

De Achterhoek werkt door 2.0

*Bestuurskundige scan van het voorstel aan het AB van de regio Achterhoek voor een
nieuwe regionale samenwerkingsstructuur*

Prof. dr. Marcel Boogers

Maart 2018

UNIVERSITEIT TWENTE.

Inleiding

Het DB van de regio Achterhoek heeft mij verzocht om een bestuurskundig oordeel te geven over de voorgestelde nieuwe samenwerkingsstructuur voor de Achterhoek, zoals deze is uitgewerkt in het document 'De Achterhoek werkt door' en in de 24^{ste} Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek. Dit is aanvulling op de juridische toets die door mr. Rob de Greef is uitgevoerd. Voor dit bestuurskundig oordeel heb ik de volgende criteria gehanteerd: *besluitvaardigheid*, *democratische legitimiteit*, *realisatiekracht* en *ontwikkelperspectief*. Deze criteria worden vaker gehanteerd om samenwerkingsverbanden te beoordelen. Het laatste criterium heeft betrekking het hanteerbaar maken van ingewikkelde discussies over de verdere ontwikkeling van de samenwerking. De eerste drie criteria komen globaal overeen met de drie redenen die in het voorstel worden genoemd om de samenwerkingsstructuur te vernieuwen: het beter betrekken van raadsleden bij de regionale samenwerking; meer slagkracht in de bestuurlijke besluitvorming; en meer uitvoeringskracht.

Besluitvaardigheid

Besluitvaardigheid heeft te maken met het vermogen om adequaat te reageren (en anticiperen) op vraagstukken die voortkomen uit de opgaven waarvoor de regio zichzelf heeft gesteld.

Dat betekent dat regionale belangen van inwoners, bedrijven en instellingen op een samenhangende manier ('*integraal*') daadkrachtig worden opgepakt en afgewogen. In het verlengde hiervan is het nodig om bij inhoudelijke of lokale belangenconflicten knopen door te kunnen hakken, tegen zo laag mogelijke bestuurlijke kosten ('bestuurlijke drukte') en met een korte doorlooptijd van de besluitvorming.

Voor wat betreft de besluitvaardigheid van de regio betekent het voorstel 'de Achterhoek werkt door' een forse verbetering ten opzichte van de oude situatie.

- Door verschillende overleggremia in een nieuwe structuur onder te brengen ontstaat meer integraliteit en wordt de bestuurlijke drukte flink verminderd.
- De grootste winst van het voorgestelde model zit echter in het kunnen beslechten van lokale belangenconflicten. Door de inhoudelijke besluitvorming over de Agenda Achterhoek 2030 te concentreren in de Board die in meerderheid uit vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen bestaat, krijgen de inhoudelijke ambities van de regio meer aandacht en wordt voorkomen dat lokale belangentegenstellingen te zeer gaan domineren. Ook het fractiegewijs vergaderen in de Achterhoek Raad kan helpen dit te voorkomen.

Toch brengt deze hybride vorm van samenwerking (geformaliseerd en niet-geformaliseerd; publiek en privaat) een aantal aandachtspunten met zich mee. Verder zijn er ook nog een aantal andere zaken die om nadere overweging of uitwerking vragen.

- Het eerste is aandachtspunt is de verhouding tussen de besluitvorming van de gemeenteraden, Regio Achterhoek, de Board en de Achterhoek Raad. Daarbij zijn er een paar zaken die in het voorstel verduidelijking behoeven. Als de Regio Achterhoek die de begroting vaststelt (waar elke gemeente even sterk vertegenwoordigd is) anders denkt over de besteding van budgetten dan de Achterhoek Raad die hier uiteindelijk over beslist (en waar een gewogen stemgewicht geldt), wie trekt dan aan het langste eind?
- In het verlengde hiervan dient het aanbeveling om Art 225.3 van de nieuwe samenwerkingsregeling te heroverwegen. Dit artikel bepaalt dat de niet-gemeentelijke leden

van de Board zich van stemming onthouden als het onderwerp van beraadslaging zich volgens de drie gemeentelijke leden niet leent voor besluitvorming door een ander dan de lokale overheid. Het gevaar van deze formulering is dat het artikel kan worden misbruikt om ongewenste besluitvorming tegen te houden. Een tweede probleem is dat er dan nog maar drie boardleden beslissen. Het is daarom logischer vooraf te bepalen waar het primaat van het lokaal bestuur de doorslag hoort te geven: deze taken horen dan bij Regio Achterhoek en niet bij de Board thuis.

- De leden van de Board worden aangesteld en aangestuurd door een uit fractievoorzitters samengesteld regioparlement: de Achterhoek Raad. Dit geeft de Board bedoeld of onbedoeld een publiekrechtelijke legitimatie, terwijl de Board geen publiekrechtelijke bevoegdheden heeft. Dit kan tot verwarring en onduidelijkheden leiden. Het is daarom van belang steeds helder te maken hoe de besluitvorming van gemeenten en Regio Achterhoek (waar juridisch bindende beslissingen worden genomen) zich verhoudt tot die in de Board.
- Het laatste punt betreft de inzet van de andere twee O's: de ondernemers en (onderwijs-) instellingen. De Board heeft geen publieke bevoegdheden maar beslist wel over de inzet van publieke middelen. Dit terwijl de overheid 4 van de 10 zetels in de Board inneemt. Welke (principe-) afspraken zijn gemaakt over de financiering en de inzet van andere middelen door bedrijven en instellingen aan het realiseren van de agenda Achterhoek 2030?
- Tot slot nog een opmerking over de samenwerking met Duitsland. Volgens het voorstel krijgt deze een duidelijke plek in de regionale samenwerking, maar niet helemaal duidelijk is waar en hoe. Het is denkbaar dat Duitse bedrijven en instellingen in de Board en aan de thematafels vertegenwoordigd zijn, maar het voorstel is onduidelijk over de wenselijkheid (ook niet in de toekomst) hiervan.

Democratische legitimiteit

Democratische legitimiteit heeft betrekking op de mate waarin inwoners en hun vertegenwoordigers invloed hebben op besluitvormingsprocessen. In het verlengde hiervan is het van belang dat inwoners hun wensen en problemen bij raadsleden naar voren kunnen brengen en dat raadsleden zich hierover kunnen informeren. Hiervoor is het nodig dat er goede sturings- en verantwoordingsinformatie wordt gegeven waarop politieke oordelen kunnen worden gebaseerd. Dit vraagt ook om heldere en transparante besluitvorming.

Economische boards groeien overal in Nederland, maar bijna nergens is er goed nagedacht over een goede democratische legitimatie van de besluitvorming in deze organen. Met het voorgestelde model wordt de Achterhoek hier een uitzondering op.

- Het voorstel biedt een innovatieve manier om raadsleden eerder en nadrukkelijker bij regionale keuzevraagstukken te betrekken. Door te bevorderen dat zij fractiegewijs vergaderen worden raadsleden uitgedaagd om regionale belangen af te wegen in plaats van zich volledig op lokale belangen te richten.
- Met de Achterhoek Raad ontstaat een regionale politieke ruimte waarin regionale keuzevraagstukken kunnen worden besproken. Er zijn maar weinig plekken in Nederland waar de regionale democratie zo sterk is ontwikkeld.
- Het voorstel voorziet in de noodzakelijke versterking van een regionale griffie-functie voor de

Achterhoek Raad.

- Het voorstel om de cyclus van de Achterhoek Raad te synchroniseren met die van gemeenteraden is eenvoudig maar effectief, verschillen in de momenten waarop regionale voorstellen in de raden worden behandeld is voor raadsleden een belangrijke bron van ergernis.

Om deze sterke punten beter tot hun recht te laten komen, zijn er onderdelen in het voorstel die dienen te worden uitgewerkt of toegelicht.

- De Achterhoek Raad betekent zoals gezegd de ontwikkeling van een regionale politieke ruimte. Om die te vullen moeten betrokkenen ervaring opdoen met het bespreken van regionale vraagstukken vanuit een regionaal (en niet een lokaal) perspectief. Het verdient daarom aanbeveling om de Raad vaker dan 3 keer per jaar bijeen te laten komen. Dat de Raad bijeenkomt op de 6 wekelijkse regioday waarop andere regionale gremia vergaderen, ligt meer in de rede.
- De Raad benoemt de leden van de Board en kan ze ook ontslaan. De private deelnemers van de Board (de meerderheid van de leden) worden zo geconfronteerd met politieke risico's die vreemd voor ze zijn. De uitzonderlijke situatie dat het provinciale lid van de Board (GS-lid) wordt ontslagen, zal ook tot complicaties leiden. Ik raad daarom aan om de ontslagmogelijkheid te vervangen door toepassing van het vertrouwensbeginsel, dat trouwens ook in het openbaar bestuur geldt. De leden van de Board hebben bij aanstelling het vertrouwen van de Raad gekregen, wat kan worden opgezegd met een motie van wantrouwen. Het is dan aan de Boardleden of aan degenen die hen hebben voorgedragen om daar eventuele consequenties aan te verbinden.
- Het is verstandig om in de regeling op te nemen dat de Board gezamenlijk verantwoordelijk is; deze collegiale verantwoordelijkheid maakt individuele Boardleden minder kwetsbaar.
- De Achterhoek Raad stelt de Agenda vast en de jaarplannen waarin deze worden uitgewerkt. De middelen hiervoor worden door de gemeenteraden ter beschikking gesteld. Dat gebeurt indirect door zienswijzen te geven op de begroting van de regio Achterhoek of direct door besluiten te nemen over regionale projecten met 'nieuw' budget. Hiermee zijn er twee parallelle democratische besluitvormingsprocedures ontstaan die slecht met elkaar verbonden zijn. Bij conflicten over begrotingen en budgetten kan dit tot complicaties leiden. Dit probleem is eenvoudig op te lossen door de Achterhoek Raad een adviserende rol richting de gemeenteraden te geven. De Achterhoek Raad wordt zo tevens een gezamenlijke raadscommissie van alle gemeenteraden. De Achterhoek Raad adviseert de raden dan over de begroting en de budgetten (en evt. andere voorstellen) waar gemeenteraden over dienen te beslissen. Op deze manier kunnen de leden van de Raad daadwerkelijk ambassadeurs zijn van regionale samenwerking in hun gemeenteraden.
- Artikel 22g van de regeling is nogal ingewikkeld geformuleerd "Elk lid heeft zoveel stempunten als de fractie(s) die hij vertegenwoordigt, raadsleden kent in zijn gemeenteraad." Ik zou ervan maken: "elk lid van de Achterhoek raad kent zoveel stempunten als het aantal raadsleden dat zij/hij vertegenwoordigt."

Realisatiekracht

Realisatiekracht gaat over het vermogen om de benodigde middelen te vergaren en deze effectief en efficiënt in te zetten voor het realiseren van regionale beleidsdoelen. Meer concreet betekent dit dat er (ambtelijke) capaciteit en financiële middelen moeten zijn voor de voorbereiding en uitvoering van voorstellen. Verder is lobbymacht nodig: goede contacten op andere bestuursniveaus en het vermogen om met één mond te kunnen spreken richting andere overheden.

Het voorstel biedt op deze punten een flinke verbetering ten opzichte van de bestaande situatie, al zijn er wel wat zaken die verduidelijking behoeven.

- Het voorstel biedt met de instelling van de Board, thematafels en met extra ambtelijke ondersteuning veel realisatiekracht. Of die realisatiekracht zich ook manifesteert hangt af van de personele invulling van de thematafels, de ondersteuning van die tafels en van het samenspel tussen Board en thematafels.
- De thematafels hebben een voorbereidende en uitvoerende functie: zij bereiden de jaarplannen voor en voeren deze uit. Het functioneren van de Board en daarmee ook de Raad is dus erg afhankelijk van de kwaliteit van de thematafels.
- Het is lastig in te schatten of de voorgestelde ambtelijke ondersteuning van de thematafels voldoende is. Daar waar extra inzet nodig is, zouden hier in de Regio Achterhoek afspraken over moeten worden gemaakt. Het zou goed zijn om dit in de regeling en de toelichting expliciet te benoemen. Verder dient het aanbeveling om na te gaan of bedrijven en instellingen ook capaciteit kunnen leveren bij de inhoudelijke voorbereiding en uitwerking van plannen en projecten.
- Wat eerder is gezegd over de (financiële) bijdrage van private partners, is ook hier van belang. Welke (principe-) afspraken zijn gemaakt over de financiering en de inzet van andere middelen door bedrijven en instellingen ten behoeve van de agenda Achterhoek 2030?

Ontwikkelperspectief

Om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen is het van belang dat de bestuursvorm enige mate van flexibiliteit heeft. Verder moet worden voorkomen dat discussies over de mogelijke doorgroei van de samenwerkingsconstructie het functioneren ervan niet teveel gaan hinderen.

In het voorstel wordt ervoor gepleit om structuurdiscussies te beëindigen en de gekozen structuur samen verder te ontwikkelen. Dat is een juiste keuze. Bij structuurdiscussies is het beste vaak de vijand van het goede. Voorgesteld wordt daarom om in de nieuwe structuur te ervaren waar de nieuwe werkwijze goed loopt en waar het 'knelt'. Zo kan 'werkendeweg' tot een steeds betere, effectievere samenwerkingsvorm worden gekomen.

- Toch moet worden voorkomen dat het functioneren van de samenwerking wordt gehinderd door verschillen van inzicht over de bestuurlijke toekomst van de regio. Betrokkenen die vrezen dat de samenwerking zal leiden tot een ontwikkeling in de richting van een ongewenste toekomst, zullen zich er dan minder voor inzetten.
- Om dit te voorkomen is het daarom van belang dat er diepgaander wordt geëvalueerd dan wordt voorgesteld. Het verdient aanbeveling om de evaluatiebepaling uit de regeling aan te scherpen. Een jaarlijkse voorgangsrapportage is niet voldoende voor een serieuze evaluatie. Een (lieft extern uitgevoerde) evaluatie van de regeling na 2 jaar biedt meer garanties voor het 'werkendeweg' verbeteren van de samenwerking.

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 meerjarenvisie, 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.

Aan : de heer E. Lionarons

Van : Bart van Meer en Jasper Molenaar

Inzake : Voorstel herziening Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek 24e herziening

Datum : 12 maart 2018

1. Inleiding

1.1. De gemeente Oude IJsselstreek heeft ons verzocht om het voorstel tot herziening van de Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek 24e herziening te toetsen op legitimiteit en doelmatigheid vanuit het belang van de gemeente. Om de doelmatigheid en democratische legitimiteit (beter) te kunnen beoordelen is er op 8 maart 2018 overleg geweest met de gemeente. Naar aanleiding van dit gesprek is besloten om dit advies te beperken tot de juridische legitimiteit van de beoogde constructie.

1.2. Het bestek van deze adviesvraag is – voor dit moment – beperkt tot hoofdstuk VIII van het voorstel. Dit hoofdstuk heeft namelijk betrekking op het in het leven roepen van de nieuwe samenwerkingsgremia bestaande uit:

- de Achterhoek Raad (paragraaf 3);
- de Achterhoek board (paragraaf 4);
- de Thematafels (paragraaf 5).

Daarnaast wordt in de begeleidende documenten, dus niet in de regeling zelf, gesproken van een “gemeentelijk inwoners panel”. Omdat dit niet in de regeling is opgenomen wordt dit panel verder buiten beschouwing gelaten.

2. Legitimiteit

2.1. Allereerst rijst de vraag of er een wettelijke grondslag bestaat voor het instellen van de nieuwe samenwerkingsgremia, waarbij het zo is dat de Achterhoek Board en de Thematafels bestaan uit leden, niet zijnde raadsleden van de deelnemende gemeenten.

Het voorstel voor de herziening

2.2. Het relevante onderdeel van de samenwerkingsregeling met het oog op de legitimiteits-toets wordt gevormd door de volgende twee artikelen:

Hoofdstuk VIII: Commissies

Artikel 21: Commissies van advies

Met het oog op de taken en belangen als bedoeld in de artikelen 3 tot en met 5 van deze regeling kunnen, conform de betreffende bepalingen van de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen, commissies van advies worden ingesteld.

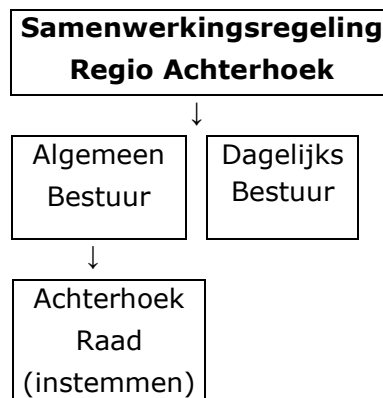
Artikel 22: Bestuurscommissies

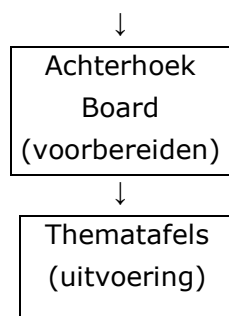
1. Met het oog op de behartiging van bepaalde belangen kunnen, conform de betreffende bepalingen van de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen, bestuurscommissies worden ingesteld.

2. Het algemeen bestuur gaat niet over tot het instellen van een commissie als bedoeld in het eerste lid dan na verkregen verklaring van geen bezwaar van de raden van elk der gemeenten.

3. Het algemeen bestuur kan aan een commissie als bedoeld in het eerste lid bevoegdheden van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur toekennen, met uitzondering van de bevoegdheden, zoals vermeld in het derde lid van artikel 25 en artikel 33b van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

- 2.3. Vervolgens worden in hoofdstuk VIIIA, VIIIB en VIIIC het instellen van respectievelijk de Achterhoek Raad, de Achterhoek Board en de Achterhoek Thematafels behandeld. Uit de regeling zelf blijkt niet of deze commissies moeten worden aangemerkt als een bestuurs- of een adviescommissie. Het verschil is wezenlijk omdat aan een bestuurscommissie bevoegdheden gedelegeerd of gemandateerd kunnen worden en aan een adviescommissie niet.
- 2.4. Wij adviseren de gemeente om duidelijkheid te vragen hoe de Achterhoek Raad, de Achterhoek Board alsmede de Thematafels moeten worden aangemerkt (bestuur- of adviescommissie). Op grond van het concept van de regeling lijkt het voor de hand te liggen dat beoogd is de Achterhoek Raad aan te merken als de bestuurscommissie en de Achterhoek Board en de Thematafels als een adviescommissie. Uit het begeleidend schrijven blijkt dat dit echter niet de bedoeling is. De hiërarchische structuur ziet er als volgt uit:





- 2.5. Wij adviseren in ieder geval om in de regeling nadrukkelijk de hoedanigheid van deze commissies te benoemen door in hoofdstuk VIIa, VIIb en VIIc een verwijzing te maken naar artikel 21 of 22 van de regeling. Voor dit moment gaan wij er vanuit dat de Achterhoek Raad moet worden aangemerkt als een bestuurscommissie en de Achterhoek Board alsmede de Thematafels als adviescommissies.

3. Achterhoek Raad

- 3.1. Het instellen van een *bestuurscommissie* is geregeld in artikel 25 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Een bestuurscommissie kan uitsluitend in het leven worden geroepen als de Samenwerkingsregeling daarin expliciet voorziet. Indien de gemeenschappelijke regeling er niet expliciet in voorziet, kan er geen bestuurscommissie worden ingesteld (zie ook ABRvS 23 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT1949).
- 3.2. In dit geval voorziet artikel 22 van het concept daarin. Dus uitgaande van het concept kan een bestuurscommissie in het leven worden geroepen. Daarbij valt op dat in artikel 22a lid 1 van de conceptregeling is bepaald "Er is een Achterhoek Raad welke bestaat uit leden". Dat impliceert dat de Achterhoek Raad reeds bestaat, terwijl het Algemeen Bestuur van de Samenwerkingsregeling krachtens artikel 25 Wgr bevoegd is om deze bestuurscommissie in te stellen. Nu voorziet de conceptregeling hier zelf in. Dat lijkt ons niet te verenigen met artikel 25 Wgr.
- 3.3. Een aanknopingspunt hiervan kan ook worden gevonden in artikel 25 lid 5 Wgr, waarin is bepaald dat het instellingsbesluit van het Algemeen Bestuur de volgende regels moet bevatten:
1. *De werkwijze van de commissie;*
 2. *de openbaarheid van de vergaderingen van de bestuurscommissie;*
 3. *de voorbereiding, uitvoering en openbaarmaking van de besluiten van de bestuurscommissie;*
 4. *het toezicht van het algemeen bestuur of dagelijks bestuur op de bestuurscommissie;*

5. de verhouding van de overgedragen bevoegdheden tot die van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur; en
6. de verantwoording van de bestuurscommissie jegens het algemeen bestuur.

3.4. Gelet hierop moet Hoofdstuk VIIIA worden aangepast, meer in het bijzonder artikel 22a van het concept. Deze zou als volgt kunnen komen te luiden:

Artikel 22a: Bestuurscommissie

Indien en voor zover het Algemeen Bestuur besluit tot het instellen van een bestuurscommissie als bedoeld in artikel 22 van deze regeling dan geldt het navolgende:

1. Een bestuurscommissie draagt de naam "Achterhoek Raad", welke bestaat uit leden.
(...)

3.5. Behoudens het hiervoor gesignaleerde aandachtspunt is onze indruk dat er geen wettelijke bepalingen zijn die op zichzelf aan het instellen van het gremium de Achterhoek Raad in de weg staan.

Bevoegdheden

- 3.6. Met het oog op de positie van de gemeente Oude IJsselstreek is het belangrijk om te kijken naar wat de conceptregeling bepaalt ten aanzien van bevoegdheden. Daarbij springt artikel 22 lid 3 in het oog. Dit artikel bepaalt kort gezegd dat het Algemeen Bestuur (AB) aan de Achterhoek Raad bevoegdheden kan toekennen van haarzelf en het Dagelijks bestuur (DB).
- 3.7. De vraag rijst of de Wgr hieraan in de weg staat. Artikel 30 lid 1 Wgr bepaalt in dat verband dat het slechts mogelijk is dat deelnemende bestuurscommissies bevoegdheden overdragen aan het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam voor zover deze bevoegdheden aan hen toekomen.
- 3.8. Het Algemeen Bestuur is bevoegd een bestuurscommissie in te stellen, mits expliciet geregeld in de gemeenschappelijke regeling, en het Algemeen Bestuur kan bevoegdheden overdragen aan de bestuurscommissie (de Achterhoek Raad).
- 3.9. Aan een bestuurscommissie kunnen in beginsel alle bevoegdheden van het Algemeen bestuur en het Dagelijks bestuur worden overgedragen (artikel 25 lid 3 Wgr). Uitgezonderd zijn de bevoegdheid tot het vaststellen van de begroting en de jaarrekening (artikel 34 Wgr), het heffen van rechten (artikel 30 lid 1 onderdeel a Wgr) en het vaststellen van verordeningen door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven.
- 3.10. Het Algemeen Bestuur mag in de eerste plaats zijn eigen bevoegdheden overdragen. Wanneer het om besluitbevoegdheden in de zin van artikel 1:3 lid 1

Awb gaat, is afdeling 10.1.2 Awb van toepassing. Wanneer het gaat om overdracht van andere bevoegdheden, dan is Afdeling 10.1.2 Awb (delegatie) van overeenkomstige toepassing.

- 3.11. Het Algemeen Bestuur mag in de tweede plaats bevoegdheden van het Dagelijks Bestuur overdragen. Het Algemeen Bestuur mag de bevoegdheden van het Dagelijks Bestuur alleen overdragen op voorstel van dat Dagelijks Bestuur (artikel 25 lid 4 Wgr). Het Dagelijks Bestuur zelf is niet bevoegd tot overdracht van haar eigen bevoegdheden (zie bijvoorbeeld CRvB 16 maart 2010, ECLI:NLCRVB:2010:BL8816).
- 3.12. Het Algemeen Bestuur gaat niet over tot het instellen van een commissie als bedoeld in het eerste lid dan nadat de raden van de deelnemende gemeenten van dit voornemen op de hoogte zijn gesteld en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van het algemeen bestuur te brengen (artikel 25 lid 2 Wgr).

Conclusie ten aanzien van bevoegdheden

- 3.13. Aan de hand van de hiervoor genoemde wettelijke bepalingen is onze inschatting dat het gremium Achterhoek Raad hieraan voldoet. Immers, overeenkomstig artikel 25 lid 1 Wgr voorziet artikel 22 van de Samenwerkingsregeling in de mogelijkheid om de Achterhoek Raad als bestuurscommissie in te stellen. Het is Onduidelijk welke bevoegdheden mogelijk (kunnen) worden overgedragen van het Algemeen bestuur en het Dagelijks Bestuur aan de Achterhoek Raad.
- 3.14. Artikel 22 lid 2 van de conceptregeling bepaalt dat pas wordt overgegaan tot het instellen van de Achterhoek Raad na het verkrijgen van een verklaring van geen bezwaar van de raden van elk der gemeenten. Hier wijkt de tekst af van de wettelijke regeling van artikel 25 lid 2 Wgr, welk artikel bepaalt dat pas tot het instellen van een bestuurscommissie wordt overgegaan nadat de raden hun wensen en bedenkingen naar voren hebben kunnen brengen.
- 3.15. De conceptregeling gaat verder dan artikel 25 lid 2 Wgr, omdat krachtens artikel 22 lid 2 pas tot het instellen van de Achterhoek Raad kan worden overgegaan nadat van elk der gemeenteraden een verklaring van geen bezwaar is verkregen. Dat zou betekenen dat één gemeente door het niet verlenen van een dergelijke verklaring de instelling van de Achterhoek Raad zou kunnen tegenhouden.

- 3.16. Hierbij dringt zich wel de vraag op of het mogelijk is om een verdergaande rol aan de betreffende gemeenteraden toe te bedelen dan waarin de Wgr zelf voorziet. Hier zou nader onderzoek naar moeten worden gedaan, waarbij wij ons voor dit moment kunnen voorstellen dat de wettelijke voorwaarde van mogelijkheid van wensen en bedenkingen als een minimum eis moet worden aangemerkt, hetgeen impliceert dat een verdergaande constructie (te weten: goedkeuring c.q. een veto) niet in strijd met de Wgr zou zijn. Zoals gezegd is – indien gewenst – nader onderzoek op dit punt noodzakelijk.

Samenstelling Achterhoek Raad

- 3.17. Als een bestuurscommissie (lees: de Achterhoek Raad) leden heeft van buiten de deelnemende bestuurscommissies, kunnen er bevoegdheden worden overdragen waartegen het stelsel van de wet zich verzet en die tegen het systeem van de Wgr ingaan (zie hiervoor Gst. 2012/54, paragraaf 4):

Bij uitvoeringsregelingen worden de territoriale bestuurscommissies soms wel verkend, zeker wanneer sommige deelnemers niet aan alle taken in het brede takenpakket wensen deel te nemen. Zij willen dan ook niet verantwoordelijk zijn voor deze taken en de andere deelnemers willen niet dat partijen die niet meedoen aan een taak wel kunnen beslissen over dat taakveld. Een territoriale bestuurscommissie zou dan uitkomst kunnen bieden. Let wel: de praktijk roept dan om een territoriale bestuurscommissie waarin de deelnemer die minder wil afnemen zitting neemt, terwijl deze partij geen deelnemer is aan de gemeenschappelijke regeling. De overdracht van bevoegdheden is dan wel uitgesloten, nu [art. 30 lid 1 WGR](#) het slechts mogelijk maakt dat deelnemende bestuursorganen bevoegdheden overdragen aan het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam, en vervolgens het algemeen bestuur slechts bevoegdheden van het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur kan overdragen aan de bestuurscommissie ([art. 25 lid 3 WGR](#)). Maar met mandaat aan niet-ondergeschikten zou wel gewerkt kunnen worden ([art. 10:3 jo. art. 10:4 Awb](#)). De Algemene wet bestuursrecht lijkt zich daartegen in beginsel niet te verzetten. ⁵² Mijs inziens moet de rechter hier echter constateren dat de aard van de bevoegdheid zich tegen dergelijke mandatering verzet. Het systeem van de [Wet gemeenschappelijke regelingen](#) verzet zich tegen het feit dat niet-deelnemers bevoegdheden toekennen, of dat nu middels delegatie of mandaat is, aan bestuursorganen van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Het past zodoende niet bij de normale werkzaamheden van het gemeenschappelijk openbaar lichaam en ook niet binnen de normale verantwoordingsrelaties, criteria die toegepast moeten worden bij de toetsing van mandaat aan niet-ondergeschikten. ⁵³

- 3.18. Hieruit maken wij op dat in een bestuurscommissie geen leden van buiten de deelnemende bestuurscommissies kunnen plaatsnemen. Hieraan wordt voldaan, omdat de conceptregeling in artikel 22a is bepaald dat de leden bestaan uit fractieleden van de deelnemende gemeenten.

Conclusie ten aanzien van de Achterhoek Raad

- 3.19. Ons geen wettelijke regels bekend die in de weg staan aan het beoogde gremium de Achterhoek Raad. Wel moet dit gremium uitdrukkelijk door het Algemeen Bestuur met inachtneming van de hiervoor genoemde (spel)regels formeel worden ingesteld. Daarbij verdient de rol van de verklaring van geen bezwaar van elk der gemeenten bijzondere aandacht.

4. Achterhoek Board

- 4.1. Het instellen van commissies van advies is geregeld in artikel 24 Wgr. Hier geldt niet het vereist dat dit slechts mogelijk is indien de Samenwerkingsregeling daarin expliciet voorziet. De conceptregeling voorziet hier overigens ook in. In zoverre is het dus mogelijk om commissies van advies in te stellen.
- 4.2. Voorts is van belang dat een adviescommissie een commissie kan zijn die het algemeen bestuur adviseert (artikel 24 lid 1 Wgr), het kan een vaste adviescommissie aan het dagelijks bestuur of de voorzitter zijn (artikel 24 lid 2 Wgr) en het kan een andere (tijdelijke) adviescommissie aan het dagelijks bestuur of voorzitter zijn (artikel 24 lid 3 Wgr).
- 4.3. Het verdient wat ons betreft aanbeveling om duidelijkheid te verkrijgen wat voor soort commissie de Achterhoek Board is in de zin van artikel 24 Wgr. Dat maakt namelijk uit voor de bevoegdheid tot het instellen van de betreffende adviescommissie. Daarbij merken wij voor de goede orde op dat een adviescommissie door het wettelijk aangewezen commissie moet worden ingesteld, maar dat het wel is toegestaan om in de gemeenschappelijke regeling te omschrijven hoe die commissie vervolgens wordt ingevuld.

Bevoegdheden

- 4.4. Net als wij hebben opgemerkt bij de Achterhoek Raad kan een commissie van advies niet worden ingesteld in/krachtens de gemeenschappelijke regeling zelf. Hiervoor is een instellingsbesluit van het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur of de voorzitter vereist. De tekst van het concept moet hierop worden aangepast.

Samenstelling

- 4.5. De samenstelling van een adviescommissie is in de Wgr niet specifiek geregeld. Dit is jammer, omdat eventuele wettelijke voorschriften omtrent de samenstelling (met andere woorden: wie mogen er lid zijn van de Achterhoek Board) bij uitstek interessant zouden zijn, omdat de conceptregeling beoogt in de Achterhoek Board naast vertegenwoordigers van de overheid ook vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen/organisaties en het bedrijfsleven te laten zetelen.
- 4.6. Daarbij dringt zich dus de vraag op of leden van een adviescommissie mogen bestaan uit andere vertegenwoordigers dan die van gemeenten. Wij schatten in dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord. Artikel 24 lid 4 Wgr bepaalt namelijk dat de leden van een commissie een vergoeding kunnen ontvangen voor

het bijwonen van vergaderingen van de commissie. Deze vergoeding geldt alleen voor leden die geen raadslid, wethouder of burgemeester zijn.

- 4.7. De onderstreepte passage impliceert dat leden van een adviescommissie ook een niet raadslid, wethouder of burgemeester kunnen zijn. Wij vinden hierin een aanwijzing dat de samenstelling van de Achterhoek Board zoals beoogd met de conceptregeling niet in strijd is met de Wgr.

5. Thematafels

- 5.1. Ten aanzien van de zogenaamde Thematafels verdient het onzes inziens eveneens aanbeveling om duidelijkheid te verkrijgen over de vraag wat voor soort commissie de Thematafels zijn in de zin van artikel 24 Wgr. Dat maakt namelijk uit voor de bevoegdheid tot het instellen van de betreffende adviescommissie. Ook voor deze commissie geldt dat deze door het wettelijk aangewezen commissie (algemeen bestuur, dagelijks bestuur of de voorzitter) moet worden ingesteld, maar dat het wel is toegestaan om in de gemeenschappelijke regeling te omschrijven hoe die commissie vervolgens moet worden ingevuld.

Bevoegdheden

- 5.2. Net als wij hebben opgemerkt bij de Achterhoek Raad en de Achterhoek Board kan een commissie van advies niet worden ingesteld in/krachtens de gemeenschappelijke regeling zelf. Hiervoor is een instellingsbesluit van het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur of de voorzitter vereist. De tekst van het concept moet hierop worden aangepast.

Samenstelling

- 5.3. Ook bij de Thematafels geldt dat de samenstelling van een dergelijke adviescommissie niet expliciet in de Wgr is geregeld. Gelet op het bepaalde in artikel 24 lid 4 Wgr, welk artikel de mogelijkheid van een vergoeding voor deelname aan deze commissie voorschrijft voor leden die geen raadslid, wethouder of burgemeester zijn, wijst er op dat de leden van Thematafels kunnen bestaan uit vertegenwoordigers van de overheid (niet bestuurlijke ambtenaren?), maatschappelijke instellingen/organisaties en het bedrijfsleven. Wij vinden hierin een aanwijzing dat de samenstelling van de Thematafels zoals beoogd met de conceptregeling niet in strijd is met de Wgr.

6. Conclusie ten aanzien van de juridische legitimiteit

6.1. De beoogde opzet is in hoofdlijnen in overeenstemming met de wet, met dien verstande dat de conceptregeling nog aanpassing en verduidelijking behoeft op de volgende onderdelen:

- a) De status van de Achterhoek Raad, de Achterhoek Board en de Achterhoek Thematafels is onduidelijk. Uit de regeling zelf blijkt niet of deze commissies moeten worden aangemerkt als een bestuurs- of een adviescommissie.
- b) een commissie zoals de Achterhoek Raad, de Achterhoek Board en de Achterhoek Thematafel kan niet worden ingesteld in/krachtens de gemeenschappelijke regeling zelf. Hiervoor is een instellingsbesluit van het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur of de voorzitter vereist.
- c) Het is onduidelijk welke bevoegdheden mogelijk (kunnen) worden overgedragen van het Algemeen bestuur en het Dagelijks Bestuur aan de Achterhoek Raad.
- d) De conceptregeling van artikel 22 lid 2 gaat verder dan artikel 25 lid 2 Wgr, omdat krachtens het concept pas tot het instellen van de Achterhoek Raad kan worden overgegaan nadat van elk der gemeenteraden een verklaring van geen bezwaar is verkregen. Dat zou betekenen dat één gemeente door het niet verlenen van een dergelijke verklaring de instelling van de Achterhoek Raad zou kunnen tegenhouden. Het is maar zeer de vraag of een dergelijke regeling geoorloofd is.
- e) Er is een goede aanwijzing dat leden van een adviescommissie (Achterhoek Board en Thematafels) ook een niet raadslid, wethouder of burgemeester kunnen zijn.

6.2. Met inachtneming van de hierboven gesignaleerde aandachtspunten is onze conclusie dat een juridisch legitieme aanpassing, zoals beoogd met de 24^e herziening, mogelijk zou moeten zijn.
