

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA8144
Datum uitspraak	27 juni 2007
Inhoudsindicatie	Bij koninklijk besluit van 1 november 2006 (Stb. 2006, nr. 573), verzonden bij brief van 9 november 2006, is het besluit van appellant (hierna: de gemeenteraad) van 23 februari 2006 tot vaststelling van de Verordening op de rekenkamercommissie Gorinchem, voor zover dit betreft de zinsnede ", dat eerst na goedkeuring van de raad kan worden uitgevoerd" zoals opgenomen in artikel 8, eerste lid van die verordening, vernietigd.

Volledige tekst

200608823/1.

Datum uitspraak: 27 juni 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

De raad van de gemeente Gorinchem,
appellant,

en

de Kroon,
verweerster.

1. Procesverloop

Bij koninklijk besluit van 1 november 2006 (Stb. 2006, nr. 573), verzonden bij brief van 9 november 2006, is het besluit van appellant (hierna: de gemeenteraad) van 23 februari 2006 tot vaststelling van de Verordening op de rekenkamercommissie Gorinchem, voor zover dit betreft de zinsnede ", dat eerst na goedkeuring van de raad kan worden uitgevoerd" zoals opgenomen in artikel 8, eerste lid van die verordening, vernietigd.

Tegen dit besluit heeft de gemeenteraad bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 6 december 2006, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 20 december 2006.

Bij brief van 15 februari 2007 heeft verweerster een verweerschrift ingediend.

Voor afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van de gemeenteraad.

Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 mei 2007, waar de gemeenteraad, vertegenwoordigd door A. Bil, drs. T.L. van Zessen en drs. A.L.C.S. Lantain, allen ambtenaar bij de gemeente, en verweerder, in dezen - gelet op artikel 8:23, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht - vertegenwoordigd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ter zitting vertegenwoordigd door mr. N.E.H.W. Zwart-Hendriks en mr. R.J.M.H. de Greef, beiden ambtenaar ten departemente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 81 oa, eerste lid, van de Gemeentewet stelt de raad, als geen rekenkamer is ingesteld als bedoeld in hoofdstuk IVa, bij verordening regels vast voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel is, voor zover hier van belang, artikel 182 voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie van overeenkomstige toepassing.

Ingevolge artikel 182, eerste lid, van de Gemeentewet, voor zover thans van belang, onderzoekt de rekenkamer de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel kan de rekenkamer op verzoek van de raad een onderzoek instellen.

Ingevolge artikel 268, eerste lid, van de Gemeentewet kan een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het gemeentebestuur bij koninklijk besluit worden vernietigd.

Ingevolge artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kan vernietiging alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Ingevolge artikel 281a, eerste lid, van de Gemeentewet, voor zover thans van belang, kan een belanghebbende, in afwijking van artikel 8:4, onderdeel a, van de Awb, tegen een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 268, eerste lid beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State. Artikel 7:1 van de Awb is niet van toepassing.

2.1.1. Ter zake van de toepassing van het instrument van spontane vernietiging heeft verweerder op 23 juni 2006 beleid vastgesteld in het Beleidskader spontane vernietiging (hierna: het Beleidskader) (Kamerstukken II 2005-2006, 30300 VII, nr. 75). Blijkens het Beleidskader is vernietiging wegens strijd met het recht alleen gerechtvaardigd, wanneer inbreuk wordt gemaakt op de constitutionele verhoudingen. Dat is volgens het Beleidskader onder meer het geval indien een bestuursorgaan van een decentrale overheid een bevoegdheid uitoefent die de wetgever heeft toevertrouwd aan een ander orgaan binnen hetzelfde overheidsverband.

2.2. Bij besluit van 23 februari 2006 heeft de gemeenteraad, voor zover hier van belang, de Verordening op de rekenkamercommissie Gorinchem (hierna: de verordening) vastgesteld. Artikel 8, eerste lid, van de verordening bepaalt dat de rekenkamercommissie het werkprogramma vaststelt, dat eerst na goedkeuring van de raad kan worden uitgevoerd.

Bij koninklijk besluit van 1 november 2006 is het besluit van 23 februari 2006 vernietigd wegens strijd met het recht en met het algemeen belang, voor zover het betreft de zinsnede ", dat eerst na goedkeuring van de raad kan worden uitgevoerd", zoals opgenomen in artikel 8, eerste lid, van de verordening. Aan dit besluit is onder meer ten grondslag gelegd dat het

voorgestelde goedkeuringsvereiste in strijd is met artikel 182, tweede lid, in samenhang met artikel 81oa, tweede lid, van de Gemeentewet, nu de gemeenteraad hiermee een bevoegdheid aan zich trekt die aan de rekenkamercommissie toekomt. Weliswaar is de rekenkamercommissie bevoegd het werkprogramma vast te stellen, maar het goedkeuringsvereiste heeft volgens verweerster tot gevolg dat de gemeenteraad uiteindelijk beslist over de inhoud van dat programma. Hierdoor worden de constitutionele verhoudingen geschonden, aldus verweerster.

2.3. De gemeenteraad betoogt dat de zinsnede in artikel 8, eerste lid, van de verordening ten onrechte is vernietigd. Hiertoe voert de gemeenteraad aan dat het goedkeuringsvereiste niet in strijd is met artikel 182, tweede lid, van de Gemeentewet, nu uit die wet, noch uit de wetsgeschiedenis volgt dat de rekenkamercommissie zelf kan beslissen welke onderzoeken zij entameert. Van schending van de constitutionele verhoudingen is volgens de gemeenteraad daarom geen sprake.

2.3.1. Uit artikel 182, eerste en tweede lid, in samenhang met artikel 81oa, tweede lid, van de Gemeentewet volgt dat de rekenkamercommissie - binnen de grenzen van het haar door de gemeenteraad toegewezen budget - zowel op eigen initiatief als op verzoek van de gemeenteraad onderzoeken kan instellen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Hieruit vloeit naar het oordeel van de Afdeling rechtstreeks voort dat de rekenkamercommissie bepaalt welke onderzoeken zij verricht en op welke wijze zij deze uitvoert. Dit impliceert dat de rekenkamercommissie ook zelf het onderzoeksprogramma vaststelt. Ook uit de Memorie van Toelichting op de Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (hierna: de MvT) (Kamerstukken II 2000-2001, 27751, nr. 3, p. 70 en 71) blijkt dat de wetgever ervan uitgaat dat de rekenkamer zelf haar werkplan bepaalt en zelf beslist of zij een verzoek van de gemeenteraad om een onderzoek in te stellen honoreert. Ook in de Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2000-2001, 27751, nr. 6, p. 65) is neergelegd dat de rekenkamer haar eigen onderzoeksprogramma en werkwijze bepaalt en zij haar eigen conclusies formuleert. Hoewel de rekenkamerfunctie eerst bij amendement van 11 september 2001 (Kamerstukken II 2000-2001, 27751, nr. 56) is ingevoegd en de MvT en de Nota naar aanleiding van het verslag derhalve niet waren toegespitst op de rekenkamercommissie, is er, nu van het tegendeel niet is gebleken, geen grond om aan te nemen dat de bedoeling van de wetgever niet evenzeer op de rekenkamercommissie ziet.

Anders dan de gemeenteraad heeft betoogd, is de ingevolge artikel 8, eerste lid, van de verordening vereiste goedkeuring van het werkprogramma in strijd met artikel 182, eerste en tweede lid - in onderling verband beschouwd -, van de Gemeentewet, nu het goedkeuringsvereiste ertoe leidt dat de gemeenteraad uiteindelijk beslist welke onderwerpen worden onderzocht en mitsdien ook welke onderzoeken worden verricht. Reeds hierom heeft verweerster zich terecht op het standpunt gesteld dat de verordening op dit punt in strijd is met het recht.

2.3.2. Vervolgens staat aan de Afdeling ter beoordeling of het vernietigende bestuursorgaan, na afweging van de betrokken belangen, in redelijkheid tot vernietiging van het besluit in kwestie heeft kunnen komen.

Blijkens de MvT (Kamerstukken II 2000-2001, 27751, nr. 3, p. 67 en 69) heeft de wetgever een onafhankelijke positie van de rekenkamercommissie ten opzichte van het gemeentebestuur van belang geacht, omdat onafhankelijkheid een essentiële voorwaarde is voor een goed functioneren van de rekenkamercommissie. Door het goedkeuringsvereiste

wordt de onafhankelijke positie van de rekenkamercommissie ten opzichte van de gemeenteraad - welke naar het oordeel van de Afdeling essentieel is in de verhouding tussen de rekenkamercommissie en de gemeenteraad - aangetast kan de rekenkamercommissie in de uitoefening van de haar toekomende zelfstandige, controlerende bevoegdheid worden belemmerd. Verweerster heeft zich dan ook op goede grond op het standpunt gesteld dat de gemeenteraad de uitoefening van een bevoegdheid aan zich trekt die de wetgever aan de rekenkamercommissie heeft toevertrouwd, zodat de situatie uit het Beleidskader zoals hiervoor beschreven zich te dezen voordoet. Dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente staat, zoals de gemeenteraad heeft betoogd, kan niet tot een ander oordeel leiden. De onafhankelijke positie van de rekenkamercommissie ter zake van het door haar te verrichten onderzoek doet aan de positie van de gemeenteraad - wat daarvan ook de precieze betekenis moge zijn - immers niet toe of af nu de gemeenteraad uiteindelijk beslist wat hij met de onderzoeksresultaten van de rekenkamercommissie doet.

Nu de gemeenteraad geen bijzondere omstandigheden heeft aangevoerd op grond waarvan verweerster van het in het Beleidskader neergelegde beleid had moeten afwijken, heeft verweerster, gelet op het vorenoverwogene, in redelijkheid tot het bestreden besluit kunnen komen.

2.4. Het beroep is ongegrond.

2.5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, Voorzitter, en mr. H.G. Lubberdink en mr. T.M.A. Claessens, Leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M. van Meurs-Heuvel, ambtenaar van Staat.

w.g. Slump w.g. Van Meurs-Heuvel
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 juni 2007

47-505