

Memo

Aan
Saar Veneman

Van
mr. Rob de Greef

PROOF Adviseurs bv
Postbus 90416
2509 LK Den Haag

info@proofadviseurs.nl
proofadviseurs.nl

rabo NL43RAB00303425660
btw NL8550.87.250.B01
kvk 63084619

Datum
8 maart 2018

Betreft
Structuur Regio Achterhoek

Aanleiding

In het algemeen bestuur van 4 oktober 2017 is het stuk *De Achterhoek werkt door* besproken. In dit stuk is een uitwerking opgenomen van de

Er wordt goed samengewerkt met ondernemers, onderwijs, maatschappelijke partners en overheid, de zgn. *triple helix*. Een van de aandachtspunten is de democratische legitimatie, en dan met name de politieke betrokkenheid. Verder zijn er vaak capaciteitsproblemen bij de gemeenten. Er is een veelvoud aan overleggen, hetgeen tot dubbel werk leidt en tot onduidelijkheid omtrent wie waarover gaat.

In de nieuwe situatie blijft het openbaar lichaam Regio Achterhoek bestaan. Dat betekent dat er een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter blijven. Naast die formele structuur komt een andere structuur te staan, bestaande uit een Achterhoek-raad, een Achterhoek-Board en een onafhankelijk voorzitter. Daarnaast bestaan er nog thematafels.

Doelstellingen van de veranderingen zijn:

- Betrokkenheid van de raadsleden bij de regionale samenwerking te vergroten;
- Raadsleden meer aan het stuur krijgen bij de inhoud van de samenwerking;
- Slagkracht besluitvorming vergroten
- Uitvoeringskracht verbeteren

De belangrijkste vragen zijn hoe het zit met de democratische legitimiteit en of het model juridisch wel kan. In dit memo zal dat met name vanuit juridisch perspectief worden bekeken. Prof. dr. Marcel Boogers zal in zijn advies ingaan op de bestuurskundige kant. In dit memo wordt met name naar de organisatorische kant gekeken (de organen en hun samenstelling). In de bijlage is een artikelsgewijs commentaar opgenomen.

Conclusie

Het model zoals vormgegeven is juridisch grotendeels mogelijk. Een belangrijk knelpunt zit in het feit dat organen als de Achterhoek Raad, de Achterhoek Board en de Achterhoek Thematafels in de gemeenschappelijke regeling worden ingesteld (of althans niet door het algemeen bestuur). Dat is in strijd met de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dergelijke organen moeten door het algemeen bestuur worden ingesteld, waarbij dit kan als adviescommissie of als bestuurscommissie.

Voorts moet nog een keer goed gekeken worden naar de relatie tussen de Achterhoek Board en de Achterhoek Raad, alsmede naar de besluitvorming in de Board. Deze doen afbreuk aan de betrokkenheid van andere partijen dan de gemeentelijke overheden.

Tot slot moet beter vastgelegd worden wat de verantwoordelijkheidsafbakening is tussen algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter enerzijds en de Raad, Board en Thematafels anderzijds. Dat blijft diffuus, zeker in de gemeenschappelijke regeling.

Dat laat onverlet dat met de beoogde Achterhoek Raad een belangrijke impuls wordt gegeven aan de betrokkenheid van de gemeenteraden, met inachtneming van de positie van politieke minderheden. Het model is wat dat betreft vernieuwend. De democratische sturing én controle kan ermee versterkt worden. Gewaakt moet ervoor worden dat er een goede balans blijft bestaan in het aantal vergaderingen. Bij te weinig vergaderingen zal het gevoel ontstaan dat er toch geen grip en invloed ontstaat, terwijl teveel vergaderingen er toe kunnen leiden dat raadsleden het gevoel krijgen dat ze steeds voor niks komen praten en dat het vooral tijdverspilling is. Er moet dus niet te vaak vergaderd worden én er moet dan ook echt iets zijn dat politieke besluitvorming of debat vereist.

Hieronder wordt e.e.a. kort nader uit de doeken gedaan.

Juridisch kader

Algemeen

Op het openbaar lichaam Regio Achterhoek is de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna ook: Wgr) van toepassing. Daarnaast spelen ook de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet een rol waar het gaat om bevoegdheidstoedeling en de democratische controle.

In dit memo wordt uitgegaan van de Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek zoals deze zal luiden wanneer het voorstel voor de 24^e wijziging wordt aangenomen. De gemeenschappelijke regeling is een zogenoemde gemengde regeling van raden en colleges. De burgemeesters nemen niet als apart orgaan aan de gemeenschappelijke regeling deel. In overeenstemming met artikel 13 lid 1 Wgr bepaalt artikel 7 lid 2 GR dat de leden van het algemeen bestuur door de gemeenteraden worden aangewezen. Iedere raad wijst daarbij één lid aan, waarbij gekozen kan worden uit raadsleden, de burgemeester en de wethouders.

Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en twee andere leden (art. 12 lid 1 GR). Deze andere leden worden door en uit het algemeen bestuur aangewezen (art. 12 lid 2 GR). Dit geheel in overeenstemming met de uitgangspunten van artikel 14 Wgr. Nu er zeven leden in het algemeen bestuur zitting hebben (met ieder één stem) en er een dagelijks bestuur van drie leden is, is tevens voldaan aan de eis van artikel 14 lid 3 Wgr dat de leden van het dagelijks bestuur nimmer een meerderheid mag hebben in het algemeen bestuur.

Ook de benoeming van de voorzitter (art. 16 GR) is in overeenstemming met hetgeen de Wet gemeenschappelijke regelingen daaromtrent stelt (art. 13 lid 9 Wgr).

Tot slot kent de gemeenschappelijke regeling de mogelijkheid om adviescommissies (art. 21 GR) en bestuurscommissies (art. 22 GR) in te stellen. Dit is in overeenstemming met de artikelen 24 en 25 Wgr. Hetgeen in artikel 22 lid 2 GR is bepaald, de vereiste verklaring van geen

bezwaar voor instelling van de bestuurscommissie, is in strijd met artikel 25 lid 2 Wgr zoals dat sinds 2015 geldt. De Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet in een voorhangprocedure, waardoor een toestemmingseis zoals een verklaring van geen bezwaar afstuit op artikel 10:32 lid 1 jo. art. 10:26 Awb.

De gemeenschappelijke regeling wordt problematischer vanaf het moment dat de Achterhoek Raad, het Achterhoek Board en de Achterhoek Thematafels aan bod komen. Deze organen worden namelijk bij de gemeenschappelijke regeling ingesteld en dat is iets wat de Wet gemeenschappelijke regelingen niet mogelijk maakt. Er kunnen niet zomaar organen worden ingesteld, dat moet via de weg van artikel 24 Wgr (adviescommissies) of van artikel 25 Wgr (bestuurscommissies). In beide gevallen geldt dat het algemeen bestuur tot instelling moet overgaan. Deze bevoegdheid kan het algemeen bestuur niet delegeren aan de gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders (art. 10:15 Awb), noch kunnen deze organen op andere wijze deze bevoegdheid van het algemeen bestuur uitoefenen.

De gemeenschappelijke regeling zal op dit punt dus moeten worden aangepast. Dit betekent overigens niet dat de materiële uitgangspunten niet alsnog kunnen worden doorgevoerd. Het gaat om een minimale, vooral technische aanpassing in de zin dat het algemeen bestuur tot instelling bevoegd is.

Tot slot nog dit. De gemeenschappelijke regeling lijkt zo te zijn ingericht dat de Achterhoek Board voorstellen voorbereid, daarbij geadviseerd/ondersteund door de Thematafels, de Achterhoek Raad stelt ze vast en de Thematafels voeren ze uit of zijn daarvoor verantwoordelijk. Dat past niet bij het feit dat in de onderliggende stukken steeds vermeld wordt dat er geen bevoegdheden worden uitgeoefend. Die blijven immers bij de gemeenteraden, resp. algemeen bestuur en dagelijks bestuur van de Regio. Als dat echt waar is, dan is er ook niets om voor te bereiden of uit te voeren, laat staan om over te besluiten via stemming. Een meerderheidsstemming leidt immers niet tot gebondenheid, al helemaal niet voor degenen die tegenstemden.

Wat de relatie is met de taken en bevoegdheden van het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter van de Regio Achterhoek blijft in de gemeenschappelijke regeling geheel buiten beschouwing. Deze organen blijven immers formeel bevoegd (voor benoeming en ontslag van ambtenaren bij de Regio, de begroting en jaarrekening), naast de 'bevoegdheden' van de Raad, Board en Tafels. Dit moet duidelijker naar voren komen.

Achterhoek Raad

De instelling van een Achterhoek Raad komt nadrukkelijk tegemoet aan de wens tot meer politieke invloed en versterkte democratische legitimatie. In de Achterhoek Raad hebben immers alle fracties, afkomstig uit alle gemeenteraden een zetel (art. 22a GR). Zo kunnen alle politieke geluiden gehoord worden, ook die van politieke minderheden.

De juridische status van de Achterhoek Raad is wat diffuus. Er wordt niet beoogd bevoegdheden over te dragen (delegeren) of te mandateren aan de Achterhoek Raad. In die zin is dan dus geen sprake van een bestuurscommissie ex artikel 25 Wgr. Dat zou de Achterhoek Raad een adviescommissie maken. Dat klinkt vaak negatief, maar dat hoeft natuurlijk niet. De Achterhoek Raad kan het algemeen bestuur van de Regio Achterhoek adviezen geven hoe om te gaan met

zijn bevoegdheden. Dat kunnen zwaarwegende adviezen zijn die het algemeen bestuur slechts gemotiveerd naast zich kan neerleggen. Op die manier ontstaat een vorm van politieke binding die noodzakelijk zal zijn om het geheel te laten werken. Van juridische binding kan nimmer sprake zijn, dan moeten bevoegdheden wel degelijk overgedragen worden.

Toch lijkt de Achterhoek Raad wel degelijk beslissingen te nemen. Daartoe wordt immers bepaald dat hij bij gewone meerderheid beslist (art. 22g lid 2 GR). Om die reden hebben de leden ook gewogen stemrecht naar rato van hun aantal zetels in de gemeenteraad (art. 22g lid 3 GR). Op die manier wordt recht gedaan aan de positie die een fractie in de gemeenteraad inneemt, en daarmee tot op zekere hoogte ook aan het resultaat van de gemeenteraadsverkiezingen.¹ En de Achterhoek Raad moet instemmen met beslissingen die door de Achterhoek Board worden voorbereid, zoals de meerjarenvizie, jaarplannen e.d. Wat betekent deze instemming? Kan het algemeen bestuur anders niet besluiten? Een adviesbevoegdheid kan nooit zover gaan dat de weigering advies te geven (omdat niet besloten wordt hoe het advies moet luiden) leidt tot het feit dat geen besluitvorming plaatsvindt.

Wanneer de Achterhoek Raad beslissingen moet kunnen nemen die anderen (juridisch) binden, dan ligt een bestuurscommissie voor de hand. Anders komt een adviescommissie tot stand. Deze kan worden vormgegeven op de beoogde wijze, met inachtneming van de andere gemaakte opmerkingen.

Tot slot valt nog op dat in de begeleidende stukken ook gesproken wordt over de rol die de leden van de Achterhoek Raad jegens de gemeenteraad hebben. Daarover is niks in de gemeenschappelijke regeling terug te vinden. Gaan er voorstellen van de Achterhoek Raad rechtstreeks naar de gemeenteraden (evt. door tussenkomst van het college van burgemeester en wethouders) of loopt dit dan weer via het algemeen bestuur (evt. door tussenkomst van het dagelijks bestuur). De gemeenschappelijke regeling bepaalt hieromtrent helemaal niets.

Wanneer de Achterhoek Raad iets beslist wat in het algemeen bestuur moet worden vastgesteld, dan betekent dit nog niet automatisch dat het algemeen bestuur hetzelfde besluit neemt. In het algemeen bestuur zitten straks uitsluitend nog burgemeesters, althans dat wordt beoogd.² Zij vertegenwoordigen daarbij echter hun eigen gemeenteraad (art. 16 Wgr), dus ze kunnen niet zomaar instemmen, wanneer de gemeenteraad dat toch niet wil (het is denkbaar dat er een meerderheid in de Achterhoek Raad voor een bepaalde beslissing is, maar dat de betreffende gemeente dit niet wil). Als dit voor meerdere burgemeesters geldt, dan kan het algemeen bestuur niet positief besluiten.

Achterhoek Board

De Achterhoek Board is een gremium waarin de samenwerking tussen overheid, maatschappelijke instellingen en het bedrijfsleven wordt vormgegeven (art. 22h lid 2 GR). De Board bestaat uit negen leden én een voorzitter. Voorzitter van de Achterhoek Board is de

¹ Er is anders dan bij bijvoorbeeld de Drechtraad, die overigens het algemeen bestuur is van het openbaar lichaam Drechtsteden, geen sprake van een tweede weging naar inwonertal. Dat kan betekenen dat de stem van de leden van een bepaalde gemeenten minder kiezers vertegenwoordigd dan de stem van een lid van de Achterhoek Raad van een andere gemeente.

² Terecht wordt dit niet in de gemeenschappelijke regeling verankerd.

voorzitter van de Regio Achterhoek (art. 22h lid 3 GR). De overige leden worden op voordracht van een bepaalde achterban benoemd door de Achterhoek Raad (art. 22m GR). De Achterhoek Raad kan hen in uitzonderlijke gevallen ontslaan (art. 22n lid 4 GR). Wat deze uitzonderlijke gevallen zijn, wordt niet vermeld. Dat betekent dus dat ze in alle gevallen ontslagen kunnen worden, voor zover de Achterhoek Raad duidt dat er sprake is van een uitzonderlijk geval.

De keuze van werken met een voordracht vanuit een achterban en benoeming en ontslag door de Achterhoek Raad is erg ongelukkig. Dit lijkt te impliceren dat de leden van de Achterhoek Board verantwoording schuldig zijn aan de Raad. Wanneer men wil dat participanten uit het bedrijfsleven, van de maatschappelijke instellingen of van de provincie zich ook (moreel) gebonden achten aan de beslissingen in de Board, dan moeten de mensen daar ook echt als vertegenwoordiger van hun achterban zitten. Dat betekent benoeming en ontslag door die achterban. Het provinciebestuur zal niet (meer) mee willen werken wanneer een gedeputeerde door de Achterhoek Raad in een openbare vergadering ontslagen kan worden. Hetzelfde zal gelden voor kopstukken uit het bedrijfsleven of van maatschappelijke organisaties.

In het verlengde daarvan ligt de besluitvorming van de Board. Ieder lid heeft één stem, dus ook de "niet-overheidsleden". Maar de voorzitter en de twee leden afkomstig van de gemeenten kunnen beslissen dat de andere leden geen gebruik mogen maken van hun stemrecht wanneer zij vinden dat de besluitvorming zich niet leent voor beslissingen van anderen dan lokale bestuurders (de gedeputeerde heeft dan immers ook geen stemrecht). Dit is een zeer onwenselijke bepaling, die politieke problemen kan vergroten. Indien de 3 lokale bestuurders immers hun zin willen doordrijven zonder dat zij een meerderheid hebben (3 van de 10 stemmen immers), dan kunnen zij via deze bepaling alsnog hun zin doordrijven. Dat zal de samenwerking niet ten goede komen. Er moet een heldere keuze gemaakt worden: of iedereen heeft stemrecht en beslist zodoende mee, of alleen de lokale overheden beslissen en de andere partijen nemen uitsluitend aan de beraadslaging deel.

Achterhoek Thematafels

Bij de Achterhoek Thematafels is de status nog iets specialer. Deze worden niet in de gemeenschappelijke regeling ingesteld, zoals Raad en Board, maar zij worden door de Board ingesteld. Hiermee beschikt de Board overigens wel degelijk over een bevoegdheid die hem dus toegekend wordt. Dat geldt ook voor de bevoegdheid de voorzitters en vice-voorzitters te benoemen en te ontslaan.

Met betrekking tot de besluitvorming in een Thematafel geldt hetzelfde als hierboven over omtrent de Board is opgemerkt (zie art. 22s GR).

In de toelichtende stukken staat ook dat de Thematafels mandaat krijgen tot uitvoering. Niet is duidelijk van wie zij dat mandaat krijgen. De vaststelling door de Achterhoek Raad kan immers niet als uit te voeren besluit gelden.