

DINKELLAND

BESTUURT !

Onderzoek bestuurscrisis gemeente Dinkelland.

mr G.J. Jansen,
14 december 2016.

Voorwoord.

Dinkelland is een mooie, relatief welvarende gemeente die zijn financiën goed op orde lijkt te hebben. Dit plaatst de bestuurlijke conflicten die zijn ontstaan in een bijzonder perspectief. Immers er lijken zich geen grote problemen voor te doen en toch is er sprake van conflicten met als gevolg dat op dit moment drie van de vijf wethouders zijn weggestuurd of opgestapt. De burgemeester moet op grond van de wet thans de taken van het college vervullen en de twee overgebleven wethouders dienen de burgemeester bestuurlijk van advies. De samenwerking binnen de Raad en in het bijzonder tussen de twee college-schragende partijen staat ernstig onder druk en de publiciteit over het conflict heeft inmiddels ook de grenzen van de eigen gemeente ruim overschreden. Ondanks dit conflict werd overigens nog zeer onlangs – in lijn met de vorige jaren – de begroting 2017 met een grote meerderheid door de Raad vastgesteld. Daarmee werden alle beleidsmatige uitgangspunten die een vertaling moesten krijgen voor wat betreft de financiële consequenties in een financieel perspectief vastgelegd. De kaderstelling door Raad en het coalitieakkoord 2014 werden op die manier financieel vertaald en geaccordeerd. Gezien de zeer brede steun in de Raad voor deze besluiten kan hierin als zodanig geen aanleiding worden gezien voor een politiek conflict.

De burgemeester heeft mij verzocht de ontstane problematiek nader te onderzoeken, in beeld te brengen en aan te geven welke oplossingen beschikbaar zijn om de stabiliteit van het bestuur te versterken. Bij de uitvoering van deze opdracht is medewerking gevraagd van alle fracties, de (voormalige) collegeleden en de gemeentelijke organisatie. Iedereen heeft constructief en openhartig gereageerd en desgevraagd de relevante informatie versterkt. Hartelijk dank voor die medewerking. Ook bedank ik Robert van Moll die diverse werkzaamheden ten behoeve van het onderzoek verrichtte en mij in de afgelopen weken deskundig ondersteunde.

Geert Jansen, 14 december 2016.

1. Inleiding.

De burgemeester van de gemeente Dinkelland nodigde mij uit voor een gesprek om nader van gedachten te wisselen over de in de gemeente Dinkelland ontstane situatie. Het gesprek vond plaats op 9 november jl. en werd vervolgd door korte gesprekken met de griffier en de gemeentesecretaris en mondde uit in een opdrachtverlening.

De opdracht voor mij als verkenner luidde:

- Breng de actuele politiek-bestuurlijke situatie in Dinkelland in kaart;
- Stel een diagnose;
- Geef aan wat er nodig is om ervoor te zorgen dat (1) de gemeente Dinkelland tot aan de verkiezingen in 2018 op een stabiele wijze wordt bestuurd en dat (2) de procedure voor werving en selectie van een nieuwe burgemeester kan worden hervat.

Aanleiding voor de ontstane bestuurscrisis vormde het opzeggen van het vertrouwen in de CDA-wethouder Kleissen door een meerderheid van de Raad en de wijze waarop dit plaatsvond en vervolgens korte tijd later het opzeggen van het vertrouwen in Lokaal Dinkelland-wethouder Zwiep. Twee raadsleden van de grootste fractie, Lokaal Dinkelland (LD), stapten tussentijds op, maar bleven deel uitmaken van de Raad als nieuwe fractie onder de benaming van Algemeen Belang Dinkelland. De wethouders Steggink en Stokkelaar hadden vanwege de discussie en de afsplitsing van de twee raadsleden van LD vervolgens materieel geen binding meer met de fractie en gingen onafhankelijk verder. Vervolgens, na mijn eerste gesprek, stapte mevrouw Stokkelaar eigener beweging op als wethouder. Door het vertrek van drie van de vijf wethouders, meer dan de helft van het aantal wethouders, diende conform het bepaalde in de Gemeentewet de burgemeester in de plaats van het college van B en W te treden. De Commissaris van de Koning is op de hoogte gesteld van de ontstane situatie en zij heeft op grond van haar Ambtsinstructie de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnformeerd. De Commissaris van de Koning heeft vervolgens besloten de benoemingsprocedure voor een nieuwe burgemeester met drie maanden op te schorten.

Aanpak verkenning.

Ter uitvoering van de opdracht heb ik gekozen voor een aanpak bestaande uit het verzamelen en bestudering van relevante schriftelijke stukken, het kennismaken van hetgeen in diverse publicaties naar voren is gekomen, het voeren van individuele gesprekken en gesprekken met de fractievoorzitters gezamenlijk. De door mij voorgestane aanpak heb ik 11 november jl. besproken met de fractievoorzitters gezamenlijk. Op dat moment was de fractievoorzitter van de PvdA verhinderd, met hem besprak ik de aanpak op 15 november jl. Tijdens deze gesprekken heb ik beklemtoond dat de gesprekken wat mij betreft vertrouwelijk zouden zijn en dat ik geen contact met de media zou hebben. Ik meldde uitsluitend te zullen communiceren met betrokkenen. Afsgesproken met de fractievoorzitters werd dat de contouren van het rapport met hen in gezamenlijkheid besproken zouden worden alvorens de definitieve versie aan te bieden aan de burgemeester, als opdrachtgever. De fractievoorzitters gingen unaniem akkoord met de door mij voorgestelde aanpak en werkwijze.

Op 11, 15 en 24 november jl. hebben de gesprekken met de fracties afzonderlijk, met de wethouders en ex-wethouders en met de griffier plaatsgevonden. Verschillende fracties hebben van de mogelijkheid gebruik gemaakt om bijvoorbeeld met een delegatie van twee of drie personen te komen, of een voorzitter of bestuurslid van de betreffende politieke groepering mee te nemen. Onderwerpen die in alle gesprekken aan de orde kwamen: wat is de kern van het probleem; welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag; welke mogelijkheden ziet u om het probleem te kunnen oplossen; welke lastige dossiers komen in de resterende raadsperiode aan de orde en in welke samenstelling kan het college de resterende periode verder? Vooral met betrekking tot de laatste vraag heeft er op verzoek van LD op 5 december jl. nog een tweede gesprek plaatsgevonden en heb ik in dat verband nog telefonisch contact gezocht met de fractievoorzitters van het CDA en de VVD. Op 8 december jl. heb ik mijn voorlopige conclusies voorgelegd aan de fractievoorzitters, gezamenlijk, met de mogelijkheid om te reageren. De gemaakte opmerkingen zijn meegewogen in de finale versie van het rapport. Het rapport is op 14 december 2016 aangeboden aan de burgemeester.

2. Bevindingen.

- In dezelfde periode waarin zich nogal heftige bestuursconflicten voordeden werd tijdens de raadsvergadering van 8 november jl. in harmonie en in grote meerderheid de begroting 2017 vastgesteld. Er is dus nadrukkelijk sprake van een door de Raad vrijwel unaniem gedeeld inhoudelijk perspectief, financieel doorvertaald in de begroting voor het komende jaar. Voor wat betreft zijn kaderstellende rol heeft de Raad derhalve de politiek-bestuurlijke randvoorwaarden vastgesteld, waarbinnen het college van B en W voorstellen dient voor te bereiden en uit te voeren. Deze gang van zaken maakt het lastig om de oorzaak of de beheersbaarheid van politieke conflicten, die vrijwel tegelijkertijd spelen, goed in beeld te krijgen.

- Tijdens de gesprekken werd steeds gezocht naar de kern, de oorzaak van de ontstane problematiek. Een ruime meerderheid van de gesprekspartners is van oordeel dat het in essentie gaat om een conflict tussen personen. Sluimerde conflicten van jaren her, “oud zeer” en het “vereffenen van nog openstaande rekeningen” zouden in hoge mate de bestuurscultuur bepalen. Sommigen noemden expliciet houding en attitude van een persoon als oorzaak. Een beperkt aantal gesprekspartners noemt een zakelijk verschil van inzicht als (enige) oorzaak van de problemen.

- Meer specifiek zou de kiem van de huidige conflictueuze situatie al gelegd zijn bij de totstandkoming van de coalitie van LD en CDA in 2014 en de vorming van het college van B en W. Toentertijd werd de voorgenomen benoeming van de wethouders, in ieder geval voor wat betreft de heer Kleissen en mevrouw Zwiep, over en weer kritisch benaderd. Om overeenstemming te bereiken werden in samenhang met het coalitieakkoord door partijen, c.q. vertegenwoordigers van die twee partijen “non-interventieafspraken” gemaakt. Men zou elkaars wethouders niet laten vallen. Deze afspraken waren niet met een ieder van de fractie van LD gedeeld. Overigens is LD in huidige samenstelling van oordeel onvoldoende betrokken te zijn geweest bij de inhoud van het coalitieakkoord.

- Als gevolg van de overeenstemming tussen LD en het CDA over het vormen van een coalitie werd, rekening houdend met de zetelverdeling in de Raad, gekozen voor een college van B en W bestaande uit drie LD-wethouders en twee van CDA-huize (niet allen fulltime). Een omvangrijk college gezien de grootte van de gemeente. De samenwerking tussen vier (twee CDA en twee LD) van de vijf wethouders verliep goed tot uitstekend. De samenwerking van deze vier - en dus ook van de twee LD-wethouders - met de vijfde wethouder (LD) verliep stroef.

- Een meerderheid van de gesprekspartners meent dat spanningen binnen de LD-fractie één van de belangrijkste oorzaken is van het ontstaan van de bestuurscrisis. De relatie tussen de drie LD-wethouders onderling en van die wethouders afzonderlijk met de fractie kwam onder spanning te staan. De afsplitsing van twee leden van de fractie - die de nieuwe fractie Algemeen Belang Dinkelland vormden - werd als een gevolg van het toenemen van de spanningen binnen de fractie benoemd.

- De discussie met het college van B en W, i.c. met wethouder Kleissen, over een aantal procedurele aspecten inzake de aanvraag van een vergunning in een LOG-gebied (Landbouw Ontwikkelingsgebied, Hondeveldsweg) vond plaats in een zogenaamde “open debatronde”, conform artikel 40 van het Reglement van Orde (RvO) van de Raad op 25 oktober jl. Tijdens deze open debatronde is gediscussieerd over een standpunt van het college, is een motie van wantrouwen ingediend en is bij meerderheid van stemmen besloten de wethouder weg te sturen. Dit is opmerkelijk, omdat het RvO andere mogelijkheden heeft voorzien om bij spoed onderwerpen te agenderen of aan de agenda toe te voegen. Door een aantal gesprekspartners is de gang van zaken vooral gezien als een overval tactiek en als het incorrect gebruik maken van de open debatronde.

NB: Over elk onderwerp kan tijdens de open debatronde inhoudelijk onvoorbereid en opiniërend worden gediscussieerd; iedere fractie kan één onderwerp aanmelden. Dit dient tijdig te geschieden met vermelding van onderwerp en doel van het debat. Per onderwerp is volgens het RvO maximaal 10 minuten beschikbaar.

- Tijdens de discussie over het LOG-gebied werd door de fractie van LD een eigenhandig extern ingewonnen juridisch advies gehanteerd, dat niet voor het college en anderen beschikbaar was. Het college had de Raad een juridisch onderbouwd voorstel toegezonden, maar college en andere fracties konden niet gefundeerd ingaan op het juridisch advies dat door LD tijdens het debat werd gehanteerd.

- Door een aantal gesprekspartners is benadrukt dat door het wegsturen van wethouder Kleissen, mede gesteund door LD, de non-interventieafspraken binnen de coalitie niet meer aan de orde waren. Er was dan ook geen belemmering meer om een motie van wantrouwen te steunen die werd ingediend tegen het college i.c. wethouder Zwiep tijdens de raadsbehandeling (d.d. 1 november jl.) van het rekenkamerrapport over “DinkellandWerkt!”. Met meerderheid van stemmen, inclusief het CDA, werd de motie aanvaard en diende ook deze wethouder te vertrekken. Door verschillende gesprekspartners werd overigens benadrukt dat in dit verband inhoudelijke en bestuurlijke argumenten een belangrijke rol hebben gespeeld. Een motie om vervolgens het gehele college naar huis te sturen werd verworpen.

- Opmerkelijk, maar in het kader van deze verkenning terzijde, is de ontwikkeling van de rekenkamerfunctie in de gemeente Dinkelland. Met verschillende gesprekspartners is hierover van gedachten gewisseld. Immers, het rekenkamerrapport over “DinkellandWerkt!” was (mede) aanleiding voor het gedwongen vertrek van wethouder Zwiep. In 2011 werd besloten om de rekenkamercommissie zoals deze toen bestond af te schaffen en het gehele rekenkamerbudget te schrappen. Dit werd in 2013 opnieuw aan de orde gesteld. Door de Raad werd toen besloten om toch de meest minimale variant van de rekenkamer te handhaven en nog ca. 20% van het vroegere budget ten behoeve van een interne rekenkamerfunctie te reserveren. Er werd een interne rekenkamercommissie ingesteld, uitsluitend bestaande uit raadsleden. Deze rekenkamerfunctie zou het goedkoopst zijn en een sluimerend bestaan dienen te hebben. Alleen als in overleg met de Raad zou worden besloten tot een onderzoek zou de commissie worden geactiveerd. Door één van de fracties werd gemeld dat er getracht is om het eerdere besluit van 2013 te heroverwegen.

- De gevolgen van het wegsturen van twee wethouders en vervolgens het opstappen van een derde, mevrouw Stokkelaar, werd door vrijwel niemand overzien. Van enige regie op de verschillende processen bleek geen sprake te zijn. Geen rekening werd gehouden met het opschorten van de procedure van benoeming van een nieuwe burgemeester. Dat de minister van BZK over de bestuurscrisis diende te worden geïnformeerd en dat de burgemeester conform de Gemeentewet in de plaats van het college van B en W diende te treden was onbekend. De positie van de niet weggestuurde wethouders veranderde van een bestuurlijke in een adviserende. Ook dat was niet voorzien.

- De invulling van met name de controlerende rol van de Raad wordt door verschillende raadsleden en door verschillende fracties verschillend geïnterpreteerd. Discussies naar aanleiding van de beantwoording van vragen worden soms in het geheel niet afgerond via het democratisch proces en er is sprake van herhaling van onderwerpen via vragen aan het college. Dit alles wekt de nodige irritatie en komt de bestuurscultuur niet ten goede. De raadsleden, aldus verschillende gesprekspartners, zijn vooral bezig met de wijze waarop individuele wethouders hun rol invullen en zijn derhalve vooral bezig met de uitvoering van vastgesteld beleid. Naar het oordeel van een aantal gesprekspartners hebben raadsleden de neiging om op de stoel van de wethouders te gaan zitten. Deze gang van zaken verklaart wellicht dat er vrijwel geen bestuurlijke conflicten zijn ontstaan bij de invulling van de kaderstellende rol door de gemeenteraad, zoals blijkt uit de recente vaststelling van de begroting 2017, maar de conflicten vooral ontstaan in het kader van de uitvoering.

- De discussies in de Raad worden door een aantal gesprekspartners als onaangenaam ervaren. De bejegening van collega's wordt in verschillende reacties soms als onbetamelijk aangemerkt. Daarenboven wordt de bejegening van collega's via de (sociale) media als ongepast gekwalificeerd. Binnen het verband van de gemeenteraad spreekt men elkaar nauwelijks aan op het functioneren, op onheuse bejegening of een incorrecte benadering. De basis hiertoe ontbreekt blijkbaar ondanks de in 2011 vastgestelde gedragscode integriteit en de gevoerde discussies in vervolg op de modelgedragscode integriteit politieke ambtsdragers van maart 2015. De Nederlandse code voor goed openbaar bestuur speelt in het algemeen geen rol in het raadsdebat en voor wat betreft het eigen Reglement van Orde worden de grenzen van het toelaatbare nadrukkelijk verkend. Kortom, uit verschillende reacties blijkt dat de bestuurscultuur binnen de gemeente Dinkelland fors is aangetast. Hier kan aan toegevoegd worden dat uit de gesprekken bleek dat er wantrouwen heerst bij delen van de Raad richting elkaar, het college en het ambtenarenapparaat. Om die reden is het onvermijdelijk dat de kwaliteit en zorgvuldigheid van besluitvorming hierdoor negatief beïnvloed wordt.

- Voor wat betreft de resterende raadsperiode worden uitsluitend de reeds bekende dossiers genoemd. Sommige zijn kaderstellend afgerond en hebben hun weerslag gekregen in de begroting 2017 en voor het overige gaat het om onderwerpen die al eerder aan de orde zijn geweest, die ook onderdeel uitmaakten van het coalitieakkoord tussen LD en CDA. Nieuwe onderwerpen kwamen niet aan de orde. Genoemd werd onder meer: problematiek LOG Hondeveldsweg, rondweg Weerselo, het klooster in Ootmarsum en Dorper Esch.

- Voortzetting van de huidige coalitie LD en CDA tijdens de resterende raadsperiode blijkt niet tot de mogelijkheden te behoren. Van de zijde van LD is er geen belemmering.

Er is immers een coalitieakkoord dat als zodanig uitgevoerd kan worden en ondanks het vertrek van twee leden kan deze coalitie nog altijd rekenen op een ruime meerderheid in de Raad. Desnoods zou via een traject van mediation partijen weer bij elkaar kunnen komen en de coalitie kunnen voortzetten. Van de zijde van het CDA wordt, althans voor deze raadsperiode, geen mogelijkheid gezien om de samenwerking voort te zetten. Voor de periode vanaf 2018 worden op dat moment alle relevante mogelijkheden onderzocht. Deze positie van de meeste betrokken partijen is nog eens bevestigd tijdens de bijeenkomst met de fractievoorzitters gezamenlijk op 8 december jl.

Redenerend van de positie van de grootste fractie is de tweede optie een combinatie van LD en PvdA, aangevuld met andere partijen om een meerderheid te kunnen vormen. Een dergelijke coalitie wordt niet gesteund door het CDA, niet door Algemeen Belang Dinkelland en derhalve neemt de VVD de sleutelpositie in. Echter, ook de VVD wenst voor de resterende raadsperiode zich eveneens niet aan een dergelijke coalitie te verbinden. Als derde optie komt vervolgens de coalitie zonder LD in beeld en ligt het initiatief bij het CDA. Het CDA meent met de VVD en Algemeen Belang Dinkelland voor de resterende raadsperiode een college te kunnen vormen met een kleine meerderheid in de gemeenteraad. VVD en Algemeen Belang Dinkelland steunen deze lijn. Tot slot werd een zakenkabinet met uitsluitend wethouders van buiten alleen door D66 als een optie benoemd. Een en ander bleek uit diverse contacten en werd bevestigd tijdens de bijeenkomst d.d. 8 december 2016.

3. Conclusies.

Schets problematiek.

1. De kern van de problemen die in de afgelopen periode zijn gerezen is vooral gelegen in persoonlijk verhoudingen en minder in zakelijke en/of politieke verschillen van inzicht. Er is sprake van “oud zeer” en een “afrekencultuur”.
2. De kiem van de ontstane conflictueuze situatie is gelegd bij de totstandkoming van het huidige coalitieakkoord. In het bijzonder de “non-interventieafspraken” over de wethouders, zorgden voor een onderhuids conflict.
3. De samenwerking van vier van de vijf wethouders binnen het college verliep goed. De samenwerking van de vier wethouders, dus ook van de twee wethouders van LD, met één wethouder van LD verliep stroef.
4. De onderlinge samenwerking binnen de fractie van LD liet te wensen over. Er was sprake van spanning tussen de LD-wethouders binnen het college. Twee fractieleden splitsten zich af. Zij vormen thans de fractie Algemeen Belang Dinkelland.
5. De gevolgen van het wegsturen van wethouders Kleissen en Zwiep en het vrijwillig opstappen van wethouder Stokkelaar waren onvoldoende voorzien. De gemeenterechtelijke consequenties - de burgemeester treedt in de plaats van het college - waren niet bekend.
6. In het licht van het Reglement van Orde en de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur zou het onderwerp LOG Hondeveldsweg, ongeacht de uitkomst, gewoon of via een spoedprocedure geagendeerd moeten zijn.
7. Dat de gemeenteraad van de Dinkelland de rekenkamerfunctie wilde afschaffen, maar vervolgens in sluimerende staat als een interne rekenkamercommissie in minimale vorm heeft gehandhaafd verdraagt zich niet met de bedoeling van de wetgever en de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur.
8. Er is binnen de gemeenteraad geen gedeelde visie, gebaseerd op relevante wet- en regelgeving, op de rolverdeling tussen Raad en college van B en W. De Nederlandse code voor goed openbaar bestuur maakt geen deel uit van de bestuurlijke en politieke bagage binnen de gemeente Dinkelland.
9. Men spreekt elkaar niet aan op vereisten van de beginselen van behoorlijk bestuur, de code voor goed bestuur en de vereisten uit een oogpunt van integriteitsbeleid. De gemeentelijke gedragscode is nog niet aangepast aan de modelgedragscode integriteit politieke ambtsdragers van maart 2015.

Nieuwe coalitie.

10. Er is voor de resterende raadsperiode geen draagvlak voor continuering van de coalitie LD en CDA. Deze coalitie zou weliswaar nog op een ruime meerderheid kunnen rekenen ondanks het vertrek van twee leden uit de fractie van LD. Echter, het CDA is niet bereid hieraan medewerking te verlenen. Een alternatieve coalitie bestaande uit LD en PvdA krijgt geen steun van de VVD en Algemeen Belang Dinkelland. Voorshands lijkt een derde mogelijkheid, gebaseerd op de samenwerking van het CDA met de VVD en Algemeen Belang Dinkelland op een kleine meerderheid in de Raad te kunnen rekenen.

4. Aanbevelingen.

- Gegeven de ontstane situatie is het niet noodzakelijk eerst een informateur aan te wijzen. Immers, de aan de orde komende dossiers zijn bekend en de begroting voor het jaar 2017 is al vastgesteld. Derhalve geef ik partijen in overweging om spoedig een formateur aan te wijzen die een voordracht tot samenstelling voor het college voor resterend raadsperiode doet. Zodra de wethouders zijn benoemd is het wenselijk de Commissaris van de Koning hiervan op de hoogte stellen. Immers, zij bepaalt het moment waarop de procedure tot benoeming van een nieuwe burgemeester kan worden hervat en het ligt op haar weg om de minister van BZK te informeren over de bestuurlijke situatie in de gemeente Dinkelland.

- Met inachtneming van de vereisten van “good governance” - openheid, transparantie en publieke verantwoording - acht ik het wenselijk om de formateur tijdens de eerstkomende gemeenteraadsvergadering aan te wijzen. De opdracht zou moeten luiden dat de formateur een nieuw college voorbereid dat tenminste op een meerderheid van de Raad moet kunnen rekenen. De discussie hierover dient politiek en zakelijk van karakter te zijn; beschadiging van personen dient te worden voorkomen.

- Gebruik de resterende raadsperiode om in de vorm van bijvoorbeeld werkbijeenkomsten te komen tot de voorbereiding een set van “spelregels” ten behoeve van het functioneren van de Raad. Deze spelregels vormen de basis voor het goed functioneren van het bestuur op lokaal niveau en kunnen voor de nieuwe raadsperiode vanaf begin 2018 als leidraad dienen. In de bijlage is een aanzet tot dergelijke spelregels weergegeven.

- Stel in het komende jaar op basis van de modelgedragscode integriteit volksvertegenwoordigers en bestuurders van gemeenten (zie brief VNG van 9 maart 2015) een nieuwe integriteitscode voor de gemeente Dinkelland vast. Bij de introductie van de nieuwe Raad in 2018 kan een dergelijke code - ook als uitwerking van de spelregels - een belangrijke rol spelen.

- Pas in het komende jaar het Reglement van Orde aan voor wat betreft een aantal onderwerpen - bijvoorbeeld de regeling van het zogenaamde open debat - ten einde deze meer in overeenstemming met de bedoelingen van de gemeentelijke wetgever te kunnen hanteren. En breng het Reglement van Orde in overeenstemming met de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur.

- Breng in de komende periode via wijziging van de Verordening op de rekenkamercommissie de invulling van de rekenkamerfunctie meer in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever en met de beginselen van de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (in het bijzonder het lerend en zelfreinigend vermogen en een goede publieke verantwoording). Het actieplan van de minister van BZK van juli 2015 en de reactie van de VNG van juni 2016 kunnen hierbij behulpzaam zijn.

Bijlage: aanzet spelregels.

Als inwoner van de gemeente heb je te maken met je buurt, familie, werkgever etc. én de overheid. Voor wat betreft dat laatste gaat het om de overheid in verschillende gedaanten, te weten de rijksoverheid, de provinciale en gemeentelijke overheid, het waterschap, de Kamer van Koophandel en andere overheidsorganen. Met welke overheid je te maken krijgt is afhankelijk van het betreffende onderwerp en de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de verschillende overheden en de wijze waarop die taken zijn ingevuld (verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, economische ontwikkelingen). Rijk, provincies en gemeenten hebben een zogenaamde open huishouding en beschikken ook over autonome bevoegdheden. Andere overheden zoals de waterschappen hebben een gesloten huishouding, ze hebben specifieke bevoegdheden om de hun taken te kunnen behartigen (doelcorporaties).

Wat je naast je autonome vrije beleidsruimte verplicht bent te doen en “hoe” hangt ook weer af van welke eigen ruimte je als overheid, als Rijk, provincie of gemeente aanvullend hebt. In medebewind moet je soms strikt uitvoering geven aan wetten; soms mag je eigen beleidsruimte toevoegen aan hogere regelingen. Deze vertaling naar verschillende bestuurslagen moet ook nog worden doorvertaald naar de verdeling van taken en bevoegdheden binnen de betreffende bestuurslaag; dus een doorvertaling naar de verschillende bestuursorganen binnen een bestuurslaag.

In dat verband geldt voor de gemeentelijke overheid dat de rol- en taakverdeling van Raad, B en W en de burgemeester is geregeld in de Gemeentewet. Naast de wettelijke regelingen zijn ook nog van toepassing de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur en de gedragscode integriteit politieke ambtsdragers.

De eed of verklaring en belofte.

Je werkzaamheden als raadslid, wethouder en burgemeester beginnen pas nadat je bent beëdigd. Daarmee verklaar je dat je geen gunsten of giften hebt beloofd of gegeven om raadslid, wethouder of burgemeester te worden en dat zulks ook geldt voor het werk dat je als raadslid, wethouder of burgemeester zult doen. Bovendien verklaar je dat je trouw zult zijn aan de Grondwet, dat je je zult houden aan de wetten en je plichten naar eer en geweten zult nakomen.

Die eed of belofte is voor het functioneren van ons democratische systeem en in het bijzonder voor het functioneren van het openbaar bestuur van groot belang. Immers voor de overheid geldt in het bijzonder de verplichting om het “algemeen belang” te dienen. Niet het belang van een (bevriend) individu, niet het belang van een bepaalde maatschappelijke groepering moeten worden behartigd. Nee, het gaat om het afwegen van alle in het geding zijnde belangen om op die manier het algemeen belang te kunnen dienen. En dat betekent dat een ieder, vanuit zijn/haar eigen achtergrond en ideologie hierover het politieke debat voert.

De eed of belofte gaat er van uit dat je de Grondwet en de wetten kent en dat je verklaart correct te zullen besturen of althans dat je weet dat vanuit dit vertrekpunt jouw politiek-bestuurlijke handelen dient te worden beoordeeld. Hierbij is inbegrepen dat je je gehouden weet aan de “Nederlandse code voor goed openbaar bestuur” en de integriteitsvereisten.

Spelregel 1. Wees bewust van inhoud en strekking van de eed of verklaring en belofte.

Rol en uitoefening taken en bevoegdheden op gemeentelijk niveau.

De gemeente vindt zijn bestaansrecht in de Grondwet en is uitvoerder van (hogere) wettelijke regelingen. Daarnaast beschikt de gemeente over zelfstandige, autonome bevoegdheden. Afhankelijk van de betreffende regelingen heeft de gemeente meer of minder ruimte voor het voeren van eigen beleid. Wie is nu die gemeente; is het de Raad, het college van B en W of de burgemeester?

De rolverdeling binnen de gemeente is wettelijk geregeld. Op hoofdlijnen komt de rolverdeling binnen de gemeente op het volgende neer:

- De gemeenteraad beschikt over kaderstellende en controlerende bevoegdheden. De gemeenteraad vervult expliciet de volkvertegenwoordigende rol. De Raad is verantwoordelijk voor de benoeming van de wethouders en bepaalt daarmee de samenstelling van het college van B en W. De Raad speelt bij de benoeming en ontslag van de burgemeester een belangrijke rol. De Raad is werkgever van de griffier, van de griffie.

- Het college van B en W is verantwoordelijk voor de voorbereiding van en uitvoering van door de Raad vastgestelde kaders, beleidsbeslissingen en de begroting. Los daarvan moet het college in verschillende gevallen ter uitvoering van landelijke (hogere) wetgeving beslissingen nemen of vergunningen verlenen. Hoe het college dat doet valt wel onder de controlerende bevoegdheden van de Raad (soms stelt de Raad mede ter uitvoering van de betreffende wet een aanvullend beleidskader vast). De burgemeester is voorzitter van het college, heeft stemrecht en heeft meestal enkele portefeuilles. Het college - en niet de gemeenteraad - is werkgever van de gemeentesecretaris en het ambtelijk apparaat. Het college van B en W is collectief verantwoordelijk voor genomen besluiten.

- De burgemeester is zelfstandig belast met een aantal wettelijke taken op het terrein van de veiligheid en rampenbestrijding. De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte en draagt sinds de invoering van het dualisme zorg voor de tijdigheid en kwaliteit van de besluitvorming (en heeft daarmee een agenderende bevoegdheid) en draagt zorg voor de samenwerking met andere gemeenten / overheden. De burgemeester heeft als voorzitter van de gemeenteraad weliswaar een leidinggevende rol, maar geen stemrecht (i.t.t. voorzitterschap B en W).

Spelregel 2. Elk bestuursorgaan op gemeentelijk niveau moet de rolverdeling van bestuursorganen binnen de gemeente kennen en zich er ook aan houden.

Spelregel 3. Alvorens beslissingen te nemen moeten Raad, B en W en de burgemeester zich vergewissen van het "speelveld": van de bevoegdheden, van toepassing zijnde wet- en regelgeving en van rechtsgeldig genomen besluiten.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De overheid, en dus ook de gemeentelijke bestuursorganen (Raad, B en W, burgemeester) moeten zich bij besluitvorming houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De belangrijkste zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), maar ook andere gelden als regels van ongeschreven recht, onder meer verwoordt in de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur.

Kort samengevat gaat het om de volgende beginselen:

- het *zorgvuldigheidsbeginsel*; zorgvuldige voorbereiding en weergave van de juiste feiten en omstandigheden, correcte behandeling van de burger en een correct besluitvormingsproces;
- het *gelijkheidsbeginsel*; gelijke behandeling van gelijke gevallen;
- het *vertrouwensbeginsel*; je mag er van uitgaan dat de overheid eerder ingenomen standpunten nakomt;
- het *motiveringsbeginsel*: het genomen besluit moet juridisch en feitelijk deugen. Het moet verklaarbaar en uit te leggen zijn;
- het *evenredigheidsbeginsel*; als een besluit van de overheid nadelen voor de één oplevert moet dat in verhouding staan tot het belang dat de overheid met het besluit voor allen wil dienen;
- geen "*detournement de pouvoir*"; de overheid mag geen misbruik van zijn bevoegdheden maken en de wetten gebruiken voor andere doelen dan waarvoor deze zijn bedoeld. De overheid mag ook geen misbruik maken van procedures, geen "*detournement de procedure*";
- de overheid moet het "*fair-play-beginsel*" in acht nemen; de overheid moet onafhankelijk, open en eerlijk zijn.

Spelregel 4. Voor het handelen en besluiten door de gemeenteraad, het college van B en W en de burgemeester moeten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur uitgangspunt zijn.

Gemeentelijke overheid en de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur.

In januari 2009 is door de minister en de staatssecretaris van BZK de "Nederlandse code voor goed openbaar bestuur" uitgebracht. De code bevat normen en waarden die uitstijgen boven het wettelijk kader (zie onder meer hiervoor de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de overige bepalingen van de Algemene wet Bestuursrecht) en zijn juridisch niet afdwingbaar. Toch heeft die code een sturend karakter, omdat duidelijk wordt welk gedrag en welke houding men van de overheid mag verwachten. Het niet voldoen aan die normen en waarden kan gevolgen hebben voor de beoordeling van door de overheid genomen beslissingen. Het kan worden gebruikt door de verschillende media en aanleiding zijn voor een politiek debat (vergelijk de corporate governance in het bedrijfsleven en bijvoorbeeld de code Tabaksblat voor toezichthouders). De code is overigens ook bedoeld als een uitnodiging aan bijvoorbeeld gemeenten om deze te vertalen naar de eigen situatie.

De code kent de volgende beginselen:

a. Openheid en integriteit.

Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, binnen en buiten de organisatie.

b. Participatie.

Het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet.

c. Behoorlijke contacten met burgers.

Het bestuur zorgt ervoor dat hijzelf en de organisatie zich behoorlijk gedragen in contacten met burgers.

d. Doelgerichtheid en doelmatigheid.

Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.

e. Legitimiteit.

Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met de geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen.

f. Lerend en zelfreinigend vermogen.

Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie en richt de organisatie daarop in. (NB: In dit verband moet in ieder geval de invulling van de rekenkamerfunctie worden genoemd).

g. Verantwoording.

Het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden.

Spelregel 5. Bij het politiek-bestuurlijk handelen in de gemeente dient de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur serieus te worden overwogen. Het Reglement van Orde dient hiermee in overeenstemming te zijn. De vormgeving van de rekenkamerfunctie dient hierop te worden aangepast.

Modelgedragscodes integriteit politieke ambtsdragers.

De modelgedragscodes integriteit politieke ambtsdragers zijn recent herzien en onder meer toegezonden aan gemeenten bij schrijven van 9 maart 2015. Deze herziening van de codes - één voor bestuurders en één voor volksvertegenwoordigers - is het resultaat van samenwerking tussen VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen en het ministerie van BZK.

De inleiding van de codes legt de verbinding met de code voor goed openbaar bestuur en vermeldt (citaat): *“De Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur verbindt openheid en integriteit met de kernwaarden participatie, behoorlijke contacten met burgers, doelgerichtheid en doelmatigheid, legitimiteit, lerend en zelfreinigend vermogen en verantwoording. Al deze kernwaarden klinken in verschillende mate door in de hierna volgende gedragscode”.*

Het betreft overigens een modelgedragscode voor het dagelijks bestuur, het college van B en W en de burgemeester, en een modelgedragscode voor volksvertegenwoordigers. Het model is een hulpmiddel voor raadsleden en wethouders om met elkaar het gesprek te voeren over de inhoud van de code en deze vast te stellen. De aanbiedingsbrief van de VNG vermeldt dat het gaat om een interne regeling, waaraan niet meteen rechtsgevolgen zijn verbonden. Echter, bestuurders dienen zich er wel van bewust te zijn dat ze er op kunnen worden aangesproken en daarmee is die gedragscode zeker niet vrijblijvend in een politiek debat.

Spelregel 6. Voer aan de hand van de "Modelgedragscode Integriteit volksvertegenwoordigers in gemeenten, provincies en waterschappen" met elkaar het gesprek over de inhoud en stel de code voor uw gemeente, voor de Raad en B en W, vast.