



**Universiteit Utrecht**

# Experimenteren met organieke wetgeving in de democratische rechtsstaat

Advies in opdracht van het

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

*Remco Nehmelman & Karlijn Landman*

*Juni 2018*



Remco Nehmelman is als hoogleraar Publiek organisatierecht werkzaam bij de Afdeling Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie van de Universiteit Utrecht. Karlijn Landman is als junior-onderzoeker Staatsrecht eveneens verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie van de Universiteit Utrecht.



## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	4
1. Inleiding.....	9
1.1    Onderzoeksdoel .....	10
1.2    Onderzoeksvragen en onderzoeksozet.....	11
1.3    Onderzoeksmethoden .....	13
1.4    Begripsbepaling.....	13
2. Constitutioneelrechtelijke ruimte voor het experimenteren met (organieke) wetgeving.....	15
2.1    De grenzen van het hogere recht .....	15
2.1.1 De begrenzende werking van het Europees en internationaal recht.....	16
2.1.2 De begrenzende werking van de Grondwet.....	17
2.2    De democratische rechtsstaat als firewall .....	21
2.2.1. De waarden van de democratische rechtsstaat .....	25
2.2.2. De beginselen van de democratische rechtsstaat .....	27
2.3    De algemene beginselen van behoorlijk bestuur.....	36
2.4    Het toetsingskader .....	40
3. Experimenteerterreinen.....	42
3.1    Experimenteerbehoefte in het regeerakkoord .....	42
3.2    Experimenteerbehoefte in recente rapporten .....	44
3.3    Experimenteerbehoefte in de praktijk.....	46
3.3.1 Experimenteerbehoefte zoals voortvloeit uit de gevoerde ambtelijke gesprekken .....	46
3.3.2 Experimenteerbehoefte volgens de zelfstandig geraadpleegde deskundigen.....	50
3.4    Experimenteren als opmaat voor Beter Bestuur .....	54
4. De werking van het toetsingskader .....	59
4.1 Experimenteren met het versterken van de positie van gemeenteraadsleden.....	59
4.2 Experimenteren met het aanstellen van een wethouder in twee (of meer) gemeenten .....	72
4.3 Experimenteren met een gekozen burgemeester.....	79
4.4 Experimenteren met een gedifferentieerde bevoegdhedenverdeling .....	90
4.5 Tussenconclusie.....	99
5. Experimenteerwetgeving; soorten en de vormgeving .....	101
5.1 Experimenteerwetgeving als species van tijdelijke wetgeving .....	101



5.2 Definitie en vormen van experimenteerwetgeving.....	102
5.3 De in een experimenteerbepaling op te nemen elementen .....	104
5.4 De vormgeving van een organieke experimenteerbepaling .....	104
5.4.1 De afbakening van experimenteerruimte .....	105
5.4.2 Procedurele waarborgen .....	115
5.4.3 De mogelijke vormgeving van een organieke experimenteerbepaling.....	123
6. Afsluiting.....	126
Bijlage 1: Geraadpleegde deskundigen .....	128
Bijlage 2: Quicksan Gemeentewet.....	129



## Samenvatting

Doel van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in de (constitutioneelrechtelijke) juridische ruimte in organieke wetgeving om te experimenteren met de in deze wetgeving verankerde regelgeving en de wijze waarop vorm kan worden gegeven aan de rechtsgrondslag voor deze experimenten.

Om dergelijk inzicht te verkrijgen is een toetsingskader uiteengezet, waar experimenten die raken aan organieke wetsbepalingen aan dienen te worden getoetst. Dit toetsingskader bestaat uit een aantal begrenzings die voor het experimenteren met regelgeving in het algemeen gelden, te weten: de begrenzing van het hogere recht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (meer specifiek het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel) en een aantal begrenzings die specifiek toepassing vinden wanneer het, het experimenteren met organieke regelgeving betreft. Het betreft in dit kader de verschillende waarden (meer specifiek de waarden van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en medezeggenschap) en beginselen (meer specifiek het legaliteitsbeginsel, het machtenscheidingsbeginsel, het democratiebeginsel en de verschillende in acht te nemen grondrechten/rechtsbeginselen) die uit de idee van de rechtsstaat voortvloeien. In dit rapport wordt veelal naar deze bij het experimenteren in acht te nemen waarden en beginselen verwezen met de term *constitutioneelrechtelijke uitgangspunten*.

Ter illustratie van de werking van dit toetsingskader, is (in samenspraak met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) op grondslag van de bestudering van verschillende rapporten inzake het openbaar bestuur en met deskundigen gevoerde gesprekken tot een viertal potentieel mogelijke experimenten gekomen, te weten:

- Het experimenteren met het versterken van de positie van raadsleden;
- Het experimenteren met het meervoudig wethouderschap;
- Het experimenteren met een gekozen burgemeester;
- En het experimenteren met een gedifferentieerde bevoegdhedenverdeling.

Deze experimenten zijn geanalyseerd aan de hand van het toetsingskader. Zodoende is in kaart gebracht wanneer het experimenteren met organieke regelgeving in strijd komt met de verschillende onderdelen van dit toetsingskader en met welke elementen bij de vormgeving van experimenten (en de bijbehorende rechtsgrondslag) rekening moet worden gehouden.

Ten aanzien van het experimenteren met het versterken van de positie van raadsleden en het experimenteren met het meervoudig wethouderschap kan worden geconcludeerd dat deze experimenten binnen de experimenteeruimte in organieke wetgeving blijven. Deze experimenten



leiden niet tot het op ongerechtvaardigde wijze aantasten van het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel en leveren daarnaast tevens geen strijd op met hoger recht en/of de waarden en beginselen van de democratische rechtsstaat.

Voor het experimenteren met een gekozen burgemeester ligt dat mogelijk echter anders. Doordat de aanstellingswijze van de burgemeester thans niet enkel in de Gemeentewet is gereguleerd, maar eveneens in de Grondwet (artikel 131), komt het experimenteren met een gekozen burgemeester (of het overlaten van de keuze inzake de aanstellingswijze van de burgemeester aan gemeenten) mogelijk in strijd met de Grondwet (afhankelijk van de vraag of een ruime dan wel strikte interpretatie van artikel 131 wordt voorgestaan). Wanneer wordt aangenomen dat er sprake is van een dergelijke strijdigheid, zal voor het experimenteren met een gekozen burgemeester een in de Grondwet op te nemen experimenteerbepaling vereist zijn. Indien wordt besloten tot het aannemen van het wetsvoorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester, is het creëren van een experimenteerbepaling in de Gemeentewet echter voldoende om het experimenteren met een gekozen burgemeester mogelijk te maken en kan deze eventuele strijdigheid worden weggenomen. Naast de mogelijke strijdigheid met de Grondwet, is het de vraag of het experimenteren met een gekozen burgemeester niet leidt tot de aantasting van het democratiebeginsel en machtenscheidingsbeginsel. Deze vraag kan voor wat betreft het democratiebeginsel ontkennend worden beantwoord, nu een gekozen burgemeester de mate waarin wordt tegemoetgekomen aan dit beginsel niet aantast, maar zelfs versterkt. Het experimenteren met een gekozen burgemeester hoeft wat ons betreft eveneens niet per definitie op gespannen voet te komen staan met het machtenscheidingsbeginsel, nu de vraag of en zo ja in welke mate dit beginsel wordt aangetast afhankelijk is van de betrokken actoren. Uitgesloten is dat echter niet. Met het experimenteren met een andere aanstellingswijze van de burgemeester is dan ook voorzichtigheid geboden.

Het experimenteren met een gedifferentieerde bevoegdhedenverdeling tot slot, komt niet enkel in strijd met de Grondwet (meer specifiek met artikel 127), maar mogelijk eveneens met het Europees recht. Daarnaast leidt een dergelijk experiment mogelijk tot het op ongerechtvaardigde wijze aantasten van het rechtszekerheidsbeginsel nu het voor burgers lastig te achterhalen zal zijn welk overheidsorgaan welke bevoegdheid uitoefent en dit per gemeente zal verschillen. Tot slot stuit een dergelijk experiment eveneens op het democratiebeginsel en het machtenscheidingsbeginsel.

Analysering van deze experimenteerterrinen, leert dat de vraag of het uitvoeren van een experiment raakt aan de constitutioneelrechtelijke uitgangspunten zoals hierin verankerd, per experiment zal



verschillen. Derhalve is het niet mogelijk om in het algemeen uitspraken te doen over de experimenteerruimte in organieke wetgeving.

In het tweede deel van het onderzoek is ingegaan op de aard en definiëring van experimenteerwetgeving en de vormgeving van een in organieke wetten op te nemen experimenteerbepaling.

Experimenten betreffen een species van tijdelijke wetgeving met als doel het *'proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage levert aan het oplossen van een maatschappelijk probleem'*. In dit kader kan zowel worden gedacht aan formele experimenteerwetten als experimenteerbepalingen, waarbij experimenteerbepalingen zich vooral kenmerken door het feit dat zij een (structurele) rechtsgrondslag bieden voor nader bij algemene maatregel(en) van bestuur uit te werken experimenten (waarbij op voorhand niet duidelijk is om wat voor soort experimenten het gaat).

In de experimenteerbepaling dienen omwille van het legaliteitsbeginsel de volgende elementen te worden opgenomen:

- Het oogmerk/doel van het experiment;
- De functie van het experiment;
- Het bereik van het experiment;
- Van welke onderdelen van de hogere regeling kan worden afgeweken;
- En de maximale geldingsduur van het experiment.

Eveneens dient te worden nagedacht over het in de experimenteerbepaling inbouwen van procedurele waarborgen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- Het verplicht stellen van evaluatie van de experimenten (en het eventueel verplicht stellen van het instellen van een met evaluatie en monitoring belaste evaluatiecommissie);
- Het verplicht stellen van parlementaire betrokkenheid bij het bij lagere regelgeving afwijken van het hogere recht;
- Het reguleren van de mogelijkheid tot het verlengen van het experiment;
- Het reguleren van de mogelijkheid tot het tussentijds onderbreken van het experiment;
- Het in de experimenteerbepaling opnemen van selectiecriteria dan wel het voorschrijven dat deze criteria bij AMvB kunnen worden gesteld;
- En het verplicht stellen van het inwinnen van advies van een onafhankelijke toetsingscommissie.



Op grondslag van de analysering van verschillende experimenteerbepalingen en adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State, is gekomen tot de volgende in organieke wetgeving (meer specifiek de Gemeentewet) op te nemen experimenteerbepaling:

**Artikel 292 Gemeentewet**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan, met inachtneming van de internationaalrechtelijke verplichtingen en de Grondwet, ten behoeve van het opdoen van ervaringen met innovatieve werkwijzen op het terrein van bestuurlijke en democratische vernieuwing en het beproeven van de effecten hiervan voor het gemeentelijk bestel, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met uitzondering van de artikelen 6, 7, 22-24, 27, 49, 57, 118-122, 124, 147, 155, 155a, 156, 169, 180, 189, 191, 194, 197, 216, 259 en 268.
2. Bij het uitvoeren van de experimenten als genoemd in het eerste lid, worden de volgende beginselen in acht genomen:
  - Het gelijkheidsbeginsel
  - Het rechtszekerheidsbeginsel
  - Het democratiebeginsel
  - Het machtscheidingsbeginsel
  - De grondrechten en de relevante ongeschreven rechtsbeginselen
3. De geldingsduur van de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid beslaat in ieder geval de ambtstermijn van de bij het experiment betrokken bestuursorganen, doch niet meer dan zes jaar, tenzij:
  - a. In de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid op gemotiveerde wijze is gekozen voor een afwijkende geldingsduur, en
  - b. De Staten-Generaal over een dergelijke afwijking is geïnformeerd.
4. In de algemene maatregel als bedoeld in het eerste lid wordt bepaald:
  - a. Wat het specifieke doel van het experiment is
  - b. Wat de specifieke tijdsduur van het experiment is
  - c. Van welke regels bij wege van experiment wordt afgeweken
  - d. Voor welk gebied en/of voor welke soort instanties de afwijkingen zijn toegestaan
  - e. Wat de omvang van het experiment is
  - f. Wat de criteria zijn om in aanmerking te komen voor deelname aan het experiment
  - g. Hoe het experiment wordt geëvalueerd
5. De voordracht voor een krachtens dit artikel vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.
6. Onze Minister kan te alle tijden besluiten om het experiment te beëindigen, indien blijkt dat het experiment tot een aantasting van de beginselen als genoemd in het tweede lid leidt.
7. Onze Minister zendt voldoende tijdig, maar in ieder geval drie maanden voor het einde van de werkingsduur van het experiment als bedoeld in het eerste lid, een verslag over de doeltreffendheid en de effecten ervan alsmede een standpunt inzake de voortzetting anders dan als experiment, aan de beide kamers der Staten-Generaal.
8. Als de evaluatie van een experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van regelgeving, kan Onze Minister, in afwijking van de maatregel waarbij de tijdsduur van het experiment is bepaald, een besluit nemen om, met het oog op het aanpassen van de regelgeving, die tijdsduur van het experiment te verlengen tot de inwerkingtreding van de desbetreffende wetswijziging.
9. Indien het voorstel van wet, bedoeld in het achtste lid wordt ingetrokken of indien een van de beide Kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de algemene maatregel van bestuur onverwijld ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

Zoende is in dit onderzoek duidelijk geworden dat er experimenteerruimte is in organieke wetten, maar dat er wel voor moet worden gewaakt dat experimenten niet raken aan de constitutioneelrechtelijke uitgangspunten die ten grondslag liggen aan deze wetten. Door bij de vormgeving van een experimenteerbepaling rekening te houden met deze constitutioneelrechtelijke uitgangspunten en de experimenteerruimte in organieke wetgeving af te baken (bijvoorbeeld door





het in de experimenteerbepaling uitzonderen van een aantal fundamentele bepalingen en het opsommen van een aantal beginselen die bij het experimenteren in acht moeten worden genomen), kunnen deze uitgangspunten gewaarborgd blijven, zonder dat deze uitgangspunten in het geheel aan bestuurlijke vernieuwing in de weg hoeven te staan. Door eveneens voor te schrijven dat het experiment verder in de experimenteerregeling (de AMvB) moet worden uitgewerkt, wordt het rechtszekerheidsbeginsel in voldoende mate gewaarborgd en wordt tegemoetgekomen aan de uit het legaliteitsbeginsel voortvloeiende vereisten zoals opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Door tot slot procedurele waarborgen in de experimenteerbepaling in te bouwen (zie bijvoorbeeld lid 5 en 6 van bovenstaand artikel) wordt de inbreuk op het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel zoveel als mogelijk beperkt.

Onthouden dient te worden dat bovenstaande experimenteerbepaling slechts dient als inspiratiebron en de specifieke vormgeving van een dergelijke experimenteerbepaling daarnaast, afhankelijk van de organieke wet die voorligt, per wet kan verschillen. In hoofdlijnen zullen de organieke experimenteerbepalingen echter overeenkomen.



## 1. Inleiding

Momenteel wordt er veel gesproken over de wenselijkheid van differentiatie en verandering in het openbaar bestuur. In recente rapporten en adviezen zijn aanbevelingen gedaan op dit vlak. Zo wordt in het rapport *'Maak verschil'* bijvoorbeeld gesproken over het belang van een voldoende adaptief vermogen van de verschillende overheden om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en veranderingen en de differentiatie, deregulering en de-hiërarchisering die dit vergt. In dit kader wordt in het rapport gepleit voor een doorlichting van organieke en andere relevante wetten.<sup>1</sup> In het rapport *'Op weg naar meervoudige democratie'* is tevens aandacht besteed aan het feit dat onze veelkleurige samenleving vraagt om maatwerk, variëteit en verscheidenheid en de uniforme inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur hier momenteel onvoldoende op aansluiten waardoor maatschappelijke opgaven niet voldoende effectief kunnen worden aangepakt en de groeiende afstand tussen bestuur en samenleving steeds groter wordt. Ook nu beveelt de commissie aan de organieke regels door te lichten. Meervoudige democratie vraagt immers ook op organiek gebied om verscheidenheid en flexibiliteit, aldus de commissie.<sup>2</sup>

Feit is echter dat organieke wetten, zoals bijvoorbeeld de Gemeente- en Provinciewet, veelal van fundamenteel belang zijn voor de constitutionele inrichting van Nederland. Zo bevatten deze wetten normen over de verhouding van burgers tot de overheid, de samenstelling en het functioneren van de organen van de staat en hun bevoegdheden en onderlinge verhoudingen. Doordat deze wetten uitvoering geven aan een grondwettelijke opdracht om dergelijke materie te regelen, bevatten deze organieke wetten een detaillering en precisering van de grondwettelijke bepalingen en daarmee gedelegeerd grondwettelijk recht.<sup>3</sup> Hoewel in Nederland alle wetten die door de regering en Staten-Generaal tot stand worden gebracht (afgezien van de Grondwet) in formeel opzicht van gelijke rangorde zijn<sup>4</sup>, hebben deze organieke wetten hierdoor een speciaal karakter.<sup>5</sup> Dit geldt te meer nu in deze wetten uiting wordt gegeven aan belangrijke constitutioneelrechtelijke uitgangspunten, zoals het legaliteitsbeginsel, het machtenscheidingsprincipe en het democratiebeginsel. Derhalve kan, het na

---

<sup>1</sup> Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak verschil: krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, 2016, p. 18.

<sup>2</sup> Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, *Op weg naar meervoudige democratie*, 2016, p. 38.

<sup>3</sup> A.D. Belinfante en J.D. de Reede, *Beginnelsen van het Nederlands staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 34-35.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II 1988/89, 19403, nr. 10, p. 16.*

<sup>5</sup> Zo heeft de regering in de Memorie van Toelichting van de Gemeentewet overwogen "dat uit de aard en inhoud van algemene wetten voortvloeit dat zij materieel gesproken een bijzondere positie innemen ten opzichte van specifieke wetten, in die zin dat aan hun bepalingen een groter gewicht moet worden toegekend dan aan voorschriften uit de bijzondere wet." (*Kamerstukken II 1988/89, 19403, nr. 10, p. 16.*)



doorlichting van deze wetten, zonder pardon flexibiliseren dan wel schrappen van de in deze wetten opgenomen regels op gespannen voet komen te staan met de beginselen van de democratische rechtsstaat. Daar komt bij dat enige uniformiteit gewenst is omwille van de rechtszekerheid. Gevolg is dat aan een exercitie waarbij de verschillende organieke wetten in het geheel worden doorgelicht uiterst zorgvuldig uitvoering moet worden gegeven. Te meer omdat deze exercitie niet alleen raakt aan de in de organieke wetten verankerde uitgangspunten, maar tevens aan de vraag welke elementen op grondwettelijk niveau moeten worden verankerd. Immers, wanneer men bijvoorbeeld besluit om in de Gemeentewet ruimte te creëren om de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad in het algeheel neer te leggen bij het college, dan stuit men niet enkel op de door de Gemeentewet opgeworpen grenzen (zie artikel 147 Gemeentewet), maar tevens op de grenzen van de Grondwet (zie artikel 127 Grondwet), waardoor een dergelijke herzieningsbeweging gepaard dient te gaan met een grondwetsherziening, wil zij effectief zijn. Hierbij is het de vraag of in de thans op grondwettelijk niveau gereguleerde organieke elementen tevens ruimte voor flexibiliteit moet worden gecreëerd of dat de Grondwet enkel zaken moet bevatten die zich niet lenen voor dergelijke variëteit.<sup>6</sup>

Thans wordt op verschillende wijzen in het openbaar bestuur geëxperimenteerd (bijvoorbeeld met vormen van burgerparticipatie) dan wel bestaat er behoefte om in de toekomst te experimenteren. Een groot deel van deze experimenten blijft binnen de kaders van de organieke wet(ten), maar dit is zeker niet voor alle experimenten het geval. Experimenteren is een nuttig instrument om nader te onderzoeken op welke terreinen behoefte bestaat aan deregulering, flexibilisering dan wel verandering van de organieke wetgeving en wat de consequenties van een dergelijke herziening zouden zijn. Een geslaagd experiment kan grondslag geven voor het schrappen dan wel flexibiliseren of veranderen van bepaalde regelgeving, terwijl een onsuccesvol experiment in beeld kan brengen ten aanzien van welke organieke elementen (en de hierin verankerde uitgangspunten) een dergelijke herziening niet gewenst is. Door eerst op kleine schaal te experimenteren wordt enerzijds voorkomen dat er keuzes worden gemaakt die achteraf gezien niet gewenst waren en lastig terug te draaien zijn. Anderzijds kan op een beperkte schaal juist ervaring worden opgedaan met 'best practices'.

## 1.1 Onderzoeksdoel

Dit rapport brengt in kaart op welke terreinen behoefte bestaat aan bestuurlijke vernieuwing in het openbaar bestuur en het in dit kader experimenteren met regelgeving. Hierbij kan bijvoorbeeld

---

<sup>6</sup> Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, *Op weg naar meervoudige democratie*, 2016, p. 38.



worden gedacht aan de in Amsterdam gevoelde behoefte aan een gekozen burgemeester<sup>7</sup>, de in de provincies Friesland en Zeeland gevoelde behoefte om te experimenteren met het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd van achttien naar zestien jaar<sup>8</sup> of de vele experimenten die thans worden uitgevoerd om de kloof tussen bestuur en samenleving te dichten of in ieder geval te verkleinen (zoals bijvoorbeeld het experimenteren met burgerbegrotingen en burgertops). Tevens analyseert dit rapport welke (constitutioneelrechtelijke) uitgangspunten/beginselen bij het uitvoeren van dergelijke experimenten in acht moeten worden genomen en ten aanzien van welke terreinen experimenteren dan ook beter achterwege kan worden gelaten omwille van de mogelijke spanning met deze uitgangspunten. Voorts wordt uiteengezet hoe aan dergelijke experimenten een wettelijke basis kan worden verschaft op het niveau van de organieke wet(ten).

Het doel van het project is inzicht te verkrijgen in de (constitutioneelrechtelijke) juridische ruimte in organieke wetgeving om te experimenteren met de in deze wetgeving verankerde regelgeving en de wijze waarop vorm kan worden gegeven aan de rechtsgrondslag voor deze experimenten.

## **1.2 Onderzoeksvragen en onderzoeksoptzet**

De volgende onderzoeksvragen zullen centraal staan in dit onderzoek:

- 1. Welke ruimte is er voor experimenten in de organieke wetgeving daarbij gelet op de constitutionele uitgangspunten die daarbij in het geding zijn;*
- 2. Is het denkbaar hiervoor een algemene experimenteerbepaling te ontwerpen en zo ja hoe zou deze vorm gegeven kunnen worden?*

Om tot een beantwoording van deze vragen te kunnen komen is het rapport als volgt opgebouwd:

**1.** In het eerste deel van het onderzoek worden de verschillende (constitutioneelrechtelijke) uitgangspunten besproken die bij het experimenteren met organieke regelgeving in acht moeten worden genomen, waarbij onder meer kan worden gedacht aan de relevante (on)geschreven beginselen van de democratische rechtsstaat: democratie, machtenscheiding, het legaliteitsbeginsel

---

<sup>7</sup> Zie hierover bijvoorbeeld: [www.meerdemocratie.nl/kiesdeburgemeester](http://www.meerdemocratie.nl/kiesdeburgemeester) (laatst geraadpleegd op 1 maart 2018).

<sup>8</sup> Zie hierover: W. Boonstra, 'Experimenteer met kiesrecht vanaf 16 jaar', *Binnenlandsbestuur.nl* 4 mei 2018 (laatst geraadpleegd op 7 mei 2018).



en de grondrechten (en ongeschreven rechtsbeginselen). Maar ook zal aandacht worden besteed aan de mogelijk blokkerende werking van het hogere recht, waarbij kan worden gedacht aan de Grondwet en het Europees recht. De op organiek wetsniveau uit te voeren experimenten moeten binnen de grenzen van dit hogere recht blijven. Voorts zal in dit hoofdstuk aandacht worden besteed aan de relevante algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals onder meer het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

**2.** Het tweede deel van het onderzoek focust zich op het in kaart brengen van een aantal onderwerpen/kwesties die verkend zullen worden en waarbij de behoefte tot experimenteren bestaat.<sup>9</sup> Bij het in kaart brengen van deze kwesties zal onder meer aandacht worden besteed aan een aantal recente rapporten (zoals bijvoorbeeld de rapporten waar in de inleiding al naar is gerefereerd) en de hierin naar voren komende behoefte aan bestuurlijke en democratische vernieuwing. Tevens zal gebruik worden gemaakt van de onderwerpen/informatie die voortvloei(-t)(en) uit de ambtelijke gesprekken die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevoerd heeft met de wetenschap en de praktijk naar aanleiding van dit onderwerp.

**3.** In het derde deel van het onderzoek worden het eerste en tweede deel samengebracht en worden de in het tweede deel in kaart gebrachte verschillende mogelijke experimenteerterreinen aan de in het eerste deel van het onderzoek uiteengezette (constitutioneelrechtelijke) uitgangspunten getoetst. Hierdoor zal inzichtelijk worden wanneer de organieke wet ruimte laat voor het experimenteren met regelgeving en wanneer een experiment de grenzen van deze experimenteerruimte overschrijdt.

**4.** In het vierde deel van het onderzoek zal worden nagedacht over de mogelijke uitwerking van een in organieke wetgeving op te nemen experimenteerbepaling. Hierbij zal onder meer in worden gegaan op de aard van experimenteerwetgeving als wetgevingsinstrument en op het bestaan van verschillende soorten experimenteerwetgeving, meer specifiek op het onderscheid tussen experimenteerbepalingen (met bijbehorende experimenteerregelingen) en experimenteerwetten. Aaneensluitend zal worden getracht een in organieke wetgeving op te nemen experimenteerbepaling te formuleren, waarbij niet enkel de Aanwijzingen voor de regelgeving, maar tevens de door de Afdeling advisering van de Raad van State in legisprudentie gegeven handreikingen centraal zullen staan.

---

<sup>9</sup> Opgemerkt moet worden dat het hier voornamelijk een quickscan zal betreffen, gezien het grote aantal mogelijke onderwerpen voor wat betreft experimenteren en de beperkte periode voor het onderzoek.



5. In het vijfde en laatste deel van het onderzoek zal een algehele conclusie worden gegeven en een antwoord op beide in dit onderzoek centraal staande onderzoeksvragen worden geformuleerd.

### 1.3 Onderzoeksmethoden

Ter beantwoording van de in dit onderzoek centraal staande vragen zal gebruik worden gemaakt van verschillende juridische bronnen, zoals wetgeving, legisprudentie, jurisprudentie en verschillende literatuurbronnen. Tevens zal informatie worden ingewonnen bij diverse deskundigen (uit de praktijk) op het gebied van bestuurlijke vernieuwing en/of experimenteerwetgeving en zal gebruik worden gemaakt van de informatie die voortvloeit uit de ambtelijke gesprekken die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevoerd heeft met de wetenschap en de praktijk naar aanleiding van dit onderwerp.

### 1.4 Begripsbepaling

Omdat er geen eensluidende definitie bestaat van het begrip 'organieke wet', zal de vraag welke definiëring wordt gehanteerd invloed hebben op de vraag welke wetten als van organieke aard kunnen worden aangemerkt en daarmee dus op de vraag welke wetten deel van dit onderzoek zullen uitmaken. Kortmann hanteert een materiële definitie van het begrip 'organieke wet'. Volgens deze materiële benadering zijn alle besluiten welke primair een constituerende functie vervullen aan te merken als van organieke aard, ongeacht of de Grondwet een opdracht geeft tot het bestaan van deze besluiten en ongeacht of het een formele wet betreft of niet. De Provinciewet vloeit voort uit de Grondwet (artikel 132 Grondwet), maar het Reglement van orde voor de ministerraad niet. Desondanks zijn beide volgens de materiële definitie van het begrip 'organieke wet' aan te merken als organieke besluiten.<sup>10</sup> Anders dan bijvoorbeeld Baron van Haersolte<sup>11</sup> en Belinfante/De Reede<sup>12</sup> ziet Kortmann een grondwettelijke opdracht dus niet als een voorwaarde voor het aanmerken van een wet als van organieke aard. Wanneer in dit onderzoek over organieke wetgeving wordt gesproken, wordt bij de definiëring als gehanteerd door Baron van Haersolte, Belinfante en De Reede aangehaakt en wordt bedoeld op wetten die middels een opdracht in de Grondwet tot stand zijn gebracht en die constitutioneelrechtelijke elementen bevatten. Voorbeelden van wetten die onder deze definitie vallen zijn bijvoorbeeld de Gemeentewet (artikel 132 Grondwet), de Provinciewet (artikel 132 Grondwet), de Kieswet (artikel 59 Grondwet), de Waterschapswet (artikel 133 Grondwet), de Wet

<sup>10</sup> C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 29.

<sup>11</sup> R.A.V. Baron van Haersolte, *Inleiding tot het Nederlands Staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1972, p. 96.

<sup>12</sup> A.D. Belinfante en J.D. de Reede, *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 34-35.



gemeenschappelijke regelingen (artikel 134 Grondwet) en de Wet op de Raad van State (artikel 75 Grondwet).<sup>13</sup> Nu in dit onderzoek wordt gekeken naar de behoefte aan en ruimte voor experimenten in het openbaar bestuur, zal met name de Gemeentewet (en waar relevant eveneens de Provinciewet) in dit onderzoek centraal staan.

Ten tweede is het van belang om in het oog te houden wat precies met een ‘experimenteerbepaling’ wordt bedoeld. Wanneer in dit onderzoek wordt gesproken over het creëren van een experimenteerbepaling wordt daarmee bedoeld op een experimenteerbepaling in strikte zin. Het betreft in dit kader een in (organieke) wetgeving op te nemen bepaling die het mogelijk maakt om tijdelijk en op specifieke onderdelen van de in de (organieke) wet opgenomen geldende regelgeving af te wijken. Veelal worden dergelijke bepalingen bij algemene maatregel van bestuur nader uitgewerkt (in dit kader wordt ook wel gesproken over de ‘experimenteerregeling’). Voorbeelden van experimenteerbepalingen in strikte zin zijn bijvoorbeeld artikel 23.3 van de Omgevingswet en artikel 83 van de Participatiewet. Deze experimenteerbepalingen dienen dan ook te worden onderscheiden van bijvoorbeeld gelijkwaardigheidsbepalingen of andere regelingen met experimenteerruimte. In hoofdstuk 5 van dit onderzoek zal nader worden ingegaan op de figuur van de experimenteerbepaling.

---

<sup>13</sup> K.M. Landman, J. Goossens & R. Nehmelman, ‘De Grondwet uit het beton: Naar een tussencategorie van organieke wetsbepalingen met bijzondere meerderheid’, *TvCR* april 2018, p. 128-147.



## **2. Constitutioneelrechtelijke ruimte voor het experimenteren met (organieke) wetgeving**

Hoewel het experimenteren met organieke wetgeving gewenst kan zijn omwille van het opdoen van nieuwe ervaringen, dient niet uit het oog te worden verloren dat deze wetten al ruim anderhalve eeuw bestaan en van onmiskenbaar belang zijn voor de inrichting van de Nederlandse staat. In deze wetten liggen verschillende constitutioneelrechtelijke uitgangspunten, zoals de beginselen van machtscheiding en democratie, verankerd. Het experimenteren met in organieke wetten opgenomen regelgeving kan dan ook op gespannen voet komen te staan met deze uitgangspunten. Daarbij komt dat bepaalde elementen thans niet enkel zijn vastgelegd in organieke wetten, maar tevens op grondwettelijk niveau zijn gereguleerd. Het experimenteren met dergelijke elementen kan dan ook strijdigheid met hoger recht opleveren. Teneinde inzicht te verkrijgen in de experimenteerruimte in organieke wetgeving, is het goed om na te gaan welke (constitutioneelrechtelijke) uitgangspunten de begrenzing van deze experimenteerruimte vormen. In dit hoofdstuk zal daarom het kader waarbinnen de met organieke wetgeving uit te voeren experimenten dienen te blijven worden geschetst.

Van dit (toetsings)kader maken zowel de begrenzingen voor het uitvoeren van experimenten in het algemeen (zoals het hogere recht, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de vereisten zoals opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving), als de begrenzingen die specifiek toepassing vinden bij het experimenteren met organieke regelgeving (meer specifiek de vereisten die voortvloeien uit de idee van de democratische rechtsstaat) onderdeel uit. Tussen deze vereisten bestaat in enige zin overlap, zoals in dit hoofdstuk duidelijk zal worden.

Aangevangen zal worden met het bespreken van de begrenzing van het hogere recht. Daarna zal worden overgegaan tot het behandelen van de begrenzingen die uit de idee van de rechtsstaat voortvloeien (waarbij zijdelings de vereisten zoals opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving zullen worden besproken), waarna zal worden afgesloten met het uiteenzetten van de bij het experimenteren in acht te nemen algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

### **2.1 De grenzen van het hogere recht**

De eerste grens waar men in de zoektocht naar de experimenteerruimte in organieke wetgeving tegenaan loopt, is zoals aangegeven de begrenzing van het hogere recht. In dit kader kan zowel worden gedacht aan het hogere nationale als aan het internationale recht.





### **2.1.1 De begrenzende werking van het Europees en internationaal recht**

Doordat het Europees recht van hogere rang is dan het nationale recht, dient het experimenteren met regelgeving te allen tijde binnen de grenzen van het Europees recht te blijven. Hierbij kan worden gedacht aan de verschillende verdragen (zoals het EVRM, met name artikel 14 waarin het gelijkheidsbeginsel is verankerd), maar ook aan de verschillende verordeningen (die rechtstreekse werking hebben) en de verschillende bepalingen uit EU-richtlijnen die in de Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd.

Tevens kan in het kader van het in het openbaar bestuur experimenteren met innovatieve werkwijzen op het terrein van bestuurlijke en democratische vernieuwing worden gedacht aan het *Handvest inzake de lokale autonomie*. Strikt gezien betreft het hier geen Europees, maar internationaal recht, nu dit verdrag tot stand is gebracht door de Raad van Europa en niet door de Europese Unie. Nederland werd medio 1991 partij bij dit verdrag. Echter, Nederland heeft een aantal voorbehouden gemaakt, waardoor niet alle bepalingen van het verdrag bindend zijn voor Nederland.<sup>14</sup> Het Handvest bindt de lidstaten aan basisregels die de politieke en financiële onafhankelijkheid van decentrale overheden moeten garanderen en beoogt zo de positie van de lokale overheden te versterken. Zo regelt het Handvest dat het beginsel van lokale autonomie dient te worden erkend in de interne wetgeving en waar mogelijk in de Grondwet van de verdragspartijen (artikel 2 van het *Handvest inzake de lokale autonomie*). Als de voornaamste elementen van lokale autonomie noemt het verdrag het 'recht en het vermogen van lokale autoriteiten om zelf, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en beheren' (artikel 3 van het *Handvest inzake de lokale autonomie*).

15

Daar aan het Handvest partijen zijn gebonden met zeer diverse staatsrechtelijke inrichtingen, bevat het Handvest geen bepalingen die een specifieke inrichting en werkwijze van de lokale overheden voorschrijven. Ware het wel dat de bevoegdheden inzake de lokale autonomie als genoemd in artikel 3 lid 1 van het Handvest op grond van artikel 3 lid 2 van het Handvest dienen te worden uitgeoefend door raden of vergaderingen waarvan de leden zijn gekozen door middel van vrije, geheime, op gelijkheid berustende, rechtstreekse en algemene verkiezingen (welke raden kunnen

---

<sup>14</sup> De door Nederland gemaakte voorbehouden betreffen art. 7 lid 2, art. 8 lid 2, art. 9 lid 5 en art. 11. Daarnaast heeft de regering een interpretatieve verklaring afgelegd ten aanzien van art. 6 lid 2. (Zie: C.B.M. van Haaren-Dresens, 'Het Handvest lokale autonomie en gemeenten: maakt onbekend onbemind?', *Gst.* 2005/9.)

<sup>15</sup> C.B.M. van Haaren-Dresens, 'Het Handvest lokale autonomie en gemeenten: maakt onbekend onbemind?', *Gst.* 2005/9.



beschikken over uitvoerende organen die aan hen verantwoording zijn verschuldigd).<sup>16</sup> De tweede volzin van het artikel wijst erop dat deze bepaling op geen enkele wijze in de weg staat aan het houden van vergaderingen van burgers, aan een referendum dan wel aan enige andere vorm van rechtstreekse deelname van de burgers waar dit is toegestaan bij wet. Het experimenteren met een andere verdeling van bevoegdheden tussen de gemeentelijke organen dan wel het experimenteren met vormen van burgerparticipatie dient binnen de grenzen van dit artikel te blijven.

In het kader van het experimenteren in het openbaar bestuur is het voorts van belang om te wijzen op artikel 4 van het Handvest. Volgens deze bepaling dienen de fundamentele bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de lokale autoriteiten bij de Grondwet of bij wet te worden vastgesteld. Hoewel volgens deze bepaling dan ook dient te worden gereguleerd welke bevoegdheden en taken aan de gemeente dan wel provincie toekomen, staat het de partijen bij het verdrag, onzes inziens, vrij om (binnen het kader van artikel 3) zelfstandig een bevoegdhedenverdeling aan te brengen tussen de verschillende gemeentelijke (dan wel provinciale) organen. Het experimenteren met een andere verdeling van bevoegdheden behoeft dan ook geen strijd met dit artikel op te leveren.

Kortgezegd staat het Handvest dan ook niet vanzelfsprekend aan het experimenteren met organieke regelgeving (meer specifiek de Gemeente- en Provinciewet) in de weg nu het Handvest nauwelijks bepalingen bevat die beperkingen stellen aan de inrichting van lokale overheden en als dit al het geval is, deze bepalingen ruim zijn opgezet waardoor voldoende wordt tegemoetgekomen aan de staatsrechtelijke verschillen die tussen de bij het verdrag aangesloten lidstaten bestaan.

### **2.1.2 De begrenzen de werking van de Grondwet**

Nu organieke wetten een bijzondere categorie *formele wetten* betreffen, kan voor wat betreft de begrenzing van de experimenteerruimte in de organieke wetgeving door het hogere nationale recht met name worden gedacht aan de Grondwet. In de Grondwet worden verschillende aspecten met betrekking tot de staatsinrichting geregeld die in organieke wetgeving verder worden uitgewerkt. Het experimenteren met deze in zowel de Grondwet als in de organieke wet verankerde aspecten levert dan ook strijd met de Grondwet op. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de verschillende bepalingen in hoofdstuk 7 van de Grondwet. Volgens artikel 131 worden de commissaris van de Koning en de burgemeester bij koninklijk besluit benoemd. Een nadere uitwerking hiervan kan, voor wat betreft de benoemingswijze van de burgemeester, worden gevonden in artikel 61 van de organieke

---

<sup>16</sup> C.B.M. van Haaren-Dresens, 'Het Handvest lokale autonomie en gemeenten: maakt onbekend onbemind?', *Gst.* 2005/9.



Gemeentewet. Het op grond van een in de Gemeentewet opgenomen experimenteerbepaling experimenteren met een gekozen burgemeester is dan wellicht ook toelaatbaar vanuit het perspectief van de Gemeentewet bezien, maar komt wel op gespannen voet te staan met de Grondwet. Hetzelfde geldt voor het experimenteren met het bij het dagelijks bestuur beleggen van de verordenende bevoegdheid. Een dergelijke exercitie stuit zowel op de grenzen van de Gemeentewet (zie artikel 147 Gemeentewet), als op de grenzen van de Grondwet (zie artikel 127 Grondwet).

De Grondwet vormt het geraamte van de staat en dient enkel die elementen te bevatten ten aanzien waarvan uniformiteit gewenst is. Het experimenteren met in de Grondwet verankerde elementen lijkt dan ook niet wenselijk te zijn. Immers, wat is de waarde van de Grondwet indien hiervan bij organieke (experimenteer)bepaling kan worden afgeweken. Degradeert de Grondwet hiermee niet tot een aan de organieke wet gelijkwaardige wet?

Dat de Grondwet aan het experimenteren met organieke wetgeving in de weg kan staan blijkt uit het verleden. Het voornemen van het kabinet-Kok I om de gemeenteraad geheel vrij te laten in de keuze voor het benoemen van *alle* wethouders vanuit de raad dan wel van buiten de raad leverde strijdigheid op met artikel 129, vijfde lid van de Grondwet, waardoor een grondwetswijziging was vereist. Gezien de geruime tijd die hiermee gemoeid zou gaan (eerst een grondwetsherziening en vervolgens een wijziging van de Gemeentewet), werd geopteerd voor het in de tussentijd experimenteren: *“Daarom zal voor de tussenliggende periode door wijziging van de Gemeentewet de wethouder-niet raadslid in variant b) mogelijk worden gemaakt.”*<sup>17</sup> Met de vorm waar het kabinet de voorkeur aan gaf kon echter niet worden geëxperimenteerd aangezien de gemeenteraad hierdoor de bevoegdheid zou verkrijgen te bepalen dat het wethouderschap in de betrokken gemeente onverenigbaar is met het raadslidmaatschap, terwijl het vaststellen van dergelijke incompatibiliteiten op grond van artikel 129 lid 5 van de Grondwet enkel aan de formele wetgever is opgedragen. Daarom werd besloten in de tussentijd ervaring op te doen met een variant die wel met de Grondwet zou stroken, namelijk die waarin niet-homogene colleges konden worden gevormd.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> *Kamerstukken II 1995/96, 21427, nr. 115.*

<sup>18</sup> M.L.P. van Houten, H.R.B.M. Kummeling, P. Mendelts, R. Nehmelman & T. Zwart, ‘De staatkundige proefneming in de Grondwet’, *RegelMaat* 1999/4-5, p. 178.



Mocht men het experimenteren met grondwettelijke aspecten als gewenst zien, dan is daarvoor een zelfstandig te creëren en in de Grondwet op te nemen experimenteerbepaling vereist.<sup>19</sup> Het is niet waarschijnlijk dat tot het creëren van een dergelijke bepaling zal worden overgegaan. Te meer omdat het mogelijk maken van experimenteren met grondwettelijke regelgeving een groot gevaar voor de democratische rechtsstaat op kan leveren. Hierbij dient echter wel de kanttekening te worden geplaatst dat ook het door middel van informele herziening, ter omzeiling van het volgen van de rigide grondwetsherzieningsprocedure als verankerd in artikel 137 Grondwet, oprekken van grondwetsbepalingen, hetgeen nu veel gebeurt, op gespannen voet kan komen te staan met de in deze wet verankerde constitutioneelrechtelijke uitgangspunten.

Bovenstaande brengt met zich mee dat het experimenteren met organieke elementen die tevens op grondwettelijk niveau zijn verankerd enkel is toegestaan wanneer de grondwetsbepalingen zelf hiertoe ruimte laten dan wel indien voorafgaand aan het mogelijk maken van dergelijke experimenten tot deconstitutionalisering van de in dit kader knellende bepalingen van de Grondwet wordt overgegaan.

Voor wat betreft deze eerste mogelijkheid kan bijvoorbeeld worden gewezen op artikel 127 van de Grondwet waarin is verankerd dat provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad de provinciale onderscheidenlijk de gemeentelijke verordeningen vaststellen. Het experimenteren met het toekennen van een verordenende bevoegdheid aan het dagelijks bestuur van de provincie dan wel gemeente, zal zodoende op gespannen voet komen te staan met deze bepaling. Echter, door de zinsnede '*behoudens bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen*' is het mogelijk bij formele wet (dan wel bij lagere regelgeving) van deze hoofdregel af te wijken. Het introduceren van een experimenteerbepaling in de Gemeentewet waarin de mogelijkheid wordt gecreëerd om te experimenteren met het in het geheel toekennen van een verordenende bevoegdheid aan het college van burgemeester & wethouders, is naar letter dan ook niet strijdig met de Grondwet, waardoor deze grondwetsbepaling niet per definitie een blokkade voor het uitvoeren van experimenten op dit terrein behoeft te vormen. Echter, het feit dat geen sprake is van strijdigheid naar letter van de wet, wil nog niet zeggen dat er geen sprake is van strijdigheid naar de geest van de wet. Hierbij kan er bijvoorbeeld aan worden gedacht dat de verordenende bevoegdheid is neergelegd bij de raad respectievelijk provinciale staten vanwege de democratische aard van deze bestuursorganen.<sup>20</sup> Het toekennen van deze bevoegdheid aan het dagelijks bestuur (of een groep burgers) kan dan ook mogelijk wel naar letter van de wet toelaatbaar zijn, maar het is maar zeer de

---

<sup>19</sup> Zie hierover: M.L.P. van Houten, H.R.B.M. Kummeling, P. Mendelts, R. Nehmelman & T. Zwart, 'De staatkundige proefneming in de Grondwet', *RegelMaat* 1999/4-5, p. 175-181.

<sup>20</sup> Zie hierover meer uitgebreid paragraaf 4.4.



vraag of dit niet alsnog op gespannen voet komt te staan met de aan het invoeren van artikel 127 ten grondslag liggende gedachten en uitgangspunten. In paragraaf 2.2 zal nader worden ingegaan op deze constitutioneelrechtelijke uitgangspunten die ten grondslag liggen aan organieke regelgeving in het algemeen en de Grondwet in het specifiek en die met zich mee kunnen brengen dat het experimenteren met regelgeving in strijd komt met de geest van de (Grond)wet.

Ten aanzien van de tweede mogelijkheid waarop strijdigheid met de Grondwet kan worden voorkomen, te weten het deconstitutionaliseren van de knellende grondwetsbepalingen, dient te worden bedacht dat een dergelijke exercitie raakt aan de vraag welke elementen op het niveau van de Grondwet verankerd zouden moeten worden/zijn en welke elementen juist niet. Meer in het algemeen raakt dit aan de vraag of de Grondwet enkel die elementen behoort te bevatten ten aanzien waarvan uniformiteit is geboden of dat er ook in de Grondwet ruimte is voor variëteit en maatwerk. Een dergelijke exercitie is subjectief en tijdsgebonden en daarmee niet eenvoudig.<sup>21</sup> Of zoals door Scholten gesteld: *“Wie de Grondwet zou willen renoveren [om haar weer toekomstbestendig te maken], zal zich van de kostbaarheid terdege bewust moeten zijn.”*<sup>22</sup> Tevens dient er op te worden gewezen dat het deconstitutionaliseren van grondwetsbepalingen (evenals het inhoudelijk wijzigen van grondwetsbepalingen) een tijdrovend proces is waar vaak jaren overheen gaan, gezien het feit dat ook ten aanzien van het uit de Grondwet schrappen van bepalingen de als rigide bestempelde grondwetsherzieningsprocedure (artikel 137 Grondwet) dient te worden gevolgd. Het volgen van deze procedure an sich vormt door de behandeling van het voorstel in twee lezingen, de in tweede lezing vereiste gekwalificeerde meerderheid en de vereiste tussentijdse ontbinding al een grote horde voor het doorvoeren van grondwetswijzigingen. Daar komt echter nog bij dat het behalen van een tweederdemeerderheid na ontbinding van de Tweede Kamer steeds moeilijker wordt door de toenemende volatiliteit van de kiezers. Deze rigiditeit wordt nogmaals versterkt door het gegeven dat de Eerste Kamer een vetobevoegdheid toekomt (hetgeen inhoudt dat zij een herzieningsvoorstel kan tegenhouden, ondanks dat een dergelijk wijzigingsvoorstel door een tweederdemeerderheid van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamerleden wordt ondersteund) met als gevolg dat veel herzieningsvoorstellen in tweede lezing sneuvelen in de Eerste Kamer (vanaf 1921 stond zeven grondwetsherzieningsvoorstellen dit lot te wachten).<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> J. van Nieuwenhove, ‘De herziening en de coördinatie van de Grondwet’, in M. van der Hulst & L. Veny (red.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent: Mys en Breesch 1998, p. 11.

<sup>22</sup> P. Scholten, *Schets van een korte Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 17.

<sup>23</sup> K.M. Landman, J. Goossens & R. Nehmelman, ‘De Grondwet uit het beton: Naar een tussencategorie van organieke wetsbepalingen met bijzondere meerderheid’, *TvCR* april 2018, p. 128-147.



Samenvattend kan dan ook worden gesteld dat het experimenteren met organieke bepalingen waarin een nadere invulling wordt gegeven aan de in de Grondwet verankerde organieke elementen, strijdigheid met de Grondwet kan opleveren (naar letter dan wel geest). Om deze strijdigheid te voorkomen kan tot deconstitutionalisering van de knellende grondwetsbepalingen worden overgegaan. Duidelijk is echter geworden dat het deconstitutionaliseren van grondwetsbepalingen een ingewikkeld en langdurig proces is. Dit terwijl de behoefte aan experimenteren veelal acuut is, waarbij snel schakelen is gewenst om in te spelen op de maatschappelijke omstandigheden die het experimenteren met de betrokken regelgeving gewenst maken. Het op korte termijn wijzigen van de Grondwet om de beoogde experimenten met organieke regelgeving mogelijk te maken, lijkt dan ook geen haalbare exercitie te zijn, waarmee de organieke grondwetsbepalingen een blokkade kunnen opwerpen bij het experimenteren met regelgeving.

Het met de in organieke wetgeving opgenomen aspecten experimenteren, dient dan ook binnen de grenzen van de Grondwet te blijven.

## **2.2 De democratische rechtsstaat als firewall<sup>24</sup>**

Niet enkel het hogere recht vormt een begrenzing van de experimenteerruimte in organieke wetgeving, maar ook de constitutioneelrechtelijke uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de in deze wetten opgenomen bepalingen kunnen in dit kader een blokkerende werking hebben. Hierbij kan met name worden gedacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Op de wereldindex voor de rechtsstatelijkheid (*De Rule of Law Index van het World Justice Project*) behoort Nederland al jarenlang tot de top vijf.<sup>25</sup> Om tot deze index te komen worden jaarlijks ongeveer honderd landen onderzocht op aspecten van de rechtstaat, zoals machtenscheiding, de respectering van mensenrechten en de kwaliteit van de rechtsspraak. Het feit dat Nederland zo hoog uitkomt zegt dus iets over de mate waarin deze beginselen van de democratische rechtsstaat hedendaags nog steeds worden geborgd en gerespecteerd.<sup>26</sup> Het is van groot belang deze beginselen ook te blijven respecteren. Rechtsstatelijkheid is niet alleen waardevol in immateriële zin, maar verleent Nederland

---

<sup>24</sup> De beschouwing van de democratische rechtsstaat als firewall is afkomstig van Michael Mekeel (Raad voor het Openbaar Bestuur).

<sup>25</sup> Zie [www.worldjusticeproject.org](http://www.worldjusticeproject.org) (laatst geraadpleegd op 15 april 2018).

<sup>26</sup> Jaarverslag 2017 van de Hoge Raad, via [www.jaarverslaghogeraad.nl](http://www.jaarverslaghogeraad.nl) (laatst geraadpleegd op 12 april 2018).



ook het gezag om zijn stem te laten horen als andere landen de rechtsstatelijkheid dreigen aan te tasten.<sup>27</sup>

Wanneer men nadenkt over de vormgeving van de rechtstaat als toetsingskader, is het allereerst van belang om na te gaan wanneer een staat kan worden aangemerkt als een rechtsstaat. Kortgezegd kan een staat worden aangemerkt als een rechtsstaat wanneer niet alleen de burgers, maar ook het bevoegd gezag is onderworpen aan de regels van het recht. Op deze wijze wordt beoogd de aan de idee van de rechtsstaat ten grondslag liggende waarden, te weten vrijheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, te waarborgen. Ter verwezenlijking van deze waarden zijn de conceptuele ideeën over de rechtsstaat uitgewerkt en neergelegd in rechtsregels- en beginselen die betrekking hebben op de inrichting van de staat: het staatsrecht. Hierdoor zijn de beginselen van de rechtsstaat als het ware geconsolideerd. Deze consolidatie heeft een drietal eisen met zich mee gebracht. Allereerst de eisen inhoudende dat alleen de wetgever de vrijheid van de burger kan beperken en de eis dat ook de overheid is gebonden aan het recht (beide aspecten van het legaliteitsbeginsel). Daarnaast is door deze consolidering het machtscheidingsbeginsel wettelijk verankerd.<sup>28</sup> Deze eisen worden gerechtvaardigd door de aan de rechtsstaat ten grondslag liggende waarden. Ook het beginsel van democratie kan tot uiting komen in de wetgeving, namelijk wanneer de eis wordt gesteld dat de wetten tot stand dienen te komen met instemming van burgers die direct of door middel van een volksvertegenwoordiging hun stem kunnen laten horen.

In de staatsrechtelijke handboeken worden de volgende vier (dan wel vijf) kernwaarden van de (democratische) rechtsstaat onderscheiden:

- Het machtscheidingsbeginsel (inclusief het vereiste van het inbouwen van voldoende *checks en balances*);
- De door de overheid te respecteren geschreven en ongeschreven grondrechten (dan wel rechtsbeginselen);
- Het vereiste van een onafhankelijke rechter;
- Het legaliteitsbeginsel;
- Het uitgangspunt van democratie.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Inleiding president Hoge Raad tijdens deskundigenbijeenkomst van de Eerste Kamer over de staat van de rechtsstaat (februari 2018), [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

<sup>28</sup> F.J. van Ommeren, 'De rechtsstaat als toetsingskader', in: F.J. van Ommeren & S.E. Zijlstra, *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

<sup>29</sup> M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen, R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.



Democratie wordt niet door eenieder als kernelement van de rechtsstaat beschouwd, gezien het feit dat een staat theoretisch gezien geen democratie hoeft te zijn om als rechtsstaat te worden aangemerkt. Wanneer echter wordt gesproken over de *democratische* rechtsstaat vormt democratie wel per definitie een van de kernwaarden.

Van Ommeren heeft er in het verleden op gewezen dat, wanneer (enkel) deze uitgangspunten worden gehanteerd om tot een toetsingskader van de rechtsstaat te komen, de aan deze uitgangspunten ten grondslag liggende waarden, te weten rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en vrijheid, naar de achtergrond verdwijnen. In het toetsingskader dat Van Ommeren heeft geformuleerd komen deze waarden wel duidelijk naar voren. Om als rechtsstaat te kunnen worden aangemerkt, dient een staat zoveel als mogelijk deze waarden te realiseren. Wetgeving heeft volgens Van Ommeren de functie een waarborg te vormen tegen inbreuken op deze waarden. Daarnaast liggen in de wetgeving de instrumenten verankerd met behulp waarvan deze waarden kunnen worden gerealiseerd, te weten: het legaliteitsbeginsel, de grondrechten, het machtenscheidingsbeginsel en het vereiste van een onafhankelijke rechter. Ook deze instrumenten maken volgens Van Ommeren onderdeel uit van het toetsingskader van de rechtsstaat. Het uitgangspunt van democratie brengt voorts een aantal waarden en instrumenten mee die onderdeel uitmaken van het toetsingskader. Zo dient het volk soeverein te zijn, hetgeen tot uiting komt in het feit dat de regering een bestuur *ván* het volk is en dient het volk tevens invloed te kunnen uitoefenen op de samenstelling van het bestuur en op diens beslissingen (direct dan wel indirect). Deze waarden kunnen worden verwezenlijkt door het aan de burger bieden van inspraakmogelijkheden, het waarborgen van de eis van openbaarheid waardoor burgers de totstandkoming en inhoud van overheidsbesluiten kunnen controleren, het passief en actief kiesrecht en het introduceren van de verplichting voor gezagsdragers om jegens een volksvertegenwoordigend orgaan verantwoording af te leggen met inbegrip van het recht van de meerderheid van het volksvertegenwoordigend orgaan om hieraan consequenties te verbinden.

Het toetsingskader van de rechtsstaat bestaat volgens Van Ommeren dan ook uit een aantal waarden en een aantal instrumenten. Wanneer men het beginsel van de democratie tevens als onderdeel van de rechtsstaat ziet dan worden er een aantal waarden en instrumenten aan het toetsingskader toegevoegd. Het is van belang om in het oog te houden dat er een onderscheid bestaat tussen waarden en instrumenten. De realisering van de waarden moet zoveel als mogelijk worden nagestreefd. Het volledig verwezenlijken van deze waarden zal echter niet mogelijk zijn vanwege de spanning die tussen deze verschillende waarden bestaat. De instrumenten zijn handreikingen om dit doel te bereiken. Dat neemt echter niet weg dat dit doel ook op andere wijzen kan worden bereikt.





Deze instrumenten vloeien dan ook niet dwingend voort uit de aan de rechtsstaat ten grondslag liggende waarden, maar blijken in onze rechtsstaat wel een adequate manier om deze waarden te waarborgen.<sup>30</sup>

Zoals gezegd liggen in de huidige institutionele vormgeving van zowel de gemeentelijke als provinciale structuur de beginselen (en waarden) van de democratische rechtsstaat besloten, hetgeen maakt dat het met deze institutionele vormgeving experimenteren kan leiden tot een aantasting van deze beginselen. Wanneer het toetsingskader van Van Ommeren als uitgangspunt wordt genomen, dienen de in het kader van de organieke wetgeving uit te voeren experimenten te worden getoetst aan de verschillende waarden en instrumenten van de democratische rechtsstaat. In hoeverre tast het experimenteren met het toekennen van de bevoegdheid tot het vaststellen van de begroting aan het college of zelfs een groep burgers (en het uitvoeren van experimenten in het algemeen) de aan de rechtsstaat ten grondslag liggende waarden van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid aan? En in welke mate leidt een dergelijk experiment tot een aantasting van de scheiding der machten dan wel het beginsel van democratie? Ter indicatie: het vaststellen van de begroting is vanwege het ingrijpende karakter van deze bevoegdheid belegd bij de democratisch tot stand gekomen volksvertegenwoordiging van de gemeente respectievelijk provincie. Wanneer wordt geëxperimenteerd met het toekennen van deze bevoegdheid aan het dagelijks bestuur, of nog verdergaand aan een groep burgers, dan kan dit op gespannen voet komen te staan met het beginsel van democratie. Hetzelfde kan worden gezegd over het experimenteren met het volledig loslaten van een bevoegdhedenverdeling tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van een gemeente dan wel provincie. Dit kan leiden tot de aantasting van een ander beginsel van de democratische rechtsstaat, te weten het beginsel van machtscheiding.

In de navolgende subparagrafen zullen de relevante waarden en beginselen van de democratische rechtsstaat die mogelijk een blokkerende werking kunnen hebben, wanneer het, het experimenteren met organieke wetgeving betreft, worden besproken. Deze waarden en beginselen zullen gezamenlijk het rechtsstatelijke toetsingskader vormen.

---

<sup>30</sup> F.J. van Ommeren, 'De rechtsstaat als toetsingskader', in: F.J. van Ommeren & S.E. Zijlstra, *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.



### **2.2.1. De waarden van de democratische rechtsstaat**

Zoals in de vorige paragraaf aan bod gekomen, liggen er een aantal waarden ten grondslag aan de democratische rechtsstaat. In het kader van het experimenteren met organieke wetgeving zijn met name de waarde van rechtsgelijkheid (het gelijkheidsbeginsel), de waarde van rechtszekerheid (het rechtszekerheidsbeginsel) en de waarde van medezeggenschap van groot belang.

Het rechtszekerheidsbeginsel verlangt duidelijkheid omtrent de regels en besluiten waar zowel de burgers als de overheid aan gebonden zijn en het daadwerkelijk toepassen van deze regels. De burger moet zijn rechten en plichten in zijn verhouding tot het bestuur kunnen bepalen, hij moet kunnen weten waar hij rechtens aan toe is. In de rechtsstaat komt in dit kader aan wetgeving een belangrijke functie toe.<sup>31</sup> Volgens Buyse e.a. heeft het rechtszekerheidsbeginsel een aantal dimensies, waaronder voorspelbaarheid van gedrag van de overheid en van medeburgers, duurzaamheid en bestendigheid en duidelijkheid en kenbaarheid van de wet.<sup>32</sup> Uniformiteit in en van regelgeving genereert duidelijkheid en helderheid, differentiatie (door middel van het uitvoeren van experimenten) daarentegen, leidt tot verandering van structuren en andere onduidelijkheden. Het experimenteren met regelgeving levert dan ook per definitie spanningen op met het rechtszekerheidsbeginsel. Immers, een afgebakende groep burgers zal voor een vooraf bepaalde tijdsduur worden onderworpen aan andere regels. Na afloop van de tijdsduur van het experiment ontstaat zelfs het risico dat, wanneer het experiment geen succes is gebleken, zij wederom worden geconfronteerd met een stelselwijziging doordat de oorspronkelijke regels dan weer doorgang vinden. Het op korte termijn onderwerpen van burgers aan steeds andere rechtsregels komt de rechtszekerheid niet ten goede. Daarbij komt dat ook overheidsorganen moeten inspelen op deze (elkaar op korte termijn opvolgende) stelselveranderingen, waardoor ook hun rechtszekerheid kan worden aangetast. Volgens Buyse e.a. komt experimenteerwetgeving meer specifiek op gespannen voet te staan met het rechtszekerheidsbeginsel omwille van het tijdelijke karakter ervan, omdat de voorspelbaarheid van de gevolgen ervan voor de burger in het gedrang komt of omdat er onzekerheid is over wat er gebeurt na het experiment.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> H.A. Oldenziel, *Wetgeving en rechtszekerheid: een onderzoek naar de bijdrage van het legaliteitsvereiste aan de rechtszekerheid van de burger* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1998.

<sup>32</sup> T. Buyse, P. van Humbeeck & J. van Nieuwenhove, *Ervaringen met experimentwetgeving in Vlaanderen*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018, p. 99. (Waar in dit onderzoek zal worden verwezen naar dit preadvies (of de andere preadviezen), is gebruikgemaakt van de versie zoals op de website van de NVvW gepubliceerd. Mogelijk zullen in deze preadviezen nog (summiere) wijzigingen worden aangebracht met het oog op de publicatie hiervan in september.)

<sup>33</sup> T. Buyse, P. van Humbeeck & J. van Nieuwenhove, *Ervaringen met experimentwetgeving in Vlaanderen*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018, p. 99.



Het gelijkheidsbeginsel verlangt een gelijke behandeling in gelijke gevallen van alle burgers. Burgers dienen dan ook dezelfde rechten toe te komen. Het experimenteren met (organieke) regelgeving kan op gespannen voet komen te staan met het gelijkheidsbeginsel doordat er ongelijkheden tussen de burgers/instanties die deelnemen aan het experiment en de burgers/instanties die niet deelnemen aan het experiment kunnen ontstaan.<sup>34</sup> Neem bijvoorbeeld het experimenteren met een direct gekozen burgemeester. In dit kader zal slechts aan een afgebakende groep van burgers (bijvoorbeeld in één gemeente) het kiesrecht toekomen. Hiermee ontstaan er dan ook verschillen tussen inwoners van verschillende gemeenten.

Het experimenteren in het openbaar bestuur kan eveneens tot ongelijkheden tussen bestuursorganen en ambtsdragers onderling leiden. Zo kan bij wege van een experiment aan bestuursorganen/ambtsdragers van een bepaalde gemeente een recht worden toegekend (dan wel een ontheffing worden verleend van een belemmerende regel) terwijl dit recht aan bestuursorganen/ambtsdragers van een andere gemeente niet toekomt. Hoewel het gelijkheidsbeginsel van oorsprong enkel toepassing vindt in de klassieke verhouding tussen de overheid en burger en niet in de verhouding tussen overheden onderling, pleiten wij ervoor dit beginsel eveneens toe te passen wanneer het experimenteren de verhouding tussen overheidsorganen onderling raakt (en zodoende ook terughoudendheid te betrachten ten aanzien van deze experimenten vanwege de mogelijke spanning met dit beginsel). Dit geldt al helemaal nu door het experimenteren niet enkel onderscheid tussen deelnemende bestuursorganen/overheden kan ontstaan, maar door het maken van een dergelijk onderscheid ook de inwoners van de gemeenten indirect kunnen worden geraakt door de deelname van een bestuursorgaan/overheid. In dit onderzoek zal het gelijkheidsbeginsel dus onderdeel uitmaken van het toetsingskader, ook wanneer het desbetreffende experiment niet raakt aan de klassieke verhouding tussen de overheid en burgers, maar ziet op de verhouding tussen overheden onderling.

De waarde van medezeggenschap brengt tot slot met zich mee dat burgers in ieder geval substantiële invloed dienen te kunnen uitoefenen op de samenstelling van het bestuur en daardoor – tenminste indirect- ook op diens beslissingen.<sup>35</sup> Het experimenteren met (organieke) regelgeving kan deze waarde enerzijds mogelijk aantasten, maar anderzijds juist ook versterken. Het experimenteren met

---

<sup>34</sup> Jacobs wijst erop dat het een misvatting is om te denken dat experimenteerwetgeving per definitie het gelijkheidsbeginsel aantast. Zij wijst erop dat er de afgelopen jaren experimenteerregelingen hebben gegolden waarbij de tijdelijke regels voor alle burgers in gelijke mate golden (M.J. Jacobs, *Experimentele wetgeving* (oratie), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 16).

<sup>35</sup> F.J. van Ommeren, 'De rechtsstaat als toetsingskader', in: F.J. van Ommeren & S.E. Zijlstra, *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.



een gekozen burgemeester bijvoorbeeld vergroot de inspraakmogelijkheden voor de burgers, terwijl het experimenteren met het benoemen in plaats van verkiezen van de gemeenteraadsleden deze inspraakmogelijkheden verkleint.

Dat het experimenteren met organieke wetgeving strijdigheid kan opleveren met de aan de democratische rechtsstaat ten grondslag liggende waarden brengt echter nog niet met zich mee dat het experimenteren met regelgeving per definitie moet worden afgewezen. Zoals gezegd is het onrealistisch een volledige realisering van deze waarden te verlangen. Het toetsen aan deze waarden heeft hierdoor het karakter van een afweging. De toelichting bij aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zegt hierover: *“Tot een experimentele regeling moet niet te snel worden overgegaan, mede gelet op het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. De overtuiging moet bestaan dat via de figuur van afwijkende regelgeving de noodzakelijke informatie kan worden vergaard.”* In paragraaf 2.3, waarin de verschillende algemene beginselen van behoorlijk bestuur zullen worden besproken die van belang zijn in het kader van de vormgeving van een experiment (en de bijbehorende experimenteerbepaling) en waaronder ook het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel vallen, zal nader worden ingegaan op de bij het uitvoeren van experimenten te maken afweging tussen het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel en de met het experiment te behalen voordelen.

### **2.2.2. De beginselen van de democratische rechtsstaat**

#### *Het legaliteitsbeginsel*

Het legaliteitsbeginsel brengt met zich mee dat al het overheidshandelen moet zijn gebaseerd op een voldoende wettelijke grondslag. Het bij experiment van organieke wetgeving afwijken zonder wettelijke basis levert dan ook strijdigheid met het legaliteitsbeginsel op. Om het experimenteren met organieke wetgeving mogelijk te maken zonder daarbij aan dit beginsel van de democratische rechtsstaat te raken is het daarom nodig om een grondslag voor dergelijke experimenten te creëren. Dat een dergelijke wettelijke grondslag is vereist is door de regering erkend. Zo stelde Minister van Justitie (A.H. Korthals) in het verleden: *“Met de Raad ben ik van oordeel dat er voor experimenten en experimentele regelingen telkenmale een uitdrukkelijke wettelijk grondslag dient te bestaan.”*<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> *Het proberen waard*, Eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen, Den Haag 2000.



De Afdeling advisering van de Raad van State (kortheidshalve de Afdeling) is in het verleden al meermaals kritisch geweest ten aanzien van de specifieke vormgeving van in wetgeving op te nemen experimenteerbepalingen. Zo dient experimentele regelgeving te allen tijde te voldoen aan aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is bepaald welke elementen een experimenteerbepaling dient te regelen. Deze aanwijzing luidt als volgt:

**Aanwijzing 2.41**

1. Indien het gewenst is de mogelijkheid te bieden dat in een lagere regeling bij wijze van experiment van een hogere regeling wordt afgeweken, wordt in die hogere regeling bepaald:
  - a. wat het oogmerk is van het experiment;
  - b. wat het bereik is van de experimenteerregeling;
  - c. van welke onderdelen van de hogere regeling kan worden afgeweken; en
  - d. wat de maximale geldingsduur is van de afwijking.
2. Van een wet in formele zin wordt slechts afgeweken bij algemene maatregel van bestuur, waarbij kan worden voorzien in subdelegatie.
3. In de experimenteerregeling wordt vermeld van welke onderdelen van de hogere regeling wordt afgeweken.

In de toelichting bij deze aanwijzing wordt gesteld dat in een experimenteergrondslag het onderwerp waarop een vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd. *“Daarbij is het van belang dat in de experimenteergrondslag het doel en de functie van experimenten worden aangeduid. Ook moet het bereik zo scherp mogelijk worden afgebakend: bijvoorbeeld territoriaal of naar bepaalde groepen personen of instellingen. Verder moet duidelijk worden vermeld van welke artikelen of onderdelen van de wet kan worden afgeweken. In de experimenteerregeling zelf moeten doel en functie vervolgens worden geconcretiseerd en moet worden aangegeven op welke punten van de afwijkingsbevoegdheid gebruik is gemaakt. Gelet op de aard van een experiment dient aan die regeling een tijdelijk karakter te worden gegeven”*, aldus de toelichting bij aanwijzing 2.41.

De experimenteerbepaling dient dus onder meer het onderwerp waarop een vast te stellen experimenteerregeling betrekking kan hebben, het oogmerk (doel) en functie van het experiment, het bereik van het experiment, de maximale geldigheidsduur van het experiment en de onderdelen



waarvan bij experiment kan worden afgeweken te bevatten. Zekerheid en duidelijk omtrent deze punten is wenselijk voor de legaliteit van een experiment.<sup>37</sup>

De kritische houding van de Afdeling bij de beoordeling of experimenteerbepalingen voldoen aan deze randvoorwaarden, blijkt bijvoorbeeld uit haar advies ten aanzien van een experimenteerbepaling die het mogelijk zou moeten maken te experimenteren met handelswijzen bij de invordering van belastingen. De Afdeling oordeelde dat de desbetreffende experimenteerbepaling onvoldoende was afgebakend:

*“De Afdeling is van oordeel dat het onderwerp van voorliggend experiment onvoldoende nauwkeurig is begrensd en ten onrechte niet in de voorgestelde wettelijke bepaling tot uitdrukking komt. De bepaling kent geen enkele clausulering, bestrijkt het gehele terrein van de invordering en ziet op alle rijksbelastingen. Daarmee kan niet goed worden beoordeeld of het noodzakelijk is de voorgestelde bepaling te introduceren en of op het betrokken terrein zinvolle experimenten mogelijk zijn. Bij wijze van voorbeeld noemt de artikelsgewijze toelichting slechts "ruimere mogelijkheden tot verrekening en het aanbieden van een (digitale) betalingsmogelijkheid zonder voorafgaande belastingaanslag". Niet duidelijk is wat daar precies mee is beoogd en of het daarbij bijvoorbeeld gaat om experimenten inzake een fundamenteel andere opzet van de belastinginning bij de inkomstenbelasting (betaling - en teruggaaf? - al bij het doen van aangifte, dit in tegenstelling tot het huidige regime, waarin pas wordt betaald nadat na de aangifte een aanslag is opgelegd). Evenmin is duidelijk aan wat voor experimenten nog meer wordt gedacht.”<sup>38</sup>*

De onderhavige experimenteerbepaling voldeed ook op de andere punten niet aan de eisen uit aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zo was het doel dat in de voorgestelde bepaling werd vermeld (doelmatige invordering) veel te algemeen omschreven en werd tevens niet voorzien in het reguleren van de maximale geldigheidsduur van het experiment.

Een ander voorbeeld van de kritische houding van de Afdeling kan worden gevonden in het advies dat de Afdeling heeft uitgebracht ten aanzien van een in de Warmtewet op te nemen experimenteerbepaling, welke bepaling het mogelijk moest maken bij wege van experiment een ontheffing te verlenen van het bepaalde bij of krachtens de Warmtewet:

*“De experimenteerbepaling vermeldt niet van welke artikelen van de Warmtewet kan worden afgeweken. Voor zover onderdelen worden genoemd waarvan mag worden afgeweken,*

<sup>37</sup> S. Ranchordás, *Experimenteerwetgeving: pad naar innovatie of de democratische rechtsstaat onder druk?*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018, p. 32.

<sup>38</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 34305, nr. 4.*



*worden deze onderdelen slechts globaal geduid («marktmodellen» en «tariefreguleringsystematiek»). In een experimenteerbepaling dient echter concreet te worden vermeld van welke artikelen kan worden afgeweken.»<sup>39</sup>*

In het kader van het legaliteitsbeginsel is het voorts van belang om te wijzen op aanwijzing 2.42 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De toelichting van de experimenteerregeling (de algemene maatregel van bestuur die verdere invulling geeft aan de op formeel wetsniveau verankerde experimenteerbepaling) moet op grond van deze aanwijzing aangeven hoe de evaluatie van de regeling plaatsvindt:

**Aanwijzing 2.42**

- 1 In de toelichting bij een experimenteerregeling wordt aangegeven hoe evaluatie van de regeling plaatsvindt.
- 2 Indien een experimenteerregeling een evaluatiebepaling bevat wordt het volgende model als uitgangspunt genomen:

*Onze Minister [van/voor ...] zendt [in overeenstemming met Onze Minister van/voor ...] negen maanden voor het einde van de werkingsduur van [een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel .../ dit besluit] aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk, alsmede een standpunt inzake de voortzetting van [die maatregel / dit besluit] anders dan als experiment.*

Des te meer een experimenteerbepaling zodanig wordt vormgegeven dat aan deze vereisten wordt tegemoetgekomen, des te meer het legaliteitsbeginsel wordt gewaarborgd. Waar de harde grens ligt en een experimenteerbepaling wegens het onvoldoende tegemoetkomen aan deze vereisten dan ook strijdigheid met het legaliteitsbeginsel oplevert, is lastig te zeggen. Het analyseren van de door de Afdeling uitgebrachte adviezen op dit punt, laat zien dat dit veelal afhangt van de specifieke vormgeving van een experimenteerbepaling.

Overigens dient te worden opgemerkt dat er steeds meer stemmen opgaan om de randvoorwaarden voor experimenteerwetgeving zoals opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving te verruimen. Momenteel wordt het legaliteitsbeginsel dat is geconcretiseerd in aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving strikt uitgelegd, waardoor strenge randvoorwaarden voor het experimenteren met regelgeving gelden. Het is echter ook mogelijk het

---

<sup>39</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34723, nr. 4.



legaliteitsbeginsel meer in brede zin te interpreteren (en zodoende de randvoorwaarden te versoepelen).<sup>40</sup> In Hoofdstuk 5 zal hier nader op in worden gegaan.

### *Het machtscheidingsbeginsel*

Het machtscheidingsbeginsel gaat uit van de gedachte, dat overheidshandelingen functioneel van elkaar kunnen worden onderscheiden, waarbij als hoofdcategorieën worden aangemerkt regelgeving, bestuur (in de zin van uitvoering van regelgeving en overig bestuur) en rechtspraak. De gedachte is dat men tot absolute machtsuitoefening en willekeur vervalt wanneer deze drie functies in één hand worden gelegd.<sup>41</sup> Om dergelijke machtsconcentratie te voorkomen zijn de bevoegdheden verspreid over verschillende overheidsorganen en controleren de verschillende overheidsorganen daarnaast elkaars functioneren, waardoor tot een zeker evenwicht wordt gekomen. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gewezen op het feit dat het algemeen bestuur op lokaal niveau de wetgevende bevoegdheid toekomt. Voor de uitvoering van de tot stand gebrachte regelgeving is het algemeen bestuur echter weer afhankelijk van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur ontleent zijn bevoegdheden op zijn beurt weer aan het algemeen bestuur. Naast deze zogeheten *horizontale machtscheiding*, wordt Nederland tevens gekenmerkt door een *verticale machtscheiding*, hetgeen inhoudt dat de bevoegdheden niet geconcentreerd blijven binnen de centrale overheid, maar worden gespreid over zowel hogere als lagere overheden.

Het beginsel van machtscheiding komt op verschillende manieren tot uiting in de organieke wetgeving en de Grondwet.

Allereerst kan bijvoorbeeld worden gewezen op het feit dat in organieke wetgeving zoals de Gemeentewet en Provinciewet nauwkeurig is vastgelegd binnen welke kaders de verschillende overheidslichamen en overheidsorganen kunnen opereren. Zo is vastgelegd welke bevoegdheden de verschillende bestuursorganen van deze overheidslichamen toekomen. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gedacht aan artikel 147 van de Gemeentewet dat de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad vastlegt en artikel 160 van de Gemeentewet, welk artikel aangeeft welke bevoegdheden het college in ieder geval heeft (zoals bijvoorbeeld het voeren van het dagelijks bestuur van de gemeente en het voorbereiden en uitvoeren van beslissingen van de raad). Ten aanzien van sommige van deze bevoegdheden staat de Gemeentewet (binnen de gegeven kaders) delegatie toe

---

<sup>40</sup> S. Ranchordás, *Experimenteerwetgeving: pad naar innovatie of de democratische rechtsstaat onder druk?*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018, p. 32.

<sup>41</sup> M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen, R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.





omwille van het vergroten van de doelmatigheid. Kennelijk levert het delegeren van deze bevoegdheden geen (onevenredige) spanningen op met het machtscheidingsprincipe. Ten aanzien van andere bevoegdheden is delegatie echter expliciet uitgesloten, zoals bijvoorbeeld bij de bevoegdheid tot wijziging en vaststelling van de begroting (artikel 156 lid 2 sub c Gemeentewet). Aangenomen kan worden dat het toch delegeren van deze bevoegdheden tot grootschalige wijzigingen in de onderlinge verhoudingen tussen het algemeen en dagelijks bestuur kan leiden, waardoor de met de machtscheiding bewerkstelligde evenwicht uit balans kan worden gebracht. Het met dergelijke elementen experimenteren vergt dan ook een doordinking van de *checks and balances* om deze evenwichtsverstoring te herstellen.

Het machtscheidingsbeginsel komt verder tot uiting in de institutionele vormgeving van de gemeenten respectievelijk provincies. Door te zorgen voor een zeker institutioneel evenwicht tussen het algemeen en dagelijks bestuur, wordt voorkomen dat één overheidsorgaan zodanig veel doorzettingsmacht verkrijgt dat van reële tegenspraak geen sprake meer is. Kortgezegd wordt op deze wijze een evenwicht in de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende overheidsorganen geborgd. Zo is bijvoorbeeld in artikel 7 van de Gemeentewet vastgelegd uit hoeveel gemeenteraadsleden de gemeenteraad mag bestaan en is in artikel 36 van de Gemeentewet vastgelegd dat elke gemeente in ieder geval twee wethouders moet hebben. Ook kan in dit kader worden gedacht aan de positie van de burgemeester. Door de huidige aanstellingswijze van de burgemeester, te weten door middel van een kroonbenoeming, wordt de zelfstandigheid van het burgemeestersambt verzekerd. Gezien het feit dat aan de burgemeester veel macht toekomt op het gebied van de openbare orde en veiligheid, is voor deze aanstellingswijze gekozen. Door de huidige aanstellingswijze van de burgemeester neemt de burgemeester namelijk een van politieke partijen onafhankelijke positie in binnen de gemeente en kan hij met een zekere afstandelijkheid sturing geven aan politieke en bestuurlijke processen.<sup>42</sup> Het feit dat hij zowel voorzitter van de raad als het college is versterkt het onafhankelijke karakter van het burgemeestersambt. Het experimenteren met een direct gekozen burgemeester zou kunnen leiden tot een verdergaande politisering van dit ambt, waardoor de zelfstandigheid van het burgemeestersambt wordt aangetast en de tussen de gemeentelijke overheidsorganen bestaande balans wordt verstoord. Ook met het experimenteren met de institutionele inrichting van onder meer gemeenten en provincies is dus voorzichtigheid geboden.

In het kader van het machtscheidingsbeginsel kan tot slot worden gedacht aan de in de organieke wetgeving ingebouwde *checks and balances*. Deze *checks and balances* zorgen ervoor dat

---

<sup>42</sup> H. Battjes, 'De gekozen burgemeester', in: F.J. van Ommeren & S.E. Zijlstra, *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.



de tot stand gebrachte machtenscheiding ook daadwerkelijk in evenwicht wordt gehouden. In verschillende bepalingen in organieke wetgeving komen dergelijke *checks and balances* tot uiting. Zo controleert de gemeenteraad of het college de door de raad tot stand gebrachte regelgeving naar behoren uitvoert. Gedacht in dit kader kan bijvoorbeeld worden aan artikel 155 (het vraagrecht) of artikel 155a (het recht van enquête) van de Gemeentewet. Dergelijke *checks and balances* zijn niet enkel zichtbaar op horizontaal niveau, maar tevens op verticaal niveau. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op artikel 194 van de Gemeentewet op grond waarvan gedeputeerde staten verplichte uitgaven op de begroting van de gemeente kan aanbrengen indien de raad dit weigert of op artikel 124 dat de indeplaatsstelling (door de provincie) bij taakverwaarlozing van medebewindstaken regelt. Het op gemeentelijk (dan wel provinciaal) niveau experimenteren kan gevolgen hebben voor deze *checks and balances*. Wanneer bijvoorbeeld wordt geëxperimenteerd met de omvang van de raad en het college ontstaat bij een onvoldoende afbakening van dergelijke experimenten het risico dat de evenwichtige verhouding tussen deze organen zodanig uit balans wordt gebracht dat deze controle-taken niet meer naar behoren kunnen worden uitgevoerd, hetgeen de bestaande machtenscheiding (verder) aantast. Ook ten aanzien van het experimenteren met elementen die aan de *checks and balances* raken is dus voorzichtigheid geboden.

Het mogelijke effect dat een experiment op de onderliggende machtenscheiding kan hebben, zal per experiment moeten worden geanalyseerd. In hoofdstuk 4 zal na worden gegaan ten aanzien van welke experimenten dit beginsel van de democratische rechtsstaat een blokkerende werking kan hebben.

#### *Grondrechten en ongeschreven rechtsbeginselen*

Er zijn verschillende grondrechten en ongeschreven rechtsbeginselen die de experimenteerruimte in organieke wetgeving inperken.

In dit kader kan allereerst worden gedacht aan het recht op gelijkheid zoals verankerd in artikel 1 van de Grondwet. Door de overlap van dit recht met het gelijkheidsbeginsel zoals al aan bod gekomen in paragraaf 2.2.1 en verder zal worden besproken in paragraaf 2.3, wordt volstaan met het vermelden dat het experimenteren met organieke wetgeving niet enkel kan leiden tot de aantasting van het gelijkheidsbeginsel en daarmee een aan de rechtsstaat ten grondslag liggende waarde, maar dergelijke experimenten door het onderscheid dat zij maken tussen groepen burgers ook op gespannen voet kunnen te komen staan met de aan burgers toegekende grondrechten, zoals het recht op gelijkheid. Hierdoor is extra voorzichtigheid geboden met het experimenteren met organieke wetgeving in het specifiek en het experimenteren met wetgeving in het algemeen.



Tevens kan in dit kader worden gedacht aan de ongeschreven rechtsbeginselen, zoals het rechtszekerheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het transparantiebeginsel. Aangezien ook het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel in paragraaf 2.3 besproken zullen worden, zal in deze paragraaf enkel kort worden ingegaan op de begrenzendende werking van het transparantiebeginsel.

Het transparantiebeginsel is een breed begrip dat in verschillende betekenissen wordt gehanteerd.<sup>43</sup>

Buijze definieert in haar proefschrift het begrip transparantie als volgt:

*“A transparent government is one that provides people with the information they need to ascertain and understand the state of the world and to predict how their own actions will affect that world, and that does not unnecessarily complicate that world.”<sup>44</sup>*

Het transparantiebeginsel is als zodanig (nog) niet in het Nederlands recht vastgelegd. Op Europees niveau is dat wel het geval, nu dit beginsel is gecodificeerd in artikel 15 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en in de artikelen 41 en 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het transparantiebeginsel brengt met zich mee dat overheidsorganen transparantie moeten waarborgen bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Zo moet aan burgers bijvoorbeeld toegang tot bepaalde documenten worden geboden waardoor zij overheidsorganen kunnen controleren op hun functioneren en deel kunnen nemen aan de totstandkoming van beleid. In de organieke wetgeving zijn verschillende elementen te vinden die het doel hebben van het garanderen van voldoende transparantie en het bieden van controle- (en inspraak) mogelijkheden aan burgers. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan artikel 23 lid 1 van de Gemeentewet dat bepaalt dat de vergaderingen van de raad in beginsel openbaar zijn en aan lid 5 van dit artikel dat bepaalt dat de besluitenlijsten van de vergaderingen van de gemeente openbaar worden gemaakt. Met het experimenteren met elementen uit de organieke regelgeving die een dergelijke grondslag hebben, moet zeer terughoudend worden omgegaan. Aantasting hiervan heeft namelijk tevens gevolgen voor het functioneren van de democratie.

### *Het democratiebeginsel*

Wil een rechtsstaat democratisch zijn, dan moet worden voldaan aan het democratiebeginsel. Het democratiebeginsel brengt met zich mee dat burgers mogelijkheden moeten hebben om (direct dan

---

<sup>43</sup> A. Drahtman, *Transparante en eerlijke verdeling van schaarse besluiten: een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een transparantieplichting bij de verdeling van schaarse besluiten in het Nederlandse bestuursrecht* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2015.

<sup>44</sup> A.W.G.J. Buijze, *The Principle of Transparency in EU Law* (diss. Utrecht), Utrecht: Utrecht University 2013.



wel indirect) invloed uit te oefenen op de samenstelling van bestuursorganen en de door hen te nemen beslissingen. Er kan op verschillende wijzen vorm worden gegeven aan het democratiebeginsel. In Nederland is aan het democratiebeginsel zodanig vorm gegeven dat sprake is van een representatieve democratie. Gekozen is voor indirecte inspraakmogelijkheden in plaats van directe. In verschillende bepalingen in (organieke) wetgeving, komt het democratiebeginsel tot uiting. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan artikel 4 van de Grondwet en de bepalingen van de Kieswet, welke vormgeven aan het passief en actief kiesrecht, maar ook kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de bepalingen aangaande de openbaarheid van de vergaderingen en besluiten van de raad, zoals besproken in het kader van het transparantiebeginsel, welke bepalingen een fundament vormen voor de politieke participatie van burgers.

Het experimenteren met dergelijke elementen kan gevolgen hebben voor de mate waarin het democratiebeginsel wordt gewaarborgd. Zodoende kan het democratiebeginsel een blokkerende werking hebben en de experimenteerruimte in organieke wetgeving begrenzen. Echter, sommige experimenten kunnen juist ook bijdragen aan het versterken van het democratiebeginsel.

Allereerst kunnen sommige experimenten een negatief effect hebben op het democratiebeginsel. Ter indicatie: het experimenteren met het verhogen van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 jaar naar 21 jaar (artikel B2 en B3 Kieswet), leidt tot een aantasting van het democratiebeginsel nu hiermee de inspraakmogelijkheden van burgers tussen de 18 en 21 jaar worden ingeperkt. Ook het experimenteren met een ander kiesstelsel kan gevolgen hebben voor de mate waarin het democratiebeginsel wordt gewaarborgd. Voorts dient in dit kader te worden gewezen op het experimenteren met directe inspraakmogelijkheden voor burgers, zoals bijvoorbeeld het experimenteren met burgerfora en burgerbegrotingen. Hoewel deze experimenten de potentie hebben het democratiebeginsel te versterken, kunnen dergelijke experimenten juist ook leiden tot de uitsluiting van bepaalde groepen burgers en daarmee tot het verkleinen van de reële inspraakmogelijkheden van dergelijke groepen.

Het experimenteren met elementen die aan het democratiebeginsel raken hoeft echter niet altijd te leiden tot een aantasting hiervan. Mogelijk kan de mate waarin het democratiebeginsel wordt gewaarborgd door het uitvoeren van verschillende experimenten juist worden versterkt. Bijvoorbeeld, door het experimenteren met het stemmen voor de landelijke verkiezingen in het weekend in plaats van op de woensdag. Doordat meer burgers in de gelegenheid zijn op deze dag te stemmen, worden hierdoor de reële inspraakmogelijkheden feitelijk vergroot. Hetzelfde geldt voor het experimenteren met het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd van achttien naar zestien jaar, zoals de provincies



Friesland en Zeeland voornemens zijn.<sup>45</sup> Ook kan in dit kader worden gedacht aan het experimenteren met een gekozen burgemeester (artikel 61 Gemeentewet). Een gekozen burgemeester geeft de burger meer indirecte inspraakmogelijkheden, waardoor in feite sprake is van een versterking van de democratie. Dat neemt echter niet weg dat een dergelijk experiment wel kan leiden tot de aantasting van andere beginselen van de democratische rechtsstaat, zoals in voorgaande subparagrafen is besproken. Hoewel het democratiebeginsel ten aanzien van deze experimenten dan ook niet per definitie een blokkerende werking behoeft te hebben, kan dat voor de andere beginselen van de democratische rechtsstaat anders liggen.

In het oog dient te worden gehouden dat naast het aantasten dan wel versterken van de mate waarin tegemoet wordt gekomen aan het democratiebeginsel, het experimenteren met organieke wetgeving tevens kan leiden tot een *andere invulling* van het democratiebeginsel. Het experimenteren met het bieden van meer directe inspraakmogelijkheden aan burgers kan er namelijk toe leiden dat de representatieve democratie zich steeds verder zal bewegen in de richting van een deliberatieve democratie. Zodoende kan het in dit kader uitvoeren van experimenten dan ook leiden tot een evolutie van het democratiebeginsel. Experimenten die een dergelijk evoluerende werking hebben zijn niet per definitie ongewenst. Immers, ook (de invulling van) de rechtsstaat is geen vastomlijnd begrip en is aan verandering onderhevig.

### **2.3 De algemene beginselen van behoorlijk bestuur**

Een laatste begrenzing van de experimenteerruimte in organieke wetgeving kan worden gevonden in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen zijn van groot belang ten aanzien van de specifieke vormgeving van experimenten (en de bijbehorende experimenteerbepaling). Experimenten die te veel op gespannen voet komen te staan met deze beginselen zijn namelijk als ongewenst te beschouwen.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur hebben zich ontwikkeld als antwoord op het verlies aan rechtszekerheid van de burger in zijn relatie met de steeds machtig wordende overheid. De beginselen fungeren als maatstaven voor het streven naar behoorlijkheid. Daarnaast bieden de beginselen toetsingscriteria voor de organen die belast zijn met de controle op het bestuurshandelen.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Zie hierover: W. Boonstra, 'Experimenteer met kiesrecht vanaf 16 jaar', *Binnenlandsbestuur.nl* 4 mei 2018 (laatst geraadpleegd op 7 mei 2018).

<sup>46</sup> C.M. Zoethout, 'Wat is de rechtsstaat?', in: F.J. van Ommeren & S.E. Zijlstra, *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.



In het kader van het experimenteren met organieke wetgeving zijn met name het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel van belang. Van deze beginselen van behoorlijk bestuur is enkel het evenredigheidsbeginsel gecodificeerd (artikel 3:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht). Volgens dit beginsel mogen de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Het experimenteren met organieke wetgeving levert veelal spanning op met het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, zoals in paragraaf 2.2.1 besproken. Het evenredigheidsbeginsel kan echter met zich mee brengen dat deze inbreuk op het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel gerechtvaardigd is. In dit kader dient de waarde van een experiment (d.w.z. de met een experiment te behalen voordelen) te worden afgewogen tegen de met het experiment gepaard gaande nadelen, zoals de door het experiment veroorzaakte ongelijkheid en onzekerheid. In het verleden heeft de Afdeling advisering van de Raad van State zich over de afweging van deze beginselen uitgelaten:

*“Mede gelet op de mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel moet in beginsel een terughoudend gebruik van een experimentele regeling worden gemaakt en daartoe alleen overgegaan worden indien de verwachting bestaat dat zinvolle experimenten mogelijk zijn. De Raad wijst er op dat experimenten pas zinvol zijn wanneer vooraf duidelijk is wat met de experimenten wordt beoogd en op basis van welke criteria te zijner tijd de effecten zullen worden beoordeeld.”<sup>47</sup>*

Niet alleen de verwachting of het experiment zinvol zal zijn speelt een rol bij de beantwoording van de vraag of een inbreuk op het gelijkheidsbeginsel gerechtvaardigd kan worden, maar ook aan de tijdelijkheid van een experiment komt in deze een rol toe:

*“Een experiment, zoals ook het thans voorgestelde, impliceert dat een bepaalde maatregel voorsnog slechts wordt ingevoerd op beperkte schaal. Aldus kan een wetgevingsexperiment tijdelijk ongelijkheid scheppen tussen hen die wél respectievelijk niet in aanmerking komen om deel te nemen aan het experiment, of daaraan zijn onderworpen. Dergelijke ongelijkheid kan echter haar rechtvaardiging vinden in het oogmerk van het experimenteren, in samenhang met de - per definitie - tijdelijke duur van een experiment.”<sup>48</sup>*

<sup>47</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32022, nr. 4.

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30545, nr. 33 en Bijvoegsel Staatscourant 12 februari 2008, nr. 30.



In het kader van de te maken afweging is het voorts van belang om na te gaan voor welke tijdsduur bij de vormgeving van het experiment is gekozen. Een te korte duur waardoor het beoogde resultaat hoogstwaarschijnlijk niet kan worden behaald, leidt tot het minder snel rechtvaardigen van een experiment. Ten aanzien van een experiment met betrekking tot de arbeidsinschakeling van alleenstaande ouders op grond van artikel 83 van de Participatiewet oordeelde de Afdeling bijvoorbeeld dat de tijdsduur van dit experiment te kort was voor het behalen van het beoogde resultaat:

*“In verband met de wens de Wet Vazalo per 1 januari 2009 in werking te laten treden, heeft het experiment WWB een looptijd van 16 maanden, namelijk van 1 september 2007 tot en met 31 december 2008. Vanwege de tijdsdruk moet al halverwege de toch al korte looptijd - in mei 2008 - beoordeeld worden of de Wet Vazalo per 1 januari 2009 in werking kan treden. De Raad acht het onwaarschijnlijk dat bij zo'n krap tijdschema het experiment tot duidelijke conclusies kan leiden.”<sup>49</sup>*

Tot slot is tevens de afbakening van de groep personen (dan wel bestuursorganen of overheidslichamen) die onder het experiment vallen van belang in het kader van de evenredigheid van het experiment. Zo oordeelde de Afdeling ten aanzien van een experiment dat het voor universiteiten mogelijk zou moeten maken om studenten die willen promoveren promotieonderwijs aan te bieden zonder hen de status van werknemer te geven dat de omvang van het experiment te groot was:

*“De Afdeling merkt op dat inherent aan een experiment is dat de deelname eraan beperkt wordt tot het aantal dat nodig is om verantwoorde conclusies te trekken voor het geheel. Volgens de toelichting worden voor acht jaar doorlopend 2000 promotieplaatsen beschikbaar gesteld voor promotiestudenten, die bij uitval of promotie vervangen kunnen worden door andere studenten. Bij een verwacht promotietraject van vier jaar zouden zo'n 4000 studenten onder dit experiment kunnen promoveren, terwijl er in totaal 8714 promovendi in Nederland werkzaam zijn als werknemer, met in totaal ongeveer 20.000 personen geregistreerd als (buiten)promovendus. Per jaar beginnen ongeveer 2600 werknemerpromovendi aan hun promotietraject, waarbij maar rond de 10% binnen vier jaar promoveert. De genoemde aantallen duiden erop dat sprake is van een omvangrijk experiment. Gezien het streven om een beperkt experiment op te zetten, en de mogelijke gevolgen hiervan voor de positie van de*

<sup>49</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30545, nr. 33 en Bijvoegsel Staatscourant 12 februari 2008, nr. 30.



andere promovendi en het onderzoeksklimaat, adviseert de Afdeling de omvang van het experiment nader te bezien.<sup>50</sup>

De aan het experiment deelnemende burgers dan wel bestuursorganen of overheidslichamen moeten niet alleen de juiste omvang hebben, maar tevens representatief zijn voor de groep waartoe zij behoren. Deze representativiteit is essentieel om te garanderen dat de vergaarde informatie bruikbaar is en de resultaten veralgemeniseerd kunnen worden. De Afdeling heeft hier als volgt over geoordeeld:

*“Een experiment als hier voorgestaan zou vanzelfsprekend moeten voldoen aan de vereisten die moeten verzekeren dat voldoende lering kan worden getrokken. Zo moet worden verzekerd dat de instanties die <<meedoen>> voldoende representatief zijn voor de typen instanties (en de desbetreffende burgers) waarvoor de regeling is bedoeld: voldoende en voldoende diverse categorieën organen van de centrale overheid met inbegrip van zelfstandige bestuursorganen, voldoende provincies en soorten gemeenten, voldoende rechterlijke instanties.”<sup>51</sup>*

Uit deze passages kan worden afgeleid dat de spanning die bestaat tussen een experiment en het gelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel kan worden beperkt door goed na te denken over de vormgeving van het beoogde experiment en de bijbehorende experimenteerbepaling. Het experiment moet een duidelijk doel hebben en tevens moet de duur van het experiment voldoende zijn om het beoogde resultaat te bereiken, maar ook weer niet langer zijn dan hiervoor nodig.<sup>52</sup> In het kader van de evenredigheid dient na te worden gedacht over de doelgroep van het experiment en dient voorts te worden onderzocht of een experiment noodzakelijk is ter oplossing van het onderliggende probleem of dat er minder ingrijpende alternatieven voorhanden zijn.<sup>53</sup> Daarnaast dienen de maatstaven aan de hand waarvan het experiment achteraf zal worden beoordeeld vooraf duidelijk te zijn, wil het experiment zinvol zijn. Voorts kunnen procedurele randvoorwaarden worden ingebouwd in de experimenteerbepaling waardoor de aantasting van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan worden beperkt. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het introduceren van de figuur van gecontroleerde delegatie<sup>54</sup> wanneer de mogelijkheid wordt geboden om bij algemene maatregel van bestuur van de formele (organieke) wet af te wijken, maar tevens kan worden gedacht aan het reguleren van de mogelijkheid tot het tussentijds onderbreken van een experiment (bijvoorbeeld indien de inbreuken op het rechtsgelijkheidsbeginsel onevenredig groot blijken te zijn) dan wel de mogelijkheid tot het verlengen van een experiment (indien de uitkomst van het experiment zo positief

<sup>50</sup> Afdeling advisering Raad van State 19 oktober 2015, No. W05.15.0211/I.

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28483, A, p. 12.

<sup>52</sup> S. Bulut, *Over experimenteer- en horizonbepalingen*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2010.

<sup>53</sup> S. Ranchordás, 'De vele gezichten van experimenteerwetgeving', *Tijdschrift voor wetgeving* 2013/1.

<sup>54</sup> Aanwijzing 2.36 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.





is dat een wetswijziging wordt beoogd). Ook kan het reguleren van de vraag of en in welke mate de met het experiment bewerkstelligde afwijking na afloop van het experiment blijft bestaan van belang zijn aangezien het na afloop van het experiment terugdraaien van de afwijking in sommige situaties strijd met het evenredigheidsbeginsel kan opleveren.<sup>55</sup>

Er zijn geen duidelijke vuistregels bekend waaruit kan worden afgeleid wanneer per definitie kan worden gesteld dat de aantasting van het rechtszekerheidsbeginsel dan wel het rechtsgelijkheidsbeginsel onevenredig is ten aanzien van de met het experiment te behalen voordelen. Veelal is dit afhankelijk van de omstandigheden van het geval en de specifieke vormgeving van een experiment. De vele adviezen op dit gebied van de Afdeling advisering van de Raad van State geven in dit kader wel enige aanknopingspunten. In hoofdstuk 5 zal nader worden ingegaan op de vraag hoe aan een experimenteerbepaling zodanig vorm kan worden gegeven dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (en de in dit hoofdstuk besproken constitutionele uitgangspunten) zo min mogelijk worden aangetast bij het op grondslag van deze bepaling uitvoeren van experimenten.

## 2.4 Het toetsingskader

In dit hoofdstuk is het toetsingskader zoals centraal zal staan in dit onderzoek uiteengezet. Van dit toetsingskader maken niet alleen de begrenzingsen voor het uitvoeren van experimenten in het algemeen onderdeel uit (zoals het hogere recht, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de vereisten zoals opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving), maar tevens bestaat het toetsingskader uit een aantal begrenzingsen waarbij specifiek bij het uitvoeren van experimenten met organieke regelgeving rekening moet worden gehouden. Het betreft in dit kader de vereisten die uit de idee van de democratische rechtstaat voortvloeien. Niet uit het oog moet worden verloren dat tussen de begrenzingsen die in het algemeen voor het uitvoeren van experimenten gelden en de begrenzingsen die specifiek zien op het uitvoeren van experimenten met organieke wetgeving enige overlap bestaat, waardoor van een definitieve splitsing van deze vereisten geen sprake is. Zo vormen rechtsgelijkheid en rechtszekerheid niet alleen begrenzingsen van de experimenteerruimte in (organieke) wetgeving in de vorm van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar liggen zij

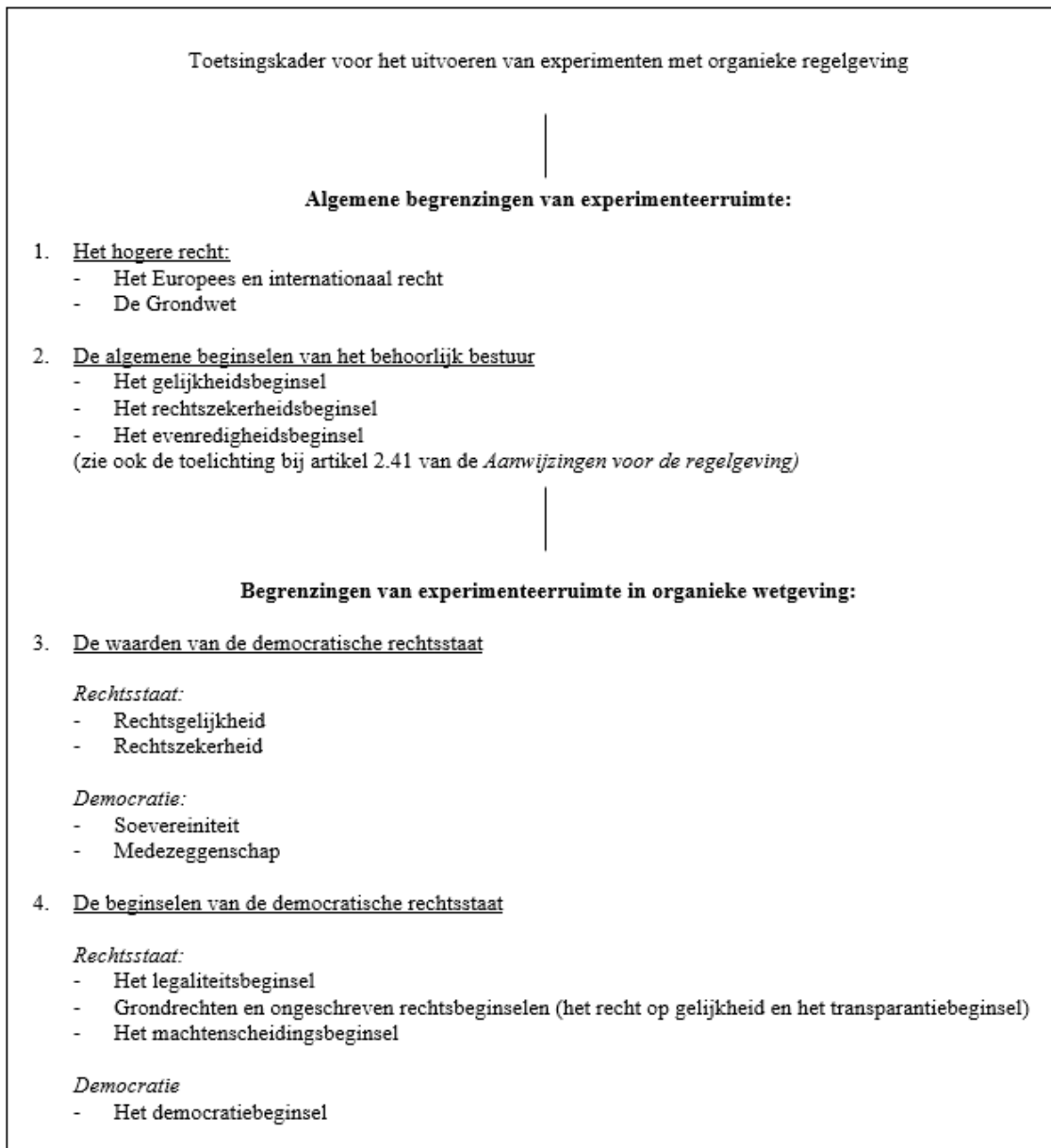
---

<sup>55</sup> Zie in dit kader CBB 19 april 2013, ECLI:NL:CBB:2013:CA0936, r.o. 5.3: *“Gelet op het vorenstaande is het College van oordeel dat het beroep op het evenredigheidsbeginsel slaagt. Door de ontheffing, onder de voorwaarden zoals deze golden ten tijde van het experiment “Golden Harvest”, niet te verlengen worden de leden van appellante onevenredig in hun belangen getroffen. Daarmee is het bestreden besluit in strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).”*



tevens als waarden aan de idee van de democratische rechtsstaat ten grondslag en moet het legaliteitsbeginsel te allen tijde in acht worden genomen.

Schematisch weergegeven bestaat het toetsingskader voor het uitvoeren van experimenten met in organieke wetgeving opgenomen elementen uit de volgende onderdelen:



Figuur 1: Schematische weergave toetsingskader voor het uitvoeren van experimenten met organieke regelgeving



### 3. Experimenteerterreinen

Zoals in de inleiding van dit onderzoek al kort aangegeven, bestaat er op verschillende terreinen behoefte aan het experimenteren met regelgeving. In verscheidene adviezen en rapporten is ingegaan op het bestaan van een dergelijke behoefte. Ook in het regeerakkoord ‘*Vertrouwen in de toekomst*’ komt deze behoefte duidelijk naar voren. In dit hoofdstuk zal uiteen worden gezet op welke specifieke terreinen er behoefte aan het experimenteren met organieke regelgeving bestaat. Om deze verschillende terreinen in kaart te brengen zal niet enkel worden ingegaan op de verschillende rapporten waarin deze materie aan bod komt, maar zal tevens informatie worden verzameld vanuit het veld door contact te leggen met verschillende deskundigen (uit de praktijk). Tevens zal gebruik worden gemaakt van de onderwerpen/informatie die voortvloeit(-t)(en) uit de ambtelijke gesprekken die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevoerd heeft met de wetenschap en de praktijk naar aanleiding van dit onderwerp.

#### 3.1 Experimenteerbehoefte in het regeerakkoord

Dat experimenteren niet iets is dat enkel leeft bij gemeenten en andere bij dergelijke experimenten betrokken instituties, maar tevens bij de regering hoog op de agenda staat, blijkt uit het huidige regeerakkoord. Zo komt het woord ‘experimenteren’, dan wel een variant daarop, maar liefst 24 keer in het regeerakkoord voor. Gedacht wordt, onder meer, aan het uitvoeren van experimenten ten aanzien van de regulering van wietteelt en de Participatiewet, maar ook aan het experimenteren met eenvoudigere rechterlijke procedures en buurtrechters en het experimenteren met een ‘*Right to challenge*’ dat inhoudt dat aan burgers en lokale verenigingen het recht op overname van lokale voorzieningen wordt toegekend. Meer in het algemeen wordt door het kabinet de wens uitgesproken voor meer mogelijkheden voor regionale en sectorale proefprojecten, wettelijke experimenteerruimte, testlocaties en regelvrije zones om innovatie te stimuleren.<sup>56</sup>

Ook bij de voorgaande regering bestond een dergelijke behoefte, nu er zowaar zelfs een wetsvoorstel tot stand werd gebracht dat het voor gemeenten mogelijk moest maken om voor een bepaalde periode af te wijken van bestaande wetten, te weten de *Experimentenwet gemeenten*. Hierbij kon onder meer worden gedacht aan het experimenteren met een externe voorzitter van de raadscommissies.<sup>57</sup> Het voorstel bood burgemeesters en wethouders de mogelijkheid om voorstellen

<sup>56</sup> Regeerakkoord VVD/CDA/D66/CU, *Vertrouwen in de toekomst*, 2017.

<sup>57</sup> Waarschijnlijk is dat de Gemeentewet zal worden gewijzigd op dit punt, waardoor het hiermee experimenteren niet meer nodig zal zijn. Op 3 juli jl. is hiertoe een wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer. Zie hierover:



in te dienen voor experimenten die nopen tot het afwijken van de bij (of krachtens) de wet gestelde voorschriften. De procedurele en inhoudelijke voorwaarden waaraan de voorstellen zouden moeten voldoen zouden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader worden bepaald. De Afdeling advisering van de Raad van State liet zich echter negatief uit over het voorstel en bracht het advies uit het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden. De voorgestelde procedure voor het indienen en beoordelen van voorstellen van gemeenten voor experimenten zou volgens de Afdeling namelijk leiden tot ongewenste juridisering, beperking van de ruimte voor maatwerk en het naast elkaar bestaan van verschillende experimenteerregimes, terwijl de effectiviteit van de voorgestelde procedure beperkt werd geacht.<sup>58</sup> Zo overwoog de Afdeling onder meer:

*“Het voorstel leidt tot juridisering van de thans inhoudelijk gevoerde discussie over knelpunten waarmee gemeenten in de praktijk worden geconfronteerd. Het voorgestelde artikel 1.2 voorziet immers in het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur stellen van procedurele en inhoudelijke voorwaarden aan voorstellen en signaleringen die door gemeenten worden gedaan en afgegeven. Omdat in regelgeving vast te leggen experimenten moeten voldoen aan de algemene kwaliteitseisen van goede wetgeving zal dit betekenen dat in de betreffende algemene maatregel van bestuur een gedetailleerd en veelal moeilijk toetsbaar stelsel van criteria moet worden vastgelegd. [...] Daarbij komt de vraag of de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen criteria wel een allesomvattend kader kunnen bieden. Bij de beoordeling van een experiment zullen elk van de betrokken ministers vanuit hun eigen verantwoordelijkheid immers ook een beleidsmatige afweging moeten maken over de vraag of een aangedragen experiment past binnen het beleid dat zij voeren en of gelet op dat beleid het experiment wenselijk is. De voorgestelde procedure zal aan deze noodzakelijke afweging geen afbreuk mogen en kunnen doen. In het voorstel komt dit onvoldoende tot uitdrukking. De Afdeling wijst er voorts op dat door vastlegging in een wettelijk voorschrift van de criteria zoals voorgesteld, geschillen kunnen ontstaan. Gelet op de aard en het open karakter van de criteria zal men over de toepassing daarvan in veel gevallen van mening kunnen verschillen.”<sup>59</sup>*

Ten aanzien van de beperking van de ruimte voor maatwerk en het naast elkaar bestaan van verschillende experimenteerregimes stelde zij voorts:

*“Bij voorgenomen wetgeving die nodig is om een experiment te realiseren zal in elk afzonderlijk geval een keuze moeten worden gemaakt ten aanzien van de exacte vormgeving van het*

---

Y. de Koster, 'Ook niet raadsleden voorzitter commissie', *Binnenlandsbestuur.nl* 16 maart 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 34775-VII, nr. 62, *Kamerstukken II* 2017/18, 34807, nr. A & [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>58</sup> Afdeling advisering Raad van State 25 januari 2017, No. W04.16.0316/I.

<sup>59</sup> Afdeling advisering Raad van State 25 januari 2017, No. W04.16.0316/I.



*desbetreffende experiment. Daarbij zal telkens moeten worden gezien welke wettelijke regels en uitgangspunten in het geding zijn, welke gevolgen een experiment voor betrokkenen in het concrete geval kan hebben en hoe het experiment moet worden ingepast in het bestaande systeem van toezicht en handhaving. In het bijzonder wanneer bij een experiment grondrechten, rechtsbeginselen of fundamentele constitutionele uitgangspunten in het geding zijn, zal intensieve toetsing moeten plaatsvinden of een experiment aanvaardbaar is, en zo dat het geval is, onder welke voorwaarden. Omdat zo'n afweging van geval tot geval zal moeten worden gemaakt, alsmede nauwkeurig zal moeten worden bepaald onder welke voorwaarden en beperkingen het houden van een dergelijk experiment aanvaardbaar is, zal noodzakelijkerwijs sprake zijn van maatwerk. Uit de toelichting blijkt onvoldoende of een algemene regeling voor experimenten, zoals thans wordt voorgesteld en die nog nader moet worden uitgewerkt in lagere regelgeving, wel voldoende aansluit op de in de praktijk bestaande behoefte aan maatwerk.*

*[...] Voor het uitvoeren van experimenten kunnen ook bestaande experimenteerbepalingen in verschillende andere wetten worden gebruikt of kunnen in andere wetten nieuwe experimenteerbepalingen worden gecreëerd. De voorgestelde regeling heeft immers, zo blijkt uit de toelichting, geen exclusief karakter [...] Dat betekent dat zowel voor de experimenten zelf alsook voor de daarvoor te volgen procedure twee experimenteerregimes naast elkaar zullen bestaan; het regime op grond van de voorgestelde wet en het regime ingevolge de experimenteerbepalingen in bijzondere wetten.”*

Mede vanwege dit negatieve advies, heeft de huidige regering dan ook besloten niet tot indiening van het wetsvoorstel over te gaan.

### **3.2 Experimenteerbehoefte in recente rapporten**

In het in 2016 door de studiegroep Openbaar Bestuur uitgebrachte rapport **'Maak verschil'** wordt ingegaan op de institutionele aspecten ten aanzien waarvan experimenteren gewenst is. Zo wordt gesproken over een behoefte aan meer ruimte om te differentiëren en experimenteren in de stad om zo het samenspel tussen overheid, ondernemers, bedrijfsleven en burgers in de stad te verbeteren. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bieden van meer ruimte voor samenwerking, zoals bijvoorbeeld in de vorm van triple- of quadruplehelixen, waar momenteel al veel mee wordt geëxperimenteerd. Maar ook wordt de behoefte geuit aan de mogelijkheid tot differentiatie in de



institutionele aanpak van bepaalde opgaves, waarbij afhankelijk van de opgave die voorligt, taken en bevoegdheden aan (een aantal van) de provincies dan wel gemeenten worden toebedeeld.<sup>60</sup>

Het hierna door de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur uitgebrachte rapport '**Op weg naar een meervoudige democratie**' borduurt hierop voort. Overwogen wordt: *“Experimenten zijn nodig, leren is nodig, maatwerk is nodig, verscheidenheid is nodig. Uniformiteit in de vormgeving kan vanuit een bepaalde visie op democratische legitimiteit wenselijk zijn, vanuit het bereiken van maatschappelijke resultaten en een actieve betrokkenheid van andere maatschappelijke partners kan die verstikkend werken. De commissie pleit dus voor verscheidenheid binnen en tussen gemeenten, in taken, interbestuurlijke samenwerking en in democratische vormen.”*<sup>61</sup> Voor het terugwinnen van vertrouwen en het borgen van stabiliteit in de samenleving is volgens de commissie het experimenteren met participatieve democratie niet voldoende, maar moeten er ook wijzigingen ten aanzien van het openbaar bestuur worden doorgevoerd. De verschillen tussen gemeenten moeten hun weerslag krijgen in het bestuur, waarbij die verscheidenheid niet alleen zichtbaar moet worden in de wijze waarop binnen gemeenten de democratische processen worden ingericht maar ook zichtbaar moet worden in de bestuurlijke inrichting van gemeenten en in de taken die gemeenten uitvoeren. Niet iedere gemeente hoeft immers dezelfde taken uit te voeren. Momenteel heeft elke gemeente, onafhankelijk van schaal, lokale omstandigheden of eigen opgaven, dezelfde institutionele structuur doordat de Gemeentewet maar één type gemeente kent. *“Waarom niet meer flexibiliteit in de zittingsduur van de gemeenteraad, een en ander naar eigen inzicht van de betrokkenen in de gemeente te regelen? Waarom niet aan eigen inzicht overgelaten hoe groot de gemeenteraad precies, of hoe raadsleden precies worden gekozen? Waarom geen grotere variëteit in de wijze waarop het dagelijks bestuur van een gemeente wordt vormgegeven? Waarom niet meer ruimte voor de verdeling van bevoegdheden tussen raad, commissies, college en burgemeester?”*, aldus de commissie.

In het rapport '**Maatwerkdemocratie**' van de Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt tot slot tevens ingegaan op (de wenselijkheid van) het experimenteren met nieuwe vormen van directe invloed (bijvoorbeeld door burgers te betrekken in interactieve overlegorganen of het aan hen toekennen van het budgetrecht). Hiernaast wordt, onder meer, aandacht besteed aan het experimenteren met vormen van gedeeltelijke depolitisering van het gemeentebestuur. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de gemeente Leiden en andere steden waar brede raadsakkoorden

---

<sup>60</sup> Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak verschil: krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, 2016.

<sup>61</sup> Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, *Op weg naar meervoudige democratie*, 2016, p. 6.



tot stand zijn gebracht (waarin de oppositie gelijkelijk met de coalitie deelneemt)<sup>62</sup> om de effectiviteit van beleidsvorming te vergroten. Tevens blijkt uit het rapport een behoefte aan het versterken van de rol van de gemeenteraad: *“Besturen is de afgelopen decennia complexer geworden. De expertise en informatie die nodig zijn, zijn voor raadsleden ingewikkeld om bijeen te sprokkelen. Het raadslid wordt in dit landschap steeds meer een ‘professionele’ amateur. [...] Van gemeenteraden en hun leden wordt in de huidige dynamische verhoudingen veel verwacht. Raadsleden moeten op veel verschillende borden schaken en dat ook nog eens in verschillende rollen. [...] Bij het vaststellen van de hoofdlijnen van beleid wordt de gemeenteraad geconfronteerd met een professioneel bestuur dat veel meer middelen, informatie en mogelijkheden kent tot professionele beleidsvorming en -voering. De gemeenteraad is, in de woorden van Tiberius, de hand die de wolf aan zijn oren vast moet houden. Die asymmetrie kan aanleiding geven tot spanningen en mogelijk zelfs tot instabiliteit zoals we hierboven zagen.”*<sup>63</sup> Hoewel in het rapport niet wordt gesproken over het op dit terrein uitvoeren van experimenten om deze positie te kunnen versterken, biedt bovenstaand citaat wel een belangrijke aanwijzing voor de behoefte aan dergelijke experimenten. Tot slot wordt in het rapport tevens ingegaan op de behoefte aan een grotere flexibiliteit bij het kiezen van de vormen waarin overheden kunnen samenwerken dan thans op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen mogelijk is.

Wanneer men de verschillende recente rapporten en adviezen naslaat op de behoefte aan experimenteren, ontstaat vooral het beeld van de behoefte aan enerzijds het experimenteren met nieuwe vormen van democratie en anderzijds het experimenteren met verschillende aspecten ten aanzien van de institutionele inrichting van Nederland, waarbij met name kan worden gedacht aan het tussen gemeenten (en andere openbare lichamen) differentiëren in taken, bevoegdheden en werkwijzen en het herbeziën van de positie van de verschillende (samenwerkende) overheidsorganen.

### 3.3 Experimenteerbehoefte in de praktijk

#### 3.3.1 Experimenteerbehoefte zoals voortvloeit uit de gevoerde ambtelijke gesprekken

Uit de ambtelijke gesprekken die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de wetenschap en de praktijk heeft gevoerd naar aanleiding van dit onderwerp, vloeit voort dat er bij gemeenten behoefte aan en belangstelling voor innovatieve werkwijzen op het terrein van de

---

<sup>62</sup> Zie hierover meer uitgebreid: Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden*, februari 2018.

<sup>63</sup> Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*, 2016.



bestuurlijke en democratische vernieuwing is. Hierbij gaat het dan bijvoorbeeld om werkwijzen met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking, regionale samenwerking, het beter betrekken van burgers bij de democratische besluitvorming, afspraken over de werkwijzen van de gemeenteraad, raadscommissies en bestuurscommissies, het inrichten van de binnengemeentelijke organisatie en bevoegdheden, het delen van informatie tussen overheden om tot een effectieve aanpak van veiligheidsproblemen te komen etc. Als voorbeelden van experimenten in dit kader worden bijvoorbeeld genoemd:

- Het experimenteren met delegatiemogelijkheden aan vormen van burgerfora;
- Het experimenteren met een gedifferentieerde bevoegdhedenverdeling binnen de gemeentelijke, regionale en provinciale bestuursorganen (bijvoorbeeld een andere taakverdeling tussen raad en college of een aanwijzingsbevoegdheid van de burgemeester in relatie tot het collegiaal bestuur);
- Het experimenteren met de binnengemeentelijke organisatie;
- Het experimenteren met bevoegdheden voor de commissaris van de Koning ten aanzien van gemeenten (zoals de interventie bij probleemgemeenten);
- Het experimenteren met innovatieve vormen van samenwerking (zoals het mogelijk maken van delegatie aan een centrumgemeente);
- Het experimenteren op het gebied van bevoegdheden van gemeenten waarbij de bovengrens in het geding is;
- Het experimenteren met de aanstellingswijze van de burgemeester;
- Het experimenteren met een direct gekozen regioburgemeester met eigen wettelijke taken en bevoegdheden;
- Het experimenteren met de informatiestromen tussen de raad en het college;
- Het experimenteren met tussentijdse en gespreide verkiezingen;
- Het experimenteren met de omvang van de raad en van het college;
- En het experimenteren met de vergoeding voor raadsleden en van commissieleden.

Veel van de experimenten op deze terreinen kunnen worden uitgevoerd binnen de bestaande juridische kaders. Echter, er zijn ook vernieuwende werkwijzen die raken aan de grenzen van de organieke wetgeving dan wel in het geheel hiermee in strijd komen.

Voor wat betreft het creëren van delegatiemogelijkheden aan vormen van burgerfora kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het introduceren van een *right to challenge* (het recht om uit te





dagen).<sup>64</sup> In dit kader kan een groep bewoners taken van gemeenten overnemen indien zij denken dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan.<sup>65</sup> Maar ook kan worden gedacht aan het overdragen van het budgetrecht aan burgers. Momenteel wordt er bij veel gemeenten (binnen de wettelijke kaders) al geëxperimenteerd met dergelijke innovatieve werkwijzen. Op het eerste gezicht lijken deze experimenten geen strijd met de organieke wetgeving op te leveren zolang de daadwerkelijke bevoegdheid tot het nemen van besluiten in dit kader maar bij de volksvertegenwoordigende organen blijft berusten. Echter, wel dient bij dergelijke experimenten de kanttekening te worden geplaatst dat op deze manier bepaalde taken materieel worden overgedragen aan niet-democratisch gekozen burgers in plaats van dat de uitvoering hiervan wordt overgelaten aan het democratisch tot stand gekomen bestuur. Dit kan dan ook wrijving opleveren met het uitgangspunt van de (representatieve) democratie. Hoewel dergelijke innovatieve werkwijzen goed aansluiten bij nieuwere vormen van democratie, zoals bijvoorbeeld de *deliberatieve democratie*, waar besturen steeds meer ervaring mee opdoen, ontstaat het risico dat het steeds dezelfde burgers zullen zijn die op de eerste rij zitten wanneer hun de mogelijkheid wordt geboden invloed uit te oefenen op het gemeentebestuur. Bij een onvoldoende afwisseling in participatie kan het experimenteren met deze nieuwe werkwijzen er dan ook toe leiden dat bepaalde groepen burgers oververtegenwoordigd zijn en andere (minderheids)standpunten juist onderbelicht blijven en op den duur in het geheel naar de achtergrond verdwijnen. Hiermee ontstaat het risico dat dergelijke innovatieve werkwijzen niet leiden tot het versterken van de democratische legitimatie van het bestuur en de betrokkenheid van burgers, maar juist tot het ondergraven van het uitgangspunt van democratie zoals (onder meer) verankerd in de Gemeentewet. Een dergelijk experiment is dan ook wellicht niet naar letter in strijd met de organieke wet, maar kan wel raken aan de constitutioneelrechtelijke uitgangspunten zoals verankerd in de wet.<sup>66</sup> Een dussdanige ondergraving kan worden voorkomen door het opstellen van duidelijke kaders. Blijft het volksvertegenwoordigende orgaan gerechtvaardigd in te grijpen wanneer er ondemocratisch of anderszins ongewenst beleid tot stand dreigt te komen? En hoe kan ervoor worden gezorgd dat niet steeds dezelfde burgers participeren?

Een voorbeeld van een experiment uit bovenstaande lijst dat niet enkel raakt aan de grenzen van de organieke wet, maar daarmee volledig in strijd komt, is het experimenteren met een gedifferentieerde bevoegdhedenverdeling binnen de gemeentelijke, regionale en provinciale

---

<sup>64</sup> Zie in dit kader: W. den Ouden, G. Boogaard & E.M.M.A. Driessen, *Een voorstudie naar de mogelijkheid voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge', en andere burgerinitiatieven in Nederland*, juni 2018.

<sup>65</sup> [www.vng.nl/right-to-challenge](http://www.vng.nl/right-to-challenge) (laatst geraadpleegd op 5 april 2018).

<sup>66</sup> Opgemerkt dient te worden dat experimenten waarbij ook de daadwerkelijke uitoefening van bevoegdheden wordt gedelegeerd aan (groepen van) burgers, ook naar letter in strijd komen met de organieke wetgeving.



bestuursorganen. Deze bevoegdheden zijn thans uniform in de verschillende organieke wetten aan de verscheidene overheidsniveaus en bestuursorganen toebedeeld. Dat brengt met zich mee dat de gemeenteraad in zowel de gemeente Amsterdam als de gemeente Houten dezelfde bevoegdheden heeft. Dit terwijl in sommige gemeenten de uitoefening van dergelijke bevoegdheden wellicht beter aan het college dan wel aan een nieuw te creëren bestuursorgaan (zie artikel 128 Grondwet) zou kunnen worden overgelaten. Niet alleen levert het experimenteren op dit terrein naar letter strijdigheid met de (organieke) Gemeentewet op, maar tevens raken dergelijke experimenten aan de beginselen van de democratische rechtsstaat. Immers, de bevoegdhedenverdeling zoals deze thans bestaat is tot stand gekomen met het doel een machtenscheiding aan te brengen. Het is de bedoeling dat het algemeen en dagelijks bestuur van de gemeente (maar ook van de provincie en het waterschap) elkaar in balans houden en elkaar controleren. Door te experimenteren met een andere verdeling van bevoegdheden kan deze balans mogelijk uit evenwicht worden gebracht. Daarbij komt dat sommige bevoegdheden met een reden zijn toebedeeld aan het algemeen bestuur. Het maken van verordeningen dient bijvoorbeeld in beginsel door een democratisch tot stand gekomen bestuur te geschieden. Zie in dit kader ook artikel 127 Grondwet: *“Provinciale staten en de gemeenteraad stellen, behoudens bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, de provinciale onderscheidenlijk de gemeentelijke verordeningen vast.”* Het experimenteren met het bij het dagelijks bestuur neerleggen van een dergelijke bevoegdheid kan dan ook gevolgen hebben voor de democratische legitimiteit van deze regelgeving.<sup>67</sup>

Een ander voorbeeld van een experiment dat in strijd komt met de organieke wetgeving is het experimenteren met de aanstellingswijze van de burgemeester. In dit kader kan bijvoorbeeld worden geëxperimenteerd met een gekozen (in plaats van een benoemde) burgemeester in een aantal gemeenten dan wel met het volledig overlaten van de keuze inzake de aanstellingswijze van de burgemeester aan de deelnemende gemeenten. Niet alleen levert een dergelijk experiment thans strijdigheid met de Gemeentewet (artikel 61) op, maar tevens kan een dergelijk experiment gevolgen hebben voor de positie van (en de onderlinge verhoudingen tussen) de verschillende organen zoals thans verankerd in de organieke wet en daarmee voor het machtenscheidingsbeginsel.

---

<sup>67</sup> Het is echter niet ondenkbaar dat de bevoegdheid tot het maken van verordeningen bij het dagelijks bestuur wordt neergelegd. Zo is in de Omgevingswet (artikel 2.8) een delegatiemogelijkheid gecreëerd waardoor het algemeen bestuur van de gemeente, de provincie dan wel van het waterschap de bevoegdheid tot het maken van een omgevingsplan (hetgeen naar zijn aard een besluit van algemene strekking is, dat een verordend karakter heeft) kan delegeren aan het dagelijks bestuur.

Daarnaast sluit artikel 156 van de Gemeentewet het delegeren van de verordenende bevoegdheid niet (volledig) uit. Wel worden er in dit artikel beperkingen gesteld aan het delegeren van deze bevoegdheid aan het college.



Bovenstaande (korte) overzicht laat zien dat voor het experimenteren met onderwerpen zoals naar voren gekomen in de ambtelijke gesprekken die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de wetenschap en de praktijk heeft gevoerd naar aanleiding van dit onderwerp, het soms nodig zal zijn een opening tot het tijdelijk afwijken van organieke wetgeving te creëren. Daar staat tegenover dat het soms niet zozeer nodig is een experimenteerbepaling te creëren (zoals bijvoorbeeld bij het eerste voorbeeld van het experimenteren met innovatieve werkwijzen) om het experiment mogelijk te maken, maar het creëren van een dergelijke bepaling wel gewenst kan zijn omwille van het bewaken van de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Immers, door een bepaling te creëren waarin verschillende randvoorwaarden voor de uit te voeren experimenten worden verankerd, kan worden voorkomen dat experimenten die thans wellicht binnen de grenzen van de organieke wet geschieden, maar door de vormgeving hiervan wel kunnen raken aan de in de organieke wet verankerde uitgangspunten deze uitgangspunten (kunnen) aantasten. Daarnaast kan het creëren van een dergelijke experimenteerbepaling tevens gewenst zijn vanwege de stimulerende werking die van een dergelijke bepaling uitgaat.

### **3.3.2 Experimenteerbehoefte volgens de zelfstandig geraadpleegde deskundigen**

Het raadplegen van verschillende deskundigen heeft geleid tot meer duidelijkheid omtrent op welke terreinen zoals naar voren gekomen in de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de wetenschap en de praktijk gevoerde ambtelijke gesprekken er op dit moment daadwerkelijk behoefte aan experimenteren bestaat (en op welke terreinen juist niet). Dat neemt natuurlijk niet weg dat die aspecten/bepalingen van de organieke regelgeving die momenteel (volgens de gesproken deskundigen) niet per definitie een knelpunt vormen voor de verschillende overheidsinstanties en ten aanzien waarvan momenteel dan ook geen behoefte aan experimenteren bestaat, zich in de toekomst wel als zodanig kunnen ontwikkelen, waardoor de gevoelde behoefte aan het experimenteren met regelgeving in perspectief moet worden geplaatst.

Sommige van de gesproken deskundigen gaven aan alle onderwerpen zoals naar voren gekomen in de gevoerde ambtelijke gesprekken (zie paragraaf 3.3.1) geschikt te achten voor het uitvoeren van experimenten, anderen noemden hierbij zelf nog een aantal mogelijke experimenteerterreinen. De volgende mogelijke experimenteerterreinen kwamen in de gevoerde gesprekken naar voren<sup>68</sup>:

---

<sup>68</sup> Zie bijlage 1 voor een overzicht van de gesproken deskundigen.



- Experimenteren met het versterken van de positie van de raadsleden. Bijv. experimenteren met andere betalingen, een *fulltime* aanstelling of het centraal aanbieden van cursussen;
- Experimenteren met de woonplaats van leden van het college;
- Experimenteren met de integriteitseisen voor de ambtsdragers;
- Experimenteren met de vormgeving van raadscommissies (art. 82 Gemeentewet);
- Experimenteren met de regelgeving omtrent geheimhouding. Soms wil je informatie delen met burgers om hen bij de totstandkoming van besluitvorming te betrekken. Dat kan nu niet altijd;
- Experimenteren met de samenwerking met andere bestuursorganen/overheidslichamen;
- Experimenteren met het toekennen van bevoegdheden aan het presidium van de raad. Bijv. het experimenteren met het verlenen van mandaat aan hen zodat zij geheimhouding kunnen bekrachtigen;
- Experimenteren met het mandateren van bevoegdheden aan bepaalde personen zodat de raad niet altijd bijeen hoeft te komen voor hamerstukken. Bijvoorbeeld mandateren aan de fractievoorzitters zodat enkel zij akkoord hoeven te gaan. Dit moet wel alleen bij hamerstukken omdat burgers hier snelheid verwachten;
- Experimenteren met het overdragen van bevoegdheden aan burgers;
- Experimenteren met een gekozen burgemeester;
- Experimenteren met de mogelijkheid om politieke partijen hun stemrecht te laten mandateren, aan bijvoorbeeld jongeren die voor hen een stem uitbrengen of aan een ander die veel over een bepaald onderwerp weet;
- Experimenteren met het stemmen op een thema in plaats van op politieke partijen;
- Experimenteren met een uitbreiding van de bevoegdheden van de vicevoorzitter (artikel 77 Gemeentewet);
- Experimenteren met manieren om de informatiestroom van het college naar de raad te verbeteren;



- Experimenteren met een verplichting (in plaats van een bevoegdheid) voor de commissaris van de Koning om te handelen jegens probleemgemeenten.

Omdat het de reikwijdte van dit onderzoek te buiten gaat om al deze mogelijke experimenteerterreinen te toetsen aan de het toetsingskader zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet, is op basis van de in de verschillende geraadpleegde adviezen en gevoerde (ambtelijke) gesprekken gekomen tot vier experimenteerterreinen die centraal zullen staan in dit onderzoek. Dat neemt echter niet weg dat het toetsingskader zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet en zal worden toegepast in hoofdstuk 4, op alle mogelijke met organieke wetgeving uit te voeren experimenten kan worden toegepast. Gekozen is voor de volgende vier experimenteerterreinen:

- **Experimenteren met het versterken van de positie van gemeenteraadsleden;**  
Eén van de overkoepelende thema's die in meerdere van de gevoerde gesprekken naar voren kwam betreft het experimenteren met verschillende institutionele wijzigingen waardoor de positie van de gemeenteraadsleden kan worden versterkt. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het, in sommige gemeenten, *experimenteren met een fulltime aanstelling voor raadsleden*. Door verschillende van de gesproken partijen werd aangegeven dat raadsleden beter in staat zouden zijn hun volksvertegenwoordigende en controlerende rol te vervullen en de aan hun opgedragen taken naar behoren uit te voeren, indien hen hiertoe meer tijd ter beschikking zou staan. Vooral voor kleine gemeenten en gemeenten met een sterke politieke versplintering zou dit volgens de gesproken partijen een uitkomst kunnen bieden. Maar ook kan worden gedacht aan het *experimenteren met een andere bezoldiging van raadsleden*. Getwijfeld wordt of het huidige gedifferentieerde geldsysteem, waarbij het loon van raadsleden afhankelijk wordt gesteld van de grootte van een gemeente, nog wel toereikend is, te meer door de decentralisatie van het sociaal domein waardoor het met name in kleine gemeenten zwaar aanpoten is. Ook werd aangegeven dat sommige gemeenten te dealen hebben met grote maatschappelijke vraagstukken, hetgeen veel tijd van de raad vergt. Door de bezoldiging van raadsleden enkel af te stemmen op het inwoneraantal van een gemeente, zonder daarbij te letten op de vraagstukken van een gemeente, wordt geen recht gedaan aan de daadwerkelijke belasting van raadsleden. Tot slot werden ook het *experimenteren met het*



*onderwijzen van raadsleden en het experimenteren met een andere omvang van de raad* genoemd als mogelijke experimenten om de positie van raadsleden te versterken.

- **Experimenteren met het aanstellen van een wethouder in twee gemeenten**

In samenspraak met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is besloten dit mogelijke experimenteerterrein in deze lijst op te nemen. Bij een aantal gemeenten bestaat momenteel behoefte aan het aanstellen van wethouders die tevens zitting hebben in het college van een andere gemeente. Op deze wijze wordt efficiëntie nagestreefd. Nadeel hiervan is wel de mogelijkheid van belangenverstrengelingen.

- **Experimenteren met een gekozen burgemeester**

Verschillende van de gesproken deskundigen gaven aan het experimenteren met een gekozen burgemeester gewenst te achten, al helemaal gezien de actuele discussie over de wenselijkheid van een gekozen dan wel benoemde burgemeester. Het proefondervindelijk experimenteren met een gekozen burgemeester zou de gevolgen die een dergelijke aanstellingswijze met zich meebrengt voor de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende gemeentelijke bestuursorganen in kaart kunnen brengen, zodat een uiteindelijk definitief te maken keuze kan worden gemaakt op grond van de opgedane ervaringen.

- **Experimenteren met een gedifferentieerde bevoegdhedenverdeling;**

In verscheidene rapporten komt duidelijk de behoefte aan differentiatie in het openbaar bestuur naar voren. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gedacht aan (het experimenteren met) een gedifferentieerde bevoegdhedenverdeling tussen de bestuursorganen van de verschillende overheidslichamen. Dit brengt met zich mee dat de verschillende overheidslichamen zelf een bevoegdhedenverdeling aan kunnen brengen en deze kunnen afstemmen op de specifieke omstandigheden en behoeften. Zodoende zullen er onderlinge verschillen ontstaan in de bevoegdhedenverdeling. Verscheidene deskundigen gaven aan het experimenteren op dit terrein wenselijk te achten.



### 3.4 Experimenteren als opmaat voor Beter Bestuur

Een belangrijke vraag die gesteld kan worden alvorens tot het analyseren van de experimenteerruimte voor de in dit hoofdstuk aan bod gekomen terreinen zal worden overgegaan, is de vraag waar de behoefte aan experimenteren vandaan komt. Een dergelijke behoefte lijkt voort te komen uit de wil om het beter te doen, om effectiever te werk te kunnen gaan, burgers meer te kunnen betrekken bij de totstandkoming van beleid en regelgeving en om beter in te kunnen spelen op maatschappelijke vraagstukken. Kortgezegd hangt de behoefte om te experimenteren dan ook samen met de wil om *beter te besturen*. Hiermee raakt het experimenteren met regelgeving aan een veelbesproken thema, namelijk dat van 'Goed Bestuur'. Wat verstaan wij in Nederland onder 'Goed Bestuur'? Wanneer zijn publieke organen van mening dat het bestuur niet meer voldoende functioneert en ontstaat zodoende de behoefte om te experimenteren met een andere invulling van het bestuur? En hoe verhoudt het experimenteren met (organieke) regelgeving zich tot de beginselen van Goed Bestuur? Dat zijn vragen die niet onbesproken kunnen blijven in dit kader aangezien dit het vertrekpunt van het experimenteren vormt. Immers, wanneer er niks valt aan te merken op het functioneren van het bestuur en alle beginselen van Goed Bestuur dan ook optimaal tot uitwerking komen, is er niemand gebaat bij het experimenteren met regelgeving. Waarom sleutelen aan iets dat goed werkt? In deze paragraaf zal daarom kort in worden gegaan op de definitie van Goed Bestuur en de vraag wanneer hier (niet langer) sprake van is, zodat meer inzicht zal worden verkregen in de mate waarin het experimenteren met regelgeving kan bijdragen aan het goed functioneren van bestuursorganen.

Ons wettelijk stelsel geeft geen aanknopingspunten aangaande de vraag wanneer sprake is van Goed Bestuur. In de doctrine is wel gepoogd invulling te geven aan dit begrip. Een in de literatuur algemeen aanvaarde definitie van Goed Bestuur is *'het uitvoeren van een bestuurstaak op een wijze waarbij enerzijds de boogde doelstellingen worden nagestreefd en anderzijds rekening wordt gehouden met de belangen van individuele burgers en bedrijven.'* Volgens Addink worden de volgende eisen aan het uitvoeren van een bestuurstaak gesteld: behoorlijkheid, het in acht nemen van mensenrechten, transparantie, participatie, effectiviteit, efficiëntie en verantwoording.<sup>69</sup> Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft een andere invulling aan het begrip Goed Bestuur en spreekt in dit kader van openheid, integriteit, participatie, behoorlijkheid, doelgerichtheid, doelmatigheid, legitimiteit, lerend en zelfreinigend vermogen en verantwoording als vereisten voor Goed Bestuur.<sup>70</sup> In internationale context wordt op zijn beurt weer gesproken over participatie,

<sup>69</sup> G.H. Addink, *Goed Bestuur*, Deventer: Wolters Kluwer 2010.

<sup>70</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, juni 2009.



rechtvaardigheid, behoorlijkheid, effectiviteit, verantwoording en transparantie<sup>71</sup> of eerlijkheid, verstandigheid, transparantie, verantwoording, participatie, responsiviteit, efficiëntie en een goed beheer als kernwaarden van Goed Bestuur.<sup>72</sup> Ook de Mensenrechtencommissie van de VN heeft zich over de invulling van het begrip 'Goed Bestuur' uitgelaten en gesteld "*that transparent, responsible, accountable and participatory government, responsive to the needs and aspirations of the people, is the foundation on which good governance rests, and that such a foundation is a sine qua non for the promotion of human rights.*"<sup>73</sup> Dit korte overzicht laat zien dat de verdere invulling van het begrip Goed Bestuur dan ook niet zo eenduidig is als de definitie doet vermoeden. Veelal worden er verschillende beginselen gehanteerd waar een bestuur aan zou moeten voldoen om als 'Goed' te worden aangemerkt. Wel zijn er uit deze verschillende invullingen van het begrip Goed Bestuur een aantal kernwaarden te distilleren. Het is bijvoorbeeld opvallend dat in alle bovenstaande definities wordt gesproken over het beginsel van participatie als vereiste voor Goed Bestuur en ook het vereiste van effectiviteit en efficiëntie (dan wel doelmatigheid en doeltreffendheid) in het merendeel van de definities wordt genoemd.

Wanneer men nagaat waar de behoefte aan het experimenteren met regelgeving vandaan zou kunnen komen, zijn de verschillende beginselen als bovengenoemd belangrijke vertrekpunten.

Volgens deze beginselen moet een bestuur om als 'Goed' te worden aangemerkt onder meer voldoen aan het vereiste van participatie. Volgens de door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgestelde *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur* houdt dit in dat '*het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet.*' Nader toegelicht betekent participatie volgens de code dat de burgers en belangrijke partijen uit de omgeving worden betrokken bij het vormen of het bijstellen van beleid. Participatie vraagt een interactieve houding van het bestuur, het daadwerkelijk luisteren naar vragen en ideeën van betrokkenen over een concreet onderwerp en het zich tegenover hen verantwoorden wat er met de geleverde input is gedaan.<sup>74</sup> Betrokkenheid van burgers en organisaties wordt in dit kader dus als van wezenlijk belang gezien voor het realiseren van een doelstelling. Er kan op verschillende manieren worden gezorgd voor meer inspraak, betrokkenheid of horen. Dergelijke nieuwe vormen moeten worden gezien als aanvulling op

---

<sup>71</sup> G. Hyden, J. Court & K. Mease, *Making Sense of Governance: Empirical Evidence from Sixteen Countries*, Lynne Rienner Publishers 2004.

<sup>72</sup> M.S. Grindle, 'Good Governance: The Inflation of an Idea', Harvard University 2010.

<sup>73</sup> *The role of good governance in the promotion of human rights*, Commission on Human Rights resolution 2000/64.

<sup>74</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, juni 2009, p. 11.





het systeem van representatieve democratie.<sup>75</sup> Het experimenteren met nieuwe vormen van inspraakmogelijkheden dan wel bestuursvormen om burgers meer bij de totstandkoming van beleid te betrekken, kan gelegen zijn in de wens te voldoen aan deze eis van Goed Bestuur. Immers, door het experimenteren met bijvoorbeeld burgerbegrotingen, een initiatiefrecht voor burgers en burgerfora, zal de participerende rol van burgers worden versterkt.

Een ander verband tussen de behoefte aan het experimenteren met regelgeving en de beginselen van Goed Bestuur kan worden gevonden in het beginsel van effectiviteit en efficiëntie (dan wel doelmatigheid en doelgerichtheid). Volgens de *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur* houdt dit beginsel in dat het bestuur de doelen van de organisatie bekend maakt en de beslissingen en maatregelen neemt die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen. Het bestuur neemt in dit kader de verantwoordelijkheden die het heeft, werkt doelgericht samen met andere (overheids-)organisaties en richt de organisatie zodanig in dat de gestelde doelen bereikt kunnen worden.<sup>76</sup> Ook vanuit het perspectief van dit beginsel bezien kan het experimenteren met regelgeving gewenst zijn. Ter verwezenlijking van de gestelde doelen kan het bijvoorbeeld gewenst zijn de taken en bevoegdheden bij een ander orgaan neer te leggen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het delegeren van regelgevende bevoegdheden aan het dagelijks bestuur, maar tevens aan het delegeren van bevoegdheden aan het regiobestuur aangezien hedendaags vele maatschappelijke vraagstukken vragen om een aanpak op dat niveau. Het experimenteren met een andere inrichting van de betrokken bestuursorganen, nieuwe vormen van samenwerking dan wel met een andere aanpak (bijvoorbeeld het meer betrekken van burgers) kan leiden tot het in betere mate tegemoetkomen aan het beginsel van effectiviteit en efficiëntie.

Opvallend is dat in de *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur* nog wordt gesproken over een ander vereiste waar het openbaar bestuur aan moet voldoen wil zij als 'Goed Bestuur' kunnen worden aangemerkt. Het betreft het beginsel van lerend en zelfreinigend vermogen. Volgens de *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur* houdt dit in dat het bestuur zijn eigen prestaties en die van de organisatie verbetert en de organisatie hier tevens op inricht. *"Het bestuur verbetert zijn prestaties door te leren van eventuele fouten en andere ervaringen. Het bestuur laat zich controleren op zijn functioneren en is daarop aanspreekbaar. Zo ontstaat de nodige 'hygiëne' in de organisatie. Het bestuur schept een klimaat waarin de organisatie leert van eventuele fouten en andere ervaringen, zoals ervaringen van andere (overheids-)organisaties. Ontvankelijkheid voor signalen uit de omgeving*

---

<sup>75</sup> G.H. Addink, *Goed Bestuur*, Deventer: Wolters Kluwer 2010, p. 29-30.

<sup>76</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, juni 2009, p. 11-12.



*draagt bij aan het zelfreinigend en lerend vermogen*”, aldus de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. De behoefte aan experimenteren sluit goed aan op dit beginsel, nu het uitvoeren van experimenten beoogt het lerend vermogen van een organisatie te vergroten en tot doel heeft nieuwe ervaringen op te doen. Door het experimenteren met bijvoorbeeld een andere wijze van taakuitoefening of een andere wijze van inrichting van het bestuur kan een organisatie pogen de werkwijze van zijn organisatie te verbeteren.

Kortgezegd kan een verklaring voor de behoefte aan het uitvoeren van experimenten met regelgeving dan ook worden gevonden in de wens van een organisatie om aan de beginselen van Goed Bestuur te voldoen. Experimenten kunnen bijdragen aan het versterken van de mate waarin een bestuur aan deze beginselen voldoet. Deze beginselen lijken met de tijd mee te bewegen. Waar vroeger bijvoorbeeld al aan de eis van participatie leek te worden voldaan indien voorafgaand aan het nemen van besluiten de directe belanghebbenden werden gehoord, is er hedendaags steeds meer de wens om alle burgers bij de totstandkoming van besluiten te betrekken of in ieder geval de mogelijkheid te bieden daarbij betrokken te worden. Het analyseren van de vraag wanneer sprake is van goed functioneren van het bestuur en het uitvoeren van experimenten dus niet per definitie gewenst is, gaat de reikwijdte van dit onderzoek te buiten. Wel is dit een interessante vraag waar wellicht in de toekomst nog eens over na kan worden gedacht: wanneer verricht het college haar rol naar behoren en wordt tegemoetgekomen aan de beginselen van Goed Bestuur? En wanneer komt bijvoorbeeld het ambt van de gemeenteraad zodanig onder druk te staan door de toenemende taken die de raad in haar beperkte werkuren moet zien te vervullen dat niet meer kan worden voldaan aan de beginselen van Goed Bestuur?

Tot slot is belangrijk om niet uit het oog te verliezen dat er een zekere overlap en wisselwerking bestaat tussen de beginselen van Goed Bestuur en de beginselen van de democratische rechtsstaat. Zo vormen bijvoorbeeld participatie, responsiviteit en transparantie elementen van de democratie en behoorlijkheid, legitimiteit en mensenrechten van de rechtsstaat. Het experimenteren ter versterking van de beginselen van Goed Bestuur, kan (afhankelijk van de uitkomst van dergelijke experimenten), op de lange termijn dan ook gevolgen hebben voor de uitwerking van de beginselen van de democratische rechtsstaat. Ter indicatie: het experimenteren met het meer betrekken van burgers ter versterking van de participatie, zal leiden tot een andere invulling (en mogelijk een versterking) van het beginsel van democratie. Immers, hierdoor zal de representatieve democratie steeds meer plaats gaan maken voor de deliberatieve democratie of zich in ieder geval zodanig ontwikkelen dat niet meer



alleen kan worden gesproken van een representatieve democratie. Het experimenteren met mensenrechten omwille de effectiviteit en efficiëntie van het bestuur te vergroten daarentegen kan de waarborging van grondrechten zodanig aantasten, dat dit verstreckende gevolgen heeft voor de mate waarin in Nederland nog aan de beginselen van de democratische rechtsstaat wordt voldaan. Er bestaat dan ook een wisselwerking tussen de beginselen van Goed Bestuur en de beginselen van de democratische rechtsstaat, waardoor het uitvoeren van experimenten wellicht vanuit het oogpunt van Goed Bestuur gewenst kan zijn (immers, het passeren van de grondrechten van inwoners kan wellicht heel effectief en efficiënt beleid opleveren), maar dergelijke experimenten vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat toch als ongewenst kunnen worden aangemerkt.



## 4. De werking van het toetsingskader

Zoals in hoofdstuk 2 gebleken, is het antwoord op de vraag of een beoogd experiment aan de (constitutioneelrechtelijke) uitgangspunten zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet raakt, afhankelijk van de specifieke vormgeving van een experiment. Het is dan ook niet mogelijk om in algemene zin uitspraken te doen over de (on)wenselijkheid van het experimenteren met organieke wetgeving. Om toch enig inzicht te verkrijgen in de vraag ten aanzien van welke in organieke wetgeving opgenomen elementen experimenteren beter achterwege kan worden gelaten en ten aanzien van welke elementen experimenteren juist gewenst kan zijn, zullen in dit hoofdstuk een aantal experimenten die in theorie mogelijk zijn, aan het in hoofdstuk 2 geschetste toetsingskader worden getoetst. Het betreft in dit kader de vier experimenteerterreinen zoals in overleg uitgekozen, te weten: het experimenteren met het versterken van de positie van gemeenteraadsleden, het experimenteren met het aanstellen van een wethouder in twee gemeenten, het experimenteren met een gekozen burgemeester en het experimenteren met een gedifferentieerde bevoegdhedenverdeling.

Deze vier experimenteerterreinen zullen op de volgorde zoals hierboven aangegeven worden geanalyseerd. Hierbij zal telkens eerst (kort) de achtergrond van het desbetreffende experiment worden geschetst en worden ingegaan op de geldende regelgeving waar het uitvoeren van een dergelijk experiment momenteel op stuit. Daarna zal worden ingegaan op de wenselijkheid van het uitvoeren van het desbetreffende experiment, waarbij het experiment zal worden beoordeeld aan de hand van de relevante onderdelen van het toetsingskader uit hoofdstuk 2. Door analysering van deze experimenteerterreinen zal duidelijk worden dat het toetsingskader niet enkel een begrenzing van de experimenteerterruimte in organieke wetgeving vormt, maar tevens van invloed is op de specifieke vormgeving van een experiment (bijvoorbeeld op de duur en omvang van het experiment). Hierbij dient echter wel in het oog te worden gehouden dat, ondanks dat het toetsingskader zich qua werking niet enkel beperkt tot de uitgekozen experimenteerterreinen en dus tevens ten aanzien van andere met organieke wetgeving uit te voeren experimenten kan worden toegepast, de uitwerking van de toetsing steeds afhankelijk zal zijn van (de specifieke vormgeving van) het desbetreffende experiment, waardoor uit de verrichte analyses geen algemene conclusies kunnen worden getrokken.

### 4.1 Experimenteren met het versterken van de positie van gemeenteraadsleden

In de genoemde gesprekken kwam meermaals de wens om te experimenteren met wijzen om de positie van raadsleden te versterken naar voren. Hierbij kan met name worden gedacht aan het experimenteren met een fulltime aanstelling voor raadsleden, een andere bezoldiging voor raadsleden



en het experimenteren met een andere omvang van de raad. Dit om een betere balans te creëren tussen de raad en het college. Immers, waar de raad een lekenbestuur is, is het college een professioneel bestuur dat veel meer middelen, informatie en mogelijkheden kent tot professionele beleidsvorming- en voering. Daar komt bij dat het ambt van raadslid steeds minder aantrekkelijk wordt. Het experimenteren met een andere vergoeding voor, dan wel andere tijdsbesteding van raadsleden kan bijdragen aan het vergroten van de aantrekkelijkheid van het ambt.

In een recent rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur '*Voor de publieke zaak*', gaat de Raad in op de aantrekkelijkheid van de volksvertegenwoordigende functies in het decentrale bestuur en de balans tussen tijdsbesteding, werkdruk, verantwoordelijkheid en de beloning van decentrale volksvertegenwoordigers. In het rapport wordt gesproken over wijzen om de aantrekkelijkheid van het ambt van raadslid te vergroten en de positie van de decentrale volksvertegenwoordigers te versterken. Hierbij gaat de Raad zowel in op de gemiddelde tijdsbesteding van de raadsleden als de bezoldiging.

Aangaande de gemiddelde tijdsbesteding van de raadsleden, blijkt uit het onderzoek dat de werkdruk en tijdsbelasting voor meer dan de helft van de volksvertegenwoordigers te hoog is.<sup>77</sup> De gemiddelde tijdsduur die gemeenteraadsleden wekelijks besteden aan het gemeenteraadswerk stijgt en ligt op 16 uur in 2017. Deze stijging is het gevolg van het feit dat met name gemeenteraden meer verantwoordelijkheden hebben gekregen als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein. Volgens de Raad is de verwachting dat het aantal uren dat gemeenteraadsleden in het gemeenteraadswerk steken alleen maar zal toenemen, onder meer door de komst van de Omgevingswet. Volgens de Raad verhoudt dit aantal uren zich niet goed met het karakter van het gemeenteraadswerk als een lekenbestuur. Immers, wanneer het aantal uren zo hoog is dat het ambt in feite niet meer te combineren is met werk, zorgtaken en de privésituatie dan staat dat op gespannen voet met het principe dat het ambt voor iedereen toegankelijk moet zijn.<sup>78</sup> De Raad pleit daarom voor het verminderen van de gemiddelde tijdsbesteding aan het raadswerk (8 tot 12 uur in plaats van de 16 tot 20 uur die nu gemiddeld in het werk wordt gestoken). Deze vermindering in tijdsbesteding kan volgens de Raad worden bewerkstelligd door enerzijds het aantal bestuurlijke activiteiten terug te brengen (minder vergaderen, minder stukken lezen, minder fractieberaad) en anderzijds meer ondersteuning in te zetten (een beter toegeruste griffie, meer fractieondersteuning, een sterke rekenkamer die controlewerkzaamheden uitvoert). Op deze wijze past de gemiddelde tijdsbesteding

---

<sup>77</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, *Voor de publieke zaak. Over een aanlokkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*, maart 2018, p. 42.

<sup>78</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, *Voor de publieke zaak. Over een aanlokkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*, maart 2018, p. 7.



beter bij de aard en omvang van een nevenfunctie.<sup>79</sup> De positie van raadsleden kan mogelijk (eveneens) worden versterkt door niet zozeer het aantal uren dat in het raadswerk wordt gestoken terug te brengen zodat weer wordt aangesloten bij de aard van een lekenbestuur, maar door het gemeentebestuur zodanig te hervormen dat geen sprake meer is van een lekenbestuur, maar van een professioneel bestuur. Een functie als gemeenteraadslid als hoofdfunctie dus (en niet meer als nevenfunctie naast een andere hoofdfunctie). Immers, het is maar de vraag of het (in alle gemeenten) in de praktijk überhaupt mogelijk is, gezien de toegenomen hoeveelheid taken en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad, het aantal uren dat momenteel aan het gemeenteraadswerk wordt besteed terug te brengen. De Raad heeft aangegeven een voorstander te zijn van het behoud van de aard van het gemeenteraadbestuur als lekenbestuur. *“Democratie heeft de legitimiteit nodig van de politicus, die goed is aangesloten op wat er in de maatschappij leeft. Gespecialiseerde kennis is het terrein van de vakman, de ambtenaren en de dagelijkse bestuurders [...] Die deskundigheid moet dienstbaar zijn aan democratie en niet andersom, democratie die wordt gerund door deskundigen. Decentrale volksvertegenwoordigers zijn geen vaklui, het lekenbestuur is noodzakelijk voor de legitimiteit van het decentrale openbaar bestuur en vormt zo juist het contrapunt van de steeds verder oprukkende specialisering”*, aldus de Raad.<sup>80</sup> Interessant zou zijn om, ondanks deze bezwaren van de Raad, te experimenteren met het aanstellen van een aantal voltijd gemeenteraadsliden. Wat zijn de gevolgen hiervan voor de positie van het gemeenteraadslid? En wat zijn de gevolgen hiervan voor de verhouding tussen de raad en het college? Wellicht valt er wat voor te zeggen om op decentraal niveau de overgang te maken naar fulltime werkende raadsleden (welke overgang in 1968 ook ten aanzien van de Tweede Kamerleden is gemaakt) zodat de gemeenteraadsliden meer aandacht kunnen besteden aan hun primaire taak als volksvertegenwoordiger.<sup>81</sup>

Aangaande de bezoldiging van raadsleden wordt in het rapport gesteld dat het verschil in beloning tussen gemeenteraadsliden van verschillende gemeentegrootte te groot is. Kleine gemeenten (tot en met 8000 inwoners) ontvangen thans slechts een vergoeding van € 4.91 per uur terwijl gemeenten met een inwoneraantal tussen de 15.000 en 375.000 inwoners een gemiddelde vergoeding van € 19,64 per uur ontvangen. Deze vergoeding voor gemeenteraadsliden in kleine gemeenten is volgens de Raad onevenredig laag. Dit terwijl het gemeenteraadslidmaatschap in grote

---

<sup>79</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, *Voor de publieke zaak. Over een aantrekkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*, maart 2018, p. 10.

<sup>80</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, *Voor de publieke zaak. Over een aantrekkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*, maart 2018, p. 9.

<sup>81</sup> Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer 1968 (*Stb.* 1990, 477).



gemeenten een halve baan is, hetgeen op gespannen voet staat met het principe dat het ambt een voor iedereen toegankelijke nevenfunctie moet zijn.<sup>82</sup> De Raad vindt dan ook dat het ambt van volksvertegenwoordiger in grote gemeenten zou moeten worden ingevuld met minder tijdsbesteding om zo toegankelijk en aantrekkelijk te zijn, waarbij het denkbaar is dat de vergoeding voor gemeenteraadsleden van grote gemeenten gefaseerd omlaag wordt gebracht.<sup>83</sup> Om na te gaan of het wenselijk is de bezoldiging van gemeenteraadsleden te wijzigen, kan het interessant zijn om hier eerst mee te experimenteren. Zo kan in kaart worden gebracht of een hogere vergoeding leidt tot een grotere aantrekkelijkheid van het ambt van gemeenteraadslid of dat een hogere vergoeding enkel een perverse prikkel vormt.

Een ander mogelijk experiment om de positie van de raadsleden te versterken, betreft het experimenteren met een andere omvang van de gemeenteraad. Thans is de omvang van een gemeenteraad afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente en bestaat de gemeenteraad uit tussen de 9 en 45 raadsleden. Echter, in sommige kleine gemeenten bestaat behoefte aan meer raadsleden door de toegenomen taken en verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld op het gebied van het sociaal domein). Dit hangt samen met het gegeven dat raadsleden steeds meer tijd kwijt zijn aan de werkzaamheden die samenhangen met hun functie als raadslid. Hetzelfde geldt voor een aantal grote gemeenten. Thans hebben alle gemeenten met meer dan 200.000 inwoners evenveel raadsleden (namelijk 45). Dit terwijl er een aantal gemeenten zijn met een fix groter aantal inwoners (bijvoorbeeld Amsterdam met meer dan 800.000 inwoners).<sup>84</sup> In dergelijke grote gemeenten kan behoefte bestaan aan het vergroten van de omvang van de raad (al helemaal nu de deelgemeenten zijn afgeschaft). Door de omvang van de raad te vergroten kan de individuele werklast worden teruggedrongen. Anderzijds kan er op deze manier voor worden gezorgd dat de raadsleden voldoende tijd hebben om hun volksvertegenwoordigende en controlerende rol naar behoren te vervullen. Het is echter ook niet ondenkbaar dat er in sommige gemeenten wellicht behoefte bestaat aan het verkleinen van de omvang van de raad.<sup>85</sup> Ook het hiermee experimenteren kan nuttig zijn.

---

<sup>82</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, *Voor de publieke zaak. Over een aantrekkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*, maart 2018, p. 8.

<sup>83</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, *Voor de publieke zaak. Over een aantrekkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*, maart 2018, p. 21.

<sup>84</sup> Via [www.statline.cbs.nl](http://www.statline.cbs.nl).

<sup>85</sup> Zie hierover: Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*, 2016, p. 18 e.v.



Het is de vraag of de organieke Gemeentewet thans aan het uitvoeren van deze experimenten in de weg staat.

Ten aanzien van het experimenteren met het introduceren van het fulltime-raadslid kan worden gesteld dat de Gemeentewet geen bepaling kent waarin is bepaald dat raadsleden in deeltijd werken. Echter, zulks vloeit wel voort uit de bezoldiging van de raadsleden. Immers, aan raadsleden wordt een bedrag toegekend van tussen de € 250,82 en € 2.352,29, afhankelijk van het inwoneraantal van de desbetreffende gemeente. Daar bij grote gemeenten met meer dan 375.000 inwoners nog wel kan worden betoogd dat sprake is van een algeheel maandsalaris (€ 2.352,29) kan dat ten aanzien van kleine gemeenten met een inwoneraantal tot 8.000 geenszins worden volgehouden (€ 250,82). De bezoldiging van raadsleden is echter niet (in het geheel) op het niveau van de formele Gemeentewet gereguleerd. Artikel 95 van deze wet stelt dat de leden van de raad een bij verordening van de raad vast te stellen vergoeding voor hun werkzaamheden en een tegemoetkoming in de kosten daarvoor ontvangen. In het vierde lid van dit artikel wordt gesteld dat deze verordening dient te worden vastgesteld overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Het betreft in dit kader het *Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden*. In het tweede artikel van deze AMvB wordt bepaald dat aan een lid van de raad een vergoeding wordt toegekend tot de maximumbedragen als genoemd in tabel I van het besluit. Zodoende kan in de gemeentelijke verordeningen geen hogere vergoeding dan de hier genoemde bedragen worden toegekend aan de gemeenteraadsleden en staat de Gemeentewet in de weg aan het experimenteren met het toekennen van een hogere vergoeding aan raadsleden (en het dus experimenteren met het in voltijd aanstellen van gemeenteraadsleden). Door in de Gemeentewet op te nemen dat kan worden geëxperimenteerd met het ontheffen van de gemeenteraad van de verplichting om bij het vaststellen van de verordening en de daarin op te nemen vergoeding voor hun werkzaamheden en een tegemoetkoming in kosten, binnen de grenzen van het *Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden* te blijven (meer specifiek met het ontheffen van artikel 95 lid 4 van de Gemeentewet) dan wel een meer algemene experimenteerbepaling op te nemen op grond waarvan bij AMvB kan worden geëxperimenteerd met het bij of krachtens de Gemeentewet gestelde, kunnen dergelijke experimenten worden uitgevoerd.

Ten aanzien van het experimenteren met een andere omvang van de gemeenteraad, dient te worden gewezen op artikel 8 van de Gemeentewet. In deze bepaling is vastgelegd uit hoeveel raadsleden de gemeente dient te bestaan, waarbij het daadwerkelijke aantal afhankelijk wordt gesteld van het inwoneraantal van de desbetreffende gemeente. Zo bestaat de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam uit 45 raadsleden en de gemeenteraad van de gemeente Hilversum uit 37 raadsleden. Het experimenteren met een andere omvang van de gemeenteraad stuit op dit artikel en





daarmee op de grenzen van de organieke Gemeentewet. Om een dergelijk experiment toch mogelijk te maken is dan ook een in de Gemeentewet op te nemen experimenteerbepaling vereist.

#### *De wenselijkheid van het experimenteren met de versterking van de positie van raadsleden*

Zoals hierboven duidelijk geworden stuit het experimenteren met het versterken van de positie van raadsleden op de grenzen van de organieke Gemeentewet. Om dergelijke experimenten toch mogelijk te maken, dient te worden overgegaan tot het creëren van een experimenteerbepaling op grondslag waarvan van de Gemeentewet (of het krachtens deze wet gestelde) kan worden afgeweken. Echter, het experimenteren met organieke wetgeving is niet altijd wenselijk. Ten eerste dient te worden nagegaan of het experimenteren het juiste instrument is om het beoogde doel te bereiken of dat een minder ingrijpend instrument voorhanden is (zoals het doorvoeren van een algehele wetswijziging). Als dit al het geval is, dient daarnaast te worden nagegaan of het beoogde experiment niet in strijd komt met de onderdelen van het toetsingskader zoals uiteengezet in hoofdstuk 2. Indien dit het geval is, is het experimenteren namelijk alsnog als ongewenst te beschouwen.

Bij een experiment gaat het om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage levert aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Omdat het niet gewenst is een regeling met een ongewis effect direct landelijk uniform te laten werken, kan het aangewezen zijn om een, in tijd en bereik beperkte, van de wet afwijkende regeling vast te stellen. Op basis van de ervaringen met het experiment kan zodoende worden besloten over wijziging van de wet.<sup>86</sup> Derhalve is het niet wenselijk over te gaan tot het experimenteren met regelgeving indien op voorhand al duidelijk is dat de regels waarmee wordt geëxperimenteerd verouderd zijn en in het geheel aan verandering toe zijn. In dat geval zal een algehele wetswijziging wenselijker zijn. Onzes inziens is dit het geval ten aanzien van de bezoldiging van raadsleden. In plaats van het in enkele gemeenten experimenteren met een hogere bezoldiging, kan beter de gehele regeling betreffende de bezoldiging van raadsleden worden herzien en gemoderniseerd. Te meer omdat verschillende instanties (zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Vereniging van Griffiers en de VNG) het eens zijn over het verouderde karakter van de regels aangaande de bezoldiging van raadsleden.<sup>87</sup> Dit is anders indien niet alleen wordt beoogd te experimenteren met het verhogen van de bezoldiging voor raadsleden in kleine gemeenten, maar tevens te differentiëren tussen gemeenten met een gelijkwaardig inwoneraantal en de te ontvangen vergoeding niet enkel afhankelijk te stellen van het inwoneraantal van de

<sup>86</sup> Toelichting bij aanwijzing 2.41 Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>87</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, *Voor de publieke zaak. Over een aantrekkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*, maart 2018, p. 45.



gemeente(n) maar tevens van bijvoorbeeld de maatschappelijke problemen die zich voordoen binnen de gemeente(n). De effecten van een dergelijke wijziging zijn op voorhand niet te voorzien, waardoor het voorafgaande aan het al dan niet wijzigen van de betrokken regelgeving experimenteren wenselijk is. Ten aanzien van het experimenteren met een andere omvang van de gemeenteraad dan wel het experimenteren met het in voltijd aanstellen van gemeenteraadsleden, lijkt het instrument van het experiment eveneens te zijn aangewezen. Er bestaat geen eenduidigheid omtrent de wenselijkheid van het al dan niet wijzigen van de in dit kader geldende regelgeving. Zo stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur in het rapport '15,9 uur' aangaande de mogelijkheid van het introduceren van het fulltime-raadslid:

*“De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke uitdagingen waarvoor gemeenteraadsleden staan, vragen echter om een heroverweging van hun positie en rol. Een uitbreiding van hun werkzaamheden en een vergroting van hun werklast is hiervoor niet nodig. Met fulltime professionals bestaat zelfs het gevaar dat het raadswerk ten opzichte van de bestaande situatie ‘meer van hetzelfde wordt’, terwijl echte veranderingen juist nodig zijn.”<sup>88</sup>*

De Raad voor het Openbaar Bestuur wijst in dit kader niet enkel op de nadelen van een dergelijk systeem maar tevens op de voordelen van een parttime invulling van het raadlidmaatschap:

*“Daarbij komt dat een parttime invulling van het raadlidmaatschap ook andere voordelen biedt, zoals een grotere eigen ervaring van raadsleden in de samenleving. Verder heeft de lokale democratie een belangrijke leerschoolfunctie: een aanzienlijk aantal leden van de Tweede Kamer heeft zijn eerste leerervaringen opgedaan in de gemeenteraad en dat geldt ook voor provinciale statenleden. Voor de toegankelijkheid van deze leerschool is het van belang dat deze kan worden gecombineerd met andere functies. Deze open toegankelijkheid van het raadlidmaatschap is last but not least ook van grote principiële betekenis. Het is belangrijk dat het raadlidmaatschap voor eenieder openstaat. Daarbij past een raad in de vorm van lekenbestuur. Raadslid als beroep maakt het voor veel inwoners van de gemeente die wel degelijk geïnteresseerd zouden zijn raadslid te worden feitelijk onmogelijk deel te nemen.”<sup>89</sup>*

---

<sup>88</sup> Zie in dit kader eveneens de oratie van Nehmelman, waarin hij stelt dat naar institutionele wijzigingen op lokaal niveau moet worden gezocht om de positie van het raadlidmaatschap te verbeteren. *“In de nieuwe grotere gemeenten behoort een raadslid voor het uitoefenen van zijn functie voldoende tijd te krijgen, meer dus dan nu het geval”*, aldus Nehmelman. Echter, het is volgens hem de vraag hoe dat vorm moet krijgen. Hij is namelijk vooralsnog nog niet overtuigd dat dit een fulltime raadlidmaatschap zou moeten betekenen, aangezien dat ook zijn nadelen kent (R. Nehmelman, *De staat achter de dijken*, Rede uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van hoogleraar Publiek Organisatierecht, in het bijzonder waterbeheer aan de Universiteit Utrecht op 20 maart 2015, p. 26 & R. Nehmelman, ‘De Staat achter de dijken. Een blauwdruk voor de Nederlandse polder’, *Gst.* 2015/52 (afl. 7422, p. 269-278).

<sup>89</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, april 2016, p. 16.



Tegenover dergelijke kritische geluiden staan echter de raadsleden zelf. Ten opzichte van 2014 is het aantal raadsleden dat instemt met de stelling dat de functie van raadslid goed als fulltime functie ingevuld zou kunnen worden gestegen met 0,7% naar 36.1%, terwijl het aantal tegenstanders met 0.5% is gedaald naar 49.2%. Er is dan ook een voorzichtige stijging zichtbaar in het aantal raadsleden dat voorstander is van een dergelijke omslag.<sup>90</sup>

Naast het feit dat er geen eenduidigheid bestaat over de wenselijkheid van het introduceren van een fulltime raadslidmaatschap (en het wijzigen van de omvang van de raad), is op voorhand niet te zeggen wat het effect zou zijn van een dergelijke wijziging. Het experimenteren met de betrokken regelgeving kan derhalve de effecten van het uniform wijzigen van de betrokken regelgeving in kaart brengen, waarna op basis van de opgedane ervaringen op gefundeerde wijze kan worden besloten tot het al dan niet aanpassen van de regelgeving.

Voor de beantwoording van de vraag of de experimenten zoals uiteengezet in deze paragraaf raken aan de verschillende onderdelen van het toetsingskader uit hoofdstuk 2 en in die zin al dan niet ongewenst zijn, dienen de beoogde experimenten te worden getoetst aan de relevante onderdelen van dit toetsingskader. In het kader van het experimenteren met de versterking van de positie van raadsleden zijn met name de algemene begrenzings van experimenteerruimte (het hogere recht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur), de waarden van de rechtsstaat (welke waarden een overlapping vertonen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en de beginselen van de rechtsstaat (meer specifiek het legaliteitsbeginsel en het machtenscheidingsbeginsel) van belang. Toepassing van het toetsingskader leidt tot de conclusie dat het experimenteren met het versterken van de positie van raadsleden niet op ongerechtvaardigde wijze in strijd komt met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel) en de beginselen van de (democratische) rechtsstaat:

**Algemene begrenzings van experimenteerruimte:**

1. Het hogere recht

*Voor wat betreft de eventuele strijdigheid van het experimenteren met het versterken van de positie van raadsleden met het hogere recht, dient te worden opgemerkt dat de Grondwet (dan wel het Europees recht) niet*

<sup>90</sup> Nationaal Raadsledenonderzoek 2017, via [www.daadkracht.nl](http://www.daadkracht.nl).



*aan een het hiermee experimenteren in de weg staat, nu deze wet geen bepalingen bevat waar dergelijke experimenten strijdigheid mee opleveren.*

2. De algemene beginselen van het behoorlijk bestuur

*Voor wat betreft de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (te weten, het gelijkheidsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel), is de specifieke vormgeving van het experiment van belang. Het experimenteren met organieke wetgeving levert veelal spanning op met het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Ook bij het experimenteren met het versterken van de positie van raadsleden is dit het geval. Immers, er zullen verschillen en daarmee ongelijkheden ontstaan tussen gemeenteraadsleden die wel respectievelijk niet in aanmerking komen om deel te nemen aan het experiment of daaraan zijn onderworpen. Zo zullen sommige gemeenteraadsleden mogelijk een voltijdaanstelling verkrijgen en andere raadsleden een deeltijdaanstelling en zal (indien wordt gekozen voor het experimenteren met het differentiëren in de bezoldiging van gemeenteraadsleden) het ene raadslid meer verdienen dan een raadslid in een vergelijkbare gemeente. Aangaande het experimenteren met een andere omvang van de raad zullen er tevens verschillen tussen raadsleden ontstaan. Immers, in de ene gemeente zal het vanwege de grotere omvang van de raad gemakkelijker zijn een zetel te behalen dan in een andere (gelijkwaardige) gemeente.*

**Gelijkheidsbeginsel**

**Rechtszekerheidsbeginsel**

*Tevens komt het rechtszekerheidsbeginsel onder druk te staan door het experimenteren met het versterken van de positie van raadsleden. Immers, door het experimenteren zullen burgers (en raadsleden) worden geconfronteerd met elkaar opvolgende wisselende regimes.*

**Evenredigheidsbeginsel**

*Het evenredigheidsbeginsel kan zoals gezegd echter met zich mee brengen dat deze inbreuk op het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel gerechtvaardigd is. In dit kader dienen de met*



**Omvang experiment**

*een experiment te behalen voordelen te worden afgewogen tegen de met het experiment gepaard gaande nadelen, zoals de door het experiment veroorzaakte ongelijkheid en onzekerheid. In dit kader is het van belang of het een zinvol experiment betreft. Er moeten daadwerkelijk interessante bevindingen kunnen worden gedaan. Dat is onder meer afhankelijk van de tijdsduur van het experiment, de groep personen/gemeenten die onder het experiment vallen, de vraag of er minder ingrijpende alternatieven voorhanden zijn etc. Indien bijvoorbeeld wordt gekozen voor het experimenteren met het voltijd aanstellen van raadsleden dan moet het experiment voldoende gemeenten beslaan zodat daadwerkelijk conclusies kunnen worden getrokken uit het experiment. Anderzijds moet het experiment niet meer gemeenten beslaan dan nodig. De Afdeling heeft hierover in het verleden gesteld dat aan een experiment inherent is 'dat de deelname eraan beperkt wordt tot het aantal dat nodig is om verantwoorde conclusies te trekken voor het geheel'.<sup>91</sup> Tevens dienen de deelnemende gemeenten representatief te zijn en moet het experiment voldoende lang (maar niet onnodig lang) duren om interessante bevindingen op te doen. Tot slot kan worden nagedacht over het inbouwen van procedurele waarborgen om de inbreuk op het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel te verkleinen.*

**Representativiteit**

**Procedurele waarborgen**

*Afhankelijk van de specifieke vormgeving van de experimenten (en de bijbehorende experimenteerbepaling), heeft het experimenteren met het versterken van de positie van raadsleden dan ook niet per definitie op ongerechtvaardigde wijze in strijd te komen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.*

**Begrenzings van experimenteerruimte in organieke wetgeving:**

3. De waarden van de democratische rechtsstaat

*In het kader van het experimenteren met het versterken van de positie van raadsleden zijn met name de waarden van de rechtsstaat (en niet*

<sup>91</sup> Afdeling advisering Raad van State 19 oktober 2015, No. W05.15.0211/I.



zozeer van de democratische rechtsstaat) van belang. Het betreft hier de waarden van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Doordat deze waarden overlap vertonen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, wordt hier volstaan met de opmerking dat ook voor deze waarden geldt dat het feit dat het experimenteren met organieke wetgeving strijdigheid kan opleveren hiermee, nog niet met zich meebrengt dat het experimenteren met organieke regelgeving per definitie moet worden afgewezen. Het toetsen aan deze waarden heeft namelijk (evenals bij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur het geval is) het karakter van een afweging.

#### 4. De beginselen van de democratische rechtsstaat

Voor wat betreft de beginselen van de democratische rechtsstaat, zijn in het kader van het experimenteren met het versterken van de positie van raadsleden met name het legaliteitsbeginsel en machtenscheidingsbeginsel van belang.

#### **Legaliteitsbeginsel**

Het legaliteitsbeginsel brengt zoals in paragraaf 2.2 gebleken met zich mee dat voor het uitvoeren van experimenten ter versterking van de positie van de raadsleden een wettelijke basis dient te bestaan. Deze wettelijke basis dient te voldoen aan de randvoorwaarden uit aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is bepaald welke elementen een experimenteerbepaling in ieder geval dient te bevatten, zoals wat het oogmerk van het experiment is, wat het bereik van de experimenteerregeling is, van welke onderdelen van de hogere regeling kan worden afgeweken en wat de maximale geldingsduur is van de afwijking. Afhankelijk van de specifieke vormgeving van de experimenteerbepaling en de mate waarin wordt voldaan aan de randvoorwaarden van aanwijzing 2.41, hoeft het experimenteren met het versterken van de positie van raadsleden dan ook niet per definitie met het legaliteitsbeginsel op gespannen voet te komen staan.



**Machtenscheidingsbeginsel**

*Het machtenscheidingsbeginsel beoogt het evenwicht tussen de verschillende overheidsorganen in balans te houden. Het experimenteren met het versterken van de positie van raadsleden tast (bijvoorbeeld door het experimenteren met het in voltijd aanstellen van gemeenteraadsleden of het experimenteren met de omvang van de gemeenteraad), onzes inziens niet per definitie dit beginsel aan. Het versterken van de positie van raadsleden kan er immers enerzijds juist toe leiden dat gemeenteraadsleden beter in staat worden gesteld hun volksvertegenwoordigende en controlerende functie te verrichten. Doordat er hedendaags veel tijd in bestuurlijke taken gaat zitten, zoals het vergaderen en lezen van stukken<sup>92</sup>, is het maar de vraag of er momenteel in voldoende mate kan worden toegekomen aan de volksvertegenwoordigende en controlerende taken van de raad. Het college beschikt over meer tijd en middelen waardoor de balans tussen de raad en het college door de toegenomen verantwoordelijkheden van de raad in feite uit evenwicht is gebracht. Of zoals in het door de VNG uitgebrachte rapport 'Maatwerkdemocratie' wordt gesteld: "De gemeenteraad is, in de woorden van Tiberius, de hand die de wolf aan zijn oren vast moet houden."<sup>93</sup> Door het versterken van de positie van raadsleden kan mogelijk beter uiting worden gegeven aan de volksvertegenwoordigende en controlerende functie van de raad*

**Checks and balances**

*waardoor de checks and balances worden versterkt. Echter, het experimenteren met het versterken van de positie van raadsleden kan er anderzijds mogelijk ook toe leiden dat de problemen die nopen tot het uitvoeren van dergelijke experimenten (zoals bijvoorbeeld werkdruk) niet worden opgelost. De Raad voor het Openbaar Bestuur stelt ten aanzien van het experimenteren met het in voltijd aanstellen van gemeenteraadsleden bijvoorbeeld: "De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke uitdagingen waarvoor gemeenteraadsleden staan, vragen [...] om een heroverweging van hun positie en rol. Een uitbreiding van hun*

<sup>92</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, 15,9 uur. *De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, april 2016, p. 16.

<sup>93</sup> Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*, 2016.



*werkzaamheden en een vergroting van hun werklast is hiervoor niet nodig. Met fulltime professionals bestaat zelfs het gevaar dat het raadswerk ten opzichte van de bestaande situatie ‘meer van hetzelfde wordt’, terwijl echte veranderingen juist nodig zijn.<sup>94</sup> In dat geval leidt het experimenteren hiermee dan ook niet tot een versterking van de checks and balances en daarmee van de bestaande machtscheiding en kan zelfs de vraag worden gesteld of het uitvoeren van dergelijke experimenten wel zinvol is. Daarnaast kan het experimenteren met het versterken van de positie van raadsleden ertoe leiden dat de positie van de raad zodanig wordt versterkt, dat geen sprake meer is van een balans tussen het algemeen en dagelijks bestuur. Of zulks het geval is indien de positie van de raadsleden wordt versterkt is op voorhand niet (in het geheel) te zeggen. Door middel van het experimenteren kan in kaart worden gebracht wat de gevolgen zouden zijn van het in het algemeen doorvoeren van een wijziging die beoogt de positie van de raadsleden te versterken, bijvoorbeeld voor wat betreft de rolverdeling tussen het algemeen en dagelijks bestuur.*

**Geen aantasting  
beginselen democratische  
rechtsstaat**

*Zodoende levert het experimenteren met het versterken van de positie van raadsleden naar onze opvatting niet per definitie strijd op met de beginselen van de (democratische) rechtsstaat. Het experimenteren is onzes inziens dan ook een geschikt instrument om te onderzoeken of het versterken van de positie van raadsleden kan bijdragen aan het herstellen van de balans tussen de raad en het college dan wel of een dergelijke versterking ertoe leidt dat het zwaartepunt verschuift van de ene (het college) naar de andere schaal (de raad) van de weegschaal waardoor de balans alsnog uit evenwicht wordt gebracht (zij het aan de andere zijde) en het machtscheidingsbeginsel (verder) wordt aangetast.*

<sup>94</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, 15,9 uur. *De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, april 2016, p. 16.





## 4.2 Experimenteren met het aanstellen van een wethouder in twee (of meer) gemeenten

Een ander mogelijk experimenteerterrein waar in het kader van het experimenteren met organieke wetgeving aan kan worden gedacht, betreft het experimenteren met het aanstellen van een wethouder in twee (of meer) gemeenten. Hieraan kan behoefte bestaan vanuit het oogpunt van efficiëntie.

In 2014 is al eens (door Tweede Kamerlid Van Oosten (VVD)) geopperd om te experimenteren met het aanstellen van een wethouder in twee gemeenten (de zogeheten ‘samenwerkingsbestuurder’). Van Oosten kwam destijds met het idee om hiermee te experimenteren omdat het volgens hem in de samenwerking tussen gemeenten soms onduidelijk is wie waar verantwoordelijk voor is. Het zou volgens Van Oosten goed zijn voor de democratie als een wethouder verantwoording aflegt aan verschillende gemeenteraden. Hierdoor zouden minder bestuurders nodig zijn en zou er efficiënter met belastinggeld omgesprongen kunnen worden.<sup>95</sup> Minister Plasterk toonde zich aanvankelijk welwillend tegenover het idee van het uitvoeren van een dergelijk experiment:

*“Je kunt allerlei potentiële bezwaren verzinnen, maar hier geldt wat mij betreft — daarom is mijn basishouding wel positief — dat we er eens mee kunnen experimenteren, het kunnen proberen. Als daar tenminste behoefte aan is. Ik heb er al even over nagedacht en het is eigenlijk een soort polygamie, waarbij een wethouder niet één partner heeft, één gemeenteraad die hij gelukkig moet houden, maar meerdere gemeenteraden. Daar zit natuurlijk ook wel een uitdaging in en dat vraagt veel politieke potentie van de betrokken wethouder. Hoe dat in de praktijk zou uitpakken, zou je moeten nagaan. Ik wil eerst met de gemeenten in gesprek gaan om te zien of het een theoretische situatie is of dat er werkelijk ergens in Nederland behoefte is aan een dergelijk model. Als dat laatste het geval is, zal ik dat de Kamer rapporteren. Ik ben best bereid om dan een experimentenwet in gang te zetten.”<sup>96</sup>*

En:

*“Ik heb gezegd dat eerst zal moeten blijken of die behoefte er is. Wat mij betreft is dat stap één. Ik heb het idee in het achterhoofd dat het niet zo heel erg is om af en toe wat te proberen, als je dat beperkt tot één situatie.”<sup>97</sup>*

<sup>95</sup> Via [www.nos.nl/artikel/2087527-wethouders-niet-aan-de-slag-in-meer-dan-een-gemeente.html](http://www.nos.nl/artikel/2087527-wethouders-niet-aan-de-slag-in-meer-dan-een-gemeente.html) (laatst geraadpleegd op 5 juni 2018).

<sup>96</sup> *Handelingen II* 2014/15, 21, item 13, p. 5.

<sup>97</sup> *Handelingen II* 2014/15, 21, item 13, p. 7.



Uiteindelijk antwoordde de minister op de vraag van het lid Van Oosten of de minister de toegevoegde waarde van een samenwerkingsbestuurder zag dat hij bereid was de materie uit te zoeken, de verschillende aspecten ervan inzichtelijk te maken en aan de hand ervan een nader standpunt te bepalen. Hij plaatste hierbij echter wel de kanttekening dat meervoudig wethouderschap vragen oproept rond de verantwoordingsrelatie met de verschillende gemeenten en de werkbelasting. *“De onderscheiden gemeenten zullen hun eigen beleidswensen gehonoreerd willen zien. Die zullen van elkaar kunnen verschillen en zelfs met elkaar kunnen concurreren waardoor ze niet allemaal gehonoreerd kunnen worden. Dat kan tot loyaliteitsconflicten bij de wethouder aanleiding geven, maar ook gemakkelijk het vertrouwen vanuit de verschillende raden aantasten. Dat zal tot gevolg hebben dat de betrokken wethouder vaak ter verantwoording zal worden geroepen. Ik zie dus complicaties, terwijl de vraag is of het ook wat kan opleveren”*, aldus de minister.<sup>98</sup>

Later werd echter alsnog van het idee van het experimenteren met het meervoudig wethouderschap afgezien omdat was gebleken dat er onvoldoende behoefte bestond aan een dergelijk experiment.<sup>99</sup>

Het is de vraag of de organieke Gemeentewet thans aan het uitvoeren van een experiment met het meervoudig wethouderschap in de weg staat.

Dit is inderdaad het geval, nu het derde lid van artikel 36a van de Gemeentewet bepaalt dat het niet mogelijk is dat dezelfde persoon in meerdere gemeenten tegelijk wethouder is. Om te experimenteren met het aanstellen van een wethouder in twee (of meer) gemeenten, is het dan ook nodig een experimenteerbepaling te creëren op grondslag waarvan een tijdelijke ontheffing van deze bepaling kan worden verleend. Daar komt bij dat het experimenteren met meervoudig wethouderschap ook raakt aan het woonplaatsvereiste zoals verankerd in artikel 36a lid 1 juncto artikel 10 lid 1 van de Gemeentewet op grond waarvan een wethouder ingezetenen van de desbetreffende gemeente moet zijn. Ook van deze bepaling zal dus een ontheffing moeten worden verleend om niet alsnog in strijd te handelen met de Gemeentewet.

Opvallend is dat de Gemeentewet het in artikel 64 wel toestaat dat dezelfde persoon in twee verschillende gemeenten het ambt van burgemeester vervult, mits op het tijdstip van benoeming het gezamenlijk aantal inwoners het getal van 10 000 niet te boven gaat. De Memorie van Toelichting zegt hierover dat hoewel het in het algemeen een onwenselijke situatie moet worden geacht, dat iemand burgemeester is van meer dan één gemeente, de mogelijkheid daartoe in bijzondere gevallen toch

---

<sup>98</sup> *Handelingen II* 2014/15, 21, item 13, blg-438478.

<sup>99</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34300-VII, nr. 57.



dient te blijven bestaan. Niet duidelijk wordt waarom deze mogelijkheid tot meervoudige ambtsvervulling wel voor de burgemeester moet bestaan, maar niet voor de wethouder.<sup>100</sup> Tevens blijkt uit Memorie van Toelichting bij artikel 36a van de Gemeentewet niet duidelijk waarom dezelfde persoon niet wethouder kan zijn in twee verschillende gemeenten, nu enkel wordt gesteld dat: *“Het derde lid is toegevoegd om te voorkomen dat iemand in meer dan één gemeente wethouder is. Als gevolg van de invoering van de mogelijkheid wethouders ook van buiten de raad te rekruteren in combinatie met de ontheffingsmogelijkheid ten aanzien van de verplichting van ingezetenschap, zou deze ongewenste situatie kunnen ontstaan.”*<sup>101</sup>

#### *De wenselijkheid van het experimenteren met het meervoudig wethouderschap*

In het kader van de wenselijkheid van het experimenteren met het meervoudig wethouderschap, dient te worden opgemerkt dat het hiermee experimenteren naar onze opvatting zinvol kan zijn. Het is momenteel onduidelijk of het mogelijk maken van een dergelijk meervoudig wethouderschap kan bijdragen aan het vergroten van de efficiëntie en het oplossen van de problemen die zich op het gebied van samenwerking voordoen. Daarnaast is op voorhand niet duidelijk wat het effect van het creëren van een dergelijke mogelijkheid zou zijn. Neem bijvoorbeeld het door de minister tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2015 genoemde voorbeeld met betrekking tot de vertrouwensvraag:

*“Stel dat in drie gemeenten, die het ambtelijk apparaat op één deelterrein volledig hebben geïntegreerd, één wethouder verantwoordelijk is ten overstaan van drie gemeenteraden. Wat zou er gebeuren als hij in een van die drie gemeenteraden het vertrouwen verloor? Staatsrechtelijk is hij dan nog maar in twee gemeenten wethouder. Ik zou me kunnen voorstellen dat die twee gemeenten dan vinden dat ze niets meer aan die constructie hebben. Ze zouden dan die hele constructie moeten opdoeken. Hierover zou je dus moeten doordenken. Er gebeuren geen dramatische ongelukken; het betekent alleen maar dat die ene gemeente een andere wethouder moet aanstellen en dan is men terug in de oude situatie. Nu dragen drie wethouders de verantwoordelijkheid voor dat terrein, en ieder ten opzichte van zijn eigen gemeenteraad. Maar dit is inderdaad een complicatie. Ik kan me verder voorstellen dat je compromissen moet sluiten, en op een avond in de ene gemeenteraad moet uitleggen waarom je niet naar een bepaalde activiteit kunt, omdat je in de andere gemeente naar een andere*

<sup>100</sup> Kamerstukken II 1985/86, 19403, nr. 3, p. 99.

<sup>101</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3.



*activiteit moet. Of iets inhoudelijks: zeggen dat je iets niet op een bepaalde manier zou willen doen, omdat ze in gemeente B dan niet meer tevreden zouden zijn.”<sup>102</sup>*

Dergelijke door de minister genoemde ‘knelpunten’ van het wethouderschap in meerdere gemeenten, kunnen door het experimenteren in kaart worden gebracht, waarna kan worden besloten tot het al dan niet wijzigen van artikel 36a van de Gemeentewet.

Nu het experimenteren met het meervoudig wethouderschap in beginsel als wenselijk kan worden gezien, dient nog te worden nagegaan of een dergelijk experiment niet raakt aan de onderdelen van het toetsingskader zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet. In het kader van het experimenteren met het meervoudig wethouderschap zijn met name de algemene begrenzings van experimenteerruimte (het hogere recht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur), de waarden van de rechtsstaat (welke waarden een overlapping vertonen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en de beginselen van de rechtsstaat (meer specifiek het legaliteitsbeginsel en het machtscheidingsbeginsel) van belang. Toepassing van het toetsingskader leidt tot de conclusie dat het experimenteren met het meervoudig wethouderschap niet op ongerechtvaardigde wijze in strijd behoeft te komen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en eveneens de beginselen van de democratische rechtsstaat niet per definitie behoeft aan te tasten:

#### **Algemene begrenzings van experimenteerruimte:**

##### **1. Het hogere recht**

*Voor wat betreft de eventuele strijdigheid van het experimenteren met het meervoudig wethouderschap met het hogere recht, dient te worden opgemerkt dat de Grondwet (dan wel het Europees recht) niet aan een dergelijk experiment in de weg staat, nu deze wet geen bepalingen bevat waar dergelijke experimenten strijdigheid mee opleveren.*

##### **2. De algemene beginselen van het behoorlijk bestuur**

#### **Gelijkheidsbeginsel**

*Het experimenteren met het meervoudig wethouderschap raakt op twee manieren aan het gelijkheidsbeginsel. Allereerst vanwege het feit*

<sup>102</sup> *Handelingen II 2014/15, 21, item 13, p. 7.*



*dat het experimenteren met regelgeving vrijwel altijd in zekere zin onderscheid creëert tussen de burgers/instanties die wel respectievelijk niet deelnemen aan het experiment. Immers, voor de ene wethouder zal het wel mogelijk zijn om in twee gemeenten werkzaam te zijn (en dus een ontheffing te verkrijgen van het woonplaatsvereiste) en voor de andere wethouder niet. Daarnaast heeft het experimenteren met het meervoudig wethouderschap tevens mogelijk gevolgen voor de rechtsgelijkheid van burgers doordat het door het meervoudig wethouderschap mogelijk wordt dat een wethouder in twee gelijkwaardige situaties anders handelt. Immers, werkwijzen en beleid zullen per gemeente verschillen. Nu is enige rechtsongelijkheid inherent aan decentraal bestuur, maar indien een en dezelfde persoon afhankelijk van in welk college hij of zij op dat moment zijn bestuursperspet op heeft op geheel andere wijze handelt, dan tast dat in verdergaande mate het gelijkheidsbeginsel (en de betrouwbaarheid van de desbetreffende wethouder) aan.*

**Rechtszekerheidsbeginsel**

*Tevens het rechtszekerheidsbeginsel kan onder druk komen te staan door het experimenteren met het meervoudig wethouderschap. Dit niet alleen door de wijziging(en) van het rechtsregime voor de betrokkenen, maar tevens omdat het de rechtszekerheid niet ten goede komt indien een wethouder in twee gemeenten op andere wijzen handelt. Zodoende kan ook de uitwerking van het experiment de rechtszekerheid aantasten. Immers, het handelen van de wethouder in de ene gemeente kan verwachtingen scheppen bij burgers voor de wijze van handelen in de andere gemeente. Indien de wethouder bijvoorbeeld in de ene gemeente een vergunning verleent maar in de andere gemeente niet, dan kan dat tot vragen leiden bij (de betrokken) burgers en daarmee de rechtszekerheid op den duur aantasten.*

**Evenredigheidsbeginsel**

*Zoals gezegd kan het evenredigheidsbeginsel echter met zich meebrengen dat deze inbreuk op het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel gerechtvaardigd is. Nagegaan dient te*



<b>Omvang experiment</b>	<p><i>worden of de experimentele waarde zwaarder weegt dan de inbreuk. Hiervoor moeten er daadwerkelijk interessante bevindingen kunnen worden gedaan door middel van het uitvoeren van het experiment. Zulks is onder meer afhankelijk van de tijdsduur van het experiment, de groep personen/gemeenten die onder de werking van het experiment vallen, de vraag of er minder ingrijpende alternatieven voorhanden zijn etc. Om voldoende conclusies omtrent de haken en ogen van het eventueel mogelijk maken van het in meerdere gemeenten aanstellen van een en dezelfde wethouder te kunnen trekken, dient het experiment voldoende (maar niet onnodig veel) gemeenten te beslaan. Hierbij kan</i></p>
<b>Representativiteit</b>	<p><i>worden gedacht aan zowel samenwerkende gemeenten als niet samenwerkende gemeenten. Zo kan duidelijk worden of het wenselijk is de figuur van de meervoudige wethouder enkel ten aanzien van samenwerkende gemeenten te introduceren of dat het wenselijk is deze mogelijkheid in het algeheel te creëren. Tevens van belang in dit kader is de vraag of enkel kan worden geëxperimenteerd met het aanstellen van een wethouder in twee gemeenten of dat er geen beperkingen worden gesteld voor wat betreft het meervoudig wethouderschap. Ook is de duur van het experiment van belang. Het experiment lijkt in dit geval in ieder geval één ambtstermijn van vier jaar te dienen beslaan,</i></p>
<b>Tijdsduur experiment</b>	<p><i>zodat aan het einde van dit ambtstermijn kan worden geëvalueerd welke voor- en nadelen het meervoudig wethouderschap met zich meebrengt. Voorts is het van belang om na te denken over de</i></p>
<b>Procedurele waarborgen</b>	<p><i>evaluatiecriteria aan de hand waarvan zal worden beoordeeld of het experiment geslaagd is. Hoe kan worden gemeten of het meervoudig wethouderschap tot een efficiënter bestuur leidt?</i></p>
	<p><i>Afhankelijk van de specifieke vormgeving van het experiment (en de bijbehorende experimenteerbepaling), behoeft het experiment dan ook niet per definitie op ongerechtvaardigde wijze in strijd te komen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.</i></p>



### **Begrenzungen van experimenteerruimte in organieke wetgeving:**

#### **3. De waarden van de democratische rechtsstaat**

*In het kader van het experimenteren met het meervoudig wethouderschap zijn met name de waarden van de rechtsstaat (en niet zozeer van de democratische rechtsstaat) van belang. Het betreft hier de waarden van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Doordat deze waarden overlap vertonen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, wordt hier volstaan met de opmerking dat ook voor deze waarden geldt dat het feit dat het experimenteren met organieke wetgeving strijdigheid kan opleveren hiermee, nog niet met zich meebrengt dat het experimenteren met organieke regelgeving per definitie moet worden afgewezen. Het toetsen aan deze waarden heeft namelijk (evenals bij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur het geval is) het karakter van een afweging.*

#### **4. De beginselen van de democratische rechtsstaat**

*Ten aanzien van het experimenteren met het aanstellen van een wethouder in meer dan een gemeente zijn met name het legaliteitsbeginsel en het machtenscheidingsbeginsel van belang.*

#### **Legaliteitsbeginsel**

*Zoals gezegd verlangt het legaliteitsbeginsel een rechtsgrondslag voor een dergelijk experiment, welke rechtsgrondslag dient te voldoen aan de vereisten uit aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In dit kader kan worden gedacht aan het creëren van een bepaling waarin wordt bepaald dat bij wijze van experiment een ontheffing kan worden verleend van artikel 36a lid 3 van de Gemeentewet. Indien de experimenteerbepaling wordt vormgegeven naar de eisen zoals deze voortvloeien uit de Aanwijzingen voor de regelgeving, is het experimenteren met het meervoudig wethouderschap verenigbaar met het legaliteitsbeginsel.*



**Machtenscheidingsbeginsel**

*Voor wat betreft het machtenscheidingsbeginsel kan worden opgemerkt dat het aanstellen van een wethouder in twee gemeenten niet per definitie op gespannen voet hoeft te komen staan met dit beginsel. De verhoudingen tussen de raad en het college behoeven immers niet te veranderen door de aanstelling van de wethouder in twee gemeenten. Zo blijft de desbetreffende wethouder verantwoording verschuldigd, ware het dat hij verantwoording is verschuldigd aan twee gemeenten. In dit kader is van belang dat de gemeenteraad het college (en de individuele wethouder) voldoende blijft controleren. Wellicht moet deze controle door de raad zelfs worden aangescherpt nu door het wethouderschap in twee gemeenten eventueel loyaliteitsproblemen zouden kunnen ontstaan, hetgeen noopt tot het toezien op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de wethouder.<sup>103</sup>*

**Geen aantasting  
beginselen democratische  
rechtsstaat**

*Het experimenteren met het meervoudig wethouderschap hoeft dan ook niet op gespannen voet te komen staan met de beginselen van de democratische rechtsstaat.*

#### 4.3 Experimenteren met een gekozen burgemeester

Al enige jaren wordt gediscussieerd over de wenselijkheid van de gekozen burgemeester en het op deze wijze democratiseren van het burgemeestersambt. Door een aantal van de gesproken deskundigen werd aangegeven het wenselijk te vinden te experimenteren met deze aanstellingswijze, te meer vanwege het feit dat zich inmiddels twee kampen lijken te hebben ontwikkeld in de discussie omtrent de gewenste aanstellingswijze van de burgemeester.

<sup>103</sup> Hoewel geen onderdeel uitmakend van het toetsingskader zoals in dit onderzoek geschetst, wordt door sommige staatsrechtgeleerden gesteld dat tevens het doeltreffendheidsbeginsel kan worden aangemerkt als een van de beginselen van de democratische rechtsstaat. Dit beginsel verlangt doelmatig en effectief overheidshandelen. In dit kader is het van belang dat capabele en integere personen worden aangesteld om overheidsfuncties te vervullen (H. Battjes, 'De gekozen burgemeester', in: F.J. van Ommeren & S.E. Zijlstra, *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 152). Het aanstellen van een wethouder in twee gemeenten kan met dit beginsel conflicteren. Dit bezwaar kan echter worden opgevangen door bij aanstelling van de meervoudige wethouder toe te zien op diens integriteit en onafhankelijkheid.





In het verleden is al eens gepoogd de aanstellingswijze van de burgemeester te deconstitutionaliseren en de stap in de richting van een gekozen burgemeester zo te verkleinen. Het voorstel strandde echter uiteindelijk tijdens de 'Paascrisis' in de Eerste Kamer en leidde zelfs tot het aftreden van de verantwoordelijke minister Thom de Graaf.<sup>104</sup>

Momenteel ligt er wederom een wetsvoorstel voor dat de aanstellingswijze van de burgemeester (en de commissaris van de Koning) moet deconstitutionaliseren. Op 10 april is er een expertmeeting georganiseerd in de Eerste Kamer waar is gesproken over het momenteel aanhangige wetsvoorstel en zijdelings over de gewenste aanstellingswijze van de burgemeester. Door de aanwezigen werd kritisch gereageerd op het voorstel. Zo stelde de heer Van Beek (Kring van commissarissen van de Koning):

*“Verander je iets aan de aanstellingswijze van de burgemeester, dan verander je ook iets aan het bestel. Wij vinden dat eerst moet worden bepaald hoe het lokaal openbaar bestuur eruit moet zien en dat pas dan moet worden beoordeeld welke positie van de burgemeester daarbij past. [...] Te vaak wordt alleen gesproken over de benoemingswijze van de burgemeester, maar zoals gezegd: verander je die, dan verander je ook het bestel. Afhankelijk van de vorm waarin de aanstellingswijze van de burgemeester wordt gewijzigd, zal het verregaande gevolgen hebben voor de positie van de gemeenteraden en de wethouders.”<sup>105</sup>*

En door de heer Polman (Raad voor het Openbaar Bestuur):

*“Van verkiezing door de inwoners rechtstreeks hebben wij in onze rapportage aangegeven dat, dat echt een fundamentele doordenking vraagt van de positie van de gemeente, van de lokale democratie. Het geldt eigenlijk voor alle aanstellingswijzen dat je moet beginnen bij de vraag: welke ontwikkelingen hebben gevolgen voor het financieren van de lokale democratie en welke aanstellingswijze van de burgemeester zou daar dan in de toekomst passen?”<sup>106</sup>*

Bovenstaande toont aan dat de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en het feit dat het wijzigen van de aanstellingswijze hierdoor gemakkelijker wordt, door vele wordt gezien als een sprong in het onbekende.

Het experimenteren met een gekozen burgemeester stuit momenteel op de grenzen van artikel 61 van de Gemeentewet, waarin is gereguleerd dat de burgemeester op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij koninklijk besluit wordt benoemd voor de duur van zes jaar. In lid 2 e.v. van dit artikel wordt de procedure voor benoeming van de burgemeesters nader

<sup>104</sup> Via [www.parlement.com](http://www.parlement.com) (zoeken op Paascrisis).

<sup>105</sup> *Kamerstukken I 2017/18, 34716, A, p. 3-4.*

<sup>106</sup> *Kamerstukken I 2017/18, 34716, A, p. 6.*



gereguleerd, waardoor het experimenteren met een gekozen burgemeester met het gehele artikel in strijd komt. De democratisering van de burgemeester vindt mogelijk niet alleen zijn begrenzing in de organieke Gemeentewet, maar tevens in de Grondwet. In artikel 131 van de Grondwet ligt de huidige aanstellingswijze van de burgemeester namelijk eveneens verankerd. Het artikel luidt: “*De commissaris van de Koning en de burgemeester worden bij koninklijk besluit benoemd.*” Een ruime interpretatie van dit artikel brengt met zich mee dat het experimenteren met een gekozen burgemeester niet per definitie in strijd met de Grondwet hoeft te komen; zolang de burgemeester uiteindelijk maar bij koninklijk besluit wordt benoemd.<sup>107</sup> Gedacht kan ik dit kader bijvoorbeeld worden aan het door middel van rechtstreekse verkiezingen verkiezen van een burgemeester, waarna bij koninklijk besluit de uiteindelijke benoeming geschiedt. Op deze wijze wordt de Grondwet echter wel heel erg opgerekt, hetgeen op gespannen voet komt te staan met (onder meer) het rechtszekerheidsbeginsel. Wanneer artikel 131 van de Grondwet op meer strikte wijze wordt geïnterpreteerd (en tevens naar de aan artikel 131 ten grondslag liggende parlementaire geschiedenis wordt gekeken), komt het experimenteren met een gekozen burgemeester wel degelijk in strijd met dit artikel, waardoor voor het experimenteren met een gekozen burgemeester tevens een in de Grondwet op te nemen experimenteerbepaling is vereist.

Indien wordt besloten tot het aannemen van het wetsvoorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester, dan is het creëren van een experimenteerbepaling in de Gemeentewet voldoende om het experimenteren met een gekozen burgemeester mogelijk te maken. Indien het voorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester echter niet wordt aangenomen, is voor het experimenteren met een gekozen burgemeester dus tevens een grondwettelijke experimenteerbepaling vereist.

Opgemerkt dient te worden dat het niet alleen denkbaar is dat op grond van een dergelijke experimenteerbepaling zal worden geëxperimenteerd met een gekozen burgemeester, maar mogelijk eveneens met het aan gemeenten overlaten van de keuze inzake de aanstellingswijze van de burgemeester.

#### *De wenselijkheid van het experimenteren met een gekozen burgemeester*

Door de verdeeldheid in het debat over de wenselijkheid van de gekozen burgemeester en de onduidelijkheid omtrent de gevolgen van het wijzigen van de aanstellingswijze voor het gemeentelijke bestel, kan het experimenteren met een gekozen burgemeester zinvol zijn, te meer omdat deze verdeeldheid aan een algehele wetswijziging in de weg zou kunnen te komen staan. Momenteel wordt

---

<sup>107</sup> *Kamerstukken I 2017/18, 34716, A, p. 3.*



het debat gedomineerd door de ‘mogelijke’ consequenties van het geheel wijzigen van de aanstellingswijze van de burgemeester. Door het experimenteren met een rechtstreeks gekozen burgemeester, kan ervaring worden opgedaan met de gevolgen die het wijzigen van de aanstellingswijze met zich meebrengt en kan inzicht worden verkregen in de veranderingen die dit vergt in het gemeentelijke bestel (bijvoorbeeld voor wat betreft de bevoegdheden van de burgemeester en de onderlinge verhoudingen tussen de gemeentelijke bestuursorganen). Op basis van de opgedane ervaring kan vervolgens een beslissing worden genomen omtrent het al dan niet wijzigen van de aanstellingswijze van de burgemeester. *Evidence-based* wetgeving dus.

Ter beantwoording van de vraag of het experimenteren met een gekozen burgemeester raakt aan de onderdelen van het toetsingskader zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet en zodoende alsnog als onwenselijk kan worden beschouwd, zijn met name de algemene begrenzings van experimenteerruimte (het hogere recht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur), de waarden van de democratische rechtsstaat (welke waarden een overlapping vertonen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en de beginselen van de democratische rechtsstaat (meer specifiek het legaliteitsbeginsel, het democratiebeginsel en het machtenscheidingsbeginsel) van belang. Toepassing van het toetsingskader leidt tot de conclusie dat het experimenteren met een gekozen burgemeester (of het overlaten van de keuze inzake de aanstellingswijze van de burgemeester aan de gemeenten) mogelijk in strijd komt met de Grondwet (afhankelijk van de vraag of een ruime dan wel strikte interpretatie van artikel 131 wordt voorgestaan). Indien tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester wordt overgegaan kan deze eventuele strijdigheid worden weggenomen. Daarnaast is het de vraag of het experimenteren met een gekozen burgemeester leidt tot de aantasting van het democratiebeginsel en machtenscheidingsbeginsel. Deze vraag kan voor wat betreft het democratiebeginsel ontkennend worden beantwoord, nu een gekozen burgemeester de mate waarin wordt tegemoetgekomen aan dit beginsel niet aantast, maar zelfs versterkt. Het experimenteren met een gekozen burgemeester hoeft wat ons betreft eveneens niet per definitie op gespannen voet te komen staan met het machtenscheidingsbeginsel, nu de vraag of en zo ja in welke mate dit beginsel wordt aangetast afhankelijk is van de betrokken actoren:

**Algemene begrenzings van experimenteerruimte:**



**Ruime interpretatie artikel  
131 GW = geen strijdigheid**

1. Het hogere recht

*Zoals gezegd behoeft het experimenteren met een gekozen burgemeester geen strijdigheid met de Grondwet op te leveren, wanneer enkel naar de bewoordingen van artikel 131 wordt gekeken. Door informele herziening van de Grondwet (dat wil zeggen het door middel van interpretatie oprekken van de Grondwet) is het immers mogelijk om ruimte te creëren voor het experimenteren hiermee, zolang de daadwerkelijke benoeming maar bij koninklijk besluit geschiedt. In het verleden is op een dergelijke wijze bijvoorbeeld ervaring opgedaan met burgemeestersreferenda en is daarnaast de rol die de gemeenteraad heeft in het kader van de aanstelling van de burgemeester steeds verder verruimd. Informele herziening levert echter grote spanningen op met het rechtszekerheidsbeginsel, waardoor het zodanig oprekken van de Grondwet naar onze opvatting niet gewenst is. Daar komt bij dat het op deze wijze oprekken van de Grondwet in strijd komt met de bedoeling van de grondwetgever.*

**Strikte interpretatie artikel  
131 GW = strijdigheid**

*Wanneer artikel 131 dan ook op meer strikte wijze wordt geïnterpreteerd komt het experimenteren met een gekozen burgemeester wel degelijk in strijd met dit artikel.*

*Afhankelijk van de vraag of een ruime dan wel strikte interpretatie van artikel 131 wordt voorgestaan, zal voor het experimenteren met een gekozen burgemeester dan ook een in de Grondwet op te nemen experimenteerbepaling vereist zijn. Indien echter wordt overgegaan tot het deconstitutionaliseren van de aanstellingswijze van de burgemeester, is het opnemen van een dergelijke experimenteerbepaling in de organieke Gemeentewet voldoende en behoeft een dergelijk experiment niet langer te stuiten op de grenzen van de Grondwet.*



2. De algemene beginselen van het behoorlijk bestuur

**Gelijkheidsbeginsel**

*Het experimenteren met een gekozen burgemeester komt op gespannen voet te staan met het gelijkheidsbeginsel. Immers, in gemeenten waar wordt geëxperimenteerd met een gekozen burgemeester, zullen burgers het recht verkrijgen om hun burgemeester rechtstreeks te kiezen, terwijl aan inwoners van gemeenten waar de burgemeester niet wordt verkozen maar bij koninklijk besluit wordt benoemd een dergelijk recht niet toekomt. Zodoende zullen er verschillen ontstaan tussen inwoners van verschillende gemeenten.*

**Rechtszekerheidsbeginsel**

*Ook het rechtszekerheidsbeginsel wordt door het experimenteren met een gekozen burgemeester aangetast. Immers, inwoners van een gemeente waar wordt geëxperimenteerd met een gekozen burgemeester zullen worden geconfronteerd met een stelselwijziging. Daar komt bij dat indien gedurende het experiment blijkt dat er te veel haken en ogen zitten aan het wijzigen van de aanstellingswijze van de burgemeester, het mogelijk is dat na afloop van het experiment wordt besloten de huidige aanstellingswijze van de burgemeester te handhaven, waardoor de onder het experiment vallende doelgroep wederom met een stelselwijziging wordt geconfronteerd.*

**Evenredigheidsbeginsel**

*Om de aantasting van deze beginselen te rechtvaardigen, dient de waarde van het experiment groter te zijn dan de met het experiment gepaard gaande nadelen. Nagedacht dient te worden over (onder meer) het doel van het experiment en de doelgroep en tijdsduur. Het*

**Tijdsduur experiment**

*experiment dient in ieder geval lang genoeg te duren om bruikbare conclusies te kunnen trekken over de consequenties van het eventueel wijzigen van de aanstellingswijze van de burgemeester voor het gemeentelijk bestel. Wat ons betreft zou het experiment dan ook in ieder geval minimaal één ambtstermijn moeten beslaan. Tevens dient te worden nagedacht over het aantal en soort gemeenten waar met*



**Representativiteit**

*een gekozen burgemeester zal worden geëxperimenteerd. Om een beeld te krijgen van de eventuele veranderingen in de verhoudingen tussen de raad, het college en de burgemeester kan het nuttig zijn in verschillende 'soorten' gemeenten met een rechtstreeks gekozen burgemeester te experimenteren (bijvoorbeeld in een aantal kleine, middelgrote en grote gemeenten). De mogelijkheid bestaat immers dat een rechtstreekse burgemeester in de ene gemeente op meer bezwaren stuit dan in de andere gemeente.*

*Afhankelijk van de specifieke vormgeving van het experiment (en de bijbehorende experimenteerbepaling), hoeft het experimenteren met een gekozen burgemeester dan ook niet per definitie op ongerechtvaardigde wijze in strijd te komen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.*

**Begrenzings van experimenteerruimte in organieke wetgeving:**

3. De waarden van de democratische rechtsstaat

*In het kader van het experimenteren met een gekozen burgemeester zijn niet enkel de waarden van de rechtsstaat van belang (rechtsgelijkheid en rechtszekerheid), maar tevens een van de waarden van democratie: te weten medezeggenschap. De waarde van medezeggenschap verlangt dat burgers substantiële invloed uit kunnen oefenen op de samenstelling van het bestuur en daardoor – tenminste indirect – ook op diens beslissingen.<sup>108</sup> Waar het experimenteren met een gekozen burgemeester strijd op kan leveren met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, vergroot het hiermee experimenteren juist de medezeggenschap van het volk. Immers, aan burgers wordt het recht toegekend om zelf te kiezen wie het burgemeestersambt vervult, waardoor zij tevens indirect invloed kunnen uitoefenen op diens beslissingen. Vanuit de waarde van*

<sup>108</sup> F.J. van Ommeren, 'De rechtsstaat als toetsingskader', in: F.J. van Ommeren & S.E. Zijlstra, *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 19.



*democratie bezien, is het experimenteren met een gekozen burgemeester dan ook juist als gewenst te beschouwen.*

*Voor wat betreft de wrijving met het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel, dient tot slot te worden opgemerkt dat deze wrijving zoals gezegd niet aan het experimenteren met organieke wetgeving in de weg hoeft te staan, maar afhankelijk van de vormgeving van het experiment kan worden gerechtvaardigd.*

#### 4. De beginselen van de democratische rechtsstaat

*Ten aanzien van het experimenteren met een gekozen burgemeester zijn met name het legaliteitsbeginsel, het democratiebeginsel en het machtscheidingsbeginsel van belang.*

#### **Legaliteitsbeginsel**

*In het kader van het legaliteitsbeginsel geldt ook voor dit experiment dat er een wettelijke grondslag moet worden gecreëerd om het experimenteren met in de Gemeentewet verankerde organieke bepalingen mogelijk te maken, welke wettelijke grondslag zoveel als mogelijk dient te voldoen aan de Aanwijzingen voor de regelgeving.*

#### **Democratiebeginsel**

*Het democratiebeginsel verlangt zoals gezegd invloed van de bevolking op de besluitvorming. Een gekozen burgemeester verzekert invloed van het volk op de aanstelling van de burgemeester. Echter, ook de door de Kroon benoemde burgemeester is democratisch gelegitimeerd: via de ministeriële verantwoordelijkheid kan het parlement immers de burgemeestersbenoemingen controleren.<sup>109</sup> Desondanks is de volksinvloed bij directe verkiezing van de burgemeester groter dan bij het benoemen van de burgemeester, waardoor deze aanstellingswijze in grotere mate toekomt aan het democratiebeginsel. Niet alleen is de vertegenwoordiging bij deze aanstellingswijze directer, maar tevens behelst decentralisatie per definitie vergroting van de invloed van de*

<sup>109</sup> H. Battjes, 'De gekozen burgemeester', in: F.J. van Ommeren & S.E. Zijlstra, *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 149.



<b>Geen aantasting democratiebeginsel</b>	<p><i>betrokken bevolking.<sup>110</sup> Wel is het zo dat het direct verkiezen van de burgemeester ertoe kan leiden dat weinig kandidaten met een bepaalde politieke kleur, sekse of etniciteit worden verkozen. Dit leidt ertoe dat sommige burgers zich weinig vertegenwoordigd kunnen voelen door de burgemeester. Volgens Battjes wegen deze bovenlokale belangen die als argument worden gebruikt in het kader van de onderbouwing van de rol van de kroonbenoeming in de huidige aanstellingswijze echter niet op tegen het voordeel van vergroting van de volksinvloed.<sup>111</sup> Ten aanzien van het democratiebeginsel kan dan ook worden opgemerkt dat beide aanstellingswijzen democratisch zijn gelegitimeerd en in die zin verenigbaar zijn met het democratiebeginsel. Wel is het zo dat de direct gekozen burgemeester het democratiebeginsel sterker dient door de grotere volksinvloed bij deze aanstellingswijze. Het experimenteren met een gekozen burgemeester komt dan ook niet in strijd met het democratiebeginsel, maar versterkt de mate waarin wordt toegekomen aan het beginsel juist.</i></p>
<b>Machtenscheidingsbeginsel</b>	<p><i>Echter, dat neemt niet weg dat het experimenteren met een gekozen burgemeester mogelijk wel spanning oplevert met een ander beginsel van de democratische rechtsstaat, te weten het machtenscheidingsbeginsel. Het wijzigen van de aanstellingswijze van de burgemeester kan immers gevolgen hebben voor de verhouding van de burgemeester ten opzichte van de raad en de andere leden van het college. De huidige aanstellingswijze zorgt voor een zekere onafhankelijkheid en afstandelijkheid van de burgemeester ten opzichte van de raad. Een dergelijke onafhankelijkheid past bij de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van de handhaving van de openbare orde. Het verkiezen van de burgemeester zal leiden tot politisering van het burgemeestersambt, hetgeen moeilijk</i></p>
<b>Onafhankelijkheid burgemeester</b>	

<sup>110</sup> H. Battjes, 'De gekozen burgemeester', in: F.J. van Ommeren & S.E. Zijlstra, *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 150.

<sup>111</sup> H. Battjes, 'De gekozen burgemeester', in: F.J. van Ommeren & S.E. Zijlstra, *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 150.





**Onderlinge verhoudingen  
raad en burgemeester**

*verenigbaar is met deze bevoegdheden. De waarde van de onafhankelijke positie van de raad is terug te voeren op het machtenscheidingsbeginsel. Volgens de Commissie-Elzinga kan directe verkiezing tevens dit beginsel eerbiedigen, indien deze onafhankelijkheid van de raad blijft gewaarborgd.<sup>112</sup> Dat deze onafhankelijkheid mogelijk ook met het wijzigen van de aanstellingswijze van de burgemeester gewaarborgd kan blijven neemt volgens ons echter niet weg dat de verhoudingen tussen de raad en de burgemeester door het wijzigen van deze aanstellingswijze kunnen veranderen. Het machtenscheidingsbeginsel ziet immers niet enkel op de scheiding van machten, maar tevens op de onderlinge controle van de verschillende machten. Het volksvertegenwoordigende orgaan dient het bestuur op diens handelen te controleren. Zodoende controleert de raad de burgemeester en is de burgemeester bijvoorbeeld verantwoording verschuldigd aan de raad (artikel 125 Gemeentewet). Onzes inziens merkt Battjes terecht op dat de verkiezing van de burgemeester afbreuk kan doen aan de controle door de raad (en daarmee aan het machtenscheidingsbeginsel). Immers, binnen een gemeente zullen na verkiezing van de burgemeester twee door het volk gekozen ambten bestaan. Het risico ontstaat dat de burgemeester zich door deze democratische legitimatie niet aangewezen voelt zich naar de wensen van de raad te schikken (en bijvoorbeeld op eigen houtje beleid gaat vormen) en op deze wijze het hoofdschap van de raad aantast. Dit geldt al helemaal als de ambtstermijnen van beide organen niet parallel lopen. “De burgemeester beschikt dan (tijdelijk) over een recentere democratische legitimatie voor het door hem voorgestane beleid dan de raad, hetgeen afbreuk kan doen aan de werking van de vertrouwensregel en daarmee van het primaat van de raad”, aldus Battjes.<sup>113</sup> Ook de verhoudingen*

<sup>112</sup> Rapport van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (Commissie-Elzinga), *Dualisme en lokale democratie*, 1999 & H. Battjes, 'De gekozen burgemeester', in: F.J. van Ommeren & S.E. Zijlstra, *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 148.

<sup>113</sup> H. Battjes, 'De gekozen burgemeester', in: F.J. van Ommeren & S.E. Zijlstra, *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 156-157.



**Onderlinge verhoudingen  
college van B&W**

*tussen de burgemeester en de andere leden van het college kunnen veranderen door het introduceren van een gekozen burgemeester. Immers, door de sterkere positie van de burgemeester ontstaat het risico van concentratie van macht binnen het college en het hierdoor afzwakken van de positie van de wethouder. En wat zijn de gevolgen van de gekozen burgemeester voor het collegiaal bestuur? Kan de sterkere positie van de burgemeester niet leiden tot het onder druk zetten hiervan?<sup>114</sup>*

**Aantasting  
machtenscheidingsbeginsel?**

*Bovenstaande indiceert dat de kans groot is dat de gekozen burgemeester veranderingen met zich meebrengt voor het gemeentelijke bestel. Mogelijk kan de gekozen burgemeester zelfs de machtenscheiding zoals deze thans op het niveau van de gemeente bestaat uit balans brengen. Of het experimenteren met een gekozen burgemeester gewenst is, is dan ook twijfelachtig. Enerzijds is er momenteel veel onduidelijk over de mogelijke verschuivingen die een gekozen burgemeester in het gemeentelijk bestel aan zal brengen. Het experimenteren met een gekozen burgemeester kan deze verschuivingen in kaart brengen zodat kan worden nagedacht over wijzen om deze verschuivingen te ondervangen en de eventueel door de gekozen burgemeester uit evenwicht gebrachte balans te herstellen. Anderzijds bestaat het risico dat in gemeenten waar wordt geëxperimenteerd met een gekozen burgemeester, de bestaande machtenscheiding gedurende het experiment uit balans wordt gebracht (waardoor het machtenscheidingsbeginsel tijdelijk wordt aangetast). Of deze eventuele tijdelijke schending van het machtenscheidingsbeginsel gerechtvaardigd wordt geacht door het feit dat het experiment een groot leervermogen heeft (door het experimenteren kan immers in kaart worden gebracht welke wijzigingen moeten worden aangebracht in het gemeentelijk bestel bij het uniform wijzigen van de aanstellingswijze van de burgemeester om het machtenscheidingsbeginsel te eerbiedigen) is een politieke keuze.*

<sup>114</sup> Voorgeleide uit Kamerstukken II 2004/05, 29864, nr. 7.



*Op voorhand bezien hoeft een dergelijk experiment onzes inziens in ieder geval niet per definitie op gespannen voet te komen staan met het machtenscheidingsbeginsel, nu de vraag of en zo ja in welke mate dit beginsel wordt aangetast afhankelijk is van de betrokken actoren. De ene burgemeester zal per slot van rekening deze sterkere positie op andere wijze benutten dan de andere burgemeester.*

#### **4.4 Experimenteren met een gedifferentieerde bevoegdhedenverdeling**

In verschillende adviezen wordt gesproken over de behoefte aan differentiatie in het openbaar bestuur. In dit kader kan niet alleen worden gedacht aan het differentiëren in de bevoegdhedenverdeling tussen verschillende overheidslichamen (bijvoorbeeld het slechts aan bepaalde gemeenten toekennen van een bevoegdheid), maar tevens aan het binnen de gemeentelijke (dan wel provinciale) organisatie differentiëren. In de ambtelijke gesprekken die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de wetenschap en de praktijk heeft gevoerd naar aanleiding van dit onderwerp werd bijvoorbeeld de mogelijkheid van een experiment waarbij de invulling van de bevoegdhedenverdeling helemaal los wordt gelaten en deze lokaal wordt geregeld genoemd: *“De enige opdracht die dan meegegeven wordt is: Leg verantwoording af aan de raad en aan het college. Dit leidt mogelijk tot minder krampachtigheid en bevordert transparantie.”*

Momenteel wordt de bevoegdhedenverdeling tussen de gemeentelijke en provinciale organen voor een groot deel op organiek wetsniveau geregeld. Zo kan bijvoorbeeld worden gewezen op artikelen 147 en 160 van de Gemeentewet. Voor het experimenteren met het loslaten van een bevoegdhedenverdeling op gemeentelijk niveau zal dan ook een in deze wet op te nemen experimenteerbepaling vereist zijn, waarbij ontheffing wordt verleend van de relevante wetsartikelen die momenteel de bevoegdhedenverdeling tussen deze organen reguleren.

Echter, niet enkel de Gemeentewet maar tevens de Grondwet bevat aanknopingspunten voor de bevoegdhedenverdeling tussen de gemeentelijke en provinciale organen, waardoor het experimenteren met het loslaten van een bevoegdhedenverdeling mogelijk tevens in strijd komt met de Grondwet en in deze zin dus eveneens een in de Grondwet op te nemen experimenteerbepaling vereist. Zo is in artikel 127 van de Grondwet vastgelegd dat provinciale staten en de gemeenteraad, behoudens bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, de provinciale



onderscheidenlijk de gemeentelijke verordeningen vaststellen. Het experimenteren met het loslaten van een bevoegdhedenverdeling kan met zich meebrengen dat de verordenende bevoegdheid bij een ander bestuursorgaan dan de gemeenteraad wordt belegd, hetgeen mogelijk in strijd komt met artikel 127. Immers, dit artikel stelt dat deze bevoegdheid in beginsel aan de raad dient toe te komen. Echter, naar letter van de Grondwet hoeft dit artikel niet aan een dergelijk experiment in de weg te staan. Door de zinsnede *'bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen'*, is het namelijk mogelijk om op formeel wetsniveau (door middel van een experimenteerbepaling) een uitzondering op deze hoofdregel te maken. In deze experimenteerbepaling (dan wel in de hierop gebaseerde experimenteerregeling) kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de verordenende bevoegdheid bij wijze van experiment aan het college (of een ander bestuursorgaan) kan worden toegekend of er kan in het geheel een ontheffing worden verleend van alle bepalingen aangaande de gemeentelijke bevoegdhedenverdeling waardoor het aan de gemeente zelf wordt overgelaten te bepalen bij wie deze bevoegdheid wordt belegd. Echter, dat de verordenende bevoegdheid bij het volksvertegenwoordigende orgaan dient te berusten staat al decennialang in de Grondwet. Zo luidde artikel 144 van de Grondwet van 1887 bijvoorbeeld: *"Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt."*<sup>115</sup> Volgens het commentaar bij artikel 127 hebben de constitutionele bepalingen met betrekking tot de territoriale decentralisatie al sinds 1848 geen principiële verandering meer ondergaan. *"Nog steeds gaan de bepalingen uit van het bestaan van provincies en gemeenten waarvan de besturen een algemene bevoegdheid tot regelgeving en bestuur bezitten, voorzover de wet hen daarin niet beperkt. De zeggenschap bij deze lichamen berust in hoofdzaak bij de rechtstreeks gekozen vertegenwoordigende organen: de provinciale staten en de gemeenteraad"*, aldus Koekoek.<sup>116</sup> Ook in de parlementaire geschiedenis van dit artikel komt duidelijk naar voren dat in het verleden bewust de keuze is gemaakt om deze bevoegdheid bij de volksvertegenwoordigende organen te laten berusten. Zo werd in de Memorie van Toelichting bij het voorstel tot grondwetsherziening van 1983 gesteld:

*"Wij achten het wenselijk in de Grondwet te (blijven) verankeren, dat het vaststellen van algemene, de burgers bindende regels en andere verordeningen primair in handen ligt van de rechtstreeks gekozen provinciale en gemeentelijke organen. Artikel 7.5 strekt hiertoe. Op dit*

<sup>115</sup> Via [www.denederlandsegrondwet.nl](http://www.denederlandsegrondwet.nl) (laatst geraadpleegd op 12 juni 2018).

<sup>116</sup> A.K. Koekoek & P.W.C. Akkermans, *De Grondwet: een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 1104.



*hoofdbeginsel zal de wet een uitzondering moeten kunnen maken of daartoe de mogelijkheid openen.”<sup>117</sup>*

Uit de parlementaire geschiedenis van artikel 127 vloeit zodoende voort dat de verordenende bevoegdheid in beginsel bij het volksvertegenwoordigende orgaan van een overheidslichaam dient te berusten, maar dat er op deze hoofdregel wel uitzonderingen mogelijk zijn. Uit de Memorie van Antwoord blijkt dat de regering echter nooit een algemene uitzonderingsmogelijkheid heeft willen creëren, in die zin dat de verordenende bevoegdheid in het geheel bij een ander bestuursorgaan belegd kan worden:

*“De grondwetsbepaling dient evenwel uit te sluiten dat de wet de toekenning van verordeningsbevoegdheid aan een ander orgaan dan provinciale staten of de gemeenteraad delegeert. Daarom dient een formulering die delegatie in het algemeen mogelijk maakt («bij of krachtens de wet te bepalen uitzonderingen») of («bij de wette regelen uitzonderingen») te worden vermeden.*

[...]

*De hoofdregel van het artikel is dat het vertegenwoordigend orgaan de verordeningen vaststelt. Afwijking van die regel heeft het karakter van een uitzondering en dit brengt mee dat er voor een dergelijke afwijking altijd een bijzondere motivering zal moeten bestaan.”<sup>118</sup>*

Doordat duidelijk is beoogd slechts een uitzonderingsmogelijkheid te creëren voor specifieke gevallen, is het de vraag of het experimenteren met het loslaten van de bevoegdhedenverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen (en het in dit kader in het geheel beleggen van de verordenende bevoegdheid bij het college of een ander bestuursorgaan) niet in strijd komt met artikel 127. Indien de verordenende bevoegdheid immers in het geheel bij een ander bestuursorgaan dan de raad wordt belegd, wordt een inbreuk gemaakt op de hoofdregel uit artikel 127 en de uitzonderingsmogelijkheid mogelijk misbruikt.

Tevens dient te worden gelet op artikel 128 van de Grondwet. Dit artikel brengt met zich mee dat toekenning van autonome bevoegdheden aan andere dan de in artikel 125 genoemde organen (provinciale staten, de gemeenteraad, gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders, de commissaris van de Koning of de burgemeester) enkel is toegestaan door provinciale staten of de gemeenteraad. Het loslaten van een bevoegdhedenverdeling op gemeentelijk niveau behoeft echter geen strijd met deze bepaling op te leveren nu het veelal de raad zelf zal zijn die op

<sup>117</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13990, nr. 3, p. 15-16.

<sup>118</sup> Kamerstukken II 1976/77, 13990, nr. 6, p. 19-20.



gemeentelijk niveau een bevoegdhedenverdeling aanbrengt en daarbij met name kan worden gedacht aan het over de bestuursorganen als genoemd in artikel 125 verdelen van bevoegdheden.

*De wenselijkheid van het experimenteren met het differentiëren in de bevoegdhedenverdeling*

Onzes inziens kan het experimenteren met het loslaten van/differentiëren in de gemeentelijke bevoegdhedenverdeling zinvol zijn. Over de gevolgen hiervan is momenteel onvoldoende duidelijk waardoor het niet wenselijk is de bevoegdhedenverdeling tussen de raad en het college in het geheel op de schop te nemen en te wijzigen. Door het experimenteren hiermee kan aan de hand van het experiment ervaring worden opgedaan en inzicht worden verkregen in de vraag of een andere verdeling van bevoegdheden mogelijk niet effectiever is dan thans het geval is. Door deze andere bevoegdhedenverdeling eerst in de praktijk te beproeven, wordt voorkomen dat er onnodig wordt gesleuteld aan de bevoegdhedenverdeling zoals thans in de Gemeentewet opgenomen.

Nu het experimenteren met het loslaten van de bevoegdhedenverdeling op gemeentelijk niveau in beginsel wenselijk kan zijn, dient te worden nagegaan of een dergelijk experiment niet in strijd komt met de onderdelen van het toetsingskader zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet en zodoende alsnog onwenselijk is. Hierbij zijn met name de algemene begrenzings van experimenteerruimte (het hogere recht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur), de waarden van de democratische rechtsstaat (welke waarden een overlapping vertonen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en de beginselen van de democratische rechtsstaat (meer specifiek het legaliteitsbeginsel, het democratiebeginsel en het machtscheidingsbeginsel) van belang. Toepassing van het toetsingskader leidt tot de conclusie dat het experimenteren met het loslaten van de gemeentelijke bevoegdhedenverdeling in strijd komt met het democratiebeginsel, het machtscheidingsbeginsel en mogelijk eveneens met het rechtszekerheidsbeginsel. Daarnaast staat de Grondwet (en mogelijk eveneens het Europees recht) aan het uitvoeren van een dergelijk experiment in de weg:

**Algemene begrenzings van experimenteerruimte:**

1. Het hogere recht

**Strijd met Grondwet**

*Zoals gezegd komt het experimenteren met het loslaten van de bevoegdhedenverdeling op gemeentelijk niveau niet alleen in strijd*



*met de Gemeentewet, maar mogelijk tevens met de Grondwet en daarmee met het hogere recht.*

**Strijd met Europees recht**

*Daarnaast komt een dergelijk experiment mogelijk eveneens in strijd met het Europees Recht. De autonome regelgevende bevoegdheid dient op grond van artikel 3 lid 2 van het Handvest inzake de lokale autonomie immers toe te komen aan 'raden of vergaderingen waarvan de leden zijn gekozen door middel van vrije, geheime, op gelijkheid berustende, rechtstreekse en algemene verkiezingen' (en die over uitvoerende organen kunnen beschikken die aan hen verantwoording zijn verschuldigd). Daar komt bij dat op grond van artikel 4 van het Handvest de fundamentele bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de lokale autoriteiten bij de Grondwet of wet moeten worden vastgelegd. Het loslaten van een bevoegdhedenverdeling kan op gespannen voet komen te staan met deze bepaling, nu bij een dergelijk experiment de lokale overheden zelf een bevoegdhedenverdeling aanbrengen en een ontheffing wordt verleend van de wettelijke bepalingen die thans de bevoegdheden van deze overheden reguleren.*

**2. De algemene beginselen van het behoorlijk bestuur**

**Rechtszekerheidsbeginsel**

*Zoals al eerder gesteld is inherent aan het experimenteren met wetgeving dat het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel in enige mate (kunnen) worden aangetast. In het kader van het experimenteren met het loslaten van de gemeentelijke bevoegdhedenverdeling is vooral de aantasting van het rechtszekerheidsbeginsel van belang. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist voorspelbaarheid van gedrag van de overheid en van medeburgers, duurzaamheid en bestendigheid en duidelijkheid en kenbaarheid van de wet.<sup>119</sup> Wanneer wordt geëxperimenteerd met het loslaten van de bevoegdhedenverdeling op gemeentelijk niveau kan de rechtszekerheid op meerdere wijzen worden aangetast.*

<sup>119</sup> T. Buyse, P. van Humbeeck & J. van Nieuwenhove, *Ervaringen met experimentwetgeving in Vlaanderen*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018, p. 98.



*Allereerst zal het voor burgers niet eenvoudig zijn om te achterhalen welke bevoegdheden door welke bestuursorganen in hun gemeente worden uitgeoefend. Dit zal immers per gemeente verschillen en daarnaast aan de overheidslichamen zelf worden overgelaten waardoor het maar de vraag is of deze bevoegdhedenverdeling voldoende duidelijk in regelgeving (bijvoorbeeld een verordening) wordt verankerd. Daar komt bij dat het loslaten van een bevoegdhedenverdeling tussen de gemeentelijke organen niet ten goede komt aan de voorspelbaarheid van het gedrag van de overheid. Wellicht leidt een andere verdeling van bevoegdheden immers tot het op andere wijze handelen van de overheidsorganen dan burgers thans gewend zijn. Tot slot wordt het rechtszekerheidsbeginsel tevens aangetast door het tijdelijke karakter van het experimenteren, waardoor burgers gedurende het experiment met een (en mogelijk zelfs meerdere) stelselwijziging(en) worden geconfronteerd.*

**Evenredigheidsbeginsel**

*Deze aantasting kan mogelijk worden gerechtvaardigd vanwege de grote waarde van het experiment. In dit kader is het van belang dat het experiment tot zinvolle bevindingen kan leiden, niet langer duurt dan nodig, niet op meer personen/instanties toepassing vindt dan nodig etc. Bij het experimenteren met het loslaten van een bevoegdhedenverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen is het wat ons betreft van belang dat de gemeenten waarin een dergelijk experiment zal worden uitgevoerd voldoende representatief zijn zodat de resultaten tevens op de andere gemeenten kunnen worden toegepast en veralgemeniseerd kunnen worden. Om conclusies te kunnen trekken over de vraag met welke bevoegdhedenverdeling de gemeente het beste kan functioneren (of dat deze bevoegdhedenverdeling zelfs per gemeente dient te verschillen) is het van belang dat het experiment voldoende lang duurt. Naar onze opvatting is het logisch het experiment in ieder geval vier jaar te laten beslaan (de ambtstermijn van de colleges en raden). Zo kan niet alleen aan het eind van een dergelijk termijn worden beoordeeld of het op*

**Representativiteit**

**Tijdsduur experiment**





*andere wijze verdelen van de bevoegdheden tot het effectiever besturen leidt maar wordt eveneens voorkomen dat de bestuursorganen gedurende hun ambtstermijn opeens met geheel andere bevoegdheden worden geconfronteerd. Om de aantasting van het rechtszekerheidsbeginsel (en het gelijkheidsbeginsel) te rechtvaardigen dient dan ook na te worden gedacht over de vormgeving van het experiment en de bijbehorende experimenteerbepaling. Deze bepaling moet voldoende duidelijk en kenbaar zijn zodat burgers in ieder geval de reikwijdte daarvan begrijpen. Hierbij zijn de aspecten als genoemd in voorgaande paragrafen en meer uitgebreid paragraaf 2.3 van belang. Dat neemt echter niet weg dat, ondanks een duidelijke experimenteerbepaling, het voor burgers onduidelijk kan blijven hoe in hun gemeente invulling wordt gegeven aan dit experiment. Er wordt immers niet alleen aan gemeenten toegestaan om af te wijken van de geldende regelgeving (zoals bijvoorbeeld bij het experimenteren met een gekozen burgemeester het geval is), maar tevens wordt aan gemeenten overgelaten om als het ware zelf invulling te geven aan het experiment. Het is dan ook de vraag of het experimenteren met het loslaten van een bevoegdhedenverdeling niet zodanig in strijd komt met het rechtszekerheidsbeginsel dat deze aantasting zwaarder weegt dan de waarde van het experiment.*

**Begrenzungen van experimenteerruimte in organieke wetgeving:**

3. De waarden van de democratische rechtsstaat

*Het experimenteren met het loslaten van een bevoegdhedenverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen stuit eveneens op de waarden van de democratische rechtsstaat. Zoals hierboven gebleken staat een dergelijk experiment immers op gespannen voet met het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel (welke algemene beginselen van behoorlijk bestuur tevens waarden van de democratische rechtsstaat zijn). Daarnaast kan het experimenteren met het loslaten*



van een bevoegdhedenverdeling tussen de raad en het college tevens gevolgen hebben voor een van de waarden van democratie, te weten de waarde van medezeggenschap. Deze waarde verlangt dat burgers tenminste indirect invloed kunnen uitoefenen op de beslissingen van het bestuur. Thans is sprake van een dergelijke indirecte invloed nu burgers door het uitoefenen van invloed op de samenstelling van het bestuur mede richting kunnen geven aan het beleid. Indien wordt geëxperimenteerd met het loslaten van de bevoegdhedenverdeling zoals thans bestaat en in dit kader op gemeentelijk niveau wordt besloten de verordenende bevoegdheid toe te kennen aan het college (of een ander bestuursorgaan) wordt de medezeggenschap van de burger aangetast. Burgers hebben immers geen directe invloed op de samenstelling van het college (en daarmee indirect op de beslissingen van dit orgaan). Deze aantasting kan echter worden ondervangen door burgers op andere wijze inspraakmogelijkheden te geven. Daarbij dient te worden onthouden dat de realisering van de waarden van de democratische rechtsstaat zoveel als mogelijk moet worden nagestreefd, maar dat een volledige realisering hiervan niet is vereist waardoor van het experimenteren met wetgeving niet per definitie hoeft te worden afgezien wegens aantasting van deze waarden.

#### 4. De beginselen van de democratische rechtsstaat

Ten aanzien van het experimenteren met het loslaten van een bevoegdhedenverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorgaan zijn met name het legaliteitsbeginsel, het democratiebeginsel en het machtenscheidingsbeginsel van belang.

##### **Legaliteitsbeginsel**

In het kader van het legaliteitsbeginsel geldt eveneens voor dit experiment dat er een wettelijke grondslag moet worden gecreëerd om het experimenteren mogelijk te maken. Deze experimenteerbepaling dient te voldoen aan de criteria van de



*Aanwijzingen voor de regelgeving en een transparante, duidelijke en begrensde grondslag voor experimenteerregelingen vormen.<sup>120</sup>*

**Democratiebeginsel**

*Het democratiebeginsel verlangt inspraakmogelijkheden voor de burger. Het is met deze reden dat (onder meer) de verordenende bevoegdheid bij de volksvertegenwoordigende organen is belegd. Zoals gezegd kan de burger door middel van het kiezen van het algemeen bestuur indirect invloed uitoefenen op het beleid. Voorts is deze bevoegdheid bij de volksvertegenwoordigende organen belegd omdat een dergelijke zware bevoegdheid een sterkere democratische legitimatie behoeft.<sup>121</sup> Door te experimenteren met het loslaten van een bevoegdhedenverdeling ontstaat het risico dat de verordenende bevoegdheid bij een ander orgaan wordt belegd. Dit verkleint de inspraakmogelijkheden van de burger en leidt daarmee tot een aantasting van het democratiebeginsel. Door burgers directe inspraakmogelijkheden te bieden (bijvoorbeeld door het organiseren van burgervergaderingen of het laten deelnemen van burgers aan de beraadslaging) kan deze aantasting echter worden opgevangen.*

**Machtenscheidingsbeginsel**

*Het experimenteren met het loslaten van een bevoegdhedenverdeling raakt eveneens aan het machtenscheidingsbeginsel. De verdeling van bevoegdheden zoals thans bestaat is tot stand gebracht om een balans tussen de verschillende bestuursorganen aan te brengen. Door het loslaten van deze bevoegdhedenverdeling wordt deze balans uit evenwicht gebracht. Immers, het loslaten van een bevoegdhedenverdeling brengt het risico met zich mee dat zowel regelgevende als uitvoerende bevoegdheden aan hetzelfde bestuursorgaan worden toegekend en zodoende in één hand komen te liggen. Dit orgaan kan dan onrechtvaardige regelgeving tot stand*

<sup>120</sup> S. Ranchordás, *Experimenteerwetgeving: pad naar innovatie of de democratische rechtsstaat onder druk?*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018, p. 32.

<sup>121</sup> H. Battjes, 'De gekozen burgemeester', in: F.J. van Ommeren & S.E. Zijlstra, *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 149.



*brengen en deze vervolgens zelf uitvoeren of zelfstandig tot het heffen van belasting overgaan om de voor de uitvoering van de regelgeving benodigde middelen veilig te stellen. Daarnaast raakt een dergelijk experiment tevens aan de bestaande checks and balances. Welke rol is er immers nog voor de raad weggelegd indien het college zowel is belast met het maken van regelgeving als het vervolgens uitvoeren daarvan?*

**Aantasting  
democratiebeginsel en  
machtenscheidingsbeginsel**

*Bovenstaande leidt tot de conclusie dat het experimenteren met het loslaten van de gemeentelijke bevoegdhedenverdeling en het dus aan de aan het experiment deelnemende gemeenten overlaten van het aanbrengen van een dergelijke verdeling van bevoegdheden in strijd komt met twee beginselen van de democratische rechtsstaat, te weten het democratiebeginsel en het machtenscheidingsbeginsel. Zodoende zet het experimenteren met het loslaten van de bevoegdhedenverdeling tussen de verschillende gemeentelijke organen het stelsel van de organieke wet (en de democratische rechtsstaat) zodanig onder druk, dat het hiermee experimenteren ongewenst is. Daar komt bij dat het tevens de vraag is of de aantasting van het rechtszekerheidsbeginsel wel voldoende kan worden gerechtvaardigd en de Grondwet (en mogelijk eveneens het Europees recht) aan het uitvoeren van een dergelijk experiment in de weg staat.*

#### **4.5 Tussenconclusie**

Analysering van een aantal van de experimenteerterreinen waar in het kader van het experimenteren met organieke wetgeving mogelijk aan kan worden gedacht, leert dat de vraag of het uitvoeren van een experiment raakt aan de constitutioneelrechtelijke uitgangspunten zoals hierin verankerd, per experiment zal verschillen. Derhalve is het niet mogelijk om, zoals eveneens al in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven, in het algemeen uitspraken te doen over de experimenteerruimte in organieke wetgeving. Wel is in dit hoofdstuk geïllustreerd hoe het toetsingskader uitwerking vindt en



hoe de verschillende onderdelen hiervan aan het experimenteren met organieke regelgeving in de weg kunnen staan.

De Afdeling heeft in haar advisering ten aanzien van de *Experimentenwet gemeenten* gewezen op het belang van het in kaart brengen van de constitutionele uitgangspunten met inachtneming waarvan experimenten dienen plaats te vinden. Zo oordeelde de Afdeling:

*“De Afdeling merkt op dat de toelichting onvoldoende ingaat op de vraag met inachtneming van welke constitutionele uitgangspunten de experimenten zullen moeten plaatsvinden. Omdat de voorgestelde regeling van toepassing is op gemeenten kan in het bijzonder worden gewezen op de in de Gemeentewet opgenomen elementaire bepalingen inzake de inrichting en samenstelling van het gemeentebestuur, met betrekking tot de bevoegdheden van het gemeentebestuur, inzake de financiën en met betrekking tot het toezicht. Verschillende in de Gemeentewet opgenomen bepalingen zijn dusdanig essentieel voor het op de Grondwet gebaseerde gemeentelijke bestel dat niet toegestaan zou moeten worden dat in een experiment van die bepalingen kan worden afgeweken; voor andere experimenten ligt dit mogelijk anders. De Afdeling acht het met het oog op de voorgestelde regeling noodzakelijk dat duidelijkheid bestaat over de vraag welke bepalingen behoren tot de kernelementen van het gemeentelijk bestel, waarvan niet bij experiment kan worden afgeweken.”<sup>122</sup>*

Om enigszins tegemoet te komen aan de advisering van de Afdeling en in kaart te brengen met inachtneming van welke constitutionele uitgangspunten de experimenten zullen moeten plaatsvinden en zo een beter beeld te krijgen van de experimenteerruimte in organieke wetgeving, hebben wij de Gemeentewet doorgelicht. Zodoende hebben wij de bepalingen in kaart gebracht waarmee bij het experimenteren voorzichtigheid is geboden of ten aanzien waarvan het experimenteren zelfs in het geheel achterwege moet worden gelaten. Opgemerkt dient te worden dat het hier slechts een quickscan betreft. Deze lijst zal als bijlage 2 aan dit onderzoek worden gehecht.

---

<sup>122</sup> Afdeling advisering Raad van State 25 januari 2017, No. W04.16.0316/l.



## 5. Experimenteerwetgeving; soorten en de vormgeving

Eén van de onderzoeksvragen die in dit onderzoek centraal staan, betreft de vraag of het denkbaar is voor het experimenteren met organieke wetgeving een algemene experimenteerbepaling te ontwerpen (en zo ja: hoe aan deze bepaling vorm zou kunnen worden gegeven). In dit hoofdstuk zal nader in worden gegaan op deze vraag. Aangevangen zal worden met een (korte) bespreking van de aard en definitie van experimenteerwetgeving, waarna zal worden overgegaan tot het onderzoeken van de mogelijke vormgeving van een in de organieke wetten op te nemen experimenteerbepaling. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de randvoorwaarden uit de Aanwijzingen voor de regelgeving (zoals in hoofdstuk 3 en 4 besproken) en de door de Afdeling advisering van de Raad van State ten aanzien van de door de wetgever voorgestelde experimenteerbepalingen/experimenteerwetten gegeven adviezen. Tevens zal in worden gegaan op de vraag of de huidige randvoorwaarden waar een experimenteergrondslag aan dient te voldoen nog wel toereikend zijn of dat dient te worden nagedacht over een andere wijze van begrenzing van de experimenteerruimte.

### 5.1 Experimenteerwetgeving als species van tijdelijke wetgeving

Experimenteerwetgeving is een species van 'tijdelijke wetgeving' en kenmerkt zich door het voor een beperkte duur afwijken van bepaalde wettelijke regels, waarbij territoriale dan wel personele beperkingen worden gesteld.<sup>123</sup> Door middel van het experiment wordt proefondervindelijk ondervonden of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem dan wel de gewenste ontwikkelingen kan stimuleren.<sup>124</sup> Hiermee onderscheid experimenteerwetgeving zich van andere vormen van tijdelijke wetgeving, zoals bijvoorbeeld horizon- en noodwetgeving. Hoewel ook deze wetten zich kenmerken door een tijdelijke toepassing van de betreffende regels, worden deze wetgevingsinstrumenten ingezet met een ander doel dan experimenteerwetgeving. Horizonwetgeving ziet men meestal terug in de vorm van het opnemen van horizonclausules in wetgeving, waarmee wordt bewerkstelligd dat de wet (of delen daarvan) een tijdelijk karakter verkrijgt en na afloop van de vooraf bepaalde termijn komt te vervallen. Voor de valbijl formeel valt is het echter mogelijk voor de regering om na heroverweging te besluiten de regeling te verlengen.<sup>125</sup> Dit verplichte beoordelingsmoment is wat horizontwetgeving onderscheid van andere vormen van tijdelijke wetgeving. Noodwetgeving op zijn beurt wordt veelal ingezet naar

---

<sup>123</sup> S. Ranchordás, 'De vele gezichten van experimenteerwetgeving', *Tijdschrift voor wetgeving* 2013/1, p. 6.

<sup>124</sup> *Het proberen waard*, Eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen, Den Haag 2000, p. 18.

<sup>125</sup> P. Eijlander & R.A.J van Gestel, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?*, Den Haag 2006, p. 8 & 17.



aanleiding van een plotselinge, onvoorziene gebeurtenis. Dergelijke, van het algemeen wettelijke regime afwijkende, noodwetten komen pas te vervallen indien de noodsituatie is opgeheven (of de algemene wet is aangepast).<sup>126</sup> Wat experimenteerwetgeving onderscheid van deze vormen van tijdelijke wetgeving, is dat dergelijke wetgeving geen tijdelijke situaties beoogt te reguleren, maar er juist naar streeft een effectieve oplossing te bieden voor permanente problemen, waarbij eerst wordt geëxperimenteerd met verschillende juridische oplossingen.<sup>127</sup>

## 5.2 Definitie en vormen van experimenteerwetgeving

De toelichting bij de Aanwijzingen voor de regelgeving definieert een experiment als ‘*het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage levert aan het oplossen van een maatschappelijk probleem.*’ Het betreft een in tijd en bereik beperkte, van de wet afwijkende regeling. In dit kader kan zowel worden gedacht aan formele experimenteerwetten (ook wel experimentenwetten) als aan experimenteerbepalingen (met bijbehorende experimenteerregeling(en)). Opvallend is dat de Aanwijzingen voor de regelgeving voorschrijven dat er dient te worden geëxperimenteerd door middel van delegatie en de figuur van de experimentenwet niet in de Aanwijzingen wordt genoemd. Wat ons betreft zou het goed zijn om ook deze vorm van experimenteerwetgeving in de Aanwijzingen op te nemen.<sup>128</sup>

Experimenteerwetten betreffen specifieke wetten die het mogelijk maken om bij wijze van experiment van de bestaande regelgeving af te wijken. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld de *Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming*, de *Experimentenwet onderwijs* en de *Experimentenwet kiezen op afstand* (vervallen per 01-01-2010). De rechtsgrondslag voor het experimenteren ligt in dit geval dan ook besloten in een formele wet. Naast deze rechtsgrondslag bevat een experimentenwet eveneens de kaders waarbinnen experimenten moeten plaatsvinden en zo nodig ge- en verboden. Het belangrijkste verschil met een experimenteerbepaling is dat er geen algemene maatregel van bestuur wordt opgesteld waarin het experiment (nader) wordt gereguleerd en de experimentenwet dan ook in wezen zowel de experimenteergrondslag als de experimenteerregeling ineen is.<sup>129</sup> Volgens het rapport *Het proberen waard* is voor de vaststelling van

---

<sup>126</sup> P. Eijlander & R.A.J. van Gestel, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?*, Den Haag 2006, p. 8.

<sup>127</sup> S. Ranchordás, ‘De vele gezichten van experimenteerwetgeving’, *Tijdschrift voor wetgeving* 2013/1, p. 6.

<sup>128</sup> In navolging van Jacobs, zie: M.J. Jacobs, *Experimentele wetgeving* (oratie), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 28.

<sup>129</sup> M.J. Jacobs, *Experimentele wetgeving* (oratie), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 28.



een experimenteerwet onder meer reden als de te treffen experimenten 'een ingrijpend karakter hebben en derhalve gelet op de aard van de materie delegatie niet in aanmerking komt.'<sup>130</sup>

Dergelijke experimenteerwetten dienen te worden onderscheiden van experimenteerbepalingen in strikte zin (ook wel 'klassieke experimenteerbepalingen' genoemd).<sup>131</sup> Een experimenteerbepaling betreft een regeling waarin wordt bepaald dat bij wijze van experiment in een algemene maatregel van bestuur (*de experimenteerregeling*) van een hogere regeling af kan worden geweken. De rechtsgrondslag voor het experimenteren wordt in dit geval dan ook gevormd door één (en soms meerdere) artikel(en).<sup>132</sup> Voorbeelden van experimenteerbepalingen zijn bijvoorbeeld artikel 23.3 van de Omgevingswet, artikel 130 van de Werkloosheidswet, artikel 82a van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet en artikel 186 van de Wegenverkeerswet 1994.<sup>133</sup>

Zowel experimenteerwetten als in regelgeving op te nemen experimenteerbepalingen kunnen van structurele aard zijn in die zin dat deze regelingen een permanente grondslag voor het uitvoeren van experimenten vormen. Kenmerkend voor dergelijke structurele grondslagen is dat mogelijke experimenten niet specifiek worden omschreven, maar op andere wijze worden afgebakend. Hiermee bieden deze grondslagen een basis voor het uitvoeren van meerdere, nog niet concreet voorziene, experimenten.<sup>134</sup>

Overigens, in de literatuur wordt vaak een bredere definitie van 'experimenteerwetgeving' gehanteerd. Sofia Ranchordás hanteert bijvoorbeeld een definiëring van experimenteerwetgeving, waarbij dit begrip verwijst naar '*verschillende vormen van tijdelijke wetsbepalingen en wetgevingsinstrumenten: experimenteerbepalingen, experimenteerregelingen, experiment(en)wetten, proeftuinen met een juridische dimensie en regelluwe zones*'.<sup>135</sup>

---

<sup>130</sup> *Het proberen waard*, Eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen, Den Haag 2000, p. 18-19.

<sup>131</sup> M.J. Jacobs, *Experimentele wetgeving* (oratie), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 28.

<sup>132</sup> Zie bijvoorbeeld de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, waar de artikelen 80a en 80b gezamenlijk de rechtsgrondslag voor experimenteren vormen.

<sup>133</sup> Zie voor een inventarisatie van de bestaande structurele experimenteergrondslagen/experimenteerbepalingen per ministerie: L. van der Laan & E. Cnossen, *Structurele experimenteergrondslagen: een blik op de wetgevingspraktijk*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018.

<sup>134</sup> L. van der Laan & E. Cnossen, *Structurele experimenteergrondslagen: een blik op de wetgevingspraktijk*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018, p. 43.

<sup>135</sup> S. Ranchordás, 'De vele gezichten van experimenteerwetgeving', *Tijdschrift voor wetgeving* 2013/1, p. 12.





### **5.3 De in een experimenteerbepaling op te nemen elementen**

Zoals in dit onderzoek al meermaals besproken, dient een experimenteerbepaling te voldoen aan de randvoorwaarden zoals in aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen. Experimenteerbepalingen worden door de Afdeling op strenge wijze aan deze randvoorwaarden getoetst. Wanneer wordt nagedacht over de vormgeving van een in organieke wetgeving op te nemen experimenteerbepaling, zal deze bepaling (naar visie van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de Afdeling advisering van de Raad van State) in ieder geval de volgende elementen dienen te bevatten:

- Het oogmerk/doel van het experiment
- De functie van het experiment
- Het bereik van het experiment
- Van welke onderdelen van de hogere regeling kan worden afgeweken
- De maximale geldingsduur van het experiment

Eveneens dient te worden nagedacht over het in de experimenteerbepaling inbouwen van procedurele waarborgen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- Het verplicht stellen van evaluatie van de experimenten (en het eventueel verplicht stellen van het instellen van een met evaluatie en monitoring belaste evaluatiecommissie)
- Het verplicht stellen van parlementaire betrokkenheid bij het bij lagere regelgeving afwijken van het hogere recht
- Het reguleren van de mogelijkheid tot het verlengen van het experiment
- Het reguleren van de mogelijkheid tot het tussentijds onderbreken van het experiment
- Het in de experimenteerbepaling opnemen van selectiecriteria dan wel het voorschrijven dat deze criteria bij AMvB kunnen worden gesteld
- Het verplicht stellen van het inwinnen van advies van een onafhankelijke toetsingscommissie

### **5.4 De vormgeving van een organieke experimenteerbepaling**

Zoals bovenstaande paragraaf aantoont, is het aantal elementen dat (vanuit het oogpunt van legaliteit) in een experimenteerbepaling moet worden opgenomen nogal omvangrijk. Echter, structurele experimenteergrondslagen worden veelal geïntroduceerd om als grondslag te dienen voor toekomstige experimenten, zonder dat vooraf al (geheel) duidelijk is aan wat soort experimenten in dit kader kan worden gedacht. Het is daarom moeilijk om (in het geheel) toe te komen aan deze randvoorwaarden. In deze paragraaf zal worden nagegaan hoe aan de verschillende elementen als genoemd in de voorgaande paragraaf uitwerking kan worden gegeven in een experimenteerbepaling.



#### **5.4.1 De afbakening van experimenteerruimte**

Voor wat betreft de afbakening van de experimenteerruimte in wetgeving, is het van belang dat de experimenteerbepaling expliciet dient aan te geven welke bepalingen van de (organieke) wet zich lenen voor het experimenteren. Een voorbeeld van een experimenteerbepaling die voldoet aan deze voorwaarde is artikel 83 van de Participatiewet. Het eerste lid van dit artikel luidt:

##### **Artikel 83 Participatiewet**

*1. Bij algemene maatregel van bestuur kan bij wijze van experiment, met het oog op het onderzoeken van mogelijkheden om deze wet met betrekking tot de arbeidsinschakeling en de financiering doeltreffender uit te voeren, worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 6 tot en met 10, 31, tweede lid, en paragraaf 7.1. Bij toepassing van de eerste volzin wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld op welke wijze en gedurende welke periode van welke artikelen van de wet wordt afgeweken.*

Echter, niet in alle experimenteerbepalingen wordt in een dergelijke strikte zin toegekomen aan deze eis. Een voorbeeld van een experimenteerbepaling waarin sprake is van een ruimere afbakening, biedt de in de Omgevingswet opgenomen experimenteerbepaling. In het eerste lid van deze bepaling wordt gesteld:

##### **Artikel 23.3 Omgevingswet**

*1. Bij algemene maatregel van bestuur kan, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens:*

- a. deze wet,*
- b. de Elektriciteitswet 1998, voor zover dat geen gevolgen heeft voor de opbrengst van de energiebelasting, bedoeld in de Wet belastingen op milieugrondslag,*
- c. de Warmtewet,*
- d. de Wet milieubeheer.*

Eveneens dient de experimenteerbepaling aan te geven met welk doel van deze regelgeving kan worden afgeweken. Veelal is sprake van een ruime omschrijving van deze doelen. Een voorbeeld van een dergelijke ruime afbakening kan worden gevonden in artikel 82a van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI):



### **Artikel 82a Wet SUWI**

*1. Bij algemene maatregel van bestuur kan bij wijze van experiment, met het oog op het onderzoeken van mogelijkheden om deze wet, de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen, de Werkloosheidswet, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, de Ziektewet en de Toeslagenwet doeltreffender uit te voeren, worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens:*

- a. de artikelen 9, 10, 30 en 30a van deze wet;*
- b. de artikelen 7, 8, 8a, 9, 10, 10b, 10c en 10d, en 55 van de Participatiewet;*
- c. de artikelen 34 tot en met 37 van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;*
- d. de artikelen 34 tot en met 37 van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;*
- e. hoofdstuk VI van de Werkloosheidswet;*
- f. paragraaf 4.2 en artikel 39 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen;*
- g. hoofdstuk IIB van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering;*
- h. afdeling 5 van hoofdstuk 2, afdeling 5 van hoofdstuk 3 en hoofdstuk 5 van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten;*
- i. hoofdstuk 7 van de Wet financiering sociale verzekeringen;*
- j. artikel 13 en de artikelen 19 tot en met 21 van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen;*
- k. de artikelen 29b en 29d en hoofdstuk IIA van de Tweede Afdeling van de Ziektewet.*

Nog een voorbeeld van een ruime omschrijving van de doelen met het oog waarop experimenten kunnen worden uitgevoerd, biedt artikel 23.3 van de Omgevingswet. Volgens het tweede lid van deze bepaling wordt een experiment alleen aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen als bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a<sup>136</sup>, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover.

---

<sup>136</sup> Artikel 1.3 (aanhef en onder a) luidt:

*Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:*

- a. Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.*



Een voorbeeld van een experimenteerbepaling die, onzes inziens, in grote mate tegemoetkomt aan de Aanwijzingen voor de regelgeving, betreft de in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen opgenomen experimenteerbepaling (artikel 80a en 80b). In deze experimenteerbepaling wordt per bepaling waar bij wege van experiment van kan worden afgeweken, aangegeven met welk doel een dergelijk experiment kan worden uitgevoerd:

**Artikel 80b Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen**

*Op de wijze als voorzien in artikel 80a kan worden afgeweken van:*

- a. artikel 1, onderdeel v, ten aanzien van de grootte van de groep, voor zover dit dienstig is aan een experiment ingevolge de navolgende onderdelen van dit artikel en voor zover dit in het belang is van de opvoeding of de behandeling van de jeugdige;*
- b. artikel 3, met als doel de vaststelling van een vroeger moment waarop de jeugdige aan een scholings- en trainingsprogramma kan deelnemen;*
- c. artikel 10, met als doel de vaststelling van andersoortige mate van beveiliging voor zover bijzondere technologische ontwikkelingen daartoe aanleiding geven;*
- d. artikel 17, met als doel de vaststelling van andersoortige wijzen van onderbrenging van de jeugdige;*
- e. de artikelen 22 tot en met 22b, voorzover dit dienstig is aan een experiment waarbij de jeugdige in een inrichting, afdeling of plaats met een bijzondere bestemming als bedoeld in artikel 8, derde lid, verblijft en voor zover dit in het belang is van de opvoeding of de behandeling van de jeugdige;*
- f. artikel 49, tweede lid, met als doel het voorkomen van ordeverstorend gedrag dan wel het structureel bevorderen van de orde of veiligheid binnen de inrichting;*
- g. artikel 64, met als doel het bevorderen van het gebruik van de bemiddelingsprocedure als wijze van geschillenbeslechting.*

Opgemerkt dient te worden dat het afbakenen van de experimenteerruimte in wetgeving, niet eenvoudig is. Dit doordat het niet te voorzien is aan welke experimenten in de toekomst behoefte zal ontstaan. Bestudering van de parlementaire geschiedenis van experimenteerwetgeving toont aan dat experimenteerbepalingen hierdoor veelal ruim worden geformuleerd. De Afdeling daarentegen hanteert een strikte lijn waardoor zij ten aanzien van vele experimenteerbepalingen het advies uit heeft gebracht de experimenteerruimte nader te begrenzen. Dergelijke adviezen worden door de regering echter nogal eens terzijde geschoven. Zo werd het door de Afdeling ten aanzien van de in de Omgevingswet opgenomen experimenteerbepaling uitgebrachte advies bijvoorbeeld voor een groot



deel gepasseerd. De Afdeling kwam in haar advies tot het oordeel dat de in deze wet opgenomen experimenteerbepaling niet voldeed aan de Aanwijzingen voor de regelgeving:

*“Het onderwerp waarop de vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben – het bereiken en de instandhouding van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit – is niet concreet en nauwkeurig begrensd. De voorwaarden waaronder het experiment plaatsvindt worden vrijwel volledig bij AMvB bepaald. Het voorstel bepaalt alleen dat wat betreft de afwijking van omgevingswaarden een maximumtermijn van tien jaar in acht dient te worden genomen. Voor afwijkingen van andere soorten voorschriften gelden geen maximumtermijnen. In de toelichting ten slotte wordt onvoldoende expliciet gemaakt hoe experimenten worden geëvalueerd en bewaakt. Kortom, het voorstel biedt de regering een ruime bevoegdheid om van diverse wetten af te wijken, mits die afwijking niet in strijd is met internationale verplichtingen. De Afdeling is dan ook van oordeel dat hierdoor nauwelijks van een wettelijke begrenzing van experimenten gesproken kan worden. De Afdeling adviseert de bevoegdheid tot het houden van experimenten nader te begrenzen en artikel 23.3 daartoe aan te passen.”<sup>137</sup>*

In reactie hierop ging de regering over tot het aanbrengen van (summiere) begrenzingen in artikel 23.3. Echter, voor een groot deel werd dit advies van de Afdeling gepasseerd:

*“Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de bevoegdheid tot het houden van experimenten nader begrensd. Op grond van artikel 23.3, tweede lid, wordt een experiment alleen aangewezen als dit, met het oog op duurzame ontwikkeling, beoogt bij te dragen aan het nastreven van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Gelet op het feit dat de experimenteerbepaling juist ziet op toekomstige ontwikkelingen wordt deze grondslag niet verder ingekaderd. In het wetsvoorstel is bepaald dat het doel van het experiment en de mogelijke afwijkingen van wettelijke voorschriften bij algemene maatregel van bestuur moeten worden uitgewerkt. Daarmee wordt het doel van het experiment op amvb-niveau begrensd.”<sup>138</sup>*

Deze passage vertoont overeenkomsten met hetgeen in de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet is gesteld ten aanzien van de in de Omgevingswet op te nemen experimenteerbepaling:

*“In de experimenteergrondslag wordt op wetsniveau geen nadere duiding van het doel en de functie van het experiment gegeven en wordt op wetsniveau de mogelijkheid tot afwijking niet*

<sup>137</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 4.

<sup>138</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 4, p. 150.



*verder ingekaderd omdat nog niet bekend is waarvoor het experiment zal worden uitgevoerd.*<sup>139</sup>

Wanneer men nadenkt over de afbakening van de experimenteerruimte in organieke wetgeving, kan ervoor worden gekozen om (in lijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving en de adviezen van de Afdeling) aan te geven van welke bepalingen/delen van de wet bij experimenteerregeling kan worden afgeweken. Gezien het feit dat organieke wetten veelal omvangrijk zijn en daarnaast niet op voorhand te zeggen valt aan welke experimenten in de toekomst behoefte zal ontstaan, valt er echter ook wat voor te zeggen om in de experimenteerbepaling niet aan te geven van welke bepalingen wel, maar van welke bepalingen juist **niet** kan worden afgeweken. Een voorbeeld van een dergelijke wijze van afbakening kan worden gevonden in artikel 10.1.1 van de Wet langdurige zorg:

**Artikel 10.1.1 Wet langdurige zorg**

*1. Bij algemene maatregel van bestuur kan bij wijze van experiment, met het oog op het onderzoeken van mogelijkheden om deze wet doeltreffender uit te voeren, worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met uitzondering van hoofdstuk 2 en van hoofdstuk 3, § 1.*

Het is echter de vraag of het bij organieke regelgeving haalbaar is de artikelen uit te zonderen waar niet mee geëxperimenteerd zou mogen worden. Uit de quickscan van de Gemeentewet (bijlage 2) blijkt immers dat het aantal bepalingen waarmee niet geëxperimenteerd zou moeten worden of ten aanzien waarvan in ieder geval voorzichtigheid geboden is, omvangrijk is. Daarnaast is de vraag of het experimenteren met een bepaalde regeling gewenst is of dat een experiment op constitutioneelrechtelijke begrenzingsen stuit niet altijd eenvoudig te beantwoorden, nu dit veelal afhankelijk is van de specifieke vormgeving van het experiment.

Van der Laan en Cnossen brengen in het preadvies dat zij voor de jaarvergadering van 2018 van de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving hebben geschreven nog een interessante manier van afbakening naar voren. In plaats van namelijk in de experimenteerbepaling de bepalingen op te nemen waar al dan niet van kan worden afgeweken, kan ervoor worden gekozen om de beginselen, rechten of bepalingen die bij experimenten in acht moeten worden genomen te omschrijven.<sup>140</sup> Een voorbeeld

<sup>139</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3.*

<sup>140</sup> L. van der Laan & E. Cnossen, *Structurele experimenteergrondslagen: een blik op de wetgevingspraktijk*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018, p. 75.



van een experimenteerbepaling die een dergelijke wijze van afbakening kent, is artikel 1 van de consultatieversie van de Experimentenwet rechtspleging.<sup>141</sup> Het artikel geeft in lid 1 een ruime opsomming van de bepalingen/wetten waar bij wege van experiment van kan worden afgeweken en geeft tevens aan met welk doel dergelijke experimenten kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast worden er in dit lid een aantal bepalingen ten aanzien waarvan het experimenteren niet gewenst is van de werking van de experimenteerbepaling uitgezonderd. In lid 2 wordt deze experimenteerruimte verder ingekaderd door te reguleren met welke rechten en beginselen bij het uitvoeren van experimenten als in lid 1 genoemd rekening moet worden gehouden:

#### **Artikel 1 Experimentenwet rechtspleging**

*1. Bij algemene maatregel van bestuur kan, met het oog op het bevorderen van innovatie in de rechtspraak ten behoeve van eenvoudige, snelle, flexibele en effectieve gerechtelijke geschilbeslechting, bij wijze van experiment gedurende een periode van ten hoogste drie jaar worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens:*

- a. het Eerste, Tweede en Derde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, met uitzondering van de artikelen 1 tot en met 14, 19 tot en met 22 en 25 tot en met 30;*
- b. de Faillissementswet;*
- c. de Wet op de rechterlijke organisatie, met uitzondering van de artikelen 1 tot en met 5, 7, 11 tot en met 39, 76 en 84 tot en met 109;*
- d. de Wet op de rechtsbijstand;*
- e. de Wet griffierechten burgerlijke zaken.*

*2. In elk experiment worden de volgende rechten en beginselen in acht genomen:*

- a. het recht op toegang tot de rechter,*
- b. het recht op een eerlijk proces door een onafhankelijke en onpartijdige rechter,*
- c. het beginsel van hoor en wederhoor,*
- d. het beginsel van openbaarheid van rechtspraak,*
- e. het recht op afwikkeling van de procedure binnen een redelijke termijn, en*
- f. de beginselen van een goede procesorde.*

Het betreft een nieuwe wijze van afbakening. Het kabinet lijkt een dergelijke wijze van afbakening voor te staan. Zo kan in de afsluitende brief over toekomstbestendige wetgeving (juni 2017) worden gelezen:

---

<sup>141</sup> Zie [www.internetconsultatie.nl/experimenten](http://www.internetconsultatie.nl/experimenten) (laatst geraadpleegd op 19 juni 2018).



*“[...] Niet op voorhand kan worden gezegd welke wettelijke bepalingen in het licht van het doel belemmerend zullen blijken, dit moet gaandeweg duidelijk worden. Dit is daarom open gehouden. Uiteraard kan het niet de bedoeling zijn hiermee een blanco cheque uit te geven: de wet belichaamt immers publieke waarden en bij elk experiment zal duidelijk moeten zijn waaraan niet te tornen valt, de randvoorwaarden moeten dus heel duidelijk zijn. Waar wel ruimte bestaat om van de wet af te wijken, dient duidelijk te zijn wie bevoegd is om dit besluit te nemen en welke procedure daarbij geldt. Het gaat hier om een nog prille ontwikkeling, waarbij zich gaandeweg zou moeten gaan aftekenen of aan de rechtsstatelijke eisen die de bestaande kader beogen te waarborgen ook op andere manier invulling kan worden gegeven.”<sup>142</sup>*

Deze wijze van afbakening is erg geschikt voor organieke wetgeving. Door de vele constitutioneelrechtelijke uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de hierin opgenomen regelgeving, is het op voorhand niet goed te zeggen welke experimenten al dan niet gewenst zijn. Zoals aangegeven is dit namelijk veelal afhankelijk van de specifieke vormgeving van een experiment. Bepalingen waarvan op voorhand wel te zeggen valt dat het hiermee experimenteren ongewenst is, kunnen op vergelijkbare wijze als in de consultatieversie van de Experimentenwet rechtspleging van de werking van de experimenteerbepaling worden uitgezonderd. In dit kader kan voor wat betreft de Gemeentewet naar onze opvatting bijvoorbeeld (onder meer) worden gedacht aan de bepalingen met betrekking tot de financiën van het gemeentebestuur (zoals artikel 191 Gemeentewet), artikel 147 Gemeentewet (de verordenende bevoegdheid van de raad) en de bepalingen die invulling geven aan de controlerende rol van de raad (bijvoorbeeld artikel 155 Gemeentewet). Voor wat betreft de niet uitgesloten bepalingen kan worden bepaald dat het experimenteren met deze bepalingen dient te geschieden met inachtneming van de relevante constitutioneelrechtelijke uitgangspunten, te weten:

- Het gelijkheidsbeginsel
- Het rechtszekerheidsbeginsel
- Het democratiebeginsel
- Het machtscheidingsbeginsel
- De grondrechten en de relevante ongeschreven rechtsbeginselen

---

<sup>142</sup> Kamerstukken II 2016/17, 33009, nr. 42, p. 5-6 & L. van der Laan & E. Cnossen, *Structurele experimenteergrondslagen: een blik op de wetgevingspraktijk*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018, p. 51.





Daarnaast kan er ook voor worden gekozen niet zozeer aan te geven welke constitutioneelrechtelijke uitgangspunten bij het experimenteren met organieke wetgeving in acht moeten worden genomen, maar bepaalde 'categorieën' van wetsbepalingen van het experimenteren uit te zonderen. Een voorbeeld van deze wijze van afbakening kan worden gevonden in het voorontwerp van het Vlaams Bestuursdecreet<sup>143</sup>:

#### **Artikel III.118 Vlaams Bestuursdecreet**

*§1. De experimentregelgeving of regelluwe zone kan afwijken en kan afwijkingen toestaan van decretale en wettelijke bepalingen als die afwijking noodzakelijk is om de doelstelling ervan te verwezenlijken.*

*In dat geval wijst de Vlaamse Regering per experiment of regelluwe zone de decretale en wettelijke bepalingen aan waarvan afgeweken wordt, en motiveert ze de noodzaak om van die bepalingen af te wijken en het verband met de doelstelling van het experiment of de regelluwe zone.*

*§2. De afwijkingen kunnen evenwel geen betrekking hebben op:*

- 1° bepalingen die betrekking hebben op de verweermogelijkheden en beroepsmogelijkheden;*
- 2° bepalingen die de grondrechten van de burgers beschermen;*
- 3° bepalingen die betrekking hebben op de veiligheid en gezondheid van de burgers;*
- 4° bepalingen die Europese richtlijnen omzetten of Europese verordeningen uitvoeren.*

Naar evenbeeld van deze experimenteerbepaling kunnen in de organieke experimenteerbepaling (afhankelijk van welke organieke wet het betreft) groepen van bepalingen worden uitgezonderd van de werking van de experimenteerbepaling. In het kader van de Gemeentewet kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- Bepalingen die zien op de controlebevoegdheden van de raad
- Bepalingen die zien op het waarborgen van openbaarheid en transparantie
- Bepalingen die zien op de evenwichtige verhouding tussen de raad en het college
- Bepalingen met betrekking tot de financiën van het gemeentebestuur
- Bepalingen met betrekking tot het toezicht

---

<sup>143</sup> Zie hierover: L. van der Laan & E. Cnossen, *Structurele experimenteergrondslagen: een blik op de wetgevingspraktijk*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018, p. 75 & T. Buyse, P. van Humbeeck & J. van Nieuwenhove, *Ervaringen met experimentwetgeving in Vlaanderen*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018.



Opgemerkt dient wel te worden dat deze wijze van afbakening tot interpretatieproblemen kan leiden.<sup>144</sup> Wanneer raakt een experiment immers aan het machtscheidingsbeginsel of democratiebeginsel? Wat houden deze beginselen überhaupt in? Wanneer kan worden gezegd dat een experiment het rechtszekerheids- en gelijkheidsbeginsel op onevenredige wijze aantast? En welke bepalingen zien op de evenwichtige verhouding tussen de raad en het college? Moet in dit kader worden gedacht aan de bepalingen die de bevoegdheden van deze organen regelen (en zo ja aan alle of slechts enkele) of eveneens aan de bepalingen inzake de samenstelling van deze besturen? In de Memorie van Toelichting zal uitgebreid moeten worden stilgestaan bij de invulling van deze begrenzings.

#### *Het bereik van het experiment*

Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving dient in de experimenteerbepaling te worden bepaald wat het bereik van de uit te voeren experimenten is. Het betreft hier het afbakenen naar territorium en/of naar bepaalde groepen personen of instellingen die aan het experiment deel kunnen nemen. Uit onderzoek blijkt dat in experimenteergrondslagen momenteel veelal niet wordt toegekomen aan deze randvoorwaarde.<sup>145</sup> Dat is onzes inziens ook logisch nu op grondslag van structurele experimenteergrondslagen zoveel verschillende soorten experimenten mogelijk zijn, dat op voorhand niet duidelijk is wat het bereik van al deze experimenten dient te zijn. Het is immers denkbaar dat het ene experiment een begrenzing naar territorium verlangt (bijvoorbeeld het alleen in grote steden experimenteren met een gekozen burgemeester) en het andere niet en het ene experiment ziet op de burgemeester en het andere experiment juist weer toepassing vindt op de raad. Het is naar onze opvatting dan ook ondenkbaar om voor alle mogelijke experimenten op het niveau van de formele wet vast te leggen wat het bereik is. Wel dient onzes inziens in de experimenteerbepaling te worden gereguleerd dat in de experimenteerregeling wordt bepaald wat het bereik van het desbetreffende experiment is. Deze wijze van regulering van het bereik kan bijvoorbeeld worden gevonden in de in de Elektriciteitswet 1998 opgenomen experimenteerbepaling:

#### **Artikel 7a Elektriciteitswet 1998**

*3. Bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, worden regels gesteld over experimenten als bedoeld in het eerste lid, waarbij in elk geval wordt bepaald:*

---

<sup>144</sup> T. Buyse, P. Van Humbeeck & J. van Nieuwenhove, *Ervaringen met experimentwetgeving in Vlaanderen*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018, p. 121.

<sup>145</sup> Zie hierover: L. van der Laan & E. Clossen, *Structurele experimenteergrondslagen: een blik op de wetgevingspraktijk*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018, p. 68.



- a. welke afwijking of afwijkingen van deze wet zijn toegestaan,*
- b. voor welke categorieën afnemers de afwijkingen gelden en de omvang van de groep afnemers waarvoor een afwijking geldt,***
- c. de ten hoogste toegestane tijdsduur van die afwijking of afwijkingen,*
- d. het aantal situaties waarin een afwijking is toegestaan en*
- e. de wijze waarop wordt vastgesteld of een afwijking aan haar doel beantwoordt, en of de tijdsduur daarvan aanpassing behoeft.*

Eveneens kan een voorbeeld van deze wijze van regulering worden gevonden in lid 3 van artikel 23.3 van de Omgevingswet:

**Artikel 23.3 Omgevingswet**

3. Bij de maatregel wordt in ieder geval bepaald:

- a.** wat het doel van het experiment is,
- b.** wat de beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn,
- c.** welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment,
- d.** wat de tijdsduur van het experiment is, waarbij geldt dat het experiment niet langer duurt dan nodig is voor het doel van het experiment,
- e.** van welke regels kan worden afgeweken,
- f.** welke afwijkingen voor bij de maatregel aan te wijzen gevallen zijn toegestaan,
- g. voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan,**
- h.** hoe lang die afwijkingen ten hoogste, met een maximum van tien jaar voor zover het omgevingswaarden betreft, zijn toegestaan,
- i.** welke afwijkingen na afloop van het experiment toegestaan blijven,
- j.** hoe de evaluatie van het experiment wordt uitgevoerd en hoe vaak tussentijds wordt gemonitord met het oog op de doelen, bedoeld in het tweede lid, en de beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Op dit punt verdienen de Aanwijzingen voor de regelgeving wat ons betreft dan ook enige verruiming. Het is onrealistisch om van de wetgever te verwachten dat hij voor alle in de toekomst op grond van de experimenteergrondslag uit te voeren experimenten inzicht heeft in het bereik van deze experimenten. Door de onvoorspelbaarheid van de mogelijke experimenten waar in de toekomst behoefte aan zal ontstaan, dient de experimenteerbepaling hierin flexibel te zijn. Anders ontstaat immers het risico dat bepaalde toekomstige experimenten op voorhand al worden uitgesloten.



### *De tijdsduur van het experiment*

Evenals bij het afbakenen van het bereik van de verschillende experimenten het geval is, geldt dat het lastig is te bepalen wat de maximale geldingsduur van de op grondslag van een experimenteerbepaling uit te voeren experimenten is/dient te zijn. Immers, de gewenste geldingsduur kan nogal uiteenlopen. Indien wordt geëxperimenteerd met een gekozen burgemeester dient het experiment immers (volgens ons) in ieder geval 6 jaar (de ambtstermijn van de burgemeester) te beslaan om bruikbare conclusies over de effecten hiervan te kunnen trekken. Voor het experimenteren met het meervoudig wethouderschap daarentegen lijkt een maximale geldingsduur van drie jaar eerder te zijn aangewezen. In de Omgevingswet is ervoor gekozen geen maximale geldingsduur van de op grondslag van artikel 23.3 uit te voeren experimenten op te nemen en zo flexibiliteit te behouden. Wel dient de tijdsduur van een experiment in de experimenteerregeling te worden opgenomen.<sup>146</sup> Onzes inziens is het echter van belang in enige mate in de experimenteerbepaling te reguleren wat de maximale geldingsduur van de experimenten die op grond van de in organieke wetgeving op te nemen experimenteerbepaling zullen worden uitgevoerd is. Experimenten worden immers gekenmerkt door hun tijdelijke karakter. Daar komt bij dat het juist dit tijdelijke karakter is dat het experimenteren met regelgeving veelal rechtvaardigt.

Hoe in een organieke experimenteerbepaling uitwerking kan worden gegeven aan de maximale tijdsduur van de verschillende experimenten, laten wij graag aan de expertise van wetgevingsjuristen over. Naar onze opvatting zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan het in de organieke experimenteerbepaling opnemen dat experimenten in ieder geval één ambtstermijn van de bij het experiment betrokken bestuursorganen beslaan doch niet langer dan zes jaar (de ambtstermijn van de burgemeester), waarbij de mogelijkheid bestaat om op gemotiveerde wijze bij AMvB (de experimenteerregeling) van deze geldingsduur af te wijken. Daarbij is het wenselijk in de experimenteerbepaling op te nemen dat de regering de Staten-Generaal over een dergelijke afwijking moet informeren.

### **5.4.2 Procedurele waarborgen**

#### *De evaluatiebepaling*

Aanwijzing 2.42 legt de verplichting op om in de toelichting bij een experimenteerregeling aan te geven hoe de evaluatie van een regeling plaatsvindt. Volgens de toelichting is het opleggen van een

---

<sup>146</sup> Artikel 23.3 lid 3 sub d Omgevingswet.



verplichting om in alle gevallen (oftewel in elke experimenteerregeling) een expliciete evaluatiebepaling op te nemen onnodig. Indien het wenselijk is wel een expliciete evaluatiebepaling op te nemen, dient het model als opgenomen in lid 2 uitgangspunt te vormen.<sup>147</sup>

Indien wordt overgegaan tot het opnemen van een structurele experimenteerbepaling in organieke wetgeving, verdient het voorkeur om in deze experimenteerbepaling in ieder geval het in de experimenteerregeling opnemen van een evaluatiebepaling verplicht te stellen. Een dergelijke verplichting kan bijvoorbeeld worden gevonden in de in de Omgevingswet opgenomen experimenteerbepaling. Zo stelt artikel 23.3 lid 3 sub j dat bij de algemene maatregel van bestuur (de experimenteerregeling) in ieder geval wordt bepaald hoe de evaluatie van het experiment wordt uitgevoerd en hoe vaak tussentijds wordt gemonitord met het oog op de doelen, bedoeld in het tweede lid, en de beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Eveneens kan na worden gedacht over het niet zozeer verplicht stellen van het in de experimenteerregeling opnemen van een evaluatiebepaling, maar het in de organieke experimenteerbepaling zelf opnemen van een dergelijke evaluatiebepaling (langs de lijnen van aanwijzing 2.42 lid 2). Artikel 186 lid 3 van de Wegenverkeerswet 1994 bevat een dergelijke evaluatiebepaling:

**Artikel 186 Wegenverkeerswet 1994**

*3. Onze Minister zendt uiterlijk zes maanden voor de beëindiging van een experiment, als bedoeld in het eerste lid, een verslag over de doeltreffendheid en de effecten ervan alsmede een standpunt inzake de voortzetting anders dan als experiment, aan de beide kamers der Staten-Generaal.*

Naar onze opvatting verdient het de voorkeur in de experimenteerbepaling een algehele evaluatiebepaling (naar het model van aanwijzing 2.42 lid 2) op te nemen zodat de evaluaties van de verschillende experimenten die op grond van de experimenteerbepaling worden geïnitieerd uniform geschieden en niet in elke experimenteerregeling een afzonderlijke evaluatiebepaling hoeft te worden opgenomen (zoals bij de eerste hierboven aangestipte mogelijkheid het geval is).

Het is de vraag of hierbij de termijn van negen maanden dient te worden gehanteerd (welke termijn volgt uit het in het tweede lid van aanwijzing 2.42 opgenomen model) of dat een andere termijn is

---

<sup>147</sup> Toelichting bij aanwijzing 2.42 Aanwijzingen voor de regelgeving.



aangewezen. De toelichting bij aanwijzing 2.42 stelt dat de termijn van negen maanden wenselijk is om voldoende tijd te hebben om het overleg met het parlement te voeren en eventueel een verlenging van de experimenteerregeling te realiseren. Van der Laan en Cnossen wijzen er op dat er wellicht ook korte experimenten uitgevoerd zullen worden, waarbij het niet mogelijk zal zijn om negen maanden voor afloop een evaluatieverslag op te stellen. Er kan worden gekozen voor een kortere termijn, hoewel dan weer het risico ontstaat dat er onvoldoende tijd is voor het evalueren van het experiment (al helemaal wanneer het in tijd en/of omvang omvangrijk experiment betreft). Een ander alternatief kan worden gevonden in artikel 8.23a lid 7 van de Wet luchtvaart waarin is bepaald dat het verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk, alsmede een standpunt inzake de voortzetting ervan anders dan als experiment *“voldoende tijdig voor het einde van de werkingsduur”* aan de Staten-Generaal moet worden gezonden.<sup>148</sup>

Er kan over na worden gedacht een combinatie van deze reguleringswijzen aan te brengen en in de organieke experimenteerbepaling op te nemen dat het evaluatieverslag *“voldoende tijdig, maar in ieder geval drie maanden voor het einde van de werkingsduur van het experiment”* aan de Staten-Generaal dient te worden gezonden. Door de zinsnede ‘voldoende tijdig’ wordt flexibiliteit ingebouwd. Het kan immers per experiment verschillen wat ‘voldoende tijdig’ is. Door de toevoeging dat dit in ieder geval drie maanden voor het einde van de werkingsduur van het experiment dient te zijn, wordt voorkomen dat het verslag bij (korte) experimenten (te) laat wordt ingediend. Zodoende wordt gewaarborgd dat voor zowel lange (dan wel omvangrijke) als kortere experimenten voldoende tijd voor evaluatie bestaat. Ook hier geldt dat we de daadwerkelijke formulering van de evaluatiebepaling graag aan de expertise van de wetgevingsjuristen overlaten en het hier slechts een mogelijke wijze van vormgeving betreft die al dan niet in overweging kan worden genomen.

Naast het in de experimenteerbepaling opnemen van een evaluatiebepaling, verdient het volgens ons eveneens de voorkeur om in de experimenteerbepaling op te nemen dat in de experimenteerregeling dient te worden geregeld hoe de evaluatie van de regeling plaatsvindt. Op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie aanwijzingen 4.43 sub k en 2.42) dient thans in de toelichting bij de experimenteerregeling te worden opgenomen hoe die regeling zal worden geëvalueerd. Het expliciet in de regeling zelf opnemen van de evaluatiecriteria versterkt onzes inziens de rechtszekerheid. Hierdoor zal immers op voorhand voor eenieder duidelijk zijn op basis van welke criteria wordt besloten tot het al dan niet wijzigen van de betrokken regelgeving. Een voorbeeld van een dergelijke

---

<sup>148</sup> Voorbeeld ontleend aan L. van der Laan & E. Cnossen, *Structurele experimenteergrondslagen: een blik op de wetgevingspraktijk*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018, p. 77.



wijze van regulering kan bijvoorbeeld worden gevonden in de in de Omgevingswet opgenomen experimenteerbepaling:

**Artikel 23.3 Omgevingswet**

3. Bij de maatregel wordt in ieder geval bepaald:

- a. wat het doel van het experiment is,
- b. wat de beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn,
- c. welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment,
- d. wat de tijdsduur van het experiment is, waarbij geldt dat het experiment niet langer duurt dan nodig is voor het doel van het experiment,
- e. van welke regels kan worden afgeweken,
- f. welke afwijkingen voor bij de maatregel aan te wijzen gevallen zijn toegestaan,
- g. voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan,
- h. hoe lang die afwijkingen ten hoogste, met een maximum van tien jaar voor zover het omgevingswaarden betreft, zijn toegestaan,
- i. welke afwijkingen na afloop van het experiment toegestaan blijven,
- j. hoe de evaluatie van het experiment wordt uitgevoerd en hoe vaak tussentijds wordt gemonitord met het oog op de doelen, bedoeld in het tweede lid, en de beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving.**

Een voorbeeld van een experimenteerregeling waarin nader is bepaald hoe de evaluatie van een experiment geschiedt, kan op zijn beurt bijvoorbeeld worden gevonden in het Besluit experimenten flexibel onderwijs:

**Artikel 10 Besluit experimenten flexibel onderwijs**

*Onze Minister evalueert het experiment leeruitkomsten op basis van de volgende criteria:*

- a. de mate waarin het verzorgen van hoger onderwijs als bedoeld in artikel 7 tot een grotere deelname door studenten aan deeltijdse en duale Ad-programma's, deeltijdse en duale bacheloropleidingen of deeltijdse en duale masteropleidingen en tot het verlenen van meer graden als bedoeld in de artikelen 7.10a en 7.10b van de wet leidt;*
- b. de mate waarin flexibiliteit van de inrichting en uitvoering van het hoger onderwijs, bedoeld in artikel 7, leidt tot meer tevredenheid bij studenten en werkgevers; en*
- c. de mate waarin de tijdens het experiment gehanteerde kaders ter borging van de onderwijskwaliteit effectief blijken te zijn.*



Interessant in het kader van de evaluatie van het experiment is tot slot de mogelijkheid van het verplicht stellen van het instellen van een met evaluatie en monitoring belaste evaluatiecommissie. De Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen heeft recent ten aanzien van het experimenteren met een gesloten coffeeshopketen het advies uitgebracht een dergelijke onafhankelijke commissie in te stellen.<sup>149</sup> In het concept-wetsvoorstel van de Wet uniform experiment gesloten coffeeshopketen wordt (in lijn met dit advies) voorzien in het instellen van een dergelijke evaluatiecommissie.<sup>150</sup> Ook ten aanzien van het experimenteren met organieke wetgeving zou een dergelijke onafhankelijke evaluatiecommissie kunnen worden geïntroduceerd. Een verplichting tot het instellen van een dergelijke commissie kan in de experimenteerbepaling zelf worden opgenomen (en zodoende voor alle experimenten worden voorgeschreven), maar kan eveneens in de experimenteerregeling worden voorgeschreven wanneer hiertoe aanleiding bestaat.

#### *Parlementaire betrokkenheid*

Eén van de procedurele waarborgen waar in het kader van experimenteerwetgeving aan kan worden gedacht, betreft het waarborgen van parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van de lagere regeling (de AMvB) waarmee van het hogere recht wordt afgeweken. In de toelichting bij aanwijzing 10a (oud) is overwogen dat indien een experimentele regeling van de wet afwijkende regels kan bevatten, parlementaire betrokkenheid bij een dergelijke regeling in de rede ligt. Daarvoor wordt bij voorkeur de figuur van gecontroleerde delegatie gebruikt, waardoor wordt gewaarborgd dat een ontwerp van de experimenteerregeling ter kennis van de Staten-Generaal wordt gebracht.<sup>151</sup> In (de toelichting bij) de meest recente versie van de Aanwijzingen voor de regelgeving is deze passage over de voor de hand liggendheid van parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van experimenteerregelingen niet terug te vinden. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat in de toelichting bij aanwijzing 2.35 is bepaald dat terughoudendheid is geboden met parlementaire betrokkenheid.<sup>152</sup> Voorkomen moet worden dat de vaststelling van bepaalde voorschriften aan een

---

<sup>149</sup> Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen, *Een experiment met een gesloten cannabisketen*, juni 2018.

<sup>150</sup> Zie in dit kader de kamerbrief van 6 juli jl. betreffende de kabinetsreactie op het rapport Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen & het advies dat de Raad voor de rechtspraak op 28 maart jl. heeft uitgebracht ten aanzien van het concept-wetsvoorstel van de Wet uniform experiment gesloten coffeeshopketen.

<sup>151</sup> Toelichting bij aanwijzingen 10a en 36.

<sup>152</sup> In navolging van Van der Laan en Cnossen die stellen dat “Een verklaring zou kunnen zijn dat de Aanwijzingen voor de regelgeving in het algemeen terughoudendheid voorschrijven met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving (Ar 2.35).” Zie: L. van der Laan & E. Cnossen, *Structurele experimenteergrondslagen: een blik op de wetgevingspraktijk*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018, p. 76.





lagere wetgever wordt gedelegeerd en tegelijkertijd wordt vastgelegd dat het parlement bij deze regelgeving moet worden betrokken. Een dergelijke overweging is echter ook terug te vinden in de oude versie van de Aanwijzingen voor de regelgeving, te weten in de toelichting bij aanwijzing 35. Het blijft dan ook onduidelijk waarom parlementaire betrokkenheid voorheen wel werd geacht in de rede te liggen bij experimenteerwetgeving, maar nu niet meer.

Desondanks wordt in veel experimenteerbepalingen alsnog parlementaire betrokkenheid voorgeschreven bij de totstandkoming van (een) experimenteerregeling(en). Een voorbeeld van een experimenteerbepaling waarin parlementaire betrokkenheid wordt voorgeschreven biedt de experimenteerbepaling van de Wet SUWI:

**Artikel 82a Wet SUWI**

*7. De voordracht voor een krachtens dit artikel vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.*

Eveneens kunnen voorbeelden worden gevonden in het tweede lid van artikel 80a van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, in artikel 83 lid 6 van de Participatiewet en in artikel 7a lid 5 van de Elektriciteitswet 1998.<sup>153</sup>

Wat ons betreft ligt het voorschrijven van parlementaire betrokkenheid in de in een organieke wet op te nemen experimenteerbepaling in de rede. Zoals in paragraaf 5.4.1 aangetoond is het niet mogelijk (en wenselijk) om de experimenteerterruimte in organieke wetgeving concreet af te bakenen, omdat het veelal van de specifieke vormgeving van een experiment afhangt of wordt geraakt aan de verschillende constitutioneelrechtelijke uitgangspunten. Door parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van experimenteerregelingen voor te schrijven, wordt aan het parlement de kans geboden om zich uit te laten over de verenigbaarheid van het voorgestelde experiment met deze verschillende constitutioneelrechtelijke uitgangspunten. Daarbij komt dat het op lager niveau bij wijze van experiment afwijken van hoger recht, spanning kan opleveren met het beginsel van het primaat van de wetgever en het legaliteitsbeginsel, welke spanning enigszins kan worden weggenomen door het verplicht stellen van parlementaire betrokkenheid.<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> Zie voor meer voorbeelden: M.J. Jacobs, *Experimentele wetgeving* (oratie), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 25.

<sup>154</sup> M.J. Jacobs, *Experimentele wetgeving* (oratie), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 17.



Hierbij ligt de figuur van gecontroleerde delegatie het meest voor de hand, aangezien zowel in de oude Aanwijzingen voor de regelgeving als in het aan aanwijzing 10a en 10b (oud) ten grondslag liggende rapport *Het proberen waard* de voorkeur wordt gegeven aan deze figuur.<sup>155</sup> Daarnaast heeft ook de Afdeling in het verleden de voorkeur voor deze vorm van parlementaire betrokkenheid uitgesproken:

*“In het voorliggende voorstel is niet voorzien in betrokkenheid van de formele wetgever bij de aanwijzing van de gebieden. De parlementaire betrokkenheid kan worden verzekerd door gecontroleerde delegatie bij algemene maatregel van bestuur.”*<sup>156</sup>

De figuur van gecontroleerde delegatie kent twee varianten. Namelijk de variant dat alleen de Staten-Generaal zich over de ontwerp-AMvB kan uitlaten (de A-variant) en de variant die niet alleen de Staten-Generaal in de gelegenheid stelt om zich over de ontwerp-AMvB uit te laten, maar inspraak in den brede mogelijk maakt (de B-variant).<sup>157</sup> De eerste variant wordt in vele experimenteerbepalingen gehanteerd, waardoor deze variant het meest aangewezen lijkt.

In de in organieke wetgeving op te nemen experimenteerbepaling(en) kan uiting worden gegeven aan het vereiste van parlementaire betrokkenheid door de volgende passage op te nemen:

*“De voordracht voor een krachtens dit artikel vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.”*

#### *Overige procedurele waarborgen*

Een andere procedurele waarborg die in de experimenteerbepaling kan worden opgenomen betreft het reguleren van de **mogelijkheid tot verlenging** van de experimenteerregeling. De toelichting bij aanwijzing 2.42 zegt hierover:

*“Indien na afloop van een experiment wordt besloten het experiment om te zetten in algemeen geldende wetgeving, moet worden overwogen of moet worden voorzien in tijdelijke verlenging van het experiment. Het kan uit het oogpunt van rechtszekerheid ongewenst en ook minder efficiënt zijn om voor de terreinen waarop het experiment betrekking heeft gedurende korte tijd weer het oude regime te laten gelden. De experimentele regeling moet dan blijven gelden tot het tijdstip waarop de aanpassing van de wet in werking treedt. Een experimentele regeling kan overigens*

<sup>155</sup> *Het proberen waard*, Eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen, Den Haag 2000, voorwaarde 8 (p. 29).

<sup>156</sup> *Kamerstukken II 2009/10, 32127, nr. 4, p. 50.*

<sup>157</sup> Zie aanwijzing 2.36 lid 2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



*slechts worden verlengd totdat een wetswijziging is ingevoerd, indien de grondslag voor die regeling de bevoegdheid biedt voor een zodanige verlenging.”*

In het achtste lid van de in de Omgevingswet opgenomen experimenteerbepaling is een dergelijke procedurele waarborg opgenomen:

**Artikel 23.3 Omgevingswet**

*8. Als de evaluatie van een experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van regelgeving, kan Onze Minister, in afwijking van de maatregel waarbij de tijdsduur van het experiment is bepaald, een besluit nemen om die tijdsduur met ten hoogste vijf jaar te verlengen met het oog op het aanpassen van die regelgeving.*

Eveneens kan worden gedacht aan het reguleren van de **mogelijkheid tot het tussentijds onderbreken van het experiment**. Bijvoorbeeld indien blijkt dat het experiment leidt tot een grove aantasting van de rechtsgelijkheid en/of rechtszekerheid of een (of meer) van de constitutioneelrechtelijke uitgangspunten. Een voorbeeld van een dergelijke procedurele waarborg kan eveneens worden gevonden in de experimenteerbepaling van de Omgevingswet:

**Artikel 23.3 Omgevingswet**

*7. Als de te nemen maatregelen niet toereikend zijn, kan Onze Minister besluiten om het experiment te beëindigen. Aan dat besluit kunnen voorschriften worden verbonden.<sup>158</sup>*

Een andere procedurele waarborg waaraan kan worden gedacht betreft **het in de experimenteerbepaling opnemen van selectiecriteria** dan wel het voorschrijven dat deze criteria in de experimenteerregeling dienen te worden vastgesteld.<sup>159</sup> Op deze wijze kan willekeur bij het aanwijzen van deelnemende gemeenten/instanties worden voorkomen en representativiteit worden gewaarborgd. Onzes inziens ligt het voor de hand om deze selectiecriteria niet op te nemen in de organieke experimenteerbepaling zelf, maar voor te schrijven dat deze criteria in de experimenteerregeling dienen te worden vastgesteld. Dit omdat de gewenste selectiecriteria (evenals

---

<sup>158</sup> Indien uit de monitoring/evaluatie van het experiment blijkt dat het experiment niet bijdraagt aan de doelen als genoemd in het tweede lid van artikel 23.3, moet degene die het experiment uitvoert eerst maatregelen nemen gericht op het bereiken van die doelen (artikel 23.3 lid 5). Pas als deze maatregelen niet toereikend zijn, kan het experiment op grond van lid 7 worden beëindigd.

<sup>159</sup> L. van der Laan & E. Cnossen, *Structurele experimenteergrondslagen: een blik op de wetgevingspraktijk*, preadvies Jaarvergadering Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2018, p. 76.



het bereik van het experiment) per experiment kunnen verschillen, waardoor het niet mogelijk is deze criteria op uniforme wijze op formeel wetsniveau te reguleren.

Tot slot kan worden gedacht aan het **verplicht stellen van het inwinnen van advies van een onafhankelijke toetsingscommissie**. Een dergelijke commissie dient de op grondslag van een experimenteerbepaling uit te voeren experimenten te beoordelen.<sup>160</sup> Door een dergelijke commissie in te stellen wordt voorkomen dat zonder slag of stoot voorbij wordt gegaan aan de constitutioneelrechtelijke uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de in organieke wetgeving opgenomen regelgeving en worden de grenzen van de organieke experimenteerruimte zorgvuldig bewaakt. Daarnaast kan een dergelijke commissie advies geven over het soort en/of het aantal instellingen voor wie deelname aan het experiment openstaat en de verdere vormgeving van een experiment.<sup>161</sup> Door de expertise van de commissieleden kan de wetenschappelijke waarde van een experimenteerregeling worden versterkt.

#### **5.4.3 De mogelijke vormgeving van een organieke experimenteerbepaling**

In bovenstaande paragraaf is ingegaan op de wijze waarop vorm kan worden gegeven aan de verschillende in een experimenteerbepaling op te nemen elementen. Op basis van het gedane onderzoek, kan worden overgegaan tot het formuleren van een in organieke wetgeving op te nemen experimenteerbepaling. Omdat in dit onderzoek met name de organieke Gemeentewet centraal stond, zal worden getracht een in de Gemeentewet op te nemen experimenteerbepaling te formuleren. Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat afhankelijk van de organieke wet die voorligt, de specifieke vormgeving van de experimenteerbepaling kan verschillen. In hoofdlijnen zullen de organieke experimenteerbepalingen echter overeenkomen.

##### **Artikel 292 Gemeentewet**

*1. Bij algemene maatregel van bestuur kan, met inachtneming van de internationaalrechtelijke verplichtingen en de Grondwet, ten behoeve van het opdoen van ervaringen met innovatieve werkwijzen op het terrein van bestuurlijke en democratische vernieuwing en het beproeven van de*

---

<sup>160</sup> Zie in dit kader *Kamerstukken II 2017/18, 34775-VII, nr. 114, p. 5.*

<sup>161</sup> Interessant in dit kader is dat ten aanzien van het experiment gesloten cannabisketen een adviescommissie in het leven is geroepen met als taak een advies uit te brengen over de inrichting van het experiment, de voorwaarden waaronder het experiment plaatsvindt en de selectie van de aan het experiment deelnemende overheden/bestuursorganen. Dit advies wordt gebruikt als input voor de op te stellen experimenteerregeling (*Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen, Een experiment met een gesloten cannabisketen, juni 2018, p. 53*).



*effecten hiervan voor het gemeentelijk bestel, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met uitzondering van de artikelen 6, 7, 22-24, 27, 49, 57, 118-122, 124, 147, 155, 155a, 156, 169, 180, 189, 191, 194, 197, 216, 259 en 268.*

**2.** *Bij het uitvoeren van de experimenten als genoemd in het eerste lid, worden de volgende beginselen in acht genomen:*

- *Het gelijkheidsbeginsel*
- *Het rechtszekerheidsbeginsel*
- *Het democratiebeginsel*
- *Het machtscheidingsbeginsel*
- *De grondrechten en de relevante ongeschreven rechtsbeginselen*

**3.** *De geldingsduur van de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid beslaat in ieder geval de ambtstermijn van de bij het experiment betrokken bestuursorganen, doch niet meer dan zes jaar, tenzij:*

- a. In de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid op gemotiveerde wijze is gekozen voor een afwijkende geldingsduur, en*
- b. De Staten-Generaal over een dergelijke afwijking is geïnformeerd.*

**4.** *In de algemene maatregel als bedoeld in het eerste lid wordt bepaald:*

- a. Wat het specifieke doel van het experiment is*
- b. Wat de specifieke tijdsduur van het experiment is*
- c. Van welke regels bij wege van experiment wordt afgeweken*
- d. Voor welk gebied en/of voor welke soort instanties de afwijkingen zijn toegestaan*
- e. Wat de omvang van het experiment is*
- f. Wat de criteria zijn om in aanmerking te komen voor deelname aan het experiment*
- g. Hoe het experiment wordt geëvalueerd*

**5.** *De voordracht voor een krachtens dit artikel vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.*

**6.** *Onze Minister kan te alle tijden besluiten om het experiment te beëindigen, indien blijkt dat het experiment tot een aantasting van de beginselen als genoemd in het tweede lid leidt.*

**7.** *Onze Minister zendt voldoende tijdig, maar in ieder geval drie maanden voor het einde van de werkingsduur van het experiment als bedoeld in het eerste lid, een verslag over de doeltreffendheid en de effecten ervan alsmede een standpunt inzake de voortzetting anders dan als experiment, aan de beide kamers der Staten-Generaal.*

**8.** *Als de evaluatie van een experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van regelgeving, kan Onze Minister, in afwijking van de maatregel waarbij de tijdsduur van het experiment is bepaald, een besluit nemen om, met het oog op het aanpassen van de regelgeving, die tijdsduur van het experiment te verlengen tot de inwerkingtreding van de desbetreffende wetswijziging.*



*9. Indien het voorstel van wet, bedoeld in het achtste lid wordt ingetrokken of indien een van de beide Kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de algemene maatregel van bestuur onverwijld ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.<sup>162</sup>*

Opgemerkt dient te worden dat wij geen wetgevingsjuristen zijn, en bovenstaande bepaling dan ook enkel moet worden gezien als inspiratiebron bij de vormgeving van een in organieke wetgeving op te nemen experimenteerbepaling. Daarbij dient eveneens te worden bedacht dat de artikelen die in het eerste lid van de hierboven geformuleerde experimenteerbepaling van de werking hiervan worden uitgezonderd, zijn gebaseerd op de verrichte quickscan. Om echt te achterhalen welke bepalingen de kernwaarden van de Gemeentewet bevatten, is nader en diepgaander onderzoek nodig. Dat neemt niet weg dat bovenstaande bepaling laat zien dat het mogelijk is om in organieke wetgeving een rechtsgrondslag voor het experimenteren met regelgeving te introduceren, zonder daarbij de verschillende constitutioneelrechtelijke beginselen uit het oog te verliezen.

---

<sup>162</sup> Deze experimenteerbepaling is geïnspireerd op onder meer de experimenteerbepaling uit de Omgevingswet, de experimenteerbepaling uit de consultatieversie van de Experimentenwet rechtspleging en de experimenteerbepalingen uit de Beginselenwet justitiële inrichtingen.



## 6. Afsluiting

In dit onderzoek is getracht om inzicht te verkrijgen in de (constitutioneelrechtelijke) juridische ruimte in organieke wetgeving om te experimenteren en de wijze waarop vorm kan worden gegeven aan de rechtsgrondslag voor deze experimenten. Hierbij stonden de volgende twee onderzoeksvragen centraal:

- 1. Welke ruimte is er voor experimenten in de organieke wetgeving daarbij gelet op de constitutionele uitgangspunten die daarbij in het geding zijn;*
- 2. Is het denkbaar hiervoor een algemene experimenteerbepaling te ontwerpen en zo ja hoe zou deze vorm gegeven kunnen worden?*

Ter beantwoording van deze vragen is allereerst ingegaan op de (constitutioneelrechtelijke) uitgangspunten waar bij het experimenteren met organieke regelgeving rekening moet worden gehouden (en welke uitgangspunten de experimenteerruimte in organieke wetgeving dan ook begrenzen). Omdat het veelal van de vormgeving van een experiment (en de bijbehorende experimenteerbepaling) afhangt of een experiment raakt aan deze uitgangspunten en daarmee de experimenteerruimte overschrijdt, is het niet mogelijk om in het algemeen uitspraken te doen over wanneer een experiment in strijd komt met deze uitgangspunten. Om toch enigszins inzicht te verkrijgen in deze experimenteerruimte is allereerst de Gemeentewet doorgelicht. Zodoende hebben wij de bepalingen in kaart gebracht waarmee bij het experimenteren voorzichtigheid is geboden of ten aanzien waarvan het experimenteren zelfs in het geheel achterwege moet worden gelaten.<sup>163</sup> Daarnaast zijn een viertal experimenten aan de van het toetsingskader onderdeel uitmakende beginselen/uitgangspunten getoetst, waardoor inzichtelijk is geworden wanneer de organieke wet ruimte laat voor het experimenteren met regelgeving en wanneer een experiment de begrenzingen van deze experimenteerruimte overschrijdt. Zo komt het experimenteren met het meervoudig wethouderschap niet in strijd met de (constitutioneelrechtelijke) uitgangspunten, maar het experimenteren met een gedifferentieerde bevoegdhedenverdeling wel (meer specifiek met het machtenscheidingsbeginsel en het democratiebeginsel).

Het is denkbaar om een algemene experimenteerbepaling te ontwerpen die het experimenteren met organieke regelgeving mogelijk moet maken. Deze bepaling dient toe te komen aan de Aanwijzingen

---

<sup>163</sup> Zie in dit kader eveneens het eerste lid van de door ons geformuleerde organieke experimenteerbepaling.



voor de regelgeving en de door de Afdeling advisering van de Raad van State gegeven handreikingen, waarbij het de vraag is of de randvoorwaarden voor experimenteren zoals opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving niet aan wijziging toe zijn. Immers, deze randvoorwaarden vereisen informatie die de wetgever niet altijd voorhanden heeft. Al helemaal niet wanneer de experimenteergrondslag een algemene, structurele experimenteerbepaling betreft op grond waarvan tal (nog onbekende) experimenten kunnen worden uitgevoerd. Ter indicatie van de wijze waarop vorm zou kunnen worden gegeven aan een in organieke wetgeving op te nemen experimenteerbepaling, is gepoogd een dergelijke experimenteerbepaling te formuleren. Opgemerkt dient te worden dat wij geen wetgevingsjuristen zijn en onderstaande bepaling dan ook slechts is bedoeld als inspiratiebron.

**Artikel 292 Gemeentewet**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan, met inachtneming van de internationaalrechtelijke verplichtingen en de Grondwet, ten behoeve van het opdoen van ervaringen met innovatieve werkwijzen op het terrein van bestuurlijke en democratische vernieuwing en het beproeven van de effecten hiervan voor het gemeentelijk bestel, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met uitzondering van de artikelen 6, 7, 22-24, 27, 49, 57, 118-122, 124, 147, 155, 155a, 156, 169, 180, 189, 191, 194, 197, 216, 259 en 268.
2. Bij het uitvoeren van de experimenten als genoemd in het eerste lid, worden de volgende beginselen in acht genomen:
  - Het gelijkheidsbeginsel
  - Het rechtszekerheidsbeginsel
  - Het democratiebeginsel
  - Het machtscheidingsbeginsel
  - De grondrechten en de relevante ongeschreven rechtsbeginselen
3. De geldingsduur van de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid beslaat in ieder geval de ambtstermijn van de bij het experiment betrokken bestuursorganen, doch niet meer dan zes jaar, tenzij:
  - a. In de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid op gemotiveerde wijze is gekozen voor een afwijkende geldingsduur, en
  - b. De Staten-Generaal over een dergelijke afwijking is geïnformeerd.
4. In de algemene maatregel als bedoeld in het eerste lid wordt bepaald:
  - a. Wat het specifieke doel van het experiment is
  - b. Wat de specifieke tijdsduur van het experiment is
  - c. Van welke regels bij wege van experiment wordt afgeweken
  - d. Voor welk gebied en/of voor welke soort instanties de afwijkingen zijn toegestaan
  - e. Wat de omvang van het experiment is
  - f. Wat de criteria zijn om in aanmerking te komen voor deelname aan het experiment
  - g. Hoe het experiment wordt geëvalueerd
5. De voordracht voor een krachtens dit artikel vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.
6. Onze Minister kan te alle tijden besluiten om het experiment te beëindigen, indien blijkt dat het experiment tot een aantasting van de beginselen als genoemd in het tweede lid leidt.
7. Onze Minister zendt voldoende tijdig, maar in ieder geval drie maanden voor het einde van de werkingsduur van het experiment als bedoeld in het eerste lid, een verslag over de doeltreffendheid en de effecten ervan alsmede een standpunt inzake de voortzetting anders dan als experiment, aan de beide kamers der Staten-Generaal.
8. Als de evaluatie van een experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van regelgeving, kan Onze Minister, in afwijking van de maatregel waarbij de tijdsduur van het experiment is bepaald, een besluit nemen om, met het oog op het aanpassen van de regelgeving, die tijdsduur van het experiment te verlengen tot de inwerkingtreding van de desbetreffende wetswijziging.
9. Indien het voorstel van wet, bedoeld in het achtste lid wordt ingetrokken of indien een van de beide Kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de algemene maatregel van bestuur onverwijld ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.





## **Bijlage 1: Geraadpleegde deskundigen**

Om inzicht te verkrijgen in de behoefte om te experimenteren met organieke wetgeving (en zo ja op welke terreinen) is contact gelegd met de volgende deskundigen:

- Gemeente Gouda
- Gemeente Utrecht
- Christiaan de Vlieger (VNG)
- Job Cohen (Bijzonder hoogleraar gemeenterecht/gemeentekunde Universiteit Leiden)
- Klaartje Peters (Bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur Universiteit Maastricht)
- Michael Mekel (Raad voor het Openbaar Bestuur)
- Bert Blase (Code Oranje)



## Bijlage 2: Quickscan Gemeentewet

De Gemeentewet reguleert allerlei aspecten met betrekking tot de organisatie van gemeenten. Aan een aantal van de in deze wet opgenomen bepalingen liggen constitutioneelrechtelijke uitgangspunten ten grondslag waardoor deze bepaling(en) een grote waarde hebben. Het experimenteren met deze bepalingen kan deze constitutioneelrechtelijke uitgangspunten mogelijk aantasten, waardoor hiermee voorzichtigheid is geboden (en het experimenteren soms zelfs in het geheel als onwenselijk kan worden gezien). Gedacht kan worden aan (in ieder geval)<sup>164</sup> de volgende bepalingen ten aanzien waarvan voorzichtigheid is geboden met het experimenteren:

### De inrichting en samenstelling van het gemeentebestuur (TITEL II GEMEENTEWET)

<p><b>Artikel 6 Gemeentewet</b>                  In elke gemeente is een raad, een college en een burgemeester.</p>	<p><i>Experimenteren met de inrichting van de gemeenten kan de verhoudingen zoals thans bestaan uit balans brengen/veranderen en zodanig het <b>machtenscheidingsbeginsel</b> aantasten.</i></p>
<p><b>Artikel 7 Gemeentewet</b>                  De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente</p>	<p><i>Experimenteren met deze bepaling kan op gespannen voet komen te staan met het <b>democratiebeginsel</b> op grond waarvan iedere burger medezeggenschap dient te hebben en in ieder geval indirect invloed dient te kunnen uitoefenen op het beleid/de samenstelling van het bestuur.</i></p>
<p><b>Artikel 8 Gemeentewet</b>                  1 De raad bestaat uit:                  9 leden in een gemeente beneden de 3 001 inwoners;                  11 leden in een gemeente van 3 001- 6 000 inwoners;                  13 leden in een gemeente van 6 001- 10 000 inwoners;                  15 leden in een gemeente van 10 001- 15 000 inwoners;                  17 leden in een gemeente van 15 001- 20 000 inwoners;                  19 leden in een gemeente van 20 001- 25 000 inwoners;                  21 leden in een gemeente van 25 001- 30 000 inwoners;                  23 leden in een gemeente van 30 001- 35 000 inwoners;                  25 leden in een gemeente van 35 001- 40 000 inwoners;                  27 leden in een gemeente van 40 001- 45 000 inwoners;                  29 leden in een gemeente van 45 001- 50 000 inwoners;                  31 leden in een gemeente van 50 001- 60 000 inwoners;                  33 leden in een gemeente van 60 001- 70 000 inwoners;                  35 leden in een gemeente van 70 001- 80 000 inwoners;                  37 leden in een gemeente van 80 001-100 000 inwoners;                  39 leden in een gemeente van 100 001-200 000 inwoners;                  45 leden in een gemeente boven de 200 000 inwoners.</p>	<p><i>Het experimenteren met een andere omvang van de raad kan eveneens leiden tot andere verhoudingen binnen de gemeenten (en dus gevolgen hebben voor de mate waarin wordt voldaan aan het <b>machtenscheidingsbeginsel</b>). Immers: indien de raad uit te weinig leden bestaat kan zij haar controletaken niet goed uitoefenen. Indien zij uit (te) veel leden bestaat, kan zij juist weer een te dominante positie innemen.</i></p>

<sup>164</sup> Het betreft hier slechts een quickscan van de Gemeentewet. Voor het daadwerkelijk in kaart brengen van de kernbepalingen van de Gemeentewet zal grondiger onderzoek benodigd zijn.



<p>2 Vermeerdering of vermindering van het aantal leden van de raad, voortvloeiende uit wijziging van het aantal inwoners van de gemeente, treedt eerst in bij de eerstvolgende periodieke verkiezing van de raad.</p>	
<p><b>Artikel 9 Gemeentewet</b>                  De burgemeester is voorzitter van de raad.</p>	<p><i>Doordat de burgemeester zowel voorzitter van de raad als het college (artikel 34 Gemeentewet is) wordt diens onafhankelijke positie gegarandeerd. Met het op dit terrein experimenteren moet dan ook zorgvuldig worden omgegaan nu dit gevolgen kan hebben voor de onderlinge verhoudingen binnen de gemeentelijke organisatie (en dus het <b>machtenscheidingsbeginsel</b>).</i></p>
<p><b>Artikel 12 Gemeentewet</b>                  1 De leden van de raad maken openbaar welke andere functies dan het lidmaatschap van de raad zij vervullen.                  2 Openbaarmaking geschiedt door terinzagelegging van een opgave van de in het eerste lid bedoelde functies op het gemeentehuis.</p> <p><b>Artikel 13 Gemeentewet</b>                  1 Een lid van de raad is niet tevens:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. minister;</li> <li>b. staatssecretaris;</li> <li>c. lid van de Raad van State;</li> <li>d. lid van de Algemene Rekenkamer;</li> <li>e. Nationale ombudsman;</li> <li>f. substituut-ombudsman als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman;</li> <li>g. commissaris van de Koning;</li> <li>h. gedeputeerde;</li> <li>i. secretaris van de provincie;</li> <li>j. griffier van de provincie;</li> <li>k. burgemeester;</li> <li>l. wethouder;</li> <li>m. lid van de rekenkamer;</li> <li>n. ombudsman of lid van de ombudscommissie als bedoeld in artikel 81p, eerste lid;</li> <li>o. ambtenaar, door of vanwege het gemeentebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt.</li> </ul> <p>2 In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder l, kan een lid van de raad tevens wethouder zijn van de gemeente waar hij lid van de raad is gedurende het tijdvak dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. aanvangt op de dag van de stemming voor de verkiezing van de leden van de raad en eindigt op het tijdstip waarop de wethouders ingevolge artikel 42, eerste lid, aftreden, of</li> <li>b. aanvangt op het tijdstip van zijn benoeming tot wethouder en eindigt op het tijdstip waarop de goedkeuring van de geloofsbrief van zijn opvolger als lid van de raad onherroepelijk is geworden of waarop het centraal stembureau heeft beslist dat geen opvolger kan worden benoemd. Hij wordt geacht ontslag te nemen als lid van de raad met ingang van het tijdstip waarop hij zijn benoeming tot wethouder aanvaardt. Artikel X 6 van de Kieswet is van overeenkomstige toepassing.</li> </ul> <p>3 In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder o, kan een lid van de raad tevens zijn:</p>	<p><i>Deze bepalingen zijn van belang omdat zij de onafhankelijkheid van de raadsleden garanderen. Met het experimenteren met deze bepalingen moet dan ook uiterst zorgvuldig worden omgegaan omdat dit de (onafhankelijke) positie van raadsleden zou kunnen aantasten (en daarmee gevolgen kan hebben voor het <b>machtenscheidingsbeginsel</b>).</i></p>



<p>a. ambtenaar van de burgerlijke stand;  b. vrijwilliger of ander persoon die uit hoofde van een wettelijke verplichting niet bij wijze van beroep hulpdiensten verricht;  c. ambtenaar werkzaam voor een school voor openbaar onderwijs.</p>	
<p><b>Artikel 22 Gemeentewet</b>  De leden van het gemeentebestuur en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging kunnen niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor dan wel worden verplicht getuigenis af te leggen als bedoeld in artikel 165, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering over hetgeen zij in de vergadering van de raad hebben gezegd of aan de raad schriftelijk hebben overgelegd.</p>	<p><i>Deze bepaling is van belang om de <b>onafhankelijkheid van het gemeentebestuur</b> en het bestaan van een <b>vrije democratie</b> te garanderen. Het op dit terrein experimenteren kan leiden tot een beperking van de democratie en is daarom als ongewenst te beschouwen.</i></p>
<p><b>Artikel 23 Gemeentewet</b>  1 De vergadering van de raad wordt in het openbaar gehouden.  2 De deuren worden gesloten, wanneer ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt.  3 De raad beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd.  4 Van een vergadering met gesloten deuren wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij de raad anders beslist.  5 De raad maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar. De raad laat de openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 25 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.</p> <p><b>Artikel 24 Gemeentewet</b>  In een besloten vergadering kan niet worden beraadslaagd of besloten over:  a. de toelating van nieuw benoemde leden;  b. de vaststelling en wijziging van de begroting en de vaststelling van de jaarrekening;  c. de invoering, wijziging en afschaffing van gemeentelijke belastingen, en  d. de benoeming en het ontslag van wethouders.</p> <p><b>Artikel 25 Gemeentewet</b>  1 De raad kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft.  2 Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.  3 De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.</p>	<p><i>Deze bepalingen zijn van belang met het oog op openbaarheid/transparantie. Doordat vergaderingen in beginsel openbaar zijn wordt aan burgers de mogelijkheid geboden om de raad te controleren. Doordat daarnaast over enkele onderwerpen niet in besloten vergadering kan worden beraadslaagd of besloten, wordt voorkomen dat dermate belangrijke beslissingen worden genomen zonder medeweten van burgers. Daar komt bij dat de raad een door het college, de burgemeester of een commissie opgelegde geheimhouding kan opheffen, hetgeen de openbaarheid ten goede komt.</i></p> <p><i>Met het experimenteren met deze elementen moet zorgvuldig worden omgegaan, omdat <b>openbaarheid en transparantie</b> van groot belang zijn in een democratie. Wanneer niet voldoende transparantie wordt geboden, is het voor burgers lastig om het democratisch gekozen bestuur te kunnen controleren en deel te nemen aan het besluitvormingsproces. Dat neemt echter niet weg dat het experimenteren juist ook kan leiden tot een versterking van de democratie. Immers; indien wordt gekozen om te experimenteren met een eenvoudigere procedure van geheimhouding (en bijvoorbeeld in de wet wordt opgenomen dat open communicatie het uitgangspunt vormt), komt dit de openbaarheid en daarmee democratie ten goede.</i></p>



<p>4 De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van de raad overgelegde stukken wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad haar opheft. De raad kan deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.</p>	
<p><b>Artikel 27 Gemeentewet</b>                  De leden van de raad stemmen zonder last.</p>	<p><i>Experimenteren met deze bepaling leidt tot een beperking van de democratie en de (onafhankelijke) positie van raadsleden.</i></p>
<p><b>Artikel 34 Gemeentewet</b>                  1 De burgemeester en de wethouders vormen te zamen het college van burgemeester en wethouders.                  2 De burgemeester is voorzitter van het college.</p>	<p><i>Experimenteren met deze bepaling kan eveneens de gemeentelijke verhoudingen uit balans brengen en het <b>machtenscheidingsbeginsel</b> aantasten.</i></p>
<p><b>Artikel 35 Gemeentewet</b>                  1. De raad benoemt de wethouders. Artikel 31 is van toepassing op de stemming inzake de benoeming.                  2. De burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de college-onderhandelingen. Hij wordt alsdan in de gelegenheid gesteld zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken.</p>	<p><i>Experimenteren met deze bepaling kan gevolgen hebben voor de verhoudingen tussen de raad en het college en daarmee voor de <b>machtenscheiding</b>.</i></p>
<p><b>Artikel 36 Gemeentewet</b>                  Het aantal wethouders bedraagt ten hoogste twintig procent van het aantal raadsleden, met dien verstande dat er niet minder dan twee wethouders zullen zijn.                  2 De raad kan besluiten dat het wethouderschap in deeltijd wordt uitgeoefend.                  3 Indien het tweede lid toepassing vindt bedraagt, in afwijking van het eerste lid, het aantal wethouders ten hoogste vijfentwintig procent van het aantal raadsleden, met dien verstande dat de tijdsbestedingsnorm van de wethouders gezamenlijk ten hoogste tien procent meer bedraagt dan de tijdsbestedingsnorm van de wethouders gezamenlijk zou hebben bedragen indien het tweede lid geen toepassing had gevonden.                  4 De raad stelt bij de benoeming van de wethouders de tijdsbestedingsnorm van elke wethouder vast.                  5 Bij de berekening van het maximale aantal wethouders, bedoeld in het eerste en het derde lid, wordt afgerond tot het dichtstbijgelegen gehele getal.</p>	<p><i>Het experimenteren met een andere omvang van het college kan eveneens leiden tot andere verhoudingen binnen de gemeenten (en dus gevolgen hebben voor de mate waarin wordt voldaan aan het <b>machtenscheidingsbeginsel</b>).</i></p>
<p><b>Artikel 36b Gemeentewet</b>                  1 Een wethouder is niet tevens:                  a. minister;                  b. staatssecretaris;                  c. lid van de Raad van State;                  d. lid van de Algemene Rekenkamer;                  e. Nationale ombudsman;                  f. substituut-ombudsman als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman;                  g. commissaris van de Koning;                  h. gedeputeerde;</p>	<p><i>Deze bepalingen zijn van belang omdat zij de onafhankelijkheid van de wethouders garanderen. Met het experimenteren met deze bepalingen moet dan ook uiterst zorgvuldig worden omgegaan omdat dit de (onafhankelijke) positie van wethouders zou kunnen aantasten (en daarmee het <b>machtenscheidingsbeginsel</b>).</i></p>



<p>i. secretaris van de provincie;  j. griffier van de provincie;  k. lid van de rekenkamer van de provincie waarin de gemeente waar hij wethouder is, is gelegen;  l. lid van de raad van een gemeente;  m. burgemeester;  n. lid van de rekenkamer;  o. ombudsman of lid van de ombudscommissie als bedoeld in artikel 81p, eerste lid;  p. ambtenaar, door of vanwege het gemeentebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt;  q. ambtenaar, door of vanwege het Rijk of de provincie aangesteld, tot wiens taak behoort het verrichten van werkzaamheden in het kader van het toezicht op de gemeente;  r. functionaris die krachtens de wet of een algemene maatregel van bestuur het gemeentebestuur van advies dient.</p> <p>2 In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder l, kan een wethouder tevens lid zijn van de raad van de gemeente waar hij wethouder is gedurende het tijdvak dat:</p> <p>a. aanvangt op de dag van de stemming voor de verkiezing van de leden van de raad en eindigt op het tijdstip waarop de wethouders ingevolge artikel 42, eerste lid, aftreden, of</p> <p>b. aanvangt op het tijdstip van zijn benoeming tot wethouder en eindigt op het tijdstip waarop de goedkeuring van de geloofsbrief van zijn opvolger als lid van de raad onherroepelijk is geworden of waarop het centraal stembureau heeft beslist dat geen opvolger kan worden benoemd. Hij wordt geacht ontslag te nemen als lid van de raad met ingang van het tijdstip waarop hij zijn benoeming tot wethouder aanvaardt. Artikel X 6 van de Kieswet is van overeenkomstige toepassing.</p> <p>3 In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder p, kan een wethouder tevens zijn:</p> <p>a. ambtenaar van de burgerlijke stand;  b. vrijwilliger of ander persoon die uit hoofde van een wettelijke verplichting niet bij wijze van beroep hulpdiensten verricht;  c. ambtenaar werkzaam voor een school voor openbaar onderwijs.</p> <p><b>Artikel 41b Gemeentewet</b></p> <p>1 Een wethouder vervult geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn wethouderschap.</p> <p>2 Een wethouder meldt zijn voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie aan de raad.</p> <p>3 Een wethouder maakt zijn nevenfuncties openbaar. Openbaarmaking geschiedt door terinzagelegging op het gemeentehuis.</p> <p>4 Een wethouder die zijn ambt niet in deeltijd vervult, maakt tevens de inkomsten uit nevenfuncties openbaar. Openbaarmaking geschiedt door terinzagelegging op het gemeentehuis uiterlijk op 1 april na het kalenderjaar waarin de inkomsten zijn genoten.</p> <p>5 Onder inkomsten wordt verstaan: loon in de zin van artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964, verminderd met de eindheffingsbestanddelen bedoeld in artikel 31 van die wet.</p>	
<p><b>Artikel 46 Gemeentewet</b></p> <p>1 Indien degene wiens benoeming tot wethouder is ingegaan, een functie bekleedt als bedoeld in artikel 36b, eerste lid, en het tweede of derde lid van dat artikel niet van toepassing zijn, draagt hij er onverwijld zorg voor dat hij uit die functie wordt ontheven.</p> <p>2 De raad verleent hem ontslag indien hij dit nalaat.</p>	<p><i>Deze bepalingen zijn van belang voor de verhouding tussen de raad en de wethouder(s). De raad oefent controle uit op het college en kan in dit kader zelfs tot ontslag van de wethouders overgaan. Het hiermee experimenteren</i></p>



<p>3 Het ontslag gaat in terstond na de bekendmaking van het ontslagbesluit.          4 In het geval, bedoeld in het tweede lid, is artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.</p> <p><b>Artikel 47 Gemeentewet</b>          1 Indien een wethouder niet langer voldoet aan de vereisten voor het wethouderschap, bedoeld in artikel 36a, eerste en tweede lid, of een functie gaat bekleden als bedoeld in artikel 36b, eerste lid, en het tweede of derde lid van dat artikel niet van toepassing zijn, neemt hij onmiddellijk ontslag. Hij doet hiervan schriftelijk mededeling aan de raad.          2 Artikel 46, tweede, derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.</p> <p><b>Artikel 49 Gemeentewet</b>          Indien een uitspraak van de raad inhoudende de opzegging van zijn vertrouwen in een wethouder er niet toe leidt dat de betrokken wethouder onmiddellijk ontslag neemt, kan de raad besluiten tot ontslag. Artikel 31 is van toepassing op de stemming inzake het ontslag. Op het ontslagbesluit is artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.</p>	<p><i>zal de verhoudingen tussen het college en de raad zoals thans bestaan uit balans brengen en hiermee het <b>machtenscheidingsbeginsel</b> kunnen aantasten.</i></p>
<p><b>Artikel 55 Gemeentewet</b>          1 Het college kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan het college worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat het college haar opheft.          2 Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de burgemeester of een commissie, ten aanzien van de stukken die zij aan het college overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.          3 Indien het college zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.</p>	<p><i>Deze bepalingen zijn van belang in het kader van de <b>transparantie en openbaarheid</b> nu in zowel lid 2 als lid 3 naar voren komt dat de raad een door het college, de burgemeester dan wel een commissie opgelegde geheimhouding kan opheffen.</i></p>
<p><b>Artikel 57 Gemeentewet</b>          De leden van het college en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging kunnen niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen zij in de vergadering van het college hebben gezegd of aan het college schriftelijk hebben overgelegd.</p>	<p><i>Deze bepaling is van belang om de <b>onafhankelijkheid van de aan de beraadslaging deelnemende personen en het bestaan van een vrije democratie te garanderen. Het op dit terrein experimenteren kan leiden tot een beperking van de democratie en is daarom als ongewenst te beschouwen.</b></i></p>
<p><b>Artikel 61 Gemeentewet</b>          1 De burgemeester wordt bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister benoemd voor de tijd van zes jaar.          2 De commissaris van de Koning overlegt met de raad over de eisen die aan de te benoemen burgemeester worden gesteld met betrekking tot de vervulling van het ambt. Voorafgaand aan het overleg met de commissaris stelt de raad het college in de gelegenheid zijn wensen en bedenkingen ten aanzien van deze eisen kenbaar te maken.</p>	<p><i>Het experimenteren met de <b>aanstellingswijze van de burgemeester kan leiden tot het aantasten/wijzigen van de positie die de burgemeester thans binnen de gemeentelijke organisatie heeft. Immers, indien wordt gekozen voor een democratisch gekozen burgemeester is het de vraag wat dit betekent voor de verhouding</b></i></p>



<p>3 Na het overleg met de commissaris stelt de raad uit zijn midden een vertrouwenscommissie in, belast met de beoordeling van de kandidaten. De raad kan bepalen dat één of meer wethouders als adviseur aan de vertrouwenscommissie worden toegevoegd. De commissaris verschaft de vertrouwenscommissie een opgave van degenen die naar het ambt van burgemeester hebben gesolliciteerd, vergezeld van zijn oordeel over kandidaten die hij in beginsel geschikt acht voor benoeming. Als de vertrouwenscommissie besluit naast deze kandidaten ook andere kandidaten die gesolliciteerd hebben, bij haar beoordeling te betrekken, doet zij daarvan onverwijld mededeling aan de commissaris. Deze brengt zijn oordeel over laatstgenoemde kandidaten ter kennis van de vertrouwenscommissie.</p> <p>4 De vertrouwenscommissie verschaft zich door tussenkomst van de commissaris de door haar nodig geachte informatie over de kandidaten. Bestuursorganen zijn verplicht de gevraagde informatie te verstrekken. De vertrouwenscommissie brengt verslag uit van haar bevindingen aan de raad en aan de commissaris.</p> <p>5 De raad zendt Onze Minister binnen vier maanden nadat de gelegenheid tot sollicitatie voor de functie is gegeven een aanbeveling inzake de benoeming. Deze aanbeveling omvat twee personen.</p> <p>6 In een bijzonder, door de raad te motiveren geval, kan worden volstaan met een aanbeveling waarop één persoon vermeld staat. Onze Minister slaat geen acht op een enkelvoudige aanbeveling, indien naar zijn oordeel geen sprake is van een bijzonder geval.</p> <p>7 Onze Minister volgt in zijn voordracht in beginsel de aanbeveling, met inbegrip van de daarop gehanteerde volgorde, tenzij zwaarwegende gronden aanleiding tot afwijking geven. Een afwijking wordt gemotiveerd.</p> <p>8 De rijksbelastingdienst verstrekt Onze Minister de benodigde gegevens inzake bestuurlijke boeten als bedoeld in hoofdstuk VIII A van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en inzake strafbeschikkingen als bedoeld in artikel 76 van die wet, voor zover deze boeten en beschikkingen zijn opgelegd dan wel hadden kunnen worden opgelegd ter zake van feiten die zijn gebleken na de termijn om deze op te leggen.</p>	<p><i>tussen de democratisch gekozen raad en de burgemeester. Daarnaast kan het 'politieker' worden van de burgemeester ertoe leiden dat de burgemeester zijn onafhankelijke positie verliest. Het experimenteren met een gekozen burgemeester kan dan ook gevolgen hebben voor het <b>machtenscheidingsbeginsel</b>.</i></p>
<p><b>Artikel 61b Gemeentewet</b></p> <p>1. De burgemeester kan te allen tijde bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister worden ontslagen.</p> <p>2. Indien sprake is van een verstoorde verhouding tussen de burgemeester en de raad, kan de raad, door tussenkomst van de commissaris van de Koning, een aanbeveling tot ontslag zenden aan Onze Minister.</p> <p>3. Voordat de raad verklaart dat van een verstoorde verhouding tussen de burgemeester en de raad sprake is, overlegt hij met de commissaris over de aanleiding tot die verklaring.</p> <p>4. Een aanbeveling vormt geen onderwerp van beraadslagingen en wordt niet vastgesteld dan nadat de raad tenminste twee weken en ten hoogste drie maanden tevoren heeft verklaard, dat tussen de burgemeester en de raad sprake is van een verstoorde verhouding.</p> <p>5. De oproeping tot de vergadering waarin over de aanbeveling wordt beraadslaagd of besloten, wordt tenminste achtenveertig uur voor de aanvang of zoveel eerder als de raad heeft bepaald, bij de leden van de raad bezorgd. Zij vermeldt het voorstel tot de aanbeveling.</p> <p>6. De commissaris brengt advies uit aan Onze Minister over de aanbeveling.</p> <p>7. Onze Minister wijkt in zijn voordracht slechts af van de aanbeveling op gronden ontleend aan het advies van de commissaris dan wel op andere zwaarwegende gronden.</p>	<p><i>Deze bepaling is zowel van belang in het kader van de <b>verticale machtenscheiding</b> als in het kader van de <b>horizontale machtenscheiding</b>. Zo kan de raad op grond van lid 2 van dit artikel een aanbeveling tot ontslag zenden aan Onze Minister. Met het experimenteren met (onderdelen) van deze bepaling moet daarom zorgvuldig worden omgegaan.</i></p>





<p><b>Artikel 62 Gemeentewet</b></p> <p>1. De burgemeester kan bij koninklijk besluit worden geschorst.</p> <p>2. Onze Minister kan, in afwachting van een besluit omtrent schorsing, bepalen dat de burgemeester zijn functie niet uitoefent.</p> <p>3. Een besluit als bedoeld in het tweede lid vervalt, indien niet binnen een maand een besluit omtrent de schorsing is genomen.</p>	<p><i>Deze bepaling ziet eveneens op de <b>verticale machtenscheiding</b>.</i></p>
<p><b>Artikel 67 Gemeentewet</b></p> <p>1 De burgemeester vervult geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op de goede vervulling van zijn burgemeestersambt of op de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.</p> <p>2 De burgemeester meldt zijn voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie, anders dan uit hoofde van zijn burgemeestersambt, aan de raad.</p> <p>3 De burgemeester maakt nevenfuncties, anders dan uit hoofde van zijn burgemeestersambt, en de inkomsten uit die functies openbaar. Openbaarmaking geschiedt door terinzagelegging op het gemeentehuis uiterlijk op 1 april na het kalenderjaar waarin de inkomsten zijn genoten.</p> <p>4 Onder inkomsten wordt verstaan: loon in de zin van artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964, verminderd met de eindheffingsbestanddelen bedoeld in artikel 31 van die wet.</p> <p><b>Artikel 68 Gemeentewet</b></p> <p>1 De burgemeester is niet tevens:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. minister;</li> <li>b. staatssecretaris;</li> <li>c. lid van de Raad van State;</li> <li>d. lid van de Algemene Rekenkamer;</li> <li>e. Nationale ombudsman;</li> <li>f. substituut-ombudsman als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman;</li> <li>g. commissaris van de Koning;</li> <li>h. gedeputeerde;</li> <li>i. secretaris van de provincie;</li> <li>j. griffier van de provincie;</li> <li>k. lid van de rekenkamer van de provincie waarin de gemeente waar hij burgemeester is, is gelegen;</li> <li>l. lid van een raad;</li> <li>m. wethouder;</li> <li>n. lid van de rekenkamer;</li> <li>o. ombudsman of lid van de ombudscommissie als bedoeld in artikel 81p, eerste lid;</li> <li>p. ambtenaar, door of vanwege het gemeentebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt;</li> <li>q. ambtenaar, door of vanwege het Rijk of de provincie aangesteld, tot wiens taak behoort het verrichten van werkzaamheden in het kader van het toezicht op de gemeente;</li> <li>r. functionaris die krachtens de wet of een algemene maatregel van bestuur het gemeentebestuur van advies dient.</li> </ul> <p>2 In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder p, kan een burgemeester tevens ambtenaar van de burgerlijke stand zijn.</p>	<p><i>Deze bepalingen zijn van belang omdat zij de onafhankelijkheid van de burgemeester garanderen. Met het experimenteren met deze bepalingen moet dan ook uiterst zorgvuldig worden omgegaan omdat dit de (onafhankelijke) positie van de burgemeester zou kunnen aantasten (en daarmee het <b>machtenscheidingsbeginsel</b>).</i></p>



## De bevoegdheden van het gemeentebestuur (TITEL III GEMEENTEWET)

<p><b>Artikel 108 Gemeentewet</b></p> <p>1. De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten.</p> <p>2. Regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan, met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het gemeentebestuur en het aan het gemeentebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening is toegekend.</p> <p>3. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het tweede lid, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed.</p>	<p><i>Deze bepaling vormt de grondbepaling van de gemeentelijke bevoegdhedenverdeling en geeft uiting aan het in de Grondwet vervatte beginsel van de autonome bevoegdheid van het gemeentebestuur tot regeling en bestuur. Hiermee is deze bepaling van groot belang voor de positie van gemeenten en gemeenteraden in het bijzonder (en het verticale machtenscheidingsbeginsel).</i></p>
<p><b>Artikel 118 Gemeentewet</b></p> <p>Over al hetgeen de gemeente betreft dient het college Onze Ministers en het provinciebestuur desgevraagd van bericht en raad, tenzij dit uitdrukkelijk van de burgemeester wordt verlangd.</p> <p><b>Artikel 119 Gemeentewet</b></p> <p>1 Bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur worden de gevallen geregeld waarin het college verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie aan Onze Ministers wie het aangaat. Daarbij kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling nadere voorschriften worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet of de algemene maatregel van bestuur.</p> <p>2 Bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van Onze Minister van Economische Zaken, na overleg met Onze Minister, kan worden bepaald dat in die maatregel te omschrijven gegevens ten behoeve van statistische doeleinden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek worden verstrekt.</p> <p>3 Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan worden bij algemene maatregel van bestuur nadere algemene regels gesteld.</p> <p>4 Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan, alsmede omtrent de verstrekking en inwinning van incidentele informatie, wordt, voorzover dat niet bij wet geschiedt, bij algemene maatregel van bestuur aangegeven hoe de financiële gevolgen van de verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd.</p> <p>5 De voordrachten voor de algemene maatregelen van bestuur, bedoeld in het derde en het vierde lid, worden gedaan door Onze Minister.</p> <p><b>Artikel 120 Gemeentewet</b></p> <p>1 Bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of bij provinciale verordening worden de gevallen geregeld waarin het college verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie aan het provinciaal bestuur. Daarbij kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling of bij besluit van gedeputeerde staten nadere voorschriften worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet, de algemene maatregel van bestuur of de provinciale verordening.</p>	<p><i>Deze bepalingen zijn van belang in het kader van de verhoudingen tussen de gemeente en de provincie en het Rijk. Het experimenteren op deze terreinen kan de verticale machtenscheiding uit balans brengen.</i></p>



2 In de regelingen, bedoeld in de eerste volzin van het eerste lid, wordt tevens aangegeven hoe de financiële gevolgen van de informatieverstrekking voor de gemeente worden gecompenseerd.

3 Het provinciebestuur doet mededeling aan Onze Minister van de inwinning van systematische informatie ingevolge een provinciale verordening.

#### **Artikel 121 Gemeentewet**

De bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn.

#### **Artikel 122 Gemeentewet**

De bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen.

#### **Artikel 124 Gemeentewet**

Wanneer de raad, het college of de burgemeester een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengt, besluiten gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning als het de burgemeester betreft daarin namens de raad, het college of de burgemeester te voorzien ten laste van de gemeente.

2 Spoedeisende gevallen uitgezonderd, voeren gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning het besluit tot indeplaatsstelling niet uit dan nadat een in het besluit genoemde termijn is verstreken, waarbinnen de raad, het college of de burgemeester de gelegenheid heeft alsnog te voorzien in hetgeen het besluit vordert. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning de beslissing om over te gaan tot indeplaatsstelling niet tevoren op schrift kan stellen, zorgen zij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking.

3 Indien het besluit tot indeplaatsstelling een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat betreft dat niet tijdig tot stand zal worden gebracht, geven gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning in het besluit tot indeplaatsstelling aan welke beslissingen, handelingen of resultaten moeten zijn uitgevoerd binnen de in het tweede lid bedoelde termijn. Gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning kunnen voor verschillende beslissingen, handelingen of resultaten een verschillende termijn stellen. Indien de raad, het college onderscheidenlijk de burgemeester niet binnen die termijn heeft voorzien in hetgeen het besluit van hem vordert, voorzien gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning verder in het tot stand brengen van het gevorderde resultaat.

4 Van een besluit tot indeplaatsstelling, alsmede van het voornemen tot het nemen van een dergelijk besluit, wordt mededeling gedaan in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Een afschrift van het besluit en van het voornemen wordt gezonden aan de raad.



<p><b>Artikel 139 Gemeentewet</b></p> <p>1 Besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, verbinden niet dan wanneer zij zijn bekendgemaakt in het gemeenteblad.</p> <p>2 De uitgifte van het gemeenteblad geschiedt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze. Na de uitgifte blijft het gemeenteblad elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar. Indien elektronische uitgifte geheel of gedeeltelijk onmogelijk is, voorziet het gemeentebestuur in een vervangende uitgave. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden omtrent het bepaalde in de eerste en tweede volzin nadere regels gesteld.</p> <p>3 In afwijking van het eerste lid kan een besluit als bedoeld in dat lid bepalen dat een bij het besluit behorende bijlage wordt bekendgemaakt door terinzagelegging.</p> <p>4 Voor het inzien van een overeenkomstig het eerste lid bekendgemaakt besluit worden geen kosten in rekening gebracht.</p> <p>5 Bij de bekendmaking van een besluit dat aan goedkeuring is onderworpen, wordt de dagtekening vermeld van het besluit waarbij die goedkeuring is verleend of wordt de mededeling gedaan van de omstandigheid dat ingevolge artikel 10:31, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht een besluit tot goedkeuring wordt geacht te zijn genomen.</p> <p><b>Artikel 140 Gemeentewet</b></p> <p>1 De teksten van besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, zijn in geconsolideerde vorm voor een ieder beschikbaar door middel van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen algemeen toegankelijk elektronisch medium.</p> <p>2 Een geconsolideerde tekst van een besluit die op grond van het eerste lid beschikbaar is gesteld, blijft beschikbaar indien het besluit na de beschikbaarstelling is gewijzigd of ingetrokken.</p> <p>3 Onze Minister kan regels stellen over de wijze waarop de in het eerste lid bedoelde teksten beschikbaar worden gesteld.</p> <p>4 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën van besluiten worden aangewezen, waarop het eerste lid niet van toepassing is.</p> <p><b>Artikel 141 Gemeentewet</b></p> <p>Een ieder kan op verzoek een papieren afschrift verkrijgen van de besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden. Het afschrift wordt verstrekt tegen ten hoogste de kosten van het maken van het afschrift.</p>	<p><i>Deze bepalingen zijn van belang uit het oogpunt van <b>rechtszekerheid</b>.</i></p>
<p><b>Artikel 147 Gemeentewet</b></p> <p>1 Gemeentelijke verordeningen worden door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend.</p> <p>2 De overige bevoegdheden, bedoeld in artikel 108, eerste lid, berusten bij de raad.</p> <p>3 De overige bevoegdheden, bedoeld in artikel 108, tweede lid, berusten bij het college, voor zover deze niet bij of krachtens de wet aan de raad of de burgemeester zijn toegekend.</p> <p><b>Artikel 149 Gemeentewet</b></p>	<p><i>In deze bepalingen komt tot uiting dat de verordenende bevoegdheid in beginsel toekomt aan de raad. Het experimenteren met het beleggen van deze bevoegdheid bij een ander (niet-democratisch gekozen) orgaan kan de <b>machtenscheiding</b> uit balans brengen en daarnaast tevens het <b>democratiebeginsel</b> aantasten (immers, het maken van regelgeving dient in beginsel te geschieden door een democratisch tot stand gekomen orgaan).</i></p>



<p>De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.</p>	
<p><b>Artikel 155 Gemeentewet</b></p> <p>1 Een lid van de raad kan het college of de burgemeester mondeling of schriftelijk vragen stellen.</p> <p>2 Een lid van de raad kan de raad verlof vragen tot het houden van een interpellatie over een onderwerp dat niet staat vermeld op de agenda, bedoeld in artikel 19, tweede lid, om het college of de burgemeester hierover inlichtingen te vragen. De raad stelt hierover nadere regels.</p> <p><b>Artikel 155a Gemeentewet</b></p> <p>1 De raad kan op voorstel van een of meer van zijn leden een onderzoek naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur instellen.</p> <p>2 Het besluit tot het instellen van een onderzoek omvat een omschrijving van het onderwerp van onderzoek alsmede een toelichting. Deze omschrijving kan hangende het onderzoek door de raad worden gewijzigd.</p> <p>3 Het onderzoek wordt uitgevoerd door een door de raad in te stellen onderzoekscommissie. De commissie heeft ten minste drie leden en bestaat uitsluitend uit leden van de raad.</p> <p>4 De artikelen 22, 82, derde lid, en 86, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing op de onderzoekscommissie.</p> <p>5 De onderzoekscommissie kan de bij deze wet verleende bevoegdheden uitsluitend uitoefenen, indien ten minste drie van haar leden aanwezig zijn.</p> <p>6 De bevoegdheden en werkzaamheden van een onderzoekscommissie worden niet geschorst door het aftreden van de raad.</p> <p>7 Op het besluit tot instelling van een onderzoek en tot instelling van een onderzoekscommissie, alsmede het besluit tot wijziging van de omschrijving van het onderwerp van een onderzoek zijn de artikelen 139, tweede lid, 140 en 141 van overeenkomstige toepassing.</p> <p>8 Alvorens de raad besluit tot een onderzoek, stelt hij bij verordening nadere regels met betrekking tot deze onderzoeken. In elk geval worden daarin regels opgenomen over de wijze waarop ambtelijke bijstand wordt verleend aan de commissie.</p>	<p><i>Deze bepalingen geven nadere vorm aan de controlerende functie van de raad. Met het experimenteren met deze bevoegdheden moet dan ook zorgvuldig worden omgegaan omdat dit de verhouding tussen de raad en het college kan wijzigen (en dus het <b>machtenscheidingsbeginsel</b> kan aantasten).</i></p>
<p><b>Artikel 156 Gemeentewet</b></p> <p>De raad kan aan het college en aan een door hem ingestelde bestuurscommissie bevoegdheden overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.</p> <p>2 De raad kan in ieder geval niet overdragen de bevoegdheid tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. de instelling van een rekenkamer, bedoeld in artikel 81a, of het bij verordening stellen van regels voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie, bedoeld in artikel 81oa;</li> <li>b. de instelling van een onderzoek, bedoeld in artikel 155a, eerste lid;</li> <li>c. de vaststelling of wijziging van de begroting, bedoeld in artikel 189;</li> <li>d. de vaststelling van de jaarrekening, bedoeld in artikel 198;</li> </ul>	<p><i>In deze bepalingen wordt gereguleerd welke bevoegdheden de raad niet kan overdragen aan het college dan wel aan een door hem ingestelde bestuurscommissie. Deze bevoegdheden zijn zo wezenlijk dat deze enkel worden toevertrouwd aan de democratisch tot stand gekomen raad. Het experimenteren met het doorbreken van deze bepaling en het dus toch delegeren van deze bevoegdheden kan niet enkel spanningen met het <b>democratiebeginsel</b> opleveren, maar tevens de <b>machtenscheiding</b> uit balans brengen.</i></p>



<p>e. het stellen van straf op overtreding van de gemeentelijke verordeningen;</p> <p>f. de vaststelling van de verordeningen, bedoeld in de artikelen 212, eerste lid, 213, eerste lid, en 213a, eerste lid;</p> <p>g. de aanwijzing van een of meer accountants, bedoeld in artikel 213, tweede lid;</p> <p>h. de heffing van andere belastingen dan de belastingen, genoemd in artikel 225, de precariobelasting, de rioolheffing, bedoeld in artikel 228a, de rechten, genoemd in artikel 229, de rechten waarvan de heffing geschiedt krachtens andere wetten dan deze wet en de heffing, bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer.</p> <p>3 De bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven, kan de raad slechts overdragen voor zover het betreft de vaststelling van nadere regels met betrekking tot bepaalde door hem in zijn verordeningen aangewezen onderwerpen.</p> <p>4 De artikelen 139, tweede lid, 140 en 141 zijn van overeenkomstige toepassing op een besluit dat wordt genomen op grond van het eerste lid.</p>	
<p><b>Artikel 160 Gemeentewet</b></p> <p>1 Het college is in ieder geval bevoegd:</p> <p>a. het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast;</p> <p>b. beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast;</p> <p>c. regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie;</p> <p>d. ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan;</p> <p>e. tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten;</p> <p>f. te besluiten namens de gemeente, het college of de raad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist;</p> <p>g. ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging;</p> <p>h. jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.</p> <p>2 Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.</p> <p>3 Het college neemt, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit.</p>	<p><i>Deze bepaling reguleert de bevoegdheden van het college. Met het experimenteren op dit terrein is voorzichtigheid geboden aangezien het beleggen van deze bevoegdheden bij een ander orgaan de <b>positie van het college</b> aan kan tasten. Immers, wanneer de bevoegdheid het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren bij een ander orgaan wordt belegd, rest de vraag welke rol het college nog in de gemeente heeft. Daarnaast kan dit gevolgen hebben voor de checks and balances binnen de gemeente(n).</i></p>



<p><b>Artikel 169 Gemeentewet</b></p> <p>1 Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.</p> <p>2 Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.</p> <p>3 Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.</p> <p>4 Zij geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.</p> <p>5 Indien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder f, geen uitstel kan lijden, geven zij in afwijking van het vierde lid de raad zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het terzake genomen besluit.</p> <p><b>Artikel 180 Gemeentewet</b></p> <p>1 De burgemeester is aan de raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur.</p> <p>2 Hij geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.</p> <p>3 Hij geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.</p>	<p><i>Deze bepalingen reguleren de verhouding tussen het college/burgemeester en de raad. Het experimenteren hiermee (bijvoorbeeld met het afschaffen van deze verantwoordelijkheid) heeft dan ook gevolgen voor <b>de verhouding tussen de raad en het college/de burgemeester en de positie die zij ten opzichte van elkaar innemen.</b></i></p>
<p><b>Artikel 170 Gemeentewet</b></p> <p>1 De burgemeester ziet toe op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken;</li> <li>b. een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden;</li> <li>c. de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie;</li> <li>d. een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften;</li> <li>e. een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur.</li> </ul> <p>2 De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente.</p> <p>3 De burgemeester bevordert overigens een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden.</p> <p><b>Artikel 172 Gemeentewet</b></p> <p>1 De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde.</p> <p>2 De burgemeester is bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.</p> <p>3 De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.</p> <p>4 De commissaris van de Koning geeft, indien een ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis dan wel ernstige vrees voor het ontstaan van zodanige ordeverstoring zulks noodzakelijk maakt, de burgemeesters</p>	<p><i>Deze bepalingen bevatten de voornaamste bevoegdheden van de burgemeester. Het experimenteren met deze veelal ingrijpende bevoegdheden kan de <b>positie van de burgemeester aantasten/veranderen en invloed hebben op fundamentele rechten van burgers, waardoor voorzichtigheid met het hiermee experimenteren is geboden. Er zijn echter landen waar dergelijke bevoegdheden niet aan de burgemeester toekomen maar bij een ander bestuursorgaan zijn belegd. Het experimenteren hiermee dient dan ook niet op voorhand (geheel) te worden uitgesloten.</b></i></p>



<p>in de provincie zoveel mogelijk na overleg met hen, de nodige aanwijzingen met betrekking tot het door hen ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid. De aanwijzingen worden zo enigszins mogelijk schriftelijk gegeven.</p>	
--	--

## De financiën van de gemeente (TITEL IV GEMEENTEWET)

<p><b>Artikel 189 Gemeentewet</b></p> <p>1 Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.</p> <p>2 De raad ziet erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.</p> <p>3 Behoudens het bepaalde in de artikelen 208 en 209 kunnen ten laste van de gemeente slechts lasten en daarmee overeenstemmende balansmutaties worden genomen tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht.</p> <p>4 Het begrotingsjaar is het kalenderjaar.</p> <p><b>Artikel 191 Gemeentewet</b></p> <p>1 De raad stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.</p> <p>2 Het college zendt de door de raad vastgestelde begroting vergezeld van de in artikel 190, eerste lid, bedoelde stukken, binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.</p>	<p><i>Op grond van deze bepalingen stelt de raad jaarlijks de begroting vast. Deze bevoegdheid is belegd bij de raad vanwege het democratische karakter van dit orgaan. Dat het niet wenselijk is deze bevoegdheid bij een ander orgaan te beleggen volgt onder meer uit artikel 156 waarin het delegeren van deze bevoegdheid aan het college of een commissie is uitgesloten. Het betreft een zodanig wezenlijke bevoegdheid dat deze bevoegdheid dient te berusten bij een democratisch gekozen orgaan. Het toch delegeren van deze bevoegdheid zal op gespannen voet komen te staan met het <b>democratiebeginsel</b> en mogelijk tevens de <b>machtenscheiding</b> aan kunnen tasten.</i></p>
<p><b>Artikel 194 Gemeentewet</b></p> <p>1 Indien de raad weigert verplichte uitgaven op de begroting te brengen, doen gedeputeerde staten dit.</p> <p>2 Indien de raad bovendien weigert in voldoende dekking van in het eerste lid bedoelde uitgaven te voorzien, verminderen gedeputeerde staten daartoe hetzij het bedrag voor onvoorziene uitgaven, hetzij indien dit bedrag niet toereikend is, overige niet-verplichte uitgaven.</p>	<p><i>Deze bepaling is van belang in het kader van de <b>verticale machtenscheiding</b> tussen provincies en gemeenten.</i></p>
<p><b>Artikel 197 Gemeentewet</b></p> <p>1 Het college legt aan de raad over elk begrotingsjaar verantwoording af over het door hem gevoerde bestuur, onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag.</p> <p>2 Het college voegt daarbij de verslagen, bedoeld in artikel 213a, tweede lid.</p> <p>3 De raad legt de in het eerste en tweede lid, alsmede de in artikel 213, derde en vierde lid, bedoelde stukken, wanneer de bespreking daarvan geagendeerd is op de in artikel 19, tweede lid, bedoelde wijze, voor een ieder ter inzage en stelt ze algemeen verkrijgbaar. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennis gegeven. De raad beraadslaagt over de jaarrekening en het</p>	<p><i>Deze bepaling geeft nader vorm aan de controlerende functie van de raad en is zodoende van belang in het kader van de <b>checks and balances</b> tussen de raad en het college.</i></p>





jaarverslag niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving.	
<b>Artikel 216 Gemeentewet</b> De raad besluit tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een gemeentelijke belasting door het vaststellen van een belastingverordening.	<i>Op grond van deze bepaling komt de bevoegdheid tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een gemeentelijke belasting toe aan de raad. Dit vanwege het democratische karakter van dit orgaan. Met het experimenteren met het beleggen van deze bevoegdheid bij een ander orgaan is voorzichtigheid geboden omdat dit gevolgen kan hebben voor de mate waarin wordt tegemoetgekomen aan het <b>democratiebeginsel</b>. Het feit dat het delegeren van deze bevoegdheid deels is uitgezonderd in artikel 156 Gemeentewet indiceert dit.</i>

### Aanvullende bepalingen inzake het toezicht op het gemeentebestuur (TITEL V GEMEENTEWET)

<b>Artikel 259 Gemeentewet</b> 1. Beslissingen van gemeentebesturen kunnen slechts aan goedkeuring worden onderworpen in bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening bepaalde gevallen. 2. Ten aanzien van de goedkeuring van andere beslissingen dan besluiten zijn artikel 266 alsmede afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.  <b>Artikel 268 Gemeentewet</b> 1 Een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het gemeentebestuur kan bij koninklijk besluit worden vernietigd. 2 Ten aanzien van de vernietiging van een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg zijn de artikelen 273 tot en met 281a alsmede de afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.	<i>Deze bepalingen zijn van belang in het kader van de <b>verticale machtenscheiding</b> en het toezicht op gemeenten.</i>
--	--