

Memo

Aan

Saar Veneman

Van

Rob de Greef

PROOF Adviseurs bv
Postbus 90416
2509 LK Den Haag

info@proofadviseurs.nl
proofadviseurs.nl

rabo NL43RABO0303425660
btw NL8550.87.250.B01
kvk 63084619

Datum

25 april 2018

Betreft

Raadvragen m.b.t. Regio
Achterhoek

Vragen Oude IJsselstreek

Vraag 1: Verzet de bestaande regelgeving, met name de Wgr, zich tegen een structuur waarin, van meet af aan, is voorzien in een situatie dat een orgaan, i.c. het algemeen bestuur, weliswaar formele zeggenschap heeft, maar daar feitelijk van af ziet, ten behoeve van een ander orgaan, i.c. de Achterhoekboard. Als een dergelijke gang van zaken naar de letter van de Wgr mogelijk is, verzet zich de aard en strekking van de wet of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in een democratisch georganiseerde samenleving dan niet daartegen?

De beoogde structuur is niet in strijd met de letter van de Wet gemeenschappelijke regelingen, omdat er een bestuur bestaat conform deze wet, waaraan ook de benodigde bevoegdheden zijn toegekend. Zie uitgebreider mijn memo d.d. 8 maart 2018.

De structuur staat enigszins op gespannen voet met de geest van de Wet gemeenschappelijke regelingen, waarbij het algemeen bestuur aan het hoofd van de samenwerking staat. Dat wil echter nog niet zeggen dat de beoogde structuur ook in strijd is met de geest van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het algemeen bestuur blijft immers bevoegd, maar zal het advies van de Achterhoek Raad zeer serieus moeten nemen. De 'beslissing' van de Achterhoek Raad is juridisch echter niet meer dan een zwaarwegend advies, dat het algemeen bestuur (gemotiveerd) naast zich neer kan leggen.¹ Een bindend advies komt juridisch gezien neer op delegatie van de beslisbevoegdheid van het algemeen bestuur aan de Achterhoek Raad en dat stuit af op artikel 10:15 Awb in samenhang met de Wet gemeenschappelijke regelingen. De Achterhoek Raad (en de verdere structuur) vormen dus eigenlijk een soort verzwaarde voorbereidingsprocedure.

Het algemeen bestuur zal het advies dus zeer zwaar moeten wegen en, mede op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar zal daar van moeten afwijken indien er een

¹ Vgl. ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:344 (*Gebiedscommissie Rotterdam*). De gebiedscommissie is een bestuurscommissie in de zin van de Gemeentewet die naast eigen bevoegdheden ook adviesbevoegdheden heeft ten aanzien van de gemeenteraad. De Afdeling oordeelt hier dat de gemeenteraad van een dergelijk advies af kan wijken.

zwaarwegend ander belang is. Het algemeen bestuur zal een afwijking zeer goed moeten motiveren.²

Vraag 2: Welke mogelijkheden heeft een gemeenteraad om in een dergelijk geval het functioneren van het AB en DB te controleren? Hoe zou de controlerende functie van de gemeenteraden verbeterd kunnen worden?

De gemeenteraad heeft alle mogelijkheden ter controle van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur die het ook bij een 'gewone' gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam heeft. De beoogde structuur wijkt immers niet af van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Dat betekent dat ieder raadslid inlichtingen kan inwinnen bij:

- De eigen leden van het algemeen bestuur (art. 16 lid 2 Wgr; art. 20 GR)
- Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter (art. 17 Wgr; art. 19 GR)

Daarnaast kan de gemeenteraad ook het eigen lid van het algemeen bestuur ter verantwoording roepen over zijn eigen handelen binnen het algemeen bestuur (art. 16 lid 1 Wgr; art. 20 GR). Deze leden van het algemeen bestuur vertegenwoordigen bij een gemengde regeling waaraan de gemeenteraad deelneemt immers de gemeenteraad.³

Er geldt geen verantwoordingsplicht van het algemeen bestuur naar de gemeenteraad, nu het algemeen bestuur aan het hoofd van de Regio Achterhoek staat (art. 12 lid 2 Wgr). Er bestaat evenmin een verantwoordingsrelatie van het dagelijks bestuur of de leden van het dagelijks bestuur naar de gemeenteraad (art. 19a Wgr).⁴

De gemeenteraad behoudt tenslotte ook andere bevoegdheden zoals de benoeming van de leden van het algemeen bestuur (art. 13 lid 1 Wgr), ontslag van deze leden bij gebrek aan vertrouwen (art. 16 lid 4 Wgr), zienswijzen bij de begroting (art. 35 Wgr), het ontvangen van de kadernota en voorlopige jaarrekening (art. 34b Wgr), zienswijzen bij instelling van commissies of private rechtspersonen door het algemeen bestuur (art. 25 lid 2 en art. 31a Wgr).

Vraag 3: Kan de gemeenteraad het door de eigen gemeente benoemde algemeen bestuurslid ter verantwoording roepen en eventueel ontslaan? Hoe zou dat beter mogelijk kunnen worden gemaakt?

Ja, dat kan zoals onder vraag 2 beschreven. In het reglement van orde van de raad zouden nadere afspraken kunnen worden gemaakt over de wijze waarop inlichtingen worden gegeven door het eigen lid in het algemeen bestuur en hoe dit lid verantwoording dient af te leggen.

Vraag 4: Welke wegen staan de gemeenteraad en een individueel raadslid open om informatie over het functioneren van het AB en de Achterhoekboard te verkrijgen?

Zie onder vraag 2: een raadslid kan zich voor inlichtingen richten tot het eigen lid in het algemeen bestuur, maar ook tot het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Of

² Vgl. ABRvS 10 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2175 (*Hanic Holding t. Eersel*). De gemeenteraad is bevoegd een bestemmingsplan vast te stellen. Het college stelt daartoe normaliter een voorstel op. De gemeenteraad mag niet ongemotiveerd van dit voorstel afwijken.

³ Kamerstukken I 2004/05, 27 008 en 29 532, nr. E, p. 9.

⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 16.

deze mogelijkheid ook komt te bestaan ten aanzien van de Achterhoek Board is afhankelijk van de instellingsregeling.

Vraag 5: Laat de Wgr toe dat in alle gevallen de burgemeester van één van de deelnemende gemeenten, m.n. Doetinchem, als voorzitter van zowel het AB, het DB en de Achterhoekboard dient te worden aangesteld?

Ja de Wgr laat dit toe. Sterker nog: de Wgr schrijft voor dat één persoon zowel voorzitter van het algemeen bestuur als van het dagelijks bestuur is (art. 12 lid 3 Wgr). Deze persoon is naast voorzitter van beide organen ook nog lid (met stemrecht dus) van beide organen (art. 13 lid 9 resp. art. 14 lid 1 Wgr). Als de burgemeester van Doetinchem als lid van het algemeen bestuur wordt aangewezen door de Doetichemse gemeenteraad, dan kan deze ook als voorzitter worden aangewezen. In de gemeenschappelijke regeling kan bepaald worden dat de voorzitter altijd afkomstig moet zijn van een bepaalde gemeente (vgl. art. 13 lid 9 Wgr). Over het voorzitterschap van een orgaan als de Achterhoek Board (een adviescommissie of bestuurscommissie, zie mijn eerdere memo d.d. 8 maart 2018) laat de Wet gemeenschappelijke regelingen zich niet uit. Dat is dus vrij te bepalen.

Vraag 6: Welke verplichtingen zijn rusten er in zo'n geval op de Achterhoekboard en haar leden?

Zoals onder vraag 5 en mijn memo d.d. 8 maart 2018 vermeld dient de Achterhoek Board vorm te worden gegeven als een adviescommissie of een bestuurscommissie. De Wet gemeenschappelijke regelingen staat instelling van andere organen niet toe.⁵ De samenstelling van adviescommissies en bestuurscommissie wordt aan het algemeen bestuur gelaten (art. 24 resp. art. 25 Wgr).

Vraag 7: Dient elk lid van de Achterhoekboard, op basis van de wettelijke bepalingen, net als raadsleden en collegeleden, inzicht te geven in alle (neven-)functies en belangen, met name die tot een belangenverstrengeling kunnen leiden?

De Wet gemeenschappelijke regelingen regelt niets hieromtrent, dat is dus afhankelijk van het instellingsbesluit van het algemeen bestuur.

Vraag 8: Is er in de thans voorziene structuur enige andere bevoegdheid die het de gemeenteraad van de deelnemende gemeenten of de colleges van B&W van die gemeenten mogelijk maakt de rechtmatigheid en publiekrechtelijke wenselijkheid van het handelen van de Achterhoekboard te controleren of anderszins doorslaggevende invloed te hebben op de wijze waarop de door de Achterhoekboard behandelde thema's tot regionaal beleid worden?

De publiekrechtelijke wenselijkheid kan getoetst worden indien daadwerkelijk besluitvorming van de gemeenteraden gevergd wordt. Het feit dat de Achterhoek Board met een advies komt, maakt nog niet dat de gemeenteraden dit advies moeten volgen. Dat zal politiek wel gewenst zijn, maar is juridisch niet aan de orde. Een gemeenteraad zal zijn eigen afweging moeten maken, waarbij wenselijkheid een rol kan spelen. Wel zal de gemeenteraad moeten motiveren waarom een voorstel niet gevolgd wordt (zie onder vraag 1). De gemeenteraad kan voorts

⁵ Vgl. ABRvS 16 februari 1999, AB 1999, 196.

sturen op de eigen betrokkenen in zowel het algemeen bestuur als de Achterhoek Raad en Achterhoek Board om zijn wensen en bedenkingen op voorhand mee te geven.

Vraag 9: Kan een gemeenteraad naar het geldend recht in haar vrijheid om te debatteren en beslissen over onderwerpen die de huishouding van de gemeente aangaan worden beperkt door de door de voorzitter van de Regio Achterhoek genoemde mechanismen?

Nee, de gemeenteraad is niet gebonden aan de 'beslissingen' van de Achterhoek Board, althans niet juridisch gezien. Zie onder vraag 1 en 8.

Vraag 10: Is dat, in het licht van de staatsrechtelijke principes wenselijk of aanvaardbaar?

In de aanhef bij de vraag wordt als aannahme gedaan dat de beslissingsbevoegdheid komt te liggen bij door de Kroon benoemde burgemeesters. Hoewel deze functionarissen inderdaad als lid van het algemeen bestuur worden benoemd én door de Kroon benoemd zijn, is dit toch een onjuiste weergave der zaken. De persoon die het ambt van burgemeester bezet wordt aangewezen als lid van het algemeen bestuur. Als lid van het algemeen bestuur is hij benoemd door de gemeenteraad, vertegenwoordiger van de gemeenteraad, legt hij verantwoording af aan de gemeenteraad en kan hij door de gemeenteraad (als lid van het algemeen bestuur) ontslagen worden.

Vraag 11: Zijn er naar uw oordeel voldoende "checks & balances"? Bestaat er, naar geldend recht, een effectieve manier voor de gemeenteraad om de burgemeesters te controleren en er zorg voor te dragen dat de burgemeesters, als bestuurslid van een gemeenschappelijke regeling, zich naar het oordeel van de meerderheid van de gemeenteraad richt?

Ja, zie onder vraag 10. Als ultimum remedium kan de burgemeester als lid van het algemeen bestuur ontslagen worden indien er onvoldoende vertrouwen meer is.

Vraag 12: Hoe verhoudt zich de toezichthoudende taak van de provincie op de huishouding van de gemeenten tot de voorziene positie van een gedeputeerde in de Achterhoekboard, welke zich begeeft op beleidsterreinen die tot de verantwoordelijkheid van die gemeenten behoren. Is het wenselijk dat een gedeputeerde die rol inneemt? Door wie wordt zo'n gedeputeerde bij disfunctioneren aangesproken of zelfs ontslagen?

De provincie zal deze rollen moeten scheiden, maar deze problematiek speelt altijd waar overheden met elkaar afstemmen. Zo zitten de interbestuurlijke verhoudingen in elkaar. De uiteindelijke controle van gedeputeerde staten ligt bij provinciale staten.

Vraag 13: Op welke wijze kunnen de gemeenteraden invloed uitoefenen op de benoeming van de leden van de Achterhoekboard?

Zie het memo d.d. 8 maart 2018.

Vraag 14: Hoe kan worden voorkomen dat er een onwenselijke vermenging van rollen plaats vindt, b.v. doordat de gemeenten een toezichthoudende taak hebben op het presteren van woningbouwcorporaties, en de provincie toezicht houdt op de gemeenten?

Zie onder vraag 12.

Vraag 15: Is er binnen de huidige Wet gemeenschappelijke regelingen, of wellicht na de in het regeerakkoord aangekondigde wijzigingen, een alternatief denkbaar waarin zowel de doelstelling van een hechtere en efficiëntere regionale samenwerking, betrokkenheid van de andere partijen van de "triple helix" wordt bereikt, maar waar wel voldoende "checks &

balances“ in de regeling zijn begrepen en de gemeenteraden, op democratische wijze, invulling kunnen geven aan hun kaderstellende, volksvertegenwoordigende en, vooral, controlerende rol?

Het is nog niet duidelijk waar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mee gaat komen in de aangekondigde beleidsbrief. Daarvan zal afhangen of er een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen komt en hoe deze er dan uit zal zien. Dat is thans nog niet publiekelijk bekend.

Voorts is de aanname dat er geen checks and balances zijn in het systeem mijns inziens onjuist. Zie daaromtrent de beantwoording op de eerdere vragen.

Vraag 16: Is bijvoorbeeld, in juridische zin, mogelijk om de regio Achterhoek, binnen de ruimte die de (toekomstige) Wgr biedt, vorm te geven middels een “gemengde regeling”, waarbij het algemeen bestuur bestaat uit een afvaardiging van de zeven gemeenten, in die zin dat elke in de gemeenteraad vertegenwoordigde fractie een afgevaardigde naar het Achterhoeks Radenforum benoemt aan wie, naargelang het aantal zetels in de raad, een gewogen stemrecht wordt toegekend? Elke gemeenteraad benoemt daarnaast een college lid in het algemeen bestuur als beoogd lid van het dagelijks bestuur.

Thans is dat niet mogelijk (het Drechtstedenmodel is in strijd met de Wet gemeenschappelijke regelingen). Over eventuele wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen is nog niets bekend (zie onder vraag 15).

Vraag 17: Bij voorkeur zou dan een onafhankelijke voorzitter van buiten de kring van de huidige regionale bestuurders als boegbeeld moeten optreden, en dus niet de burgemeester van één van de deelnemende gemeenten. Laat de Wgr dat toe of, zo nee, valt te verwachten dat een komende wetswijziging aan de hand van het regeerakkoord daar verandering in brengt?

De Wet gemeenschappelijke regelingen laat dat thans niet toe. Artikel 13 lid 9 Wgr schrijft voor dat de voorzitter door en uit het algemeen bestuur wordt aangewezen. Over eventuele wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen is nog niets bekend (zie onder vraag 15).

Vraag 18: Kunt u andere suggesties doen om de doelstellingen van de beoogde structuur te behalen, maar de democratische controle door gekozen raadsleden te waarborgen en de uitvoering van de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende taak desondanks te waarborgen?

Dit vergt nader onderzoek naar de doelstellingen en de politieke wensen en kan niet zo beantwoord worden.

Vraag 19: Welke mogelijkheden ziet u voorts om, in dit concrete geval, de gemeenschappelijke regeling te laten voldoen aan de in het huidige regeerakkoord genoemde transparantie en de gebrekkige communicatie tussen de betrokken personen te verbeteren? Zijn er in het kader van de kennelijk door de regering voorziene wetswijziging voor dit concrete geval wensen en aandachtspunten te formuleren die aan de regering kunnen worden voorgelegd?

Wat de regering bedoeld met de bepaling in het regeerakkoord is nog niet duidelijk, getuige ook de begrotingsbehandeling van BZK. De minister heeft daarom een brief toegezegd die duidelijker moet maken waar de gebreken zitten. Onlangs heeft de Tweede Kamer hiertoe ook een motie aangenomen.

Vragen gemeenteraad Berkelland

“Een bestuurskundige en juridische beoordeling maken van de voorgestelde governancestructuur en hierbij in het bijzonder aandacht te besteden aan de vraag welke risico’s kunnen worden gesignaleerd in de gekozen opzet van een sterk informele inrichting, samenwerking en taakverdeling ten opzichte van de formele verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling van deze WGR-samenwerking.

Voorts de vraag welke aanbevelingen geformuleerd kunnen worden in dit verband”.

Wij gaan er van uit dat bij de start van dit onderzoek partijen zoals Berkelland, betrokken worden. Ten overvloede merken wij op dat prof. Boogers tot september 2017 heeft opgetreden als adviseur in het eerdere proces van doorontwikkeling van de Regio Achterhoek.

Ik verwijs voor de bestuurskundige kant naar het advies van prof. Boogers en voor de juridische kant naar mijn memo d.d. 8 maart 2018.

Vragen fractie SGP-CU

“Het model lijkt een beetje op de werkplaatsen waarmee eerder is geëxperimenteerd. Een belangrijk verschil is dat er destijds geen mandaat of duidelijke opdracht bij de werkplaatsen belegd was. Bovendien bleven de Poho’s er als gremium naast bestaan. Hierdoor bleven de dubbelingen in de overleggen bestaan en ontstond niet het goede gesprek tussen de verschillende partners.”

Ten aanzien van de beslissingsbevoegdheid van de Achterhoek-Board mbt bijv financiële middelen voor een uitvoeringsagenda (per thema)

1. *Bestaat die uit een mandatering of is dat een overdracht van bevoegdheden?*
2. *De manier waarop doelen worden aangevlogen door de Board wordt die bepaald door ‘globale’ afspraken (van uit de visie/opdracht)? Of heeft de board daar een grote mate van vrijheid in?*
3. *Welke (juridische) borging is er tussen de verschillende thematafels (evt. overblijvende) PoHo’s? Niet alles is immers ondergebracht onder een thematafel.*

“Ondernemersnemers, overheid en maatschappelijke organisaties als gelijkwaardige partners met een gezamenlijk doel voor de Achterhoek: een economisch sterke, vitale Achterhoek waar het voor iedereen mooi en goed leven en werken is.”

En bij de overheid kan de provincie ook genoemd worden, zeker als die ook gaan bijdragen (bedrag per inwoner) zij zullen dit ONDER VOORWAARDEN DOEN.

hierbij de vraag:

4. *Hoe verhouden de mandateringen zich vanuit dit brede pallet tav de Achterhoek-Board zich in juridische zin tot elkaar?*

5. *Moet de provincie zich niet in juridische en financiële zin verbinden aan het Achterhoekboard zodat er steeds meer zekerheid is, en moet dit ook niet gelden voor de ondernemers en onderwijs?*

Er is in elk geval geen sprake van delegatie van bevoegdheden aan de Achterhoek Board (of een van de andere informele organen). De Wet gemeenschappelijke regelingen staat een dergelijke delegatie alleen toe aan een bestuurscommissie ex art. 25 Wgr en deze organen zijn thans niet als zodanig vormgegeven. In overige gevallen ontbreekt de wettelijke grondslag voor delegatie (art. 10:15 Awb).

Er kan wel sprake zijn van mandaat van bevoegdheden (art. 10:3 lid 1 Awb). Vooralnog zijn echter geen mandaatbesluiten genomen door daartoe bevoegde bestuursorganen, waardoor er evenmin sprake is van mandaat.⁶ Overigens kunnen alleen bestuursorganen (juridisch) mandaat verlenen, de ondernemers e.d. kunnen dit niet.

De tweede vraag kan niet juridisch beantwoord worden, maar is een vraag over hoe men met de afspraken wenst om te gaan. Dat geldt ook voor de derde vraag, omdat de thematafels nog niet zijn ingesteld. De vierde en vijfde vraag zijn geen juridische vragen.

⁶ Vgl. ABRvS 1 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2930 (*Urgentiecommissie Arnhem-Nijmegen*). In deze zaak werd een afspraak in een bestuursovereenkomst niet als voldoende grondslag voor mandatering gezien.