

Reactienota¹

Aan

Gemeenteraden van De Fryske
Marren, Harlingen, Súdwest-Fryslân
en Waadhoeke

Van

Dagelijks bestuur van het
Werkvoorzieningschap
Fryslân-West

Datum

16 november 2023

Betreft

Reactie op zienswijzen gemeenteraden 2^e
wijzigingsbesluit Werkvoorzieningschap Fryslân-West 2023

1. Aanleiding

Inmiddels zijn de zienswijzen van de gemeenteraden op het 2^e wijzigingsbesluit Werkvoorzieningschap Fryslân-West 2023 binnen gekomen. In dit memo worden deze zienswijzen van een reactie voorzien door het dagelijks bestuur. Daarbij wordt hun juridische haalbaarheid getoetst¹, maar wordt ook bekeken hoe ze in de geest van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen passen. Hiervoor is een toetsingskader gebruikt, welke terug te vinden is in de bijlage.

2. Zienswijzen gemeenteraden

2.1 Gemeenschappelijke raadsadviescommissie

De raden verzoeken allereerst om een gezamenlijke raadsadviescommissie in te stellen. Artikel 24a Wgr biedt hiertoe de mogelijkheid. Het initiatief hiertoe ligt volledig bij de raden (art. 24a lid 1 Wgr). Het dagelijks bestuur omarmt het voorstel van de raden tot het instellen van een gezamenlijke adviescommissie.

Artikel 24a Wgr schrijft voor dat het algemeen bestuur de commissie instelt op voorstel van de raden (art. 24a lid 1 Wgr). Het is aan het algemeen bestuur om een ontwerpverordening te maken. Over de ontwerpverordening van het algemeen bestuur worden wensen en bedenkingen aan de raden gevraagd. (art. 24a lid 2 Wgr). Het algemeen bestuur neemt het gedane voorstel van de raden mee in de voorbereiding voor de verordening.

Het dagelijks bestuur is voornemens aan het algemeen bestuur voor te leggen om gelijktijdig met de toestemmingsprocedure voor de wijziging van de gemeenschappelijke regeling een concept-verordening voor wensen en bedenkingen aan de raden te zenden. Daarbij zal met name naar de

¹ Bij dit memo is gebruik gemaakt van de advisering van mr. Rob de Greef van Cooperación

bevoegdheden gekeken worden, mede gelet op de adviezen die hierna volgen over de overige zienswijzen. Zoals u in het toetsingskader in de bijlage kunt lezen, is het niet de bedoeling van de wet dat de raden (al dan niet via de raadsadviescommissie) de rol van het dagelijks bestuur gaan overnemen.

2.2 Voorstel artikel 15a

Met deze zienswijzen wordt een lijst opgenomen van bevoegdheden die aan zienswijzen *moeten* worden onderworpen. Deze lijst is aanvullend op hetgeen reeds voorgesteld was om zienswijzen te vragen wanneer het bestuur van het schap dan wel twee raden hiertoe het initiatief nemen. In algemene zin zijn daar tegen geen bezwaren. Zo kunnen zienswijzen op sommige besluiten zo overgenomen worden. Het gaat dan om zienswijzen op de kadernota van het schap (sub d), de voorlopige jaarrekening (sub e) en de evaluatie (sub f en r). Dat geldt tot op zekere hoogte ook voor zienswijzen op toetreding, uittreding en opheffing (sub i en j). Voor toetreding geldt dit sowieso al (art. 1 lid 5 Wgr), dus dat hoeft niet geregeld te worden. Dat geldt ook voor de uittreder bij een uittreding (art. 1 lid 5 Wgr). Zienswijzen van de andere deelnemers op een besluit tot uittreding passen niet, dat is immers een eenzijdig besluit van de uittreder.¹⁰ Op het besluit over de gevolgen van de uittreding kunnen wél zienswijzen worden losgelaten. Als we de zienswijzen zo interpreteren, kan hij overgenomen worden.

Zienswijzen op besluiten algemene vergadering

Daarnaast zijn er een aantal zienswijzen opgenomen omtrent besluiten van de algemene vergadering. Dit is juridisch onmogelijk. Allereerst is de vennootschap niet gebonden aan de gemeenschappelijke regeling, maar zijn daarop de statuten van de vennootschap van toepassing. De vennootschap is evenmin partij bij de gemeenschappelijke regeling. Hoewel dagelijks bestuur en algemene vergadering van aandeelhouders uit dezelfde personen bestaan, zijn dit twee aparte organen, met ieder eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De een beheerst door de Wet gemeenschappelijke regelingen, de ander door het Burgerlijk Wetboek. De mogelijkheid die artikel 10 Wgr biedt voor zienswijzen gaat ook niet verder dan besluiten van het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. De algemene vergadering van aandeelhouders van de vennootschap hoort daar niet bij. Om die reden worden de zienswijzen over de besluiten onder a, b, c, g, h, k, l, m, n, o, p en q niet overgenomen.

Het dagelijks bestuur interpreteert deze zienswijzen dan ook als een zienswijze op het besluit van het dagelijks bestuur om op een bepaalde te stemmen. Dat zou juridisch wel kunnen. De stem in de algemene vergadering van de vennootschap wordt uitgebracht door het openbaar lichaam als aandeelhouder. Het schap (de rechtspersoon) wordt daarbij vertegenwoordigd door de voorzitter (art. 33d Wgr), die daarbij moet handelen zoals het dagelijks bestuur besloten heeft (art. 33b lid 1 onder d Wgr). Deze systematiek komt overeen met de Gemeentewet en de Provinciewet, en in het kader van die laatste wet is dit in de memorie van toelichting uitgewerkt:

“Als gekozen is voor de vennootschap als rechtsvorm zal de vraag welke bevoegdheid de

aandeelhouders hebben in eerste instantie worden beheerst door het vennootschapsrecht.

Randvoorwaarde is daarbij natuurlijk wel dat provinciale vertegenwoordigers gebonden blijven aan in de Provinciewet geregelde bevoegdheidsverdeling en verantwoordingsplicht.

In het algemeen zal de commissaris of een door hem op grond van artikel 175, tweede lid, aan te wijzen persoon de provincie vertegenwoordigen in de vergadering van aandeelhouders. Artikel 175 van het wetsvoorstel bepaalt immers dat de commissaris van de Koning de provincie in en buiten rechte vertegenwoordigt. Het stemgedrag in die vergadering kan echter niet door de commissaris alleen worden bepaald. Afhankelijk van de taken van de vennootschap en van de bevoegdheidsverdeling binnen de provincie, zal de vertegenwoordiger van de provincie gedeputeerde staten of provinciale staten bij zijn standpuntbepaling moeten betrekken. Vertegenwoordiging geeft immers niet het recht naar eigen mening daarover te beslissen. Het in te nemen standpunt zal in de regel gebaseerd moeten worden op wat aan de hand van interne regelingen of beraadslagingen van het provinciaal bestuur is afgesproken.”¹¹

De commissaris van de Koning vertegenwoordigt dus de provincie, zoals de voorzitter dat bij het openbaar lichaam doet. Sinds de dualisering beslissen gedeputeerde staten tot de rechtshandeling, zoals sinds 2015 het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam dit doet.

Het dagelijks bestuur heeft daarbij dus nadrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid om de belangen van het schap te behartigen. Het legt daarover verantwoording af aan het algemeen bestuur, niet aan de raden (art. 19a Wgr).¹² Het past dan ook niet als de raden rechtstreeks gaan sturen op deze bestuursbevoegdheden van het dagelijks bestuur (zie het toetsingskader in de bijlage), dit is precies de rolvermenging waar de Raad van State voor waarschuwde. Daarmee nemen de raden als het ware de rol van het dagelijks bestuur over. Ook om die reden worden deze besluiten als het aan het dagelijks bestuur ligt niet aan zienswijzen onderworpen.

¹⁰ Vgl. ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1198.

Beschrijven taak raadsadviescommissie in gemeenschappelijke regeling

De raadsadviescommissie wordt ingesteld bij een apart instellingsbesluit van het algemeen bestuur (art. 24a lid 1 en 2 Wgr). Het algemeen bestuur regelt daarbij de bevoegdheden. De rol van de commissie moet dus in dat instellingsbesluit geregeld worden en niet in de gemeenschappelijke regeling. Het zou immers zo kunnen zijn dat de commissie over enkele jaren op voorstel van de raden weer opgeheven wordt, of andere taken krijgt. Dan zou de gemeenschappelijke regeling ook weer aangepast moeten worden. Het dagelijks bestuur neemt om die reden de bepalingen die zien op de raadsadviescommissie in de gemeenschappelijke regeling niet over, maar neemt ze mee in het concept-instellingsbesluit dat het algemeen bestuur aan de raden gaat voorleggen (zie hierboven). De leden 3 en 6 van de zienswijze komen dan te vervallen, en in lid 5 vervalt het laatste zinsdeel.

Oprekking van de termijnen

Tegen de oprekking van de termijnen i.v.m. vakanties bestaat geen bezwaar (zie lid 7 voorstel).

2.3 Voorstel artikel 15b

Tegen de wijzigingen voorgesteld op artikel 15b bestaat geen bezwaar.

2.4 Passieve inlichtingenplicht

Deze bepaling wordt gemist. Dat komt omdat artikel 17 lid 1 Wgr niet voortvloeit uit de wetswijziging, maar al sinds 1985 in de wet staat. De drie leden die in de zienswijze staan, kunnen inhoudelijk worden overgenomen. Daartegen bestaan geen bezwaren. De overige voorstellen zijn nog niet geconcretiseerd, en kunnen daarom nu nog niet meegenomen worden. Maar het lijkt goed daar in het vervolg werkafspraken over te maken. Deze zaken kunnen dan vallen onder de actieve informatieplicht, of de raden kunnen er expliciet om verzoeken in het kader van hun inlichtingenrecht (de passieve informatieplicht voor het bestuur van het schap).

2.5 Financiële cyclus

Zoals eerder al opgemerkt bestaat er geen bezwaar tegen het loslaten van zienswijzen op de kadernota en het voorlopig jaarverslag.

Met betrekking tot de zienswijzen op de ontwerpbegroting bestaat er wel bezwaar tegen de termijn verder op te rekken. De 12 weken gaan lopen wanneer het dagelijks bestuur de stukken aan de raden zendt, niet wanneer men deze ontvangen heeft. Daarmee kan de termijn in de ene gemeente immers anders lopen dan in de andere. Dat leidt tot onduidelijkheid in de besluitvormingsprocedure en de planning. De wettelijke termijnen zijn niet voor niets vastgelegd, zoals ze nu zijn. Voorgesteld wordt om werkafspraken te maken op welke datum de ontwerpbegroting bij de raad moet zijn, zodat de raden zo maximaal mogelijk gebruik kunnen maken van de 12 weken. Hoeveel tijd de colleges nodig hebben van de 12 weken om tot een voorbereide zienswijze te komen, is aan ieder college en raad afzonderlijk. Dat leent zich niet voor een afspraak in de gemeenschappelijke regeling.

¹¹ *Kamerstukken II 1988/89, 19836, nr. 9, p. 106.*

¹² *Kamerstukken II 2012/13, 33597, nr. 3, p. 16. Zie ook Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 4, p. 3-4.*

Bijlage

Toetsingskader

De Wet gemeenschappelijke regelingen is per 1 juli 2022 gewijzigd met als doel de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te vergroten. Dat gebeurt via het introduceren van nieuwe instrumenten voor de gemeenteraden (zienswijzen, evaluatie, regionale raadsadviescommissie, regionale enquêtecommissie), het versterken van de onderzoeksmogelijkheden van de lokale rekenkamer en het regelen van inspraak op regionaal niveau. Met het 2e wijzigingsbesluit Werkvoorzieningschap Fryslân-West 2023 wordt deze wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen verwerkt in de gemeenschappelijke regeling.

Bij een gemeenschappelijke regeling is sprake van verlengd lokaal bestuur. In de memorie van toelichting bij de wetswijziging valt hierover te lezen:

“De meest voorkomende constructie is die waarin colleges met elkaar samenwerken in een openbaar lichaam. Gemeenteraden zijn zelf geen partij in dit soort samenwerkingsverbanden. Dat is op zichzelf logisch, omdat zij op gemeentelijk niveau ook niet gaan over de uitvoering van collegetaken. Wel kunnen raden daar via kaderstelling en controle op sturen. Ook kan een raad een mandaat meegeven aan een wethouder die naar een vergadering van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam gaat. Kaders die raden stellen moeten in principe ook door een gemeenschappelijke regeling gevolgd worden bij de uitoefening van overgedragen bevoegdheden. De controle of dat goed gebeurt is voor raden wel lastiger vorm te geven en het bijsturen zo mogelijk nog lastiger, vanwege de besluitvorming op afstand. Het aangaan van een gemeenschappelijke regeling door colleges zal betekenen dat op deze vlakken de invloed van de raad minder wordt. Zo wordt de controle beperkt tot de inbreng van de eigen vertegenwoordiger. Maar de rol van de raad moet nog wel aanwezig zijn om van verlengd lokaal bestuur te kunnen spreken. Daarmee is de legitimatie van gemeenschappelijke regelingen direct gekoppeld aan de mogelijkheden die de raden hebben tot het uitoefenen van controle en het stellen van kaders bij samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt. Het is daarmee van belang dat gemeenteraden voldoende mogelijkheden en informatie hebben om deze rol bij gemeenschappelijke regelingen goed in te kunnen vullen. Deze rol kan op dit moment onvoldoende worden waargemaakt.” (2)

Sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 is het adagium dat de gemeenteraad zich moet concentreren op zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol, terwijl het college verantwoordelijk is voor de uitvoering. Kaderstelling gebeurt via gemeentelijke verordeningen (zie bijv. art. 2 lid 3 Wsw), via zgn. kaderstellende plannen (zie

bijv. art. 8d Participatiewet; wordt overigens niet uitgevoerd door het schap) en via zachtere instrumenten als moties en het ontlocken van toezeggingen van het college(3). Voor de dualisering werd wel gezegd dat de gemeenteraad de doelstellingen formuleert en prioriteiten stelt voor het te voeren beleid (4). De controle vindt plaats via het inlichtingenplichten en de politieke verantwoording door het college (zie o.a. art. 155 en 169 Gemeentewet). Dit dualiseringskader is nader uitgewerkt bij de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden en ziet er grofweg als volgt uit(5):

Gemeenteraad	College van burgemeester en wethouders
Kaderstelling * Verordenende bevoegdheid * Kaderstellende plannen	Uitwerking beleid * Nadere (uitvoerings)regels * Beleidsregels * Interne regels
Controle op uitvoering beleid door college van B&W	Vorbereiding beleid
Volksvertegenwoordigende rol	Uitvoering beleid

Bij een collegeregeling blijven de bevoegdheden van de gemeenteraad formeel onaangetast, zoals ook de regering constateert in het eerder opgenomen citaat. De samenwerking ziet op de overgedragen taken en bevoegdheden van het college. Daaronder valt overigens ook (deels) de voorbereiding van het door de gemeenteraden vast te stellen beleid.

De nieuwe instrumenten die de Wet gemeenschappelijke regelingen biedt moeten dus tegen deze achtergrond geplaatst worden. Ze moeten de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraden ondersteunen. Het blijft volgens de regering echter altijd zo dat raden op afstand staan (6). Ook moet rolvermenging, iets waar de Afdeling advisering van de Raad van State expliciet op wees, vermeden worden. De Afdeling advisering:

“De voorgestelde zienswijzeprocedure maakt het mogelijk dat gemeenteraden rechtstreeks betrokken raken bij het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Zienswijzen worden door gemeenteraden gegeven aan het dagelijks bestuur dat daarop ook moet reageren. Dit leidt er in de eerste plaats toe dat raadsleden te maken krijgen met een «nieuwe» verhouding. Naast de rechtstreekse relatie tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur, wordt nu een rechtstreekse relatie tussen dagelijks bestuur en gemeenteraden geïntroduceerd. In de tweede plaats brengt de zienswijzeprocedure met zich dat raadsleden zich rechtstreeks inhoudelijk kunnen mengen in besluiten van een gemeenschappelijke regeling. Dit raakt aan de beleidsmatige bevoegdheden van de colleges. [...] Hierdoor ontstaat het risico dat de rolverdeling tussen raad, college en het bestuur van een gemeenschappelijke regeling nog onduidelijker wordt. Dat geldt tevens ten aanzien van de introductie van de adviescommissie, die niet alleen het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling van advies kan

voorzien, maar bijvoorbeeld ook gemeenteraden kan bijstaan bij het opstellen van zienswijzen die aan het dagelijks bestuur worden gegeven." (7)

Gelet op het bovenstaande moet er bij de inzet van de instrumenten dus voor gewaakt worden dat de gemeenteraden teveel op de stoel van het dagelijks bestuur gaan zitten. Het dagelijks bestuur heeft een eigen verantwoordelijkheid voor het samenwerkingsverband, en die wordt anders aangetast. Het voeren van het dagelijks bestuur is immers niet aan de gemeenteraden, niet binnen de gemeente en al helemaal niet binnen een openbaar lichaam. Zij controleren dit alleen, in het geval van een openbaar lichaam zelfs indirect (8).

Op het risico van rolvermenging werd bij de totstandkoming van de huidige Gemeentewet al ingegaan, toen in het kader van de bevoegdheid van de raad om algemene (beleids)regels te geven (een bevoegdheid die bij de dualisering is vervallen):

"De algemene regels kunnen zowel procedureel als inhoudelijk van aard zijn. De raad kan bij het vaststellen ervan niet zover gaan dat hij de bevoegdheid, die in een bijzondere wet aan het college of aan de burgemeester is gegeven, feitelijk aan zich trekt. Dat zou immers in strijd komen met de bevoegdheidstoedeling van die bijzondere wet. De hier voorgestelde bevoegdheid van de raad om algemene regels te geven strekt zich ook uit tot de taakuitoefening van het college en de burgemeester die is gebaseerd op de Gemeentewet. Deze bevoegdheid werd ten aanzien van de taak van het college of van de burgemeester om uitvoering te geven aan raadsbesluiten, reeds in de jurisprudentie aanvaard. Ook hier moet echter de beperking in acht genomen worden dat de raad niet zover mag gaan in het stellen van algemene regels dat de bedoeling van de wetgever wordt doorkruist. Dit zou bij voorbeeld het geval zijn indien het dagelijks bestuur in feite aan het college zou worden onttrokken." (9).

De gemeenteraad mag met zijn politieke sturingsinstrumenten dus niet zover gaan dat het feitelijk het dagelijks bestuur aan zich trekt. Populair gezegd: de raad mag niet op de stoel van het college gaan zitten.

2 Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 3, p. 2 (mark. RdG).

3 Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 27-28.

4 Kamerstukken II 1985/86, 19403, nr. 3, p. 31.

5 Kamerstukken II 2002/03, 28995, nr. 3, p. 3-4.

6 Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 3, p. 3.

7 Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 4, p. 4 (mark. RdG).

8 Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 4, p. 3-4.

9 Kamerstukken II 1985/86, 19403, nr. 3, p. 36-37.