

Naar een sterkere raad

Een verkenning van mogelijke varianten van een gemeentelijk en regionaal statuut

Dr. Gert-Jan Leenknecht

Tilburg Law School
Department of Public Law and Governance

Eindrapport
1 februari 2021

Inhoud

Samenvatting	3
Probleemschets en vraagstelling	5
Deel 1 – Voorstudie	
1.1 Doelen van een statuut	9
1.2 Juridische vorm: algemene aspecten	10
1.3 Juridische vorm: typen normen	14
1.4 Het statuut: een hogere norm?	17
1.5 Materiële verhouding tot andere normen en documenten	18
1.6 Lokale en regionale statuten, constituties en charters	19
Deel 2 – Concrete handreikingen	
2.1 Zeven bouwstenen voor een statuut	25
2.2 Vaststelling en periodieke bespreking	27
2.3 Wijze van vaststelling	29
2.4 Drie varianten van een statuut	32
2.5 Vervolgstappen	33
Bijlage 1 – Samenstelling van de begeleidingscommissie	34

Samenvatting

Dit onderzoek verkent de mogelijke vorm en inhoud van een gemeentelijk statuut. In een statuut leggen de raad en het college vast hoe zij samenwerken en hoe bestuurders verantwoording afleggen over het door hen of onder hun verantwoordelijkheid gevoerde bestuur. Het kan de basis vormen voor een regelmatig gesprek tussen raad en college over het gevoerde bestuur. Het doel daarvan is versterking van de positie van raadsleden tegenover het college en de burgemeester en daarmee versterking van het lokaal bestuur als geheel.

Deel 1 van dit onderzoek is een *theoretische voorstudie* naar de juridische randvoorwaarden waarbinnen een statuut kan worden opgesteld en naar geschikte juridische vormen daarvoor. Ook bevat het een korte schets van enkele buitenlandse voorbeelden als inspiratie voor de mogelijke inhoud van een statuut. In deel 2 worden *concrete handreikingen* gedaan voor de inhoud, de wijze van totstandkoming en de periodieke bespreking van een statuut. Daarbij is van belang dat het college, de ambtelijke organisatie, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven zich gehoord voelen en dat het college zich gebonden voelt aan het statuut.

De kern van de *inhoud* van een statuut is dat de raad en het college afspraken maken over de onderlinge samenwerking, over de manier waarop verantwoording en democratische controle plaatsvinden en over de informatievoorziening in het licht daarvan. Desgewenst kunnen ook afspraken worden gemaakt over onder meer vormen van burgerparticipatie en directe democratie, algemene en richtinggevende beginselen die aan het bestuur van de gemeente ten grondslag liggen of de hoofdlijnen van gemeentelijk beleid op enkele belangrijke terreinen.

Met het oog op een regelmatig gesprek tussen raad en college worden verschillende opties voor *periodieke bespreking* aangegeven, ingebed in ofwel de jaarlijkse (hoofzakelijk financiële) cyclus in het gemeentebestuur, ofwel de vierjaarlijkse cyclus tussen opeenvolgende gemeenteraadsverkiezingen.

Voorts zijn verschillende scenario's denkbaar voor de *wijze van totstandkoming* van een statuut. Burgers en vertegenwoordigers van bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen worden betrokken bij de voorbereiding, in de vorm van een conventie die voorstellen doet, of worden geraadpleegd over een ontwerp-statuuut in de vorm van een referendum. Ook een 'reguliere' wijze van vaststelling door de raad, na ambtelijke voorbereiding en een debat met het college, is vanzelfsprekend mogelijk.

Dit resulteert in een schets van drie varianten van een statuut. Een *intern statuut* is een interne regeling die zaken aangaande de samenwerking en informatievoorziening vastlegt waarover de organieke wetgeving zwijgt. Een *politiek statuut* is een convenant of akkoord – niet bindend in juridische zin, maar wel politiek bindend – waarin afspraken zijn neergelegd over de wijze waarop wordt samengewerkt en verantwoording wordt afgelegd. Een *constitutioneel statuut* is een verordening, eventueel met een bijzondere, hogere status, waarin bindende regels voor het gemeentebestuur en aanspraken voor burgers ten aanzien van de genoemde onderwerpen zijn vastgelegd. De keuze of een statuut een zinvol en bruikbaar instrument is om het 'goede gesprek' tussen raad en college te stimuleren, en welke variant daarvoor het meest geschikt zou zijn, is uiteindelijk aan de gemeenteraad.

Naar een sterkere raad

Een verkenning van mogelijke varianten van een gemeentelijk en regionaal statuut

Probleemschets

Het Nederlandse lokaal bestuur wordt gekenmerkt door een grote veelvormigheid en complexiteit wat betreft de organisatie van bestuur en democratie op regionale en binnengemeentelijke schaal. Recent onderzoek van Schaap en Leenknecht¹ laat zien dat er vele vormen van binnengemeentelijke organisatie² bestaan en dat uiteenlopende taken worden uitgevoerd met behulp van privaatrechtelijke constructies. Ook zien we de laatste decennia steeds meer bovengemeentelijke en regionale samenwerkingsvormen ontstaan om uitvoeringstaken juist gezamenlijk, op een grotere schaal, te kunnen uitvoeren. Tegelijk worden steeds meer taken op omvangrijke beleidsterreinen, zoals in het sociale domein, van het Rijk overgeheveld naar de gemeentebesturen. Het gevolg van die ontwikkelingen is in veel gevallen een complexe uitvoeringsorganisatie. De positie van de gemeenteraad, die geacht wordt zowel kaderstellend als controlerend op te treden, staat daardoor onder druk. Het gevaar bestaat dat de raad te weinig grip op het bestuur heeft en vooral reactief handelt. Soms is de raad zelfs onvoldoende in staat effectieve controle uit te oefenen op het handelen van het gemeentebestuur.³

Verschillende oplossingsrichtingen zijn denkbaar. Een instrument dat mogelijk behulpzaam zou kunnen zijn, is een door de raad en het college in elke gemeente gezamenlijk vast te stellen statuut. Daarin kan – binnen de grenzen van de wet – worden vastgelegd hoe binnen de gemeente de vertegenwoordigende, regelgevende en bestuurlijke taken in hoofdlijnen zijn georganiseerd en verdeeld, welke andere organen dan de hoofdorganen daarin een rol spelen, hoe burgers daarbij worden betrokken en hoe verantwoording over het gevoerde bestuur wordt afgelegd. Voorts kunnen in een statuut afspraken over bijvoorbeeld de informatievoorziening en democratische controle rondom regionale samenwerking worden vastgelegd, omdat daar belangrijke delen van het bestuur en beleid vorm krijgen dat binnen de gemeentelijke context van belang is.

Het te ontwikkelen statuut kan het goede gesprek tussen de raad en het college stimuleren. Zij kunnen zelf gedachten vormen over de binnengemeentelijke en regionale organisatie, die gezamenlijk vastleggen en desgewenst de gemaakte afspraken onderwerp van periodieke

¹ L. Schaap en G. Leenknecht, Kleinschalig en kleurrijk. Binnengemeentelijke organisatie geïnventariseerd, Tilburg 2018, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/kleinschalig-kleurrijk/>.

² De aanduiding ‘binnengemeentelijke organisatie’ wordt hier gebruikt als verzamelbegrip voor vormen van binnengemeentelijke decentralisatie op grond van de Gemeentewet (territoriaal of functioneel), vormen van deconcentratie van de ambtelijke organisatie, privaatrechtelijke vormen van wijk- en dorpsraden, en andere vormen van wijk- en gebiedsgericht werken.

³ Berenschot Groep, Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet, Provinciewet en Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), Utrecht 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/01/20/knelpunten-en-oplossingsrichtingen-in-de-gemeentewet-en-provinciewet>.

bespreking maken. Het onderhavige rapport verkent de procedurele en inhoudelijke aspecten van een dergelijk statuut en biedt een mogelijk stappenplan om tot de opstelling ervan te komen.

Overigens is de hier gebezigde term ‘statuut’ slechts een voorlopige en bedoeld als een algemene aanduiding voor mogelijk verschillende concrete uitwerkingen, afhankelijk van de lokale omstandigheden en behoeften.

Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Welke inhoud en vorm zou een statuut over de binnengemeentelijke en regionale organisatie kunnen hebben, en welke stappen zijn nodig om tot een dergelijk statuut te komen?

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in meer specifieke vragen:

- Wat zijn het doel en mogelijke functies van een statuut?
- Welke juridische vorm zou een statuut kunnen hebben? Wat is het normatieve karakter ervan?
- Wat is de verhouding tot andere documenten en verordeningen, zoals een bestuursakkoord of collegeprogramma, de participatieverordening en de begroting?
- Wat zou de globale inhoud van een statuut kunnen zijn?
- Wat zouden geschikte momenten zijn voor vaststelling en periodieke bespreking van een statuut?
- Volgens welke procedure zou een statuut kunnen worden vastgesteld?

Aanpak

Het uitgangspunt voor dit onderzoek zijn de bevindingen uit het rapport van Berenschot over de knelpunten in de Gemeentewet, Provinciewet en Wet gemeenschappelijke regelingen van maart 2020, alsmede de onderliggende rapportages. Op basis daarvan kunnen wij een beeld vormen van de *functies en doelen* die een statuut zou kunnen vervullen.

Om iets te kunnen zeggen over de mogelijke *vorm en inhoud* van een gemeentelijk en regionaal statuut zullen wij een korte studie verrichten van de statuten en grondwetten van enkele andere ‘sub-statelijke entiteiten’. Interessant zijn in dat opzicht onder meer de grondwetten van de drie Duitse steden die tegelijk deelstaat zijn (Berlijn, Hamburg en Bremen), het New York City Charter, de statuten van enkele Italiaanse regio’s en de grondwet van de Oostenrijkse stad en deelstaat Wenen. Dergelijke lokale en regionale ‘grondwetten’ zijn vastgesteld binnen een overkoepelende constitutionele (statelijke of federale) ordening en regelen een veelheid aan onderwerpen; in die zin kunnen ze mogelijke ‘bouwstenen’ leveren voor een gemeentelijk en regionaal statuut.

Verder is het van belang om aan te geven dat het hierbij gaat om een *verkenning*. Binnen de kaders van de huidige organieke wetgeving en geïnspireerd door onder meer de genoemde

buitenlandse voorbeelden, worden mogelijkheden en opties in beeld gebracht voor een gemeentelijk en regionaal statuut. In een gedetailleerd 'modelstatuut' zal dit rapport niet uitmonden; wel worden scenario's en varianten geschetst om tot een statuut te komen.

Opbouw van het rapport

Deel 1 van dit rapport is een theoretische voorstudie. Daarin wordt in algemene zin aangegeven waarom de raad voor een statuut kan kiezen en welke vormen dit statuut kan hebben. Het behandelt in algemene zin het doel van een statuut; vervolgens mogelijke juridische vormen en de verhouding tot bestaande regelgeving en documenten zoals de organieke wetgeving, de APV, de begroting, de participatieverordening en het coalitie- of bestuursakkoord. Aansluitend worden beknopt enkele buitenlandse voorbeelden van lokale en regionale statuten, charters en constituties besproken.

In *deel 2* worden op basis van de theoretische beschouwingen handreikingen gedaan voor de mogelijke concrete inhoud en de wijze van voorbereiding en vaststelling van een statuut. Eerst wordt, in de vorm van zeven 'bouwstenen', geschetst welke onderwerpen de raad in het statuut zou kunnen opnemen. Vervolgens behandelen we geschikte momenten van vaststelling en periodieke bespreking, en drie scenario's voor de wijze van totstandkoming van een statuut. Hoe kan de raad het statuut opstellen opdat college, ambtelijke organisatie, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven zich gehoord voelen en het college zich gebonden voelt aan het statuut? Afgesloten wordt met een korte aanduiding van mogelijke vervolgstappen voor de daadwerkelijke realisering en invoering van een statuut.

Deel 1 - Voorstudie

Dit eerste deel is een theoretische verkenning van de juridische aspecten van een gemeentelijk en regionaal statuut. Achtereenvolgens bespreken wij de voornaamste doelen van een statuut, de mogelijke juridische vormen waarin het zou kunnen worden gegoten en de verhouding tot andere regelingen en documenten van algemene aard, zoals onder meer de APV, het coalitieakkoord of collegeprogramma en de gemeentelijke begroting. Daarna worden kort enkele voorbeelden geschetst van lokale en regionale statuten, constituties en charters in verschillende landen, om een indruk te krijgen van de onderwerpen die daarin zijn opgenomen. Daarin kan wellicht inspiratie worden gevonden voor mogelijke bouwstenen voor een gemeentelijk en regionaal statuut (zie daarvoor deel 2).

1.1 Doelen van een statuut

Met een gemeentelijk en regionaal statuut bedoelen wij, zoals in de inleiding reeds werd omschreven, een document waarin de raad en het college werkafspraken maken over hun onderlinge verantwoordelijkheden en de informatievoorziening. Met enige regelmaat – bijvoorbeeld jaarlijks of eens per twee jaar – is het onderwerp van gesprek tussen college en raad, en wordt het naar aanleiding daarvan desgewenst bijgesteld. Overigens is de term ‘statuut’ daarvoor slechts een voorlopige aanduiding. Begrippen als ‘statuut’, ‘grondwet’ of ‘charter’ worden in andere landen gehanteerd als naam voor de ‘basiswetten’ van regionale of lokale (stedelijke) overheden (zie ook paragraaf 1.6), maar ook andere begrippen en namen zijn denkbaar.

Een statuut kan in theorie meerdere doelen dienen. Uitgaande van de bevindingen uit het rapport van Berenschot, waarin is nagegaan welke ondersteuningsbehoefte er bestaat bij raadsleden,⁴ is het *primaire* doel van een statuut de versterking van de positie van raadsleden tegenover het college en de burgemeester en daarmee de versterking van het lokaal bestuur als geheel. Een statuut zou dan vooral afspraken moeten bevatten over de wijze waarop bestuurders verantwoording zullen afleggen over het door hen of onder hun verantwoordelijkheid gevoerde bestuur. Dat veronderstelt ook heldere afspraken over informatievoorziening aan de raad door het college, met name over zaken die zich wellicht buiten het directe blikveld van de raadsleden afspelen, zoals de deelname in regionale samenwerkingsverbanden of het functioneren van specifieke onderdelen van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Hoewel niet het hoofddoel van een statuut, kan dat in algemene zin bijdragen aan een grotere transparantie van het gemeentebestuur.

Daarnaast kan een statuut desgewenst dienen om uiteenlopende *secundaire* of *additionele* doelen na te streven, afhankelijk van de ambities die de raad en het college ermee hebben. Te denken valt aan het uitdrukken van de centrale waarden of ambities die het gemeentebestuur

⁴ Berenschot Groep 2020. De conclusies uit het rapport betroffen overigens niet alleen raadsleden, maar ook leden van provinciale staten.

nastreeft, van de eigen identiteit of van de voornaamste beleidsvoornemens van het gemeentebestuur gedurende een bepaalde periode. Een concrete doelstelling kan ook zijn het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij het gemeentebestuur, in uiteenlopende vormen; hoewel dat niet direct bijdraagt aan de versterking van de positie van de raad, sluit dat wel aan bij het daaraan ten grondslag liggende beginsel van democratische controle op het handelen van het bestuur. Vanzelfsprekend zou het nastreven van dergelijke secundaire doelstellingen niet mogen afleiden van de hoofdzaak, zoals hierboven is geformuleerd: het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad ten aanzien van het gevoerde bestuur, zowel binnen de gemeente als in regionale verbanden.

Een principiële vraag daarbij is in hoeverre de gemeenteraad iets te zeggen kan hebben over de inrichting van de ambtelijke organisatie. Volgens de Grondwet en de Gemeentewet is de raad verantwoordelijk voor het vaststellen van verordeningen en de gemeentelijke begroting, en oefent de raad controle uit op het handelen van de wethouders en de burgemeester.⁵ Het college beslist over de inrichting van de ambtelijke organisatie;⁶ de secretaris heeft daarover de dagelijkse leiding.⁷ Wanneer de raad zich zou mengen in concrete beslissingen in het kader van de inrichting van de ambtelijke organisatie, zou dat de scheiding tussen de kaderstellende en uitvoerende functies, die aan de geldende wetgeving ten grondslag ligt, doorkruisen. Die functionele scheiding staat er echter niet aan in de weg dat het college en de raad op gezette tijden samen de hoofdlijnen van de inrichting van de ambtelijke organisatie bespreken in het kader van verantwoording over het gevoerde bestuur.

1.2 Juridische vorm: algemene aspecten

Een met het voorgaande samenhangende vraag is welke juridische vorm een statuut zou moeten hebben. Het begrip 'statuut' heeft geen eigen betekenis in het kader van de huidige vormen waarin overheidsbeslissingen – zowel algemene als concrete – voorkomen. Welke van de bestaande vormen zouden geschikt zijn? In hoeverre dient een statuut verbindende kracht te hebben? In elk geval dient de precieze status helder te zijn: duidelijk moet zijn wie aan een statuut aanspraken kunnen ontleen, jegens wie, en in hoeverre deze kunnen worden afgedwongen. Verschillende opties zijn daarbij denkbaar. Hieronder worden eerst enkele algemene aspecten besproken, waarna concrete juridische vormen aan de orde komen.

Aard van de normen

Het voornaamste doel van een instrument als een statuut is, zoals hierboven is aangegeven, de versterking van de positie van de raad tegenover het college en daarmee de versterking van het lokaal bestuur als geheel. Om die functie te kunnen vervullen moet het een toegankelijke tekst zijn, die vooral op hoofdlijnen vastlegt hoe de uitvoering van gemeentelijk beleid wordt georganiseerd, op welke wijze daarover verantwoording wordt afgelegd en hoe burgers bij de

⁵ Artikelen 147, eerste lid, 169, 180 en 189 Gemeentewet.

⁶ Artikel 160, eerste lid, onder c, Gemeentewet. De organisatie van de griffie, die de gemeenteraad ambtelijk ondersteunt, wordt daarvan uitgezonderd; daarover beslist de raad zelf.

⁷ Artikel 100 Gemeentewet bepaalt dat er in elke gemeente een secretaris is; volgens artikel 103, tweede lid, regelt het college in een instructie de taken en bevoegdheden van de secretaris.

vorming en uitvoering van beleid worden betrokken. Dat betekent dat de tekst niet het karakter zou moeten hebben van een doorgaans in tamelijk technisch-juridische taal geformuleerd stuk ‘regelgeving’ – wat overigens losstaat van de gekozen juridische vorm. Het zou een meer ‘verhalend’ document kunnen zijn dat in beginsel begrijpelijk is voor iedereen die het wil kennen en waarin vooral uitgangspunten en beginselen zijn vastgelegd. Een en ander kan gevolgen hebben voor de wijze van voorbereiding en vaststelling van een statuut: wellicht is de wijze waarop reguliere gemeentelijke regelgeving tot stand komt, na hoofdzakelijk ambtelijke voorbereiding, niet de geschikteste methode (zie 2.3).

Bevoegdheidstoekenning en -overdracht

Kunnen in een statuut bevoegdheden aan gemeentelijke organen worden toegekend, bijvoorbeeld in het kader van de binnengemeentelijke organisatie? Dat hangt in de eerste plaats af van de voor een statuut gekozen vorm. Om regelgevende bevoegdheid te kunnen toekennen, of van de raad aan een ander orgaan te kunnen overdragen, zou het statuut in elk geval moeten worden vastgesteld in de vorm van een algemeen verbindend voorschrift (een verordening). Bestuursbevoegdheden van het college of van de burgemeester kunnen alleen door die organen zelf worden overgedragen; een statuut vastgesteld door college en raad gezamenlijk – formeel wellicht alleen door de raad; zie 2.3 – in de vorm van een verordening zou zich daar logischerwijs niet voor lenen. Wanneer in het statuut nieuwe organen of diensten worden ingesteld en daaraan bestuursbevoegdheden moeten worden toegekend, ligt het voor de hand dat dat niet in het statuut zelf gebeurt maar in mogelijk daaruit voortvloeiende besluiten van het college of de burgemeester.

Daarbij gelden steeds de grenzen voor toekenning en overdracht van regelgevende en bestuursbevoegdheden die voortvloeien uit de systematiek van de Grondwet en de organieke wetgeving. Alleen de raad kan autonome regelgevende bevoegdheden en bestuursbevoegdheden toekennen aan andere gemeentelijke organen dan de hoofdorganen;⁸ delegatie van bevoegdheden aan ondergeschikten is niet toegestaan;⁹ enkele specifieke bevoegdheden van de raad en de burgemeester zijn in de Gemeentewet aangemerkt als niet overdraagbaar, en er zijn – niet nader genoemde – bevoegdheden die naar hun aard niet overdraagbaar zijn.¹⁰ Waar medebewindswetgeving bevoegdheden aan een bepaald orgaan toekent, hangt van de wijze van bevoegdheidstoekenning in de betreffende wet af in hoeverre (verdere) overdracht van de bevoegdheid mogelijk is.

Omdat een statuut binnen de autonome bevoegdheidssfeer van de gemeente wordt vastgesteld, gelden daarbij ook de algemene grenzen van de gemeentelijke autonomie: de territoriale

⁸ Zie artikel 128 Grondwet.

⁹ Zie artikel 10:14 Awb.

¹⁰ Zie de artikelen 156, 165, eerste lid, en 178, eerste en tweede lid, Gemeentewet. De bevoegdheden die ‘naar hun aard’ niet overdraagbaar zijn worden niet opgesomd; aangenomen mag worden dat bijvoorbeeld de bevoegdheden die de kern van de wijze van samenwerken van de raad en het college betreffen, niet overdraagbaar zijn. Zie Kamerstukken II 2000/01, 27 547, A, p. 3; Kamerstukken I 1990/91, 19 403, 64b, p. 4-5. Zie ook L.L. van der Laan, R. Nehmelman (red.), Tekst & Commentaar Gemeentewet en Provinciewet, 10e druk, Deventer 2019, commentaar bij artikel 156 Gemeentewet.

grens (het grondgebied van de gemeente), de bovengrens (hogere regelgeving), de ondergrens (de bijzondere belangen van individuele burgers) en de zijgrens (de specifieke taken van functioneel georganiseerde besturen).¹¹ Voorts zal een statuut dat in de vorm van een algemeen verbindend voorschrift of een ander type besluit wordt gegoten, steeds onderworpen zijn aan repressief bestuurlijk toezicht (de mogelijkheid van vernietiging bij Koninklijk Besluit).¹²

Naleving en sancties

Een volgende vraag is hoe de naleving door het bestuur van de in een statuut neergelegde afspraken kan worden verzekerd. Wat zijn mogelijke sancties op niet-naleving van de gemaakte afspraken? Vanzelfsprekend kan de raad te allen tijde het college aanspreken op naleving van de daarin neergelegde uitgangspunten; de normale mechanismen in de onderlinge samenwerking zorgen voor sanctionering in politieke zin. Elk raadslid heeft het recht mondelinge of schriftelijke vragen te stellen, al dan niet bij interpellatie;¹³ het college en de burgemeester zijn gehouden de gevraagde informatie te verstrekken, voor zover het openbaar belang zich daartegen niet verzet.¹⁴ De raad kan op verzoek van een of meer leden besluiten een onderzoek (raadsenquête) in te stellen naar het handelen van het bestuur. Tenslotte kan de raad – in meerderheid – besluiten het vertrouwen in een of meer wethouders op te zeggen, waarna ontslag volgt.¹⁵ Ook de burgemeester is aan de raad verantwoording verschuldigd over het door hem gevoerde bestuur;¹⁶ bij een verstoorde verhouding tussen beide kan de raad hem aan de regering voordragen voor ontslag.¹⁷

Afgezien van het genoemde vragenrecht beschikken politieke minderheden over weinig middelen om naleving van een statuut door het bestuur af te dwingen. Het statuut zelf biedt de gelegenheid dat instrumentarium uit te breiden. Zo kan de mogelijkheid om een onderzoek naar het handelen van de raad te verrichten worden verruimd door het recht toe te kennen aan een nader te kwalificeren raads*minderheid*. Waar de Gemeentewet nu bepaalt dat de raad – dat wil zeggen een meerderheid in de raad – daartoe besluit, kan een statuut dat recht ook toekennen aan bijvoorbeeld een derde van het aantal raadsleden, of een bepaald aantal raadsleden. Een dergelijke verruiming van het wettelijke instrument lijkt niet strijdig te zijn met de Gemeentewet: er wordt geen wijziging aangebracht in de daarin neergelegde verhoudingen tussen de hoofdorganen en er worden geen wettelijke bevoegdheden begrensd of afgenomen. Om te voorkomen dat het recht te lichtvaardig wordt gebruikt, kan het worden begrensd tot zaken die vallen binnen de werkingssfeer van het statuut. Het verbinden van politieke gevolgen aan de uitkomsten blijft vanzelfsprekend steeds een beslissing van een meerderheid in de raad.

¹¹ C.A.J.M. Kortmann, bew. door P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, C.N.J. Kortmann, B.P. Vermeulen, *Constitutioneel recht*, 7^e druk, Deventer 2016, p. 555 e.v.

¹² Artikel 268 Gemeentewet.

¹³ Artikel 155 Gemeentewet.

¹⁴ Artikelen 169, derde en vierde lid, en 180, tweede en derde lid, Gemeentewet.

¹⁵ Artikelen 49 (vertrouwensregel) jo. 169, eerste lid (verantwoordelijkheid van wethouders) Gemeentewet.

¹⁶ Artikel 180, eerste lid, Gemeentewet.

¹⁷ Artikelen 61b en 61c Gemeentewet.

In het geval het college de raad tot naleving van de in een statuut neergelegde afspraken zou willen bewegen, kan het college, ofwel een van de leden van het college, weinig anders doen dan dreigen ontslag te nemen. Door aan te geven niet verder te willen besturen als de raad zich niet aan de gemaakte afspraken houdt, wordt het krachtigst mogelijke politieke signaal afgegeven. De beslissing daarover blijft echter aan de raad.

Of daarnaast 'hardere' juridische sancties denkbaar zijn, en of ook burgers naleving van het statuut zouden kunnen afdwingen, hangt af van de gekozen vorm. Wanneer het statuut een intern reglement of politiek akkoord zou zijn, is het moeilijk voorstelbaar dat er andere middelen zouden zijn dan de hierboven genoemde politieke instrumenten. Wanneer het de juridische vorm van een verordening zou hebben, kan dat betekenen dat beslissingen van het college of van de burgemeester die daarmee strijdig zijn, onverbindend zijn. Dat is niet alleen politiek sanctioneerbaar, maar ook juridisch afdwingbaar, ook door burgers. Het is zelfs denkbaar dat een statuut dat bij verordening is vastgesteld een bijzondere status verkrijgt en de bepalingen daardoor gelding hebben boven daarvan afwijkende bepalingen uit andere verordeningen (zie paragraaf 1.4). In dat geval zou afwijking van het statuut ertoe leiden dat de bepalingen van de 'gewone' verordening buiten toepassing dienen te blijven.

Geldingsduur

Een laatste algemeen aspect is de vraag voor welke periode een statuut wordt vastgesteld. Wanneer daarover niets wordt bepaald, geldt het statuut in beginsel voor onbepaalde tijd – totdat door de raad tot intrekking wordt besloten. Periodieke bespreking en desgewenst bijstelling, vastgelegd in het statuut zelf, moeten dan zorgen dat de daarin neergelegde uitgangspunten en afspraken relevant en actueel blijven. Het is ook mogelijk een statuut voor een bepaalde periode vast te stellen, door erin op te nemen dat het na een aangegeven datum vervalt.

De gelding zou bijvoorbeeld in de tijd kunnen worden beperkt door vast te leggen dat het vervalt op de dag van de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen. Na die verkiezingen kan de raad in nieuwe samenstelling besluiten of een nieuw statuut dient te worden vastgesteld en wat daarvan dan de inhoud zou moeten zijn. Zo voorkomt de raad die een statuut vaststelt daarmee 'over de eigen zittingsperiode heen' te regeren. Nu is het natuurlijk zo dat algemeen verbindende voorschriften die een raad vaststelt, en ook andere besluiten die hij neemt, in beginsel steeds blijven gelden na verkiezingen. Voor een statuut kan dat bezwaarlijker zijn, aangezien het in de kern de wijze van samenwerken van de raad en het college betreft. Nieuwe verhoudingen in de raad kunnen andere eisen stellen aan de wijze van werken en daarmee aan de inhoud – en mogelijk zelfs aan de vorm – van een statuut. Wellicht is kunnen beginnen met een schone lei dan te prefereren boven wijziging van bestaande afspraken. Er zijn echter meer overwegingen die een rol kunnen spelen bij het bepalen van de momenten en de frequentie van bespreking en bijstelling van de inhoud van een statuut (zie 2.2).

1.3 Juridische vorm: typen normen

Voor een statuut zijn verschillende (bestaande) juridische vormen denkbaar: de verordening (een algemeen verbindend voorschrift), een intern reglement, een overeenkomst of convenant, een beleidsregel en een plan. Een vraag die rijst is of een statuut in elke gemeente *dezelfde* vorm zou moeten hebben. Is het bijvoorbeeld mogelijk dat de ene gemeente een statuut vaststelt in de vorm van een verordening, en een andere in de vorm van een convenant? In elk geval moet in elke gemeente duidelijk zijn wat het normatieve karakter van een statuut is. Zolang in de organieke wetgeving geen vorm wordt voorgeschreven, is het echter niet mogelijk alle gemeenten die ervoor kiezen een statuut vast te stellen – verplicht is het immers niet – te verplichten dezelfde vorm te gebruiken. Daarbij zal de meest geschikte vorm ook afhankelijk zijn van de aard van de inhoud die erin wordt opgenomen.

Algemeen verbindend voorschrift

Algemeen verbindende voorschriften zijn naar buiten werkende, algemene en voor herhaalde toepassing vatbare regels, vastgesteld door een orgaan dat bij of krachtens de wet in formele zin bevoegd is tot regelgeving.¹⁸ Artikel 127 Grondwet en de Gemeentewet kennen de verordening, vastgesteld door de raad, als vorm voor algemeen verbindende voorschriften op het niveau van de gemeente. De verordening zou een geschikte vorm kunnen zijn voor een statuut: de vaststelling ervan zou geschieden binnen de autonome bevoegdheidssfeer van het gemeentebestuur¹⁹ en daarmee gebaseerd zijn op een wettelijke bevoegdheid om bindende normen vast te stellen. Gezien de aard van een statuut zal het algemene en voor herhaalde toepassing vatbare normen bevatten. Of deze normen naar buiten werken, ofwel ook anderen binden dan de organen die het statuut vaststellen, hangt af van de inhoud daarvan. Wanneer puur de hoofdlijnen van de inrichting van de uitvoeringsorganisatie en afspraken over de wijze van informatievoorziening aan de raad en het afleggen van verantwoording worden opgenomen, is dat niet het geval; het gaat dan niet om een algemeen verbindend voorschrift, maar om een intern reglement (zie ook hieronder). Wanneer het bijvoorbeeld ook bepalingen over uiteenlopende vormen van burgerbetrokkenheid zou bevatten, is dat wel het geval.

Opmerking verdient daarbij dat een statuut dat bij verordening wordt vastgesteld in beginsel geen bijzondere status ten opzichte van andere verordeningen geniet. Wanneer een 'gewone' verordening is strijd zou zijn met een statuut, gelden de gebruikelijke voorrangsregels: de nieuwere verordening gaat voor de oudere en de bijzondere regel gaat voor de algemene. Naar zijn aard zou een statuut in beginsel als algemene regel moeten worden gezien. Verordeningen die ervan zouden afwijken, zouden dat straffeloos kunnen doen en hun geldigheid niet verliezen. Alleen wanneer aan een statuut een bijzondere status zou worden verleend (zie ook hierna, paragraaf 1.4), behoudt het zijn gelding ten aanzien van daarvan afwijkende verordeningen.

¹⁸ M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen, R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, 8^e druk, Deventer 2017, p. 66 e.v.

¹⁹ Zie de artikelen 108, eerste lid, 147 en 149 van de Gemeentewet.

Intern reglement

Is een zuiver intern reglement een bruikbare vorm voor een statuut? Zoals hierboven al kort werd opgemerkt zou de keuze voor deze vorm alleen passend zijn als de inhoud geen enkele externe werking dient te hebben, maar uitsluitend de samenwerking tussen de raad, het college, de burgemeester en eventuele andere organen binnen de gemeente betreft. Het creëren van aanspraken of verplichtingen voor burgers is daarmee niet mogelijk. Dat zou een belangrijke beperking betekenen voor de mogelijke inhoud van een statuut. Bepalingen over bijvoorbeeld verschillende vormen van burgerbetrokkenheid en vormen van directe democratie kunnen er dan alleen in worden opgenomen in de vorm van aanspraken die de betrokken organen ten aanzien van deze onderwerpen jegens *elkaar* hebben. Een ander voorbeeld: ook regels over vergoedingen aan burgers voor deelname in commissies of andere binnengemeentelijke organisaties kunnen er niet in de vorm van aanspraken in worden vastgelegd.

Daarnaast mist een intern reglement wellicht het 'communicatieve' karakter dat andere vormen zouden hebben. De inhoud zal dan hoofdzakelijk van meer technische en procedurele aard zijn en buiten de gemeentelijke organisatie weinig nieuwsgierigheid of enthousiasme wekken. Op deze wijze kan wel de positie van de raad ten opzichte van het college worden versterkt; desgewenst kan ook de rol van minderheden in de raad worden vergroot door nieuwe instrumenten toe te voegen aan het wettelijke arsenaal. Een bredere doelstelling, zoals het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij het gemeentebestuur, zal er waarschijnlijk niet gemakkelijk mee kunnen worden gerealiseerd.

Convenant, politiek akkoord

Wanneer een statuut de vorm van een convenant of politiek akkoord tussen raad en college zou hebben, kunnen daarmee evenmin aanspraken of verplichtingen voor derden worden gecreëerd. Het bevat dan gezamenlijke afspraken, ambities en intenties waaraan raad en college vooral in politieke zin zijn gebonden. Anders dan een intern reglement kan een convenant of akkoord wellicht een meer communicatieve functie hebben, ook buiten de gemeentelijke organisatie. Naar zijn aard zou het een minder procedureel karakter hebben en vooral de hoofdlijnen van de wijze van samenwerken vastleggen. Wanneer de gemeentelijke politieke verhoudingen precair zijn, is een breed gedragen akkoord over de uitgangspunten en hoofdlijnen van samenwerken bij uitstek een geschikte vorm voor een statuut; tegenstellingen worden dan niet verscherpt door de vaststelling van bindende normen door een raadsmeerderheid.

Een akkoord is, zoals gezegd, niet juridisch, maar wel *politiek* bindend: vragen over de naleving ervan kunnen de basis zijn voor een debat tussen raad en college (of, in voorkomend geval, de burgemeester) in het kader van de politieke verantwoording en democratische controle op het gevoerde bestuur. Afwijken van de gemaakte afspraken kan uiteindelijk leiden tot politieke sancties. Ook is denkbaar dat burgers 'de politiek' aanspreken op naleving van de gewekte verwachtingen en geuite ambities; uiteindelijk kunnen ze partijen daarop bij de gemeenteraadsverkiezingen zelfs afrekenen.

Beleidsregel

Een beleidsregel is een bij een besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.²⁰ Zowel de raad als het college – beide zijn bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht – kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot hen toekomende of onder hun verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hen gedelegeerde bevoegdheden.²¹ Deze vorm lijkt veel op een algemeen verbindend voorschrift, met het verschil dat beleidsregels niet voortvloeien uit een bij of krachtens de wet toegekende regelgevende bevoegdheid. Beleidsregels binden het bestuur zelf, doordat het aangeeft op welke manier het van zijn bevoegdheden gebruik zal maken; verplichtingen voor burger vloeien er in beginsel niet uit voort. Burgers kunnen aan de verklaarde zelfbinding wel aanspraken jegens het bestuur ontlenen krachtens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Beleidsregels lijken als vorm voor een statuut alleen geschikt voor zover daarin slechts zou worden aangegeven op welke wijze het bestuur gebruik zal maken van zijn bevoegdheden. Voor het vastleggen van ambities en doelstellingen, het inrichten van de onderlinge samenwerking en het maken van afspraken over de wijze waarop informatievoorziening, verantwoording en controle plaatsvinden, lijkt het een minder geschikte vorm te zijn. In die gevallen gaat het immers niet – of hooguit zeer indirect – om de wijze van uitoefening van concrete bestuursbevoegdheden. Lastig is wellicht ook dat beleidsregels door bestuursorganen worden vastgesteld ten aanzien van de uitoefening van hun *eigen* bevoegdheden; voor het maken van *gezamenlijke* afspraken lijkt dat minder passend. Gezamenlijke beleidsafspraken hebben meer het karakter van een akkoord of convenant.

Plan

Een plan is een beslissing die een samenhangend geheel van op elkaar afgestemde keuzes bevat omtrent door het gemeentebestuur te nemen besluiten of te verrichten andere handelingen, teneinde een of meer doelstellingen te bereiken.²² Een plan is een zogenoemd besluit van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift. De planfiguur wordt in het bestuursrecht gebruikt voor uiteenlopende typen normen, van concrete besluiten (zoals een bestemmingsplan) tot weergaven van het te voeren beleid en zelfs algemene scenario's en prognoses. In die zin zou het een bruikbare vorm kunnen zijn voor een statuut. Het voornaamste nadeel is het gebrek aan helderheid over het precieze rechtskarakter ervan; tegelijk lijkt deze vorm weinig voordelen te bieden ten opzichte van de eerdergenoemde vormen (met name de verordening, het intern reglement en het convenant of akkoord).

²⁰ Artikel 1:3, vierde lid, Awb.

²¹ Artikel 4:81 Awb.

²² Zie artikel 110, eerste lid, onder a, van de Gemeentewet. Overigens betreft deze bepaling uitsluitend van rijkswege gevorderde plannen. Zie L.L. van der Laan, R. Nehmelman (red.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet en Provinciewet*, 10e druk, Deventer 2019, commentaar bij artikel 110 Gemeentewet.

1.4 Het statuut: een hogere norm?

Wanneer een statuut in de vorm van een algemeen verbindend voorschrift wordt vastgesteld, heeft het, zoals hierboven reeds werd aangegeven, in beginsel geen bijzondere, hogere status ten opzichte van (andere) algemeen verbindende voorschriften. Tegelijk vloeit uit de voornaamste doelstelling van een statuut voort dat het een meer fundamenteel, of zo men wil, *constitutioneel* karakter zou moeten hebben dan andere algemeen verbindende voorschriften. Ten dele kan dat bijzondere karakter tot uitdrukking komen in de aard van de inhoud. Als het wenselijk is om een statuut daarnaast een bijzondere hiërarchische positie te geven ten opzichte van (andere) gemeentelijke verordeningen, zijn daarvoor mogelijkheden denkbaar binnen de huidige autonome bevoegdheidssfeer van het gemeentebestuur. Daarvoor is dan in elk geval vereist dat het statuut de vorm van een algemeen verbindend voorschrift heeft, ofwel een verordening.

In een statuut dat bij verordening wordt vastgesteld, zou kunnen worden bepaald dat (andere) verordeningen alleen kunnen afwijken van de bepalingen van het statuut, wanneer deze worden aangenomen met een versterkte meerderheid in de raad. Te denken valt aan een tweede meerderheid, of – minder vergaand – aan een meerderheid van *het aantal leden* van de raad. In dat laatste geval blijft ook wanneer de raad niet voltallig vergadert, toch eenzelfde aantal voorstemmers vereist.²³ Denkbaar is ook dat opgenomen wordt dat voor wijziging van het statuut zelf een dergelijke versterkte meerderheid vereist is. In beide gevallen zou er sprake zijn van een vorm van zelfbinding door de raad, die uitdrukking geeft aan het bijzondere, quasi-constitutionele karakter van het statuut. Noch de Grondwet, noch de organieke wetgeving lijken aan deze constructies in de weg te staan. Daarmee zou een bijzondere vorm van de verordening worden gecreëerd, die in de normenhiërarchie in feite tussen de organieke wetgeving en de verordening zou staan. Zo zouden belangrijke gezamenlijke uitgangspunten en doelstellingen steviger kunnen worden verankerd tegen wijziging door een ‘toevallige’, tijdelijke meerderheid.

Een dergelijke constructie kent vanzelfsprekend een keerzijde. Zoals al te rigide grondwetten de rechtsontwikkeling binnen een rechtsstelsel op de langere termijn kunnen bemoeilijken, kan ook een rigide statuut dat effect hebben. In feite legt een *gewone* meerderheid in de raad dan afspraken met het college vast die daarna alleen door een *versterkte* meerderheid kunnen worden gewijzigd. Het is de vraag of dat wenselijk is. Denkbaar is dat er op een later moment ruime overeenstemming bestaat over de noodzaak tot aanpassing, maar niet over de wijze waarop dat dient te gebeuren. Er kan daardoor een impasse ontstaan. Het opnemen van een horizonbepaling die de gelding van een statuut in de tijd begrenst (zie hierboven, 1.2) kan dan verzekeren dat aan de gelding van een statuut op het gekozen moment in elk geval een einde komt. Ook een bepaling die uitdrukkelijk vastlegt dat voor *intrekking* een gewone meerderheid

²³ Enkele van de afzonderlijke ‘Basic Laws’ die tezamen de constitutie van Israël vormen, kennen dergelijke ‘entrenchment clauses’; zie bijvoorbeeld artikel 7 van de Basic Law: Freedom of Occupation, te vinden op <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-basic-laws-of-israel>.

volstaat, zou dit probleem oplossen; daarmee gaat echter de waarde van de eis van een versterkte meerderheid voor wijziging of afwijking deels verloren.

1.5 Materiële verhouding tot andere regelingen en documenten

Hoe verhoudt een statuut zich *inhoudelijk* tot andere regelingen, voorschriften en documenten van algemene aard in de decentrale sfeer? Het zou enerzijds onzinnig zijn om zaken die al in bestaande regelingen zijn vervat, nogmaals in een statuut op te nemen; anderzijds is het denkbaar dat in een statuut voorzieningen bij elkaar worden gebracht die nu verspreid zijn geregeld.

Wat betreft de verhouding tussen een statuut en de *Gemeentewet en andere organieke wetten* is het helder dat een statuut de geldende wetgeving dient te respecteren. Het kan geen verandering brengen in de daarin neergelegde regels. Wel kan een statuut de organieke wetgeving aanvullen waar die alleen een raamwerk, mogelijkheden en randvoorwaarden geeft. Een voorbeeld daarvan zijn de bepalingen over commissies in de Gemeentewet.²⁴ De wet geeft enkele algemene hoofdregels over de samenstelling van commissies en over de toekenning van bevoegdheden daaraan; welke commissies er in elke gemeente zijn, hoe deze concreet zijn samengesteld en welke specifieke taken en bevoegdheden ze hebben zegt de Gemeentewet vanzelfsprekend niet. Ook ten aanzien van de binnengemeentelijke organisatie geeft de wet slechts een algemeen uitgangspunt: het college beslist over de inrichting van de ambtelijke organisatie en over de deelname in private rechtspersonen. Een ander voorbeeld is het presidium dat in veel gemeenten de vergaderingen van de raad voorbereidt, soms de concept-agenda voor de raadsvergaderingen opstelt en huishoudelijke zaken rondom het functioneren van de raad regelt; de wet vermeldt het presidium in het geheel niet. *Reglementen van orde* voorzien nu deels in de regeling van onder meer de werking van een presidium en de vergaderorde in de raad. De opname in een statuut van de hoofdlijnen van de wijze waarop de gemeentelijke organisatie werkt, bijvoorbeeld wat betreft commissies, een presidium of andere eigen organisatieonderdelen, kan de transparantie van die organisatie vergroten.

De *Algemene Plaatselijke Verordening* (APV) is een autonome gemeentelijke verordening, gebaseerd op de algemene bevoegdheid tot regeling en bestuur van de eigen huishouding.²⁵ De APV bevat gewoonlijk gedetailleerde regels over uiteenlopende zaken betreffende het gebruik van de openbare ruimte. Een statuut zou inhoudelijk van een andere aard zijn: het heeft minder een regelkarakter en legt vooral beginselen en hoofdlijnen vast. Een statuut zou door dergelijke algemene uitgangspunten te formuleren wel richting en uitleg kunnen geven bij de toepassing van bepalingen uit de APV.

Iets vergelijkbaars zou kunnen gelden ten aanzien van de verhouding tussen een statuut en de *gemeentelijke begroting*.²⁶ Het ligt niet voor de hand dat in een statuut concrete afspraken

²⁴ Artikelen 82 e.v. Gemeentewet.

²⁵ Artikel 124, eerste lid, Grondwet jo. artikel 108, eerste lid, Gemeentewet.

²⁶ Artikel 189 e.v. Gemeentewet.

worden opgenomen over de besteding van middelen voor specifieke taken. Wel kunnen er voor een langere periode in algemene zin prioriteiten worden gesteld en majeure keuzes worden gemaakt die richting geven aan de jaarlijkse vaststelling van de begroting en daarin nadere uitwerking krijgen.

Elke gemeente heeft een *inspraakverordening*²⁷ waarin wordt geregeld hoe ingezetenen worden betrokken bij de voorbereiding van het gemeentelijke beleid; in de nabije toekomst wordt die uitgebreid naar een *participatieverordening* die ook burgerbetrokkenheid bij de uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid zal bestrijken.²⁸ In zelfde sfeer ligt de *referendumverordening* die veel gemeenten hebben vastgesteld (hoewel die niet wordt voorgeschreven door de Gemeentewet). Burgerparticipatie en vormen van directe democratie – mogelijk ook andere dan het referendum – zijn thema's die naar hun aard goed in een statuut zouden passen, omdat ze de fundamenteën van het functioneren van de lokale democratie betreffen. Een mogelijkheid zou zijn om al deze onderwerpen geheel in het statuut op te nemen. Dat dient dan wel de vorm van een verordening te hebben, omdat de Gemeentewet dat voor bepaalde onderwerpen met zoveel woorden verlangt – de inspraakverordening – en omdat alleen daarmee algemeen geldende aanspraken en verplichtingen voor burgers kunnen worden gecreëerd (zie ook hierboven, paragraaf 1.2). Een andere optie zou zijn in een statuut een akkoord op hoofdlijnen ten aanzien van deze onderwerpen neer te leggen, dat vervolgens nadere uitwerking krijgt in afzonderlijke verordeningen.

Inhoudelijk kan een statuut veel overeenkomsten vertonen met een *coalitieakkoord* of een *collegeprogramma*. Zo'n akkoord is gebaseerd op politieke afspraken tussen de raadsfracties die aan het gemeentebestuur deelnemen en bevat vaak zowel de algemene uitgangspunten voor het te voeren beleid in de komende zittingsperiode van de raad als concrete beleidsvoornemens. In algemene zin zal een statuut zaken bevatten die een minder politiek karakter hebben; het zou daarom breder gedragen kunnen worden dan alleen door de coalitiepartijen in de raad. Het zal afspraken van meer organisatorische aard bevatten, de uitgangspunten en hoofdlijnen van de werkwijze van het gemeentebestuur, met het oog op een transparante bestuursvoering en een goede werking van verantwoordings- en controlemechanismen. In die zin kunnen een coalitieakkoord of collegeprogramma en een statuut in elkaars verlengde liggen en elkaar aanvullen.

1.6 Lokale en regionale statuten, constituties en charters

Hierboven is al meermaals in algemene bewoordingen geschetst wat de aard en inhoud van een statuut zouden kunnen zijn. Wat zou nu de *concrete inhoud* van een lokaal en regionaal statuut kunnen zijn? Als we bedenken dat een statuut enigszins vergelijkbaar is met een lokale 'constitutie', kan voor een schets van de mogelijke inhoud wellicht inspiratie worden gevonden in de statuten, charters en constituties van lokale en regionale overheden in andere landen. Daarvan bestaan vele voorbeelden. Hieronder belichten wij enkele Europese voorbeelden,

²⁷ Artikel 150 Gemeentewet.

²⁸ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening>.

aangevuld met een van de oudste voorbeelden van een lokale 'constitutie' in de Verenigde Staten: het New York City Charter.

Vanzelfsprekend verschillen de geschetste voorbeelden onderling wat betreft de functie en de wijze van vaststelling van het betreffende document. Sommige zijn vergelijkbaar met een organieke wet als de Gemeentewet, andere hebben de functie van een 'echte' grondwet, of combineren die functies. Hier dienen ze vooral om inzicht te geven in de onderwerpen die zich zouden lenen voor opname in een statuut.

- Het *New York City Charter*²⁹ dateert oorspronkelijk uit 1898. De wetgeving van de staat New York kent algemene regels over de inrichting van de lokale besturen, maar voor de stad New York werd in dat jaar door de statelijke wetgever een afwijkend charter vastgesteld. Het charter kan daarom worden gezien als een speciale, van de algemene wetgeving afwijkende organieke wet, speciaal voor de stad New York. Interessant is dat de periodieke herziening van het charter wordt voorbereid door een *Charter Revision Commission* – een instelling van de stad zelf – waarna het voorstel wordt voorgelegd aan de kiesgerechtigde inwoners van de stad in de vorm van een stemming.³⁰

Het New York City Charter regelt de verkiezings- en benoemingswijze van vertegenwoordigers en bestuurders, alsmede de samenstelling en functies van alle stedelijke diensten en instellingen. Het bestuur van de stad kent een groot aantal uitvoerende *departments, agencies* en *commissions*. Het charter heeft in die zin vooral een constituerende en organieke functie. Het charter vermeldt de territoriale onderverdeling van de stad in *boroughs* en regelt hun functies. Voorts benoemt het een aantal belangrijke beleidsterreinen, met name onderwijs en veiligheid, en geeft het aan welke verantwoordelijkheden de stad ten aanzien van deze vraagstukken heeft. Tenslotte regelt het de openbaarheid van overheidsinformatie en van de vergaderingen van het vertegenwoordigende orgaan, de *council*.

- Wenen is de hoofdstad van Oostenrijk en tegelijk een afzonderlijk land binnen de Oostenrijkse federatie. De *Wiener Stadtverfassung*³¹ – de grondwet van het land én de stad Wenen – bevat alleen de hoofdlijnen van de bestuurlijke inrichting; veel wordt nader geregeld door 'gewone' landswetten. De grondwet is ten opzichte van die landswetgeving van een hogere orde.

De grondwet bevat eerst enkele algemene bepalingen over de status van de stad Wenen binnen de Oostenrijkse federatie, over het grondgebied van de stad en over de territoriale indeling in stadsdelen (*Bezirke*). Daarna volgen bepaling over het burgerschap en de leden van de stedelijke gemeenschap. Verder bevat de grondwet vooral organisatieregels over de

²⁹ [http://library.amlegal.com/nxt/gateway.dll/New%20York/charter/newyorkcitycharter?f=templates\\$fn=-default.htm\\$3.0\\$vid=amlegal:newyork_ny](http://library.amlegal.com/nxt/gateway.dll/New%20York/charter/newyorkcitycharter?f=templates$fn=-default.htm$3.0$vid=amlegal:newyork_ny).

³⁰ <https://www.cityandstateny.com/articles/politics/new-york-city/what-you-need-know-about-nyc-charter-revision-commission.html>.

³¹ <http://www.verfassungen.at/wien/verf68-i.htm>.

vertegenwoordigende en bestuurlijke instellingen, met inbegrip van commissies en andere – territoriaal georganiseerde – organen. De grondwet regelt verder de verkiezingen van het vertegenwoordigende orgaan, de vergaderorde daarin en de wijze van besluitvorming.

- Bremen is een van de zestien landen van de Bondsrepubliek Duitsland. Het heeft een *Landesverfassung* die de grondwet is voor het land Bremen en voor het kleinere gebied van de stad Bremen. Daarnaast is er een afzonderlijke *Verfassung für die Stadt Bremerhaven*,³² de tweede gemeente in het land Bremen. Die laatste grondwet is interessant omdat het de constitutie van een gemeente binnen een deelstaat betreft; de tekst werd vastgesteld door het parlement van Bremerhaven, maar diende ter goedkeuring te worden voorgelegd aan het parlement van het land Bremen alvorens in werking te kunnen treden.

De grondwet geeft eerst een aantal algemene bepalingen over de rechtspersoonlijkheid van de gemeente, de status van het lokale recht, het ingezetenschap en het burgerschap van de stad; de laatste categorie omvat de kiesgerechtigde ingezetenen. Daarna volgen uitgebreide paragrafen over uiteenlopende vormen van burgerbetrokkenheid en directe democratie (*Bürgerbegehren*, *Bürgerentscheid*, petities). Interessant is voorts de verplichting om jongeren op passende wijze te betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van voor hen relevant beleid. Dan volgen institutionele bepalingen: het aantal volksvertegenwoordigers; een reglement van orde voor de vergaderingen; de samenstelling en (indirecte) wijze van verkiezing van het bestuurscollege en de burgemeester; de verantwoordingsmechanismen en de informatieplichten. De regels voor de verkiezing van het vertegenwoordigend orgaan zijn neergelegd in nadere reglementen. Voorts is een hoofdstuk opgenomen over het economische bestuur van de stad, inclusief de begroting en de rekening. Tot slot volgt een hoofdstuk over het toezicht door de *Senat* (de regering) van het land (en de stad) Bremen.

- Wanneer we de grondwetten bekijken van de beide andere Duitse steden die tegelijk een land zijn, Berlijn en Hamburg, valt op dat die ook uitgebreide bepalingen bevatten over burgerbetrokkenheid, onder meer in de vorm van burgerinitiatieven, referenda, burgerfora en, in het geval van Hamburg, gekozen burgerpanels die adviseren over de uitvoering van wetgeving en beleid. De grondwet van Berlijn kent ook een aantal algemene bepalingen over het grondgebied van de stad en over de beginselen en doelen (*Staatsziele*) die aan het bestuur van de stad ten grondslag liggen.³³
- De stad Rome en een aantal omliggende urbane gemeenten vormen tezamen een regionaal metropool verband, Roma Capitale geheten. De regio heeft een eigen statuut, vastgesteld door de Assemblea Capitolina, het vertegenwoordigende orgaan van de regio zelf: het

³² https://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/user_upload/Informationsmaterial/LandesverfassungBremen_2016_web.pdf. Zowel de Verfassung van het Land Bremen als de Verfassung van de stad Bremerhaven is in dit document opgenomen.

³³ <https://www.hamburg.de/contentblob/1604280/5e354265cb3c0e3422f30f9184608d9d/data/verfassung-der-freien-und-hansestadt-hamburg-stand-2012.pdf> en <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/verfassung/>.

Statuto di Roma Capitale.³⁴ Het eerste hoofdstuk bevat bepalingen over beginselen, doelstellingen en het grondgebied van de regio. Het tweede hoofdstuk is geheel gewijd aan vormen van burgerbetrokkenheid, zoals het burgerinitiatief, het referendum en het recht op overheidsinformatie. Interessant is de bepaling (artikel 6) die met het oog op het kiesrecht voor het vertegenwoordigend orgaan bepaalde categorieën toevoegt aan de Italiaanse ingezetenen van de regio, waaronder Italiaanse studenten en forensen die in de regio studeren en werken, maar niet als inwoner ingeschreven staan, en buitenlanders die er tijdelijk verblijven voor werk of studie. Een institutioneel deel geeft regels over de samenstelling en werking van de hoofdorganen (de burgemeester en de Assemblea) en bepalingen over commissies. Daarna volgt een hoofdstuk over de organisatie van de ambtelijke diensten, en een over de indeling van het gebied van de metropool in gemeenten (*municipi*).

- Andere Italiaanse regio's kennen in hun statuten vergelijkbare institutionele, organisatorische en financiële bepalingen. Het *Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia*,³⁵ het statuut van een Noord-Italiaanse regio die een ruimere autonomie geniet dan 'gewone' regio's, beschermt daarnaast nadrukkelijk het regionaal erfgoed; in feite betreft die bepaling de regionale identiteit. Het *Statuto d'autonomia della Lombardia*³⁶ vermeldt een reeks algemene waarden en beginselen: menselijke waardigheid, subsidiariteit, lokale autonomie, interregionale solidariteit, burgerparticipatie, transparantie en gelijke kansen voor mannen en vrouwen. Het regelt meerdere vormen van burgerbetrokkenheid en directe democratie. Bijzonder is verder dat een speciaal toezichtsorgaan wordt ingericht dat de naleving van het statuut waarborgt.

Deze korte voorbeelden van lokale en regionale statuten geven een indruk van de onderwerpen die in dergelijke grondwetten worden opgenomen. Wat zijn veel voorkomende thema's? Welke bijzonderheden geeft dit beknopte overzicht te zien?

Veel regionale en lokale statuten bevatten, vaak in de eerste reeks bepalingen, uitdrukkingen van de *beginselen* waarop het betreffende bestuur is gebaseerd en van doelstellingen of ambities. Soms wordt daarin ook het *grondgebied* van de regio, gemeente of stad vermeld. Stedelijke en regionale statuten kennen vaak ook een *territoriale onderverdeling* in kleinere eenheden (gemeenten, wijken, stadsdelen). Interessant in dit verband is ook de uitdrukkelijke erkenning en de bescherming van het regionale erfgoed (in het statuut van de regio Friuli Venezia Giulia). Al deze zaken betreffen in feite de uitdrukking van de *eigen identiteit* van de stad, regio of gemeente.

Opvallend is verder dat in bij alle genoemde statuten en grondwetten bepalingen zijn opgenomen over *burgerbetrokkenheid*, zoals burgerinitiatieven, burgerfora, het referendum en

³⁴ https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/STATUTO_di_ROMA_CAPITALE_.pdf.

³⁵ https://www.consiglio.regione.fvg.it/export/sites/consiglio/istituzione/allegati/Allegati_istituzione_statuto/4-Statuto-aggiornato-luglio-2019-XII-def.pdf.

³⁶ http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?exp_coll=lrst2008051400001&view=showdoc&idoc=lrst2008051400001&selnode=lrst2008051400001.

andere vormen van directe democratie. Deze zijn vaak geformuleerd op een wijze die uitdrukt dat het gaat om *fundamentele burgerrechten* die een centrale rol vervullen in de lokale democratie, en niet 'slechts' om fasen in een zorgvuldig beleidsproces. Daarbij wordt in het geval van de regio Roma Capitale ook een ruimere kring van personen gedefinieerd die *drager* zijn van specifieke burgerschapsrechten zoals deelname aan regionale verkiezingen, buiten de kring van stemgerechtigden op basis van de traditionele combinatie van ingezetenschap en nationaliteit.

Alle beschreven statuten en grondwetten hebben een *constituerende* functie, in de zin dat ze de vertegenwoordigende en bestuurlijke instellingen inrichten, daaraan taken en bevoegdheden toekennen en de onderlinge samenwerking regelen. In de Nederlandse context wordt die functie reeds vervuld door de Grondwet en de organieke wetgeving. De inrichting van de *ambtelijke organisatie*, in de vorm van departementen, diensten, commissies en andere uitvoeringsinstanties, wordt in de Nederlandse wetgeving niet of nauwelijks genoemd en genormeerd. De Gemeentewet kent slechts summiere bepalingen over de secretaris en de griffie en geeft algemene regels over commissies. De beschreven lokale en regionale grondwetten en statuten kennen veelal wel tamelijk uitgebreide bepalingen over alle uitvoerende ambten en diensten.

Een aantal van de statuten en grondwetten noemt ook de verantwoordelijkheden van het bestuur ten aanzien van enkele belangrijke *beleidsterreinen*. In de Nederlandse context wordt veel op dit gebied bepaald door medebewindswetgeving; niettemin kunnen in de uitvoering van die wetgeving vaak ook keuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld.

Wat betreft de *wijze van vaststelling en herziening* is de constructie van het charter van de stad New York interessant. Het charter werd in zijn oorspronkelijke vorm vastgesteld door de statelijke wetgever; de periodieke herziening geschiedt uiteindelijk door de kiesgerechtigde burgers van de stad, door een stemming over het voorstel van een herzieningscommissie. De reden voor deze uitzonderingspositie voor de stad New York binnen de staat New York is het metropole karakter van de stad: aan het einde van de negentiende eeuw was het al veruit de grootste stad van de Verenigde Staten en tegelijk de belangrijkste toegangspoort tot het Noord-Amerikaanse continent voor immigranten. Grote steden kunnen wezenlijk andere bestuurlijke opgaven hebben dan naburige lokale besturen. Behalve het charter van de stad New York is in feite ook het statuut van Roma Capitale een uitdrukking van die vaststelling.

Deel 2 – Concrete handreikingen

In dit tweede deel zullen wij, op basis van de bevindingen uit de voorstudie, de mogelijke contouren schetsen van een statuut. Hoe zou een statuut er inhoudelijk uit kunnen zien? Wat zijn voor de hand liggende momenten om het vast te stellen en om het onderwerp van debat tussen raad en college te maken? Welke scenario's zijn denkbaar voor voorbereiding en vaststelling? De antwoorden op die vragen hebben een zekere samenhang: de keuze voor een bepaalde inhoud heeft gevolgen voor de geschiktste vorm, en andersom. Daarom worden drie mogelijke varianten van een statuut geschetst waarbij voor de hand liggende combinaties van vorm, inhoud en wijze van totstandkoming worden aangegeven. Afgesloten wordt met een voorstel voor een volgende stap in de ontwikkeling van een gemeentelijk en regionaal statuut.

2.1 Zeven bouwstenen voor een statuut

Op basis van de voorstudie kunnen mogelijke inhoudelijke bouwstenen voor een gemeentelijk en regionaal statuut worden geïdentificeerd. Binnen de ruimte en mogelijkheden die de Grondwet en de organieke wetgeving bieden, kunnen ten aanzien van uiteenlopende thema's eigen keuzes worden gemaakt. Hieronder wordt daarvoor een aantal suggesties gedaan. Overigens hoeven niet alle bouwstenen onderdeel te zijn van een te realiseren statuut: een selectie is ook denkbaar. Mogelijk zijn er naast de hieronder beschreven thema's nog andere onderwerpen die zich lenen voor opname; vanzelfsprekend zou die ruimte er moeten zijn.

A. *Beginnelsen, doelen en identiteit*

In een (aantal) algemene bepaling(en) kunnen centrale waarden en doelen van de betreffende gemeenschap worden vastgelegd. Hoewel dergelijke bepalingen eerder symbolisch dan normatief zijn, kunnen ze richtinggevend zijn bij de interpretatie van de overige onderdelen van het statuut en kunnen ze een uitdrukking zijn van de identiteit van de gemeenschap. Onderdeel daarvan kan ook zijn een aanduiding van het grondgebied, met een territoriale onderverdeling in stadsdelen, wijken of kernen.

B. *Burgerbetrokkenheid en publieke verantwoording*

Een statuut kan afspraken bevatten over de inrichting van uiteenlopende vormen van burgerparticipatie, zoals inspraak, interactieve beleidsvoorbereiding, betrokkenheid bij de begrotingsvoorbereiding, burgerinitiatieven, verschillende vormen van lokale (niet-bindende) referenda, en de gevallen waarin dergelijke instrumenten al dan niet inzetbaar zijn. Daaraan gekoppeld zouden bepalingen kunnen worden opgenomen over informatievoorziening aan burgers en vormen van publieke verantwoording.

C. *Inrichting van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie*

De hoofdlijnen van de bestuurlijke organisatie van de gemeente liggen vast in de organieke wetgeving. Een statuut kan daarnaast afspraken bevatten over de instelling van andere organen en over de toekenning van regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden daaraan. De inrichting

van de ambtelijke organisatie is volgens de gemeentewet de bevoegdheid van het college en ook over de deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen beslist in eerste instantie het college. Om te voorkomen dat de raad het zicht verliest op de wijze waarop uitvoeringstaken zijn georganiseerd, en daarmee moeilijker zijn controlerende taken kan uitoefenen, kunnen afspraken over de hoofdlijnen daarvan worden neergelegd in een statuut.

D. Regionale samenwerking

In het verlengde van de vorige bouwsteen kunnen bepalingen worden opgenomen over de deelname in regionale verbanden, waaronder gemeenschappelijke regelingen (anders dan bijvoorbeeld veiligheidsregio's en andere wettelijk geregelde verbanden). Daarin kan worden vastgelegd op welke gebieden het gemeentebestuur die samenwerking zal zoeken, welke doelstellingen het daarbij nastreeft en hoe het belang van de eigen gemeente daarin vorm zal worden gegeven.

E. Beleid

Een statuut zou aandacht kunnen besteden aan de voornaamste inhoudelijke opgaven voor een nader te bepalen periode. Daarmee identificeert het gemeentebestuur welke beleidskwesties in de betreffende periode de aandacht van het bestuur en van de burgers verdienen. Dat kunnen de voornaamste beleidskeuzes op bepaalde beleidsterreinen zijn, maar wellicht ook afspraken ten aanzien van specifieke projecten of voor de betreffende gemeente belangrijke dossiers waar grote belangentegenstellingen een rol spelen. In een statuut kan dan worden bepaald welke doelen zullen worden nagestreefd en hoe wordt omgegaan met de strijdende belangen van groepen burgers.

F. Verantwoording, controle en informatievoorziening

De centrale doelstelling van een statuut is de versterking van de positie van de raad, onder meer wat betreft democratische controle ten aanzien van de veelal complexe organisatie, zowel binnengemeentelijk als regionaal. In een statuut kan helder worden vastgelegd op welke wijze en op welke momenten de bestuurders over bepaalde vraagstukken of thema's verantwoording afleggen. Daarbij is het steeds van groot belang dat de raad beschikt over alle benodigde informatie om zijn controlerende en taken naar behoren te kunnen uitoefenen. Dat geldt met name waar het gaat om uitvoeringstaken die zich buiten het directe gezichtsveld van de raad afspelen, zoals taken die in bovengemeentelijke of regionale verbanden worden uitgeoefend, taken waarvoor private organisaties werkzaam zijn of binnengemeentelijke organisatieonderdelen die verder van het 'centrale' gemeentebestuur af staan. Over de wijze waarop hierover informatie wordt verstrekt aan de raad, op een toegankelijke wijze, kunnen in een statuut afspraken worden vastgelegd.

G. Wijziging, periodieke bespreking en afwijking van het statuut

Een statuut zou, eventueel als laatste onderdeel, een aantal zaken van procedurele aard kunnen vastleggen. Te denken valt aan een bepaling over de geldigheidsduur van het statuut; regels over de wijze van (periodieke) bespreking; een procedure voor herziening, wellicht op basis van voorstellen van een daartoe ingericht orgaan waarin ook burgers een rol kunnen hebben; mogelijk ook een '*entrenchment clause*', dat wil zeggen een bepaling die voor afwijking

van of wijziging van het statuut een versterkte meerderheid in de gemeenteraad vereist (zie 1.4).



Figuur 1 – Zeven bouwstenen

Hierboven zijn de zeven bouwstenen schematisch weergegeven. Door de rangschikking wordt aangegeven gemaakt dat er een duidelijk kernthema zou zijn: de wijze waarop de informatievoorziening en processen van controle en verantwoording zijn ingericht (F). Gelet op de voornaamste doelstelling van een statuut – het versterken van de positie van de raad in het gemeentebestuur – ligt het voor de hand dat in elk geval daarover afspraken worden vastgelegd. In feite geldt dat ook voor de deelname in bovengemeentelijke en regionale verbanden (D); juist op dat punt geven raadsleden vaak aan dat hun controlerende taken in het gedrang komen. Andere thema's zijn meer perifeer of optioneel, afhankelijk van de overige doelen en ambities die de raad met een statuut zou hebben.

2.2 Vaststelling en periodieke bespreking

Een statuut zou de basis moeten vormen voor een regelmatig gesprek tussen raad en college over (onder meer) de inrichting van de uitvoeringsorganisatie, de deelname in regionale verbanden en de betrokkenheid van burgers bij het gemeentebestuur. Vanzelfsprekend kan het statuut door de raad op elk gewenst moment onderwerp van bespreking worden gemaakt, door het te agenderen en het onderwerp van een plenair debat met het college te maken. Of dat gesprek plaatsvindt, en wanneer, is dan geheel afhankelijk van de wens van de raadsleden; een garantie voor regelmatige, periodieke bespreking – de centrale doelstelling van een statuut – is er niet.

Een andere mogelijkheid die hierboven al even aan de orde kwam (zie paragraaf 1.2), is de geldingsduur van statuut zelf te beperken door een einddatum daarin vast te leggen. Het naderen van die datum kan dan aanleiding zijn voor de raad en het college om de inhoud van het statuut te bespreken en gezamenlijk te besluiten tot verlenging, al dan niet in gewijzigde

vorm. De zekerheid dat dat gebeurt biedt die constructie niet: het laten passeren van de einddatum zonder debat en besluit tot verlenging of nieuwe vaststelling betekent dan simpelweg dat het statuut komt te vervallen. Anders gezegd: de geldingsduur van een statuut staat uiteindelijk los van periodieke bespreking. Een statuut zou daarom het beste zelf kunnen voorzien in een regeling die bespreking en desgewenst bijstelling van de erin neergelegde hoofdlijnen op vooraf bepaalde momenten vastlegt.

De twee met elkaar samenhangende vragen die dan beantwoord moeten worden zijn: hoe frequent zou het gesprek over de daarin neergelegde afspraken moeten plaatsvinden? En op welk(e) moment(en) gedurende de zittingsperiode van de raad moet dat gebeuren? Denkbaar is de vaststelling of periodieke bespreking te laten samenvallen met het begin van een nieuwe zittingsperiode van de raad, na de gemeenteraadsverkiezingen en de daaropvolgende collegevorming. De gedachte ligt voor de hand omdat dan een (deels) vernieuwde raad aantreedt, een nieuw college wordt gevormd en in een collegeprogramma afspraken over de hoofdlijnen van beleid voor de komende jaren worden gemaakt (zie ook 1.2). Parallel daaraan zou een statuut kunnen worden vastgesteld waarin de meer institutionele en organisatorische aspecten van de samenwerking tussen raad en college worden vastgelegd. Daarmee staat dan ook vast dat het statuut ten minste elke vier jaar onderwerp van bespreking is.

Tegen deze constructie zou pleiten dat bij de collegevorming de nadruk ligt op zaken van voornamelijk politieke aard, zoals het vinden van politieke compromissen tussen de (beoogde) collegepartijen ten aanzien van inhoudelijke dossiers en het onderhandelen over de middelen die voor de uitvoering van het voorgenomen beleid nodig zijn. Het gevaar bestaat dat het statuut ook onderwerp wordt van die onderhandelingen; naar zijn aard zou het minder politiek moeten zijn, en vooral organisatorische en institutionele afspraken moeten bevatten. Dan zouden bespreking en eventueel gewijzigde vaststelling van een statuut op een later moment, ruim na de vorming van het college, meer voor de hand liggen. Een tussentijds moment voor gezamenlijke bespreking – en daarmee een tweejaarlijks ritme – zou ervoor zorgen dat raad en college de gemaakte afspraken gedurende de zittingsperiode scherper op het netvlies houden.

Hieronder is een tweejaarlijkse bespreking schematisch weergegeven, binnen de cyclus van vier jaar tussen gemeenteraadsverkiezingen die in beginsel steeds in maart plaatsvinden.³⁷

	jaar 1	jaar 3	jaar 5
<i>maart-mei</i>	verkiezingen en collegevorming		verkiezingen en collegevorming
<i>vanaf mei</i>	voorbereiding statuut		voorbereiding aanpassingen statuut
<i>september</i>	bespreking en vaststelling statuut	bespreking en bijstelling statuut	bespreking en bijstelling statuut

Figuur 2 – Tweejaarlijkse bespreking

³⁷ Behoudens vervroegde gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van gemeentelijke herindelingen, zoals op 18 november 2020 plaatsvonden in Appingedam, Loppersum, Delfzijl, Oisterwijk, Vught, Boxtel en Haaren.

Ook is denkbaar dat een statuut jaarlijks onderwerp van bespreking tussen raad en college wordt gemaakt, wellicht op een vaste dag of in steeds in dezelfde periode van het jaar. Daarmee zou het stevig worden ingebed in de jaarlijkse cyclus van de lokale politiek. Het begin van een nieuw ‘raadsjaar’ in september, na afloop van het zomerreces van de gemeenteraad, zou ermee kunnen worden gemarkeerd – naar analogie met de landelijke Prinsjesdag, waarop het parlementaire jaar van de Staten-Generaal wordt geopend. Het zou vooral de symbolische waarde van een statuut benadrukken en versterken.

juni/juli	september	november/december	vóór half juli
voorjaarsnota	begin nieuwe raadsjaar	vaststelling begroting	vaststelling jaarrekening
	bespreking en bijstelling statuut	najaarsrapportage	

Figuur 3 – Jaarlijkse bespreking

2.3 Wijze van vaststelling

Op welke wijze kan een statuut worden vastgesteld zodat college, ambtelijke organisatie, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven zich gehoord voelen en het college zich gebonden voelt aan het statuut? In beginsel kan dat op de gebruikelijke wijze waarop de raad en het college, met ambtelijke ondersteuning, algemeen verbindende voorschriften vaststellen. In dat geval is een statuut wat betreft de wijze van totstandkoming geen bijzondere regeling. Het gemeentebestuur zou er ook voor kunnen kiezen de bijzondere status van een statuut te benadrukken door een andere procedure hanteren voor de voorbereiding en vaststelling. Daarvoor zijn meerdere opties denkbaar.

Gezien het ‘constitutionele’ karakter van een statuut is de vraag naar de procedure voor de totstandkoming ervan in zekere zin vergelijkbaar met de vraag hoe een grondwet tot stand komt. Gewoonlijk verlopen de totstandkoming en amendering van grondwetten volgens een procedure die afwijkt van de totstandkoming van gewone wetten.³⁸ De achterliggende gedachte is dat er brede steun voor een dergelijke fundamentele wet moet zijn: een ‘eenvoudige’ meerderheidsbeslissing in een parlement is dan niet toereikend. De verlangde bredere steun komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de eis van een gekwalificeerde meerderheid in de volksvertegenwoordiging voor aanname van een voorstel tot amendering. Daarnaast is er vaak een vorm van burgerbetrokkenheid bij de vaststelling (en amendering) van constituties, in de vorm van bijzondere conventies bij de voorbereiding ervan, tussentijdse verkiezingen of een referendum ter goedkeuring van het uiteindelijke ontwerp.

³⁸ Zie over ‘constitution-making’ onder meer: S. Choudhry, T. Ginsburg (eds.), *Constitution Making*, Cheltenham 2016; M. Brandt, J. Cottrell, Y. Ghai, A. Regan, *Constitution-making and Reform. Options for the Process*, te vinden op: <https://constitutionmakingforpeace.org/the-constitution-making-handbook/>.

Het eisen van een gekwalificeerde meerderheid voor *vaststelling* van een statuut lijkt zonder aanpassing van de organieke wetgeving niet mogelijk te zijn. Wel zou, zoals hierboven is aangegeven (paragraaf 1.4), denkbaar zijn dat in een statuut wordt vastgelegd dat voor *wijziging of afwijking* ervan een gekwalificeerde meerderheid vereist is. Ook vormen van burgerbetrokkenheid kunnen bij de totstandkoming van een statuut het bijzondere karakter ervan benadrukken. Bij de voorbereiding kan een bijzondere commissie of een forum worden ingericht waarin burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd en dat meedenkt, adviseert en wellicht zelfs meebeslist over een ontwerp-statuuut. Een andere mogelijkheid is de ingezetenen te laten adviseren over een ontwerp-statuuut door voorafgaand aan de formele vaststelling een referendum daarover uit te schrijven. Hieronder worden drie mogelijke scenario's beschreven voor de vaststelling van een statuut, waarin de genoemde elementen zijn opgenomen. Voor elk scenario geldt dat daarbinnen over drie zaken moet worden besloten: wie betrokken zijn bij de vaststelling van het statuut, welke juridische vorm wordt gebruikt en welke inhoud het statuut moet hebben.

Scenario 1: *ambtelijke voorbereiding – voorstel in de raad – plenair debat – vaststelling*

Een eerste mogelijkheid is in grote lijnen de gebruikelijke procedure voor vaststelling van een intern reglement, een verordening of een ander type besluit te hanteren. Gewoonlijk wordt een voorstel daartoe ambtelijk voorbereid, in opdracht van het college of de raad, waarna het voorstel wordt behandeld door raadscommissies en uiteindelijk in een plenaire zitting van de raad wordt vastgesteld. Een politiek akkoord wijkt in zoverre af dat het met ambtelijke ondersteuning tot stand wordt gebracht door (vertegenwoordigers van) de raadsfracties die deelnemen, waarna het wordt gepresenteerd. Afhankelijk van het type akkoord zullen ook de (beoogde) wethouders betrokken zijn; formele vaststelling in de raad ontbreekt gewoonlijk.

Er is dan geen sprake van *directe* burgerbetrokkenheid. Wanneer deze werkwijze zou worden gehanteerd voor vaststelling van een statuut, zou het voorstel daarom in elk geval een inhoudelijk plenair debat in de raad met het gehele college verdienen. Wanneer het na ambtelijke voorbereiding en behandeling in een raadscommissie als hamerstuk zou worden afgedaan, beantwoordt dat niet aan de hoofddoelstelling – het versterken van de positie van de raad door het voeren van een regelmatig gesprek over de wijze waarop uitvoering, informatievoorziening, controle en verantwoording plaatsvinden.

Scenario 2: *scenario 1, maar formele vaststelling na raadpleging van stemgerechtigde ingezetenen (referendum)*

Een manier om burgers direct te betrekken bij de vaststelling van een statuut is aan het einde van de hierboven geschetste procedure, voorafgaand aan de formele vaststelling, het voorstel ter goedkeuring aan de stemgerechtigde ingezetenen voor te leggen in een gemeentelijk referendum. Het uitschrijven van een referendum is een keuze die het gemeentebestuur binnen de eigen autonome bevoegdheidssfeer zelf kan maken. Wanneer het voorstel voor een statuut door een meerderheid van de stemmers wordt gesteund, verkrijgt het daarmee een

sterkere legitimiteit. Daarnaast kan het de bekendheid van het statuut onder de inwoners vergroten en wellicht zelfs de burgerbetrokkenheid bij het gemeentebestuur versterken.

Bedacht moet worden dat een referendum een gecompliceerd instrument kan zijn. Zo is het binnen het huidige wettelijke kader niet mogelijk om een *bindend* referendum te organiseren.³⁹ De uitkomst van een gemeentelijk referendum is een advies aan de raad, die uiteindelijk zelf beslist. Hierover zal volstrekt helder moeten worden gecommuniceerd. Verder blijft de betrokkenheid van burgers beperkt tot het uitspreken van een 'ja' of 'nee', stemgerechtigde burgers zullen vooraf voldoende moeten worden geïnformeerd over doel en inhoud van het voorstel en de uitkomst kan, vooral bij een laag opkomstpercentage, verschillend worden geïnterpreteerd wanneer daarover niet vooraf duidelijke afspraken zijn gemaakt.⁴⁰

Scenario 3: *een speciaal daartoe bijeengeroepen conventie van raadsleden, wethouders, burgers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en bedrijven formuleert voorstellen – gevolgd door scenario 1*

Een tweede mogelijkheid om burgerbetrokkenheid bij de vaststelling van een statuut te organiseren is het bijeenroepen van een speciale conventie, een forum of een burgerpanel. Daarin kunnen naast 'gewone' burgers ook vertegenwoordigers van het lokale bedrijfsleven en van maatschappelijke organisaties zitting hebben, en mogelijk ook nog niet stemgerechtigde jongeren. Zij worden al tijdens de voorbereiding van een ontwerp-statuuut gevraagd daarover te adviseren of zelf inhoudelijke voorstellen te doen. Op deze manier kan gericht meer inhoudelijke burgerbetrokkenheid bij de vaststelling van een statuut worden georganiseerd.

Ook hier zijn er vanzelfsprekend belangrijke praktische vragen, bijvoorbeeld aangaande de wijze van samenstelling van zo'n conventie: selecteert het gemeentebestuur zelf de leden, of worden zij door loting aangewezen? Wellicht zou een conventie niet hoofdzakelijk moeten bestaan uit mensen die al politiek actief zijn in de gemeente, zoals bijvoorbeeld leden van steunfracties, om te voorkomen dat het een 'quasi-gemeentelijk' orgaan wordt.

Verder zal deze wijze van voorbereiding invloed hebben op de inhoud: de betrokkenheid van burgers op deze wijze is alleen zinvol als het statuut niet alleen een interne functie vervult, maar ook thema's bevat die hen rechtstreeks aangaan. Het lijkt bij uitstek een geschikte wijze van vaststelling te zijn wanneer het statuut ook regelingen dient te bevatten aangaande burgerparticipatie en vormen van directe democratie.

³⁹ Het verbod van last dat is neergelegd in artikel 129, zesde lid, Grondwet en artikel 27 Gemeentewet houdt in dat raadsleden bij het nemen van beslissingen niet gebonden kunnen worden door opdrachten of besluiten van anderen – ook niet door de uitkomst van een referendum. Zie hierover J. Westerweel en F.J.H. van Tienen, Het gemeentelijke referendum in de praktijk. Spanningen van directe democratie in een representatief stelsel, in: Tijdschrift voor Constitutioneel Recht 2017, nr. 2, p. 188-209.

⁴⁰ Uitgebreid over het referendum: F. Hendriks, K. van der Krieken, C. Wagenaar, Democratische vloek of zegen? Aantekeningen bij het referendum, Amsterdam University Press, 2017.

	participatie	voorbereiding	raadpleging	besluit
scenario 1		ambtelijke voorbereiding – voorstel in de raad – plenair debat		vaststelling door de raad
scenario 2		ambtelijke voorbereiding – voorstel in de raad – plenair debat	referendum	vaststelling door de raad
scenario 3	conventie formuleert voorstellen	ambtelijke voorbereiding – voorstel in de raad – plenair debat		vaststelling door de raad

Figuur 4 – Scenario's voor totstandkoming van een statuut

2.4 Drie varianten van een statuut

Hierboven zijn uiteenlopende aspecten van een gemeentelijk en regionaal statuut belicht. Duidelijk is dat verschillende combinaties van vorm en inhoud, van de wijze en het moment van vaststelling en van periodieke bespreking denkbaar zijn. Wat zijn nu de meest voor de hand liggende combinaties van de geschetste mogelijkheden? Weke bruikbare varianten levert dat op? Op basis van de geschetste opties en variabelen lijken er drie mogelijke varianten voor een statuut te zijn. Deze zouden kunnen worden aangeduid als respectievelijk een *intern* statuut, een *politiek* statuut en een *constitutioneel* statuut.

	intern statuut	politiek statuut	constitutioneel statuut
juridische vorm	intern reglement	politiek akkoord	verordening
verbindende kracht	alleen intern bindend; geen externe werking	geen juridische, wel politieke binding	algemeen verbindend voorschrift
aard van de inhoud	het vastleggen en verhelderen van interne procedures en structuren	het vastleggen van uitgangspunten en hoofdlijnen van de wijze van samenwerken	het vastleggen van uitgangspunten en hoofdlijnen van de wijze van samenwerken; het creëren van aanspraken en verplichtingen voor ingezetenen
bijzonderheden		creëren van draagvlak	mogelijkheid van 'entrenchment'
bouwstenen	C, D, F, G	A t/m G	A t/m G
bespreking	jaarlijks	tweejaarlijks	jaarlijks/tweejaarlijks
totstandkoming	scenario 1	scenario 1 of 2	scenario 2 of 3

Figuur 5 – Drie varianten van een statuut

De bovenstaande schematische weergave maakt duidelijk hoe de juridische vorm, de inhoud en de wijze van totstandkoming van een statuut samenhangen. Wanneer het gemeentebestuur een statuut (mede) wil gebruiken om er aanspraken of verplichtingen voor ingezetenen mee te creëren, bijvoorbeeld in het kader van burgerparticipatie, zal dat de vorm van een algemeen voorschrift vereisen. Een intern reglement is alleen geschikt voor het vastleggen van uitsluitend interne regels en afspraken over zaken die de organieke wetgeving niet of slechts in de vorm van randvoorwaarden regelt, zoals het functioneren van commissies of het presidium. Met een politiek akkoord dat vooral uitgangspunten en hoofdlijnen bevat worden geen juridisch afdwingbare aanspraken geschapen, maar daarvoor kan wellicht een breder draagvlak worden gevonden dan voor concrete, juridisch bindende en afdwingbare voorschriften; de politieke binding aan een akkoord verzekert dat de gemaakte afspraken niet krachteloos zijn. En voor elke gekozen variant ligt een bepaalde wijze van totstandkoming meer voor de hand dan andere. Burgerbetrokkenheid bij de vaststelling van een statuut dat alleen intern beoogt te werken, lijkt weinig zinvol; voor een statuut dat het opereren van het gemeentebestuur transparanter zou moeten maken, of zelfs een ‘constitutioneel’ karakter zou moeten hebben, lijkt een vorm van betrokkenheid van burgers bij ofwel de voorbereiding, ofwel de vaststelling ervan wel aangewezen.

2.5 Vervolgstappen

In het voorgaande zijn de contouren geschetst van een gemeentelijk en regionaal statuut in drie mogelijke varianten, afhankelijk van de doelen en ambities van de raad. Binnen de huidige organieke wetgeving is elk van de geschetste drie varianten mogelijk; uiteindelijk is het aan de raad om te bepalen of een statuut een waardevol instrument kan zijn en welke variant het meest geschikt is. De vraag is dan wat volgende stappen zouden kunnen zijn om gemeenteraden te ondersteunen die vaststelling van een statuut overwegen.

- Omdat het gaat om een nieuw en onbekend instrument ligt het niet voor de hand op korte termijn te streven naar een algemene ‘invoering’ in een groot aantal gemeenten. Een eerste stap zou kunnen zijn het idee voor te leggen aan enkele mogelijk geïnteresseerde gemeentebesturen en met hen een beperkt aantal *pilotprojecten* op te zetten. Zo kunnen de voorbereiding, vaststelling en werking van een statuut in de praktijk worden ondersteund en gevolgd.
- Ten behoeve van de ondersteuning en monitoring van de pilotprojecten zou een *expertgroep* kunnen worden gevormd. De samenstelling daarvan zou deels ambtelijk kunnen zijn, aangevuld met externe deskundigen en wellicht lokale politici (raadsleden) of griffiers.
- De ervaringen die bij voorbereiding en vaststelling in de pilotprojecten worden opgedaan kunnen aanleiding zijn voor *bijstelling of nadere invulling* van de voorgestelde varianten van een statuut. Ook de toepassing ervan in de praktijk – de eerste momenten van periodieke bespreking – kan leiden tot verdere concretisering.

Bijlage 1 – Samenstelling van de begeleidingscommissie

- C.R. (Roger) Broer – juridisch adviseur – Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- E.S. (Emma) Cnossen – senior beleidsmedewerker – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Democratie en Bestuur
- H.M. (Maarten) Hoogstad – senior beleidsmedewerker – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Bestuur, Financiën en Regio's
- B. (Bouke) Knop – coördinerend wetgevingsjurist – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving
- A. (Abassin) Nessar – senior beleidsmedewerker – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Democratie en Bestuur
- P. (Paul) Piket – raadsgriffier – gemeente Breda
- A.E. (Mandy) van Rooij – wetgevingsjurist – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving