



Memo

Aan
Dagelijks bestuur FUMO

Van
Rob de Greef

Datum
21 oktober 2015

Betreft
Bestuurssamenstelling FUMO

1. Vraagstelling

De Wet gemeenschappelijke regelingen is per 1 januari 2015 gewijzigd.¹ Bij deze wetswijziging heeft de wetgever ook gesleuteld aan de verhoudingen tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, dit om de positie van het algemeen bestuur, als vertegenwoordigend orgaan, te versterken.² Zo is de verantwoordingsrelatie tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur versterkt door invoering van een actieve informatieplicht en een wettelijk ontslagrecht van het algemeen bestuur. In die lijn past ook de wijziging dat het dagelijks bestuur niet langer (automatisch) een meerderheid mag hebben in het algemeen bestuur. In dat geval zouden de verantwoordingsplicht van het dagelijks bestuur en het controlerecht van het algemeen bestuur niets voorstellen.

De Wijzigingswet kent in artikel XI een overgangsbepaling voor die laatste situatie. Gemeenschappelijke regelingen die een structuur kennen waarbij het dagelijks bestuur wel een meerderheid heeft in het algemeen bestuur, moeten voor 1 januari 2016 worden aangepast.

De vraag is gerezen of de gemeenschappelijke regeling FUMO voldoet aan deze nieuwe wettelijke norm, dit in verband met de uitleg van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen. U heeft daartoe concreet de volgende vragen gesteld:

1. Is de huidige GR FUMO in strijd met de (gewijzigde) Wgr t.a.v. bovenstaande aspecten? Zo ja, op welke punten? Was er ook onder de (oude) Wgr al sprake van strijdigheid? Dient de huidige gemeenschappelijke regeling op onderdelen gewijzigd te worden?
2. Zijn de voorstellen tot wijziging van de GR FUMO in strijd met de (gewijzigde) Wgr? Zo ja, op welke punten?
3. Wat is uw analyse van het probleem? Zit het probleem in de stemverhouding of is het meer algemeen van aard (verantwoordingsrelatie dagelijks bestuur – algemeen bestuur)? Beperkt het vraagstuk zich tot het wegsturen van één of meer leden van het dagelijks bestuur of gaat het over de positie van het algemeen bestuur als hoofdorgaan van het openbaar lichaam (zie paragraaf 5.6 Toelichting Wgr).
4. Welke oplossingsrichtingen ziet u? Kunnen deze langs juridische weg worden opgelost? Hoe? Of zijn andersoortige acties nodig? Eventuele consequenties?

In dit memo wordt op deze vragen nader ingegaan. Daartoe wordt eerst de gemeenschappelijke regeling FUMO geduid. Vervolgens wordt ingegaan op de betekenis van de verhouding tussen

¹ Wet van 9 juli 2014, Stb. 2014, nr. 306.

² Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 13.

dagelijks bestuur en algemeen bestuur en ten slotte wordt de gemeenschappelijke regeling FUMO langs deze maatlat gelegd, waarbij ook naar oplossingsrichtingen gekeken wordt.

2. Duiding GR FUMO

De Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (hierna: FUMO) is een openbaar lichaam ingesteld bij de Gemeenschappelijke regeling Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (hierna: GR; art. 2 lid 1 GR). De gemeenschappelijke regeling is getroffen door gedeputeerde staten van Fryslân, de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Achtkarspelen, Ameland, het Bildt, Dantumadiel, De Friese Meren, Dongeradeel, Ferwerderadiel, Franekeradeel, Harlingen, Heerenveen, Kollummerland c.a., Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Smallingerland, Súdwest Fryslân, Terschelling, Tytsjerksteradiel, Vlieland, Weststellingwerf en het dagelijks bestuur van Wetterskip Fryslân.³ De gemeenschappelijke regeling is daarmee een vorm van interbestuurlijke samenwerking, nu er organen van het provinciebestuur, van gemeentebesturen en van het waterschapsbestuur deelnemen. Hoofdstuk VI van de Wet gemeenschappelijke regelingen is van toepassing op deze gemeenschappelijke regeling. Daarnaast is de gemeenschappelijke regeling een zogenoemde *collegeregeling*, waarbij uitsluitend de uitvoerende organen (college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van het waterschap) deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling.

De FUMO kent een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter, hetgeen op grond van artikel 12 lid 1 Wgr ook is voorgeschreven. Het algemeen bestuur, het vertegenwoordigend orgaan van de FUMO, kent thans 26 leden. Alle deelnemers wijzen één lid aan voor het algemeen bestuur (art. 9 lid 1 GR). De deelnemer waarvan een lid van het algemeen bestuur als voorzitter van het openbaar lichaam wordt aangewezen, mag een extra lid in het algemeen bestuur aanwijzen (art. 9 lid 3 GR). De leden van het algemeen bestuur hebben meervoudig stemrecht, naar rato van hun financiële inbreng (art. 12 lid 1 GR). Het algemeen bestuur stelt jaarlijks op basis van de vastgestelde begroting, de stemrechten vast voor dat jaar (bijlage 2 GR). Het algemeen bestuur heeft daarbij geen vrije interpretatieruimte.

³ Uitgegaan is van de geconsolideerde gemeenschappelijke regeling van 2014.

Uit de oplegnotitie d.d. 11 december 2014 aan het algemeen bestuur van FUMO volgt de volgende stemverhouding voor het jaar 2015:

Gemeente	Bijdrage basistaken	Bijdrage + taken	Totaal bijdrage	Aantal stemmen
Achtkarspelen	174.461	8.989	183.451	1
Ameland	25.527	20.457	45.984	1
Dantumadiel	85.043	65.147	150.190	1
Dongeradeel	76.061	98.454	174.514	1
Ferwerderadiel	104.110	130.691	234.801	1
Franekeradeel	270.659	144.120	414.780	2
De Friese Meren	390.225	11.776	402.001	2
Harlingen	262.393	202.609	465.003	3
Heerenveen	215.943	64.722	280.666	1
Het Bildt	56.907	15.007	71.914	1
Kollumerland	59.769	25.090	84.860	1
Leeuwarden	323.491	232.164	555.655	3
Leeuwarderadeel	45.027	96.834	141.861	1
Littenseradiel	81.176	9.798	90.974	1
Menameradiel	70.592		112.075	1
Ooststellingwerf	193.673	0	193.673	1
Opsterland	192.839	0	192.839	1
Schiermonnikoog	12.844		24.987	1
Smallingerland	216.616		263.720	1
Sudwest Fryslân	404.700	0	404.700	2
Terschelling	36.149	370.806	406.956	2
Tytsjerksteradiel	168.340		216.432	1
Vlieland	13.964		51.820	1
Weststellingwerf	260.577	0	260.577	1
Provincie Fryslân	3.190.584		6.049.508	40
Wetterskip		69.893	69.893	1
Externe Veiligheid		323.611	323.611	2 (provincie)
Totaal			11.867.442	75

Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en vier overige leden (art. 14 lid 1 GR). Daarbij zitten in het dagelijks bestuur een lid van gedeputeerde staten van Fryslân, het door het dagelijks bestuur van het Wetterskip Fryslân aangewezen lid van het algemeen bestuur en drie door de colleges van burgemeester en wethouders aangewezen leden van het algemeen bestuur (art. 14 lid 1 GR). Ieder lid van het dagelijks bestuur heeft daarbij één stem (art. 15 lid 2 GR). Op dit moment is een wethouder uit Leeuwarden de voorzitter en de overige leden van het dagelijks bestuur komen van de provincie Fryslân, het Wetterskip Fryslân en de gemeenten Dongeradeel en Smallingerland. Het dagelijks bestuur heeft daarmee 48 van de 75 stemmen, wat neerkomt op 64% van de stemmen.

Het dagelijks bestuur heeft aan het algemeen bestuur in de vergadering van 29 juni 2015 voorgesteld de gemeenschappelijke regeling op onderdelen aan te passen. Een van de voorstellen betrof de aanpassing van de stemverhoudingen. Dit voorstel is door het algemeen bestuur niet overgenomen. In het wijzigingsvoorstel was de voorgestelde nieuwe stemverhouding voor het jaar 2015 als voorbeeld opgenomen.

Achtkarspelen	1	2
Ameland	1	1
Dantumadiel	1	2
Dongeradeel	1	2
Ferwerderadiel	1	2
Franekeradeel	2	3
De Friese Meren	2	2
Harlingen	3	4
Heerenveen	1	2
Het Bildt	1	1
Kollumerland	1	1
Leeuwarden	3	4
Leeuwarderadeel	1	1
Littenseradiel	1	1
Menameradiel	1	2
Ooststellingwerf	1	2
Opsterland	1	2
Schiermonnikoog	1	1
Smallingerland	1	2
Sudwest Fryslân	2	3
Terschelling	2	3
Tytsjerksteradiel	1	2
Vlieland	1	1
Weststellingwerf	1	2
Provincie (incl. externe veiligheid)	42	44
Wetterskip	1	1
TOTAAL	75	93

Beoogd wordt ook de samenstelling van het dagelijks bestuur te wijzigen. Nu bestaat het dagelijks bestuur nog uit vijf leden (incl. de voorzitter) en dat worden de voorzitter en vijf leden (art. 10 GR-nieuw). De leden zijn afkomstig van gedeputeerde staten, het dagelijks bestuur van het Wetterskip en drie door de gemeentebesturen aangewezen leden (art. 10 lid 1 GR-nieuw). Daarnaast is ook de voorzitter, die apart door en uit het algemeen bestuur wordt aangewezen, lid van het dagelijks bestuur (art. 10 lid 1 GR-nieuw). Ieder lid van het dagelijks bestuur heeft daarbij één stem, met uitzondering van de voorzitter die geen stemrecht heeft (art. 11 lid 1 GR-nieuw). De voorzitter heeft evenmin stemrecht in het algemeen bestuur (art. 9 lid 5 GR-nieuw).

Indien het wijzigingsvoorstel zou zijn aangenomen, dan zou het dagelijks bestuur daarmee 53 van de 93 stemmen in het algemeen bestuur hebben gehad, waarbij rekening is gehouden met het feit dat de voorzitter geen stemrecht heeft in het algemeen bestuur. Dat komt neer op 56,99% van de stemmen in het algemeen bestuur. Een absolute meerderheid zodoende. Ook is voorgesteld dat besluitvorming in het algemeen bestuur vereist dat het algemeen bestuur bij volstreekte meerderheid beslist, waarbij tenminste vertegenwoordigers van zes deelnemers hebben ingestemd (art. 9 lid 4 GR-nieuw). Daarmee wordt er dus eigenlijk altijd met gekwalificeerde meerderheid gestemd.

3. Juridisch kader Wgr

U heeft gevraagd te toetsen of de huidige gemeenschappelijke regeling FUMO in strijd is met de Wet gemeenschappelijke regelingen zoals die thans geldt, maar ook of deze reeds in strijd was met de Wet gemeenschappelijke regelingen zoals deze tot 1 januari jl. gold. Om die reden zal hieronder eerst ingegaan worden op het juridisch kader tot 1 januari jl. Het betreft hier dus een algemene omschrijving van het juridisch kader die in paragraaf 4 als toetsingskader voor de gemeenschappelijke regeling FUMO zal gelden.

3.1 Voor 1 januari 2015

De Wet gemeenschappelijke regelingen schreef voor 1 januari 2015 slechts beperkt zaken voor over de bestuurssamenstelling en verantwoordingsrelaties van het openbaar lichaam. In beginsel moet alles hieromtrent in de gemeenschappelijke regeling zelf bepaald worden (art. 10 lid 3 Wgr). Om het karakter van *verlengd lokaal bestuur* te benadrukken, heeft de wetgever er voor gekozen wel iets te regelen omtrent de samenstelling van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur.

3.1.1 Algemeen bestuur

Samenstelling

Bij een collegeregeling werden de leden van het algemeen bestuur aangewezen door en uit de colleges van burgemeester en wethouders. Het oude artikel 13 lid 6 Wgr verklaarde artikel 13 lid 1 Wgr van overeenkomstige toepassing en uit de woorden “van overeenkomstige toepassing” moest worden afgeleid dat het dus het college van burgemeester en wethouders (resp. gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van het waterschap) was dat leden in het algemeen bestuur mocht benoemen. Daarbij mocht het college alleen uit zijn eigen midden benoemen, uit de burgemeester en de wethouders zodoende (art. 34 lid 1 Gemeentewet).⁴

De Wet gemeenschappelijke regelingen zegt niets over de omvang van het algemeen bestuur. Hoofddregel is dat iedere deelnemer één lid aanwijst in het algemeen bestuur. Hiervan kan

⁴ Zo mochten gedeputeerde staten dus alleen de commissaris van de Koning resp. gedeputeerden benoemen (art. 34 lid 1 Provinciewet) en het dagelijks bestuur van het waterschap uitsluitend de voorzitter of de overige dagelijkse bestuurders (art. 40 lid 1 Waterschapswet). Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat de gemeentesecretaris, provinciesecretaris of secretaris-directeur van het waterschap wel aan de beraadslagingen van het college, gedeputeerde staten resp. het dagelijks bestuur mogen deelnemen, maar zij zijn geen lid van het betreffende orgaan (art. 104 Gemeentewet, art. 101 Provinciewet resp. art. 55 Waterschapswet).

worden afgeweken in de gemeenschappelijke regeling. Zo kunnen meerdere leden per deelnemer worden aangewezen (art. 13 lid 6 jo. lid 3 jo. lid 4 onder a Wgr), maar kan het ook zo zijn dat sommige deelnemers geen leden aanwijzen (art. 13 lid 6 jo. lid 3 jo. lid 5 onder a Wgr) of dat twee of meer deelnemers gezamenlijk leden aanwijzen (art. 13 lid 6 jo. lid 5 onder b Wgr). Het mag niet zo zijn dat één deelnemer alle leden van het algemeen bestuur aanwijst (art. 13 lid 6 jo. lid 5 Wgr). Bij FUMO is oorspronkelijk van de mogelijkheid gebruik gemaakt te differentiëren door gedeputeerde staten twee leden te laten aanwijzen, terwijl de andere deelnemers één lid in het algemeen bestuur aanwijzen. Bij een latere wijziging is het aantal leden in het algemeen bestuur aangewezen door gedeputeerde staten teruggebracht tot één lid.

Stemverhoudingen

Als het om de stemverhoudingen gaat, is de hoofdregel dat ieder lid van het algemeen bestuur één stem heeft, nu de besluitvorming van het algemeen bestuur bij een interbestuurlijke collegeregeling gespiegeld is aan het stemrecht binnen provinciale staten van een provincie. En ieder Statenlid heeft ook één stem, waarbij vervolgens bij volstreekte meerderheid van stemmen wordt beslist. In de gemeenschappelijke regeling mag echter bepaald worden dat leden aangewezen door bepaalde deelnemers meervoudig stemrecht hebben (art. 13 lid 6 jo. lid 4 onder b Wgr). Deze gewogen stemrechten moeten dan wel *in de gemeenschappelijke regeling* zijn opgenomen, nu artikel 13 lid 4 Wgr voorschrijft dat “de regeling kan inhouden”. Een delegatiemogelijkheid van deze bevoegdheid aan bijvoorbeeld het algemeen bestuur, zoals bij FUMO is gebeurd, bestaat niet. Daarnaast zou de aard van de bevoegdheid zich altijd tegen delegatie aan het algemeen bestuur verzetten, nu het bij delegatie is uitgesloten dat een bevoegdheid wordt gedelegeerd, waardoor een bestuursorgaan over zijn eigen inrichting iets te zeggen krijgt (zo mag bijvoorbeeld de benoeming of het ontslag van een wethouder ook niet worden gedelegeerd aan het college, ondanks dat artikel 156 Gemeentewet dit niet expliciet verbiedt). Gelet op het feit dat niet beoogd was een bevoegdheid aan het algemeen bestuur te delegeren, en dat het algemeen bestuur ook geen keuzevrijheid heeft in deze, ligt het voor de hand de gemeenschappelijke regeling zodanig aan te passen dat de stemverhoudingen onverkort in de tekst staan.

Verantwoordingsplicht

Tot slot nog iets over de verantwoordingsplichten van het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam en is zodoende aan niemand verantwoording verschuldigd (art. 12 lid 1 Wgr).⁵ Het algemeen bestuur is ook geen collegiaal bestuursorgaan, de leden van het algemeen bestuur hoeven niet met één mond naar buiten te treden. De individuele leden van het algemeen bestuur zijn wel verantwoording schuldig aan het bestuursorgaan dat hen heeft aangewezen (art. 18 jo. art. 16 lid 1 en 3 Wgr-oud). Zij zijn echter slechts verantwoording schuldig over wat zij zelf binnen het algemeen bestuur hebben gedaan, niet over wat het algemeen bestuur heeft gedaan (art. 18 jo. art. 16 lid 3 Wgr-oud). Er geldt slechts een individuele verantwoordelijkheid, geen collectieve (collegiale) verantwoordelijkheid. Indien het lid van het algemeen bestuur het vertrouwen verliest van het orgaan dat hem heeft aangewezen, dan kan dit lid ontslagen worden (art. 18 jo. art. 16 lid 5 Wgr-oud). Uit deze verantwoordingsplichten blijkt duidelijk dat het lid van het algemeen bestuur het

⁵ Wel heeft het algemeen bestuur een informatieplicht jegens de raden, provinciale staten en het algemeen bestuur van het waterschap (art. 17 Wgr).

bestuursorgaan vertegenwoordigt dat hem heeft aangewezen.⁶ Er geldt geen verbod van last, wat betekent dat de ruimte van het lid van het algemeen bestuur dusdanig beperkt kan worden dat hij met last stemt namens het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten resp. het dagelijks bestuur van het waterschap. Let wel: het stemmen met last is geen verplichting, natuurlijk kan het lid van het algemeen bestuur een ruim vrij mandaat krijgen, waarbij het lid naar eigen goeddunken beslist, en daarover achteraf verantwoording aflegt.

3.1.2 Dagelijks bestuur

Samenstelling

Het dagelijks bestuur wordt gevormd door de voorzitter en ten minste twee andere leden (art. 14 lid 1 Wgr). Een dagelijks bestuur van minimaal drie leden is dus vereist. De voorzitter van het openbaar lichaam is van rechtswege lid van het dagelijks bestuur (art. 14 lid 1 Wgr), waarvan hij eveneens de voorzitter is (art. 12 lid 3 Wgr).⁷ De voorzitter van het openbaar lichaam wordt door en uit het algemeen bestuur aangewezen (art. 13 lid 9 Wgr). De voorzitter is dus altijd ook lid van het algemeen bestuur⁸, en eveneens voorzitter van het algemeen bestuur (art. 12 lid 3 Wgr).⁹

De overige leden van het dagelijks bestuur worden eveneens door en uit het algemeen bestuur aangewezen (art. 14 lid 1 Wgr). Althans, dat is de hoofdregel. Het is ook mogelijk zogenoemde *externe leden* te benoemen (art. 14 lid 2 Wgr). Dit zijn leden die wel door het algemeen bestuur worden aangewezen, maar niet uit de kring van het algemeen bestuur. Het kunnen dus externe deskundigen zijn, maar bijvoorbeeld ook wethouders die niet in het algemeen bestuur zitten. In theorie kan ook een gemeentesecretaris of andere ambtenaar worden aangewezen, maar gelet op de politieke verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur ligt dit niet voor de hand.

Het dagelijks bestuur bestaat dus minimaal uit drie leden, maar er is geen maximale omvang gegeven in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dat is aan de deelnemende bestuursorganen overgelaten. Het dagelijks bestuur kan, met externe leden, zelfs dus groter zijn dan het algemeen bestuur.

Verantwoordingsrelaties

Het dagelijks bestuur en een of meer leden daarvan moeten verantwoording afleggen aan het algemeen bestuur (art. 16 lid 2 Wgr-oud). Het dagelijks bestuur en zijn leden kennen dus zowel een collectieve (collegiale) verantwoordelijkheid, als een individuele verantwoordelijkheid. Dit moest in de gemeenschappelijke regeling worden uitgewerkt. Veel meer schreef de Wet gemeenschappelijke regelingen hierover niet voor tot 1 januari 2015. Toch vond Minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat hieruit voortvloeide dat een dagelijks bestuur dat in personele unie verbonden was met het algemeen bestuur (het algemeen bestuur en het

⁶ Vgl. *Kamerstukken I* 2004/05, 27 008 en 29 532, nr. E, p. 9.

⁷ Dit is dus te vergelijken met de positie van de burgemeester binnen de gemeente, van de commissaris van de Koning binnen de provincie en van de voorzitter van het waterschap binnen dat waterschap.

⁸ Dit is anders dan de positie van de burgemeester, die wel aan de beraadslagingen van de raad mag deelnemen, maar geen lid van de gemeenteraad is (art. 21 lid 1 Gemeentewet). Hetzelfde geldt voor de commissaris van de Koning t.a.v. provinciale staten (art. 21 lid 1 Provinciewet). Voor de voorzitter van het waterschap is dit niet expliciet geregeld, maar geldt dit ook.

⁹ Dit is dan wel weer vergelijkbaar met de positie van de burgemeester (art. 9 Gemeentewet).

dagelijks bestuur bestaan dus uit exact dezelfde personen) in strijd zou zijn met deze bepaling. De verantwoording van het dagelijks bestuur naar het algemeen bestuur zou dan immers een dode letter worden.¹⁰ Inhoudelijk is dat natuurlijk waar, maar dat laat onverlet dat de Wet gemeenschappelijke regelingen dit wel toestond. Sterker nog, bij sommige burgemeestersregelingen kon het niet anders.¹¹ Tot een spontane vernietiging door de Kroon is het nooit gekomen, maar dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dit graag geregeld wilde zien, mag blijken uit het feit dat het vervolgens bij de wetswijziging van 1 januari 2015 is meegenomen. Uit het overgangsrecht, regelingen die een met de nieuwe wet strijdige bepaling bevatten moeten voor 1 januari 2016 zijn aangepast, kan worden afgeleid dat de wetgever het blijkbaar toch niet in strijd vond met de Wet gemeenschappelijke regelingen zoals die voor 1 januari jl. gold. In dat geval had immers geen overgangsrecht gecreëerd hoeven worden, omdat de bepalingen in de gemeenschappelijke regeling altijd al in strijd met de Wet gemeenschappelijke regelingen waren geweest.

3.2 Na 1 januari 2015

3.2.1 Algemeen bestuur

In beginsel is alles wat hierboven beschreven is over de situatie van voor 1 januari 2015 nog steeds van toepassing. Wel is in artikel 13 lid 6 Wgr nu expliciet uitgeschreven hoe het algemeen bestuur bij een collegeregelings er uit ziet. Verder is er niets gewijzigd omtrent de samenstelling van het algemeen bestuur bij een collegeregelings. Ook in de verantwoordingssystematiek van het algemeen bestuur is niets veranderd, met dien verstande dat de verantwoordingsplicht van de leden van het algemeen bestuur thans in artikel 16 lid 1 Wgr is geregeld (voor collegeregelings blijven art. 18 en 19 Wgr daarbij van toepassing) en de informatieplicht in art. 16 lid 2 Wgr. Het ontslagrecht is in artikel 16 lid 4 Wgr geregeld.

3.2.2 Dagelijks bestuur

Samenstelling

In de samenstelling van het dagelijks bestuur is wel wat veranderd. Aan artikel 14 Wgr is een nieuw derde lid toegevoegd.

Artikel 14 lid 3 Wgr

De leden van het dagelijks bestuur mogen nimmer de meerderheid van het algemeen bestuur uitmaken, [...]

De leden van het dagelijks bestuur mogen dus geen meerderheid hebben in het algemeen bestuur. Op deze manier wil de wetgever de onderscheiden rollen van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur benadrukken.¹²

¹⁰ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 januari 2011, kenmerk 2010-0000835531.

¹¹ Zie R.J.M.H. de Greef, 'Interne politieke verantwoording bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam: een farce?', in *De Gemeentestem* 2011 (7353), 56.

¹² *Kamerstukken II* 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 24-25.

Wanneer deze bepaling strikt gelezen wordt, dan zou er in kunnen worden gelezen dat wanneer het dagelijks bestuur uit drie leden bestaat¹³, het algemeen bestuur uit ten minste zes leden moet bestaan. Het dagelijks bestuur heeft dan immers niet direct een meerderheid in het algemeen bestuur, omdat bij het staken der stemmen een nieuwe stemronde volgt, en als dan wederom het aantal stemmen staakt het door het dagelijks bestuur gedane voorstel is verworpen (art. 22 lid 1 Wgr jo. art. 32 lid 4 en 5 Provinciewet).¹⁴

Met de bovengenoemde strikte lezing zou geen rekening hoeven te worden gehouden met eventuele meervoudige stemrechten in het algemeen bestuur. De Wet gemeenschappelijke regelingen maakt het immers mogelijk dat de leden van het algemeen bestuur afkomstig van een bepaalde deelnemer meervoudig stemrecht kunnen krijgen (art. 13 lid 1 Wgr). Als, in het hierboven beschreven voorbeeld, de drie leden van het dagelijks bestuur toevallig meervoudig stemrecht hebben (hetgeen vaak zo is, omdat de grootste partijen vaak in het dagelijks bestuur zitten, en meestal ook de partijen zijn die meervoudig stemrecht krijgen), dan zal het algemeen bestuur dus nog meer leden dan zes moeten hebben. Als stemverhoudingen niet worden betrokken bij de uitleg van artikel 14 lid 3 Wgr, dan zou op die manier de bedoeling van de wetgever (betere interne controle, sterkere onafhankelijke positie van het algemeen bestuur) volledig worden ondermijnd. Om aan iedere twijfel over de uitleg een einde te maken heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat stemverhoudingen wel degelijk moeten worden meegewogen. In een brief aan de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland schrijft de directeur Bestuur, financiën en democratie van dat ministerie:

“[...] Hier staat dat de leden van het dagelijks bestuur nimmer de meerderheid mogen uitmaken van het algemeen bestuur. U hebt gevraagd wat de reikwijdte van deze bepaling is, meer in het bijzonder of deze bepaling ziet op het aantal personen, het stemgewicht of beide. Het artikel ziet op beide. De achtergrond van deze bepaling is dat het algemeen bestuur controle moet kunnen uitoefenen op het dagelijks bestuur. Om reële interne verantwoording mogelijk te maken dient het dagelijks bestuur zowel in personele omvang als in stemgewicht geen meerderheid uit te maken van het algemeen bestuur.”¹⁵

Dat betekent dus concreet dat gemeenschappelijke regelingen waarbij het dagelijks bestuur thans een meerderheid heeft in het algemeen bestuur (via aantal leden of via stemverhoudingen) moeten worden aangepast aan de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit moet geschieden voor 1 januari 2016, tot die datum geldt overgangsrecht waarbij reeds bestaande regelingen nog onder het oude wettelijke regime vallen (zie art. XI van de Wet van 9 juli 2014, *Stb.* 2014, nr. 306).

Verantwoordingsrelaties

Ook in de verantwoordingsrelaties van het dagelijks bestuur is iets veranderd. Artikel 19a Wgr schrijft nu voor hoe de verantwoordingsrelaties lopen, dat is niet langer aan de deelnemers ter regeling in de gemeenschappelijke regeling overgelaten.

¹³ Waarbij de optie van zogenoemde externe leden ex art. 14 lid 2 Wgr buiten beschouwing wordt gelaten.

¹⁴ Is het algemeen bestuur bij de eerste stemming reeds voltallig en dan staken de stemmen, dan is het voorstel direct verworpen (art. 22 lid 1 Wgr jo. art. 32 lid 5 Provinciewet).

¹⁵ Brief van de Directeur Bestuur, financiën en democratie van 2 juli 2015, kenmerk 2015-0000365119.

Artikel 19a Wgr

1. Het dagelijks bestuur en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan het algemeen bestuur verantwoording schuldig over het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur.
2. Het dagelijks bestuur geeft het algemeen bestuur alle inlichtingen die het algemeen bestuur voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. [...]

Uit het eerste lid blijkt dat het dagelijks bestuur een collegiaal bestuursorgaan is. Zowel het dagelijks bestuur als geheel als de individuele leden van het dagelijks bestuur zijn verantwoordelijk voor alles wat door of namens het dagelijks bestuur is uitgevoerd (of nagelaten). Individuele leden van het dagelijks bestuur zijn dus niet alleen verantwoording schuldig over dat wat zij zelf gedaan hebben. Dit is te vergelijken met de verantwoordelijkheid binnen gedeputeerde staten (art. 167 Provinciewet), het college van burgemeester en wethouders (art. 169 Gemeentewet) of het dagelijks bestuur van het waterschap (art. 89 Waterschapswet). Dat betekent dus dat ieder lid van het dagelijks bestuur een voorstel van het dagelijks bestuur moet verdedigen, ook al heeft dit lid in het dagelijks bestuur tegengestemd. Dat laat onverlet dat zij als lid van het algemeen bestuur wel tegen mogen stemmen. Als lid van het algemeen bestuur hebben zij immers een andere pet op. Dit is de zogenoemde *dubbele pettenproblematiek*. Het kan in theorie dus zo zijn dat bijvoorbeeld portefeuillehouder financiën in het dagelijks bestuur de begroting moet verdedigen, ondanks dat hij daar tegen was. In het algemeen bestuur zal hij, als portefeuillehouder, moeten verdedigen waarom de begroting een goed voorstel is, terwijl hij dan vervolgens als lid van het algemeen bestuur, en vertegenwoordiger van gemeente, provincie of waterschap, kan gaan bepleiten waarom het begrotingsvoorstel een slecht voorstel is waar hij niet mee kan instemmen.

De leden van het dagelijks bestuur zijn verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur. Zij zijn geen verantwoording schuldig aan gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap noch aan provinciale staten, de gemeenteraad of het algemeen bestuur van het waterschap. De leden van deze laatste drie organen hebben wel het recht om informatie te vragen aan het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband (art. 17 Wgr). 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.”¹⁶

In het licht dat het dagelijks bestuur uitsluitend verantwoording schuldig is aan het algemeen bestuur, vindt de wetgever dan ook dat het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband geen automatische meerderheid mag hebben in het algemeen bestuur. In dat geval zou de (interne) politieke verantwoording binnen het gemeenschappelijk openbaar lichaam namelijk niets meer voorstellen. De leden van het dagelijks bestuur leggen dan in wezen verantwoording af aan zichzelf.

De vraag rijst of hiervan bij een collegeregelings niet ook sprake is wanneer bijvoorbeeld twee wethouders van één gemeente of twee gedeputeerden van één provincie zitting nemen in het

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

algemeen bestuur, en één van hen naar het algemeen bestuur gaat. De ene gedeputeerde controleert dan de andere gedeputeerde, zoals de ene wethouder de andere wethouder controleert. In de praktijk zal dat niet tot andere uitkomsten leiden, gelet op de collegialiteit van gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap. De praktijk laat zien dat leden van het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam wel degelijk ruggespraak plegen en zich vertegenwoordiger voelen van het eigen college van gedeputeerde staten, van burgemeester en wethouders of het eigen dagelijks bestuur (van het waterschap). Het wettelijk verantwoordingsmodel verzet zich daartegen, maar de praktijk ervaart dit als zeer wenselijk. Het past ook bij het verlengd lokaal bestuur, want als de leden van het dagelijks bestuur, ondanks dat zij ook bestuurder van een deelnemer zijn, geheel los van de belangen van de deelnemers kunnen beslissen, dan heeft het monistische stelsel van de Wet gemeenschappelijke regelingen ook weinig zin.

Hoe zeer er dus ook kritiek is te leveren op het nieuwe artikel 14 lid 3 Wgr, laat dat onverlet dat de wetgever er wel degelijk voor gekozen heeft dit artikel in te voeren. En dat betekent dat de norm gevolgd moet worden. Dat betekent dus dat de leden van het dagelijks bestuur geen meerderheid mogen hebben in het algemeen bestuur, zowel naar aantal als naar stemverhoudingen.

4. Toetsing FUMO

4.1 Samenstelling en stemverhoudingen algemeen bestuur

Wanneer de huidige gemeenschappelijke regeling FUMO wordt getoetst aan de Wet gemeenschappelijke regelingen zoals deze gold voor 1 januari 2015, dan valt op dat in elk geval de regeling van de stemverhoudingen in het algemeen bestuur in strijd is met de Wet gemeenschappelijke regelingen. Daarbij is de verdeling van de stemverhoudingen als zodanig wel in lijn met de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar het feit dat het algemeen bestuur de stemverhoudingen mag bepalen is wel degelijk in strijd met de Wet gemeenschappelijke regelingen, nu artikel 13 lid 4 Wgr expliciet bepaalt dat de regeling dit moet bepalen. Delegatie van die bevoegdheid is, zoals hierboven beschreven, niet mogelijk. Eerder is aangegeven hoe dit eenvoudig kan worden opgelost door opname in de gemeenschappelijke regeling zelf. Voor het overige voldoet de samenstelling van het algemeen bestuur aan de Wet gemeenschappelijke regelingen zoals deze gold voor 1 januari 2015. Overigens is de hier beschreven strijdigheid onverkort ook nog zo *na* de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen, nu deze bepalingen ongewijzigd zijn gebleven. De beoogde wijziging van de gemeenschappelijke regeling lost het probleem dat het algemeen bestuur de stemverhoudingen vaststelt *niet* op. Geadviseerd wordt dan ook, zeker nu het algemeen bestuur eigenlijk geen vrije beslissruimte heeft voor de stemverhoudingen, om de stemverdeling gewoon in de gemeenschappelijke regeling zelf op te nemen.

Dat er geen strijdigheid met de Wet gemeenschappelijke regelingen bestaat ten aanzien de stemverdeling, wil niet zeggen dat dit automatisch rechtmatig is. Een belangrijk punt hier is het aanbestedingsrecht. De deelnemers aan de FUMO mogen aanbestedingsvrij diensten van FUMO afnemen, omdat gebruik zal worden gemaakt van de zogenoemde uitzondering van de *inbesteding*. Wanneer een deelnemer aan een samenwerkingsverband toezicht kan houden op het samenwerkingsverband én dit samenwerkingsverband voor ten minste 80% voor zijn deelnemers werkt, dan mogen de deelnemers dus aanbestedingsvrij afnemen. Het toezicht

moet gelden op de belangrijke en strategische beslissingen van het samenwerkingsverband, maar hoeft niet door iedere deelnemer afzonderlijk te worden uitgeoefend. Het mag ook gezamenlijk worden uitgeoefend.¹⁷ Gezamenlijke uitoefening betekent wel dat iedere deelnemer daadwerkelijk invloed moet kunnen uitoefenen op de besluitvorming, en de vraag rijst of die mogelijkheid bestaat zolang één deelnemer *altijd* de doorslag kan geven.¹⁸ De gedeputeerde die namens de provincie Fryslân zitting heeft, heeft immers 42 van de 75 stemmen, en dat is reeds 56% van de stemmen. Gedeputeerde staten hebben daarmee een blokkerende stem. Zonder de instemming van gedeputeerde staten in het algemeen bestuur kan geen besluitvorming tot stand komen. Overigens moet daarbij wel opgemerkt worden dat gedeputeerde staten wel alleen een negatief besluit kunnen nemen (tegenstemmen), maar geen positief besluit. In artikel 12 lid 4 GR wordt bepaald dat besluitvorming in het algemeen bestuur tot stand komt bij volstreekte meerderheid van stemmen én de instemming van ten minste drie deelnemers. Er wordt zodoende dus altijd met gekwalificeerde meerderheid gestemd! Bij een 'gewone meerderheid' zouden gedeputeerde staten immers met hun 56% altijd de doorslag geven. Indien gedeputeerde staten alleen zowel positieve als negatieve besluiten tot stand zouden kunnen brengen, dan zou dit betekenen dat de andere deelnemers aan de omgevingsdienst geen gebruik zouden kunnen maken van de (quasi-)inbesteding, omdat zij dan immers geen reële invloed op de besluitvorming hebben. Maar gedeputeerde staten kunnen geen positief besluit tot stand brengen, daarvoor zijn ten minste twee andere deelnemers noodzakelijk. Daarmee lijkt, gelet op de huidige stand van de jurisprudentie, voldaan aan de eis van "gezamenlijk toezicht". Dat gedeputeerde staten wel een 'vetorecht' hebben (een negatief besluit kunnen forceren), doet daar, gelet op de huidige stand van de jurisprudentie, niet aan af.

4.2 Samenstelling dagelijks bestuur en verhouding tot het algemeen bestuur

Zoals geconstateerd heeft het dagelijks bestuur thans 64% van de stemmen in het algemeen bestuur. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal, gelet op het hierboven beschrevene, waarschijnlijk oordelen dat de samenstelling van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van FUMO reeds in strijd was met de Wet gemeenschappelijke regelingen zoals die gold voor 1 januari 2015. Althans wanneer de minister verzocht zou zijn hieromtrent een oordeel te geven, hetgeen niet is gebeurd. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vond immers dat het dagelijks bestuur ook toen al geen meerderheid mocht hebben in het algemeen bestuur. Naar mijn oordeel was er tot 1 januari 2015 in elk geval geen sprake van strijd met de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Dat gezegd hebbende is er vanaf 1 januari 2015 wel degelijk sprake van strijd met de Wet gemeenschappelijke regelingen, voor zover de gemeenschappelijke regeling FUMO niet gewijzigd wordt. Artikel 14 lid 3 Wgr noopt tot een inhoudelijke wijziging van de gemeenschappelijke regeling FUMO. De leden van het dagelijks bestuur mogen niet langer een meerderheid hebben in het algemeen bestuur, zowel getalsmatig niet als naar stemverhoudingen niet. Dat volgt uit een redelijke uitleg van artikel 14 lid 3 Wgr, ook gelet op de

¹⁷ HvJ EG 13 november 2008, zaak C-324/07 (*Coditel*). Zie ook artikel 12 lid 3 Aanbestedingsrichtlijn-2015.

¹⁸ Vgl. HvJ EU 29 november 2012, zaken C-182/11 en C-183/11, Gst. 2013, 41, m.nt. De Greef en Theissen; JAAN 2013/3, m.nt. Ritsema van Eck (*Econord*).

parlementaire geschiedenis en de bedoelingen van de regering als indiener van het wetsvoorstel (gelet op de brieven) in deze.

Er zijn grofweg drie oplossingen voor dit probleem, die eventueel ook gemengd kunnen worden:

- 1.) Verandering van het dagelijks bestuur;
- 2.) Uitbreiding van het algemeen bestuur of aanpassing van de stemverhoudingen;
- 3.) Omzetting naar een bedrijfsvoeringsorganisatie.

Ad. 1.) Het probleem van de meerderheid van het dagelijks bestuur in het algemeen bestuur is slechts op één manier op te lossen, indien slechts gekeken wordt naar het dagelijks bestuur. Door de 56% van de stemmen die de gedeputeerde van Fryslân in het algemeen bestuur heeft, heeft het dagelijks bestuur dus altijd een meerderheid in het algemeen bestuur, zolang de gedeputeerde ook zitting heeft in het dagelijks bestuur. Zodra de gedeputeerde geen zitting meer heeft in het dagelijks bestuur, dan heeft het dagelijks bestuur niet langer een meerderheid in het algemeen bestuur.

Mochten gedeputeerde staten van Fryslân toch zitting willen nemen in het dagelijks bestuur, dan kan eventueel een 'extern lid' worden aangewezen overeenkomstig artikel 14 lid 2 Wgr. Het dagelijks bestuur bestaat dan uit de huidige leden, exclusief de gedeputeerde. Als extern lid (extern betekent hier van buiten de kring van het algemeen bestuur) kan het algemeen bestuur een andere gedeputeerde aanwijzen. Deze gedeputeerde is dan geen lid van het algemeen bestuur, en heeft daar zodoende geen stemrecht. Wel moet er op gewezen worden dat deze "externe gedeputeerde" onderdeel is van het dagelijks bestuur, en dus van de collegiale verantwoordelijkheid. Deze "externe gedeputeerde" is geen verantwoording schuldig aan gedeputeerde staten, maar slechts aan het algemeen bestuur.

Binnen het voorstel van het dagelijks bestuur – dat niet is overgenomen – zouden er iets meer mogelijkheden zijn, omdat de gedeputeerde niet meer alleen een meerderheid in het algemeen bestuur zou hebben. Daarnaast zou voor besluitvorming in het algemeen bestuur voortaan altijd een gekwalificeerde meerderheid vereist zijn, waarbij ten minste zes deelnemers moeten instemmen. Dat is dus naast de vijf deelnemers in het dagelijks bestuur zitting nemen, tenminste ook één andere deelnemer. Daarmee zou gezegd kunnen worden dat het dagelijks bestuur niet langer een meerderheid zou hebben om besluitvorming tot stand te brengen ("positieve besluitvorming"). Het dagelijks bestuur zou echter wel de mogelijkheid houden om eenzijdig besluitvorming tegen te houden, omdat zij een meerderheid in het algemeen bestuur houdt puur qua stemaantallen. Zo zou het dagelijks bestuur bijvoorbeeld een motie van wantrouwen in het algemeen bestuur kunnen blokkeren. Daarmee moet gezegd worden dat het dagelijks bestuur ~~dus, gelet op de controle~~ mogelijkheden van het algemeen bestuur ten aanzien van het dagelijks bestuur, ~~wel degelijk een meerderheid houdt in het algemeen bestuur en dat de~~ gemeenschappelijke regeling zodoende in strijd blijft met de Wet gemeenschappelijke regelingen en de geest van de recente wetswijziging.

Naast de bovenstaande oplossingen kan dan ook nog gekozen worden om het dagelijks bestuur met twee leden te verkleinen (of evt. één als Leeuwarden of de provincie niet langer een lid levert). Dat kan ieder van de leden zijn, omdat het dagelijks bestuur dan nooit meer een meerderheid heeft. Het doet wel afbreuk aan het feit dat dan niet langer én de provincie én het waterschap én de grootste gemeente én kleine(re) gemeenten vertegenwoordigd zijn.

Ad. 2.) Het is ook mogelijk de samenstelling van het algemeen bestuur te wijzigen. De, juridisch gezien, makkelijkste oplossing is om gedeputeerde staten van Fryslân voortaan twee leden te geven die ieder 22 stemmen hebben. In dat geval hoeft verder aan de samenstelling van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur niets te gebeuren, en evenmin aan de stemverhoudingen. Het dagelijks bestuur zou dan voortaan 26 van de 75 stemmen, hetgeen neerkomt op 34,67% van de stemmen. Daarmee is voldaan aan de eisen van artikel 14 lid 3 Wgr.

Het is natuurlijk ook mogelijk de stemverhoudingen op de schop te nemen, maar dan kan de financiering niet meer als enige uitgangspunt dienen. Het dagelijks bestuur zal dan immers altijd een meerderheid houden zolang de grootste partijen ook zitting nemen in het dagelijks bestuur. Het is natuurlijk wel mogelijk de stemmen van het dagelijks bestuur af te toppen, zodat zij maximaal 50% van de stemmen hebben in het algemeen bestuur. Ook dan is voldaan aan artikel 14 lid 3 Wgr. Indien de stemmen in het algemeen bestuur immers staken, dan volgt eventueel een nieuwe vergadering. Indien de stemmen dan nog staken, dan is het voorstel verworpen (art. 74 lid 1 jo. art. 22 lid 1 Wgr jo. art. 32 lid 4 e.v. Provinciewet). Het thans opgenomen voorstel dat altijd besluitvorming moet plaatsvinden waarbij ten minste zes deelnemers instemmen is niet afdoende. Zie daarvoor de onder punt 1 gegeven toelichting.

De stemverhoudingen zoals door het dagelijks bestuur voorgesteld lossen de strijdigheid met artikel 14 lid 3 Wgr vooralsnog niet op, omdat het dagelijks bestuur 56,99% van de stemmen in het algemeen bestuur houdt.

Ad. 3.) De nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen kent ook een nieuwe rechtsvorm met eigen rechtspersoonlijkheid: de bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 8 lid 3 Wgr). Deze vorm is een alternatief voor het openbaar lichaam, en kent slechts één bestuursorgaan (art. 14a Wgr). Er geldt dan dus geen verhouding tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. Probleem is echter dat de beoogde wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voorschrijft dat een omgevingsdienst/regionale uitvoeringsdienst moet worden vormgegeven als een openbaar lichaam.¹⁹ Dit wetsvoorstel is onlangs door de Tweede Kamer aangenomen. De bedrijfsvoeringsorganisatie is daarmee dus geen optie. Daarnaast is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van mening dat de bedrijfsvoeringsorganisatie niet kan worden gebruikt voor bevoegdheden rond handhaving²⁰, hetgeen een van de kerntaken van de omgevingsdienst is. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu dacht daar overigens anders over.²¹ Gelet op de aanstaande wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, blijft de bedrijfsvoeringsorganisatie hier verder buiten beschouwing. Voor de volledigheid wordt wel nog opgemerkt dat een bedrijfsvoeringsorganisatie ook niet voor de hand ligt, gelet op het grote aantal deelnemers aan FUMO. Het huidige algemeen bestuur is dan het enige bestuursorgaan, en functioneert dan dus ook als dagelijks bestuur.

4.3 Voorzitter

Ten aanzien van de voorzitter wordt opgemerkt dat beoogd lijkt dat deze 'onafhankelijk' functioneert. De deelnemer die de voorzitter aanwijst, mag immers een extra lid aanwijzen. Onder de voorgestelde wijziging van de gemeenschappelijke regeling zou de voorzitter niet

¹⁹ *Kamerstukken II 2013/14, 33 872, nr. 2, Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8 en Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 11.*

²⁰ *Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 19-20.*

²¹ *Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 41, p. 5.*

langer stemrecht hebben in het algemeen bestuur (art. 9 lid 5 GR-nieuw), hetgeen ook nu al zo is gelet op bijlage 2, noch in het dagelijks bestuur (art. 11 lid 2 GR-nieuw).

Artikel 12 lid 3 Wgr schrijft voor dat de voorzitter van het openbaar lichaam, een eenhoofdig bestuursorgaan, zowel voorzitter van het algemeen bestuur als voorzitter van het dagelijks bestuur is. De voorzitter van het openbaar lichaam moet door *en uit* het algemeen bestuur worden aangewezen (art. 13 lid 9 Wgr). De voorzitter is dus altijd een lid van het algemeen bestuur. Dat betekent dat de voorzitter gewoon lid van het algemeen bestuur blijft, zodoende stemrecht heeft én verantwoording schuldig is, als lid van het algemeen bestuur, aan de deelnemer die hem heeft aangewezen. Van een onafhankelijk voorzitter is dus geenszins sprake. Sterker nog: stemrecht ontnemen is in strijd met de Wet gemeenschappelijke regelingen.²² Meervoudig stemrecht toekennen mag (art. 13 lid 4 Wgr), maar stemrecht ontnemen mag zeker niet. Dit betekent dat de huidige gemeenschappelijke regeling ten aanzien van het (ontbreken van) stemrecht van de voorzitter in het algemeen bestuur in strijd is met de wet.

Daarnaast maakt artikel 13 Wgr het evenmin mogelijk te differentiëren binnen de stemmen van één deelnemer (slechts differentiatie tussen deelnemers is mogelijk). Dat betekent onder de huidige omstandigheden dus dat de voorzitter, als vertegenwoordiger van het college van burgemeester en wethouders van Leeuwarden, de stemmen van Leeuwarden moet delen met het tweede lid namens Leeuwarden. Dit hoeft praktisch gezien overigens niet af te doen aan de 'onafhankelijkheid' van de voorzitter. In de praktijk wordt zelden tot nooit gestemd, en de voorzitter kan zich onthouden van deelneming aan de beraadslagingen. De sporadische keer dat gestemd wordt, moeten de (overige) deelnemers accepteren dat de voorzitter stemt overeenkomstig de lijn van de deelnemer waar hij vandaan komt (thans Leeuwarden). Dit leidt er niet toe dat Leeuwarden meer stemmen krijgt, want onder de beoogde situatie zou de andere wethouder van Leeuwarden alle stemmen van Leeuwarden uitbrengen.

Tot slot nog iets over het ontnemen van stemrecht in het dagelijks bestuur. Onder de oude wet zou dit niet mogen omdat op grond van artikel 79 lid 1 Wgr-oud de regels in de Provinciewet ten aanzien van gedeputeerde staten van overeenkomstige toepassing waren op het dagelijks bestuur, hetgeen betekende dat de voorzitter (vgl. met de commissaris van de Koning) stemrecht heeft in het dagelijks bestuur als lid. Een dergelijke bepaling komt sinds 1 januari 2015 niet meer voor in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit zou tot de conclusie kunnen leiden dat stemrecht ontnemen thans wel een mogelijkheid is. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit wel in strijd is met het systeem van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Nu het in het algemeen bestuur niet mogelijk is een stemrechtloze voorzitter aan te wijzen, ligt het evenmin voor de hand om dit in het dagelijks bestuur wel te doen.

²² Vgl. ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0796; AB 2013, 210, m.nt. A.R. Neerhof; JB 2013/62, m.nt. L.J.M. Timmermans; Gst. 2013, 49, m.nt. C.J.N. Versteden; JG 2013/26, m.nt. C. Raat (*Graft-De Rijk*), ABRvS 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4957; AB 2013, 209, m.nt. A.R. Neerhof; JB 2013/84, m.nt. L.J.M. Timmermans; Gst. 2013, 50, m.nt. C.J.N. Versteden (*Middelburg*), ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4428; JB 2015/21, m.nt. L.J.M. Timmermans (*Bestemmingsplan Centrumplan Wissenkerke*), ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1010 (*Steenbergen*) en ABRvS 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1909 (*Terschelling*), over het ontnemen van stemrecht. Deze arresten handelen over artikel 28 Gemeentewet en artikel 2:4 Awb. Voor leden van het algemeen bestuur geldt artikel 2:4 Awb onverkort, en ook artikel 28 Provinciewet (dat gelijkkluidend is aan art. 28 Gemeentewet) is van overeenkomstige toepassing (art. 74 lid 1 aanhef en onder f jo. art. 22 lid 1 Wgr).

Daar komt nog bij dat artikel 14 lid 1 Wgr expliciet voorschrijft dat de voorzitter *lid* is van het dagelijks bestuur, dit naast het feit dat hij op grond van artikel 12 lid 3 Wgr ook voorzitter van het dagelijks bestuur is. De wetgever heeft dus duidelijk onderscheid willen maken tussen het lidmaatschap en het voorzitterschap. En het zijn van lid betekent dat de voorzitter moet kunnen bijdragen aan de besluitvorming (lees: hij moet kunnen stemmen). Dat past ook bij de collegiale verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur (art. 19a Wgr). De voorzitter is, als lid van het dagelijks bestuur, immers politiek verantwoordelijk voor al hetgeen door of namens het dagelijks bestuur wordt gedaan. Hoe kan hij deze verantwoordelijkheid jegens het algemeen bestuur nu waarmaken, indien hij zelf niet mee mag besluiten binnen het dagelijks bestuur? Een onafhankelijke voorzitter in het dagelijks bestuur past dus geenszins bij de collectieve verantwoordelijkheid in het dagelijks bestuur. Voor de volledigheid wordt overigens nog opgemerkt dat alle leden van het dagelijks bestuur formeel 'onafhankelijk' zijn van de deelnemer die hen in het algemeen bestuur heeft aangewezen, nu het dagelijks bestuur en zijn leden slechts verantwoording schuldig zijn aan het algemeen bestuur, niet aan de achterliggende deelnemers (art. 19a Wgr).

4.4 Gevolgen van de strijdigheid

De strijd met de Wet gemeenschappelijke regelingen kan er toe leiden dat de rechter besluiten die het algemeen bestuur resp. het dagelijks bestuur op eigen titel hebben genomen onbevoegd genomen acht. Dit speelt met name vanaf 1 januari 2016, indien de gemeenschappelijke regeling niet tijdig gewijzigd wordt, omdat vanaf dat moment pas het dagelijks bestuur in strijd met artikel 14 lid 3 Wgr is samengesteld. Daarnaast geldt het risico niet voor besluiten die het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur of de directeur in mandaat nemen namens een van de deelnemers. Overigens wordt de kans dat een rechter ingrijpt vanwege de stemverhoudingen erg klein geacht, nu rechters normaliter niet toetsen of ieder lid daadwerkelijk rechtsgeldig had mogen stemmen e.d. Indien toch een onbevoegd genomen besluit wordt geconstateerd, dan zal de rechter, geleid op recente jurisprudentie, naar verwachting het besluit vernietigen, maar de rechtsgevolgen in stand laten (mits er materieel niets mis met het besluit). De deelnemers zullen dan een overgangstermijn krijgen om de gemeenschappelijke regeling aan te passen.²³

Een reëlere mogelijkheid is dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingrijpt via interbestuurlijk toezicht. De minister is immers de steller van de wet en is in de brief aan de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland erg duidelijk over zijn interpretatie van de wet. De kans dat de minister uit eigen beweging ingrijpt is klein, maar wanneer de minister door een burger, fractie of deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling gewezen wordt op de strijdigheid, dan zal de minister een oordeel *moeten* vellen. Of de kans reëel is dat iemand een verzoek tot de minister richt, is lastig in te schatten. De minister zou dan eventueel via spontane vernietiging kunnen ingrijpen. Een andere mogelijkheid is, wanneer de deelnemers het onderling niet eens worden over de wijziging van de gemeenschappelijke regeling, dat de minister verzocht wordt een wijziging van de gemeenschappelijke regeling op te leggen.

²³ Zie het meest recent Rb. Limburg 2 april 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:2779; *Belastingblad* 2015/227, m.nt. A.W. Schep (BsGW).