

Bijlagenboek
Versterking
gemeenteraden bij
effectieve samenwerking

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

Inleiding	7
<i>Leeswijzer</i>	8
<i>Democratiebeginsel</i>	8
1. Institutioneel kader	14
1.1 <i>Bestuur openbaar lichaam</i>	14
1.1.1 <i>Algemeen bestuur</i>	15
1.1.2 <i>Dagelijks bestuur en voorzitter</i>	18
1.2 <i>Gemeenschappelijk orgaan</i>	19
1.3 <i>Bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie</i>	20
1.4 <i>Positie deelnemend gemeentebestuur</i>	20
1.4.1 <i>Gemeenteraad</i>	20
1.4.2 <i>Raadslid</i>	22
1.4.3 <i>College</i>	23
1.5 <i>Bevoegdheidstoekenning</i>	23
1.5.1 <i>Attributie</i>	24
1.5.2 <i>Overdracht</i>	25
1.5.3 <i>Mandaat</i>	27
2. Reguliere raadsbevoegdheden	31
2.1 <i>Recht van initiatief</i>	31
2.2 <i>Recht van amendement</i>	33
2.3 <i>Deelname aan de beraadslagingen</i>	35
2.4 <i>Conclusie</i>	37
3. Raadscommissies	39
3.1 <i>Inleiding</i>	39
3.2 <i>Doel</i>	39
3.3 <i>Toekenning</i>	40
3.4 <i>Gerichtheid</i>	41
3.5 <i>Aard van de samenwerking</i>	41
3.6 <i>Keuzevrijheid van de raad bij toepassing</i>	41
3.7 <i>Consequenties</i>	42
3.8 <i>Conclusie</i>	42
4. Nota verbonden partijen	44
4.1 <i>Inleiding</i>	44

4.2	<i>Doel</i>	45
4.3	<i>Toekenning</i>	46
4.4	<i>Gerichtheid</i>	46
4.5	<i>Aard van de samenwerking</i>	47
4.6	<i>Keuzevrijheid</i>	47
4.7	<i>Consequenties</i>	47
4.8	<i>Conclusie</i>	47
5.	Zienswijzeprocedure	50
5.1	<i>Inleiding</i>	50
5.1.1	Zienswijzeprocedure in het kort.....	50
5.1.2	Achtergrond.....	50
5.1.3	Leeswijzer.....	51
5.2	<i>Doel</i>	51
5.3	<i>Toekenning</i>	53
5.4	<i>Gerichtheid</i>	54
5.5	<i>Aard van de samenwerking</i>	54
5.6	<i>Keuzevrijheid van de raad bij toepassing</i>	55
5.7	<i>Consequenties</i>	56
5.8	<i>Conclusie</i>	56
6.	Kaartprocedure	60
6.1	<i>Inleiding</i>	60
6.1.1	Gele kaartprocedure in het kort.....	60
6.1.2	Rode kaartprocedure in het kort.....	60
6.1.3	Kaartprocedures en de EU.....	61
6.1.4	Leeswijzer.....	61
6.2	<i>Doel</i>	62
6.3	<i>Toekenning</i>	62
6.4	<i>Gerichtheid</i>	62
6.5	<i>Aard van de samenwerking</i>	62
6.6	<i>Keuzevrijheid van de raad bij toepassing</i>	63
6.7	<i>Consequenties</i>	63
6.8	<i>Conclusie</i>	63
7.	Rekenkameronderzoek	66
7.1	<i>Inleiding</i>	66
7.1.1	Rekenkameronderzoek in het kort.....	66
7.1.2	Leeswijzer.....	66
7.2	<i>Doel</i>	67
7.3	<i>Toekenning</i>	67

7.3.1	Huidige toekenning	67
7.3.2	Mogelijkheden voor wetswijziging	68
7.4	<i>Gerichtheid</i>	69
7.4.1	Gerichtheid op handelen van het eigen college.....	69
7.4.2	Gerichtheid op samenwerkingsverbanden	69
7.5	<i>Aard van de samenwerking</i>	70
7.6	<i>Keuzevrijheid van de raad bij toepassing</i>	70
7.7	<i>Consequenties</i>	71
7.8	<i>Conclusie</i>	71
8.	Lokaal enquêterecht.....	74
8.1	<i>Inleiding</i>	74
8.1.1	Onderzoeksrecht in het kort	74
8.1.2	Leeswijzer	74
8.2	<i>Doel</i>	74
8.3	<i>Toekenning</i>	75
8.4	<i>Gerichtheid</i>	76
8.4.1	Inleiding.....	76
8.4.2	Onderwerp van onderzoek.....	76
8.4.3	Personen bij medewerking onderzoek.....	77
8.4.4	Mogelijkheden voor wetswijziging	80
8.5	<i>Aard van de samenwerking</i>	81
8.6	<i>Keuzevrijheid van de raad bij toepassing</i>	81
8.7	<i>Consequenties</i>	81
8.8	<i>Conclusie</i>	82

PRO

Inleiding

DOOF

Inleiding

In het rapport *Versterkte gemeenteraden bij effectieve samenwerking?* worden mogelijkheden beschreven tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) en de Gemeentewet ter versterking van de positie van de gemeenteraad ten opzichte van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. De mogelijkheden tot wetswijziging zijn in het rapport beschreven aan de hand van zes (categorieën van) raadsinstrumenten: de rechten van individuele raadsleden (waaronder het recht van initiatief en het recht van amendement), het lokale onderzoeksrecht, het rekenkameronderzoek, de betrokkenheid van raadscommissies en de griffier, de zienswijzeprocedure en de kaartprocedure. Dit bijlagenboek vormt een uitgebreide toelichting op het genoemde hoofdrapport.

In dit bijlagenboek wordt allereerst ingegaan op het institutioneel kader dat volgt uit de Wgr. Dit institutioneel kader vormt de achtergrond voor de bespreking van de raadsinstrumenten. Vervolgens worden achtereenvolgens de zes (categorieën van) raadsinstrumenten uitgebreid toegelicht, evenals de wijzigingen van de Wgr en de Gemeentewet die per raadsinstrument mogelijk zijn.

De toelichtingen op de verschillende (categorieën van) raadsinstrumenten die zijn opgenomen in dit bijlagenboek zijn – in lijn met het hoofdrapport – opgebouwd aan de hand van het afwegingskader uit hoofdstuk 2 van het hoofdrapport.¹ Eerst wordt ingegaan op het doel van het betreffende instrument, waarna elk van de componenten uit het afwegingskader de revue passeert: de toekenning van het instrument, de gerichtheid van het instrument, de aard van de samenwerking, de keuzevrijheid van de raad bij toepassing van het instrument en de consequenties van het instrument. Voor elke component wordt, indien van toepassing, beschreven hoe deze momenteel is ingevuld. Daarbij wordt uiteengezet welke aanpassingen mogelijk zijn en hoe passend deze zijn in het licht van de systematiek van de huidige Wgr, de analyse en doelstellingen van de Kamerbrief² en, waar van toepassing, de eerdere afweging van de betreffende instrumenten in de parlementaire geschiedenis.

Bij de weging hebben wij bij instrumenten die de gemeenteraad binnengemeentelijk al heeft steeds de binnengemeentelijk gemaakte afwegingen als uitgangspunt genomen. Bij de Wgr gaat het immers om verlengd lokaal bestuur, dus de hoofdregel voor dit rapport is dat onderzocht wordt wat de raad gemeentelijk wel heeft en wat doorvertaald zou kunnen worden naar intergemeentelijke samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking moet er immers niet voor zorgen dat gemeentelijke instrumenten worden uitgehold. Anderzijds moeten de instrumenten er binnen het samenwerkingsverband ook niet toe leiden dat samenwerking ineffectief wordt.

¹ Voor een duiding van het afwegingskader dat het uitgangspunt vormt voor de toelichtingen in dit bijlagenboek, zij dan ook verwezen naar hoofdstuk 2 van het hoofdrapport 'Versterkte gemeenteraden bij effectieve samenwerking'.

² *Kamerstukken II 2017/18, 34 775 B, nr. 17.*

Leeswijzer

De toelichting op het institutioneel kader dat volgt uit de Wgr is te vinden in bijlage 1 van dit bijlagenboek. De (categorieën van) raadsinstrumenten worden behandeld in de bijlagen 2 tot en met 8. Hieronder wordt eerst nog ingegaan op het democratiebeginsel.³

Democratiebeginsel

Een van de belangrijkste kernpunten van een democratische rechtsstaat is het democratiebeginsel. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR) gaat er van uit dat overheidshandelen democratisch gelegitimeerd moet zijn.⁴ Het democratiebeginsel als zodanig komt (vooralsnog) nergens direct terug in het positieve constitutionele recht.⁵ Bovend'Eert en Kummeling wijzen hier op en constateren dat er daardoor ook in de grondwetsgeschiedenis weinig aandacht is geweest voor het democratiebeginsel.⁶ Toch heeft de regering zich er weleens over uitgelaten. Minister van Binnenlandse Zaken De Gaay Fortman omschreef het democratiebeginsel naar aanleiding van vragen van Tweede Kamerlid De Kwaadsteniet in het debat over de *Nota grondwetsherzieningsbeleid* als volgt:

“Tot de democratie behoort naar onze opvatting de representatieve democratie met zoveel mogelijk invloed van de burger en een voortdurend streven om die invloed zo sterk mogelijk te maken; in de tweede plaats respect voor minderheden en waar mogelijk invloed van de minderheden, waarbij overigens de democratie, wil zij werken, onvermijdelijk de meerderheid laat beslissen. In de derde plaats behoort tot de opvatting van de democratie dat men niet moet schromen het gezag te gebruiken om aanslagen op de democratische rechtsorde te keren.”⁷

Kernelementen van het democratiebeginsel zijn volgens de regering dus (1) de representatieve democratie, met (2) zoveel mogelijk invloed van de burger⁸ en (3) respect voor minderheden, waarbij (4) het gezag moet worden gebruikt om de democratische rechtsorde te beschermen. De representatieve democratie komt terug in onze regeringsvorm: rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers en een parlementaire stelsel. In 2011 schreef minister-president Rutte in zijn visie op het koningschap:

“[...] democratie is meer dan staatkundige democratie; staatkundige democratie is meer dan het kiezen van volksvertegenwoordigers en het benoemen van ambtsdragers. De

³ Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat delen van de teksten in deze bijlagen zijn ontleend aan het proefschrift dat Rob de Greef momenteel schrijft over de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Dat geldt met name voor het democratiebeginsel en de bijlagen 1 t/m 4 en 8.

⁴ WRR, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, WRR 2000, p. 27.

⁵ Wanneer de algemene bepaling voor de Grondwet in tweede lezing wordt aangenomen verandert dit. Zie voor de eerste lezing de Wet van 9 maart 2018, *Stb.* 2018, nr. 86.

⁶ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement* (twaalfde druk), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 1-2.

⁷ *Handelingen II 1974/75*, p. 2388. Zie ook P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement* (twaalfde druk), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 2.

⁸ Wat in de tegenwoordige tijd burgerparticipatie (participatieve democratie) wordt genoemd.

democratische rechtsstaat kenmerkt zich door evenwichtig tussen de macht van de overheid en de zeggenschap van burgers (de klassieke grondrechten zijn een garantie daarvoor), tussen wetgever, bestuur en onafhankelijke rechter (die voor een goed functioneren van elkaar afhankelijk zijn), tussen gekozen volksvertegenwoordigers en benoemde publieke ambtsdragers (waarin de ministeriële verantwoordelijkheid ex artikel 44 en de inlichtingenplicht ex artikel 68 van de Grondwet een belangrijke rol spelen).⁹

De minister-president lijkt dus meer te kiezen voor een balans tussen verschillende machten. Het concept dat het gezag moet worden gebruikt om de democratische rechtsorde te beschermen komt terug in een brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit 2015, in de zogenoemde *Notitie antidemocratische groeperingen*:

"[...]is ingegaan op de overwegend formele aard van de Nederlandse democratie. Zuivere supraconstitutionaleiteit is niet aanwezig; de meerderheid beslist. Eveneens is echter geconstateerd dat er ook wel materiële elementen zijn te ontwaren. Daartoe behoort het Nederlandse wettelijke systeem en de jurisprudentiële uitleg ten aanzien van het verbieden en ontbinden van rechtspersonen en in het bijzonder van politieke partijen. Zoals hiervoor [...] gedeeltelijk aan het licht is gekomen, zijn er ook andere onderdelen van ons rechtssysteem die in meer of mindere mate als materieel kunnen worden aangemerkt en die daarmee de potentie in zich hebben bij te dragen aan de weerbaarheid van de democratie. Zij zouden kunnen worden geclassificeerd in samenstellingswaarborgen, systematische waarborgen hiërarchische waarborgen. Tot de samenstellingswaarborgen kunnen worden gerekend (a) grondwettelijke waarborgen, zoals de eis dat men niet is uitgesloten van het kiesrecht [...] en de periodiciteit van verkiezingen [...], (b) waarborgen uit de Kieswet inzake ondersteuningsverklaringen en de kiesdrempel, en (c) de hiervoor genoemde mogelijkheid van burgerrechtelijke partijverboden mede in samenhang met strafbaarheid van bepaalde gedragingen, zoals de strafbare meningsuiting. Tot de systematische waarborgen kunnen worden gerekend (a) het Tweekamerstelsel en (b) het ontbindingsrecht [...]. Deze samenstellingswaarborgen en systematische waarborgen kunnen van enige betekenis zijn bij de opkomst van antidemocratische bewegingen, dus vanaf het moment van oprichting van een partij tot het moment dat deze in een van beide Kamers een meerderheid verwerft. Zij verliezen echter veel van hun betekenis indien de wetgever eenmaal van antidemocratische signatuur zou zijn. In dat geval kunnen hogere rechtsnormen van betekenis zijn, waaraan ook de nationale wetgever, rechter en bestuur zich moeten houden. Tot deze hiërarchische waarborgen kunnen in het bijzonder worden gerekend (a) de verzwaarde herzieningsprocedure van de Grondwet [...] en (b) de doorwerking van (mensenrechten)verdragen [...] en het EU-recht in de nationale rechtsorde, beide laatste gezien in samenhang met alle daarbij behorende nationale, internationale en Europese toezichtmechanismen, al dan niet juridisch of rechterlijk van aard."¹⁰

De regering beschrijft dat er waarborgen zijn om de democratie te beschermen tegen antidemocratische groeperingen die de democratie op democratische wijze omver willen werpen. Daar zijn er zogenaamde samenstellingswaarborgen, systematische waarborgen en hiërarchische waarborgen.

⁹ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 791, nr. 1, p. 2.

¹⁰ *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, nr. 226.

In deze kabinetsperiode is in eerste lezing een voorstel tot wijziging van de Grondwet aangenomen.¹¹ In deze algemene bepaling wordt expliciet naar het democratiebeginsel verwezen. De regering schreef over dit beginsel in de memorie van toelichting:

“Een democratie waarborgt de mogelijkheid van participatie van burgers in het politieke proces. Burgers of hun vertegenwoordigende instellingen zijn betrokken bij de vaststelling van regelgeving die hen bindt. De uitvoerende macht moet verantwoording afleggen aan vertegenwoordigende colleges. Daarnaast is om van democratie te kunnen spreken actief en passief kiesrecht noodzakelijk. De democratie staat ook in nauwe verbinding met de andere grondrechten. Zo zijn grondrechten nodig om het pluralistische karakter van democratie te kunnen garanderen. Het gaat dan niet alleen om het kiesrecht, maar ook om bijvoorbeeld om de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vergadering en betoging.”¹²

De regering concludeert dat democratie inhoudt dat burgers direct of indirect betrokken zijn bij het politieke proces, bij de regelgeving die hen bindt. De grondrechten, zoals het actieve en passieve kiesrecht en de vrijheden van meningsuiting, vereniging, vergadering en betoging, dragen bij aan het pluralistische karakter van democratie. In het wetsvoorstel voor het opnemen van een bepaling over het recht op een eerlijk proces in de Grondwet voegt de regering daar nog aan toe:

“Tot de elementen van de rechtsstaat wordt in de eerste plaats gerekend het legaliteitsbeginsel, ofwel het beginsel dat elk overheidshandelen dient te zijn gebaseerd op een voorafgaande algemene regeling en binnen de door het recht getrokken grenzen. Het democratieprincipe vereist dat dergelijke regelingen ook democratisch tot stand zijn gekomen; dit democratische aspect van de rechtsstaat komt mede tot uitdrukking in grondwetsbepalingen inzake de Staten-Generaal, waaronder die met betrekking tot het kiesrecht, en bepalingen inzake wetgeving en bestuur.”¹³

De regering lijkt het democratiebeginsel dus als een aspect van de rechtsstaat te zien waarbij de regering een duidelijke relatie met het legaliteitsbeginsel ziet. Dit staat haaks op een eerdere brief waarin de regering tot de conclusie kwam dat het democratiebeginsel en de rechtsstaat wel complementair aan elkaar zijn, maar dat het democratiebeginsel geen element van de rechtsstaat is.¹⁴ In deze brief wordt wel verwezen naar de vervlechting van beide beginselen: grondrechten zijn nodig om het pluralistische karakter van een democratie te garanderen en democratie verdraagt zich niet met onevenwichtige machtsconcentraties (machtenscheiding).¹⁵

De WRR onderscheidt ten minste drie onderdelen van democratische legitimatie: (1) de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht, (2) de eis van democratische sturing en (3) de eis democratische controle.¹⁶ Voor de democratische controle is de politieke verantwoordelijkheid het belangrijkste instrument, aldus de WRR. Anders gezegd: burgers kiezen vertegenwoordigende lichamen, welke sturing geven aan de uitoefening van publieke

¹¹ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 516, nr. 2.

¹² *Kamerstukken II* 2015/16, 34 516, nr. 3, p. 5.

¹³ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 517, nr. 3, p. 6.

¹⁴ *Kamerstukken I* 2013/14, 31 570, nr. I, p. 6.

¹⁵ *Kamerstukken I* 2013/14, 31 570, nr. I, p. 6.

¹⁶ WRR, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: WRR 2000, p. 27.

bevoegdheden of de besteding van publieke middelen en aan wie het bestuur verantwoording verschuldigd is. De WRR concludeert:

“ ‘Democratie’ vereist vooral dat de besluitvorming democratisch gelegitimeerd plaatsvindt. De democratisch gekozen organen moeten de aard van het publieke belang bepalen, alsmede de wijze van behartiging. Indien het om besluiten gaat die de gehele natie betreffen, is besluitvorming door het parlement aangewezen, indien het om besluiten gaat die een kleinere territoriale of functionele gemeenschap betreffen, moet besluitvorming binnen die gemeenschap democratisch gelegitimeerd plaatsvinden.”¹⁷

De WRR plaatst dit in het kader dat de besluitvorming democratisch gelegitimeerd moet zijn, wat nog niet wil zeggen dat het publieke belang als zodanig ook binnen het publieke domein moet worden behartigd. De Raad voor het openbaar bestuur heeft zich bij de driedeling van de WRR aangesloten.¹⁸

Burkens c.s. formuleren de volgende minimumvereisten van het democratiebeginsel:

- In beginsel heeft een ieder gelijkelijk het recht via vrije en geheime verkiezingen invloed uit te oefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende colleges die bij de besluitvorming betrokken zijn (actief kiesrecht);
- In beginsel heeft een ieder het recht te worden verkozen in diezelfde vertegenwoordigende organen (passief kiesrecht);
- Een ieder heeft het recht om naar politieke machtsverwerving te streven;
- Een ieder heeft politieke grondrechten, met name de uitingsvrijheid en vrijheid van vereniging;
- Vertegenwoordigende colleges hebben invloed op de besluitvorming door middel van (mede)beslissingsrecht vooraf en/of door de bevoegdheid tot controleren achteraf;
- Er is openbaarheid van besluitvorming en besluiten;
- In (politieke) besluitvorming wordt de meerderheidsregel gehanteerd; en
- Rechten van minderheden worden gerespecteerd.¹⁹

Hoewel al deze door Burkens c.s. beschreven beginselen vanzelfsprekend een belangrijke betekenis hebben, hebben zij niet alle evenveel invloed op de vormgeving van de bestuurlijke organisatie. Het recht om naar politieke machtsverwerving te streven, de politieke grondrechten en de rechten van minderheden zien op individuele rechten die overheidsbemoedigen moeten tegengaan, maar hebben niet direct invloed op de bestuurlijke organisatie. Zij beschermen de onderdanen tegen de “democratische” meerderheid en hangen zodoende nauw samen met de rechtsstaat. Deze “beschermingsbeginselen” blijven verder buiten beschouwing.

Naast deze beschermingsbeginselen zijn er ook beginselen die invloed hebben op de werkwijze van de organen of ambten van de bestuurlijke organisatie. Het gaat dan met name om de meerderheidsregel en de openbaarheid. Die komen dan ook zijdelings in het rapport en de bijlagen aan bod. Er zijn ook beginselen die wel direct de bestuurlijke organisatie raken. Zij zien op de vormgeving van de bestuurlijke organisatie. Het gaat dan met name om het

¹⁷ WRR, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: WRR 2000, p. 38.

¹⁸ Rob, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, 19 januari 2015 (kenmerk 2015-0000015018), p. 7.

¹⁹ M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.G.J.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2017 (achtste druk), p. 210.

actieve (en passieve) kiesrecht en het medebeslissings- of controlerecht van vertegenwoordigende organen. Met name dat laatste punt staat in dit onderzoek centraal.

1. Institutioneel kader

1. Institutioneel kader

Om een afweging te kunnen maken omtrent aan wie een eventueel nieuw instrument moet worden toegekend en jegens wie het instrument zich dan moet richten is het van belang te schetsen hoe het institutioneel kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen er uit ziet. Met dit institutionele kader wordt immers ook invulling gegeven aan het verlengd lokaal bestuur, met name aan de bestuurlijke banden (benoemingsrecht, verantwoordingsrelaties en ontslagrecht).

De beschrijvingen in het hoofdrapport en in dit bijlagenboek gaan uit van het huidige institutionele kader. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opent in de recente Kamerbrief ook de mogelijkheid dat de strikte voorschriften van de Wgr op dit punt mogelijk versoepeld worden. Bij het schrijven van dit rapport is het echter nog niet duidelijk of en hoe dat dan gaat gebeuren. Vanzelfsprekend heeft het voor de toekenning van instrumenten en de gerichtheid van de instrumenten ook gevolgen wanneer het huidige stelsel van verlengd lokaal bestuur deels wordt veranderd.

Ter illustratie: een eventuele dualisering van het bestuur van het openbaar lichaam, zoals bijvoorbeeld in de Drechtsteden feitelijk heeft plaatsgevonden, leidt onder meer tot vragen over de verantwoordingsrelaties. Vertegenwoordigt een lid van het algemeen bestuur dan nog wel de gemeenteraad, of slechts een fractie binnen die gemeenteraad? Past in die relatie dan nog wel een verantwoordingsplicht van het lid van het algemeen bestuur aan de gemeenteraad als geheel en in welke situaties mag een gemeenteraad zijn ontslagrecht jegens het lid van het algemeen bestuur inzetten? En aan wie is het dagelijks bestuur verantwoording schuldig? Is dat aan het algemeen bestuur, of zijn de individuele leden juist verantwoording schuldig aan de colleges van burgemeester en wethouders die zij in het gedualiseerde model vertegenwoordigen? Kortom, een stelselwijziging leidt mogelijk ook tot andere afwegingen met betrekking tot de instrumenten. Wij hebben dat niet meegewogen.

1.1 Bestuur openbaar lichaam

Het bestuur van een openbaar lichaam bestaat verplicht uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (art. 12 lid 1 Wgr). Het model is daarmee gespiegeld aan het gemeentelijke model van gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en burgemeester.²⁰ Naast deze verplichte organen kent de Wgr ook nog de mogelijkheid om adviescommissies (art. 24 Wgr) of bestuurscommissies (art. 25 Wgr) in te stellen.²¹ De directeur (of secretaris) van een gemeenschappelijk openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie is in beginsel géén bestuursorgaan²², tenzij deze bij of krachtens wet in formele zin bevoegdheden geattribueerd heeft gekregen. Voorbeelden daarvan zijn de

²⁰ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 538, nr. 3, p. 36.

²¹ Zie omtrent bestuurscommissies R.J.M.H. de Greef, 'Binnenregionale decentralisatie: de paradox van verdergaande regionalisatie', *Gst.* 2012, 54.

²² ABRvS 16 februari 1999, *AB* 1999, 196. Zie kritisch J.A.F. Peters, 'Bestuursorgaan in bestuursrechterlijke handen', *Jb Plus* 2000/2, p. 84-85.

directeur publieke gezondheid van de regionale gezondheidsdienst (art. 1.61 lid 2 Wet kinderopvang; zie ook art. 14 Wet publieke gezondheid)²³ en de directeur van een omgevingsdienst (art. 4.2 aanhef en onder a Besluit OM-afdoening)²⁴. Bij belastingsamenwerking zijn ook de heffingsambtenaar, invorderingsambtenaar en andere belastingambtenaren bestuursorganen (zie art. 232 Gemeentewet, art. 227b Provinciewet, art. 124 Waterschapswet en art. 30 Wet WOZ).²⁵ Zij hebben hun bevoegdheden echter niet geattribueerd gekregen, maar via allodelegatie (of alienodelegatie) gedelegeerd gekregen.²⁶ Dit zijn uitzonderingen op de hoofdregel dat ambtenaren bij een samenwerkingsverband géén eigen bevoegdheden bezitten en zodoende ook geen bestuursorgaan zijn.

1.1.1 Algemeen bestuur

Benoeming

Het algemeen bestuur is het vertegenwoordigende orgaan binnen het openbaar lichaam. Anders dan een gemeenteraad of provinciale staten is het echter geen algemeen vertegenwoordigend orgaan (zie art. 4 Grondwet)²⁷, maar een functioneel vertegenwoordigend orgaan. Dat betekent dat verkiezingen voor dit orgaan niet grondwettelijk verplicht zijn (behoudens de mogelijkheid dat er bij wet in formele zin afgeweken kan worden van deze verplichting).²⁸ De legitimatie kan anders plaatsvinden.

Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam vertegenwoordigt anders dan een gemeenteraad ook niet de bevolking van de gemeente(n) (vgl. art. 7 Gemeentewet), maar de leden van het algemeen bestuur vertegenwoordigen in beginsel het orgaan dat hen heeft aangewezen.²⁹ Volgens de regering doen rechtstreekse algemene verkiezingen afbreuk aan het concept van verlengd lokaal bestuur en ook druisen deze in tegen de samenwerkingsgedachte. Volgens de regering is het model waarbij gemeenteraden uit hun midden de leden van het algemeen bestuur aanwijzen het model dat het meest recht doet aan het democratiebeginsel én verlengd lokaal bestuur.³⁰ Ook de burgemeester, als voorzitter

²³ Rb. Noord-Nederland 10 januari 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:BY8109 (*GGD Fryslân*). Zie ook ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1625; *Gst.* 2014, 92, m.nt. R.J.M.H. de Greef (*GGD Rotterdam-Rijnmond*).

²⁴ Rb. Gelderland 19 september 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:4965 (*Omgevingsdienst Rivierenland*).

²⁵ Vgl. ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5083. Zie uitgebreider R.J.M.H. de Greef, 'Samenwerking op het gebied van heffing en invordering van gemeente- en waterschapsbelastingen', *Gst.* 2010, 87.

²⁶ Vgl. *Kamerstukken II* 1996/97, 25 280, nr. 3, p. 128-129.

²⁷ Zie omtrent het begrip algemeen vertegenwoordigend orgaan uitgebreider R.J.M.H. de Greef, 'Reorganisatie van de bestuurlijke organisatie en democratische legitimatie', *TvCR* 2011/2, p. 265-290.

²⁸ Verkiezingen zijn Grondwettelijk gezien niet uitgesloten: algemeen vertegenwoordigende organen *moeten* in beginsel gekozen worden, behoudens uitzondering bij de wet. Functioneel vertegenwoordigende organen, zoals ook het algemeen bestuur van een waterschap, kunnen andere vormen van legitimatie kennen. Zo worden ook de meeste leden van het algemeen bestuur van het waterschap rechtstreeks gekozen. Ook leden van gemeentelijke bestuurscommissies, die sinds de afschaffing van de deelgemeenten geen algemeen vertegenwoordigende organen meer zijn (vgl. ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:934; *AB* 2016, 234, m.nt. P.J. Stolk; *JB* 2016/96, m.nt. J.L.W. Broeksteeg), kunnen rechtstreeks gekozen worden (ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3590; *AB* 2018, 45, m.nt. C.B. Modderman; *Gst.* 2018, 52, m.nt. W.P. Adriaanse).

²⁹ *Kamerstukken I* 2004/05, 27 008 en 29 532, nr. E, p. 9. Hieronder wordt daarop nader ingegaan.

³⁰ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 538, nr. 3, p. 19. Bij collegeregelingen geldt dat de colleges uit hun midden moeten aanwijzen. Bij de wijziging van de Wgr van 2015 is dit verder verduidelijkt (*Kamerstukken II* 2012/13,

van de gemeenteraad, kan worden aangewezen. Dat gold bij zowel raadsregelingen als gemengde regelingen waaraan raden deelnamen. Bij de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in 2015 is dit stelsel enigszins aangepast.³¹

Bij **raadsregelingen** mogen sedertdien nog uitsluitend raadsleden in het algemeen bestuur aangewezen worden. De regering vindt het bij zuivere raadsregelingen, gelet op de gedualiseerde verhoudingen, niet passen dat wethouders zitting nemen in het algemeen bestuur.³² Bij **gemengde regelingen waaraan raden deelnemen** mogen naast of in plaats van raadsleden ook de voorzitter van de raad (de burgemeester dus) en wethouders³³ worden aangewezen (art. 13 lid 1 Wgr).

Bij een **collegeregeling** moeten de leden van het algemeen bestuur door en uit de colleges van burgemeester en wethouders worden aangewezen.³⁴ Gelet op de gedualiseerde verhoudingen vond de regering het, na advies van de Raad van State, niet wenselijk dat raadsleden zitting zouden kunnen nemen in het algemeen bestuur van een openbaar lichaam ingesteld bij een collegeregeling. In een voorontwerp van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden wilde de regering dit blijkbaar wel invoeren. De Raad van State wees dit voorstel af vanwege strijd met de dualistische bestuursstructuur.³⁵ Dit advies van de Raad van State werd overgenomen³⁶, zodoende kwam de betreffende wijziging niet meer voor in het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel³⁷, hoewel de memorie van toelichting³⁸ nog wel repte van deze mogelijkheid. Bij de wijziging van de Wgr van 2015 is dit verder verduidelijkt (art. 13 lid 6 Wgr).³⁹ Bij een **burgemeestersregeling** vormen de burgemeesters het algemeen bestuur (art. 13 lid 7 Wgr).

Verantwoording en inlichtingen

Informatie- en verantwoordingsplichten van leden van het algemeen bestuur jegens leden die hen benoemen zijn volgens de regering een van de voorwaarden voor een blijvende inbreng van de deelnemende gemeentebesturen in het algemeen bestuur. Voorts bieden deze middelen raads minderheden mogelijkheden invloed uit te oefenen nu het vragenrecht aan individuele raadsleden toekomt.⁴⁰ Ook in de sanctie op de informatie- en verantwoordingsplicht, een ontslagrecht, is voorzien.

33 597, nr. 3, p. 30). Bij die wijziging is overigens de systematiek ook enigszins veranderd. Daarop wordt hieronder nader ingegaan.

³¹ Zie ook R.J.M.H. de Greef, 'De Wet gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur', *Gst.* 2013, 110.

³² *Kamerstukken II* 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 23-24.

³³ Sedert de dualisering van het gemeentebestuur zijn wethouders geen raadslid meer. Om die reden is indertijd aan artikel 13 lid 1 Wgr toegevoegd dat ook wethouders in het algemeen bestuur konden worden aangewezen (*Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 120-121).

³⁴ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 538, nr. 3, p. 19. Zie De Greef 2008, §3.2.

³⁵ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 995, nr. A, p. 3.

³⁶ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 995, nr. A, p. 4.

³⁷ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 995, nr. 2.

³⁸ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 995, nr. 3, p. 11. Blijkbaar is men vergeten de memorie van toelichting op dit punt aan te passen.

³⁹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 30.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 538, nr. 3, p. 21. Dit is één van de instrumenten waarom artikel 160 lid 2 Gemeentewet nog steeds voorschrijft dat er een voorkeur voor publiekrecht is (zie De

Bij een **raadsregeling** of **gemengde regeling met raden** geldt dat het lid van het algemeen bestuur verantwoording aflegt aan de gemeenteraad die hem heeft aangewezen (art. 16 lid 1 Wgr) en daartoe de door één of meer leden van die gemeenteraad gevraagde inlichtingen moet verschaffen (art. 16 lid 2 Wgr).⁴¹ Het lid van het algemeen bestuur hoeft slechts verantwoording af te leggen over het door hemzelf in het algemeen bestuur gevoerde beleid (art. 16 lid 1 Wgr). De gemeenteraad kan zijn eigen lid ontslaan bij gebrek aan vertrouwen (art. 16 lid 4 Wgr).⁴² Bij de herziening van de Wgr van 2006 is een duidelijke passage in de parlementaire geschiedenis gewijd aan de rol van een lid van het algemeen bestuur bij een gemengde regeling met raden:

“De Wgr is volstrekt duidelijk over de samenstelling van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling die is getroffen of mede is getroffen door gemeenteraden. [...] De aangewezen leden vertegenwoordigen dus de raad; [...] Bij een juiste wijze van vertegenwoordigen zal degene die door de gemeente is aangewezen, de in de raad levende opvattingen over het voetlicht moeten brengen, óók als deze afwijken van zijn persoonlijke, politieke, opvatting. Het is uiteraard niet de bedoeling van de wetgever dat opvattingen van minderheden niet tot uitdrukking komen. Evenmin kan het zo zijn dat een vertegenwoordiger zijn eigen opvatting laat prevaleren boven de meerderheidsopvatting in de raad die hem heeft aangewezen. Om dezelfde reden meen ik dat het vormen van politieke fracties niet past binnen een regio: degene die door een gemeenteraad is aangewezen, vertegenwoordigt primair die raad, en niet zijn politiek fractie of partij.”⁴³

Een lid van het algemeen bestuur vertegenwoordigt bij een raadsregeling of gemengde regeling met raden dus de gemeenteraad die hem heeft aangewezen. Deze persoon vertegenwoordigt *niet* de eigen politieke partij of fractie, maar de raadsmeerderheid. Om die reden vindt de regering politieke fractievorming binnen het algemeen bestuur ook niet wenselijk.

Bij een **collegeregeling** of **gemengde regeling zonder raden** (in dit laatste geval uitsluitend voor door het college aangewezen leden) kan het lid van het algemeen bestuur ter verantwoording worden geroepen door het college van burgemeester en wethouders dat hem heeft aangewezen (art. 18 jo. art. 16 lid 1 Wgr). Het moet het college ook alle door een of meer leden van het college verzochte inlichtingen geven (art. 18 jo. art. 16 lid 2 Wgr). Een lid van het algemeen bestuur kan door het college van burgemeester en wethouders dat hem heeft aangewezen ontslagen worden wegens gebrek aan vertrouwen (art. 18 jo. art. 16 lid 4 Wgr). Deze bepalingen zijn indertijd in het wetsvoorstel geamendeerd.⁴⁴ De regering stelde zich op het standpunt dat bij collegeregelingen de algemene verantwoordingsplicht van het

Greef/Zijlstra/Theissen 2015, p. 53-59). Bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen hebben individuele raadsleden géén vragenrecht ten aanzien van de algemene vergadering, het bestuur of de raad van commissarissen/raad van toezicht. De algemene vergadering heeft wel een inlichtingenrecht ten aanzien van het bestuur en de raad van commissarissen, maar dat komt toe aan de vergadering, niet aan de individuele aandeelhouder zo oordeelt de Hoge Raad (HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM0976 (*ASMI*)). De gemeente heeft als aandeelhouder (vertegenwoordigd door de burgemeester) dus al geen inlichtingenrecht, laat staan dat dit toekomt aan de gemeenteraad, met een vragenrecht van een individueel raadslid. Hetzelfde geldt m.m. bij de verenigingen, waartoe ook de coöperatie behoort.

⁴¹ Bij de wijziging van 2015 zijn deze leden vernummerd. Voor 2015 was de inlichtingplicht met het vragenrecht in art. 16 lid 1 Wgr geregeld, terwijl art. 16 lid 3 Wgr de verantwoordingsplicht regelde.

⁴² Voor de wijziging van 2015 betrof het art. 16 lid 5 Wgr.

⁴³ *Kamerstukken I* 2004/05, 27 008 en 29 532, nr. E, p. 9.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 1983/84, 16 538, nr. 37.

college op basis van de Gemeentewet reeds gold (thans art. 169 Gemeentewet, toen artikel 129 gemeentewet-1969).⁴⁵ Vanuit de Tweede Kamer kwam kritiek op dit standpunt en het amendement werd aangenomen.⁴⁶

Een ander amendement⁴⁷ regelde verder dat bij collegeregelingen door het lid dat door het college was aangewezen óók verantwoording moest worden afgelegd aan de gemeenteraad van zijn gemeente (art. 19 lid 1 jo art. 16 lid 1 Wgr). Ook hier verzette de regering zich⁴⁸, maar het amendement werd aangenomen. In de relatie tot de gemeenteraad geldt dat ieder gemeenteraadslid het recht heeft vragen te stellen waarna de inlichtingen aan de gemeenteraad moeten worden verschaft (art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 2 Wgr). Een ontslagrecht komt de gemeenteraad echter niet toe bij de collegeregeling. Bij gemengde regelingen zonder raden geldt eveneens dat alle leden verantwoording moeten afleggen aan de raad en deze inlichtingen moeten verstrekken (art. 19 lid 3 jo. art. 16 lid 1 en 2 Wgr).

Bij **burgemeestersregelingen** geldt alleen een verantwoordingsplicht jegens de gemeenteraad (art. 19 lid 2 jo. art. 16 lid 1 Wgr). De burgemeester die als lid in het algemeen bestuur zit hoeft geen verantwoording aan zichzelf als burgemeester af te leggen. Er bestaat in deze situatie geen ontslagrecht ten aanzien van het lid van het algemeen bestuur.

1.1.2 Dagelijks bestuur en voorzitter

Voorzitter

De voorzitter bij een openbaar lichaam is een apart bestuursorgaan.⁴⁹ De voorzitter van het openbaar lichaam is voorts lid van het dagelijks bestuur (art. 14 lid 1 Wgr) én tevens voorzitter van het dagelijks bestuur (art. 12 lid 3 Wgr). De voorzitter is voorts voorzitter van het algemeen bestuur (art. 12 lid 3 Wgr). De positie lijkt daarmee op die van de burgemeester binnen het gemeentebestuur. De voorzitter wordt anders dan de burgemeester echter door én uit het algemeen bestuur aangewezen (art. 13 lid 9 Wgr). Dat betekent dat de voorzitter dus altijd ook lid is van het algemeen bestuur ("uit het algemeen bestuur").⁵⁰

Dagelijks bestuur

Ook de overige leden van het dagelijks bestuur worden in beginsel door én uit het algemeen bestuur aangewezen (art. 14 lid 1 Wgr). Dit benadrukt de monistische bestuurssamenstelling van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Slechts een minderheid van de leden van het dagelijks bestuur kan eventueel van buiten de kring van het algemeen bestuur worden aangewezen (art. 14 lid 2 Wgr). Door deze systematiek blijven ook nauwe banden bestaan tussen het dagelijks bestuur en de deelnemers.

Toch moeten deze nauwe banden niet gezien worden als een vertegenwoordigingsrelatie. De regering over de taak van leden van het dagelijks bestuur:

⁴⁵ Zie o.a. *Kamerstukken II* 1983/84, 16 538, nr. 13, p. 26 en *Handelingen II* 1983/84, p. 4923-4924, p. 4925 en p. 4956-4958.

⁴⁶ *Handelingen II* 1983/84, p. 4814, p. 4822 en p. 4835.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 1983/84, 16 538, nr. 38.

⁴⁸ *Handelingen II* 1983/84, p. 4958.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 538, nr. 3, p. 36.

⁵⁰ *Kamerstukken II* 1983/84, 16 538, nr. 13, p. 17.

“De leden van dit orgaan hebben in de eerste plaats de taak om gezamenlijk de besluiten van het algemeen bestuur voor te bereiden en uit te voeren en niet om individueel hun gemeente te vertegenwoordigen. De bovengenoemde bijzondere regels over informatie, verantwoording en stemrecht gelden dan ook niet voor de leden van het dagelijks bestuur. Daarom bestaat er geen reden om ten aanzien van het dagelijks bestuur af te wijken van het gemeentelijk regiem. Als de ontstentenis van een lid van het dagelijks bestuur zo langdurig is dat zijn werkzaamheden niet door een ander lid van dat orgaan kunnen worden opgevangen, kan ad hoc een lid uit het algemeen bestuur, hetzij als opvolger, hetzij als ad interim worden aangewezen.”⁵¹

Eventuele plaatsvervangers van leden van het algemeen bestuur, vervangen deze leden dus *niet* in het dagelijks bestuur. Dat zou de collegialiteit van het dagelijks bestuur doorbreken. De leden van het dagelijks bestuur leggen dan ook geen verantwoording af over hun handelen aan de gemeentelijke bestuursorganen, aldus de regering:

“De Wgr voorziet uitdrukkelijk niet in een verantwoordingsplicht en een terugroepingsrecht tussen de leden van het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam als zodanig enerzijds en de deelnemende gemeentebesturen anderzijds. De leden van het dagelijks bestuur hebben geen enkele verantwoordingsrelatie met de gemeentebesturen die hen hebben aangewezen. Zij hebben dit alleen ten opzichte van het algemeen bestuur.”⁵²

Het dagelijks bestuur en de leden van het dagelijks bestuur hebben uitsluitend en alleen een verantwoordingsplicht jegens het algemeen bestuur (art. 19a lid 1 Wgr). Zij zijn zowel collectief als individueel verantwoording schuldig over ‘het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur’, anders gezegd: over alles dat door of namens het dagelijks bestuur is gedaan. Er bestaat dus geen rechtstreekse verantwoordingsrelatie tussen het dagelijks bestuur of zijn leden enerzijds en de colleges en raden anderzijds.

1.2 Gemeenschappelijk orgaan

Het verlengd lokaal bestuur geldt niet alleen bij het gemeenschappelijk openbaar lichaam, maar ook ten aanzien van het gemeenschappelijk orgaan.⁵³ Ook geldt het concept van nauwere banden niet alleen bij (inter)gemeentelijke samenwerking, maar ook bij (inter)provinciale samenwerking, waterschapssamenwerking of vormen van interbestuurlijke samenwerking.⁵⁴

De samenstelling van een gemeenschappelijk orgaan is op dezelfde wijze geregeld als de samenstelling van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam (art. 15 Wgr).

Artikel 15 Wgr

Op de samenstelling van het gemeenschappelijk orgaan, bedoeld in artikel 8, tweede lid, is artikel 13 van overeenkomstige toepassing.

Hieruit valt op te maken dat het gemeenschappelijk orgaan te vergelijken is met het algemeen bestuur en zodoende een vertegenwoordigend orgaan is. De leden van het gemeenschappelijk orgaan leggen dus verantwoording af aan het gemeentelijke bestuursorgaan dat hen heeft aangewezen, net zoals leden van het algemeen bestuur dat

⁵¹ *Kamerstukken II* 1989/90, 21 176, nr. 6, p. 10.

⁵² *Kamerstukken II* 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 16.

⁵³ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 538, nr. 3, p. 22.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 538, nr. 3, p. 22.

moeten. Wanneer in de bijlagenboek gesproken wordt van verplichtingen van het algemeen bestuur dan wel leden van het algemeen bestuur dan gelden deze ook voor het gemeenschappelijk orgaan dan wel de leden van het gemeenschappelijk orgaan, tenzij expliciet anders vermeld. Dat wat wordt opgemerkt in het kader van de relatie tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur of de voorzitter geldt *niet* voor het gemeenschappelijk orgaan, nu hier geen dagelijks bestuur of voorzitter (als apart orgaan) bestaan.

1.3 Bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie

De samenstelling van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie is op dezelfde wijze geregeld als de samenstelling van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam ingesteld bij een collegeregeling (art. 14a Wgr; vgl. art. 13 lid 6 Wgr).

Artikel 14a Wgr

Het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden worden aangewezen. Artikel 13, tweede tot en met het vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Hieruit valt op te maken dat het bestuur te vergelijken is met het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam ingesteld bij een collegeregeling en zodoende een vertegenwoordigend orgaan is. De leden van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie leggen dus verantwoording af aan het college van burgemeester en wethouders én de raad, net zoals leden van het algemeen bestuur dat moeten. Wanneer in de bijlagenboek gesproken wordt van verplichtingen van het algemeen bestuur dan wel leden van het algemeen bestuur bij een collegeregeling dan gelden deze ook voor het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie dan wel de leden van dit bestuur, tenzij expliciet anders vermeld. Dat wat wordt opgemerkt in het kader van de relatie tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur of de voorzitter geldt *niet* voor de bedrijfsvoeringsorganisatie, nu hier geen dagelijks bestuur of voorzitter (als apart orgaan) bestaan.

1.4 Positie deelnemend gemeentebestuur

1.4.1 Gemeenteraad

De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente (art. 125 lid 1 Grondwet). Sinds de Wet dualisering gemeentebestuur wordt daaronder door de wetgever verstaan:

“Hieruit blijkt dat democratisering van het lokaal bestuur de hoofddoelstelling van de grondwetswijziging was en dat het hoofdschap van de raad uitdrukking geeft aan de notie dat de raad als (enig) rechtstreeks gekozen orgaan van de gemeente de eindverantwoordelijkheid toekomt in het lokale bestuur. [...] Waar aanvankelijk het formeel-monistische stelsel werd beredeneerd vanuit de lokale autonomie – vooral daarin kwam destijds het hoofdschap van de raad tot uitdrukking – is uiteindelijk het medebewind een structurerende en bepalende factor geworden in het functioneren van het lokale bestuursstelsel. Dat noopt ertoe de consequenties van deze ontwikkeling ook in institutionele zin te trekken. Daarbij moet worden bedacht dat ook een dualistisch stelsel met een enkelvoudige kiezerslegitimatie – uitsluitend het algemeen vertegenwoordigend orgaan wordt rechtstreeks gekozen – is gebaseerd op het uitgangspunt dat de uitoefening van bestuursbevoegdheden is terug te voeren op de instemming van het

vertegenwoordigend orgaan. Anders dan in een meer monistisch stelsel [...] moet deze instemming in een meer dualistische verhouding materieel door politieke beïnvloedings- en verantwoordingsmechanismen worden gerealiseerd. Dit impliceert dat de eindverantwoordelijkheid van de raad, tot uitdrukking gebracht in het grondwettelijk begrip «hoofd van de gemeente», volledig in een dualistisch model tot gelding kan worden gebracht.”⁵⁵

Volgens de regering is de gemeenteraad de eindverantwoordelijke binnen het gemeentebestuur. Dat is wat het hoofdschap van de raad betekent. In een dualistisch model komt deze eindverantwoordelijkheid tot uitdrukking doordat ook de handelingen van het (niet-gekozen) college (of de burgemeester) terug te voeren moeten zijn op de instemming van de gemeenteraad. Die instemming wordt door politieke beïnvloedings- en verantwoordingsmechanismen gerealiseerd, niet door formele instemmingsmechanismen zoals onder een monistisch stelsel.

Met de dualisering van het gemeentebestuur zijn dan ook enkele formele bevoegdheden van de gemeenteraad komen te vervallen. Een daarvan is de bevoegdheid om beleidsregels te stellen voor de uitoefening van medebewindsbevoegdheden door het college of de burgemeester (art. 148 Gemeentewet-1994). De regering hierover:

“Het stellen van beleidsregels moet in het verlengde van de bestuursbevoegdheid worden gezien. Om die reden kan in de regel het bestuursorgaan dat over de bevoegdheid beschikt, beleidsregels stellen. In dualistische verhoudingen waarbij het college de bestuursbevoegdheden uitoefent en er geen sprake is, ook niet in theoretische zin, van van de raad afgeleide bevoegdheden, is het passend dat uitsluitend het college beleidsregels omtrent de uitoefening van eigen bestuursbevoegdheden vaststelt. Daarom wordt voorgesteld artikel 148 te schrappen.

Dit neemt uiteraard niet weg dat de raad het college kan aanspreken op zijn beleid bij de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden. De raad als controleur en kadersteller wordt zelfs geacht dat te doen. Een voor de hand liggend aanknopingspunt hiervoor bieden beleidsnota's en plannen die het college – al dan niet op verzoek van de raad – uitbrengt over onderwerpen waarover het college bevoegd is. Ook door het college opgestelde beleidsregels kunnen voorwerp van discussie met de raad zijn. Door middel van moties en aan het college ontlokte toezeggingen blijkt het in de praktijk heel goed mogelijk te zijn voor de raad materiële kaders te stellen voor de bevoegdheidsuitoefening door het college. Deze kaderstelling speelt zich namelijk af in de door de vertrouwensregel beheerste politieke verhoudingen tussen raad en college.”⁵⁶

Ook hier benadrukt de regering dat de gemeenteraad het meer van politieke, meer informele instrumenten moet hebben. Daarbij valt te denken aan moties en het ontlokken van toezeggingen.⁵⁷ Deze instrumenten hebben geen juridische binding, het college kan er niks mee doen zonder enig rechtsgevolg, maar ze hebben wel een sterke politieke binding als gevolg van de vertrouwensregel. Indien het college de wensen van de meerderheid van de gemeenteraad (structureel) niet naleeft, dan zal dit normaliter tot een vertrouwensbreuk leiden. De gemeenteraad kan de wethouders dan ontslaan (art. 49 Gemeentewet). Met zijn politieke instrumenten kan de gemeenteraad anders gezegd dus veel verder komen dan met zijn formeel-juridische instrumenten.

Dat laat onverlet dat de positie van de gemeenteraad bij intergemeentelijke samenwerking altijd een verzwakte positie is, met name ook voor raadsminoriteiten. Al bij de invoering van

⁵⁵ *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 7-8.*

⁵⁶ *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 26-27.*

⁵⁷ *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 49-50.*

de Wet gemeenschappelijke regelingen erkende de regering dat de gekozen bestuurssamenstelling de positie van raadsminoriteiten verzwakte:

“Een meer principieel bezwaar betreft de geringe mogelijkheid voor politieke minoriteiten in de raden van de deelnemende gemeenten, zich bij de voorgeschreven wijze van samenstelling van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam vertegenwoordigd te zien. Verkiezing van de leden door de gezamenlijke raadsleden van de deelnemende gemeenten uit hun midden [...] zou grotendeels aan dit bezwaar tegemoetkomen.

Toch hebben wij gemeend een dergelijke wijze van samenstelling van het algemeen bestuur niet te moeten bevorderen, aangezien door het wegvallen van de directe relatie tussen een deelnemende gemeente en een uit haar raad gekozen bestuurslid afbreuk zou kunnen worden gedaan aan de verantwoording door dat lid tegenover zijn eigen raad. Bovendien zou een sanctie in de vorm van ontslag, hoezeer ook een uiterste middel, in een dergelijk systeem niet passen.

Of en zo ja, op welke wijze binnen het door dit wetsontwerp aangegeven kader bij de samenstelling van het algemeen bestuur rekening zou kunnen en moeten worden gehouden met de politieke verhoudingen in de raden van de deelnemende gemeenten, staat ter beoordeling van die raden zelf. Denkbaar is, dat zij reeds aanstonds bij het treffen van de regeling bepalingen hieromtrent vaststellen, dan wel bij de aanwijzing van hun vertegenwoordigers in de praktijk een bepaalde gedragslijn volgen. Wij tekenen hierbij nog aan, dat wij de vrees van sommigen voor een te eenzijdige politieke samenstelling van besturen van samenwerkingsverbanden niet delen. In de meeste gemeenten immers bezit geen der in de raad vertegenwoordigde politieke partijen de meerderheid, zodat ook voor de aanwijzing van vertegenwoordigers in dergelijke besturen steeds de instemming van twee of meer raadsfracties vereist zal zijn. [...]”⁵⁸

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur wordt de raad geacht kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend te zijn. Bij de dualisering van de gemeentelijke medebewindsbevoegdheden heeft de wetgever nader invulling gegeven aan deze begrippen. Onder kaderstelling (voorheen ook wel de hoofdlijnen van beleid genoemd) vallen de verordenende bevoegdheid, de bevoegdheid om kaderstellende plannen vast te stellen (zoals bestemmingsplannen, de toekomstige omgevingsplannen, maar ook de plannen in het kader van o.a. de Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, Participatiewet en Wet publieke gezondheid) en om andere besluiten te nemen die sterke democratische legitimatie vergen.⁵⁹

1.4.2 Raadslid

De dualisering van het gemeentebestuur heeft ook zijn beslag gehad op het functioneren van een raadslid. Een raadslid zou volgens de regering het volgende moeten doen:

“De veranderde positie van de raad vraagt ook een andere taakopvatting van raadsleden. Het raadslid nieuwe stijl moet zijn oriëntatie vooral vinden in de controlerende en volksvertegenwoordigende rol en een veel onafhankelijker positie innemen ten opzichte van met name het college, ook als de eigen partij daarin is vertegenwoordigd. Hij dient zich niet, zoals nu vaak het geval is, als medebestuurder op te stellen. Van belang hierbij is ook dat de raad voortaan ook materieel zijn eigen agenda gaat vaststellen. Thans is dat in veel gemeenten niet het geval. De raad richt zich wat dit betreft veelal naar de wensen van het college.”⁶⁰

Een raadslid moet zich dus in elk geval niet als een soort surrogaat-wethouder opstellen. Het raadslid bestuurt niet, maar draagt bij aan de kaderstelling en controle door de raad én is de

⁵⁸ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 538, nr. 3, p. 20

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 995, nr. 3, p. 2-3.

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 25.

link tussen samenleving (de kiezer) en het gemeentebestuur (de volksvertegenwoordigende rol).

1.4.3 College

Het college is het uitvoerende orgaan binnen het gemeentebestuur (voor zover de burgemeester niet bevoegd is; artikel 160 lid 1 onder a en b Gemeentewet). Daaronder wordt onder mede verstaan het uitwerking van beleid (bijv. beleidsregels), maar ook het stellen uitvoerende regels te stellen die geen algemeen verbindende voorschriften inhouden.⁶¹

Het college legt over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden verantwoording af aan de gemeenteraad (art. 169 lid 1 Gemeentewet). Ook de leden van het college (burgemeester én wethouders) zijn afzonderlijk verantwoording schuldig aan de gemeenteraad over alles wat onder het door het college gevoerde bestuur valt (art. 169 lid 1 Gemeentewet). Daarmee wordt onder meer het collegiale karakter van het college tot uitdrukking gebracht. Ieder lid is verantwoording schuldig voor alles wat het college doet, niet alleen voor zijn of haar eigen handelen. Deze collegialiteit lag ten grondslag van de visie van de regering op het college van burgemeester en wethouders bij de invoering van de Gemeentewet⁶², en is bij de Wet dualisering gemeentebestuur nog eens benadrukt.⁶³

Als normatief kader dan daar uit afgeleid worden dat de overdracht van bevoegdheden niet mag leiden tot verzelfstandiging van het wethouderschap. Dat zou in strijd komen met een uitgangspunt van de Gemeentewet.⁶⁴ Daarbij past het dat een wethouder in een algemeen bestuur altijd het college (bij een collegeregeling of gemengde regeling zonder raden) of de gemeenteraad (bij een raadsregeling of gemengde regeling met raden) vertegenwoordigt en niet zelfstandig opereert binnen dat algemeen bestuur. In feite zou het dus niet uit moeten maken welke wethouder (of burgemeester) in het algemeen bestuur wordt afgevaardigd, maar in de praktijk is het gebruikelijk dat de portefeuillehouder (vgl. art. 168 Gemeentewet) wordt afgevaardigd.

1.5 Bevoegdheidstoekenning

Een bestuursorgaan kan alleen (publiekrechtelijke) bevoegdheden uitoefenen wanneer hij deze toegekend heeft gekregen. Toekenning van bevoegdheden kan in beginsel op twee manieren, via (1) attributie of via (2) overdracht.⁶⁵ Een derde vorm die vaak als bevoegdheidstoekenning wordt beschouwd, maar dit strikt genomen niet is, is de machtiging. In dat geval wordt een persoon of orgaan gemachtigd om in naam van een (ander) bestuursorgaan bevoegdheden uit te oefenen of handelingen te verrichten. Deze uitoefening of verrichting wordt toegerekend aan het bestuursorgaan.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 995, nr. 3, p. 2-3.

⁶² Zie o.a. *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 43-44, 46, 57 en 86-87.

⁶³ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 24-25 en 61-63.

⁶⁴ Vgl. *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 57.

⁶⁵ Vgl. HR 13 januari 1879, *W* 4330 (*Meerenberg*).

1.5.1 **Attributie**

Onder attributie wordt verstaan het toekennen van bevoegdheden aan een orgaan terwijl het toekennende orgaan de desbetreffende bevoegdheid niet zelf bezit, aldus de regering bij de totstandkoming van de Gemeentewet van 1994.⁶⁶ Daarmee is de definitie echter niet compleet, want als deze definitie gevolgd zou worden dan zou bijvoorbeeld de mogelijkheid van allodelegatie een vorm van attributie zijn. Ook dan wordt immers een bevoegdheid toegekend aan een bestuursorgaan door een bestuursorgaan dat deze bevoegdheid zelf niet bezit. Bij de totstandkoming van de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht voegde de regering dan ook enkele elementen toe aan de definitie:

“Attributie is het bij wettelijk voorschrift in het leven roepen en toedelen van een publiekrechtelijke bevoegdheid. Attributie kan betrekking hebben op bevoegdheden tot regelgeving en bestuur, maar ook op de bevoegdheid tot feitelijk handelen.”⁶⁷

Onder attributie wordt dus verstaan het bij wettelijk voorschrift in het leven roepen en toedelen van een publiekrechtelijke bevoegdheid. Het moet gaan om:

- (1) een publiekrechtelijke bevoegdheid,
- (2) die in het leven wordt geroepen en die
- (3) bij wettelijk voorschrift
- (4) wordt toebedeeld.

In de Wet gemeenschappelijke regelingen worden enkele bevoegdheden rechtstreeks toegekend, geattribueerd dus. Zo heeft het algemeen bestuur de bevoegd leden van het dagelijks bestuur te benoemen (art. 14 lid 1 Wgr) of te ontslaan (art. 19a lid 3 Wgr), advies- of bestuurscommissies in te stellen (art. 24 en 25 Wgr) of te besluiten tot oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen (art. 31a Wgr).⁶⁸ Het algemeen bestuur is voorts bevoegd de begroting en de jaarrekening van het openbaar lichaam vast te stellen (art. 34 lid 1 en 3 Wgr).⁶⁹ Het algemeen bestuur is eveneens bevoegd om de zgn. financiële verordeningen vast te stellen (art. 35 lid 6 Wgr jo. art. 212 en 213 Gemeentewet).⁷⁰ Het betreft hier dus steeds eigen, door de wetgever aan het algemeen bestuur geattribueerde bevoegdheden. Ook het dagelijks bestuur heeft eigen bevoegdheden, zoals het benoemen, schorsen en ontslaan van ambtenaren (art. 33b lid 1 onder d Wgr), het vaststellen van arbeidsvoorwaardenregelingen (art. 33b lid 1 onder c Wgr jo. art. 125 Ambtenarenwet) en het beslissen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van het openbaar lichaam (art. 33b lid 1 onder e Wgr).⁷¹ Ook hier gaat het om door de wetgever geattribueerde bevoegdheden. Dit geldt eveneens voor de aan de

⁶⁶ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 56.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 155.

⁶⁸ De bevoegdheid om bestuurscommissies in te stellen of te besluiten tot oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen zijn echter wel aan twee voorwaarden verbonden: (1) de gemeenschappelijke regeling moet deze bevoegdheid mogelijk maken (art. 25 lid 1 resp. art. 31a lid 1 Wgr) en (2) er moet een zienswijzeprocedure bij de gemeenteraden worden gevolgd alvorens besloten kan worden (art. 25 lid 2 resp. art. 31a lid 2 Wgr).

⁶⁹ Ook bij de begroting geldt een zienswijzenprocedure bij de gemeenteraden (art. 34a Wgr).

⁷⁰ Deze financiële bevoegdheden kennen het gemeenschappelijk orgaan en het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie ook.

⁷¹ Bij de bedrijfsvoeringsorganisatie komen deze bevoegdheden toe aan het bestuur, dat immers het enige bestuursorgaan is.

voorzitter toegekende bevoegdheid het openbaar lichaam in en buiten rechte te vertegenwoordigen (art. 33d Wgr).⁷²

In uitzonderlijke gevallen worden ook bevoegdheden geattribueerd aan ambtenaren van een openbaar lichaam. Het gaat dan om attributie aan ondergeschikten (art. 10:22 Awb). Zo heeft de directeur publieke gezondheid, de directeur van een regionale gezondheidsdienst (art. 14 lid 3 Wet publieke gezondheid), eigen toezichtsbevoegdheden in het kader van de kinderopvang (art. 1.61 Wet kinderopvang)⁷³ en kan de directeur van de omgevingsdienst (regionale uitvoeringsdienst) een strafbeschikking opleggen bij milieuovertredingen (art. 4.2 Besluit OM-afdoening)⁷⁴.

Het bestuursorgaan dat de bevoegdheid geattribueerd krijgt is zelf verantwoordelijk voor de uitoefening van die bevoegdheid. Niemand anders kan die bevoegdheid juridisch gezien uitoefenen, tenzij deze overgedragen of gemandateerd wordt. Het kan wel zijn dat het bestuursorgaan over de uitoefening van zijn bevoegdheden verantwoording moet afleggen aan een vertegenwoordigend orgaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam ten aanzien van het algemeen bestuur (art. 19a lid 1 Wgr), of voor het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester ten aanzien van de gemeenteraad (art. 169 lid 1 resp. art. 180 lid 1 Gemeentewet). Daaruit kunnen allerlei politieke sturingsinstrumenten voortvloeien (moties, toezeggingen). Dat doet er echter niet aan af dat het bestuursorgaan zelf juridisch gezien verantwoordelijk is én dus beslist.

1.5.2 Overdracht

In de memorie van toelichting bij de Gemeentewet in 1992 werden enkele opmerkingen gemaakt door de regering over delegatie:

“Verderstrekkend is de delegatie van bevoegdheden. Hierbij draagt het bevoegde orgaan (delegans) zijn bevoegdheid over aan een ander, die de bevoegdheid op eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid gaat uitoefenen. De delegans kan nog slechts algemene aanwijzingen geven dan wel het delegatiebesluit intrekken. Er is bij delegatie duidelijk sprake van een verschuiving van politieke verantwoordelijkheden. Dit is een van de redenen waarom voor delegatie steeds een wettelijke grondslag wordt vereist.”⁷⁵

Uit deze opmerkingen zijn al enkele kernelementen van delegatie op te maken, die ook ten grondslag liggen aan de definitie zoals die thans in artikel 10:13 Awb is opgenomen. Ook de vereiste wettelijke grondslag (thans art. 10:15 Awb) wordt reeds vermeld, omdat het hier om een verschuiving van politieke verantwoordelijkheden gaat.

Anders dan bij attributie is de definitie van delegatie expliciet in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen.

⁷² Ook dit is bij de bedrijfsvoeringsorganisatie een bevoegdheid van het bestuur.

⁷³ Rb. 10 januari 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:BY8109 (*DPG GGD Fryslân*); zie ook ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1625; *Gst.* 2014, 92, m.nt. R.J.M.H. de Greef (*DPG GGD Rotterdam-Rijnmond*). Er moet dan wel een aanwijzingsbesluit als toezichthouder zijn, zie Rb. Limburg 13 december 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:12238 (*DPG GGD Limburg-Noord*).

⁷⁴ Zie bijv. Rb. Gelderland 19 september 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:4965 (*Omgevingsdienst Rivierenland*).

⁷⁵ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 56.

Artikel 10:13 Awb

Onder delegatie wordt verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent.

Voor delegatie geldt dus een aantal eisen. Het moet gaan om:

- (1) overdragen
- (2) besluitbevoegdheid
- (3) door het bevoegde bestuursorgaan zelf
- (4) aan een ander die onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent

Belangrijkste element is dat degene die de bevoegdheid gedelegeerd krijgt deze onder eigen verantwoordelijkheid gaat uitoefenen. Het delegerende bestuursorgaan is dus niet langer verantwoordelijk voor de uitoefening, dat is het bestuursorgaan dat de bevoegdheid gedelegeerd krijgt. Het delegerende bestuursorgaan heeft nog slechts twee sturingsinstrumenten: (1) het kan beleidsregels stellen (art. 4:81 lid 1 jo. art. 10:16 lid 1 Awb) en (2) het kan het delegatiebesluit intrekken (art. 10:18 Awb). Verder dan die instrumenten reikt de politieke verantwoordelijkheid van het delegerende bestuursorgaan dus niet meer.⁷⁶ Voor het overige is het bestuursorgaan dat de bevoegdheid gedelegeerd heeft gekregen verantwoordelijk. Dat geldt ook bij de overdracht van verordenende bevoegdheid.⁷⁷ Het samenwerkingsverband is na de delegatie verantwoordelijk voor het beslissen op bezwaar (art. 1:5 lid 1 jo. art. 7:1 Awb)⁷⁸, het behandelen van klachten over zijn gedragingen of die van zijn ondergeschikten (art. 9:1 Awb)⁷⁹, het behandelen van Wob-verzoeken (art. 2 en art. 3 lid 1 Wob)⁸⁰ en voor archivering⁸¹.

Vanwege de ingrijpende gevolgen van delegatie voor de politieke verantwoordelijkheid is voor delegatie een grondslag in een wettelijk voorschrift vereist (art. 10:15 Awb).⁸² De Gemeentewet kent daartoe een gesloten stelsel: de delegatiemogelijkheden van artikel 156, 165 en 178 Gemeentewet zijn limitatief. Artikel 30 lid 1 Wgr biedt de wettelijke grondslag voor delegatie van gemeentelijke bevoegdheden aan het bestuur van een openbaar lichaam, aan een gemeenschappelijk orgaan of aan het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie. Daarbij geldt als voorwaarde dat slechts deelnemende bestuursorganen bevoegdheden kunnen overdragen.⁸³ In beginsel geldt dat voor alle bevoegdheden van de deelnemer, tenzij

⁷⁶ Vgl. *Kamerstukken II 1993/94*, 23 700, nr. 3, p. 116-117 en 181.

⁷⁷ *Kamerstukken II 1993/94*, 23 700, nr. 3, p. 180.

⁷⁸ Vgl. Rb. Noord-Holland 6 september 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:10239 (*WerkSaam Westfriesland*).

⁷⁹ R.J.M.H. de Greef, 'Intergemeentelijke samenwerking', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2018/2, p. 11-13.

Hoewel de Nationale ombudsman er van uit lijkt te gaan dat ook dan het gemeentebestuur nog bevoegd is (NO 14 november 2018, rapport 2018/084). Dit in afwijking van eerdere oordelen van de Nationale ombudsman (NO 9 september 2014, rapport 2014/102 en NO 9 februari 2015, rapport 2015/026).

⁸⁰ Vgl. Rb. Dordrecht 22 januari 2010, ECLI:NL:RBDOR:2010:BL1589 (*Onderzoekscentrum Drechtsteden*). Zie ook R.J.M.H. de Greef, 'Openbaarheid van bestuur en intergemeentelijke samenwerking: Hoe zit het nu eigenlijk?', *Gst.* 2018, 133.

⁸¹ G.H.J. Dorssers, 'Archiefvorming bij decentrale samenwerkingsverbanden', *Gst.* 2016, 21.

⁸² Vgl. *Kamerstukken II 1993/94*, 23 700, nr. 3, p. 179.

⁸³ Zo kan de gemeenteraad bijvoorbeeld geen bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders overdragen (CRvB 7 augustus 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB1469; *JB* 2007/199, m.nt. L.J.M.

de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie verzet.⁸⁴ Ook de bevoegdheid om meer algemene belastingen in te voeren kan niet worden overgedragen (art. 30 lid 1 aanhef en onder a Wgr). De overgedragen bevoegdheden komen toe aan het algemeen bestuur, tenzij de gemeenschappelijke regeling anders bepaald (art. 33 Wgr). Aan het gemeenschappelijk orgaan mag *niet* de bevoegdheid worden overgedragen om belastingverordeningen vast te stellen of anderszins om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen (art. 30 lid 1 aanhef en onder b Wgr). Dat geldt ook voor de overdracht aan het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 30 lid 1 aanhef en onder b Wgr), met dien verstande dat aan dit bestuur dus slechts door colleges van burgemeester en wethouders bevoegdheden kunnen worden overgedragen, nu slechts zij mogen deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling waarbij een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingesteld (art. 8 lid 3 Wgr).

Bij een centrumregeling mogen geen bevoegdheden worden overgedragen. De daarvoor vereiste wettelijke grondslag ontbreekt. Dit gold al sinds de invoering van de Wet gemeenschappelijke regelingen in 1985, maar bij de wijziging van 2015 is dit nog eens expliciet benadrukt door in artikel 8 lid 4 Wgr de term 'gemandateerd' te gebruiken. Op dit 'delegatieverbod' geldt één uitzondering. Bij belastingsamenwerking mogen de bevoegdheden van gemeentelijke belastingambtenaren wél door het college van burgemeester en wethouders worden overgedragen aan ambtenaren bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 232 lid 2 Gemeentewet).⁸⁵ Het betreft hier een vorm van *alienodelegatie* of *allodelegatie*, omdat een bestuursorgaan (het college) de bevoegdheid van een anders bestuursorgaan (de belastingambtenaar) overdraagt aan een derde.⁸⁶ Een dergelijke mogelijkheid bestaat ook voor gedeputeerde staten ten aanzien van bevoegdheden van de belastingambtenaren van provincies (art. 227b lid 2 Provinciewet) en voor het dagelijks bestuur van een waterschap ten aanzien van bevoegdheden van de belastingambtenaren van het waterschap (art. 124 lid 2 en 3 Waterschapswet). In het kader van de Wet waardering onroerende zaken is eenzelfde mogelijkheid opgenomen ten aanzien van de ambtenaar verantwoordelijk voor waarderingen (art. 30 lid 7 Wet WOZ).

1.5.3 Mandaat

Bij de invoering van de Gemeentewet werden enkele opmerkingen gemaakt door de regering over mandaat:

"Het minst verstrekkend via de mandaatverlening. Hierbij draagt het bevoegde orgaan (mandans) de uitoefening van zijn bevoegdheid op aan een ander, die deze bevoegdheid in naam en onder verantwoordelijkheid van de mandans gaat uitoefenen. Er is hier in wezen geen sprake van een verschuiving van verantwoordelijkheden. De mandans blijft te allen tijde bevoegd algemene of

Timmermans (*Kompas I*), CRvB 18 september 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB3987 (*Pentasz I*) en Rb. Limburg 2 april 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:2779 (*BsGW*)).

⁸⁴ ABRvS 21 januari 1997, AB 1997, 136, m.nt. ChB; *Gst.* 1997-7052, 1, m.nt. J.M.H.F. Teunissen (*Exploitiemaatschappij Bedrijvenpark Drachten*); CRvB 3 juli 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AH9578 (*Werkvoorzieningsschap I*), CRvB 3 juli 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AH9581 (*Werkvoorzieningsschap II*) en CRvB 3 juli 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AH9595 (*Werkvoorzieningsschap III*).

⁸⁵ Zie uitgebreider R.J.M.H. de Greef, 'Samenwerking op het gebied van heffing en invordering van gemeente- en waterschapsbelastingen', *Gst.* 2010, 87.

⁸⁶ Vgl. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 280, nr. 3, p. 128-129.

bijzondere aanwijzingen te geven en eventueel incidenteel de bevoegdheid zelf uit te oefenen. [...] Bij mandaat treedt geen verschuiving van verantwoordelijkheden op. Voor een mandaatsverhouding wordt in het algemeen dan ook geen wettelijke grondslag vereist, hoewel bij mandaatverlening aan niet-ondergeschikten door sommigen die eis wel wordt gesteld.”⁸⁷

Hieruit is op te maken dat mandaat dus geschiedt in naam van een ander (art. 10:1 en 10:2 Awb), die verantwoordelijk blijft. De mandaatgever (mandans) blijft bevoegd de gemandateerde bevoegdheid zelf uit te oefenen (art. 10:7 Awb), of om algemene of bijzondere aanwijzingen te geven (art. 10:6 lid 1 Awb). Deze uitgangspunten hebben ten grondslag gelegen aan de bepalingen omtrent mandaat in de Algemene wet bestuursrecht (afd. 10.1.1).

Bij centrumregelingen is altijd sprake van mandaat (zie art. 8 lid 3 Wgr).⁸⁸ Op dat mandaat is afdeling 10.1.1 Awb van toepassing.⁸⁹ Bij openbare lichamen en gemeenschappelijke organen is dat anders. Ten tijde van de invoering van de Wet gemeenschappelijke regelingen was overdracht ex art. 30 de enige mogelijkheid van bevoegdheidstoekenning. Voor de invoering van de Derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht werd in het gemeenterecht aangenomen dat voor mandaat aan niet-ondergeschikten een expliciete wettelijke grondslag nodig was⁹⁰, en de Wgr bood die niet. Sedert de Derde tranche is op grond van artikel 10:3 lid 1 Awb ook mandaat aan niet-ondergeschikten mogelijk, zolang aan de voorwaarden van artikel 10:4 (instemming) en artikel 10:5 (schriftelijk) Awb is voldaan. Daarmee is naast delegatie ook mandaat mogelijk. Dat geldt ook bij de in 2015 geïntroduceerde bedrijfsvoeringsorganisatie. De regering:

“Gemeenten kunnen in beginsel bevoegdheden zowel delegeren als mandateren aan een bedrijfsvoeringsorganisatie, als die bevoegdheden maar uitsluitend betrekking hebben op de uitvoering van taken waarin geen beleidsruimte bestaat voor de uitvoerende ambtenaren van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Dit kan ook gaan om de bevoegdheid beschikkingen te nemen. De desbetreffende deelnemer kan ervoor kiezen zelf verantwoordelijk te blijven (in geval van mandatering) dan wel die verantwoordelijkheid over te dragen (in geval van delegatie).”⁹¹

Het model waarbij bevoegdheden aan organen of ambtenaren van een gemeenschappelijk openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie worden gemandateerd is al jarenlang in opkomst. Het ligt ten grondslag aan het model van de omgevingsdiensten⁹² en wordt ook veelvuldig gebruikt bij ambtelijke fusies en bijvoorbeeld ook nieuwe samenwerkingsverbanden in het sociaal domein. Bij mandaat blijft het gemeentebestuur verantwoordelijk (art. 10:1 Awb) en worden de besluiten ook aan het gemeentebestuur

⁸⁷ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 55-56.

⁸⁸ Zie nader par. 2.5.2.

⁸⁹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 29.

⁹⁰ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 56 en 58. Zie explicieter in het kader van de totstandkoming van de Waterschapswet: “In overeenstemming ook met hetgeen thans als algemeen beginsel van administratief recht wordt aanvaard, is voor mandaatsverlening welke niet geschiedt aan ondergeschikten een basis vereist in de regeling waarbij de te mandateren bevoegdheid wordt geschapen.” (*Kamerstukken II* 1986/87, 19 995, nr. 3, p. 70).

⁹¹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 20.

⁹² Zie T.N.F. Goeting, ‘In mandaat besloten: Een onderzoek naar de praktijk van mandaatverlening aan Regionale Uitvoeringsdiensten’, *Gst.* 2015, 112 en D.J. Elzinga, R.J.M.H. de Greef en S.A.J. Munneke, *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep*, Amsterdam/Groningen: RUG/VU 2014 (te vinden via <https://vng.nl/files/vng/20140508-rapport-elzinga-omgevingsdienst.pdf>).

toegerekend (art. 10:2 Awb). Het mandaterende bestuursorgaan kan de gemandateerde bevoegdheid ook zelf nog uitoefenen (art. 10:7 Awb) en kan zowel algemene instructies (waaronder beleidsregels⁹³) als instructies per geval geven (art. 10:6 lid 1 Awb). Het mandaterende bestuursorgaan is verantwoordelijk voor beslissen op bezwaar⁹⁴, klachtbehandeling over de gedragingen van de gemandateerde binnen zijn mandaat⁹⁵, Wob-verzoeken omtrent documenten in het kader van de gemandateerde bevoegdheid⁹⁶ en het archiveren⁹⁷ hieromtrent. Het bestuur van het openbaar lichaam of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie is slechts verantwoordelijk voor de uitoefening van de eigen geattribueerde bevoegdheden (of eventueel gedelegeerde bevoegdheden wanneer er een gemengd stelsel van bevoegdheidstoekenning is), niet voor de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden. Het stelsel van de Wgr (zie par. 2) is daarop niet echt ingericht.

Dat betekent dat bij die gemeenschappelijke regelingen waar met mandaat wordt gewerkt formeel geen verandering optreedt in de democratische legitimatie. Voor zover het college van burgemeester en wethouders en/of de burgemeester bevoegdheden mandateren aan een orgaan of ambtenaren bij een centrumgemeente dan blijven zij onverkort bevoegd (art. 10:7 Awb) én verantwoordelijk (art. 10:1 en art. 10:2 Awb). Zij moeten zodoende verantwoording afleggen aan de gemeenteraad omdat het namens hen gevoerd bestuur is (art. 169 lid 1 resp. art. 180 lid 1 Gemeentewet). Dat geldt net zo goed wanneer zij mandateren aan het bestuur van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie of aan ambtenaren die daar werkzaam zijn. De raad behoudt in die gevallen altijd de kaderstellende bevoegdheden, omdat die zich niet lenen voor mandaatverlening (art. 10:3 lid 2 onder a Awb). Raadsleden kunnen dan via hun initiatief-, amenderings-, vragen- en beraadslagingsrechten volledig controleren wat namens het college of de burgemeester is gedaan. In dit geval kunnen ook de rekenkamer(commissie) (zie nader bijlage 7) en het enquêterecht worden ingezet (zie bijlage 8). Dat laat onverlet dat bij dit type regelingen toch vaak informele sturing gewenst kan zijn, omdat de kaderstellende en controlerende bevoegdheden dan wel formeel bij de gemeenteraad blijven, maar praktisch toch vaak politieke afstemming plaatsvindt voor de samenwerking, waarbij de gemeenteraad dan politiek onder druk kan worden gezet om het met afstemming bereikte resultaat toch maar aan te nemen omdat een 'nee' van de raad tot grote problemen zou kunnen leiden. Of dat laatste echt zo is, valt meestal nog te bezien.

⁹³ *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 116 en 173-174.

⁹⁴ Zie de uitgebreide naschriften bij ABRvS 3 november 2010, *Gst.* 2011, 95, m.nt. R.J.M.H. de Greef en bij CRvB 19 december 2017, *Gst.* 2018, 42, m.nt. R.J.M.H. de Greef en de daar aangehaalde jurisprudentie.

⁹⁵ Vgl. *Kamerstukken II* 2002/03, 28 747, nr. 3, p. 22. Zie R.J.M.H. de Greef, 'Intergemeentelijke samenwerking', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2018/2, p. 11-13.

⁹⁶ ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:329 (*Samenwerking Sociale Zaken Albrandswaard en Ridderkerk*). Vgl. ook ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:589 (*ABP*). Zie verder R.J.M.H. de Greef, 'Openbaarheid van bestuur en intergemeentelijke samenwerking: Hoe zit het nu eigenlijk?', *Gst.* 2018, 133.

⁹⁷ G.H.J. Dorssers, 'Archiefvorming bij decentrale samenwerkingsverbanden', *Gst.* 2016, 21.

2. Reguliere raadsbevoegdheden

2. Reguliere raadsbevoegdheden

2.1 Recht van initiatief

Inleiding en toekenning

Bij de dualisering van het gemeentebestuur is het initiatiefrecht van individuele raadsleden vastgelegd in de Gemeentewet. De regering wil daarmee benadrukken dat dat recht niet afhankelijk mag zijn van de meerderheid van de gemeenteraad:

“De raad kan zijn rol als kadersteller alleen goed spelen als hij niet afhankelijk is van collegevoorstellen. Hij dient zelf met voorstellen te kunnen komen en voorstellen van het college te kunnen amenderen. In de huidige Gemeentewet worden de rechten van initiatief en amendement niet genoemd. Dit betekent niet dat deze rechten in de praktijk niet bestaan; zij vloeien als het ware voort uit de verordenende bevoegdheid van de raad. Op gemeentelijk niveau vastgestelde reglementen van orde voor de raad voorzien doorgaans expliciet in deze rechten, maar meestal in geclausuleerde vorm. Deze uitwerking in het reglement van orde is bepalend voor de mate waarin en de wijze waarop in de praktijk van de rechten van initiatief en amendement door raadsleden gebruik kan worden gemaakt. De mogelijkheid deze middelen toe te passen dient in mijn ogen niet afhankelijk te zijn van een raadsmeerderheid die nodig is voor de vaststelling van een reglement van orde. Tevens acht ik het van belang dat ook individuele raadsleden van het recht van initiatief en het recht van amendement gebruik kunnen maken. Dit is in de voorgestelde artikelen 147a respectievelijk 147b vastgelegd.”⁹⁸

Het recht om voorstellen aan de raad te doen komt dus, naast aan het college van burgemeester en wethouders (art. 160 lid 1 aanhef en onder b Gemeentewet), ook toe aan een individueel raadslid (art. 147a lid 1 Gemeentewet). Op die manier kan de raad voorkomen dat hij geheel afhankelijk wordt van het college en kunnen raadsleden die niet tot de raadsmeerderheid behoren alsnog voorstellen indienen. Een initiatiefvoorstel *moet* in behandeling worden genomen.⁹⁹ Het is vanzelfsprekend aan de gemeenteraad (en zodoende de raadsmeerderheid) te besluiten of een voorstel ook wordt aangenomen.

Gerichtheid

Het initiatiefrecht van raadsleden richt zich op verordeningen of andere voorstellen van de gemeenteraad (art. 147a lid 1 Gemeentewet). Het is dus een voorbode voor besluitvorming in de gemeenteraad. Een eventuele delegatie van raadsbevoegdheden aan het algemeen bestuur van een openbaar lichaam maakt dus dat raadsleden het recht van initiatief verliezen. De gemeenteraad gaat door de delegatie immers niet meer over de bevoegdheid (art. 10:17 Awb)¹⁰⁰, en dus kan ook geen voorstel voor behandeling door de raad meer worden gedaan.

Het initiatiefrecht voor besluiten van het algemeen bestuur (ook bij overgedragen bevoegdheden) komt thans toe aan het dagelijks bestuur (art. 33b lid 1 aanhef en onder b Wgr). Een initiatiefrecht van leden van het algemeen bestuur is niet expliciet geregeld, maar, net als onder de werking van de monistische Gemeentewet die model stond voor de Wet

⁹⁸ Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 28.

⁹⁹ Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 28-29.

¹⁰⁰ De privatieve werking geldt ook bij de verordenende bevoegdheid, zie Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 180-181.

gemeenschappelijke regelingen, moet aangenomen worden dat in het reglement van orde van het algemeen bestuur wel degelijk een initiatiefrecht aan individuele leden van het algemeen bestuur kan worden toegekend.¹⁰¹ De Wet gemeenschappelijke regelingen zou dit, net als thans in de Gemeentewet, kunnen verduidelijken. Daarmee zou feitelijk een initiatiefrecht aan de deelnemer worden toegekend, nu ieder lid van het algemeen bestuur immers het hem aanwijzende bestuursorgaan vertegenwoordigt.

Blijft staan de vraag of ook individuele raadsleden een initiatiefrecht zouden moeten krijgen ten aanzien van besluiten van het algemeen bestuur. Of anders geformuleerd: dat hun initiatiefrecht niet verloren mag gaan door delegatie van de bevoegdheid. Bij het initiatiefrecht in de gemeenteraad beperkt dit instrument zich tot raadsbesluiten. Het is daarmee een afgeleide van de raadsbevoegdheid verordeningen vast te stellen of andere besluiten te nemen. In die hoedanigheid kan het ook hier gebruikt worden. Het recht van initiatief ten aanzien van besluiten van het algemeen bestuur zou (via het lid in het algemeen bestuur) kunnen worden toegekend aan de gemeenteraad. Daarmee krijgt ieder raadslid automatisch de bevoegdheid een initiatief tot dat raadsbesluit (het initiatief t.a.v. het besluit van het algemeen bestuur) te nemen. Dat hoeft dan niet afzonderlijk geregeld te worden.

Aard van de samenwerking

Een initiatiefrecht van het lid van het algemeen bestuur past naar ons oordeel bij ieder type samenwerking. Bij bedrijfsvoerings- of uitvoeringssamenwerking, vaak collegeregelingen, vertegenwoordigt het lid van het algemeen bestuur immers primair het college, dus het initiatiefrecht komt dan feitelijk toe aan ieder afzonderlijk college. Het college heeft op gemeentelijk niveau ook de bevoegdheid zijn eigen besluiten te initiëren. De gemeenteraad kan dan via politieke instrumenten (moties, toezeggingen) sturen op het eigen college. Dat past ook goed bij een collegeregeling, waar het primair om collegebevoegdheden en dus ook verantwoordelijkheden van het college gaat. De gemeenteraad zou bij samenwerking niet ineens weer over bevoegdheden moeten beschikken die hij binnengemeentelijk niet heeft. Dat zou de dualiseringsgedachte uithollen. Dit geldt ook ten aanzien van burgemeestersregelingen en gemengde regelingen *zonder raden*.

Bij meer beleidsrijke samenwerking, vaak gemengde regelingen *met raden* of evt. raadsregelingen, past ook meer invloed van de gemeenteraad. Het gaat daar immers (mede) om uitoefening van raadsbevoegdheden. Een initiatiefrecht van een individueel lid van het algemeen bestuur leidt er daar feitelijk toe dat de afzonderlijke gemeenteraad het initiatiefrecht krijgt, nu dit lid in dat geval de gemeenteraad vertegenwoordigt. Wanneer dat recht ook juridisch verankerd wordt, wordt het ook echt een raadsbesluit om het initiatief mee te geven aan het lid van het algemeen bestuur. Dat betekent dat een individueel raadslid vervolgens het recht heeft om voorstellen hiertoe in de raad in te dienen (en dus niet zelf in het algemeen bestuur).

Keuzevrijheid en consequenties

Om een balans te vinden met de effectiviteit van samenwerking (er bestaat een risico dat bij omvangrijke samenwerkingsverbanden met veel deelnemers immers vele initiatieven worden ingediend) zou kunnen worden bepaald dat deze mogelijkheid alleen bestaat indien de gemeenschappelijke regeling in de mogelijkheid voorziet en dat in de gemeenschappelijke

¹⁰¹ Vgl. *Kamerstukken II 1988/89*, 19 403, nr. 10, p. 67.

regeling beperkingen kunnen worden gesteld aan dit recht (bijvoorbeeld dat een initiatief minimaal gesteund moet worden door ten minste een derde van de deelnemende raden).

Bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling moet hier dan over worden nagedacht: het recht bestaat alleen indien de gemeenschappelijke regeling in de mogelijkheid voorziet. De keuze is dus aan de gemeenteraden gezamenlijk. Dat versterkt de keuzevrijheid van de gemeenteraden. Het in de gemeenschappelijke regeling bepalen van de beperkingen heeft een voordeel ten aanzien van bijvoorbeeld regeling in het reglement van orde van het algemeen bestuur: de gemeenteraden beslissen dan mee. Als het in het reglement wordt geregeld kan het algemeen bestuur in beginsel, zonder tussenkomst van de raden, de voorwaarden veranderen. Ons inziens doet een dergelijk instrument geen afbreuk aan het stelsel van de Wgr, maar versterkt het dit juist. Het blijft het algemeen bestuur dat beslist of een initiatief wordt overgenomen, dus er is geborgd dat er regionale afwegingen plaatsvinden. Daarnaast wordt echter de mogelijkheid van inbreng door afzonderlijke raden (en indirect ook raadsleden) vergroot. Dat verruimt de mogelijkheden van (politieke) sturing.

2.2 Recht van amendement

Inleiding en toekenning

Bij de dualisering van het gemeentebestuur is het recht van amendement van individuele raadsleden vastgelegd in de Gemeentewet. De regering wil daarmee benadrukken dat dat recht niet afhankelijk mag zijn van de meerderheid van de gemeenteraad:

“De raad kan zijn rol als kadersteller alleen goed spelen als hij niet afhankelijk is van collegevoorstellen. Hij dient zelf met voorstellen te kunnen komen en voorstellen van het college te kunnen amenderen. In de huidige Gemeentewet worden de rechten van initiatief en amendement niet genoemd. Dit betekent niet dat deze rechten in de praktijk niet bestaan; zij vloeien als het ware voort uit de verordenende bevoegdheid van de raad. Op gemeentelijk niveau vastgestelde reglementen van orde voor de raad voorzien doorgaans expliciet in deze rechten, maar meestal in geclausuleerde vorm. Deze uitwerking in het reglement van orde is bepalend voor de mate waarin en de wijze waarop in de praktijk van de rechten van initiatief en amendement door raadsleden gebruik kan worden gemaakt. De mogelijkheid deze middelen toe te passen dient in mijn ogen niet afhankelijk te zijn van een raadsmeerderheid die nodig is voor de vaststelling van een reglement van orde. Tevens acht ik het van belang dat ook individuele raadsleden van het recht van initiatief en het recht van amendement gebruik kunnen maken. Dit is in de voorgestelde artikelen 147a respectievelijk 147b vastgelegd.”¹⁰²

Het recht om voorstellen tot wijziging te doen aan de raad komt dus toe aan een individueel raadslid (art. 147b lid 1 Gemeentewet). Op die manier kan de raad voorkomen dat hij geheel afhankelijk wordt van het college en kunnen raadsleden die niet tot de raadsmeerderheid behoren alsnog wijzigingsvoorstellen indienen. Een initiatiefvoorstel *moet* in behandeling worden genomen.¹⁰³ Het is vanzelfsprekend aan de gemeenteraad (en zodoende de raadsmeerderheid) te besluiten of een voorstel ook wordt aangenomen.

Gerichtheid

Het recht van amendement van raadsleden richt zich op ontwerpverordeningen of andere ontwerpbeslissingen van de gemeenteraad. Het is dus een voorbode voor besluitvorming in

¹⁰² Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 28.

¹⁰³ Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 28-29.

de gemeenteraad. Een eventuele delegatie van raadsbevoegdheden aan het algemeen bestuur van een openbaar lichaam maakt dus dat raadsleden het recht van amendement verliezen. De gemeenteraad gaat door de delegatie immers niet meer over de bevoegdheid, en dus kan ook geen voorstel voor amendering door de raad meer worden gedaan.

Het recht van amendement voor besluiten van het algemeen bestuur (ook bij overgedragen bevoegdheden) is niet expliciet geregeld, maar net als onder de werking van de monistische Gemeentewet moet aangenomen worden dat in het reglement van orde van het algemeen bestuur wel degelijk een recht van amendement aan individuele leden van het algemeen bestuur wordt toegekend. De Wet gemeenschappelijke regelingen zou dit, net als thans in de Gemeentewet, kunnen verduidelijken. Daarmee zou feitelijk een recht van amendement aan de deelnemer worden toegekend, nu ieder lid van het algemeen bestuur immers het hem aanwijzende bestuursorgaan vertegenwoordigt.

Blijft staan de vraag of ook individuele raadsleden een recht van amendement zouden moeten krijgen ten aanzien van besluiten van het algemeen bestuur. Of anders geformuleerd: dat hun recht van amendement niet verloren mag gaan door delegatie van de bevoegdheid. Bij het amenderingsrecht in de gemeenteraad beperkt dit instrument zich tot raadsbesluiten. Het is daarmee een afgeleide van de raadsbevoegdheid verordeningen vast te stellen of andere besluiten te nemen. In die hoedanigheid kan het ook hier gebruikt worden. Het recht van amendement voor (ontwerp)besluiten van het algemeen bestuur zou (via het lid in het algemeen bestuur) kunnen worden toegekend aan de gemeenteraad. Daarmee krijgt ieder raadslid automatisch de bevoegdheid een amendement op het ontwerpbesluit (het beoogde amendement t.a.v. het besluit van het algemeen bestuur) te nemen. Dat hoeft dan niet afzonderlijk geregeld te worden.

Aard van de samenwerking

Een recht van amendement van het lid van het algemeen bestuur past naar ons oordeel bij ieder type samenwerking. Bij bedrijfsvoerings- of uitvoeringssamenwerking, vaak collegeregelingen, vertegenwoordigt het lid van het algemeen bestuur immers primair het college, dus het recht van amendement komt dan feitelijk toe aan ieder afzonderlijk college. Het college heeft op gemeentelijk niveau ook de bevoegdheid zijn eigen ontwerpbesluiten te wijzigen. De gemeenteraad kan dan via politieke instrumenten (moties, toezeggingen) sturen op het eigen college. Dat past ook goed bij een collegeregeling, waar het primair om collegebevoegdheden en dus ook verantwoordelijkheden van het college gaat. De gemeenteraad zou bij samenwerking niet ineens weer over bevoegdheden moeten beschikken die hij binnengemeentelijk niet heeft. Dat zou de dualiseringsgedachte uithollen. Dit geldt ook ten aanzien van burgemeestersregelingen en gemengde regelingen *zonder* raden.

Bij meer beleidsrijke samenwerking, vaak gemengde regelingen *met* raden of evt. raadsregelingen, past ook meer invloed van de gemeenteraad. Het gaat daar immers (mede) om uitoefening van raadsbevoegdheden. Een recht van amendement van een individueel lid van het algemeen bestuur leidt er daar feitelijk toe dat de afzonderlijke gemeenteraad het amenderingsrecht krijgt, nu dit lid in dat geval de gemeenteraad vertegenwoordigt. Wanneer dat recht ook juridisch verankerd wordt, wordt het ook echt een raadsbesluit om het amendement mee te geven aan het lid van het algemeen bestuur. Dat betekent dat een individueel raadslid vervolgens het recht heeft om voorstellen hiertoe in de raad in te dienen en de in de raad te behandelen voorstellen te amenderen (en dus niet zelf in het algemeen

bestuur). Dit betekent echter wel dat het de raadsmeerderheid is die beslist of een amendement wordt meegegeven. Het kan zo zijn dat een initiatief dat gemeentelijk niet gesteund wordt, maar regionaal mogelijk wel voldoende draagvlak heeft, niet meegaat naar het algemeen bestuur. Dat zou opgelost kunnen worden door ieder raadslid een amendementsrecht *in het algemeen bestuur* te geven. Het algemeen bestuur beslist dan zelf hoe dat amendement behandeld wordt, en of het wordt overgenomen.

Keuzevrijheid en consequenties

Om een balans te vinden met de effectiviteit van samenwerking (er bestaat een risico dat bij omvangrijke samenwerkingsverbanden met veel deelnemers immers vele amendementen worden ingediend) zou kunnen worden bepaald dat deze mogelijkheid alleen bestaat indien de gemeenschappelijke regeling in de mogelijkheid voorziet en dat in de gemeenschappelijke regeling beperkingen kunnen worden gesteld aan dit recht (bijvoorbeeld dat een amendement minimaal gesteund moet worden door ten minste een derde van de deelnemende raden).

Bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling moet hier dan over worden nagedacht: het recht bestaat alleen indien de gemeenschappelijke regeling in de mogelijkheid voorziet. De keuze is dus aan de gemeenteraden gezamenlijk. Dat versterkt de keuzevrijheid van de gemeenteraden. Raadsminderheden krijgen hierdoor niet direct meer invloed. Het in de gemeenschappelijke regeling bepalen van de beperkingen heeft een voordeel ten aanzien van bijvoorbeeld regeling in het reglement van orde van het algemeen bestuur: de gemeenteraden beslissen dan mee. Als het in het reglement wordt geregeld kan het algemeen bestuur, zonder tussenkomst van de raden, de voorwaarden veranderen. Ons inziens doet een dergelijk instrument geen afbreuk aan het stelsel van de Wgr, maar versterkt het dit juist. Het blijft het algemeen bestuur dat beslist of een amendement wordt overgenomen, dus er is geborgd dat er regionale afwegingen plaatsvinden. Daarnaast wordt echter de mogelijkheid van inbreng door afzonderlijke raden (en indirect raadsleden) vergroot. Dat verruimt de mogelijkheden van (politieke) sturing.

2.3 Deelname aan de beraadslagingen

Inleiding en toekenning

De gemeenteraad heeft primair twee zaken te doen tijdens zijn vergaderingen: (1) beraadslagen en (2) besluiten. Zo geldt bijvoorbeeld voor bepaalde besluiten dat daarover niet in een besloten vergadering mag worden besloten, maar dat ook de beraadslaging niet in beslotenheid mag plaatsvinden (art. 24 Gemeentewet). De quorumeis voor raadsvergaderingen ziet ook op zowel beraadslaging als beslissing, nu een vergadering simpelweg niet mag worden geopend als het quorum niet bereikt is (art. 20 Gemeentewet). Deze zaken gelden ook voor het algemeen bestuur.

Toch zijn er ook verschillen tussen beraadslaging en besluitvorming. Aan de beraadslaging kunnen ook anderen deelnemen dan raadsleden: de wethouders en de burgemeester hebben bijvoorbeeld een wettelijk recht om aan de beraadslaging deel te nemen (art. 21 Gemeentewet). De beraadslaging kan deels ook worden opgedragen aan raadscommissies waarbij ook niet-raadsleden (de zgn. burgercommissieleden, schaduwraadsleden of duoraadsleden) aan de beraadslaging kunnen deelnemen (art. 82 Gemeentewet). De

besluitvorming is echter voorbehouden aan (de leden van) de raad zelf (behoudens delegatie aan college of bestuurscommissie ex artikel 156 Gemeentewet).

Een dergelijk onderscheid kan dus ook worden gemaakt voor het algemeen bestuur. De leden beraadslagen en besluiten. Feitelijk heeft de deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling dus de mogelijkheid om aan de beraadslaging deel te nemen en mee te besluiten (stemmen). Uitsluitend de leden mogen besluiten, zij hebben immers stemrecht, maar ook anderen kunnen aan de beraadslaging deelnemen. Thans kan dat al geregeld worden in de gemeenschappelijke regeling of het reglement van orde van de gemeenteraad. Er zou een wettelijk recht kunnen worden opgenomen voor raadsleden om aan de beraadslaging te mogen deelnemen. Zo kunnen zij invloed uitoefenen en zitten zij eerste rang bij de informatievoorziening.

Gerichtheid

Een recht om aan de beraadslaging deel te nemen door individuele raadsleden richt zich in beginsel tot het algemeen bestuur (tot het samenwerkingsverband). Zij doen hun inbreng om de leden van het algemeen bestuur te overtuigen van hun ideeën. Wanneer bijvoorbeeld het recht van initiatief of recht van amendement wordt toegekend aan gemeenteraden, dan ligt het voor de hand dat de raadsleden die binnen de raad het initiatief namen ook het recht krijgen aan de beraadslaging deel te nemen. Zij moeten hun voorstellen dan ook kunnen toelichten en verdedigen, zoals bijvoorbeeld leden van de Tweede Kamer (de initiatiefnemers) dat ook kunnen bij de behandelingen van initiatiefvoorstellen in de Eerste Kamer.

Aard van de samenwerking

Een recht voor individuele raadsleden aan de beraadslaging deel te nemen ligt uitsluitend voor de hand bij raadsregelingen en gemengde regelingen *met* raden. Daar kunnen raadsleden immers ook zitting nemen in het algemeen bestuur en deze regelingen zien (mede) op de uitoefening van raadsbevoegdheden. Met een recht aan de beraadslaging deel te nemen kunnen ook geluiden van raads minderheden gehoord worden, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het feit dat de leden van het algemeen bestuur (ook wanneer zij raadsleden zijn) de besluiten van de raadsmeerderheid moeten uitvoeren.







Bij collegeregelingen, burgemeestersregelingen en gemengde regelingen *zonder* raden ligt een recht op deelneming aan de beraadslaging door individuele raadsleden niet voor de hand. Raadsleden hebben immers ook geen recht aan de beraadslagingen van het college deel te nemen. Raadsleden moeten niet op de stoel van het bestuur gaan zitten.

Keuzevrijheid en consequenties

In de Wgr zou een bepaling kunnen worden opgenomen die het recht om aan de beraadslagingen van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam ingesteld bij raadsregeling of gemengde regeling deel te nemen regelt. Dat beschermt de positie van raads minderheden tegen een blokkade van de raadsmeerderheid. De termijn van de inbreng kan bij de gemeenschappelijke regeling of in het reglement van orde van het algemeen bestuur worden geregeld. Zo kan met spreektijden, beperking spreekrecht tot één lid per fractie e.d., voorkomen worden vergaderingen van het algemeen bestuur verworden tot een Poolse landdag.

2.4 Conclusie

De conclusies die hierboven zijn getrokken met betrekking tot de rechten van individuele raadsleden zijn hieronder schematisch weergegeven. Een groen vinkje betekent dat het instrument momenteel al op deze manier bestaat, een rood kruis betekent dat invoering van het instrument niet goed past binnen de systematiek van de Wgr en bij hetgeen in parlementaire geschiedenis is overwogen en een wolkje betekent dat invoering van het instrument kan worden overwogen.

Instrument		Raadsregeling	Gemengde regeling met raden	Collegeregeling	Burgemeestersregeling	Gemengde regeling zonder raden
Initiatiefrecht (voor besluiten van het algemeen bestuur)						
	Raadslid (niet-AB-lid)			✗	✗	✗
	Raad	✓	✓	✗	✗	✗
	Gezamenlijk	✓	✓	✗	✗	✗
Amenderingsrecht (ten aanzien van besluiten van het algemeen bestuur)						
	Raadslid (niet-AB-lid)			✗	✗	✗
	Raad	✓	✓	✗	✗	✗
	Gezamenlijk	✓	✓	✗	✗	✗
Recht op deelname aan beraadslaging (in het algemeen bestuur)						
	Raadslid (niet-AB-lid)			✗	✗	✗
	Raad	✓	✓	✗	✗	✗
	Gezamenlijk	✓	✓	✗	✗	✗

PRO

3. Raadscommissies

DOOF

3. Raadscommissies

3.1 Inleiding

Raadscommissies zijn die commissies die voorwerk doen voordat de gemeenteraad zelf in actie komt.¹⁰⁴ Veel gemeenteraden werken met dergelijke commissies, die naast raadsleden vaak ook uit commissieleden niet-zijnde raadsleden bestaan (de zgn. burgercommissieleden, schaduwraadsleden of duoraadsleden). Zij kunnen debatten voeren met het college van burgemeester en wethouders en raadsbesluiten voorbereiden (art. 82 Gemeentewet).¹⁰⁵ Verder hebben zij geen formele bevoegdheden (dan is immers sprake van een bestuurscommissie in de zin van artikel 83 Gemeentewet¹⁰⁶).

Het huidige wettelijke kader voor raadscommissies is ingevoerd bij de Wet dualisering gemeentebestuur.¹⁰⁷ Dat laat onverlet dat ook voorheen al raadscommissies voorkwamen.

3.2 Doel

Bij de totstandkoming van de Gemeentewet merkte de regering er al over op:

“Daarnaast valt echter ook in de gemeentelijke bestuurspraktijk een zekere versterking van de rol van de raad in het besluitvormingsproces waar te nemen. Steeds meer worden raadscommissies bij de beleidsvoorbereiding ingeschakeld en wordt de informatievoorziening van raadsleden verbeterd. Het feit dat steeds meer gemeenten overgaan tot een meer planmatige aanpak van het gemeentelijk bestuur betekent ook dat de raad in een vroeger stadium wordt ingeschakeld. De raad formuleert doelstellingen en stelt prioriteiten voor het te voeren beleid.”¹⁰⁸

Raadscommissies worden hier door de regering geduid als een middel bij beleidsvoorbereiding die kan bijdragen aan een versterking van de rol van de raad in het besluitvormingsproces. In de memorie van antwoord werd dat nog eens benadrukt:

“Wij hebben niet de indruk dat de door de leden van de D66-fractie aan de orde gestelde problematiek van besluitvorming door raadsmeerderheden buiten de raad om zodanige vormen heeft aangenomen, dat van een wijdverbreide misstand moet worden gesproken met een verlamme uitwerking op raads minderheden en burgers. Veeleer heeft bij ons de indruk postgevat dat de belangrijke rol die raadscommissies bij de voorbereiding van de besluitvorming zijn gaan vervullen, ertoe heeft bijgedragen dat de raadsleden in het algemeen - ook de leden van de niet in het college vertegenwoordigde fracties - in een vroeg stadium bij de beleidsvoorbereiding worden ingeschakeld en er aanmerkelijk minder sprake is van voorgekookte beslissingen van de raadsmeerderheid.”¹⁰⁹

¹⁰⁴ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 67.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 72-73.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 67.

¹⁰⁷ Zie uitgebreider R.J.M.H. de Greef, 'Betrokken burgers of burgers betrokken: raadscommissies onder de loep genomen', *Gst.* 2012, 71.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 31.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 54.

Raadscommissies dragen dus volgens de regering niet alleen bij aan een verbeterde invloed van de gemeenteraad op de beleidsvorming, maar ook tot een verbeterde positie van raadsminoriteiten op deze beleidsvorming. Dat geldt zowel bij de voorbereiding van raadsbesluiten¹¹⁰, als bij de controlebevoegdheden ten aanzien van het college.¹¹¹

3.3 Toekenning

De bevoegdheid een raadscommissie in te stellen berust bij de gemeenteraad (art. 82 lid 1 Gemeentewet). In sommige gevallen heeft de gemeenteraad bijvoorbeeld een commissie verbonden partijen ingesteld. De gemeenteraad van Houten heeft sinds enige tijd een dergelijke raadscommissie en heeft na een eigen evaluatie besloten deze definitief in te voeren. Ook de gemeenteraad van Hilversum experimenteert met een dergelijke raadscommissie. De gemeenteraad van Haarlem schafte eerder een dergelijke raadscommissie juist af. Deze raadscommissie ondersteunt de gemeenteraad bij de sturing op verbonden partijen. Iedere afzonderlijke raad kan een dergelijke commissie instellen krachtens artikel 82 Gemeentewet. Dat valt onder de keuzevrijheid van de gemeenteraad.

Binnen de Wgr bestaat niet iets wat met de raadscommissie vergelijkbaar is. Wel kan het algemeen bestuur vaste commissies van advies aan het algemeen bestuur instellen (art. 24 Wgr). Deze commissies *kunnen* ook uit (uitsluitend) raadsleden bestaan. Het algemeen bestuur beslist daaromtrent. Dergelijke commissies kunnen functioneren als 'raadscommissie' op regionaal niveau. Het nadeel is echter dat zij dan uitsluitend functioneren als voorportaal van het algemeen bestuur. Een dergelijke adviescommissie vergroot de beïnvloedingsmogelijkheden van de raadsleden die er in participeren maar richt zich dus tot het algemeen bestuur en niet tot de besluitvorming in de gemeenteraad.

Gemeenteraden kunnen ook een intergemeentelijke raadscommissie instellen. Dat betekent echter wel dat zij een gemeenschappelijke regeling moeten treffen waarbij zij een gemeenschappelijk orgaan (de intergemeentelijke commissie) instellen. Dit is dan een raadsregeling. Het gemeenschappelijk orgaan kan als voorportaal voor de verschillende gemeenteraden gelden. Het kan, via zijn leden (de raadsleden die in het orgaan zitten hebben immers al een vragenrecht t.a.v. andere samenwerkingsverbanden), inlichtingen vragen. De raden zouden ook mogelijk kunnen maken dat het gemeenschappelijk orgaan met leden van het college kan overleggen, zoals bij een raadscommissie, waardoor ook leden van het algemeen bestuur ter verantwoording kunnen worden geroepen. Strikt genomen is hiervoor geen wetswijziging noodzakelijk. Wel zou deze mogelijkheid kunnen worden verduidelijkt of kan het mogelijk worden gemaakt dat een dergelijk gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling waarbij ook het te controleren samenwerkingsverband wordt ingesteld (thans verzet de Wgr zich er tegen dat een gemeenschappelijk openbaar lichaam en gemeenschappelijk orgaan in één gemeenschappelijke regeling worden gecombineerd, zie art. 8 lid 2 Wgr¹¹²).

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 61.

¹¹¹ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 30.

¹¹² Een gemeenschappelijk openbaar lichaam en centrumregeling, of een gemeenschappelijk orgaan en een centrumregeling kunnen wel gecombineerd worden volgens de regering (*Kamerstukken II* 1980/81, 16 538, nr. 3, p. 34). Maar uit de tekst uit artikel 8 lid 2 "in plaats van een openbaar lichaam" moet worden opgemaakt dat een gemeenschappelijk openbaar lichaam en gemeenschappelijk orgaan niet gecombineerd kunnen worden.

3.4 Gerichtheid

De raadscommissie is formeel een voorportaal voor de besluitvorming in de gemeenteraad. Zijn taak is de besluitvorming van de gemeenteraad voorbereiden en overleggen met het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester. De commissie kan zodoende de raad bij zowel zijn kaderstellende als controlerende rol ondersteunen.

De bevoegdheid van de raadscommissie om te overleggen zou ook kunnen worden uitgebreid zodat ook overleg mogelijk is met het dagelijks bestuur of de voorzitter van een openbaar lichaam. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat dat niet past in het stelsel van verantwoordingslijnen zoals dat thans geldt, omdat de controle van de raad zich nu richt op de eigen leden in het algemeen bestuur (en college en burgemeester als het gaat om gemeenschappelijke regelingen waaraan de raad niet deelneemt).

3.5 Aard van de samenwerking

Het inzetten van een gemeentelijke (raads)commissie verbonden partijen is een algemeen middel dat, indien ingezet, zich tot alle vormen van samenwerking kan uitstrekken. Het gaat immers om voorbereiding van raadsbesluiten (kaderstellend dan wel controlerend). De raad(scommissie) kan zelf bepalen of bepaalde gemeenschappelijke regelingen geprioriteerd moeten worden in de controle.

Het inzetten van een gemeenschappelijk orgaan (intergemeentelijke raadscommissie) kan ook in algemene zin worden ingezet ten aanzien van de samenwerkingsverbanden waar de deelnemende partijen in deelnemen. Dit middel past niet bij raadsregelingen, omdat de raad daar zelf vertegenwoordigd is in het algemeen bestuur. Bij gemengde regelingen *met raden* kan het wel worden ingezet, omdat daar vaak ook beleidsbepaling en beleidsvoorbereiding plaatsvindt. Voor zover bij collegeregelingen, burgemeestersregelingen en gemengde regelingen *zonder raden* beleidsvoorbereiding plaatsvindt, past het inzetten van het middel ook daar, zodat gemeenteraden vroegtijdig en gezamenlijk op de beleidsvorming kunnen sturen. Dat is waar de oorspronkelijke raadscommissie voor bedoeld was. De raden zijn immers verantwoordelijk voor de hoofdlijnen van het beleid. Bij pure uitvoeringssamenwerking (bijv. belastingsamenwerking) of bedrijfsvoeringsamenwerking (bijv. ICT-samenwerking) ligt het inzetten van een dergelijk middel niet voor de hand.

3.6 Keuzevrijheid van de raad bij toepassing






Een gemeentelijke of intergemeentelijke raadscommissie moet ons inziens niet verplicht worden gesteld. Een dergelijk instrument heeft alleen zin wanneer de personen die er in zitten zelf ook de meerwaarde zien. Anders wordt het alleen een verplicht nummer, een vinkje in het proces. Daarvoor is het instrument te tijdsintensief. Maar wanneer raadsleden zich wel actief inzetten kan het tot meer grip leiden in de zin van een bijdrage aan zowel de kaderstellende als controlerende rol, en wel degelijk bijdragen aan betere democratische legitimatie.

3.7 Consequenties

Op voorhand kan de angst bestaan dat het instellen van een raadscommissie vooral leidt tot langere, ineffectieve samenwerking, maar wij denken dat het uiteindelijk ook kan bijdragen aan effectievere samenwerking en besluitvorming. Indien de raden vroegtijdig betrokken worden, is de kans veel kleiner dat zij achteraf het gevoel hebben dat ze alleen bij het kruisje mogen tekenen of dat zij op het allerlaatste moment alsnog op de rem gaan staan.

3.8 Conclusie

Bovenstaande conclusies met betrekking tot de betrokkenheid van raadscommissies zijn hieronder schematisch weergegeven. Een groen vinkje betekent dat het instrument momenteel al op deze manier bestaat, een rood kruis betekent dat invoering van het instrument niet goed past binnen de systematiek van de Wgr en bij hetgeen in parlementaire geschiedenis is overwogen en een wolkje betekent dat invoering van het instrument kan worden overwogen.

Instrument		Raadsregeling	Gemengde regeling met raden	Collegeregeling	Burgemeestersregeling	Gemengde regeling zonder raden
Raadscommissie						
	Raadslid (niet-AB-lid)	✗	✗	✗	✗	✗
	Raad	✓	✓	✓	✓	✓
	Gezamenlijk					

4. Nota verbonden partijen

4. Nota verbonden partijen

4.1 Inleiding

Bij de invoering van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) is ook stilgestaan bij de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening.¹¹³ Het begrip verbonden partij heeft een eigen definitie. Onder een verbonden partij wordt verstaan:

Artikel 1 aanhef en onder b BBV

Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft;

De vorm van de organisatie is niet leidend, de vraag is of een gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Dit begrip geldt eveneens voor waterschappen (zie art. 4.1 Waterschapsbesluit¹¹⁴). De begrippen bestuurlijk belang en financieel belang worden in het BBV nader uitgewerkt.

Artikel 1 aanhef en onder c en d BBV

c. financieel belang: een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt;

d. bestuurlijk belang: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht;

Bij een financieel belang is eenvoudig gezegd sprake van risicodragend kapitaal, bij bestuurlijk belang invloed in een algemene vergadering (of algemeen bestuur) of participatie in het bestuur (dagelijks bestuur).

De term verbonden partij is niet synoniem aan het begrip bestuurlijk samenwerkingsverband. Er zijn bijvoorbeeld verbonden partijen die niet als bestuurlijke samenwerking zijn aan te merken. Te denken valt aan een besloten vennootschap of naamloze vennootschap waarin één gemeentebestuur 100% aandeelhouder is. Maar er zijn ook bestuurlijke samenwerkingen die per definitie niet zijn aan te merken als verbonden partij. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan centrumregelingen. In dat geval is immers nooit sprake van een bestuurlijk belang.¹¹⁵ Hieronder wordt dit schematisch weergegeven.

¹¹³ Besluit van 17 januari 2003, *Stb.* 2003, nr. 27.

¹¹⁴ Besluit van 29 november 2007, *Stb.* 2007, nr. 497.

¹¹⁵ Zie uitgebreider R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens en N.M. Oud, 'Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging', *NTB* 2012, 6; R.J.M.H. de Greef, S.E. Zijlstra en F.H.K. Theissen, *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015, p. 37-47 en de *Handreiking verbonden partijen*, juli 2005.

Mogelijke verbonden partijen

Publiekrechtelijke verbonden partijen	Privaatrechtelijke verbonden partijen
Gemeenschappelijk openbaar lichaam	Vereniging / Coöperatie
	Naamloze vennootschap
	Besloten vennootschap
Bedrijfsvoeringsorganisatie (Gemeenschappelijk orgaan)	Stichting

Overige samenwerkingsvormen

Publiekrechtelijk	Privaatrechtelijk
Centrumregeling	Dienstverleningsovereenkomst / overeenkomst tot opdracht
Regeling zonder meer Bevoegdhedenovereenkomst/convenant	Convenant / Beleidsovereenkomst

Bovenstaand schema betekent niet dat ieder(e) openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie, vereniging, coöperatie, naamloze vennootschap, besloten vennootschap of stichting ook altijd een verbonden partij is. Dat hangt af van het bestuurlijke en financiële belang. Wel geldt dat een centrumregeling of regeling zonder meer, bevoegdhedenovereenkomst of dienstverleningsovereenkomst als zodanig niet leidt tot een verbonden partij.

4.2 Doel

Het BBV verplicht tot het hebben van een paragraaf verbonden partijen in de begroting en de jaarrekening (art. 9 lid 2 aanhef en onder f resp. art. 26 BBV). Op die manier kunnen kaders worden gesteld (in de begroting) en kan gecontroleerd worden hoe die kaders zijn nageleefd (bij de jaarrekening). In artikel 15 BBV is nader uitgewerkt hoe de paragraaf verbonden partijen in de begroting er uit moet zien. Veel gemeenten, provincies en waterschappen zijn naar aanleiding hiervan overgegaan tot het vaststellen van een nota verbonden partijen (al heeft deze verschillende namen). Vaak staan daarin allerlei algemene kaders voor de afwegingen omtrent het aangaan van een nieuwe verbonden partij, omtrent informatievoorziening en verantwoording.

De regering heeft het bestaan van dit instrument bij de wijziging van het BBV van 2016¹¹⁶ erkent (het Waterschapsbesluit heeft deze wijziging vooralsnog niet ondergaan). Bij die wijziging is ingevoerd dat de paragraaf verbonden partijen van de begroting voortaan ook een visie op de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen moet bevatten (art. 15 lid 1 onder a BBV). In de nota van toelichting merkte de regering daaromtrent op:

“De huidige regeling over het opnemen van informatie over verbonden partijen verlangt dat alle informatie daarover in de desbetreffende paragraaf in de begroting wordt opgenomen. Dit omvat ook een visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van

¹¹⁶ Besluit van 6 maart 2016, *Stb.* 2016, nr. 101.

doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting als geheel. Het gewijzigde artikel 15, eerste lid, onderdeel a, verlangt niet langer dat in de visie over de verbonden partijen in de paragraaf ook een koppeling wordt gelegd naar de realisatie van de doelstellingen die in de (programma)begroting zijn opgenomen. De visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen kan beperkt blijven tot een algemene visie op en de beleidsvoornemens omtrent het inschakelen van verbonden partijen. Dat kan bijvoorbeeld gaan over de uitgangspunten die worden gehanteerd bij de vraag wanneer wel of wanneer er juist geen gebruik wordt gemaakt van verbonden partijen voor het realiseren van beleid en welke soort type rechtspersoon (privaat- of publiekrechtelijk) wordt gebruikt en voor welk doel. Omdat dergelijke kaders vaak voor de gehele zittingsperiode van provinciale staten resp. de raad worden vastgesteld (veelal in een aparte nota) kan, wanneer provinciale staten of de raad een dergelijke kadernota verbonden partijen vaststellen, daarnaar worden verwezen in het kader van de visie en algemene beleidsvoornemens. Het is dan niet noodzakelijk om ieder jaar opnieuw het ongewijzigde kader op te nemen in de paragraaf verbonden partijen.”¹¹⁷

Een nota verbonden partijen kan volgens de regering dus gebruikt worden als een beleidsnota waarnaar in de paragraaf verbonden partijen verwezen kan worden zodat niet jaarlijks nieuw algemeen beleid hoeft te worden geformuleerd.

4.3 Toekenning

De wet kent thans geen expliciete bevoegdheid toe om een nota verbonden partijen vast te stellen. Het is te doen gebruikelijk dat de gemeenteraad deze vaststelt, op voorstel van het college. Deze wordt dan vaak in het licht van het beleid rond artikel 160 lid 2 Gemeentewet (zienswijzenprocedure voor oprichting privaatrechtelijke rechtspersonen) en artikel 1 Wgr (treffen dan wel toestemming voor treffen van gemeenschappelijke regelingen).

Aan de gemeenteraad zou bij wet de verplichting kunnen worden opgelegd eens in de vier jaar (aan het begin van de raadsperiode bijvoorbeeld om te raad direct kaders mee te laten geven; of juist halverwege de periode zodat er door de raadsleden eerst al enige ervaring op is gedaan en men niet volledig hoeft af te gaan op het collegevoorstel) een nota verbonden partijen (of zo men wil nota samenwerkingsverbanden) vast te stellen. Het betreft hier een kaderstellend plan, waaraan de overige gemeentelijke bestuursorganen dus ook gebonden zijn. De gemeenteraad toetst er aan bij de totstandkoming van gemeenschappelijke regelingen of bij de wensen en bedenkingenprocedures bij oprichting van privaatrechtelijke constructies.

4.4 Gerichtheid

Het instrument van de gemeenteraad richt zich primair tot het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Dat laat onverlet dat het instrument de raad ook bij zijn afwegingen ten aanzien van verbonden partijen kan helpen.

¹¹⁷ Stb. 2016, nr. 101, p. 16.

4.5 Aard van de samenwerking

De aard van de samenwerking speelt primair geen rol. Het instrument kan ten aanzien van alle samenwerkingsverbanden worden ingezet. Wel kan natuurlijk in de nota zelf een vorm van differentiatie worden aangebracht.

4.6 Keuzevrijheid






De gemeenteraad heeft nu al de mogelijkheid een nota verbonden partijen vast te stellen. Met een wettelijke grondslag wordt verduidelijkt wat de status van dit document is. Het instrument kan ook verplicht worden gesteld, waarbij de concrete invulling aan de gemeenteraad wordt overgelaten. Zo wordt de gemeenteraad gedwongen een afwegingskader te maken dat hem kan helpen bij de beoordeling van samenwerkingsverbanden. Bij het artikel waarmee de verplichting in het leven wordt geroepen kunnen ook zaken worden meegegeven die geregeld moeten worden, zodat zowel bestuurlijke als financiële afwegingen in het kader terugkomen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft eerder al eens een handreiking laten opstellen in het kader van artikel 160 lid 2 Gemeentewet. Deze zou kunnen worden betrokken bij het wetsvoorstel.

4.7 Consequenties

De verplichting tot het vaststellen van een nota verbonden partijen én een verplichte actualisatie aan het begin van de raadsperiode maken dat de gemeenteraad periodiek moet nadenken over zijn (algemene) beleid ten aanzien van samenwerkingsverbanden. Dat geeft richting aan het college en het ambtelijk apparaat. Het geeft ook houvast aan de raad bij de totstandkoming van gemeenschappelijke regelingen of oprichting van privaatrechtelijke verbonden partijen.

4.8 Conclusie

De conclusies die hierboven zijn getrokken met betrekking tot de nota verbonden partijen zijn hieronder schematisch weergegeven. Een groen vinkje betekent dat het instrument momenteel al op deze manier bestaat, een rood kruis betekent dat invoering van het instrument niet goed past binnen de systematiek van de Wgr en bij hetgeen in parlementaire geschiedenis is overwogen en een wolkje betekent dat invoering van het instrument kan worden overwogen.

Instrument		Raadsregeling	Gemengde regeling met raden	Collegeregeling	Burgemeestersregeling	Gemengde regeling zonder raden
Nota verbonden partijen						
	Raadslid (niet-AB-lid)	✘	✘	✘	✘	✘
	Raad	✓	✓	✓	✓	✓
	Gezamenlijk					

5. Zienswijzenprocedure

5. Zienswijzeprocedure

5.1 Inleiding

5.1.1 Zienswijzeprocedure in het kort

Bij het raadsinstrument zienswijzeprocedure gaat het om de zienswijze die door een raad, raden gezamenlijk of individuele raadsleden gegeven kan worden *voordat* een bestuursorgaan een besluit neemt. Het bestuursorgaan dat het besluit vervolgens neemt kan (onderdelen van) de zienswijze ter harte nemen in zijn besluitvorming of (onderdelen van) een zienswijze naast zich neerleggen. Het instrument zienswijzeprocedure is daarmee een instrument waarmee raden de besluitvorming door het bevoegde bestuursorgaan op voorhand kunnen beïnvloeden.

5.1.2 Achtergrond

Het instrument van de zienswijzeprocedure is geen nieuw instrument. Er is op verschillende terreinen ervaring mee opgedaan.

Bekend zijn bijvoorbeeld de zienswijzeprocedures op het terrein van vergunningverlening en ruimtelijke ordening. Op dat terrein kunnen (direct) belanghebbenden of derden hun zienswijze geven over de voorgenomen plannen van het bestuursorgaan, bijvoorbeeld wanneer een bestuursorgaan van plan is een bestemmingsplan vast te stellen of een besluit te nemen over vergunningverlening. In veel gevallen kan het bestuursorgaan geen besluit nemen voordat een zienswijzeprocedure is doorlopen. Als er vervolgens geen zienswijze binnenkomt, betekent dit overigens niet dat er geen besluit kan worden genomen.

De zienswijzeprocedure is in verschillende wet- en regelgeving verankerd. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) regelt bijvoorbeeld de algemene openbare voorbereidingsprocedure. Dit gaat om zienswijzen op *individueel niveau*. Deze is alleen van toepassing voor zover dit bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald (art. 3:10 lid 1 Awb). In de uniforme openbare voorbereidingsprocedure liggen de stukken zes weken ter inzage, of langer indien dat expliciet is bepaald. (art. 3:11 jo 3:16 Awb). Bij de bekendmaking van de terinzagelegging wordt ook aangegeven wie wordt uitgenodigd om een zienswijze in te dienen. Het voorgenomen besluit wordt daarnaast rechtstreeks toegezonden aan eventuele belanghebbenden (art. 3:12-3:13 Awb). De zienswijze kan vervolgens mondeling of schriftelijk naar voren worden gebracht (art. 3:15 Awb). De wetgever heeft bewust voor de neutrale term zienswijze (en niet voor bedenking of bezwaar) gekozen om op die wijze tot uitdrukking te brengen dat een informele reactie mogelijk is. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure voorziet niet in een recht voor degenen die zienswijzen hebben ingediend om te worden gehoord of een nadere mondeling toelichting op de zienswijze te geven.

De wetgeving omtrent inspraak is ook verankerd in de decentrale organieke wetten, bijvoorbeeld in de Gemeentewet, in artikel 150. In dit artikel is bepaald dat de raad een verordening vaststelt waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.

Ook in de Wgr zijn op dit moment zienswijzeprocedures verankerd. Deze zienswijzen hebben betrekking op de individuele raden. In artikel 35 van de Wgr is de zienswijze van de raden op

de conceptbegroting verankerd. Het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijke orgaan de ontwerpbegroting naar de raden wordt gezonden. De raden van de deelnemende bestuursorganen hebben vervolgens acht weken om hun zienswijze in te dienen bij het bestuursorgaan van het samenwerkingsverband. Deze termijn is bij de wijziging van de Wgr in 2015 verlengd van zes naar acht weken zodat afzonderlijke raden beter in staat zijn hun zienswijze voor te bereiden en zo nodig onderling met elkaar af te stemmen.¹¹⁸ Ook is toen de datum voor toezending van de concept-jaarrekening aangepast om beter aan te sluiten op de gemeentelijke P&C-cyclus.

Bij de wijziging van de Wgr in 2015 is voor samenwerkingsverbanden de verplichting toegevoegd om een Kadernota op te stellen. Deze verplichting is verankerd in artikel 34b van de Wgr. Deze Kadernota wordt ook aan de raden toegezonden, nog voorafgaand aan de toezending van de begroting. In de Kadernota worden de algemene beleidsmatige en financiële kaders voor de komende jaren opgenomen en wordt een indicatie gegeven van de hoogte van de bijdrage van de deelnemers, de beleidsvoornemens en de prijscompensatie.¹¹⁹

Daarnaast is naar analogie van artikel 160 lid 2 Gemeentewet en artikel 158 lid 2 Provinciewet, in de Wgr de verplichting verankerd om het conceptbesluit om een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten, voor te leggen aan de raden (art. 31a lid 2 Wgr). De raden kunnen daarna hun wensen en bedenkingen kenbaar maken. Ook deze procedure heeft als doel om de betrokkenheid van raadsleden bij het op afstand plaatsen van gemeentelijke taken, te vergroten. Daarbij geldt overigens dat de bevoegdheid om privaatrechtelijke rechtspersonen op te richten alleen bestaat indien deze expliciet is opgenomen in de betreffende gemeenschappelijke regeling (art. 31a lid 1 Wgr).

5.1.3 Leeswijzer

In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op het doel van de zienswijzeprocedure. In de paragrafen 5.3 tot en met 5.6 wordt vervolgens per element uit het afwegingskader¹²⁰ beschreven hoe het element momenteel is ingevuld en welke aanpassingen eventueel mogelijk zijn ter versterking van de positie van de raad. Paragraaf 5.7 bevat een conclusie waarin de huidige invulling van de zienswijzeprocedure en mogelijke uitbreidingen kort op een rij worden gezet.

5.2 Doel

De zienswijzeprocedures zoals deze op dit moment reeds bestaan kunnen worden uitgebreid tot nieuwe terreinen. Dit kan worden verankerd in de Wgr, zoals de zienswijze in de Wgr ook verplicht is gesteld ten aanzien van de ontwerpbegroting en ten aanzien van het voorgenomen besluit om een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten. Een uitbreiding kan zich bijvoorbeeld richten op de ontwerp-jaarrekening. Raden krijgen de ontwerp-jaarrekening van gemeenschappelijke regelingen nu ter informatie toegezonden. Zij kunnen geen zienswijze geven op de ontwerp-jaarrekening, terwijl daarin ook voor de betreffende gemeente financiële consequenties (kunnen) staan. Door in wetgeving een (verplichte)

¹¹⁸ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 597, nr. 3.

¹¹⁹ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 597, nr. 3, p. 21.

¹²⁰ Voor een toelichting op het afwegingskader zij verwezen naar hoofdstuk 2 van het hoofdrapport.

zienswijzeprocedure op te nemen wordt de betrokkenheid van de raden bij de jaarrekening groter.

Een andere mogelijkheid is om geen nieuwe verplichte zienswijzen op te nemen in de Wgr, maar om het aan elk (beoogd) samenwerkingsverband zelf over te laten of zij van aanvullende zienswijze-procedures gebruik willen maken. Hiervoor hoeft de Wgr niet te worden aangepast. Dit is al mogelijk binnen het huidige stelsel van de wet. Er wordt ook gebruik van gemaakt. Elk samenwerkingsverband legt de aanvullende zienswijzen, die specifiek voor dat samenwerkingsverband gepast zijn, neer in de gemeenschappelijke regeling. Het is daarbij mogelijk om in de gemeenschappelijke regeling alleen een 'kapstokbepaling' op te nemen. Op basis van deze kapstokbepaling kan dan in een later vast te stellen protocol worden bepaald ten aanzien van welk beleid of voorgenomen besluit er precies zienswijze wordt gevraagd. Dit heeft als voordeel dat flexibiliteit wordt gecreëerd. Voor welk beleid of besluit zienswijzen worden gevraagd ligt niet in de gemeenschappelijke regeling vast en dit kan daardoor eenvoudiger worden aangepast. Het nadeel van het opnemen van een kapstokbepaling is dat dit zorgt voor onzekerheid bij raden over de besluiten en beleidsstukken waarover aan hen een zienswijze zal worden gevraagd.

De mogelijkheid om in de gemeenschappelijke regeling te bepalen van welke aanvullende zienswijze-procedures gebruik wordt gemaakt of om hierover een kapstokbepaling op te nemen, kan uiteraard ook bestaan naast een eventuele uitbreiding van wettelijk verplichte zienswijzen. In de gemeenschappelijke regeling kan bijvoorbeeld voor bepaalde categorieën (belangrijke) besluiten worden opgenomen dat voorafgaand aan dit besluit een zienswijze wordt gevraagd. Daarnaast kan worden opgenomen dat het bestuur van het samenwerkingsverband kan besluiten om voorafgaand aan het nemen van besluiten een zienswijze te vragen aan de raden.

In de praktijk wordt ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om zienswijzen te verankeren in de gemeenschappelijke regeling. Dit is bijvoorbeeld zo bij de Metropoolregio Rotterdam Den Haag. Voor de positie van de gemeenteraden in de besluitvorming is naast de adviescommissies in de gemeenschappelijke regeling een aantal artikelen opgesteld dat een zienswijzenprocedure voorschrijft. Bij een vast aantal besluiten (zoals de strategische agenda's, vaststellen/wijzigen van de begroting en het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling) hebben de 23 gemeenteraden gedurende acht weken de mogelijkheid een zienswijze uit te brengen voordat in het algemeen bestuur over deze besluiten wordt beraadslaagd of besloten. In de tussenevaluatie van voornoemde Metropoolregio komt ten aanzien van de daar toegepaste zienswijze-procedure naar voren dat ambtelijk wordt teruggegeven dat het gevoel ontstaat dat de input niet voldoende tot zijn recht komt en dat dat niet in verhouding staat tot de inspanning die binnen gemeenten moet worden gepleegd. Ten aanzien van de adviescommissie bij voornoemde metropoolregio wordt aangegeven dat deze op dit moment niet voldoende betrokkenheid van raden oplevert om van democratische legitimatie te spreken.¹²¹

Het hiervoor geschetste instrument van de zienswijze-procedure is een proactief instrument. Als de raad in staat wordt gesteld over een bepaald onderwerp of voorafgaand aan een

¹²¹ De Vries, van den Berg en Blomaard, *Regionaal denken, lokaal doen! Tussenevaluatie Metropoolregio*, Rotterdam: 28 september 2017, p. 12, 15 en 17.

voorgenomen besluit een zienswijze in te dienen, dan kan zij haar visie daarop geven. Daarmee kan de raad op voorhand het voorgestelde beleid beïnvloeden.

De zienswijze kan daarmee worden gekoppeld aan de preventieve gele kaartprocedure, die in hoofdstuk 7 wordt besproken. Laatstgenoemd instrument kan worden gezien als verlengstuk van de zienswijzeprocedure. Naast de mogelijkheid tot het geven van zienswijzen, geeft de preventieve gele kaartprocedure raden de optie om een gele kaart te trekken indien zij forse bezwaren hebben tegen een bepaald besluit. Voor meer informatie over de gele (en oranje en rode) kaartprocedure zij verwezen naar hoofdstuk 7.

5.3 Toekenning

De zienswijzeprocedures zoals die tot nu toe wettelijk zijn geregeld zijn altijd gericht geweest aan individuele raden. Gelet op de plaatsing in de huidige wetgeving, sluit toekenning van eventuele nieuwe zienswijzeprocedures aan individuele raden daarbij het beste aan.

Inhoudelijk zou er op zich iets voor te zeggen zijn om zienswijzen ook toe te kennen aan individuele raadsleden of aan raadsleden gezamenlijk. Elke vorm van zienswijze heeft de potentie om de betrokkenheid van raadsleden bij samenwerkingsverbanden te vergroten.

Gelet op effectiviteit en vooral ook efficiëntie lijkt toekennen van het instrument aan **individuele raadsleden** echter minder voor de hand liggend. Het bestuur van het samenwerkingsverband kan dan te maken krijgen met een (zeer) grote hoeveelheid zienswijzen, afhankelijk van het aantal gemeenten waarvan er bestuursorganen deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling. Daarbij kunnen de zienswijzen ook nog eens verschillen tussen de verschillende politieke fracties binnen de gemeenten. De werklust van het bestuur van het samenwerkingsverband neemt hierdoor flink toe en de vraag is vervolgens hoe de afweging tussen de zienswijzen wordt gemaakt. De zienswijzen kunnen aan zwaarte winnen als zij juist van de raad gezamenlijk zijn. Van het bestuur van het samenwerkingsverband mag niet worden verwacht dat zij de politieke keuzes tussen de zienswijzen van verschillende fracties maken.

Ook het toekennen van **zienswijzen aan raden gezamenlijk** lijkt op bezwaren in de sfeer van effectiviteit en efficiëntie te stuiten. De termijn die op dit moment in de Wgr is opgenomen voor het uitbrengen van een zienswijze is acht weken. Als het recht op zienswijzen wordt toegekend aan de gezamenlijke raden die zijn betrokken bij een samenwerkingsverband, is deze termijn mogelijk te kort. Wij kunnen ons een het volgende werkproces voorstellen om te komen tot een gezamenlijke zienswijze. Elke raad stelt zijn eigen zienswijze op, waarna de raden tezamen komen om de zienswijzen op elkaar af te stemmen. Aangezien daarbij niet de voltallige raden aanwezig zullen zijn, zal de afgestemde zienswijze vervolgens weer aan elke raad moeten worden voorgelegd.¹²² Als na één ronde elke raad het eens is met de afgestemde zienswijze, komt er een gezamenlijke zienswijze tot stand. Deze procedure duurt langer als niet binnen één ronde tot een gezamenlijke zienswijze kan worden gekomen. De procedure lijkt daarmee niet haalbaar binnen acht weken. Daarmee vertraagt het de

¹²² Het afstemmen van de verschillende zienswijzen zou kunnen gebeuren door afgevaardigden van de verschillende raden, maar in de praktijk is dat lastig, omdat veelal geen sprake is van één raad die spreekt met één mond.

besluitvorming van het bestuur van het samenwerkingsverband aanzienlijk en pakt de balans tussen enerzijds democratische legitimatie en anderzijds effectiviteit en efficiëntie negatief uit. Ook inhoudelijk is het overigens de vraag hoe wenselijk het is als de raden gezamenlijk een zienswijze geven. Om dat te kunnen doen wordt van elke gemeenteraad verlangd dat zij niet alleen het eigen gemeentelijke belang dienen, maar hun eigen belang afstemmen op belang van de raden in gezamenlijkheid. Het kan ook juist als waardevol beschouwd worden dat elke raad vanuit zijn eigen belang de zienswijze geeft en het bestuur van het samenwerkingsverband juist de gezamenlijke noemer uit elk van die zienswijzen destilleert.

5.4 Gerichtheid

De gerichtheid van de zienswijzeprocedure ziet op de vraag tot wie de zienswijze zich richt. Is dat tot het eigen college, tot het eigen collegelid in de samenwerking of tot het samenwerkingsverband als zodanig?

In de huidige wetgeving rondom zienswijzen richt de zienswijze zich altijd tot het samenwerkingsverband. Het geven van zienswijzen aan het eigen collegelid in de samenwerking, kan uiteraard ook waardevol zijn. Hiervoor is het echter niet noodzakelijk om een zienswijzeprocedure op te nemen in wetgeving of gemeenschappelijke regelingen. Bij zienswijzen die zijn gericht aan het eigen collegelid gaat het immers om een interne verhouding, binnen de gemeente, tussen haar organen. Deze verhouding is al geregeld in de Gemeentewet. Het lijkt daarmee dus het meest passend om de zienswijze van raden te richten tot het samenwerkingsverband.

5.5 Aard van de samenwerking

De aard van de samenwerking ziet op het onderscheid tussen verschillende typen samenwerkingsverbanden, van beleidsbepalend tot gericht op bedrijfsvoering. Met betrekking tot zienswijzeprocedures kan de vraag worden gesteld of aanvullende zienswijzeprocedures vooral passend en logisch zijn bij beleidsbepalende, beleidsvoorbereidende en/of uitvoerende samenwerkingsverbanden, en/of bij samenwerking gericht op bedrijfsvoering.

Wanneer zienswijzen worden gevraagd met betrekking tot inhoudelijke besluiten die zien op het beleid van het samenwerkingsverband, lijkt het een goed uitgangspunt om te kijken naar de bestuursorganen die deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling. Indien een gemeenteraad deelneemt aan een gemeenschappelijke regeling, heeft het in het bestuur van het samenwerkingsverband al een stem. In dat bestuur kan de raad zijn belang en 'zienswijze' naar voren brengen. Als het daarbij gaat om beleidsbepaling zal het samenwerkingsverband doorgaans de vorm hebben van een openbaar lichaam (voor zover beleidsbepalende bevoegdheden van raden naar hun aard überhaupt voor delegatie in aanmerking komen). Bij beleidsvoorbereiding kan er ook sprake zijn van een gemeenschappelijk orgaan of een centrumregeling. In al deze gevallen lijkt het 'dubbelop' om naast de stem in het bestuur ook nog een zienswijze uit te brengen. De vertegenwoordiger van de raad in het bestuur van het samenwerkingsverband kan namelijk bij ieder onderwerp zijn raad om een zienswijze vragen.

Indien er sprake is van **samenwerking op uitvoering of samenwerking op bedrijfsvoering** zijn raden geen deelnemer aan een gemeenschappelijke regeling. Conform de Wgr kunnen alleen die bestuursorganen deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling wiens taken/bevoegdheden ook bij de samenwerking worden ingebracht. Raden hebben naar hun aard nu juist geen taken en bevoegdheden op dat terrein. Samenwerking op uitvoering en bedrijfsvoering betreft dus samenwerking tussen de colleges van burgemeester en wethouders van gemeenten. Ook indien er sprake is van beleidsbepaling ten aanzien van collegebevoegdheden of voorbereiding van beleid van colleges zal dat om voornoemde redenen altijd leiden tot een samenwerking tussen uitsluitend colleges, waaraan raden niet kunnen deelnemen. In die gevallen staan de raden meer op afstand en kan er reden zijn om op gezette tijden de raden om een zienswijze te vragen.

Bij **gemengde samenwerking**, tussen raden en colleges, kan er eveneens behoefte bestaan aan zienswijzen van raden. Hoewel de raden ook deelnemen aan de gemengde samenwerking, is het bij gemengde samenwerking in de praktijk vaak zo dat de portefeuillehouder in het bestuur zowel de raad als het college vertegenwoordigt. Formeel is de raad dan deelnemer aan het samenwerkingsverband, maar in de praktijk wordt dit met de colleges gedeelde eigenaarschap minder gevoeld en wordt afstand ervaren. In dit type samenwerkingsverbanden is vaak het onderdeel dat betrekking heeft op de taken en bevoegdheden van raden gering en vormen de ingebrachte taken en bevoegdheden van de colleges het leeuwendeel. Zienswijzeprocedures voor bepaalde onderwerpen kunnen de betrokkenheid van raden bij deze gemengde samenwerkingen vergroten.

Voor de **huidige zienswijzeprocedures** zoals opgenomen in de Wgr, bijvoorbeeld met betrekking tot de ontwerpbegroting, geldt dat deze zien op alle typen samenwerkingsverbanden, zowel qua samenstelling van deelnemers als qua onderwerp van samenwerking. Ten aanzien van de huidige zienswijzeprocedures kan gesteld worden dat zij voor de gemeenten van dusdanig belang zijn, dat de formulering generiek is gemaakt. De bijdrage van een gemeente aan een samenwerkingsverband op basis van de Wgr is een verplichte uitgave voor elke gemeente. De gemeente moet deze uitgave voldoen en deze vormt daarmee direct ook input bij de begroting. De raad stelt binnen de gemeente de eigen begroting vast en heeft vanuit die optiek de behoefte om een zienswijze te kunnen geven, nog voordat de begroting een voldongen feit is. Die zienswijze wil de raad bovendien geheel vanuit gemeentelijk belang kunnen geven. In de praktijk zal er bij raadsregelingen minder behoefte kunnen bestaan aan het geven van zienswijzen op de ontwerpbegroting, omdat het raadslid dat deelneemt in het bestuur van het samenwerkingsverband, op voorhand het belang van de raad al heeft kunnen vertegenwoordigen in het bestuur.

5.6 Keuzevrijheid van de raad bij toepassing

Het kan verplicht worden gesteld bij wet of in een gemeenschappelijke regeling dat een zienswijze wordt gevraagd door het bestuur van een samenwerkingsverband. Het ligt echter niet voor de hand om het geven van een zienswijze ook verplicht te stellen voor raden op het moment dat deze wordt gevraagd. Tegelijkertijd bewijst het instrument pas zijn waarde op het moment dat de raden er gebruik van maken. Het gedoseerd geven van zienswijzen op thema's die echt vragen om een visie van de raad, kan daarbij de sleutel zijn. Dat laat echter

onverlet dat dit instrument de autonomie van de raad in tact laat. De raad besluit zelf of hij gebruik maakt van de geboden mogelijkheid om een zienswijze uit te brengen.

5.7 Consequenties

De zienswijzeprocedure is een proactief instrument, dat wordt ingezet voorafgaand aan besluitvorming door het bestuur van het samenwerkingsverband. De termijn die op dit moment wordt gehanteerd voor de in de Wgr verankerde zienswijzeprocedures is acht weken. De Awb gaat in principe overigens uit van zes weken. Ongeacht van welke van die twee termijnen wordt uitgegaan, betekent dit een aanzienlijke vertraging van de besluitvormingsprocedure als voorafgaand aan besluitvorming een zienswijze wordt uitgevraagd. Daar komt bij dat de ingebrachte zienswijzen ook nog moeten worden verwerkt door het bestuur van het samenwerkingsverband. Deze consequentie maakt dat bij implementatie altijd goed moet worden gekeken naar de balans tussen de eventuele toename van democratische legitimatie en de efficiëntie van bestuurlijk handelen.

Een andere consequentie van toepassing van de zienswijzeprocedure is dat door de bestuursorganen van het samenwerkingsverband rekening dient te worden gehouden met de wijze waarop een zienswijze wordt gevraagd en het moment waarop dit gebeurt. Democratische legitimatie kan alleen toenemen met behulp van zienswijzen als de raden ook daadwerkelijk zienswijzen (kunnen) geven. Het gevoel dat alleen nog maar kan worden getekend 'bij het kruisje' is daarbij niet behulpzaam. Dit kan komen door haast die die achter de besluitvorming zit, of doordat raden geconfronteerd worden met een voldongen feit. De zienswijzeprocedure vraagt dan ook om een zorgvuldige inzet door bestuursorganen van het samenwerkingsverband.

5.8 Conclusie

Het instrument van de zienswijzeprocedure is op verschillende manieren in te zetten. Het instrument kan verplicht worden opgenomen in de Wgr of de inzet van de zienswijzeprocedure kan aan samenwerkingsverbanden zelf worden overgelaten, waarbij de samenwerkende gemeenten ervoor kunnen kiezen om de procedure in de betreffende gemeenschappelijke regeling op te nemen. Uiteraard kunnen beide methoden ook naast elkaar bestaan. Voor het opnemen van zienswijzen in de gemeenschappelijke regeling hoeft geen nieuwe wetgeving te worden ingevoerd. Dit kan op dit moment ook al en gebeurt ook al. Alleen indien verplichte uitvraag van zienswijze wenselijk is, is het nodig hiervoor de Wgr aan te passen.

Voor de inzet van de zienswijzeprocedure is het belangrijk steeds een goede afweging te maken tussen democratische legitimatie en efficiëntie. Met goed ingezette zienswijzeprocedures waarvan door raden ook gebruik wordt gemaakt, kan de betrokkenheid van raden bij samenwerkingsverbanden worden vergroot. De keerzijde van de medaille is dat zienswijzeprocedures een aanzienlijke vertraging in de besluitvorming met zich mee kunnen brengen. Dit kan in bepaalde gevallen opwegen tegen de verbeterde democratische legitimatie. Namelijk als dit tot meer nabijheid leidt en er actief wordt geparticipeerd door raden door zienswijzen af te geven. Als er echter teveel zienswijzen worden uitgevraagd, kan de kracht van dit instrument devalueren en kan dit tot verminderde input van uit raden leiden.

Een gerichte inzet is daarmee van groot belang om de slagvaardigheid van het samenwerkingsverband niet onnodig lam te leggen.






Ook in de **toekenning** speelt deze afweging een rol. Gezien de historie en de politieke verhoudingen ligt het toekennen van zienswijzen aan raden gezamenlijk het meest voor de hand. Toekenning aan individuele raadsleden of aan raden gezamenlijk lijkt op problemen in de uitvoering te stuiten, waarmee ook de democratische legitimatie niet wordt verhoogd. In geval van toekenning aan individuele raadsleden wordt het bestuur van het samenwerkingsverband mogelijk met zeer veel, al dan niet tegenstrijdige, zienwijzen geconfronteerd en moet de politieke afweging door dat bestuur plaatsvinden in plaats van op het niveau van de gemeente. Ten aanzien van een gezamenlijke zienswijze van de raden is het in de eerste plaats de vraag of het binnen het huidige politieke stelsel goed mogelijk is dit te realiseren. De raad is immers al verdeeld in vele fracties. Dit maakt ook dat indien hiervoor wordt gekozen er een nog langere termijn moet worden gekozen dan de huidige acht weken waarin de Wgr nu voorziet. Dit heeft behoorlijke impact op de slagvaardigheid van het bestuur.

Bij de **gerichtheid** ligt het richten van zienswijzen tot het samenwerkingsverband als zodanig het meest voor de hand. Dit is ook het uitgangspunt bij de reeds verankerde zienswijzeprocedures. Het geven van een zienswijze door de raad aan het college of door de raad aan het collegelid dat de gemeente vertegenwoordigt in het samenwerkingsverband, betreft de interne verhoudingen binnen de gemeente. De Gemeentewet, waarin deze verhoudingen zijn verankerd, biedt ruimte voor het geven van dergelijke zienswijzen. Daarvoor hoeven dus geen specifieke zienswijzeprocedures in het leven te worden geroepen.

Ook ten aanzien van de **aard van de samenwerking** speelt weer de afweging tussen extra democratische legitimatie en efficiëntie een rol. Bij raadsregelingen kan worden gezegd dat de extra democratische legitimatie die de zienswijzeprocedure oplevert mogelijk niet opweegt tegen de efficiëntie. De raad participeert immers in het bestuur en kan haar visie daar uitdragen. Bij collegeregelingen ligt dit anders. Daar participeert de raad niet in het bestuur. Bij gemengde regelingen ligt het genuanceerd anders. Daar participeert de raad formeel ook in het bestuur, doordat er sprake is van een gemeenschappelijke regeling van zowel raden als colleges. Veelal gaat het hier om samenwerkingsverbanden die vooral taken van colleges uitvoeren en waarbij er een enkele taak van de raad wordt ingebracht. Het college en de raad worden dan op bestuursniveau in het samenwerkingsverband vaak vertegenwoordigd door het college. Ondanks het gedeeld eigenaarschap kan hier toch een gebrek aan betrokkenheid door de raad worden gevoeld. Zienswijzen kunnen een bijdrage leveren aan het overbruggen van deze gevoelde afstand.

Bovenstaande conclusies met betrekking tot de zienswijzeprocedure zijn hieronder schematisch weergegeven. Een groen vinkje betekent dat het instrument momenteel al op deze manier bestaat, een rood kruis betekent dat invoering van het instrument niet goed past

binnen de systematiek van de Wgr en bij hetgeen in parlementaire geschiedenis is overwogen en een wolkje betekent dat invoering van het instrument kan worden overwogen.

Instrument		Raadsregeling	Gemengde regeling met raden	Collegeregeling	Burgemeestersregeling	Gemengde regeling zonder raden
Zienswijze (t.a.v. besluiten van het algemeen bestuur)						
	Raadslid	✘	✘	✘	✘	✘
	Raad	✓	✓	✓	✓	✓
	Gezamenlijk					

6. Kaartprocedure

6. Kaartprocedure

6.1 Inleiding

6.1.1 Gele kaartprocedure in het kort

In het verlengde van de in het vorige hoofdstuk behandelde zienswijzenprocedure kan aan de raden een facultatief herroepingsrecht, bij wijze van spreken een gele kaart, worden toegekend met betrekking tot bepaalde (categorieën van) besluiten die worden genomen door besturen van gemeenschappelijke regelingen.¹²³ Dit houdt in dat wanneer de gele kaart wordt getrokken, het bestuur van de gemeenschappelijke regeling gehouden is om het betreffende besluit te heroverwegen. Indien het besluit ondanks de gele kaart wordt gehandhaafd, moet het bestuur dat uitvoering onderbouwen.

De gele kaartprocedure is een preventief instrument, dat door raden kan worden ingezet in een besluitvormingsprocedure ten aanzien van een voorgenomen besluit. De gele kaartprocedure kan in samenhang worden gezien met de in de voorgaande paragraaf besproken zienswijzenprocedure. Laatstgenoemd instrument biedt raden de mogelijkheid om zienswijzen te geven ten aanzien van voorgenomen beleid of besluiten. Met de gele kaartprocedure hebben raden naast het kenbaar maken van hun zienswijzen een extra instrument in handen om bezwaren tegen een bepaald besluit kenbaar te maken.

6.1.2 Rode kaartprocedure in het kort

Indien men een stap verder wil gaan dan de gele kaartprocedure, dan kan aan de raden een bevoegdheid worden toegekend tot goedkeuring van bepaalde besluiten te geven. Daarmee krijgt de raad preventief de mogelijkheid om een rode kaart uit te delen. Zonder goedkeuring treedt het besluit immers niet in werking.

Men kan nog een stap verder gaan en aan de raden een (voordrachts)recht tot vernietiging toekennen. Dit betekent dat raden bij wijze van spreken een rode kaart kunnen inzetten met betrekking tot bepaalde (categorieën van) besluiten die worden genomen door besturen van gemeenschappelijke regelingen. De rode kaart kan ofwel de vorm aannemen van een vernietigingsrecht, ofwel van een voordrachtsrecht tot vernietiging met schorsende werking. Anders dan bij goedkeuring is deze rode kaart niet preventief, maar repressief. Het besluit is al in werking getreden en wordt daarna geschorst of vernietigd. Een dergelijk middel bestaat bijvoorbeeld ook ten aanzien van binnengemeentelijke decentralisatie via bestuurscommissies.

De Awb verzet zich nu tegen toekenning aan de raad van een rode kaartprocedure. Wat betreft de preventieve rode kaart bepaalt artikel 10:26 Awb dat besluiten slechts aan goedkeuring kunnen worden onderworpen in bij of krachtens de wet bepaalde gevallen. Voor goedkeuring door raden van besluiten van besturen van gemeenschappelijke regelingen mist een dergelijke grondslag. Soms komt een goedkeuringsbevoegdheid voor raden in oude gemeenschappelijke regelingen nog wel voor, maar deze is dan dus in strijd met de Awb. Een

¹²³ *Kamerstukken II 2017/18, 34 775 B, nr. 17, p. 6.*

dergelijk goedkeuringsrecht kan bijvoorbeeld wel in het leven worden geroepen bij binnengemeentelijke decentralisatie via bestuurscommissies.

Wat betreft de reactieve rode kaart bepaalt artikel 10:34 Awb dat een vernietigingsbevoegdheid slechts kan worden verleend bij de wet. Met betrekking tot het (voordrachts)recht tot vernietiging van besluiten van besturen van gemeenschappelijke regelingen door raden ontbreekt die grondslag eveneens.

6.1.3 Kaartprocedures en de EU

De Europese Unie kent al een gele (en oranje) kaartprocedure, die nationale parlementen de mogelijkheid geeft om bij nieuwe voorstellen voor Europese wetgeving aan te geven dat het onderwerp van een wetsvoorstel niet op Europees niveau, maar op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau thuis hoort.¹²⁴ De procedure kan worden ingezet ten aanzien van wetsvoorstellen en is daarmee preventief van aard. Bij deze subsidiariteitstoets geldt dat wanneer een derde van de nationale parlementen aangeeft dat een onderwerp niet Europees behandeld moet worden, de gele kaart wordt getrokken en de Europese Commissie het voorstel moet heroverwegen. Bij voorstellen op het terrein van justitie en politie is een kwart van de stemmen voldoende om een gele kaart te trekken. Wanneer de helft van de parlementen bezwaar maakt, dan is sprake van een oranje kaart. De Europese Commissie kan zowel bij een gele, als bij een oranje kaart besluiten het voorstel door te zetten, maar dan moet ze dat besluit wel uitgebreid onderbouwen.¹²⁵

In het rapport 'Voorop in Europa', over de rol van nationale parlementen in de Europese Unie, beschrijft oud-Kamerlid René Leegte (VVD) ook de mogelijkheid van een (preventieve) rode kaartprocedure op Europees niveau. Die procedure houdt in dat nationale parlementen aan het einde van het besluitvormingstraject een toets uitvoeren, waarna een meerderheid van parlementen kan besluiten tot het verwerpen van een bereikt onderhandelingsakkoord tussen Raad en Europees Parlement. Leegte verwerpt dit idee op de volgende gronden:

Het idee van de invoering van een 'rode kaart' [...] stuit op juridische bezwaren. Er is dan immers sprake van een gelegitimeerd Europees besluit; waarbij overigens nog veel kansen zijn in bijsturing in de nafase. Maar tijdige controle moet plaatsvinden in de schrijf- en behandelfase van nieuwe wetgeving, waarvoor dit rapport de nodige instrumenten bespreekt.¹²⁶

6.1.4 Leeswijzer

In paragraaf 6.2 wordt kort ingegaan op het doel van de genoemde kaartprocedures. In de paragrafen 6.3 tot en met 6.7 wordt per element uit het afwegingskader¹²⁷ beschreven hoe het element zou kunnen worden ingevuld indien een kaartprocedure wordt geïntroduceerd. Paragraaf 6.8 bevat een conclusie waarin de mogelijke invulling van een of meerdere kaartprocedures kort op een rij worden gezet.

¹²⁴ Zie artikel 5 lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

¹²⁵ Chalmers e.a., *European Union Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2011, p. 129-132.

¹²⁶ R. Leegte, *Voorop in Europa. Over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie*, Den Haag 2014, p. 27.

¹²⁷ Voor een toelichting op het afwegingskader zij verwezen naar hoofdstuk 2 van het hoofdrapport.

6.2 Doel

Het doel van zowel de gele (en oranje) als de rode kaartprocedure is om de raad meer positie te geven in besluitvormingsprocedures. Een kaartprocedure maakt het voor de raad immers mogelijk om preventief dan wel reactief in te grijpen in de besluitvorming. Bij de gele kaartprocedure kan worden ingegrepen middels een stevige waarschuwing, terwijl de raad bij de rode kaartprocedure eigenhandig een besluit kan verhinderen of vernietigen. Indien een kaartprocedure wordt ingevoerd, dan krijgen raden daarmee een instrument in handen dat hun positie bij het uitoefenen van democratische controle met betrekking tot specifieke (categorieën van) besluiten aanzienlijk versterkt.

6.3 Toekenning

Toekenning van een gele (en oranje) of rode kaartprocedure kan geschieden aan afzonderlijke raden of aan raden gezamenlijk. Hierbij speelt de afweging tussen democratische controle en efficiency een rol.

Wanneer de nadruk ligt op het vergroten van democratische controle, ligt toekenning van een gele (en oranje) of rode kaartprocedure aan afzonderlijke raden meer voor de hand dan toekenning aan raden gezamenlijk. Het nadeel hiervan is dat dit kan leiden tot stroperige besluitvorming, aangezien elke raad afzonderlijk kan zorgen voor oponthoud in de besluitvorming.

Toekenning van het instrument aan raden gezamenlijk betekent dat raden elkaar actief moeten opzoeken om van het instrument gebruik te kunnen maken en dat zij het ook met elkaar eens moeten worden over wanneer het instrument wordt ingezet. Dit maakt effectieve democratische controle via de kaartprocedure lastiger, maar zorgt wel voor efficiëntere besluitvormingsprocedures.

6.4 Gerichtheid

De kaartprocedure richt zich primair tot het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. De besluitvormingsprocedures worden immers uitgebreid (gele kaart) of gemeenteraden kunnen hun besluiten niet in werking laten treden (goedkeuring) of ongedaan maken (vernietiging).

6.5 Aard van de samenwerking

De aard van de samenwerking – houdt het samenwerkingsverband zich bezig met het bepalen van beleid, het voorbereiden van beleid, de uitvoering van beleid of met bedrijfsvoering – kan een rol spelen bij de eventuele toekenning van een kaartprocedure aan raden.

Bij beleidsrijke samenwerking ligt de inzet van een kaartprocedure meer voor de hand dan bij samenwerkingsverbanden die louter op bedrijfsvoering zijn gericht. Beleidsrijke samenwerkingen worden immers vaak vormgegeven via raadsregelingen of gemengde regelingen, waarbij raadsbevoegdheden worden overgedragen aan de regeling. Indien wordt gekozen voor een kaartprocedure, ligt het voor de hand dat dit stevige instrument alleen aan

de raad wordt toegekend met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen met bevoegdheden die de raad voorheen zelf bezat.

6.6 Keuzevrijheid van de raad bij toepassing

Wat betreft de keuzevrijheid van de raad bij het toepassen van een kaartprocedure, geldt dat de raad mag bepalen of de kaart wordt getrokken, en dus of het instrument al dan niet wordt ingezet.

6.7 Consequenties

Wat betreft de gevolgen van toepassing van een kaartprocedure, geldt dat deze ingrijpend zijn. Dat geldt voor de gele (en oranje) kaartprocedure, maar uiteraard nog sterker voor de rode kaartprocedure. Hierbij speelt, zoals al aangegeven in paragraaf 6.2, de afweging tussen democratische controle en efficiency een rol. Een kaartprocedure geeft raden zoals gezegd een stevig instrument in handen om hun controlerende taak met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen waar te maken, maar kan ook zorgen voor vertraging van besluitvormingsprocedures, hetgeen de efficiëntie van de samenwerking niet ten goede komt.

6.8 Conclusie

De gele kaartprocedure houdt in dat een facultatief herroepingsrecht wordt toegekend aan raden met betrekking tot bepaalde (categorieën van) besluiten van besturen van gemeenschappelijke regelingen. De rode kaartprocedure houdt in dat een (voordrachts)recht wordt toegekend aan raden tot vernietiging van dergelijke (categorieën van) besluiten. Dat kan ofwel preventief, hetgeen betekent dat voorafgaand aan het nemen van een bepaald besluit goedkeuring van de raad vereist is, ofwel reactief, hetgeen betekent dat een genomen besluit vernietigd kan worden door de raad. De reactieve rode kaartprocedure kan ofwel de vorm krijgen van een vernietigingsrecht, ofwel van een voordrachtsrecht tot vernietiging van besluiten met schorsende werking. De Awb verzet zich nu tegen een rode kaartprocedure.

Toekenning van een kaartprocedure aan gemeenteraden zou overwogen kunnen worden om de controlerende positie van raden met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen te versterken. Hierbij speelt de afweging tussen democratische controle en efficiency een rol. Hoewel een kaartprocedure raden een stevig instrument biedt om controle uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen, kan het instrument ook leiden tot stroperigheid en oponthoud van besluitvorming. Dit nadelige effect is sterker aanwezig bij toekenning van het instrument aan afzonderlijke raden, dan bij toekenning aan raden gezamenlijk. Toekenning aan raden gezamenlijk maakt wel dat raden elkaar actief moeten opzoeken om het instrument te kunnen inzetten en dat zij het ook eens moeten worden over de inzet van het instrument.












De kaartprocedure is **gericht** tot het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. De besluitvormingsprocedures worden immers uitgebreid (gele kaart) of gemeenteraden kunnen hun besluiten niet in werking laten treden (goedkeuring) of ongedaan maken (vernietiging).

De wenselijkheid van een kaartprocedure kan ook afhangen van het **soort samenwerking**: bij beleidsrijke samenwerking ligt een dergelijk instrument meer voor de hand dan bij een samenwerking die louter op bedrijfsvoering is gericht. Bij de eerste categorie is namelijk vaker sprake van raadsregelingen of gemengde regelingen waarbij raadsbevoegdheden zijn overgedragen. Indien wordt gekozen voor een kaartprocedure, ligt het voor de hand dat dit stevige instrument alleen aan de raad wordt toegekend met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen met bevoegdheden die de raad voorheen zelf bezat.

Wat betreft de **keuzevrijheid van de raad** bij het toepassen van een kaartprocedure, geldt dat de raad mag bepalen of de kaart wordt getrokken, en dus of het instrument al dan niet wordt ingezet.

Met betrekking tot de **consequenties** van de gele (en oranje), dan wel rode kaartprocedure, dient te worden opgemerkt dat beide kaartprocedures zware instrumenten zijn, die niet gebruikt dienen te worden als 'standaardmiddel' van de democratische controle, maar eerder als ultimum remedium.

Bovenstaande conclusies met betrekking tot de kaartprocedures zijn op de volgende pagina schematisch weergegeven. Een groen vinkje betekent dat het instrument momenteel al op deze manier bestaat, een rood kruis betekent dat invoering van het instrument niet goed past binnen de systematiek van de Wgr en bij hetgeen in parlementaire geschiedenis is overwogen en een wolkje betekent dat invoering van het instrument kan worden overwogen.

Instrument		Raadsregeling	Gemengde regeling met raden	Collegeregeling	Burgemeestersregeling	Gemengde regeling zonder raden
Gele kaart (t.a.v. besluiten van het algemeen bestuur)						
	Raadslid	✗	✗	✗	✗	✗
	Raad			✗	✗	✗
	Gezamenlijk					
Goedkeuring (rode kaart) (t.a.v. besluiten van het algemeen bestuur)						
	Raadslid	✗	✗	✗	✗	✗
	Raad	✗	✗	✗	✗	✗
	Gezamenlijk			✗	✗	✗
Vernietiging (rode kaart) (t.a.v. besluiten van het bestuur van het samenwerkingsverband)						
	Raadslid	✗	✗	✗	✗	✗
	Raad	✗	✗	✗	✗	✗
	Gezamenlijk			✗	✗	✗

PRO

7. Rekenkameronderzoek

DOOF

7. Rekenkameronderzoek

7.1 Inleiding

7.1.1 Rekenkameronderzoek in het kort

Eén van de instrumenten die in het leven is geroepen ter versterking van de controlerende positie van de gemeenteraad is de rekenkamer(functie).¹²⁸ De rekenkamer(functie) is ingevoerd bij de Wet dualisering gemeentebestuur van 2002.¹²⁹ Het oorspronkelijke wetsvoorstel¹³⁰ voorziet in een keuze tussen een eigen gemeentelijke rekenkamer en een gemeenschappelijke rekenkamer. Later in het wetgevingstraject is via een amendement ook de mogelijkheid van de rekenkamerfunctie aan het voorstel toegevoegd.¹³¹

De gemeentelijke rekenkamer heeft in de eerste plaats de taak om onderzoek te doen naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het financiële beheer, van de gemeentelijke organisatie en van het gevoerde beleid. De rekenkamer heeft in de tweede plaats de taak om onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van de genoemde onderwerpen.¹³²

7.1.2 Leeswijzer

In paragraaf 7.2 wordt ingegaan op het doel van het rekenkameronderzoek. Daarna wordt in de paragrafen 7.3 tot en met 7.7 per element uit het afwegingskader¹³³ beschreven hoe het element momenteel is ingevuld en welke aanpassingen eventueel mogelijk zijn ter versterking van de positie van de raad. Paragraaf 7.8 bevat een conclusie waarin de huidige invulling van het rekenkameronderzoek en mogelijke uitbreidingen kort op een rij worden gezet.

¹²⁸ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 66-67. Zie ook p. 46: "De rekenkamer speelt een belangrijke rol bij de versterking van de controle van de raad op het college en meer in het algemeen bij de vormgeving van het concept van publieke verantwoording."

¹²⁹ Bij de Wet dualisering provinciebestuur is de mogelijkheid om een (gemeenschappelijke) rekenkamer of rekenkamerfunctie in te stellen tevens toegekend aan provinciale staten, zie *Kamerstukken II* 2001/02, 28 384, nr. 3, p. 14.

¹³⁰ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 2.

¹³¹ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 56.

¹³² *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 70. Zie over het rechtmatigheidsonderzoek ook p. 46: "Het reguliere onderzoek in het kader van het verantwoordingsproces, de rechtmatigheidstoets, wordt niet verricht door de rekenkamer, maar – binnen de marges van de wet en van de door de raad verstrekte opdracht – door de accountant. Het is niet de bedoeling dat de rekenkamer het onderzoek van de accountant nog eens overdoet. De rekenkamer kan echter wel op eigen verantwoordelijkheid onderzoek doen dat verband houdt met rechtmatigheid [...]. In de praktijk kan dat bijvoorbeeld neerkomen op «systeemtoetsen», zoals onderzoek naar de wijze waarop de reguliere rechtmatigheidscontrole is georganiseerd en functioneert."

¹³³ Voor een toelichting op het afwegingskader zij verwezen naar hoofdstuk 2 van het hoofdrapport.

7.2 Doel

In de memorie van toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur beargumenteerde de regering dat het instellen van een rekenkamer geen onderwerp van gemeentelijk beleid mag zijn. In dit kader merkte de regering het volgende op over het doel van rekenkameronderzoek:

Het is van groot belang dat een onafhankelijk orgaan als de gemeentelijke rekenkamer zelfstandig onderzoek doet naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het financiële beheer, het beleid en de organisatie van het gemeentebestuur. Het belang daarvan voor de kwaliteit van het bestuur en voor het proces van het afleggen van rekenschap aan de burger is dermate groot dat het al dan niet instellen van een rekenkamer geen onderwerp van gemeentelijk beleid mag zijn.¹³⁴

Onafhankelijk rekenkameronderzoek draagt dus bij aan de kwaliteit van het gemeentebestuur en aan het proces van het afleggen van rekenschap aan de burger over die kwaliteit.

7.3 Toekenning

7.3.1 Huidige toekenning

De toekenning van het rekenkameronderzoek als instrument kan geschieden op drie verschillende manieren. Zoals aangegeven in de inleiding, kan een rekenkamer allereerst worden ingesteld door iedere afzonderlijke gemeenteraad (art. 81a lid 1 Gemeentewet).

Het is ten tweede mogelijk dat gemeenteraden gezamenlijk een rekenkamer instellen (art. 81m Gemeentewet). Deze laatste moet dan worden vormgegeven met behulp van een gemeenschappelijke regeling, waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld. Deze relatief lichte samenwerkingsvorm is het meest passend, omdat het gaat om de uitvoering van een specifieke taak, door personen die in dienst zijn bij de deelnemende gemeenten en waarbij geen regelgevende bevoegdheid vereist is. Voor dit gemeenschappelijk orgaan gelden de reguliere benoemingswijze voor leden van het gemeenschappelijk orgaan en de daarbij behorende verantwoordingsrelaties *niet*. Deze passen immers niet bij de onafhankelijke positie van de rekenkamer ten opzichte van de andere gemeentelijke bestuursorganen.¹³⁵

Ten derde geldt dat wanneer geen rekenkamer is ingesteld, de raad bij verordening regels dient vast te stellen voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie (art. 81oa lid 1 Gemeentewet). De rekenkamerfunctie kent een ruimere regeling voor incompatibiliteiten dan

¹³⁴ *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 66.*

¹³⁵ *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 68-69.* Zowel de rekenkamer als de rekenkamerfunctie komt een onafhankelijke positie toe ten opzichte van andere gemeentelijke bestuursorganen. Met betrekking tot de rekenkamerfunctie oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat goedkeuringsvereisten, waarbij de uitvoering van een onderzoek door een rekenkamercommissie goedkeuring behoeft van de gemeenteraad, niet passen bij de onafhankelijke positie van de rekenkamerfunctie (ABRvS 27 juni 2007, ECLI:NL:2007:BA8144 en ABRvS 27 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA8145; *JB 2007/163*, m.nt. J.L.W. Broeksteeg; *Gst. 2007, 120*, m.nt. J. de Vries). Zie ook memorie van toelichting bij de Wet versterking decentrale rekenkamers, 4 juni 2018, p. 5.

de rekenkamer, waardoor raadsleden en leden van commissies zitting kunnen nemen (art. 81oa lid 3 Gemeentewet).

Tot slot kan men er voor kiezen om formeel een afzonderlijke rekenkamer in te stellen per gemeente, maar feitelijk een gezamenlijke rekenkamer op te richten, door voor de rekenkamers van verschillende gemeenten dezelfde personele samenstelling aan te houden.¹³⁶ Strikt genomen is dit in strijd met de artikelen 82 e.v. Gemeentewet (die geen intergemeentelijke commissies kennen) als ook met de Wgr, nu een orgaan wordt ingesteld waarin de Wgr niet voorziet.

7.3.2 Mogelijkheden voor wetswijziging

Hoewel het mogelijk is voor gemeenten om samen een gemeenschappelijke rekenkamer in te stellen, betekent dit niet automatisch dat gemeenten ook effectief samenwerken bij het doen van onderzoek naar het handelen van samenwerkingsverbanden waarin de verschillende gemeenten deelnemen. Ook hoeft de gezamenlijke rekenkamer niet altijd te overlappen met de samenwerkingsverbanden die onderzocht moeten worden.

Uitbreiding van de toekenning van het rekenkameronderzoek zou daarom kunnen bestaan uit het introduceren van de mogelijkheid van een regionale rekenkamer. Deze rekenkamer kan door het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband worden ingesteld en kan – om overlap tussen rekenkamer(commissie)s te voorkomen – bij uitsluiting van de (gemeenschappelijke) gemeentelijke rekenkamer onderzoek doen naar het reilen en zeilen van een samenwerkingsverband. Daarbij wordt dan ook geadviseerd aan het hoofd van het openbaar lichaam (het algemeen bestuur ex art. 12 lid 2 Wgr), wat weer beter past in de systematiek. De lokale rekenkamer kan dan uitsluitend nog onderzoek doen naar het behalen van gemeentelijke doelstellingen. Vanzelfsprekend kan een afschrift van het rapport van de regionale rekenkamer aan de gemeenteraden worden gezonden.

Het voordeel van een dergelijke regionale rekenkamer is dat deze zich specifiek kan richten op onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het financiële beheer, het beleid en de organisatie van het samenwerkingsverband. De rapportages van de regionale rekenkamer, waarvan de deelnemende raden (en colleges) kennis kunnen nemen, zouden daarmee kunnen zorgen voor een grotere democratische controle van raden op wat er speelt bij een samenwerkingsverband.

Een nadeel zou kunnen zijn dat raden zich juist buiten spel gezet voelen, wanneer samenwerkingsverbanden een eigen rekenkamer instellen die bij uitsluiting onderzoek doet naar het handelen van een samenwerkingsverband. Dit feit maakt immers dat de eigen gemeentelijke rekenkamer(commissie) hiernaar geen onderzoek meer kan doen.

¹³⁶ Zie bijvoorbeeld de gemeenschappelijke rekenkamercommissie Groene Hart (*Gmb.* 2016, nr. 175236) en de gemeenschappelijke rekenkamercommissie BUCH (*Gmb.* 2015, nr. 95170).

7.4 Gerichtheid

7.4.1 Gerichtheid op handelen van het eigen college

Een gemeentelijke rekenkamer doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het financiële beheer, het beleid en de organisatie van het gemeentebestuur.¹³⁷ Dat betekent dat het rekenkameronderzoek in de eerste plaats ziet op het handelen van het eigen college. Het college is immers verantwoordelijk voor het financiële beheer, het gemeentelijke beleid en de organisatie van het gemeentebestuur.¹³⁸

7.4.2 Gerichtheid op samenwerkingsverbanden

Een gemeentelijke rekenkamer mag daarnaast onderzoek doen bij derden die een financiële band hebben met de gemeente, ten behoeve van het onderzoek dat de rekenkamer doet naar het gemeentebestuur. De betreffende derde is dan verplicht om mee te werken. Daarin voorziet artikel 184 van de Gemeentewet. Of op grond van dit artikel ook daadwerkelijk onderzoek naar de verbonden partij zelf kan worden gedaan is niet geheel duidelijk, al geschiedt dit in de praktijk zeer zeker. Onder de in artikel 184 bedoelde derden vallen de openbare lichamen en gemeenschappelijke organen die zijn ingesteld krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen en waarin de gemeente deelneemt (art. 184 lid 1 aanhef en onder a Gemeentewet).¹³⁹ Met de Wgr-wijziging van 2015 zijn hieraan ook bedrijfsvoeringsorganisaties toegevoegd waarin de gemeente deelneemt.¹⁴⁰

Bij een onderzoek bij derden gaat het in eerste instantie om onderzoek op basis van de jaarrekening en daarop betrekking hebbende documenten die bij de gemeente berusten (art. 183 lid 1 Gemeentewet). Als die onvoldoende informatie bieden, kan het college om nadere inlichtingen worden gevraagd (art. 183 lid 2 Gemeentewet).¹⁴¹ Indien een of meer documenten ontbreken, kan de rekenkamer van de betrokken instelling de overlegging daarvan vorderen (art. 183 lid 2 Gemeentewet).¹⁴²

Het onderzoek op basis van bij de gemeente aanwezige documenten kan aanleiding zijn voor de rekenkamer (commissie) om bij de desbetreffende rechtspersoon of het gemeenschappelijk orgaan zelf een onderzoek in te stellen. Die bevoegdheid omvat primair de mogelijkheid nadere inlichtingen in te winnen of ontbrekende stukken op te vragen bij de rechtspersoon of het gemeenschappelijk orgaan (art. 184 lid 3 Gemeentewet). Vervolgens kan ook ter plaatse een onderzoek worden ingesteld (art. 184 lid 4 Gemeentewet).

Tot 2015 golden bovenstaande bevoegdheden met betrekking tot het uitvoeren van onderzoek bij derden alleen voor gemeentelijke rekenkamers. Sinds de Wgr-wijziging van 1

¹³⁷ *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 66.*

¹³⁸ Zie ook *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 10b, p. 20*, waar wordt aangegeven dat met de invoering van de gemeentelijke rekenkamer (functie) de totstandkoming van het *collegebeleid* en de uitvoering hiervan systematisch en structureel op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid zal worden onderzocht.

¹³⁹ *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 70.*

¹⁴⁰ *Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 38.*

¹⁴¹ *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 70.*

¹⁴² *Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 6, p. 9.*

januari 2015 zijn de betreffende bevoegdheden ook toegekend aan rekenkamercommissies. In de Nota naar aanleiding van het verslag werd hieromtrent het volgende overwogen¹⁴³:

“Gelet op de decentralisaties in het sociale domein en de vraag aan gemeenten om voor deze nieuwe taken samenwerkingsverbanden te vormen, is het van belang dat op de besteding van de daarmee gemoeide middelen controle kan worden uitgeoefend door zowel rekenkamers als rekenkamercommissies. Het is zeer onwenselijk als daarnaar geen rekenkameronderzoek zou kunnen plaatsvinden in situaties waarin geen rekenkamer is ingesteld, maar is gekozen voor een rekenkamercommissie.”¹⁴⁴

7.5 Aard van de samenwerking

De aard van de samenwerking – houdt het samenwerkingsverband zich bezig met het bepalen van beleid, het voorbereiden van beleid, de uitvoering van beleid of met bedrijfsvoering – speelt bij het rekenkameronderzoek geen grote rol. Het rekenkameronderzoek kan in beginsel worden ingezet ten aanzien van ieder van de genoemde typen samenwerkingen. Zowel bij beleidsrijke samenwerking, als bij samenwerkingsverbanden met meer uitvoerende taken, kan er aanleiding bestaan voor onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het financiële beheer, het beleid en de organisatie.

7.6 Keuzevrijheid van de raad bij toepassing

Over de keuzevrijheid van de raad bij de keuze om een rekenkamer in te stellen of de rekenkamerfunctie op een andere manier in te richten, is bij de invoering van de rekenkamer(functie) via de Wet dualisering gemeentebestuur gediscussieerd. In de Memorie van Toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur werd, zoals aangegeven in paragraaf 7.2, beargumenteerd dat het belang van de rekenkamer voor de kwaliteit van het bestuur en voor het afleggen van rekenschap aan de burger volgens de minister dermate groot was, dat het al dan niet instellen van een rekenkamer geen onderwerp van gemeentelijk beleid mocht zijn.¹⁴⁵

Volgens de Raad van State paste dit verplichte karakter echter niet bij het open karakter van de Gemeentewet en leek de constructie vooral voor de kleinere gemeenten veel te zwaar.¹⁴⁶ De Tweede Kamer sloot zich hierbij aan en via een amendement werd het verplichtende karakter van het rekenkameronderzoek uit het wetsvoorstel geschrapt.¹⁴⁷ De mogelijkheid voor het instellen van een rekenkamerfunctie werd aan het voorstel toegevoegd. Artikel 81a lid 1 Gemeentewet is nu als volgt geformuleerd: ‘De raad kan een rekenkamer instellen’.

¹⁴³ Idem.

¹⁴⁴ De gerichtheid van het rekenkameronderzoek zou in de toekomst verder kunnen worden uitgebreid naar de privaatrechtelijke rechtspersonen waarmee de gemeente contracten sluit. Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in aanscherping van de bestaande regeling voor de onderzoeksbevoegdheden van rekenkamers bij samenwerkingsverbanden die zijn vormgegeven als privaatrechtelijke rechtspersonen. Deze voorgenomen maatregelen vallen echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Zie voor meer informatie de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet versterking decentrale rekenkamers, 4 juni 2018, p. 2.

¹⁴⁵ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 66.

¹⁴⁶ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. A, p. 18.

¹⁴⁷ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 29, p. 1-2.

Het recente voorstel voor de Wet versterking decentrale rekenkamers beoogt de rekenkamerfunctie echter weer af te schaffen. In de memorie van toelichting bij het voorstel wordt geredeneerd dat deze afschaffing ervoor kan zorgen dat gemeenten serieuzer invulling zullen geven aan de rekenkamer en dat dit de controlepositie van de gemeenteraad kan versterken. Het al dan niet afschaffen van de rekenkamerfunctie betreft dus een keuze tussen het mogelijk versterken van de controlepositie van de gemeenteraad (mede ten aanzien van samenwerkingsverbanden) enerzijds, door gemeenten verplicht een onafhankelijke rekenkamer te laten instellen, en het behouden van de keuzevrijheid van de raad bij het inrichten van de rekenkamerfunctie anderzijds.

7.7 Consequenties

Wat betreft de consequenties van het uitvoeren van rekenkameronderzoek, geldt dat de rekenkamer haar bevindingen en haar oordeel vastlegt in rapporten (art. 185 lid 1 Gemeentewet). Aan de raad, het college en, indien van toepassing, de betrokken instelling, deelt de rekenkamer de opmerkingen en bedenkingen mee die zij van belang acht. Aan de raad of het college kan de rekenkamer ter zake voorstellen doen (art. 185 lid 2 Gemeentewet). Dit betekent dat het rekenkameronderzoek – net als het raadsonderzoek – weliswaar zware (politieke) gevolgen kan hebben, maar dat de uitkomsten van een rekenkameronderzoek juridisch niet bindend zijn. De raad en het college zijn immers niet verplicht om de voorstellen van de rekenkamer over te nemen.

7.8 Conclusie

Het rekenkameronderzoek is als instrument toegekend aan zowel afzonderlijke gemeenteraden, als aan gemeenteraden gezamenlijk. **Toekenning** van de rekenkamerfunctie aan individuele raadsleden ligt niet voor de hand, aangezien rekenkameronderzoek per definitie wordt uitgevoerd door een rekenkamer bestaande uit meerdere personen. Als geen rekenkamer is ingesteld, dient de raad bij verordening regels vast te stellen voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie.

Hoewel het mogelijk is voor gemeenten om samen een gemeenschappelijke rekenkamer in te stellen, betekent dit niet automatisch dat door gemeenten effectief wordt samengewerkt bij het verrichten van rekenkameronderzoek naar het handelen van samenwerkingsverbanden. Uitbreiding van de toekenning van het rekenkameronderzoek zou daarom kunnen bestaan uit het introduceren van de mogelijkheid van een regionale rekenkamer. Deze rekenkamer kan door het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband worden ingesteld en kan bij uitsluiting van de (gemeenschappelijke) gemeentelijke rekenkamer onderzoek doen naar het reilen en zeilen van een samenwerkingsverband.

Het voordeel van een dergelijke regionale rekenkamer is dat deze zich specifiek kan richten op onderzoek naar het handelen van het samenwerkingsverband. De rapportages van de regionale rekenkamer zouden raden dan ook meer grip kunnen geven op wat er speelt bij het betreffende samenwerkingsverband. Een nadeel zou kunnen zijn dat raden zich juist buiten spel gezet voelen wanneer samenwerkingsverbanden een regionale rekenkamer instellen,

omdat de eigen gemeentelijke rekenkamer(commissie) dan geen onderzoek meer kan doen naar het handelen van deze samenwerkingsverbanden.

Wat betreft de **gerichtheid** van het rekenkameronderzoek, geldt dat het onderzoek ziet op het financiële beheer, het gemeentelijke beleid en de organisatie van het gemeentebestuur. Daaronder valt in de eerste plaats het handelen van het eigen college(lid), maar er kan ook onderzoek worden gedaan bij derden die een financiële band hebben met de gemeente. Hierbij gaat het onder meer om openbare lichamen, gemeenschappelijke organen en bedrijfsvoeringsorganisaties die zijn ingesteld krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De **aard van de samenwerking** speelt geen rol bij de uitoefening van het rekenkameronderzoek. Het rekenkameronderzoek kan worden uitgevoerd ten aanzien van ieder type samenwerking, van beleidsbepalend tot beleidsuitvoerend, en er kan ook bij elk type samenwerking aanleiding bestaan voor onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het financiële beheer, het beleid en de organisatie.

Wat betreft de **keuzevrijheid die de gemeenteraad toekomt** bij toepassing van het instrument is bij de invoering van het rekenkameronderzoek gediscussieerd, waarna is gekozen voor het toevoegen van de mogelijkheid van de rekenkamerfunctie. Het recente voorstel voor de Wet versterking decentrale rekenkamers beoogt de rekenkamerfunctie echter weer af te schaffen.

Wat betreft de **consequenties** van het uitvoeren van rekenkameronderzoek, is van belang dat het rekenkameronderzoek – net als het raadsonderzoek – weliswaar zware (politieke) gevolgen kan hebben, maar dat de uitkomsten van een rekenkameronderzoek juridisch niet bindend zijn. De raad en het college zijn immers niet verplicht om de voorstellen van de rekenkamer over te nemen.

Bovenstaande conclusies met betrekking tot het rekenkameronderzoek zijn hieronder schematisch weergegeven. Een groen vinkje betekent dat het instrument momenteel al op deze manier bestaat, een rood kruis betekent dat invoering van het instrument niet goed past binnen de systematiek van de Wgr en bij hetgeen in parlementaire geschiedenis is overwogen en een wolkje betekent dat invoering van het instrument kan worden overwogen.

Instrument		Raadsregeling	Gemengde regeling met raden	Collegeregeling	Burgemeesters-regeling	Gemengde regeling zonder raden
Rekenkameronderzoek (t.a.v. het bestuur van het samenwerkingsverband)						
	Raadslid	✗	✗	✗	✗	✗
	Raad	✓	✓	✓	✓	✓
	Gezamenlijk	✓	✓	✓	✓	✓

8. Lokaal enquêterecht

8. Lokaal enquêterecht

8.1 Inleiding

8.1.1 Onderzoeksrecht in het kort

De gemeenteraad kan een onderzoekscommissie instellen. De onderzoekscommissie kan onderzoek doen naar het door het college van burgemeester en wethouders of door de burgemeester gevoerde bestuur (art. 155a lid 1 Gemeentewet).¹⁴⁸ Dit onderzoeksrecht, ook wel lokaal enquêterecht genoemd, is ingevoerd bij de Wet dualisering gemeentebestuur van 2002.¹⁴⁹

Een gemeentelijke onderzoekscommissie is bevoegd tot het verkrijgen van inzage in, het nemen van een afschrift van of het anderszins kennisnemen van bescheiden die in het bezit zijn van raadsleden, burgemeesters, wethouders, rekenkamer(commissie)leden, raadscommissieleden, leden van door college of burgemeester ingestelde commissies en ambtenaren (art. 155b lid 1 Gemeentewet). Daarnaast is de onderzoekscommissie bevoegd tot het horen van specifieke categorieën personen (art. 155c lid 1 Gemeentewet).

Volgens de regering is het onderzoeksrecht een zwaar instrument dat een expliciete wettelijke grondslag behoeft, omdat getuigen en deskundigen verplicht zijn om hun medewerking te verlenen en onder ede gehoord kunnen worden.¹⁵⁰

8.1.2 Leeswijzer

In paragraaf 8.2 wordt hieronder eerst ingegaan op het doel dat het onderzoeksrecht dient. Daarna wordt in de paragrafen 8.3 tot en met 8.7 per element uit het afwegingskader¹⁵¹ beschreven hoe het element momenteel is ingevuld en welke aanpassingen mogelijk zijn ter versterking van de positie van de raad. Paragraaf 8.8 bevat een conclusie waarin de huidige invulling van het onderzoeksrecht en mogelijke uitbreidingen kort op een rij worden gezet.

8.2 Doel

In het kader van de wijziging van de Provinciewet merkte de regering, in antwoord op vragen vanuit de Eerste Kamer, het volgende op over het doel van het onderzoeksrecht:

“In tegenstelling tot de leden van de OSF, ben ik van mening dat het recht van onderzoek geen belangrijke rol zou moeten spelen in de democratische controle. Juist omdat het recht van onderzoek zo’n zwaar middel is – «zwaar» wat betreft arbeidsintensiteit, politieke repercussies, en consequenties voor de bij het onderzoek betrokkenen – zou er alles aangelegen moeten zijn om te voorkomen dat dit middel moet worden toegepast. Het onderzoeksrecht is geen doel op zichzelf. Tegelijkertijd

¹⁴⁸ *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34.*

¹⁴⁹ Bij de Wet dualisering provinciebestuur van 2003 is eenzelfde recht van onderzoek toegekend aan provinciale staten (art. 151a e.v. Provinciewet).

¹⁵⁰ *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 33-34.*

¹⁵¹ Voor een toelichting op het afwegingskader zij verwezen naar hoofdstuk 2 van het hoofdrapport.

kan van de beschikbaarheid van het instrument een nuttige preventieve werking uitgaan.”¹⁵²

Het onderzoeksrecht is dus een zwaar instrument, wat betreft arbeidsintensiteit, politieke repercussies en consequenties voor de bij het onderzoek betrokkenen. Het instrument is dan ook niet geïntroduceerd om als ‘standaardmiddel’ van de democratische controle te dienen, maar eerder als ultimum remedium. Dat geldt eveneens voor eventueel onderzoek naar verbonden partijen. Ook daar past het niet dat het middel standaard wordt ingezet. Doordat een door de gemeenteraad ingesteld onderzoek zware (politieke) gevolgen kan hebben en men die gevolgen liever wil verhoeden, kan van het middel bovendien een preventieve werking uitgaan.

8.3 Toekenning

Het onderzoeksrecht is toegekend aan afzonderlijke gemeenteraden, zo volgt uit artikel 155a lid 1 Gemeentewet. Het is onder de huidige wetgeving niet mogelijk dat gemeenteraden een gezamenlijke onderzoekscommissie instellen. Dat zou dan in de vorm van een gemeenschappelijk orgaan moeten, omdat deze relatief lichte samenwerkingsvorm het meest passend is wanneer het gaat om de uitvoering van een specifieke taak door personen – in dit geval gemeenteraadsleden – die in dienst zijn bij de deelnemende gemeenten en waarbij geen regelgevende bevoegdheid vereist is. De gemeenteraad ontbeert echter de bevoegdheid om de bevoegdheden van een gemeentelijke onderzoekscommissie over te dragen aan een gemeenschappelijk orgaan.¹⁵³ Evenmin kan de truc worden toegepast dat feitelijk een gezamenlijke onderzoekscommissie wordt ingesteld¹⁵⁴, wat formeel betekent dat de onderzoekscommissies van verschillende gemeenten dezelfde personele samenstelling hebben. In de onderzoekscommissie mogen alleen gemeenteraadsleden uit de eigen gemeente zitten. Nu het op grond van het ingezetenschap ook uitgesloten is dat iemand in meerdere gemeenten raadslid is, is het dus ook niet mogelijk om in meerdere gemeenten lid van de onderzoekscommissie te zijn.

Aanpassing van het onderzoeksrecht kan inhouden dat het instrument niet alleen wordt toegekend aan afzonderlijke gemeenteraden, maar ook aan gemeenteraden gezamenlijk. Daarbij speelt de afweging tussen democratische controle en efficiency een rol. Een keuze voor meer democratische controle impliceert dat wordt gekozen voor toekenning aan iedere afzonderlijke raad. Een keuze voor meer efficiëntie leidt tot toekenning aan de raden gezamenlijk. Toekenning aan iedere raad afzonderlijk vergroot in theorie immers de kans dat

¹⁵² *Kamerstukken I* 2002/03, 28 384, nr. 33b, p. 14.

¹⁵³ Deze bevoegdheden zijn immers geattribueerd aan de onderzoekscommissie (vgl. *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 35 en 36) en het zijn besluiten in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb (*Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 37-38), de gemeenteraad bezit deze zelf niet zodat deze ook niet ex art. 30 lid 1 Wgr kunnen worden overgedragen. Een andere wettelijke grondslag is evenmin te vinden (art. 10:15 Awb), en deze kan gelet op het gesloten stelsel van bevoegdheidstoedeling dat de Gemeentewet kent ook niet gecreëerd worden door de gemeenteraad (vgl. *Kamerstukken II* 1994/95, 23 700, nr. 5, p. 118 en 121).

¹⁵⁴ Dit is iets dat in het kader van de rekenkamercommissie nog weleens gebeurt. Zie bijvoorbeeld de gemeenschappelijke rekenkamercommissie Groene Hart (*Gmb.* 2016, nr. 175236) en de gemeenschappelijke rekenkamercommissie BUCH (*Gmb.* 2015, nr. 95170).

een onderzoek wordt ingesteld naar het handelen van het eigen college binnen een samenwerkingsverband, waarvan de uitkomst kan leiden tot frustratie van de samenwerking.¹⁵⁵ Tegelijkertijd is het de vraag hoe reëel dit risico in de praktijk is; het raadsonderzoek is een tamelijk zwaar instrument dat ook bij toekenning aan individuele gemeenteraden naar verwachting niet te pas en te onpas zal worden ingezet. Toekenning van het onderzoeksrecht aan zowel afzonderlijke raden, als raden gezamenlijk, betekent dat de keuze tussen beide varianten aan de raden wordt gelaten.

8.4 Gerichtheid

8.4.1 Inleiding

Zoals in het hoofdrapport is beschreven over het afwegingskader, wordt met de gerichtheid het onderwerp bedoeld waarop het instrument zich richt: het eigen college, het eigen lid in het bestuur van de samenwerking of het samenwerkingsverband als zodanig. In het kader van het onderzoeksrecht gaat het dan om het onderwerp van onderzoek.

Bij het onderzoeksrecht wordt met gerichtheid ook bedoeld de personen die wettelijk verplicht zijn om hun medewerking te verlenen als een onderzoek wordt ingesteld. Daarbij speelt de vraag in hoeverre functionarissen van samenwerkingsverbanden medewerking dienen te verlenen bij een raadsonderzoek.

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op het onderwerp van het raadsonderzoek en de personen die wettelijk verplicht zijn tot medewerking bij het onderzoek.

8.4.2 Onderwerp van onderzoek

De gemeenteraad kan een onderzoekscommissie instellen om onderzoek te doen naar het door het college van burgemeester en wethouders of door de burgemeester gevoerde bestuur (art. 155a lid 1 Gemeentewet).¹⁵⁶ De term 'door het college gevoerd bestuur' moet volgens de regering ruim worden uitgelegd.¹⁵⁷

Naar aanleiding van vragen vanuit de Eerste Kamer werd nader ingegaan op het vraagstuk van het onderzoeksrecht in relatie tot privaatrechtelijke rechtspersonen en publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden:

“De leden van de CDA-fractie vroegen of het object van het onderzoek ook kan bestaan uit de opstelling van de burgemeester of de wethouders die zij, handelend zonder last, hebben ingenomen in organen van publiekrechtelijke samenwerking of in privaatrechtelijke rechtspersonen.

Vooropgesteld zij dat het onderzoek in beginsel geen betrekking zal kunnen hebben op het door de betreffende organen of rechtspersonen gevoerde bestuur en alleen al om die reden een beperkt karakter zal dragen. Alleen de opstelling van de wethouder of de

¹⁵⁵ Een voorbeeld vormt de situatie waarin onderzoek naar het handelen van het college binnen een samenwerkingsverband leidt tot de (politieke) conclusie dat de betreffende taak beter door de gemeente zelf kan worden uitgeoefend.

¹⁵⁶ *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34.*

¹⁵⁷ *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 34.*

burgemeester binnen dat orgaan of die rechtspersoon zal voorwerp van een onderzoek kunnen zijn.

Dat in aanmerking genomen hebbende, luidt het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie in het algemeen bevestigend. De burgemeester of een wethouder die handelt als lid van of vertegenwoordiger in een publiekrechtelijke samenwerkingsverband of een privaatrechtelijke rechtspersoon, doet dat normaliter als vertegenwoordiger van de gemeente of van een van haar organen. Daarmee valt dat handelen onder het begrip «het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur» van het voorgestelde artikel 155a, eerste lid. Of door een van de gemeentelijke organen een uitdrukkelijke last is gegeven tot een bepaald handelen is niet relevant. Ook is niet vereist dat de betrokkene uitdrukkelijk door een van de gemeentelijke organen als gemeentelijk vertegenwoordiger is aangewezen. Bepalend is of de betreffende functie wordt uitgeoefend in de hoedanigheid van bekleeder van het ambt van wethouder of burgemeester.”¹⁵⁸

De regering geeft hier aan dat het handelen van de bestuursorganen van een publiekrechtelijk samenwerkingsverband geen onderwerp van onderzoek kan zijn. Onderwerp van onderzoek kan volgens de regering alleen de opstelling van de eigen wethouder of burgemeester binnen een dergelijk orgaan zijn. De wethouder of burgemeester handelt als lid of vertegenwoordiger immers namens de gemeente of een van haar bestuursorganen, aldus de regering. Doorslaggevend is of de functie wordt uitgeoefend als wethouder of burgemeester. Wanneer de persoon die het ambt wethouder of burgemeester uitoefent op persoonlijke titel zitting neemt, dan kan zijn handelen geen onderwerp van onderzoek zijn.¹⁵⁹

Dat alleen het handelen van het eigen collegelid of burgemeester in een samenwerkingsverband onderwerp van raadsonderzoek kan zijn, betekent dat het onderzoeksrecht niet kan worden ingezet met betrekking tot het handelen van raadsleden binnen raadsregelingen of gemengde regelingen. Dat zou immers betekenen dat de raad zichzelf controleert.

8.4.3 Personen bij medewerking onderzoek

Politici

In paragraaf 8.4.2 ging het steeds om het onderwerp van het onderzoek. Voor het onderzoek is het ook van belang om medewerking van bepaalde functionarissen te krijgen. De onderzoekscommissie kan bij zijn onderzoek medewerking vorderen van verschillende functionarissen.¹⁶⁰ De onderzoekscommissie kan onder meer (oud-)politici horen zoals gemeenteraadsleden, wethouders of de burgemeester. Ook personen die in het verleden deze functie bekleedden dienen inlichtingen te verschaffen en kunnen gehoord worden (art. 155b lid 1 en art. 155c lid 1 Gemeentewet). Het gaat daarbij om de politieke functionarissen van de eigen gemeente. Het doel van het onderzoek is immers het beleid van het eigen college of de burgemeester te onderzoeken.¹⁶¹

¹⁵⁸ *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 28.

¹⁵⁹ *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 28.

¹⁶⁰ De onderzoekscommissie beschikt echter niet over dwangmiddelen om medewerking af te dwingen.

¹⁶¹ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34 en *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 33.

Overige leden van het gemeentebestuur

Verder zijn ook andere personen die bij het gemeentebestuur betrokken zijn verplicht mee te werken. Het betreft dan commissieleden, zowel van raadscommissies (de zgn. burgercommissieleden, burgerraadsleden, duoraadsleden of schaduwfractieleden), van bestuurscommissies (waaronder bijvoorbeeld ook de opvolgers van de Amsterdamse en Rotterdamse deelgemeenten), een onderzoekscommissie, de rekenkamer (of personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen) of een overige commissie. Ook hier geldt dat gewezen leden inlichtingen moeten verschaffen en gehoord kunnen worden (art. 155b lid 1 en art. 155c lid 1 Gemeentewet). Het gaat daarbij om de functionarissen van de eigen gemeente. Opvallend genoeg kunnen deze functionarissen wel gehoord worden, maar kan de onderzoekscommissie geen onderzoek instellen naar handelen van deze organen. Het college noch de burgemeester zijn immers verantwoordelijk voor door de raad ingestelde commissies of voor de rekenkamer(functie). Voor door henzelf ingestelde bestuurscommissies zijn zij slechts systeemverantwoordelijk: de keuze tot instelling en de samenstelling, het delegeren (of niet-terugtrekken) van bevoegdheden en het al dan niet geven van beleidsregels. Dat kan onderzocht worden door de onderzoekscommissie, maar het handelen van een door het college of de burgemeester ingestelde bestuurscommissie die krachtens delegatie handelt niet. Daarvoor is de bestuurscommissie immers zelf verantwoordelijk, niet het college of de burgemeester.

Ambtenaren

Dan rest er nog een categorie van personen die verplicht zijn inlichtingen te verschaffen en die gehoord kunnen worden: de ambtenaren en gewezen ambtenaren (art. 155b lid 1 en art. 155c lid 1 Gemeentewet). Het betreft dan ambtenaren die door of vanwege het gemeentebestuur zijn aangesteld of daaraan ondergeschikt zijn. Het gaat dus om ambtenaren in dienst van de gemeente, waaronder personen met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (art. 4 Gemeentewet), maar ook om ondergeschikten van het gemeentebestuur. In de parlementaire geschiedenis is hier verder niet op ingegaan.

Deze formulering komt echter al langer in de Gemeentewet voor, in het kader van de incompatibiliteiten voor het raadslidmaatschap (art. 13 lid 1 aanhef en onder o Gemeentewet), voor het wethouderschap (art. 36b lid 1 aanhef en onder p Gemeentewet), voor het burgemeesterschap (art. 68 lid 1 aanhef en onder p Gemeentewet) en voor het lidmaatschap van de rekenkamer (art. 81f lid 1 aanhef en onder p Gemeentewet). In dat kader geldt niet alleen dat personen in dienst van de gemeente als ondergeschikten gelden, maar ook ambtenaren die elders werkzaam zijn, zoals politieambtenaren, die algemene en concrete instructies van het gemeentebestuur moeten uitvoeren.¹⁶²

Voor ambtenaren die werkzaam zijn bij samenwerkingsverbanden geldt tot op zekere hoogte ook dat zij verplicht zijn inlichtingen te verschaffen aan de onderzoekscommissie en dat zij gehoord kunnen worden. Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op ambtenaren die

¹⁶² ABRvS 20 februari 1997, AB 1997, 200, m.nt. A.B. Blomberg; Gst. 1997-7057, 3, m.nt. E. Brederveld (*Goedereede*) en ABRvS 14 april 1998, Gst. 1998, 7076, 4, m.nt. E. Brederveld (*Wijkagent Landsmeer*). Zie voorts *Kamerstukken II* 1992/93, 22 893, nr. 6, p. 9 en *Kamerstukken II* 1992/93, 22 893, nr. 11, p. 7. Zie onder de werking van de oude gemeentewet KB 14 januari 1971, nr. 16, AB 1971, 111; Gst. 1971-6133, nr. 5 (*Politieambtenaar Nieuw-Ginneken*) en ARRvS 26 april 1990, Gst. 1990-6904, 8, m.nt. E. Brederveld (*Wachtmeester Dantumadeel*).

werkzaam zijn bij een centrumregeling, een gemeenschappelijk openbaar lichaam en een bedrijfsvoeringsorganisatie.

Voor ambtenaren die bij een **centrumregeling** werken geldt dat zij verplicht zijn mee te werken aan het onderzoek als zij in mandaat taken uitoefenen namens het college of de burgemeester van een gastgemeente. Hun handelen kan onderwerp van onderzoek zijn, omdat het hier formeel om handelen van het college onderscheidenlijk de burgemeester gaat (art. 10:2 Awb, zie paragraaf 2.2.3). Voorts moeten zij instructies van het college onderscheidenlijk de burgemeester als mandaatgever opvolgen (art. 10:6 Awb). Daarmee is de ondergeschiktheid gegeven.¹⁶³ In sommige centrumregelingen is er voor gekozen verder te verduidelijken dat de ambtenaren van de centrumgemeente ook verplicht zijn medewerking te verlenen aan onderzoeken van een door de gemeenteraad van een gastgemeente ingestelde onderzoekscommissie. In de Centrumregeling ambtelijke samenwerking Aalsmeer en Amstelveen wordt iets geregeld omtrent het onderzoeksrecht van de gemeenteraad van de gastgemeente Aalsmeer:

Artikel 15: Overige informatievoorziening

3. De artikelen 155a tot en met 155e zijn van overeenkomstige toepassing op ambtenaren of gewezen ambtenaren, in de zin van artikel 4 Gemeentewet, werkzaam door of vanwege het gemeentebestuur van de centrumgemeente aangesteld of daaraan ondergeschikt, wanneer de raad van de gastgemeente besluit een onderzoek in te stellen, als bedoeld in artikel 155a, eerste lid, van de Gemeentewet.

De gemeenteraad van de gastgemeente kan zodoende ook ambtenaren van de centrumgemeente horen in het kader van zijn onderzoeksrecht. Ook in artikel 11 van de Gemeenschappelijke regeling Gemeentebelastingen Amstelland¹⁶⁴ komt een bepaling voor omtrent het recht van onderzoek van de gemeenteraad.

Voor ambtenaren die werkzaam zijn bij een **gemeenschappelijk openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie** in de zin van de Wgr geldt dat er twee verschillende situaties bestaan: de situatie waarin zij niet ondergeschikt zijn aan deelnemende gemeentebesturen en de situatie waarin zij dat wel zijn, omdat ze rechtstreeks bevoegdheden gemandateerd krijgen door het college of de burgemeester.

In beginsel is sprake van de eerste categorie en zijn ambtenaren die werkzaam zijn bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie niet ondergeschikt aan een deelnemend gemeentebestuur.¹⁶⁵ Aan het bestuur van dergelijke lichamen worden in beginsel immers bevoegdheden overgedragen (art. 30 lid 1 jo. art. 10 lid 2 Wgr), waarmee deze besturen zélf verantwoordelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden (vgl. art. 10:13 Awb). Dat betekent dat ambtenaren die in mandaat namens deze besturen taken uitvoeren dit doen namens het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur of voorzitter van het

¹⁶³ Zie voor een uitgebreidere onderbouwing R.J.M.H. de Greef, 'Verenigbaar of onverenigbaar? That's the question!', *Gst.* 2018, 155.

¹⁶⁴ *Stcrt.* 2015, nr. 23522.

¹⁶⁵ KB 28 november 1958, nr. 8, *AB* 1959, 247; *Gst.* 1959-5515, nr. 6 (*Kringhoofd*). Zie ook D.J. Elzinga, 'Ondergeschikt en toch raadslid', *Binnenlands Bestuur* 2009/5, p. 23 en D.J. Elzinga, 'Ambtelijke fusie beperkt passief kiesrecht', *Binnenlands Bestuur* 2013, p. 12. Bij een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen ambtenaren werken, vandaar dat deze hier buiten beschouwing wordt gelaten.

openbaar lichaam onderscheidenlijk namens het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze mandaatgevende bestuursorganen kunnen instructies geven (art. 10:6 Awb), niet de delegerende gemeentelijke bestuursorganen. Er is dus geen sprake van ondergeschiktheid.

De situatie is anders wanneer aan ambtenaren werkzaam bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie rechtstreeks bevoegdheden krijgen gemandateerd door het college of de burgemeester (zgn. externe mandaten).¹⁶⁶ Dit gebeurt veelvuldig bij ambtelijke fusies, omgevingsdiensten en werkpleinen/sociale diensten. In dat geval kan het college of de burgemeester als mandaatgever zowel algemene instructies als instructies voor een concreet geval geven (art. 10:6 lid 1 Awb). Dat leidt tot ondergeschiktheid in de zin van artikel 13 lid 1 aanhef en onder o Gemeentewet).¹⁶⁷ Analoog geldt dat dan ook voor artikel 155b Gemeentewet. Ambtenaren werkzaam bij een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie zijn in beginsel dus niet verplicht medewerking te verlenen aan een onderzoek van een door de raad ingestelde onderzoekscommissie, tenzij zij in (onder)mandaat van het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester handelen.¹⁶⁸

Overige personen

Ook andere personen dan de hierboven genoemde functionarissen kunnen gehoord worden, maar dat geschiedt op vrijwillige basis.¹⁶⁹ De regering heeft er van afgezien een ieder die werkzaamheden verricht voor de gemeente te verplichten tot medewerking aan het onderzoek, omdat deze categorie niet eenduidig is toe te voegen.¹⁷⁰

De regeling in de Gemeentewet is niet uitputtend, de gemeenteraad heeft de bevoegdheid nadere regels te stellen omtrent de uitoefening van het onderzoeksrecht (art. 155a lid 8 Gemeentewet).¹⁷¹ Het ligt echter niet voor de hand dat de gemeenteraad daarbij zijn onderzoeksrecht ook kan uitbreiden tot andere personen dan de reeds in de wet genoemde personen en functionarissen.

8.4.4 Mogelijkheden voor wetswijziging

De gerichtheid van het onderzoeksrecht kan worden uitgebreid door ook het handelen van bestuursorganen van gemeenschappelijke regelingen als mogelijk onderwerp van onderzoek te kwalificeren.

Een andere denkbare uitbreiding is de toevoeging van bestuursleden van samenwerkingsverbanden en personen die door of vanwege het bestuur van het

¹⁶⁶ Hetzelfde geldt bij mandaat van het college of de burgemeester aan het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie, waarbij dit laatste bestuur dan ondermandaat verleend aan zijn medewerkers. De instructiebevoegdheden van het college resp. de burgemeester ex art. 10:6 Awb blijven dan volledig intact.

¹⁶⁷ Zie voor een uitgebreidere onderbouwing R.J.M.H. de Greef, 'Verenigbaar of onverenigbaar? That's the question!', *Gst.* 2018, 155.

¹⁶⁸ Dit laatste geldt mijns inziens niet voor de leden van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur voor zover niet afkomstig van de eigen gemeente. Deze leden zijn immers niet in dienst van de gemeente noch daaraan ondergeschikt (tenzij zij individueel mandaat hebben gekregen).

¹⁶⁹ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34 en 36.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34.

¹⁷¹ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 36.

samenwerkingsverband zijn aangesteld of daaraan ondergeschikt zijn, als categorieën personen die verplicht zijn medewerking te verlenen aan het raadsonderzoek.

Deze uitbreidingen zorgen voor een versterking van de positie van de raad waar het gaat om de democratische controle van samenwerkingsverbanden. Aan de andere kant kunnen de uitbreidingen leiden tot minder efficiënte samenwerking. Wanneer onderzoek mogelijk is naar het handelen van bestuursorganen van gemeenschappelijke regelingen en wanneer aan een dergelijk onderzoek medewerking moet worden verleend vanuit de gemeenschappelijke regeling, kan dat onderzoek immers politieke consequenties hebben die de samenwerking frustreren.

8.5 Aard van de samenwerking

De aard van de samenwerking ziet op het soort taak dat het samenwerkingsverband uitvoert – houdt het samenwerkingsverband zich bezig met het bepalen van beleid, het voorbereiden van beleid, de uitvoering van beleid of met bedrijfsvoering? Dit onderscheid speelt bij het onderzoeksrecht geen grote rol, omdat het onderzoeksrecht in beginsel kan worden ingezet ten aanzien van ieder van de genoemde typen samenwerkingen.

Wel ligt toepassing van het onderzoeksrecht meer voor de hand wanneer het gaat om een beleidsrijke samenwerking waarbij raadsbevoegdheden zijn overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling, dan bij een beleidsuitvoerend samenwerkingsverband waaraan uitsluitend collegebevoegdheden zijn toegekend. Een samenwerkingsverband dat beleid bepaalt vergt immers meer democratische controle via raadsinstrumenten dan een samenwerkingsverband dat beleid uitvoert.

8.6 Keuzevrijheid van de raad bij toepassing

Wat betreft de keuzevrijheid van de raad bij het toepassen van het onderzoeksrecht, geldt dat het aan de raad is om te bepalen of dit instrument al dan niet wordt ingezet. De raad is dus zeer autonoom wat de toepassing van het onderzoeksrecht betreft.

8.7 Consequenties

Zoals in paragraaf 3.2 als is aangegeven in het kader van het doel van het onderzoeksrecht, is het onderzoeksrecht een zwaar instrument, zowel wat betreft arbeidsintensiteit en consequenties voor de bij het onderzoek betrokkenen, als wat betreft politieke repercussies die kunnen volgen op het onderzoek. Hoewel een door de gemeenteraad ingesteld onderzoek dus zware (politieke) gevolgen kan hebben, zijn de uitkomsten van een raadsonderzoek juridisch niet bindend.

Tot slot geldt dat het raadsonderzoek een instrument is dat pas achteraf wordt ingezet, wanneer vragen ontstaan omtrent het bestuur dat is gevoerd door het college van burgemeester en wethouders of door de burgemeester. Dat betekent dat toepassing van het instrument geen gevolgen heeft voor besluitvormingsprocedures.

8.8 Conclusie

Het onderzoeksrecht, ook wel lokaal enquêterecht genoemd, is nu toegekend aan iedere afzonderlijke gemeenteraad. Hierbij rijst de vraag of het recht moet worden toegekend aan iedere individuele raad of aan raden gezamenlijk. Daarbij speelt de afweging tussen democratische controle en efficiency een rol. Een keuze voor meer democratische controle impliceert dat wordt gekozen voor **toekenning** aan iedere afzonderlijke raad, terwijl een keuze voor meer efficiëntie leidt tot toekenning aan de raden gezamenlijk.

Onder de **gerichtheid** van het onderzoeksrecht vallen twee aspecten: het onderwerp waarop het onderzoek zich richt en de personen die verplicht zijn medewerking te verlenen aan het onderzoek. Voor het eerste aspect geldt dat slechts het handelen van het eigen college of de burgemeester onderwerp van onderzoek kan zijn. Het onderzoeksrecht kan dus niet worden ingezet met betrekking tot het handelen van raadsleden binnen raadsregelingen of gemengde regelingen. Dat zou immers betekenen dat de raad zichzelf controleert. Onder de huidige wetgeving is het niet mogelijk dat de door een gemeenteraad ingestelde onderzoekscommissie onderzoek doet naar het reilen en zeilen binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Het onderzoeksrecht zou op dit punt kunnen worden uitgebreid naar gerichtheid op ook het handelen van het samenwerkingsverband als zodanig.

Voor wat betreft het tweede aspect van de gerichtheid, de personen die verplicht zijn medewerking te verlenen bij het raadsonderzoek, geldt allereerst dat medewerking kan worden gevorderd van (oud-)politici van de eigen gemeente. De tweede categorie personen op wie de verplichting tot medewerking rust, zijn andere personen die bij het bestuur van de eigen betrokken zijn, zoals (raads-, bestuurs- en onderzoeks)commissieleden en rekenkamers. De derde categorie bestaat uit ambtenaren die door of vanwege het gemeentebestuur zijn aangesteld of daaraan ondergeschikt zijn. Daaronder vallen bijvoorbeeld ook ambtenaren die bij een centrumgemeente werken, voor zover zij in mandaat taken uitoefenen namens het college of de burgemeester van een gastgemeente. Ambtenaren werkzaam bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn in beginsel niet ondergeschikt aan een deelnemend gemeentebestuur, tenzij zij rechtstreeks bevoegdheden gemandateerd krijgen door het college of de burgemeester.

De gerichtheid van het onderzoeksrecht zou kunnen worden uitgebreid door ook het handelen van bestuursorganen van gemeenschappelijke regelingen als mogelijk onderwerp van onderzoek te kwalificeren. Een andere denkbare uitbreiding is de toevoeging van bestuursleden van samenwerkingsverbanden en personen die door of vanwege het bestuur van het samenwerkingsverband zijn aangesteld of daaraan ondergeschikt zijn, als categorieën personen die verplicht zijn medewerking te verlenen aan het raadsonderzoek.

De genoemde uitbreidingen van de gerichtheid van het raadsonderzoek zorgen voor een versterking van de positie van de raad waar het gaat om de democratische controle van samenwerkingsverbanden. Aan de andere kant kunnen de uitbreidingen leiden tot minder efficiënte samenwerking. Wanneer onderzoek mogelijk is naar het handelen van bestuursorganen van gemeenschappelijke regelingen en wanneer aan een dergelijk onderzoek medewerking moet worden verleend vanuit de gemeenschappelijke regeling, kan dat onderzoek immers politieke consequenties hebben die de samenwerking frustreren.

De **aard van de samenwerking** speelt geen grote rol bij de uitoefening van het onderzoeksrecht, omdat het onderzoeksrecht in beginsel kan worden ingezet ten aanzien van ieder type samenwerking, van beleidsbepalend tot beleidsuitvoerend. Wel ligt toepassing van het onderzoeksrecht meer voor de hand wanneer het gaat om een beleidsrijke samenwerking waarbij raadsbevoegdheden zijn overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling, dan bij een beleidsuitvoerend samenwerkingsverband waaraan uitsluitend collegebevoegdheden zijn toegekend. Een samenwerkingsverband dat beleid bepaalt vergt immers meer democratische controle via raadsinstrumenten dan een samenwerkingsverband dat beleid uitvoert.

Wat betreft de **keuzevrijheid van de raad** bij toepassing van het onderzoeksrecht geldt allereerst dat het aan de raad is om te bepalen of dit instrument al dan niet wordt ingezet. De raad is dus zeer autonoom wat de toepassing van het onderzoeksrecht betreft.

Met betrekking tot de **consequenties** van toepassing van het onderzoeksrecht geldt dat een door de gemeenteraad ingesteld onderzoek zware (politieke) gevolgen kan hebben, maar dat de uitkomsten van een dergelijk onderzoek juridisch niet bindend zijn. Aangezien het instrument pas achteraf wordt ingezet, naar aanleiding van door het college van burgemeester en wethouders of door de burgemeester gevoerd bestuur, heeft het instellen van een raadsonderzoek geen gevolgen voor besluitvormingsprocedures.

Bovenstaande conclusies met betrekking tot het lokaal enquêterecht zijn hieronder schematisch weergegeven. Een groen vinkje betekent dat het instrument momenteel al op deze manier bestaat, een rood kruis betekent dat invoering van het instrument niet goed past binnen de systematiek van de Wgr en bij hetgeen in parlementaire geschiedenis is overwogen en een wolkje betekent dat invoering van het instrument kan worden overwogen.

Instrument		Raadsregeling	Gemengde regeling met raden	Collegeregeling	Burgemeestersregeling	Gemengde regeling zonder raden
Rekenkameronderzoek (t.a.v. het bestuur van het samenwerkingsverband)						
	Raadslid	✗	✗	✗	✗	✗
	Raad	✓	✓	✓	✓	✓
	Gezamenlijk	✓	✓	✓	✓	✓

