

De adviezen van de Commissie-Elzinga inzake de dualisering van de lokale democratie<sup>1</sup> zijn door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties snel omgezet in een voorontwerp voor de Wet dualisering gemeentebestuur.<sup>2</sup> Formeel is dit een voorstel tot wijziging van nieuwe Gemeentewet van 1994, materieel is het een voorstel voor een nog nieuwere gemeentewet, de Gemeentewet 2001, dat inhoudelijk veel verder gaat dan de wijzigingen die in 1994 zijn geïntroduceerd. De voorgestelde wijzigingen zijn ook niet alleen maar een uitvloeisel van de ontvlechting van raadslidmaatschap en wethouderschap, maar er worden ook allerlei meer of minder ingrijpende vernieuwingen voorgesteld die weinig met dualisering te maken hebben. Sommige daarvan hebben betrekking op de financiële functie.

DR. P. BORDEWIJK  
Publicist en adviseur



## De financiële functie

In het hele traject lijkt men enigszins uit het oog verloren te zijn wat het probleem ook weer was. Dat was oorspronkelijk wat Elzinga noemde het 'kluitjesvoetbal' tussen college en raad, waarbij in de beslotenheid van college en coalitiefracties wordt uitgemakt welke voorstellen op een meerderheid in de gemeenteraad kunnen rekenen, zodat de oppositie het nakijken heeft, en kritische burgers het gevoel hebben tegen een muur op te lopen.

Ontvlechting van wethouderschap en raadslidmaatschap kan hiertegen helpen, omdat het wethouders verlost van het dilemma of zij mee moeten stemmen met het college of met hun fractie, en om dat te ontlopen er op voorhand voor zorgen dat hun fractie de collegevoorstellen steunt. Maar dan moet niet de bestuursbevoegdheid zelf overgaan op het college, want dan wordt de beslotenheid van college en coalitiefracties vervangen door die van het college alleen, en kan de raad hoogstens nog achteraf pruttelen.

Daarbij heeft men zich er op verkeken, dat de bestuursbevoegdheden de kern uitmaken van de gemeentepolitiek, terwijl dat in de landelijk politiek de wetgeving is. Kijkend naar de samenstelling van de Commissie-Elzinga, denk ik dat de (oud-)burgemeesters daarin het wel mooi vonden om zo van de gemeenteraad af te zijn, terwijl de staatsrechtsgeleerden te ver van de

praktijk afstonden om zich te realiseren hoe wezenlijk de bestuursbevoegdheden in de gemeentepolitiek zijn, bij voorbeeld bij grote projecten.<sup>3</sup>

### Artikel 212

Je kunt je afvragen of dualisering wel consequenties zou moeten hebben voor de financiële functie. Er is daar al een sterke scheiding tussen de bevoegdheden van raad en college. De raad stelt de begroting vast, het college is verantwoordelijkheid voor de besteding van de bedragen waar de begroting het college toe machtigt. Daarbij legt het college door middel van de rekening verantwoording af aan de raad, waarbij de wethouders niet mee stemmen. Dit laatste is een dualistisch element dat bij geen enkel ander besluit van de gemeente voor komt. Zelfs als het gaat om benoeming of ontslag van wethouders, stemmen de betrokkenen mee; het eerste zal ook zo blijven.

Wel kan men zich afvragen of in een duaal systeem de raad nog de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente moet vaststellen. Dit wordt nu voorgeschreven door art. 212 van de gemeentewet, en in gewijzigde bewoordingen blijft dat zo. Het gaat daarbij om de wijze waarop burgemeester en wethouders ambtenaren machtigen om namens hen uit te geven te



doen waarvoor het college verantwoordelijk is. Je zou zeggen dat dat nu juist een verantwoordelijkheid van het college zelf zou moeten zijn, net zoals volgens het nieuwe artikel 103 het college de instructie voor de secretaris vaststelt, en volgens het nieuwe art. 160 het college bevoegd is tot het vaststellen van regels inzake de ambtelijke organisatie en het benoemen van ambtenaren. In feite is de financiële organisatie een aspect van de ambtelijke organisatie.

Het nieuwe artikel 212 schrijft ook voor dat elementen van het financiële beleid bij verordening worden vastgelegd, door middel van een bont palet van paragrafen en statuten, die met dualisering weinig te maken hebben. Zo moet er een statuut komen inzake de machtiging tot overschrijving van begrotingsbedragen tussen begrotingsfuncties en een statuut dat de grondslag voor de berekening van heffingen vastlegt. Waarom daar niet jaarlijks bij de begroting over beslist kan worden is mij niet duidelijk.

De verordening moet paragrafen – geen statuten – bevatten inzake de waardering van activa en het omgaan met reserves en voorzieningen. Dit lijkt mij wel zinvol, omdat het daarbij bij uitstek om meerjarig financieel beleid gaat, terwijl men van jaar op jaar andere uitgangspunten voor de heffingen moet kunnen kiezen, of de bevoegd-

heden van het college tot het schuiven met begrotingsbedragen moet kunnen vaststellen.

En dan is er sinds de Ceteco affaire natuurlijk het financieringsstatuut, dat ook voortvloeit uit de wet FIDO. Terrecht wordt dat in het voorontwerp voorgeschreven, maar er zou daarbij wel duidelijk onderscheid gemaakt moeten worden tussen de bevoegdheden van raad en college. Naar mijn mening moet de raad regelen op welke basis de gemeente geld leent en eventueel uitzet, maar moet het college regelen hoe daarbij ambtelijke mandaten worden verstrekt. Dat is immers een aspect van de ambtelijke organisatie, die bij dualistische verhoudingen de bevoegdheid van het college is.

Of zo'n financieringsstatuut in alle gevallen zal helpen is trouwens nog maar de vraag. Binnen de provincie Zuid-Holland golden expliciete voorschriften voor de selectie van geldmarktpartijen, waar Ceteco duidelijk niet aan voldeed.<sup>4</sup> Tegen de combinatie van inhaligheid, domheid en zelfoverschatting is geen voorschrift opgewassen.

### Privaatrechtelijke handelingen

De overige punten waar wijzigingen in de financiële functie worden voorgesteld, zijn de bevoegdheid tot het aan-

gaan van privaatrechtelijke handelingen, de controlefuncties, de datum waarop de rekening moet zijn vastgesteld, en de bevoegdheden van de raad bij rekeningoverschrijdingen.

Volgens het voorontwerp (art. 160e) gaat de bevoegdheid tot het verrichten van privaatrechtelijke handelingen over van de raad op het college. Dit vloeit voort uit de gedachte dat het college bevoegd moet zijn tot alle bestuurs-handelingen. Nu gelden in de meeste gemeenten delegatiebesluiten, waarbij de raad de delegatie echter ook weer terug kan nemen. Het voorstel onderschat naar mijn mening hoezeer privaatrechtelijke overeenkomsten – met projectontwikkelaars, maar ook met Rijk of provincie – de kern in kunnen houden van de besluitvorming over een groot project waarover het gonst in de hele stad, maar waar de raad alleen achteraf over zou mogen oordelen.

De bouw van het Haagse stadhuis vond plaats op basis van een huurovereenkomst met het ABP. Het Utrecht Centraal Project is een overeenkomst met projectontwikkelaars. Voorzover de convenanten inzake het rekeningrijden enige juridische status hebben, is dat privaatrechtelijk. Privaatrechtelijke overeenkomsten kunnen ook consequenties voor de vermogenspositie van de gemeente hebben, zonder dat zij de budgettaire kaders overschrijden, bijvoorbeeld bij verkoop van een ob-

ject zonder boekwaarde beneden de marktwaarde. En ze kunnen consequenties hebben voor de begroting in latere jaren, zoals bij huur van gebouwen.

### Controle in drievoud

De controle wordt volgens het voorontwerp op drie manieren versterkt. De ontvlechting van raadslidmaatschap en wethouderschap zal maken dat raadsleden de wethouders van hun eigen partij niet langer als fractiegenoten ervaren, wat hun onafhankelijke positie ten goede zal komen.

Aan de accountant zullen tegelijkertijd veel hogere eisen gesteld gaan worden. Velen meenden dat als de accountant de rekening maar had goed gekeurd, het dan wel goed zat. In de zomer van 1999 verscheen IPO voorzitter Van Kemenade bij het tv-programma NOVA om te verklaren dat we ons geen zorgen hoefden te maken over de grote verschillen in declaratiegedrag tussen de provincies, want dat werd allemaal door accountants gecontroleerd. Niet dus!

De affaire Peper leerde dat niet elke onrechtmatige declaratie door accountants gesignaleerd wordt. En de Cetecco affaire heeft geleerd dat accountants ook nog wel eens grote bedragen over het hoofd willen zien. Daarom is het goed dat de accountant nu expliciet moet aangeven of baten en lasten rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dat zal het ook minder makkelijk maken om op basis van lage controlekosten bij een gemeente binnen te komen, in de hoop het verlies met advieswerkzaamheden terug te verdienen.

Naast een onafhankelijker gemeenteraad en een scherpere controle, stelt het wetsontwerp ook nog eens de gemeentelijke rekenkamer verplicht. Dit lijkt mij een beetje veel van het goede. Er is slechts één gemeente, Rotterdam, die een onafhankelijke rekenkamer heeft, en die is ook nog anders georganiseerd dan het wetsontwerp voorschrijft. Geen meervoudige kamer met ambtelijke ondersteuning, maar een directeur met medewerkers. Ik zou zeggen, laten we daar nu eens ervaring mee opdoen, en over vijf jaar evalueren. Terrecht heeft eerder een kamermeerderheid van PvdA en VVD zich tegen de

verplichte rekenkamer uitgesproken.

Volgens het voorontwerp zal de rekening eerder aan GS moeten worden toegestuurd. De kritieke datum wordt 1 juli i.p.v. 15 september. De Commissie-Elzinga stelde voor, dat voorgeschreven zou worden, dat de rekening vóór 15 mei aan de gemeenteraad wordt aangeboden. Daarmee zou de raad eerder geïnformeerd worden, en zijn controlefunctie beter waar kunnen maken.

Het voorontwerp beperkt echter juist de tijd die er voor die controlefunctie is. Wanneer de commissie voor de rekeningen te veel tijd neemt voor die controle, door sommige posten eens goed door te nemen, zal de wethouder Financiën wijzen op de vreselijke dingen die de gemeente kunnen overkomen wanneer de rekening niet op tijd wordt ingestuurd, zoals preventief toezicht door de provincie. Daar wil de rekeningcommissie toch niet voor verantwoordelijk zijn? Kennelijk weten ze op het ministerie niet hoe doortrappt sommige wethouders zijn. Daarom lijkt mij hier het advies van de Commissie-Elzinga een stuk zinniger dan de tekst in het voorontwerp.

### Hoofdelijke aansprakelijkheid

Opmerkelijk is dat ondanks alle mooie woorden over de controlerende rol van de raad, op één punt de raad juist de tanden worden uitgetrokken. Dat betreft de mogelijkheid die de raad nu nog formeel heeft om onrechtmatige uitgaven buiten de rekening te houden, en de leden van het college daar hoofdelijk voor aansprakelijk te stellen. In overeenstemming met het advies van de Commissie-Elzinga wordt in het voorontwerp daar een andere procedure voor voorgesteld, door middel van indenniteitsbesluiten.

Wanneer de raad vindt dat uitgaven niet rechtmatig zijn gedaan, brengt men dit standpunt ter kennis van het college. Het college krijgt dan de gelegenheid om de raad een voorstel te doen tot een indenniteitsbesluit, wat inhoudt dat de raad alsnog met de uitgaven akkoord gaat. Intussen kan de rekening niet worden vastgesteld, zodat GS de gemeente onder preventief toezicht kunnen stellen.

Neemt de raad zo'n indenniteitsbesluit, dan worden de betwiste uitgaven alsnog in de rekening opgenomen, en heeft de raad dus hooguit bereikt dat de gemeente onder preventief toezicht staat. Weigert de raad een indenniteitsbesluit te nemen, dan zendt het college het besluit ter vaststelling aan Gedeputeerde Staten. Die worden geacht solidair te zijn met hun collega's bij de gemeente, want wat er gebeurt wanneer GS de raad gelijk zou geven, vermeldt de toelichting bij het voorontwerp niet.

Volgens de toelichting betekent deze procedure een belangrijke versterking van het proces van verantwoording, vanwege de openbaarheid. Mij lijkt het eerder een klucht, die sterk afbreuk zal doen aan de geloofwaardigheid van het bestuur. Wanneer GS een indenniteitsbesluit neemt dat de raad niet wilde nemen, zal dat door de publieke opinie worden ervaren als een nederlaag voor de gemeenteraad, en daarmee wordt de positie van de raad als controleur er niet sterker op.

Nu was de mogelijkheid om de leden van het college hoofdelijk aansprakelijk te stellen al niet veel meer dan theorie. Toen in 1991 de gemeenteraad van Jacobswoude een begrotingswijziging niet wilde vaststellen die het B en W moest mogelijk maken om een gedane toezegging aan een voormalig personeelslid waar te maken, werd dat door de D66-gedeputeerde tot verplichte uitgave gebombardeerd. Zo kun je elke besteding tot een verplichte uitgave maken: je logeert veertien dagen in een vijfsterrenhotel, en daarna is de rekening een verplichte uitgave.<sup>5</sup>

Toen de gemeenteraad van Zandvoort in 1995 besloot om uitgaven die het college zonder begrotingspost had gedaan buiten de rekening te laten, lukte het al evenmin om het te veel uitgegeven geld terug te vorderen. De Raad van State concludeerde dat het college weliswaar in strijd met het budgetrecht had gehandeld, maar dat er geen sprake was van ernstige tekortkomingen in het beheer of van evidente laakbaarheid.<sup>6</sup>

Er zitten ook allerlei haken en ogen aan de bestaande regeling. Zo is het niet altijd duidelijk wie er aansprakelijk is wanneer er zich in de loop van het jaar mutaties in het college hebben

voorgedaan. De gemeente kan ook schade leiden zonder dat er te veel wordt uitgegeven, bij voorbeeld wanneer er te weinig geïnd wordt. Bovendien heeft de gemeenteraad met het ontslagrecht van de wethouders en de mogelijkheid de burgemeester voor ontslag voor te dragen een veel politiekere sanctie dan het hoofdelijk aansprakelijk stellen van de collegeleden.

Daarmee valt het wel te billijken dat de bestaande regeling niet in stand blijft. Maar de indenniteitsprocedure is geen goed alternatief. In eerste instantie moet de raad wegen of het zittende college nog het vertrouwen geniet. Is dat zo, dan is het onzin om geld terug te gaan vorderen. Maar wanneer de raad het vertrouwen opzegt, zou er bij ernstig en vooral opzettelijk falen toch ook de mogelijkheid moeten blijven bestaan om een schadevergoeding te eisen. Dat geldt voor elke particuliere organisatie, ook wanneer bestuursleden geen enkele vergoeding ontvangen.

In allerlei opzichten worden gemeenten gelijk gesteld aan bedrijven, ook waar dat slaat als een tang op een varken. Hier gaat die vergelijking echter heel goed op, maar wil men toch gemeentebestuurders een uitzonderingspositie geven. Dat hebben die burgemeesters in de Commissie-Elzinga leuk voor elkaar gekregen.

#### Noten

- 1 Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (Commissie-Elzinga), *Dualisme en lokale democratie*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2000.
- 2 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Dualisme en lokale democratie – Voorontwerp van wet dualisering gemeentebestuur*. Den Haag, september 2000; voor de memorie van toelichting zie [www.vernieuwingsimpuls.nl/dugem-best.htm](http://www.vernieuwingsimpuls.nl/dugem-best.htm).
- 3 Zie ook: P. Bordewijk, 'Recept Elzinga zal niet helpen', *Socialisme & Democratie*, jrg. 57 nr 3, maart 2000, p. 145.
- 4 Onafhankelijke Onderzoekscommissie Geldleningen Zuid-Holland (Commissie-Van Dijk), *Een doorboorde buidel – het leningenbeleid van de Provincie Zuid-Holland*, Provincie Zuid-Holland, 's-Gravenhage, 1 oktober 1999, p. 9.
- 5 Zie voor deze kwestie: P. Bordewijk, 'GS schenden het budgetrecht van gemeenteraad Jacobswoude', *Binnenlands bestuur* 9-8-1991, p. 27 en P. Bordewijk, 'GS van Zuid-Holland zetten comptabele bestel op z'n kop', *Binnenlands bestuur*; 13-9-1991 p. 29; anders: E. Brederveld, Jacobswoude en artikel 240a gemeentewet, *de Gemeentestem*, jrg. 141 nr 6928, 20 september 1991.
- 6 *B&G* jrg. 23 nr 11, november 1996, p. 2, Rubriek Deze Maand ...