volgens tegenstanders van een verantwoordingsplicht een onjuiste figuur zou zijn.⁶⁴ De minister gaf in 1969 een draai aan deze argumenten met een beroep op de Grondwet. Het feit dat de burgemeester door de Kroon werd benoemd, deed niet ter zake omdat ook de burgemeester aangemerkt werd als orgaan van de gemeente. Aangezien de raad volgens de Grondwet weliswaar geen hoofd van de politie was maar wel van de gemeente, had hij om die reden recht op inlichtingen en verantwoording.⁶⁵ Dat de raad geen mogelijkheid had de burgemeester een sanctie op te leggen in de vorm van een ontslag, legde ook geen gewicht in de schaal. Volgens de minister beschikte de raad namelijk over andere mogelijkheden om duidelijk te maken dat hij zich niet kon verenigen met het beleid van de burgemeester.⁶⁶

8.3.4 *Controle in de gemeentewet 1992*

Met de uitbouw van de verzorgingsstaat in de jaren 60 en 70 werd de raad verder uit zijn bestuurlijke rol geduwd. De situatie die Van Poelje al in 1914 had waargenomen in grote gemeenten, namelijk dat de raad een controlerend orgaan was geworden, veralgemeniseerde zich daardoor. Tegelijkertijd nam door het groeiende takenpakket van gemeenten de complexiteit van de financiën nog verder toe. Samen met nog enkele andere ontwikkelingen, vormden deze twee zaken aanleiding voor een algemene herziening van de gemeentewet in 1992.

60 HR 16 juni 1950, *NJ* 1951/653.

61 Wet van 25 januari 1962, *Stb.* 1962, 17.

62 *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 3, p. 3.

63 *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 3, p. 3.

64 *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 3, p. 3.

65 *Kamerstukken II* 1968/1969, 9882, nr. 3, p. 3.

66 *Kamerstukken II* 1968/1969, 9882, nr. 3, p. 4.

De belangrijkste doelstelling van de herziening was het herstellen van de bestuurlijke functie van de raad.⁶⁷ De gemeentewet 1992 kan hierdoor gezien worden als een poging om terug te keren tot het bestuursmodel dat Thorbecke oorspronkelijk voor ogen had gestaan. Daar is wat betreft de verordenende en bestuurlijke bevoegdheden van de raad wat voor te zeggen, maar het geldt zeker niet voor controle door de raad en andere controleurs. Daarvoor ging er in het wetsvoorstel te veel aandacht uit naar het onderwerp. De regering had in het wetsvoorstel vooral oog voor financiële controle. Controle van de gemeentefinanciën werd in iets grotere mate geconcentreerd op het gemeentelijke niveau zelf doordat de verplichting geschrapt werd de begroting ter controle voor te leggen aan Gedeputeerde Staten. Daarnaast deed de accountant officieel zijn intrede in de gemeentewet in artikel 213 gemeentewet 1992. Aan hem werd niet alleen opgedragen het financieel beheer op rechtmatigheid te controleren, maar ook op doelmatigheid. Beide begrippen werden door de regering nader toegelicht. De rechtmatigheidscontrole was bedoeld om vast te stellen of de administratieve verantwoording juist was. Onder het begrip ‘juist’ vielen op zijn beurt twee zaken. Enerzijds het aspect van formele juistheid, waarbij werd onderzocht of geadmistriceerde handelingen waren verricht binnen het kader van de bevoegdheid van de handelende personen en overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften. Anderzijds het aspect van materiële juistheid, waarbij werd onderzocht of de verantwoording en de boekhouding overeenstemden met de werkelijkheid.⁶⁸ In het kader van de doelmatigheidscontrole diende de accountant na te gaan of het beherend orgaan zo efficiënt mogelijk te werk was gegaan binnen het kader van de gekozen beleidsbeslissing van het beleidsbepalend orgaan. De maatregelen die het college daartoe had genomen, moesten door de accountant worden beoordeeld.⁶⁹ Bij deze beoordeling moest de accountant rekening houden met de controleregels die daarvoor eventueel door de raad waren uitgevaardigd. De raad mocht zelf beslissen of hij daartoe over wilde gaan, maar mocht de bevoegdheid in ieder geval niet delegeren aan een ander orgaan.⁷⁰

Naast de aandacht voor financiële controle, werden er ook enkele opmerkingen gewijd aan de controlerende functie van specifiek de raad en zijn leden. Volgens de regering was het uitoefenen van controle op het gemeentebestuur al jarenlang het belangrijkste kenmerk van het raadslidmaatschap. Om deze functie goed te kunnen vervullen, werd het van groot belang geacht dat raadsleden midden in de maatschappij bleven staan.⁷¹ Met andere woorden, het feit dat het raadslidmaatschap een deeltijdsbetrekking was (en is), werd als een meerwaarde gezien voor

67 De maatregelen die genomen werden om dat doel te bereiken, zijn beschreven in paragraaf 6.3.6.

68 *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 3, p. 173. De inhoud van dit onderscheid wordt gekoppeld aan het voorstel tot de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet dat op dat moment aanhangig is. Rechtmatigheidscontrole omvat daarin vier aspecten, namelijk (a) de deugdelijkheid van de financiële verantwoording, (b) de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, (c) misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en (d) ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Aspecten onder a en d worden vooral tot de materiële juistheid gerekend en aspecten onder b en c tot de formele juistheid. *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 16, p. 63.

69 *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 3, p. 173.

70 *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 3, p. 139.

71 *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 65.

de controlefunctie van de raad. Overigens was het aan de raad zelf om te bepalen in hoeverre hij gebruik wilde maken van zijn controlebevoegdheden: ‘Eén van de wezenlijke aspecten van de grondwettelijke regel dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat, is naar onze mening dat deze daadwerkelijk zelf kan bepalen op welke wijze hij omgaat met het ter beschikking gestelde instrumentarium.’⁷²

Ten slotte ging er tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel ook nog aandacht uit naar openbaarheid als middel voor gewone burgers om het bestuur te controleren. Dat de regering hier erg veel belang aan toekende, blijkt uit de discussie over de vraag of voorschriften over openbaarheid van raadsvergaderingen ook van toepassing moesten zijn op vergaderingen van commissies die als voorportaal van de raad functioneerden. De regering was van mening dat openbaarheid van dergelijke vergaderingen verplicht moest worden voorgeschreven: ‘[e]en andere, minder ver gaande regeling zou kunnen leiden tot het feitelijk doorschuiven van de besluitvorming naar commissievergaderingen om aan de verplichting tot beraadslaging in het openbaar te ontsnappen. Daarmee zou materieel een van de pijlers onder de democratie, de openbare controleerbaarheid, kunnen worden weggezaagd’.⁷³ De laatste zin van dit citaat laat een interessant verschil zien ten opzichte van de opvattingen van Thorbecke en Oppenheim over openbaarheid. Zij achtten openbaarheid vooral van belang voor de rechtsstatelijke controle van het gemeentebestuur en legden geen verband met de kwaliteit van de gemeentelijke democratie. De regering lijkt dit in 1992 juist andersom te zien. Dat wil overigens niet zeggen dat openbaarheid helemaal niet meer van belang werd geacht voor de rechtsstatelijke controle van het gemeentebestuur. Het toont vooral aan dat er in de loop der tijd een accentverschil was ontstaan.

8.3.5 *Tussenconclusie*

Dat de raad een belangrijke controlerende functie heeft, is een opvatting die pas langzaam zijn intrede heeft gedaan in het denken over het gemeentelijk bestuursmodel. Thorbecke en Oppenheim kenden er beiden weinig belang aan toe. Controle van het gemeentebestuur beschouwden zij vooral als een zaak van ingezetenen van de gemeente en van hogere overheden. De eersten werden daarin gefaciliteerd door openbaarheidsbepalingen, wat van groot belang werd geacht om de corruptie en vriendjespolitiek tegen te gaan die zo kenmerkend waren geweest voor het regentenbestuur van vóór 1848. Dat de raad zelf ook een belangrijke functie te vervullen heeft op het gebied van controle is een standpunt dat pas rond 1920 zijn intrede deed als discussiepunt. Door Van Poelje en zijn aanhangers werd de controlerende functie van de raad zelfs aangemerkt als zijn kerntaak. Waaruit controle dan precies moest bestaan, werd ondertussen nog niet gespecificeerd. Een belangrijke uitzondering daarop vormde controle van de gemeentelijke financiën, die in dezelfde periode enorm in complexiteit waren

72 *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 52.

73 *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 110. De regering erkende dat de commissies in de praktijk meestal al in het openbaar vergaderden, maar zij wilde desondanks dat zelfs de mogelijkheid om niet in het openbaar te vergaderen niet bestond.

toegenomen. Controle van de financiën werd gaandeweg meer en meer gekoppeld aan deskundigheid en meer en meer op afstand geplaatst van de raad, onder andere door de introductie van de deskundige.

Veel van de praktijkontwikkelingen van voor de Tweede Wereldoorlog zetten zich na afloop daarvan ongewijzigd door. Onder invloed van de uitbouw van de verzorgingsstaat werd de rol van het college steeds prominenter en werden de gemeentelijke financiën nog complexer. Dit leidde de gemeentewetgever van 1992 ertoe de rol van de deskundige bij de rechtmatigheidscontrole van de gemeentelijke financiën nog meer centraal te stellen. Daarnaast deden zich na de Tweede Wereldoorlog ook enkele nieuwe ontwikkelingen voor. Waar voorheen het belang van controle ontleend werd aan rechtsstatelijke argumenten en het vooral een middel was om tot een juiste feitenvaststelling te komen, werd controle in toenemende mate ook gezien als een belangrijk element in de gemeentelijke democratie en een middel om politiek te bedrijven. De democratisering golf van de jaren 60 speelde in deze ontwikkeling ongetwijfeld een grote rol. De uitbreiding van de verantwoordingsplicht over medebewind werd, bijvoorbeeld, al voor de Tweede Wereldoorlog beargumenteerd op basis van juridisch-systematische argumenten. Deze speelden bij invoering van de uitbreiding in 1969 nog steeds een belangrijke rol, maar werden nu aangevuld met het argument dat controle van beleid uitgevoerd in medebewind simpelweg ook een eis van democratie was. In de praktijk gebeurde hetzelfde met de ontslagbevoegdheid van de raad. Deze was bij de introductie bedoeld om de raad een extra check te geven op de macht van het college. Volgens de regering was het niet de bedoeling dat de raad er in politieke zin gebruik van zou maken. De mogelijkheid daartoe werd echter bewust opengelaten en met de politisering van de jaren 70 werd het gebruik ervan steeds meer gebaseerd op noties over democratie. Ten slotte veranderde ook het perspectief op openbaarheid van bestuur van karakter. Voor Thorbecke en zijn aanhangers was het een vorm van algemene rechtmatigheidscontrole en een check op de macht van het hele gemeentebestuur. In 1992 werd het daarentegen vooral van betekenis geacht als een van de pijlers van de democratie.

8.3.6 *Controle in het gedualiseerde bestel*

Voorstellen tot dualisering van het gemeentebestuur maakten al sinds het begin van de twintigste eeuw onderdeel uit van het debat over de inrichting van het openbaar bestuur, maar pas in 2002 lukte het voorstanders ervan de Gemeentewet in dualistische richting te wijzigen.⁷⁴ De betekenis van deze wetgevingsoperatie op het gebied van controle is groot geweest. Niet alleen werden er nieuwe controlebevoegdheden in de Gemeentewet opgenomen voor bestaande controleurs zoals de raad, ook werd er in de vorm van de lokale rekenkamer(commissie) een belangrijke nieuwe controlerende instantie geïntroduceerd. Voordat de bevoegdheden en posities van de verschillende controleurs en de verhoudingen tussen hen

⁷⁴ Eerder in dit onderzoek (hoofdstuk twee) is al uitgebreid op deze wetgevingsoperatie ingegaan. Hier zullen alleen de wijzigingen worden besproken die betrekking hadden op de controle van het gemeentebestuur.

geanalyseerd worden, zal eerst besproken worden wat voor plaats de regering en de Staatscommissie-Elzinga (hierna: Staatscommissie) in het algemeen toekenden aan de controlerende functie van de raad in een gedualiseerd bestel.

Zoals gezegd werd met de dualisering het bestuurlijke primaat van de gemeenteraad naar het college verplaatst. Volgens de Staatscommissie en de regering werd hierdoor controle een van de kernfuncties van de raad. Beide meenden dat dit een logisch gevolg was van de dualisering omdat besturen en controleren als twee wezenlijk concurrerende functies werden gezien die als communicerende vaten in verhouding tot elkaar stonden.⁷⁵ Hoewel er veel belang werd gehecht aan de controlerende functie van de raad, volgt uit de parlementaire geschiedenis van de dualiseringswet geen eenduidige invulling van de functie. Dat blijkt onder andere uit de betekenis die aan controle werd toegekend in de verhouding raad-college met betrekking tot het in de jaren 90 nieuwe fenomeen interactief bestuur. Wanneer gebruikgemaakt werd van interactief bestuur was volgens de regering de controlerende functie van de raad van groot belang: '[i]n ons representatieve stelsel is de volksvertegenwoordiging geroepen in laatste instantie het publieke belang te definiëren in een tweezijdige relatie met enerzijds de burgers en anderzijds het bestuur. In het licht van het verschijnsel interactief bestuur, dat het bestuur ertoe prikkelt maximale speelruimte voor zichzelf te reserveren om "zaken te doen" met maatschappelijke actoren, brengt dit mee dat een zekere accentverschuiving optreedt *van een inhoudelijke normering van het bestuur naar het bewaken van de kwaliteit van het bestuurlijk proces* [cursivering JW]. De raad zal een essentiële rol moeten vervullen bij het bewaken van die kwaliteit met het oog op een evenwichtige benadering van alle relevante belangen'.⁷⁶ In dit citaat lijkt de regering te suggereren dat de inhoudelijke normering van het interactieve beleid voornamelijk tot stand komt door het college in samenwerking met maatschappelijke actoren, waardoor er voor de raad op dit terrein eigenlijk alleen een controlerende rol restte. Die controle zou dan ook nog eens alleen de toetsing aan processuele normen moeten omvatten. Terwijl de controle door de raad ten aanzien van interactief bestuur zodoende marginaal werd ingevuld, werd controle door de raad op andere terreinen breder ingevuld. Volgens de regering moest de raad zich in de verhouding tot het college op zijn primaire functies richten, 'namelijk de normering vooraf en de controle achteraf'.⁷⁷ Wanneer de raad vooraf de doelen vaststelde die het college moest halen, moest de raad ook controleren of die doelen behaald waren. Controle omvat dan meer dan alleen toetsing aan processuele normen. Dat werd benadrukt door de regering: '[i]n de nieuwe verhoudingen zal het accent [van het raadslidmaatschap] meer moeten liggen op gerichte controle en beïnvloeding van het collegebeleid en op agendering van voor burgers belangrijke onderwerpen, waarbij zo nodig zelf inhoudelijke initiatieven worden genomen'.⁷⁸ Uit deze voorbeelden blijkt dat de regering geen eenduidige invulling van de controlerende functie van de raad voor ogen had.

75 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. A, p. 4.*

76 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 4.*

77 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 25.*

78 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 26.*

De regering was ook niet helemaal duidelijk over de verhouding tussen de controlerende functie en de andere functies van de raad. De oorzaak daarvoor moet misschien gezocht worden in de manier waarop de Staatscommissie de verschillende functies in haar rapport beschreef. De Staatscommissie onderscheidde naast de controlerende functie nog een volksvertegenwoordigende en een kaderstellende functie.⁷⁹ Uit het rapport van de Staatscommissie blijkt niet duidelijk hoe deze functies zich precies tot elkaar verhouden. Op pagina 84 werden bijvoorbeeld de volksvertegenwoordigende en controlerende functies los beschreven, terwijl op pagina 102 het controleren van het college en het agenderen van onderwerpen samen de volksvertegenwoordigende functie vormden. Op pagina 264 en pagina 320 werden controle en vertegenwoordigen vervolgens weer uit elkaar gehaald.⁸⁰ De regering heeft van dit begrippenkader gebruikgemaakt, zij het dat ze er weer haar eigen draai aan gaf. Net als de Staatscommissie onderscheidde de regering verschillende functies, maar maakte ook duidelijk dat er wat haar betreft geen waterdichte schotten tussen konden worden aangebracht. In haar advies merkte de Raad van State bijvoorbeeld op dat kaderstelling verschilt van controle.⁸¹ De regering gaf aan dat dit in zoverre juist was dat kaderstelling voorafging aan de uitoefening van bevoegdheden door het college en dat controle na afloop plaatsvond, maar: '[b]ij het gebruik van zijn controlebevoegdheden geeft de raad [...] tegelijk aan welke visie hij heeft op de uitoefening van de in het onderhevige geval gecontroleerde bevoegdheidsuitoefening in de toekomst [...] Hieruit blijkt dat de invulling van de kaderstellende functie van de raad doorgaans zal geschieden met behulp van bevoegdheden en instrumenten, die ook kunnen worden gebruikt ten behoeve van de controle van het college en zijn beleid en de uitoefening van de volksvertegenwoordigende functie van de raad'.⁸² De regering stelde daarnaast dat de financiële verordeningen uit artikel 212 en artikel 213 Gemeentewet, instrumenten die de controlerende functie moesten versterken, een meer beleidsmatig karakter moesten krijgen.⁸³ Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer herhaalde de minister dit standpunt: '[d]aarnaast stelt de raad ook de verordening vast met de uitgangspunten voor het financiële beleid en de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie (artikel 212); evenals een verordening voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie (artikel 213). *Dit is wat wij de kaderstellende rol van de raad noemen* [cursivering JW]'.⁸⁴ Wat deze citaten vooral aantonen, is dat juridische bevoegdheden bij meerdere functies van de raad kunnen worden ingezet. Het indienen van een motie, bijvoorbeeld, kan volksvertegenwoordigend, controlerend én kaderstellend bedoeld zijn. Er kunnen, zoals de regering zegt, geen waterdichte schotten worden aangebracht tussen de verschillende functies. Dit gegeven heeft voor burgerbetrokkenheid bij controle bepaalde implicaties die verderop besproken zullen worden.

79 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 455.

80 Respectievelijk p. 84, p. 102, p. 264 en p. 320 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000.

81 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. A, p. 10.

82 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. A, p. 12.

83 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 40.

84 *Handelingen I* 2001/02, 27751, p. 1060.

De parlementaire geschiedenis kan dus op bepaalde punten geen duidelijkheid verschaffen over de precieze invulling van de controlerende functie en de verhouding tot de andere functies van de raad. Buiten kijf staat echter dat de controlerende functie van de raad essentieel was voor de centrale positie die hij ook in een gedualiseerd gemeentelijk bestel moest innemen. Volgens de regering kon de raad ‘door een actieve en herkenbare uitoefening van de controlerende bevoegdheid [...] zijn positie als eindverantwoordelijk orgaan waarmaken’.⁸⁵ Hoewel de regering in dit citaat sprak van ‘de’ controlerende bevoegdheid zijn er in feite meerdere bevoegdheden en rechten die doorgaans onder de controlerende functie van de raad geschaard worden. De regering noemde er zelf negen (tabel 1).

*Tabel 1 versterking van de wettelijke verankering van de controlerende functie van de raad volgens de regering.*⁸⁶

Verankering vóór 2002	Verankering ná 2002
1. Inlichtingenplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (artt. 169, tweede en derde lid, en 180, tweede en derde lid)	1. Inlichtingenplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (artt. 169, tweede en derde lid, resp. 180, tweede en derde lid)
2. Verantwoordingsplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (artt. 169, eerste lid, en 180, eerste lid)	2. Verantwoordingsplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (artt. 169, eerste lid, resp. 180, eerste lid)
	3. Mondeling en schriftelijk vragenrecht van ieder raadslid (art. 155, eerste lid)
	4. Recht van interpellatie van de raad (art. 155, tweede lid)
	5. Recht op onderzoek (artt. 155a-155f)
	6. Verplichte, door de raad vast te stellen gedragscodes voor wethouders (art. 41c, tweede lid)
	7. Rekenkamer in elke gemeente (artt. 81a-81oa)
	8. Verscherpte accountantscontrole van de jaarrekening (art. 213, derde lid)
	9. Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van het college (art. 213a)

Aan deze tabel moeten worden toegevoegd de bevoegdheid van de raad om wethouders te ontslaan (art. 49 Gemeentewet) en de verplichting om financiële verordeningen vast te stellen (artt. 212 en 213 Gemeentewet).⁸⁷ Zoals uit de tabel blijkt, werden met de dualisering een flink aantal nieuwe controlebevoegdheden in de Gemeentewet opgenomen. De meeste daarvan waren echter niet nieuw voor de gemeentelijke praktijk. In veel reglementen van orde van gemeenteraden waren bijvoorbeeld het mondelinge en schriftelijke vragenrecht van individuele raadsleden uit artikel 155, eerste lid, en het recht van interpellatie uit artikel 155, tweede lid, al decennialang opgenomen.⁸⁸ Nieuw was wel het recht van onderzoek (art. 155a), het verplicht vaststellen van gedragscodes voor wethouders (art. 41c, lid 2), het doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van het college (art. 213a) en het verplicht instellen van een lokale rekenkamer(-commissie) (art. 81a jo. 81oa). Ook werd de rol van de accountant opnieuw

85 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 30.

86 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 29; *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10b, p. 10.

87 Met de dualisering werd ook de raadsgriffier (artikel 107 Gemeentewet) en het recht op ambtelijke bijstand (artikel 33 Gemeentewet) geïntroduceerd. Deze vernieuwingen waren ook gericht op het versterken van de controlerende rol van de raad, maar zien niet alleen daarop. Ze worden daarom verder niet behandeld.

88 Dölle 2008, p. 104.

gedefinieerd (art. 213, lid 2) en werd de passieve inlichtingenplicht van het college en de burgemeester richting de raad aangevuld met een actieve inlichtingenplicht (art. 169 lid 2 en art. 180 lid 2). Hierna zullen de belangrijkste aanpassingen worden toegelicht die de Gemeentewet 2002 aanbracht op het stelsel van controle.

Inlichtingenrechten en inlichtingenplichten

Een voorwaarde voor het uitoefenen van goede controle, zo vond de regering, is dat raadsleden op een tijdige en volledige manier worden geïnformeerd door het college.⁸⁹ Artikel 155 en artikel 169 moeten aan dit doel tegemoetkomen. Artikel 155 Gemeentewet bevat een inlichtingenrecht voor raadsleden samengesteld uit het vragenrecht van lid 1 en het interpellatierecht van lid 2. Het inlichtingenrecht vloeit voort uit artikel 169 Gemeentewet, waarin de sinds 1851 bestaande verantwoordings- en inlichtingenplicht van het college is vastgelegd.⁹⁰ Artikel 155 is daarom vooral een codificatie van al bestaande rechten. Veel woorden maakt de wetgever er ook niet aan vuil. Zowel het vragenrecht als het interpellatierecht kunnen nader worden uitgewerkt in het reglement van orde van de raad. Het college is verplicht om mondelinge en schriftelijke vragen te beantwoorden op grond van artikel 169, lid 3. Het interpellatierecht wordt verder als een zwaardere bevoegdheid aangemerkt dan het mondelinge en schriftelijke vragenrecht.

Duidelijk is dat artikel 155 een complementair artikel is ten opzichte van artikel 169 Gemeentewet.⁹¹ Zoals Munneke en voor hem Van der Hoeven betogen is het afleggen van verantwoording een continu proces dat niet alleen tot uitdrukking komt bij het houden interpellaties en het uitoefenen van het vragenrecht.⁹² Artikel 169 heeft daarom een breder bereik dan artikel 155. In 2002 introduceerde de wetgever in artikel 169 lid 2 een actieve inlichtingenplicht als aanvulling op de bestaande verantwoordingsplicht en passieve inlichtingenplicht. Het college is gehouden de raad van alle inlichtingen te voorzien die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. De bepaling is vooral bedoeld om de raad bij zijn kaderstellende en controlerende taken te helpen.⁹³ Tegelijkertijd richt de bepaling zich tot het college, waardoor dit het orgaan is dat in eerste instantie moet vaststellen wat de raad nodig heeft voor het verrichten van zijn taken. Munneke vraagt zich af of het redelijk is dit van het college te verwachten aangezien de bepaling geen objectief criterium bevat om tot die vaststelling te komen. In een latere handreiking 'Actieve informatieplicht' geeft de regering een aantal categorieën aan waarvoor de plicht zou gelden. Het betreft dan bijvoorbeeld informatie over politiek gevoelige onderwerpen en grootschalige financiële verplichtingen.⁹⁴ In abstracto kan echter niet altijd worden vastgesteld of daarvan sprake is. De raad en het college kunnen afspraken maken over actieve informatieverstrekking, maar niet alle gevallen zullen daarin verdisconteerd kunnen worden. Munneke stelt daarnaast dat

89 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 31.

90 Munneke 2006, p. 238. Sinds 1969 hebben deze plichten expliciet betrekking op het gehele gemeentelijke beleid. Ten aanzien van de burgemeester vloeit het inlichtingenrecht voort uit artikel 180 Gemeentewet.

91 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 31 en 110.

92 Munneke 2006, p. 238-239; Van der Hoeven 1960, p. 102.

93 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 6, p. 51 en 54. Munneke 2006, p. 243.

94 Handreiking actieve informatieplicht 2003.

artikel 169 lid 2 een rechtsplicht in het leven roept, maar dat tegelijkertijd niet juridisch valt aan te geven wanneer de plicht geschonden is.⁹⁵ De bepaling bevat immers geen objectief criterium. Samen met het feit dat afspraken tussen de raad en het college over het aanleveren van informatie ook zonder actieve inlichtingenplicht gemaakt kunnen worden, is het daarom twijfelachtig of artikel 169 lid 2 Gemeentewet een meerwaarde heeft.⁹⁶

Het recht van onderzoek

De zwaarste nieuwe controlerende bevoegdheid die in 2002 aan de raad werd toegekend, is het recht uit artikel 155a Gemeentewet om een raadsonderzoek of gemeentelijke enquête in te stellen. Een of meer leden van de raad kunnen het voorstel daartoe doen, waarna een meerderheid van de raad met het voorstel moet instemmen. Het onderzoek is beperkt tot het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur en is gericht op waarheidsvinding.⁹⁷ Volgens Dölle en Elzinga heeft de gemeentelijke enquête daardoor bovenal een politiek karakter. Het draait om het vaststellen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college.⁹⁸ Bunschoten betoogt echter terecht dat de enquête ook voor andere doeleinden kan worden gebruikt, zoals het oplossen van bestuurlijke crises en het opsporen en helder op een rij zetten van feiten.⁹⁹ De gemeentelijke enquête kan daarom voor zowel rechtsstatelijke als politieke controle worden ingezet. Toch is hij vooral bedoeld als een middel voor politieke controle. Dat volgt uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 155a lid 3, waarin is bepaald dat de door de raad ingestelde onderzoekscommissie uitsluitend mag bestaan uit raadsleden. In het voorontwerp van de dualiseringswet was er eerst sprake van dat ook niet-raadsleden zitting mochten hebben in zo'n commissie.¹⁰⁰ Het argument daarvoor was dat vooral kleinere gemeenteraden behoefte zouden kunnen hebben aan externe deskundigheid. Deze opzet stuitte op bezwaren in de Tweede Kamer. De SGP-fractie meende dat het onderzoek een duidelijke politieke lading had. Leden van de onderzoekscommissie zouden om die reden alleen democratisch gelegitimeerde volksvertegenwoordigers mogen zijn.¹⁰¹ De minister was het bij nader inzien met deze redenering eens en wijzigde het voorstel.¹⁰² De grondslag van het controlemiddel rust daarmee overduidelijk op de democratische legitimatie van de gemeenteraad. Artikel 156 lid 2 sub b, waarin staat dat de bevoegdheid uit artikel 155a niet mag worden overgedragen, bevestigt dit nog eens.

95 Munneke 2006, p. 243.

96 Zie voor de verhouding tussen de verschillende inlichtingenplichten in het gemeenterecht Munneke 2006, p. 241-243.

97 De gemeentelijke enquête verschilt in die zin van de parlementaire enquête, die in de praktijk weliswaar ook gericht is op waarheidsvinding, maar in theorie ook gericht kan zijn op onderzoek naar maatschappelijke toestanden om te kijken of wetgeving noodzakelijk is. Bunschoten 2006, p. 65-74.

98 Dölle en Elzinga 2004, p. 223.

99 Bunschoten 2006, p. 65-74.

100 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 34-35.

101 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 5, p. 28.

102 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 6, p. 33.

Lokale rekenkamers

De voor de praktijk meest ingrijpende wijziging met betrekking tot controle betrof de invoering van de verplichting voor gemeenten om een lokale rekenkamer(commissie) in te stellen ex artikel 81a jo. artikel 81oa Gemeentewet. In enkele gemeenten was er al voor de dualisering van het gemeentebestel geëxperimenteerd met lokale rekenkamers.¹⁰³ Die ervaringen werden door de regering aangegrepen om de instelling van een lokale rekenkamer(commissie) voor alle gemeenten verplicht voor te schrijven. Oorspronkelijk was het de bedoeling van de regering om gemeenten te verplichten tot het instellen van volledig onafhankelijke rekenkamers waarvan raadsleden geen lid mochten zijn. De Tweede Kamer stak hier een stokje voor door een amendement aan te nemen dat gemeenten de keuze liet tussen het instellen van een onafhankelijke rekenkamer of het instellen van een rekenkamercommissie, waarvan raadsleden wel lid mochten zijn. Op de betekenis van dit amendement kom ik later terug.¹⁰⁴

De verplichting tot het instellen van een lokale rekenkamer(commissie) was tijdens de parlementaire behandeling van de dualiseringswet onderwerp van aanhoudend debat. De regering gaf aan dat de lokale rekenkamer twee functies zou hebben. Allereerst kan de rekenkamer rechtmatigheidsonderzoek doen als aanvulling op het hierna te bespreken onderzoek van de accountant. Het is niet de bedoeling dat de rekenkamer het werk van de accountant overdoet, maar hij kan wel bepaalde systeemtoetsen uitvoeren. Dit houdt bijvoorbeeld in dat hij onderzoek kan doen naar de wijze waarop de reguliere rechtmatigheidscontrole van de accountant is georganiseerd en functioneert.¹⁰⁵ Daarnaast, en belangrijker, kan de rekenkamer onderzoek doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het financiële beheer, de gemeentelijke organisatie en het gevoerde beleid. Wat precies onder doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek verstaan moet worden, blijkt niet uit de parlementaire geschiedenis van de dualisering. Van der Woude heeft daarvoor aansluiting gezocht bij de Handleiding van de Algemene Rekenkamer.¹⁰⁶ Doelmatigheidsonderzoek wordt daarin aan de hand van twee vragen ingevuld, namelijk (1) hadden de beleidsdoelstellingen met de inzet van minder middelen kunnen worden bereikt en (2) hadden met dezelfde middelen meer beleidsdoelstellingen kunnen worden verwezenlijkt? Ook het doeltreffendheidsonderzoek wordt aan de hand van twee vragen ingevuld, namelijk (1) zijn de beoogde maatschappelijke effecten bereikt en (2) is er een causaal verband tussen de ondernomen activiteiten en de prestaties en effecten?

Vooral de mogelijkheid voor lokale rekenkamers om doeltreffendheidsonderzoek te verrichten, leidde bij de Raad van State tot gefronste wenkbrouwen. Deze meende dat dit bij uitstek behoorde tot het terrein van politieke controle door

103 Rotterdam wordt in de parlementaire stukken als voorbeeld aangehaald. Delft kent de oudste gemeentelijke rekenkamer van Nederland.

104 Overigens is er op het moment van schrijven een wetsvoorstel in voorbereiding dat beoogt de mogelijkheid te schrappen om een rekenkamercommissie in te stellen (Wet versterking decentrale rekenkamers). Daardoor zou het voor alle gemeenten alsnog verplicht worden een onafhankelijke rekenkamer in te stellen.

105 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 46.

106 Van der Woude 2011, p. 235-236.

de gemeenteraad. Hij was bang dat de verplichte toevoeging van doeltreffendheidsonderzoek ertoe zou leiden dat de rekenkamer feitelijk de positie van de gemeenteraad op het punt van de doeltreffendheidscontrole zou overnemen.¹⁰⁷ Zonder op de conclusies van dit hoofdstuk vooruit te willen lopen, heeft de Raad van State gelijk dat er bij doelmatigheids- en met name doeltreffendheidsonderzoek in grotere mate sprake is van politieke oordeelsvorming dan bij rechtmatigheidsonderzoek. Niet alle doelstellingen zullen immers even precies en concreet geformuleerd (kunnen) worden door de raad, waardoor er vaak een bepaalde mate van beoordelingsruimte overblijft waarin uiteenlopende conclusies getrokken kunnen worden over de vraag of het beleid doelmatig en/of doeltreffend is geweest.¹⁰⁸ De regering vond de vrees van de Raad van State dat rekenkamers de positie van de raad zouden gaan innemen evenwel ongegrond. Volgens de regering zouden de raad en het college¹⁰⁹ primair verantwoordelijk blijven voor controle op en evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en het financieel beheer.¹¹⁰ Een extra paar ogen op dat terrein zou de raad alleen maar helpen zijn eigen taak beter te vervullen.¹¹¹ Voor dat standpunt valt zeker wat te zeggen, al was het alleen maar omdat het onderzoek van de lokale rekenkamer een advies is aan de raad en in juridische zin geen bindende verplichtingen met zich meebrengt. Toch kan uit de vrees van de Raad van State wel degelijk een punt worden afgeleid dat niet wordt weggenomen door het argument dat de rekenkamer slechts een advies uitbrengt. Het betreft het feit dat de regering met de onafhankelijke lokale rekenkamers probeerde om gemeenten te dwingen een orgaan in te stellen op wiens werkzaamheden de raad geen invloed zou hebben, dat over eigen wettelijke bevoegdheden zou beschikken en dat politieke vormen van controle zou kunnen uitoefenen. Daarin zit vanuit het oogpunt van controle op het gemeentelijke niveau het echte ingrijpende karakter van de poging tot het verplicht introduceren van onafhankelijke lokale rekenkamers.

Wellicht dat parlementariërs dit ook zagen aangezien de meeste discussie tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel niet ging over de taken van lokale rekenkamers, maar over de vraag of de rekenkamer verplicht moest worden gesteld en over de verhouding tot de raad.¹¹² Volgens de regering was een goede toetsing van de doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk beleid een ingewikkelde zaak die specifieke deskundigheid vereiste waarover raadsleden doorgaans niet beschikten.¹¹³ Een professionele rekenkamer moest daar uitkomst bij bieden: '[e]r dient [...] een onafhankelijk orgaan te zijn dat daarnaast [naast de raad] eigen onderzoek doet en wiens rapportages in het openbaar worden besproken. De rapporten van de rekenkamer kunnen op die manier ook een belangrijke rol vervullen in het proces van het afleggen van rekenschap door de raad aan de

107 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. A, p. 18-19.*

108 Vgl. Van der Woude 2011, p. 240-241.

109 Voor het college gold dit op grond van het ook in 2002 ingevoerde artikel 213a Gemeentewet.

110 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 45.*

111 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. A, p. 18-19.*

112 Vgl. Van der Woude 2011, p. 216-244.

113 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 6, p. 61.*

burgers'.¹¹⁴ Enkele fracties hadden moeite met het verplicht voorschrijven van een onafhankelijke variant voor alle gemeenten.¹¹⁵ Zij stelden daarom middels het amendement-De Cloe voor om een rekenkamer verplicht te stellen, maar aan gemeenten de keuze te laten tussen twee varianten.¹¹⁶ De eerste variant (artikel 81a Gemeentewet) was de onafhankelijke versie van de regering waarin geen raadsleden zitting mochten hebben. In de tweede variant (artikel 81oa Gemeentewet) mochten wel raadsleden zitting hebben, waardoor deze minder onafhankelijk ten opzichte van de raad zou zijn. Het amendement werd aangenomen, terwijl een subamendement dat beoogde raadsleden uit alle rekenkamervarianten te houden, werd verworpen. Volgens Van der Woude heeft het verschil in samenstelling van beide varianten gevolgen voor het soort verantwoording waarop de rekenkamer(-commissie)s zien. De onafhankelijke variant ziet op publieke verantwoording richting burgers, waarbij het gehele beleid van de gemeente wordt gecontroleerd. In die situatie ligt het niet voor de hand dat de raad de werkzaamheden van de rekenkamer aanstuurt. Rekenkamercommissies zien daarentegen op politieke verantwoording richting de raad, waarbij alleen het collegebeleid wordt gecontroleerd. In die situatie ligt aansturing door de raad juist wel voor de hand omdat de rekenkamercommissies moeten worden gezien als commissie uit de raad.¹¹⁷

De wetgever liet ten tijde van de dualisering de keuze voor een van beide rekenkamervarianten aan gemeenten. In latere Kroonbesluiten heeft de regering echter alsnog geprobeerd de keuzevrijheid in te perken.¹¹⁸ Verordeningen van de gemeenten Lelystad, Oirschot en Gorinchem gaven hiertoe aanleiding. In alle drie de gemeenten waren rekenkamercommissies in de zin van artikel 81oa Gemeentewet ingesteld. In Lelystad en in eerste instantie in Oirschot was daarin vastgelegd dat het werkprogramma van de commissie zou worden vastgesteld door de raad. In Gorinchem en later in Oirschot was in de verordening bepaald dat de gemeenteraad het door de rekenkamercommissie opgestelde werkprogramma moest goedkeuren.¹¹⁹ Alle drie de verordeningen werden door de Kroon vernietigd.¹²⁰ Volgens de regering gaven de voorschriften in de verordeningen de raad feitelijk de bevoegdheid om te bepalen welke onderzoeken de rekenkamercommissies zouden uitvoeren, iets dat zij onwenselijk achtte met het oog op de onafhankelijkheid van het onderzoek. De bepalingen waren volgens de regering in strijd met artikel 182 lid 2 Gemeentewet, waarin staat dat de rekenkamer(commissie) op verzoek van de raad een onderzoek *kan* instellen. Het goedkeuringsvereiste uit de verordeningen van Gorinchem en Oirschot achtte zij daarnaast in strijd met het grondwettelijke en gemeentewettelijke stelsel en problematisch in verhouding tot het enquêterecht uit artikel 155a Gemeentewet.

114 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. A, p. 18.

115 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 72, p. 5 en 34.

116 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 56.

117 Van der Woude 2011, p. 242-243.

118 Vgl. Dölle 2008.

119 De verordening in Oirschot is tussentijds aangepast.

120 *Stb.* 2005, 270 (Lelystad); *Stb.* 2006, 572 (Oirschot); *Stb.* 2006, 573 (Gorinchem).

Voor het standpunt dat het goedkeuringsvereiste in strijd was met het grondwettelijke en gemeentewettelijke stelsel droeg de regering twee argumenten aan.¹²¹ Ten eerste is er voor het goedkeuringsvereiste volgens de regering een expliciete basis in de (Gemeente)wet nodig. Andere goedkeuringsvereisten kunnen namelijk ook slechts mogelijk gemaakt worden bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening. De regering baseerde dit op artikel 132 lid 2 en lid 3 Grondwet en artikel 259 Gemeentewet. Daarin staat dat de wet het toezicht op gemeentebesturen regelt (artikel 132 lid 2 Grondwet) en dat besluiten van gemeentebesturen slechts aan voorafgaand toezicht kunnen worden onderworpen in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen (artikel 132 lid 3 Grondwet). Artikel 259 Gemeentewet preciseerd dit laatste door te bepalen dat voorafgaande goedkeuring moet zijn voorzien bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening. Het tweede argument van de regering luidde dat ‘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 toezichtsverhoudingen en zal de Gemeentewet – gezien de aard van de binnengemeentelijke verhoudingen – daartoe logischerwijs ook nooit aanknopingspunten bieden.’ Het eerste argument van de regering is redelijk steekhoudend. Om besluiten van (organen van) het gemeentebestuur, waartoe volgens artikel 5 sub a Gemeentewet ook de rekenkamers gerekend moeten worden, aan voorafgaande goedkeuring te onderwerpen is inderdaad een expliciete grondslag bij of krachtens de wet nodig. Bij het tweede argument van de regering, namelijk dat de verhoudingen binnen het gemeentebestuur worden beheerst door checks and balances in het kader en als afgeleide van horizontale verantwoordingsrelaties, kunnen daarentegen de nodige vraagtekens worden geplaatst. Zoals hiervoor bleek, is de oorspronkelijke verticale structuur van het gemeentebestel weliswaar verwaterd maar niet verdwenen. Zo staat het hoofdschap van de raad nog steeds in de Grondwet en worden wethouders nog steeds door de raad benoemd en ontslagen. Belangrijker nog is dat de raad, het college en de burgemeester op grond van artikel 85 lid 3 Gemeentewet toezicht houden op door hen ingestelde bestuurscommissies, wat mede een goedkeuringsrecht kan omvatten ten aanzien van door hen genomen beslissingen. Dit doet toch wel behoorlijk af aan de bewering van de regering dat er geen aanknopingspunten te vinden zouden zijn in de Gemeentewet voor verticale toezichtrelaties. Checks and balances hebben daarnaast in 2002 wel een impuls gekregen met de verplaatsing van het bestuurlijk primaat naar het college en de introductie van de lokale rekenkamer, maar dat wil nog niet zeggen dat er daarmee allerlei horizontale verantwoordingsrelaties hun intrede hebben gedaan in het gemeentebestuur. Horizontale verantwoordingsrelaties veronderstellen een mate van wederkerigheid die tussen raad en college in juridische zin niet bestaat. De verhoudingen tussen de twee zijn horizontaler geworden doordat het college over eigen bevoegdheden is gaan beschikken, maar het college legt daarover verantwoording af aan de raad terwijl deze over zijn

121 *Stb.* 2006, 572 (Oirschot); *Stb.* 2006, 573 (Gorinchem). ABRvS 27 juni 2007, nr. 200608823/1 (Gorinchem) en ABRvS 27 juni 2007, nr. 200608841/1 (Oirschot).

bevoegdheden zeer zeker geen verantwoording aflegt aan het college. Mede daardoor en bijvoorbeeld doordat het college niet over een ontbindingsrecht beschikt, is de relatie met de raad behoorlijk eenzijdig en daarmee verticaal. Van een horizontale verantwoordingsrelatie kan tot op zekere hoogte wel gesproken worden ten aanzien van de raad en de lokale rekenkamer. In de parlementaire behandeling is immers benadrukt dat de laatste een onafhankelijke positie moet innemen en ook beslissingen van de raad moet kunnen controleren. De vernietiging van de rekenkamercommissieverordening moet vooral gezien worden als een poging van de regering om een dergelijke positie ook voor rekenkamercommissies te verzekeren. Het argument dat daarvoor gebruikt wordt, namelijk dat de verhoudingen binnen het gemeentebestuur worden beheerst door checks and balances in het kader en als afgeleide van horizontale verantwoordingsrelaties, is echter een doelredenering die geen recht doet aan de werkelijkheid.

De gemeenten Oirschot en Gorinchem waren het niet eens met de vernietigingsbesluiten van de Kroon en stelden beroep in bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zij kregen nul op het rekest omdat ook de Afdeling veel waarde hechtte aan de onafhankelijkheid van rekenkamercommissies. Het goedkeuringsvereiste uit de verordeningen van beide gemeenten werd in strijd geacht met artikel 81oa Gemeentewet jo. 182 lid 1 en 2 Gemeentewet.¹²² Van der Woude constateert dat dit ertoe heeft geleid dat er rekenkamercommissies kunnen worden ingesteld waar alleen raadsleden zitting in hebben, maar die tegelijkertijd niet mogen worden aangestuurd door de raad. Zoals Van der Woude ook stelt, zijn de uitspraken van de Afdeling te verdedigen. Een goedkeuringsvereiste verhoudt zich zeker niet lekker tot de mogelijkheid van rekenkamer(commissies) om verzoeken van de raad tot het doen van onderzoek naast zich neer te leggen. Tegelijkertijd stroken de uitspraken van de Afdeling niet geheel met de bedoeling van de wetgever.¹²³ Door het aannemen van het eerdergenoemde amendement-De Cloe en het verwerpen van het subamendement heeft de wetgever ruimte willen creëren voor lokale rekenkamercommissies die in grotere mate door de raad aangestuurd kunnen worden. Desondanks moet het sinds de uitspraken van de Afdeling als geldend recht worden beschouwd dat er keuzeruimte is voor gemeenten voor wat betreft de bemensing van rekenkamercommissies, maar niet ten aanzien van de aansturing door de raad. Dat is bij beide rekenkamervarianten niet toegestaan.

De accountant

Naast de lokale rekenkamer(commissie) ging er bij de dualiseringsoperatie ook veel aandacht uit naar nog een andere controleur naast de raad, namelijk de accountant. Artikel 213 lid 2 Gemeentewet bepaalt dat de raad een of meer accountants aanwijst, belast met de controle van de jaarrekening, het verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. Artikel 213 lid 1 Gemeentewet bepaalt dat de raad daarover bij verordening regels

122 ABRvS 27 juni 2007, nr. 200608823/1 (Gorinchem) en ABRvS 27 juni 2007, nr. 200608841/1 (Oirschot).

123 Van der Woude 2011, p. 243.

vaststelt. Het verrichten van doelmatigheidsonderzoek werd niet langer aan de accountant opgedragen. Ook de regering erkende dat dit type controle al snel tot een beleidsinhoudelijk oordeel zou leiden, wat niet goed aansloot op de expertise van de accountant.¹²⁴ Hij diende zich daarom te beperken tot een rechtmatigheidscontrole. In artikel 213 Gemeentewet zelf zijn enkele regels ten aanzien van de rechtmatigheidscontrole opgenomen. Op basis van artikel 213 lid 6 Gemeentewet kunnen ook nog nadere regels worden vastgesteld. Dit is gebeurd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden.¹²⁵ Daarin is bepaald dat rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole een specifieke, financiële lading kent. Het duidt op de mate waarin het door het college gevoerde financiële beheer in overeenstemming is met bestaande normering.¹²⁶ Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard vallen buiten het bereik van de rechtmatigheidscontrole van de accountant.¹²⁷ Het Besluit bevat daarnaast minimumeisen voor de rechtmatigheidscontrole. In de nota van toelichting bij het Besluit geeft de regering aan dat gekozen is voor minimumeisen omdat anders het rechtmatigheidsoordeel op verschillende wijzen in gemeenten zou kunnen worden uitgesproken.¹²⁸ De minimumeisen zijn daarnaast bedoeld om te garanderen dat het gemeentelijke rechtmatigheidsoordeel aansluit op dat van het Rijk en de provincies.¹²⁹ Voor een belangrijk deel zijn de minimumeisen kwantitatief van aard. In artikel 2 lid 1 van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden worden bijvoorbeeld twee goedkeuringstoleranties gegeven waaraan de accountant moet toetsen: fouten in de jaarrekening mogen maximaal 1% van de omvangsbasis vormen (sub a) en onzekerheden mogen maximaal 3% van de omvangsbasis vormen (sub b).¹³⁰ Als een van deze normen overschreden wordt, moet de accountant volgens artikel 2 lid 5 de goedkeurende verklaring aan de jaarrekening onthouden.¹³¹

Naast kwantitatieve aspecten moet de accountant bij de controle en oordeelsvorming volgens artikel 3 van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden ook rekening houden met kwalitatieve aspecten. In de toelichting worden vier voorbeelden gegeven:

- Bewust onrechtmatige beheershandelingen.
- Fouten in de voorgeschreven inrichting, in de correcte weergave van de geautoriseerde begrotingsbedragen en in de toereikendheid van de toelichting.

124 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 45.

125 *Stb.* 2003, 366. Het Besluit accountantscontrole decentrale overheden heette eerst Besluit accountantscontrole gemeenten.

126 Besluit accountantscontrole decentrale overheden, Nota van Toelichting, p. 8.

127 Besluit accountantscontrole decentrale overheden, Nota van Toelichting, p. 10.

128 Besluit accountantscontrole decentrale overheden, Nota van Toelichting, p. 4. Waarom er dan gezien deze vrees geen maximumeisen zijn afgesproken, blijkt niet uit de toelichting.

129 Besluit accountantscontrole decentrale overheden, Nota van Toelichting, p. 6; *Handelingen I* 2001/02, 27751, p. 1060.

130 De omvangsbasis is gelijk aan de totale lasten van de gemeente (artikel 2, lid 2 Besluit accountantscontrole decentrale overheden).

131 De accountant heeft ook nog te maken met rapporteringstoleranties. De goedkeuringstolerantie wordt per onderdeel van de jaarrekening omgerekend tot een bedrag. Boven dit bedrag vindt, per onderdeel, rapportering plaats, ongeacht of het totaal van de bedragen de goedkeuringstolerantie overschrijft. Het besluit accountantscontrole decentrale overheden bevat in artikel 5 regels voor het berekenen van de rapporteringstoleranties.

- Management en Organisatie-problematiek en onzekerheden in de controle met betrekking tot de rechtmatigheid.
- Politieke gevoeligheid van bepaalde functies of posten van de balans of resultatenrekening.¹³²

Op grond van zijn deskundigheid kan de accountant besluiten dat de gebreken in deze kwalitatieve aspecten van dusdanige aard zijn dat de goedkeurende verklaring aan de jaarrekening wordt onthouden. Er kunnen nog andere kwalitatieve aspecten bij de controle van belang zijn, aangezien de bovenstaande opsomming niet-limitatief is, maar welke dat zijn, wordt niet duidelijk uit de toelichting. Wat wel duidelijk is, is dat de accountant in de beoordeling van kwalitatieve aspecten vrijer is dan bij kwantitatieve aspecten. Hij moet een eigen inschatting maken of geconstateerde gebreken dermate ernstig zijn dat goedkeuring moet worden onthouden. Hieruit blijkt ook dat de accountantscontrole niet geheel geobjectiverend is. De accountantscontrole lijkt zelfs niet geheel beperkt te zijn tot een rechtmatigheidstoetsing. Toetsing aan de politieke gevoeligheid van bepaalde functies of posten van de balans of resultatenrekening vergt namelijk een inschatting die verder gaat dan puur een oordeel over of het college zich aan de geldende normen ten aanzien van het financieel beheer heeft gehouden. Een dergelijke toets zou eerder in de taakomschrijving van de lokale rekenkamer en de gemeenteraad passen als een vorm van politieke controle.

Ten slotte speelt de gemeenteraad naast het feit dat hij de accountant aanstelt nog een rol bij de accountantscontrole. De raad kan namelijk via de controleverordening van artikel 213 lid 1 Gemeentewet enige invloed uitoefenen op wat de accountant aan een rechtmatigheidscontrole onderwerpt. De accountant loopt normaal gesproken bij de controle niet alle financiële beheershandelingen na, maar zal steekproefsgewijs te werk gaan. De raad kan in de opdracht aan de accountant aangeven dat bepaalde politiek gevoelige posten in ieder geval onderzocht moeten worden. Daarnaast kan de raad volgens de nota van toelichting bij het Besluit accountantscontrole decentrale overheden aanvullende en strengere eisen stellen aan de controle dan die voortvloeien uit de Gemeentewet en het besluit zelf.¹³³ Het belang daarvan moet echter niet overschat worden. De strengere eisen die de raad kan stellen zien op de goedkeuringstoleranties en rapporteringstoleranties. De raad mag bijvoorbeeld eisen dat de fouten in de jaarrekening maximaal 0,5% van de omvangbasis mogen vormen. Minder strenge eisen dan die volgen uit het Besluit accountantscontrole decentrale overheden mogen niet worden gehanteerd.¹³⁴ Evenmin blijkt uit toelichtingen bij het besluit of bij de Gemeentewet wat voor aanvullende eisen er mogen worden gesteld. Doordat de regering expliciet heeft aangegeven dat de accountantscontrole op decentraal niveau moet aansluiten op het landelijk niveau, lijkt de ruimte voor gemeenteraden vooral te liggen in het stellen van zwaardere eisen en niet in het stellen van andere eisen.

132 Besluit accountantscontrole decentrale overheden, Nota van Toelichting, p. 15.

133 Besluit accountantscontrole decentrale overheden, Nota van Toelichting, p. 6.

134 Besluit accountantscontrole decentrale overheden, Nota van Toelichting, p. 7.

Artikel 213a Gemeentewet

De derde, ietwat verrassende, controleur die naast de raad op gemeentelijk niveau actief is, is het college. Op grond van artikel 213a Gemeentewet dient dit orgaan een doelmatigheids- en doeltreffendheidstoets uit te voeren. De raad moet hierover bij verordening regels stellen, maar uit niets blijkt concreet wat dan geregeld zou moeten worden. Het lijkt er dan ook op dat de raad behoorlijk vrij is in het invullen van de toets. Het college moet de resultaten van het onderzoek volgens artikel 213a lid 2 en 3 zowel aan de raad als aan de rekenkamer overleggen. Dat het college een doelmatigheids- en doeltreffendheidstoets moet uitvoeren is op zijn minst verwonderlijk. Het heeft er namelijk alles van weg dat dit een slager is die zijn eigen vlees keurt.¹³⁵ Het is des te meer verwonderlijk als het vergeleken wordt met het standpunt van de regering ten aanzien van de lokale rekenkamer. Daarvoor werd juist van groot belang geacht dat de onderzoekers onafhankelijk ten opzichte van hun onderzoeksobject stonden. Blijkbaar speelde datzelfde argument bij de controle door het college van zijn eigen beleid en beheer geen rol. Mede door deze weeffout heeft de controle door het college in de praktijk nauwelijks tot geen meerwaarde voor de raad en is het de vraag of artikel 213a behouden moet blijven.¹³⁶

Openbaarheid

De dualisering van het gemeentebestuur had, ten slotte, ook gevolgen voor de controle die gewone burgers kunnen uitoefenen over het gemeentebestuur. Aan deze vorm van controle werd nauwelijks aandacht besteed tijdens de parlementaire behandeling van de dualiseringswet. Een van de weinige keren dat het ter sprake kwam, was in het kader van transparantie, wat de regering 'een essentiële voorwaarde voor publieke verantwoording en publieke controle' noemde: '[i]mmers, verantwoording aan en controle door burgers en hun organisaties is alleen mogelijk als zij ook daadwerkelijk inzicht kunnen hebben in het gemeentelijke beleid en de totstandkoming daarvan'.¹³⁷ Juist op dat vlak heeft de dualisering in ieder geval in theorie grote gevolgen gehad. Doordat de bestuursbevoegdheden van de raad werden overgeheveld naar het college, vond de besluitvorming daarover namelijk niet meer plaats in de openbaarheid. De vergadering van het college zijn immers besloten in tegenstelling tot die van de raad. Dit gevolg van de dualisering kwam in de Tweede Kamer niet ter sprake, maar leidde in de Eerste Kamer tot een flink aantal beschouwingen.¹³⁸ De GroenLinks-fractie meende dat 'het aardige van de huidige gang van zaken is dat gemeenteraads- en commissievergaderingen in de openbaarheid plaatsvinden [...] Er is een eenheid van tijd en plaats waar het gaat om discussie en besluitvorming en dat alles in de volstreekte openbaarheid, waarin gemeenteraadsleden metterdaad en onmiddellijk via hun inbreng en standpuntbepaling verantwoording af leggen'.¹³⁹ Met de dualisering zou dit alles veranderen: '[h]oe schril steekt hier de door het kabinet voorgestane

135 Vgl. Van der Woude 2011, p. 290.

136 Van der Woude 2011, p. 196 en 290.

137 *Kamerstukken II 2000/01, 27751*, nr. 6, p. 4.

138 Openbaarheid kwam in de Tweede Kamer alleen ter sprake met betrekking tot openbaarheidsregelingen voor de verschillende typen commissies.

139 *Kamerstukken I 2001/02, 27751*, nr. 10a, p. 12-13.

situatie af, waarin het college van B. en W. in een besloten vergadering, op grond van geheime stukken, besluiten neemt waar later verantwoording over moet worden afgelegd aan de gemeenteraad. Het besluit is dan al genomen, van transparantie is geen sprake en de discussie over de verantwoording speelt zich af tussen raad en college, waarbij de bevolking de backbencher is'.¹⁴⁰ De regering reageerde op deze kritiek met een praktisch en principieel argument. Allereerst was het volgens de regering zo dat in negen van de tien gevallen de feitelijke besluitvorming toch al niet in de raad maar in het college plaatsvond: 'de rol van de raad beperkt zich in die gevallen tot het zonder discussie en vaak ook zonder hoofdelijke stemming verlenen van instemming met de door het college voorbereide ontwerpbesluiten'.¹⁴¹ Daarnaast was het college nog altijd verantwoording verschuldigd aan de raad over het uitoefenen van de eigen bestuursbevoegdheden: 'Die verantwoording wordt afgelegd in de volle openbaarheid van de raadszaal (of de commissievergadering)'.¹⁴² Los van de vraag of het eerste argument steekhoudend was,¹⁴³ werd een belangrijk punt van het bezwaar van de GroenLinks-fractie door het tweede argument niet ondervangen. Het uitoefenen van bestuursbevoegdheden kan in het nieuwe duale systeem nog steeds gecontroleerd worden, en er wordt nog steeds verantwoording over afgelegd. Feit is alleen dat de raad daarbij de plaats van de burger heeft ingenomen. Door het overdragen van bestuursbevoegdheden kan de burger niet meer direct de uitoefening daarvan controleren. Dit maakt dat de burger in grotere mate afhankelijk is geworden van de raad ten aanzien van de controle en verantwoording van het bestuur. In het nader voorlopig verslag hield de GroenLinks-fractie vol dat er een principieel verschil bestond tussen openbare besluitvorming in de raad en besloten besluitvorming in het college.¹⁴⁴ In haar antwoord erkende de regering dit principiële verschil uiteindelijk, maar zij bracht daar opnieuw tegenin dat het college nog steeds verplicht was openbare verantwoording aan de raad af te leggen. Als tegemoetkoming gaf zij wel aan het voornemen te hebben om in de Gemeentewet een verplichting op te nemen tot openbaarmaking van besluitenlijsten van collegevergaderingen.¹⁴⁵ De wens om bestuursbevoegdheden van de raad te verplaatsen naar het college bleef ondertussen gehandhaafd. Uiteindelijk heeft dit minder vergaande vormen aangenomen dan oorspronkelijk de bedoeling was, maar ten aanzien van die bevoegdheden die wel naar het college zijn verplaatst, heeft de dualisering tot gevolg gehad dat de directe controle door burgers van de uitoefening van die bevoegdheden niet meer mogelijk is.

140 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10a, p. 13.

141 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10b, p. 23.

142 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10b, p. 23.

143 De CDA-fractie merkte in het nader voorlopig verslag op dat de regering geen empirische onderbouwing voor haar bewering aanvoerde. *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10c, p. 4.

144 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10c, p. 11. Tijdens de mondelinge behandeling uitten naast GroenLinks ook het CDA, de SGP en de PvdA hun bedenkingen over het onttrekken van besluitvorming aan de openbaarheid, *Handelingen I* 2001/02, 27751, p. 1032 en 1045.

145 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10d, p. 10. Dit voornemen resulteerde uiteindelijk in artikel 60 lid 3 Gemeentewet.

8.3.7 *De verhouding tussen controleurs*

De hiervoor beschreven controleurs en hun bevoegdheden laten zien dat er met de dualisering een behoorlijk geraffineerd en gedetailleerd stelsel van controle is geïnstitutionaliseerd op lokaal niveau. In dit stelsel is het mogelijk dat verschillende controleurs hetzelfde type controle verrichten. De raad, de lokale rekenkamer(commissie) en het college zijn bijvoorbeeld alle drie bevoegd een doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek uit te voeren en naast de accountant kan ook de raad een rechtmatigheidsonderzoek verrichten naar de gemeentelijke financiën. Dit gegeven doet de vraag rijzen hoe de verschillende controleurs en hun bevoegdheden zich tot elkaar verhouden.

Een handig hulpmiddel om dit helder te krijgen, is de methode die Broeksteeg in zijn proefschrift hanteert om de verhouding tussen verschillende verantwoordelijkheids- en aansprakelijkheidsregimes te analyseren. Volgens die methode kunnen de verschillende regimes (1) overlappen, (2) concurreren, (3) aanvullen of (4) in een leemte voorzien.¹⁴⁶ De beschrijving van deze opties is door Broeksteeg bondig verwoord, waarbij voor de woorden ‘verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid’ in dit onderzoek het woord ‘controle’ moet worden gelezen. Van overlap is volgens Broeksteeg sprake ‘indien de ene verantwoordelijkheid bijvoorbeeld dezelfde functie, hetzelfde object of dezelfde toetsingscriteria heeft als een andere verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid of indien in de praktische toepassing, bij de uitoefening van de functie derhalve, met verschillende verantwoordelijkheden c.q. aansprakelijkheden hetzelfde doel wordt nagestreefd, met andere woorden, wanneer de ene verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid dezelfde functie heeft als de andere’. Er is sprake van concurrentie ‘indien in de praktijk de ene verantwoordelijkheid c.q. aansprakelijkheid de andere verdringt of (de functie van) de andere verantwoordelijkheid c.q. aansprakelijkheid beïnvloedt. De betreffende verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden hebben dan weliswaar een verschillende functie, maar wellicht hetzelfde object, of dezelfde toetsingscriteria’. Van aanvulling is sprake ‘indien elke verantwoordelijkheid c.q. aansprakelijkheid elk vanuit zijn eigen functie wordt ingeroepen, zonder dat er sprake is van overlapping of concurrentie. Dit is zowel een juridische als een functionele classificatie. Elke verantwoordelijkheid c.q. aansprakelijkheid kan volledig zijn eigen functie vervullen. Aanvullen veronderstelt evenwel meer. Het betekent namelijk ook, dat het inroepen van de ene verantwoordelijkheid naast de andere een meerwaarde heeft. Het stelsel van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht wordt met andere woorden ‘completer’ indien de ene verantwoordelijkheid naast de andere wordt ingeroepen’. Ten slotte kan van voorzien in een leemte sprake zijn ‘indien op een bepaald gebied van het overheidsbestuur een gat in het stelsel van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid valt. Op een bepaald gebied is een politieke ambtsdrager op enigerlei wijze ‘verminderd’ verantwoordelijk of aansprakelijk’.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Broeksteeg 2004, p. 10. Vgl. NSOB 2016, p. 18-20.

¹⁴⁷ Broeksteeg 2004, p. 10.

Wanneer dit model langs het al eerder ter sprake gekomen onderscheid tussen rechtsstatelijke en politieke controle wordt gelegd, dan komt daar het volgende beeld uit naar voren. Kort en goed kan er ten aanzien van rechtsstatelijke controle in theorie overlap bestaan tussen de controlebevoegdheden van de raad en die van andere organen, maar lijkt er in de praktijk vooral sprake te zijn van aanvulling of zelfs van het voorzien in een leemte. De reden dat er in theorie overlap kan bestaan, is dat de raad bevoegd is alle rechtsstatelijke controle te verrichten die door andere controleurs wordt verricht. Het rechtmatigheidsonderzoek van de accountant, bijvoorbeeld, kan de raad zelf ook uitvoeren. De raad is uiteraard op grond van artikel 213 lid 2 Gemeentewet verplicht een accountant aan te stellen en kan zelf geen accountantsverklaring afgeven, maar niets staat een raadslid dat toevallig zelf accountant is in de weg om daarnaast een eigen rechtmatigheidsonderzoek te starten. Desalniettemin zal controle door de accountant in de praktijk toch vooral als een aanvulling op de controle door de raad of als het voorzien in een leemte moeten worden beschouwd. De gemiddelde raad zal immers noch over de tijd noch over de kennis beschikken die vereist is om een gedegen controle van de gemeentefinanciën uit te voeren.¹⁴⁸ In feite geldt voor alle vormen van rechtsstatelijke controle dat ze elkaar aanvullen of in een leemte voorzien. Dit type controle is bedoeld als check op de macht van het bestuur. Het laat zich moeilijk voorstellen dat zo'n check in de vorm van een feitelijk onderzoek aan de hand van vooraf vastgestelde toetsingsmaatstaven concurreert met een ander feitelijk onderzoek aan de hand van dezelfde toetsingsmaatstaven. Het ene onderzoek verdringt het andere onderzoek niet en zij zouden elkaar ook niet moeten kunnen beïnvloeden. In sommige gevallen is concurrerende of overlappende rechtsstatelijke controle zelfs wettelijk uitgesloten. Dat geldt bijvoorbeeld voor het onderzoek van de accountant en de lokale rekenkamer(commissie) op grond van artikel 182 lid 1 Gemeentewet.¹⁴⁹ Controleurs zouden elkaar daarentegen wel moeten kunnen aanvullen of in een leemte voorzien, ofwel omdat zij vanuit een specifieke expertise controle verrichten ofwel omdat zij andere onderdelen van het beleid controleren.

Voor politieke vormen van controle liggen de zaken iets genuanceerder. Controlebevoegdheden van dit type zouden idealiter alleen mogen berusten bij democratisch gelegitimeerde organen. Voor verreweg de meeste van deze bevoegdheden is dat ook het geval. Alleen de raad beschikt bijvoorbeeld over het mondelinge en schriftelijke vragenrecht, het enquêterecht en het ontslagrecht.¹⁵⁰ In zoverre kan er van overlap, concurrentie, aanvulling of voorzien in een leemte geen sprake zijn, aangezien andere controleurs niet over deze bevoegdheden beschikken. Toch kunnen de bevoegdheden van de lokale rekenkamer(commissie) ertoe leiden dat hij controle verricht dat tot een politiek oordeel leidt. Dat geldt

148 Deze gedachte lag zeer duidelijk ten grondslag aan de introductie van de rol van de deskundige bij de controle van de gemeentefinanciën, besproken in paragraaf 8.3.2.

149 Artikel 182 lid 1 Gemeentewet: 'De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur bevat geen controle van de jaarrekening als bedoeld in artikel 213, tweede lid.'

150 Dit zijn bevoegdheden waarvan het politieke karakter met de dualisering nog extra is benadrukt.

zelfs, zij het in veel mindere mate, voor de bevoegdheden van de accountant. Deze moet immers bij zijn rechtmatigheidstoets niet alleen rekening houden met kwantitatieve gegevens, maar ook met kwalitatieve aspecten. Ten aanzien daarvan moet hij zoals gezegd een inschatting maken of de geconstateerde gebreken zo ernstig zijn dat zij in de weg staan aan goedkeuring van de jaarrekening. Deze toetsing vergt een inschatting die verder gaat dan puur een oordeel over of het college zich aan de geldende normen ten aanzien van het financieel beheer heeft gehouden. Voor het doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van de lokale rekenkamer geldt dit in grotere mate. De vraag of een doel met minder middelen bereikt had kunnen worden, of het doel überhaupt bereikt is en of er een causaal verband bestaat tussen de gebruikte middelen en het bereikte doel, is een vraag die maar tot op bepaalde hoogte geobjectiveerd kan worden beantwoord. Er komt altijd nog een stukje politieke oordeelsvorming bij kijken, al was het alleen maar omdat discussie mogelijk is over waar aan getoetst moet worden. De rekenkamer kan daarvoor verwijzen naar doelstellingen die de raad heeft geformuleerd, maar deze zullen niet altijd tot op drie cijfers achter de komma omschreven zijn, zeker niet als de raad, zoals de dualiseringswetgever wilde, op hoofdlijnen stuurt. Kortom, de rekenkamer (commissie) kan controle uitvoeren dat een politiek karakter heeft.¹⁵¹ Dat betekent echter niet dat deze controle per definitie concurreert met de politieke controle door de raad. Er kan concurrentie tussen de twee controleurs optreden in die zin dat de raad in de praktijk een doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek naar alle waarschijnlijkheid achterwege zal laten wanneer de lokale rekenkamer al naar het onderwerp onderzoek heeft gedaan. Toch zal er doorgaans om verschillende redenen eerder sprake zijn van aanvulling van of overlap met de controle door de raad dan dat er sprake is van concurrentie. Allereerst hebben beide organen een andere grondslag op basis waarvan zij mogen controleren. De grondslag van de raad zit hem in zijn democratische legitimatie terwijl de rekenkamer mag controleren op basis van zijn deskundigheid. Ondanks dat beide organen over controlebevoegdheden beschikken die politiek kunnen worden aangewend, zal de controle door deze andere grondslag van elkaar verschillen. Daarnaast en in het verlengde daarvan beschikt alleen de raad over mogelijkheden om via controlebevoegdheden aan het handelen van het college een sanctie te verbinden. Met andere woorden, zowel de rekenkamer als de raad kunnen het college ter verantwoording roepen, maar alleen de raad kan die verantwoording uit eigen beweging omzetten in politieke gevolgen. De raad kan daarnaast de rekenkamer verzoeken om bepaald onderzoek te verrichten. Als de rekenkamer ingaat op zo'n verzoek, hoeft de raad zelf geen onderzoek meer te starten, waardoor er ook geen sprake is van concurrerende controle. Verder zal een rekenkamer in de praktijk proberen actief te zijn op terreinen waar hij een gebrek aan controle constateert of op terreinen die maatschappelijk in de belangstelling staan. Een rekenkamer controleert niet om maar wat te doen te hebben, maar om veranderingen in het beleid teweeg te brengen wanneer er misstanden geconstateerd worden. De rekenkamer heeft er daarom baat bij die controle te

151 Dit is één van de redenen waarom de Raad van State destijds moeite had met de verplichte introductie van de rekenkamer.

verrichten aan de hand waarvan de raad verdere actie kan ondernemen. Er is in dat geval sprake van aanvulling op de controlerende functie van de raad. Ten slotte kan de raad zelf proberen concurrentie met de rekenkamer uit de weg te gaan door bij de benoeming van de leden bijvoorbeeld te selecteren op deskundigheid die in de raad weinig aanwezig is. Van een rekenkamer die voor een groot deel bestaat uit financieel deskundigen mag verwacht worden dat zijn controle een belangrijke financiële inslag zal hebben. Als in de raad gebrek aan kennis bestaat op dit gebied, zal de controle van de rekenkamer eerder een aanvulling zijn op dan concurreren met controle door de raad.

Al met al zijn de verhoudingen tussen de verschillende controleurs ook op het gebied van politieke controle niet problematisch te noemen. Weliswaar beschikt de rekenkamer als niet-democratisch gelegitimeerd orgaan over controlebevoegdheden die tot een politiek oordeel kunnen leiden, maar om bovengenoemde redenen ligt het niet voor de hand dat hij zich politiek wil of kan profileren. Slechts op één punt komt er uit het controlestelsel enige spanning naar voren tussen de bevoegdheden en samenstelling van de rekenkamer en zijn verhouding tot de raad. Zoals de regering ten tijde van de parlementaire behandeling van de dualiseringswet benadrukte, wordt controle niet in een vacuüm verricht en kunnen controlebevoegdheden worden aangewend voor andere doeleinden dan puur als controlemiddel. Controle kan bijvoorbeeld verricht worden om het toekomstig handelen van het college te normeren. Zo'n gebruik van controlebevoegdheden dient in het geval van politieke controle voorbehouden te blijven aan de raad als democratisch gelegitimeerd orgaan. In de praktijk is het mogelijk dat de controlebevoegdheden van de rekenkamer een politiek oordeel in zich dragen dat, wanneer het college de bevindingen oppakt, leidt tot normering van toekomstig handelen. Aangezien de rekenkamer geen democratisch gelegitimeerd orgaan is, is dit een praktijk die wellicht tot wat frictie kan leiden met de positie van de raad als het in beginsel enige normerende orgaan. De wetgever meende klaarblijkelijk dat men zich hierover niet al te veel zorgen hoefde te maken. Daar zit zeker wat in gezien het feit dat de rekenkamer zelf natuurlijk geen normering van het toekomstig beleid kan afdwingen. Hij brengt slechts advies uit en is voor implementatie ervan afhankelijk van het college en de raad. Nog los van de vraag of rekenkameronderzoek in de praktijk vaak politieke normstellende elementen bevat, is het dus vooral zaak voor de raad om op dit punt zelf zijn positie als normerend orgaan te bewaken. Spanning tussen de controlebevoegdheden van de rekenkamer en de raad kan zich, met andere woorden, alleen voordoen als de raad ligt te slapen.

8.3.8 *Tussenconclusie*

De dualisering uit 2002 heeft voor controle op lokaal niveau en de functies van de verschillende controleurs belangrijke gevolgen gehad. Als eerste moet gewezen worden op het toegenomen belang voor de raad van zijn controlerende functie en de bijbehorende bevoegdheden als gevolg van de verplaatsing van bestuursbevoegdheden naar het college. Zoals in hoofdstuk zes is behandeld, kon de positie van de raad als eindverantwoordelijke voor het gemeentelijk beleid op twee manieren gewaarborgd worden. Enerzijds kon dat door de formeel-juridische bevoegdheden voor het nemen van besluiten over dat beleid bij de raad te beleggen.

Anderzijds kon dat door te zorgen dat de raad over voldoende politieke controle- en verantwoordingsmechanismen beschikt om het uitoefenen van bevoegdheden door het college te kunnen sturen. Met de dualisering werd voor die laatste optie gekozen, waardoor de mogelijkheden voor de raad om vooraf te normeren en achteraf te controleren relatief van groter belang werden voor zijn positie als hoofd van de gemeente. Daarbij is het van belang te bedenken dat de controlerende functie van de raad vaak niet op zichzelf staat. Controle kan bedoeld zijn om het college verantwoording te laten afleggen over het gevoerde beleid, maar kan, al dan niet tegelijkertijd, ook een middel zijn om het handelen van het college voor de toekomst te normeren. Het vragenrecht van raadsleden uit artikel 155 lid 1 Gemeentewet werd bijvoorbeeld door de regering gekwalificeerd als een bevoegdheid in het kader van de controlerende functie van de raad, maar een vraag kan ook zo geformuleerd worden dat deze een opdracht voor het college inhoudt om in de toekomst op een bepaalde manier te handelen.

In lijn met het toegenomen belang van de controlerende functie van de raad is met de dualisering het verschil extra aangezet tussen rechtsstatelijke en politieke controlebevoegdheden. Meer nog dan voorheen koppelde de dualiseringswetgever rechtsstatelijke controle aan expertise en kaderde hij vormen van rechtsstatelijke controle strak in. Dat geldt met name voor de rechtmatigheidstoets van de gemeentelijke financiën die de accountant als gespecialiseerd deskundige uitvoert. Duidelijk is wat getoetst moet worden, welke normen daarbij gelden, op welke momenten getoetst wordt en wat de gevolgen zijn. In schril contrast daarmee staan de politieke controlebevoegdheden, waaronder ook doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek kan worden gerekend. Om begrijpelijke redenen heeft noch de wetgever noch de regering vastgelegd of en, zo ja, hoe van deze bevoegdheden gebruik moet worden gemaakt. Op voorhand is niet gezegd wat getoetst wordt en aan welke normen, waardoor controle van dit karakter veel onbepaaldere vormen aanneemt. Wat dit onderscheid tussen rechtsstatelijke en politieke vormen van controle en de draai die de dualiseringswetgever daaraan heeft gegeven, betekent voor de mogelijkheden voor burgers om betrokken te zijn bij de controle van het gemeentebestuur wordt in de volgende paragraaf behandeld.

Ten slotte heeft de dualisering tot gevolg gehad dat de raad zijn controlerende functie naast meer controleurs is gaan uitoefenen die al dan niet hetzelfde type controle kunnen verrichten. Daarmee zet een trend voort die al langer gaande was. Zo is de raad op het gebied van rechtsstatelijke controle nooit het enige orgaan geweest dat de rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid controleerde. De hier verder buiten beschouwing gelaten rechter doet dat al sinds 1848 en ook burgers (door allerlei openbaarheidsbepalingen) en de accountant hebben al langer een belangrijke rol op dit terrein. Op het gebied van politieke controle heeft de dualisering wel een belangrijke vernieuwing gebracht. Hoewel ook van dit type controle betoogd kan worden dat het vóór de dualisering niet exclusief door de raad werd uitgeoefend,¹⁵² heeft de dualiseringswet in de vorm van de lokale

152 De accountant moest bijvoorbeeld onder de Gemeentewet 1992 ook een doelmatigheidstoets uitvoeren.

rekenkamer voor het eerst een controleur geïntroduceerd die controle met een politiek karakter kan verrichten zonder dat dit orgaan door de raad kan worden aangestuurd. Dat laatste is ook voor rekenkamercommissies bevestigd door de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over de rekenkamercommissieverordeningen van de gemeenten Oirschot en Gorinchem. Dat de raad zijn controlerende functie naast andere controleurs uitoefent, is niet problematisch. Dat geldt vooral voor rechtsstatelijke controle van het bestuur. De ratio hiervan is immers dat controle als een check op de macht van het bestuur fungeert. Hoe meer objectieve controle er van dat bestuur plaatsvindt, hoe beter.¹⁵³ Voor dit type controle geldt verder dat de taken en bevoegdheden van de verschillende controleurs behoorlijk gedetailleerd zijn afgebakend, waardoor de kans klein is dat er overlap of concurrentie tussen controleurs ontstaat. Politieke controlebevoegdheden zijn veel minder duidelijk afgebakend, maar ook hier is het om eerder beschreven redenen onwaarschijnlijk dat er concurrentie tussen controleurs optreedt. De belangrijkste daarvan is dat alleen de raad beschikt over politieke controlebevoegdheden waarmee een sanctie kan worden verbonden aan het handelen van het college. In de praktijk betekent dit dat er doorgaans sprake is van aanvullende controle.

8.4 De betrokkenheid van burgers bij de controlerende functie

Burgers hebben door middel van allerlei openbaarheidsregelingen vanaf het prille begin een rol gespeeld bij de controle van het gemeentebestuur. Recentelijk wordt er vooral uit bestuurskundige hoek voor gepleit om deze rol te vergroten.¹⁵⁴ Volgens sommigen is dit nodig omdat het huidige systeem van controle en verantwoording ernstig tekortschiet. Het gaat uit van traditionele bestuurlijke verhoudingen waarbij het zwaartepunt van de besluitvorming in het stadhuis ligt. In zo'n situatie is het voldoende dat de raad controleert en dat aan hem verantwoording wordt afgelegd. Maar door de verplaatsing van de politiek – onder andere door regionalisering, privatisering en vermaatschappelijking – is het zwaartepunt van de besluitvorming verschoven en is het functioneren van het traditionele systeem van controle en verantwoording onder druk komen te staan. De rol van de raad is minder doorslaggevend geworden waardoor ook het belang van zijn controle verminderd is.¹⁵⁵ Er wordt daarom gepleit voor een grotere betrokkenheid van andere lokale spelers bij controle en verantwoording van het bestuur. Denters noemt dit het organiseren van een democratische omsingeling van het bestuur.¹⁵⁶ De raad zou zich in die opzet minder op de inhoud en meer op het proces moeten richten en zou een soort regierol op zich moeten nemen. Omdat beleid tot stand komt door samenwerking tussen veel verschillende partijen moet de raad vooral controleren of men zich aan de vooraf gegeven kaders en randvoorwaarden heeft gehouden.

153 Uiteraard is het daarbij wel logisch dat men er mee rekening houdt dat de effectiviteit en efficiëntie van het handelen van het college niet te veel lijdt onder te veel controle.

154 Denters 2015; Schram, Van Twist en Van der Steen 2016; Schram, Van Twist en Van der Steen 2017; In 't Veld 2013; Vgl. Van Ostaaijen 2016.

155 Denters 2015, p. 3.

156 Denters 2015, p. 17.

Een grotere betrokkenheid van burgers bij de controle van het gemeentebestuur en een meer procesmatige invulling van de controlefunctie van de raad is om verschillende redenen grotendeels in lijn met de ontwikkeling die het controlestelsel in de loop der tijd heeft meegemaakt. Ten eerste is de raad op lokaal niveau nooit de enige geweest die het gemeentelijk beleid kon controleren. Zijn controlerende functie wordt al sinds de aanvang van het gemeentelijk bestel, toen de functie nog weinig voorstelde, aangevuld door controle van de kant van burgers. In de loop der tijd zijn er verschillende geïnstitutionaliseerde controleurs bij gekomen. Dat begon met de introductie van de deskundige op het terrein van de controle van de gemeentelijke financiën en heeft in het wettelijk kader een voorlopig eindpunt bereikt met de introductie van de lokale rekenkamer(commis­sie) en de toespitsing van de rol van de accountant. Deze controleurs kunnen de controlerende functie van de raad ondersteunen maar hebben daarnaast ook hun eigen controlerende taken en bevoegdheden. Het is, kortom, al decennialang gebruikelijk dat de raad zijn controlerende functie uitoefent naast en in samenwerking met andere controleurs op lokaal niveau. Een vergroting en institutionalisering van de rol van burgers in dit complex van controle past zodoende in de tendens van een toename en diversifiëring van het aantal controleurs.

De tweede reden dat een grotere betrokkenheid van burgers past in de ontwikkeling die het controlestelsel heeft meegemaakt, is dat controle van het gemeentebestuur in de loop der tijd meer geconcentreerd is geraakt op lokaal niveau. Een belangrijke stap in die richting was de invoering van de verantwoordingsplicht van het college aan de raad voor de uitoefening van medebewindsbevoegdheden. Daarnaast is er al jaren sprake van een terugtrek van vormen van bestuurlijk toezicht.¹⁵⁷ De begroting hoeft bijvoorbeeld sinds de Gemeentewet 1992 niet meer goedgekeurd te worden door Gedeputeerde Staten. Ook zijn vormen van specifiek toezicht ingeruild voor generiek toezicht, waarvan in toenemende mate terughoudend gebruik wordt gemaakt.¹⁵⁸ Een vergroting en institutionalisering van de rol van burgers past in de tendens dat de rol van lokale controleurs van het gemeentelijk beleid in de loop der jaren belangrijker is geworden.

De derde reden dat specifiek een meer procesmatige invulling van de controlerende functie van de raad past in de ontwikkeling die het controlestelsel heeft meegemaakt, is dat controle door de raad op inhoud, in de zin van feitenvaststelling, al enige tijd aan belang inboet. Voor feitenvaststelling is vandaag de dag op de meeste beleidsterreinen een behoorlijke mate van expertise vereist en het vergt vaak veel tijd. In het verleden is door verschillende wetgevers geoordeeld dat de raad meestal niet over deze expertise en tijd zal beschikken. Dat geldt overigens voor volksvertegenwoordigingen in alle drie de bestuurslagen in Nederland en verklaart deels waarom er op nationaal niveau allerlei (onafhankelijke) toezichthoudende instanties in het leven zijn geroepen om het beleid op specifieke terreinen te controleren. Parallel aan deze ontwikkeling is juist het belang van

157 Met uitzondering wellicht van specifieke vormen van financieel toezicht die bedoeld zijn om risicovol gedrag met betrekking tot het gebruik van publieke middelen tegen te gaan.

158 *Handboek wet revitalisering generiek toezicht* 2012.

de politieke controlebevoegdheden van de raad toegenomen. De raad mag nog steeds het college of de burgemeester controleren op vaststelling van de feiten, maar het is vooral van belang dat de raad deze bestuursorganen middels zijn politieke controlebevoegdheden verantwoording laat afleggen zodat hij kan bepalen of hij tevreden is over het gevoerde beleid. De controlebevoegdheden moeten hem op die manier in staat stellen om te bepalen of het beleid moet worden bijgestuurd. Met deze invulling van de controlerende functie van de raad is een grotere rol voor burgers bij feitenvaststelling en rechtsstatelijke vormen van controle verenigbaar. Op die manier kan expertise worden aangewend die in de samenleving aanwezig is en kan de raad van aanvullende informatie worden voorzien.

Er is in feite maar één recente verandering in het stelsel van controle aan te wijzen die tegen de tendens in gaat van een grotere rol voor burgers bij de controle van het gemeentebestuur en een meer procesmatige invulling van de controlerende functie van de raad. Het betreft de overdracht van bestuursbevoegdheden van de raad naar het college met de dualiseringswet en de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden. Hierdoor vindt besluitvorming over het gebruik van deze bevoegdheden niet meer plaats in de openbaarheid van de raadsvergadering, maar in de beslotenheid van de collegevergadering. Ook zijn de documenten over het aanwenden van de bevoegdheden hierdoor in beginsel niet langer openbaar. Burgers en maatschappelijke groeperingen zijn daardoor in institutionele zin meer afhankelijk geworden van de raad voor het controleren van het gemeentebestuur.

Ondanks deze contra-indicatie volgt uit de manier waarop de controlerende functie van de raad in het wettelijk kader in de loop der tijd is vormgegeven dat een grotere rol van initiatieven bij de controle van het bestuur daarmee in beginsel verenigbaar is. Die ambitie kan dan op drie manieren worden gerealiseerd, namelijk (1) door het organiseren van controle door initiatieven zonder formele bevoegdheden, (2) door het delegeren van bestaande controlebevoegdheden aan geïnstitutionaliseerde vormen van controle door burgers of (3) door het institutionaliseren van controle door initiatieven als een controleur met eigen controlebevoegdheden. Alle drie deze manieren worden hierna toegelicht en getoetst op hun verenigbaarheid met de beginselen die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke democratie.

8.4.1 *Controle zonder formele bevoegdheden*

Het staat gemeentelijke bestuursorganen vrij om zelf vormen van controle door initiatieven te organiseren zonder dat deze over formele bevoegdheden beschikken. De Burgerjury in Rotterdam is daar een goed voorbeeld van. In het vorige hoofdstuk is beschreven dat deze jury door het college in het leven is geroepen om het beleid van het college te controleren en te beoordelen. De Burgerjury heeft daarbij geen formele status gekregen en heeft ook geen bevoegdheden gedelegeerd gekregen voor het verrichten van zijn taken. Deze vorm van controle lijkt in die zin op de wijze waarop de pers het (gemeente)bestuur controleert. Het organiseren van controle door initiatieven zonder dat deze over formele

bevoegdheden beschikken, botst praktisch noch principieel met het wettelijk kader. Het doet, met andere woorden, geen afbreuk op de beginselen die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke democratie.

Een opzet zonder formele bevoegdheden kent bepaalde voor- en nadelen. Het grote voordeel van deze aanpak is dat het orgaan dat de controle organiseert geheel vrij is om de vorm en opzet ervan te bepalen. Een orgaan als het college kan zich blootstellen aan rechtsstatelijke controle van zijn beleid, maar ook aan een beoordeling aan de hand van politieke controle. Dat laatste gebeurde in het geval van de Burgerjury in Rotterdam. Het college gaf elke bijeenkomst een toelichting op het gevoerde beleid en stelde aan de deelnemers de vraag wat zij ervan vonden. De deelnemers beoordeelden vervolgens het beleid niet op basis van bijzondere feiten of specialistische kennis, maar op basis van hun eigen ervaringen. Het oordeel was geen rechtsstatelijke toets in de zin van een vaststelling van de feiten en een antwoord op de vraag of er bepaalde normen waren overtreden, maar was een antwoord op de vraag of de deelnemers tevreden waren over het beleid. Dit kwam symbolisch tot uiting door het toekennen van een rapportcijfer aan het beleid van het college. Hoewel de Burgerjury zich met dit type controle min of meer op het terrein van de raad begaf en het college direct verantwoording aflegde over het beleid aan burgers, is het voor het college zeker niet verboden om zich op deze wijze te laten controleren. De controle kan het college van specifieke informatie over de belevenis van beleid voorzien vanuit het perspectief van burgers.¹⁵⁹ Er komen misschien details naar voren over de uitwerking van het beleid waar het college zelf niet achter was gekomen of waar het niet door de raad op gewezen zou zijn. Het organiseren van dit type controle kan daardoor zelfs een versterking zijn van het beginsel van subsidiariteit dat kenmerkend is voor de gemeentelijke democratie. Deze opzet kent echter ook bepaalde nadelen. Anders dan bijvoorbeeld een lokale rekenkamer, die in de artikelen 183 en 184 Gemeentewet bevoegdheden heeft gekregen om hem te ondersteunen bij het verrichten van zijn controle, zijn initiatieven als de Burgerjury voor het verrichten van hun controle geheel afhankelijk van het orgaan dat zij dienen te controleren. In het geval van de Burgerjury bepaalde het college welke thema's zouden worden gecontroleerd en welke informatie daarvoor werd aangeleverd. De Burgerjury kon ook niet zelfstandig achterhalen of er op basis van zijn oordelen beleidswijzigingen waren doorgevoerd. Ongeacht of het nu gaat om rechtsstatelijk of politieke vormen van controle, afhankelijkheid van het orgaan dat gecontroleerd wordt is voor geen enkele controleur een goede uitgangspositie. De twee andere manieren om burgers bij de controle van het gemeentebestuur te betrekken, ondervangen dit specifieke probleem door daadwerkelijk controlebevoegdheden bij hen te beleggen.

8.4.2 *Overdracht van bestaande bevoegdheden*

Wellicht de meest voor de hand liggende manier om betrokkenheid van initiatieven bij controle van het gemeentebestuur concreet te maken, is door hen als bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet te organiseren en daaraan bestaande

¹⁵⁹ Vgl. Schram, Van Twist en Van der Steen 2018, p. 4-5.

controlebevoegdheden over te dragen. Dit is echter om verschillende redenen op dit moment niet mogelijk. Voor een aantal controlebevoegdheden van de raad geldt een delegatieverbod op basis van artikel 156 lid 2 Gemeentewet. Het betreft de bevoegdheden tot het instellen van een rekenkamer(commissie), het houden van een gemeentelijke enquête, het vaststellen van de financiële verordeningen uit de artikelen 212, 213 en 213a Gemeentewet en het aanwijzen van een accountant. Voor de overige controlebevoegdheden van de raad geldt een delegatieverbod op basis van artikel 156 lid 1 Gemeentewet. Deze bevoegdheden kunnen naar hun aard niet worden overgedragen omdat zij van belang zijn voor de positie van de raad als hoofd van de gemeente. In hoofdstuk zes is behandeld dat de dualiseringswetgever het hoofdschap van de raad zo heeft ingevuld dat hij de eindverantwoordelijkheid moet hebben over het gemeentelijke beleid. Zijn controlerende functie vormt daarvan een cruciaal onderdeel. Politieke controle- en verantwoordingsmechanismen moeten verzekeren dat de raad in laatste instantie de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid kan bepalen. Dit wordt onmogelijk wanneer controlebevoegdheden die cruciaal zijn voor het activeren van deze politieke verantwoordingsmechanismen zoals het vragenrecht en het recht om wethouders te ontslaan niet meer bij de raad berusten. Ten aanzien van de accountant en de lokale rekenkamer(commissie) geldt eveneens dat hun bevoegdheden niet kunnen worden gedelegeerd. De reden daarvoor is simpel: voor delegatie is op grond van artikel 10:15 Awb een wettelijke grondslag vereist en deze ontbreekt voor hun controlebevoegdheden. In het geval van de bevoegdheid van het college uit artikel 213a Gemeentewet om periodiek een doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek te verrichten, bestaat er wel een wettelijke grondslag voor delegatie in de vorm van artikel 165 lid 1 Gemeentewet. Het lijkt echter aannemelijk dat ook deze bevoegdheid zich naar zijn aard verzet tegen delegatie. Het onderzoek is namelijk te veel als een verplichting voor het college zelf geformuleerd en te veel bedoeld als reflectie voor en door het college door middel van structurele toetsing van het gemeentelijk beleid, de uitvoering daarvan en de inrichting van de gemeentelijke organisatie.

Controlebevoegdheden kunnen, kortom, op dit moment niet worden gedelegeerd aan bestuurscommissies. De (Grond)wet kan natuurlijk gewijzigd worden om de belemmeringen tegen delegatie uit de weg te ruimen. In het geval van de politieke controlebevoegdheden van de raad zou dat neerkomen op een principiële wijziging van de gemeentelijke democratie. Deze bevoegdheden worden door de raad namelijk niet alleen gebruikt om feiten vast te stellen en om te controleren of het college normen heeft overtreden. Het echte belang ervan zit hem erin dat zij de raad in staat stellen het college ter verantwoording te roepen. Dit ondersteunt enerzijds het beginsel dat de raad het politieke primaat heeft omdat het hem in staat stelt te bepalen of hij het college moet bijsturen. De regering heeft dit met zo veel woorden tijdens de parlementaire behandeling van de dualiseringswet bevestigd door aan te geven dat controle door de raad ook kaderstelling kan inhouden. Anderzijds zijn de controlebevoegdheden voor de raad en zijn leden van groot belang om de politisering tot stand te brengen die de wetgever in 2002 voor ogen stond. De controlebevoegdheden zijn bedoeld als instrumenten voor raadsleden om debat uit te lokken in de raad en om politieke verschillen voor kiezers inzichtelijk te maken. Zonder deze bevoegdheden wordt het voor de raad

aanzienlijk lastiger om als politieke arena te functioneren, wat afbreuk doet aan het beginsel dat het gemeentelijk bestuursmodel is gedualiseerd.¹⁶⁰ Een wetswijziging die het mogelijk maakt de controlebevoegdheden van de raad te delegeren, moet daarom als principiële wijziging van de gemeentelijke democratie worden beschouwd. Ten aanzien van de controlebevoegdheden van andere controleurs kan het wettelijk kader wel gewijzigd worden zonder dat dit tot een principiële botsing leidt met de beginselen van de gemeentelijke democratie. Deze controlebevoegdheden zijn rechtsstatelijk van aard en het tast de positie van de raad niet aan wanneer zij bij bestuurscommissies belegd worden die bestaan uit burgers. Tegen een dergelijke handelwijze kan wel bezwaar worden gemaakt vanuit het idee dat rechtsstatelijke controle verricht moet worden door experts, maar dit is een bezwaar dat niet voortkomt uit beginselen die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke democratie.

8.4.3 *Institutionaliseren van een nieuwe controleur met eigen bevoegdheden*

De derde manier om initiatieven een grotere rol te laten vervullen bij de controle van het gemeentebestuur is door hen te institutionaliseren als nieuwe controleur met eigen controlebevoegdheden. Uit het wettelijk kader volgen geen dwingende verplichtingen om deze controleur op een bepaalde manier vorm te geven of beperkingen ten aanzien van het soort controle dat hij zou mogen verrichten (rechtsstatelijk of politiek). Wel volgt uit de ontwikkeling van het controlestelsel op lokaal niveau dat het de voorkeur verdient om rechtsstatelijke controle over te laten aan deskundigen en politieke controle aan organen met een democratische legitimatie. Verder is het de vraag of de controlerende functie van de raad nog bepaalde grenzen stelt aan welke bevoegdheden er mogen worden toegekend. Eerder is al betoogd dat er tussen organen die rechtsstatelijke controle uitvoeren geen sprake zal zijn van concurrentie. Er bestaat ook geen principieel bezwaar op dit terrein om verschillende controleurs dezelfde bevoegdheden toe te kennen. Hoe meer ogen meekijken met het beleid hoe meer kans er is om het bestuur op eventuele onrechtmatigheden te betrappen en hoe groter de kans dat ongeoorloofde machtsuitoefening wordt tegengegaan. Rechtsstatelijke controle is, met andere woorden, geen schaars goed en is gebaat bij meer controle. De controlerende functie van de raad stelt daarom geen grenzen aan het toekennen van een positie en bevoegdheden aan burgers voor zover zij rechtsstatelijke controle uitvoeren. Dat is niet heel verrassend gezien het feit dat de rol van de raad als rechtsstatelijke controleur met de jaren steeds minder belangrijk is geworden. Het zijn juist zijn politieke controlebevoegdheden die van cruciaal belang zijn voor zijn controlerende functie. De vraag is dan ook vooral of deze functie op dit terrein grenzen stelt aan de bevoegdheden die aan geïnstitutionaliseerde vormen van burgercontrole zouden kunnen worden toegekend.

¹⁶⁰ Dit is precies de reden waarom de wet op dit moment geen mogelijkheid biedt om de controlebevoegdheden van de raad te delegeren.

Dat er een ander orgaan naast de raad mag bestaan dat controle kan uitvoeren dat een politiek oordeel kan inhouden, is sinds de introductie van de lokale rekenkamer (commissie) een gegeven. Als de lokale rekenkamer naast de raad kan bestaan, dan valt niet in te zien waarom een geïnstitutionaliseerde vorm van politieke controle door burgers niet ook te verenigen zou zijn met de controlerende functie van de raad. De bevoegdheden waarover de rekenkamer beschikt, zijn evenwel andere dan die van de raad. De volgende vraag is daarom of een ander orgaan dat politieke controle verricht ook over dezelfde bevoegdheden als de raad zou kunnen beschikken die hem in staat stellen het beleid van de gemeente te bepalen. Bij het beantwoorden van deze vraag kan een vergelijking gemaakt worden met de situatie op het nationale niveau. Daar bestaan namelijk in de vorm van de Tweede en Eerste Kamer twee controleurs die over dezelfde bevoegdheden beschikken om de regering te controleren. De grondwetgever heeft daarmee de mogelijkheid aanvaard dat de regering op hetzelfde onderwerp door twee verschillende controleurs aan de hand van dezelfde bevoegdheden kan worden gecontroleerd, waarbij het voor kan komen dat beide controleurs tot een ander politiek oordeel komen. Nu bestaan er uiteraard belangrijke verschillen tussen de nationale en gemeentelijke democratie, maar toch is er een goede reden om aan te nemen dat ook de controlerende functie van de raad zich niet verzet tegen het bestaan van een ander orgaan dat over dezelfde politieke controlebevoegdheden beschikt. Die reden is dat ook politieke controle geen schaars goed is en dat er geen juridische consequenties van rechtswege volgen op het vellen van een politiek oordeel. Net als dat de controlerende functie van de Tweede Kamer niet te lijden heeft onder controle door de Eerste Kamer, zelfs niet als deze tot een ander politiek oordeel zou komen, heeft ook de controlerende functie van de raad niet te lijden onder het optreden van een andere politieke controleur. Aan het vellen van een politiek oordeel is namelijk geen direct rechtsgevolg verbonden. Dat blijkt alleen al uit het feit dat er talloze oordelen zijn geweest van raden en rekenkamers die geen gevolgen hebben gehad, terwijl er ook oordelen zijn geweest die wel (grote) gevolgen hebben gehad. Hierin schuilt tegelijkertijd de enige principiële grens die de controlerende functie van de raad op dit moment met zich meebrengt voor de politieke controlebevoegdheden waarover andere organen zouden kunnen beschikken. Het unieke van de positie van de raad zit hem niet zozeer in het feit dat zijn leden de enigen zijn die bijvoorbeeld over een recht beschikken om vragen te stellen, maar in het feit dat hij als enige bevoegd is juridische consequenties te verbinden aan hetgeen dat volgt uit een politieke controle. Dit is een zeer belangrijke stok achter de deur voor de raad om de effectiviteit van zijn controle te waarborgen en is van groot belang om te garanderen dat hij inderdaad het laatste woord heeft inzake de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid. Andere organen kunnen niet over die controlebevoegdheden beschikken die deze positie van de raad zouden ondergraven.

Concreet betekent dit dat onder het huidige stelsel om principiële redenen alleen de raad over de bevoegdheid kan beschikken om wethouders op politieke gronden te ontslaan. De redenering daarvoor loopt als volgt. Ontslag kan ofwel verleend worden omdat wethouders niet meer aan bepaalde objectieve vereisten voor de functie voldoen, ofwel omdat zij niet meer het vertrouwen van de meerderheid van de gemeenteraad genieten. De eerste variant is terug te vinden in artikel 46 en

artikel 47 Gemeentewet en de tweede in artikel 49 Gemeentewet. Zoals gezegd konden wethouders vóór 1948 niet om politieke redenen uit hun functie worden ontheven. De wet bevatte alleen een limitatieve opsomming van objectieve gronden waarop een wethouder ontslag kon worden verleend. De uitoefening van die bevoegdheid vereiste dan ook geen politieke afweging, maar was simpelweg een mechanische toepassing van het recht. In feite is dit type ontslag daarmee een vorm van rechtsstatelijke controle. Aangezien er geen politieke afweging aan het gebruik van deze bevoegdheid voorafgaat, bestaat er geen bezwaar om hem door bijvoorbeeld een Burgerjury te laten uitoefenen. Net als dat de accountant de bevoegdheid heeft om goedkeuring aan de jaarrekening te onthouden wanneer deze niet aan bepaalde objectieve vereisten voldoet, zou een Burgerjury ook de bevoegdheid kunnen hebben om wethouders op objectieve gronden te ontslaan. Dit vormt geen aantasting van de controlerende functie van de raad omdat de raad toch hetzelfde had moeten doen. Dat op dit moment een Burgerjury niet over de bevoegdheid kan beschikken om wethouders op objectieve gronden te ontslaan, is daarom een praktische beperking en geen principiële.

Bij het verlenen van ontslag op politieke gronden ligt dit anders. Stel, de raad stelt in lijn met de wensen van de dualiseringswetgever brede, minder duidelijke kaders vast. Een Burgerjury beschikt daarnaast net als de raad over de bevoegdheid om wethouders te ontslaan en beschikt om wat voor reden dan ook over een met de raad vergelijkbare democratische legitimatie. Naar alle waarschijnlijkheid kan de raad dan minder effectief invloed uitoefenen op het collegebeleid middels zijn controlebevoegdheden. In de huidige situatie is hij namelijk de enige die aan de uitkomsten van politieke controle juridische consequenties kan verbinden. De ontslagbevoegdheid fungeert in die zin als een soort zwaard van Damocles dat garandeert dat wethouders in laatste instantie hun oren laten hangen naar wat de raad wil. Het ondersteunt het beginsel dat de raad het politieke primaat heeft. Wanneer ook een Burgerjury over deze bevoegdheid beschikt, zullen wethouders naar verwachting bij het uitvoeren van beleid in brede kaders hun oren ook laten hangen naar wat de Burgerjury wil. Wethouders zullen dan gaan schipperen tussen de posities van beide organen en dat betekent de facto een relativering van de positie van de raad en een inbreuk op het eerste beginsel van de gemeentelijke democratie. Er kunnen goede argumenten zijn om voor een dergelijke constructie te kiezen, maar feit is wel dat het op gespannen voet staat met de doelstelling van de laatste twee gemeentewetgevers om de invloed van de raad juist te vergroten. Het staat in het bijzonder in een lastige verhouding met het middel dat de dualiseringswetgever inzette om dat doel te bereiken, namelijk een versterking van de controlerende functie van de raad.

Overigens ligt het in de lijn der verwachting dat de raad, in de situatie dat er een orgaan is dat naast de raad mag oordelen over de vraag of het college binnen de kaders is gebleven en daar ontslag aan kan verbinden, het beleid gedetailleerder zal gaan inkaderen om zijn eigen invloed erover te maximaliseren. Dit is weliswaar niet in lijn met de wijze waarop de dualiseringswetgever wilde dat de raad zou normeren, maar die wens is niet juridisch tot uitdrukking gebracht. De kaderstellende en controlebevoegdheden van de raad kunnen zo gedetailleerd worden aangewend als de raad zelf wil. Het gevolg kan dan uiteindelijk zijn dat de

Burgerjury beschikt over een ontslagbevoegdheid die meer trekken zal vertonen van rechtsstatelijke dan politieke controle. Daarvoor verdient het zoals gezegd weer de voorkeur dat zo'n controleur is samengesteld uit deskundigen, wat de meerwaarde van een Burgerjury als democratische toevoeging aan het gemeentebestuur sterk zal doen afnemen.

Ten slotte kan nog een gedachte-experiment worden uitgevoerd met een ontslagrecht voor een Burgerjury ten aanzien van de details van het beleid.¹⁶¹ Dat is misschien minder gek dan dat het klinkt, aangezien de raad op grond van het hoofdschap alleen het laatste woord dient te hebben over de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid. Het is alleen moeilijk voor te stellen hoe zo'n ontslagbevoegdheid voor details in de praktijk juridisch kan worden vormgegeven. Wat is bijvoorbeeld een hoofdlijn en wat een detail? Deze vraag doet denken aan discussies die in het verleden tevergeefs zijn gevoerd over de invulling van het begrip 'huishouding'. De invulling van dit begrip staat niet vast en dat geldt ook voor wat als hoofdlijn van het gemeentelijk beleid moet worden beschouwd. Het is allicht het meest logisch om de raad te laten bepalen wat een hoofdlijn is, maar daarmee kan nog steeds geen zinnige competentieverdeling op voorhand vastgelegd worden.

Al met al kan dan geconcludeerd worden dat een ontslagbevoegdheid voor initiatieven op rechtsstatelijke gronden met het beginsel van de gemeentelijke democratie te verenigen is, maar dat elke andere ontslagbevoegdheid daar problemen mee oplevert. Er kunnen goede redenen zijn om bijvoorbeeld een Burgerjury een ontslagbevoegdheid toe te kennen en het is een effectieve manier om invloed op het beleid te verzekeren, maar linksom of rechtsom vermindert het ook de mogelijkheid van de raad om invloed uit te oefenen op het handelen van het college via politieke controle en het opleggen van sancties. Daarmee zou het toekennen van een ontslagbevoegdheid aan een ander orgaan dan de raad een principiële inbreuk zijn op het eerste beginsel dat ten grondslag ligt aan de gemeentelijke democratie.

8.5 Conclusie

In de inleiding van dit hoofdstuk werden twee rapporten van de NSOB aangehaald waarin de onderzoekers concludeerden dat raadsleden enerzijds graag meer gebruik zouden willen maken van burgers ter ondersteuning van de controlerende functie, maar dat er anderzijds weinig mogelijkheden voor burgers lijken te zijn om daaraan een bijdrage te leveren. In dit hoofdstuk is onderzocht of de moeilijkheid om burgers bij de controle van het gemeentebestuur te betrekken deels het gevolg zou kunnen zijn van juridische belemmeringen. Uit het voorgaande blijkt dat het juridisch kader inderdaad bepaalde beperkingen stelt aan het betrekken van initiatieven bij de controle van het gemeentebestuur in een formele

161 Het gaat misschien wat ver om een wethouder te ontslaan vanwege een detail, maar een ontslagbevoegdheid is niettemin een effectief middel om de invloed van burgers op die details te verzekeren.

hoedanigheid. De belangrijkste beperking is dat het op dit moment voor geïnstitutionaliseerde controleurs niet mogelijk is om hun bevoegdheden te delegeren aan een ander orgaan. Daarom bestaat er op dit moment maar een manier om burgers controlebevoegdheden te laten uitoefenen, en dat is door hen te benoemen als leden van lokale rekenkamers. De plaatsen daarvoor zijn uiteraard beperkt, waardoor dit geen effectieve manier is om grote groepen burgers te laten participeren. Wanneer men initiatieven bij controle wil betrekken zonder hen formele bevoegdheden te geven, dan legt het juridisch kader evenwel geen beperkingen op. Het instellen van een Burgerjury zoals dat gebeurde in Rotterdam is zonder twijfel in overeenstemming met het recht. Het maakt ook niet uit welke soort controle men door initiatieven wil laten verrichten. Het verdient de voorkeur om rechtsstatelijke controle over te laten aan deskundigen en politieke controle aan democratisch gelegitimeerde organen, maar dit is niet verplicht. In het geval dat gemeentebesturen zich vrijwillig willen blootstellen aan controle door burgers, wrpt het wettelijk kader dus geen barrières op.

Als men initiatieven op zo'n wijze bij de controle van het gemeentebestuur wil betrekken dat zij ook daadwerkelijk bevoegdheden kunnen uitoefenen, dan staan er twee opties open. De wetgever kan allereerst de beperkingen wegnemen die aan delegatie van controlebevoegdheden in de weg staan. Dat zou een in het geval van de politieke controlebevoegdheden van de raad een principiële wijziging van het wettelijk kader inhouden omdat deze bevoegdheden het gepolitiseerde karakter van de raad ondersteunen en hem in staat stellen middels controle het gemeentelijk beleid te bepalen. De wetgever kan er ook voor kiezen voor burgers een nieuwe positie met eigen controlebevoegdheden te creëren. Deze laatste optie is het meest in lijn met de ontwikkeling van het controlestelsel op lokaal niveau en is om verschillende redenen in de meeste gevallen geen bedreiging voor de rol die controle vervult bij het ondersteunen van de positie van de raad. Allereerst bestaan er al decennialang controleurs naast de raad die over eigen bevoegdheden beschikken. Daarnaast is het door de wetgever zeker sinds de dualisering geaccepteerd dat verschillende controleurs zich op elkaars terrein kunnen begeven. Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek kan bijvoorbeeld door maar liefst drie controleurs verricht worden, namelijk de raad, de rekenkamer en het college. Verder is controle door de raad door de jaren heen steeds meer gericht geraakt op politieke vormen van controle. Mocht men dus voor initiatieven een positie willen creëren met rechtsstatelijke controlebevoegdheden, dan botst dit niet met de rol die controle vervult bij het waarborgen van de beginselen van de gemeentelijke democratie. Ten slotte komen deze beginselen zelfs niet in gevaar wanneer men voor burgers een positie creëert met eigen politieke controlebevoegdheden die al dan niet overeenkomen met die van de raad. De raad heeft controlebevoegdheden om te verzekeren dat het college aan hem verantwoording aflegt over het gevoerde beleid en om hem in staat te stellen aan de hand van de controle te bepalen of het beleid moet worden bijgesteld. Deze zaken worden in juridische zin niet doorkruist op het moment dat voor burgers een positie gecreëerd wordt met eigen politieke controlebevoegdheden. Zo'n positie zal allicht bepaalde gevolgen hebben en er zullen eventueel naar aanleiding van een oordeel beleidswijzigingen worden doorgevoerd, maar dat er beleidswijzigingen volgen op (niet-bindende) politieke oordelen is schering en inslag en is ook lang

niet altijd een zaak van het recht. Wat wel een zaak van het recht is, is dat het juridisch kader op dit moment alleen aan de raad de mogelijkheid geeft om middels het dreigen met ontslag bij wethouders wijzigingen van het beleid af te dwingen. Een wijziging op dit punt zou een principiële wijziging betekenen van de manier waarop in het wettelijk kader op dit moment het eerste en tweede beginsel van de gemeentelijke democratie is gewaarborgd. Verder kent het juridisch kader op dit moment alleen praktische beperkingen om burgers meer te betrekken bij de controle van het gemeentebestuur.