

Bestuurlijke organisatie

NTB 2018/22

Indeling

1. **Openbare lichamen, bestuursorganen en rechtspersonen**
 - 1.1 **Openbare lichamen***
 - 1.2 **Bestuursorganen**
 - 1.3 **Rechtspersonen**
 - 1.4 **Semipublieke instellingen**
2. **Bevoegdheidsverkrijging**
 - 2.1 **Attributie**
 - 2.2 **Delegatie**
 - 2.3 **Mandaat**
3. **Centrale overheid**
 - 3.1 **Centrale overheid**
 - 3.2 **Deconcentratie***
 - 3.3 **Baten- en lastendiensten***
 - 3.4 **Zelfstandige bestuursorganen***
 - 3.5 **Adviesorganen***
4. **Decentrale overheden**
 - 4.1 **Provincies, gemeenten en BES-lichamen**
 - 4.2 **Waterschappen**
 - 4.3 **Overige functionele decentralisatie**
5. **Interbestuurlijk toezicht**
 - 5.1 **Goedkeuring en toestemming**
 - 5.2 **Schorsing en vernietiging***
 - 5.3 **Overig bestuurlijk toezicht**
6. **Samenwerking**
 - 6.1 **Gemeenschappelijke regelingen**
 - 6.2 **Bestuursakkoorden***
 - 6.3 **Andere samenwerkingsvormen**

In de met een () gemerkte paragrafen hebben zich onvoldoende ontwikkeling voorgedaan en deze komen derhalve in onderstaande kroniek niet aan de orde. Deze kroniek beslaat de periode van 1 september tot en met 6 februari 2018.*

1. **Openbare lichamen, bestuursorganen en rechtspersonen**
 - 1.1 *Openbare lichamen*
 - 1.2 *Bestuursorganen*

Stek Jeugdhulp

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt in een uitspraak van 6 december 2017² dat de stichting

Stek Jeugdhulp geen bestuursorgaan is als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb. De zaak betreft tien verzoeken aan Stek Jeugdhulp op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) om informatie te verstrekken. Appellant heeft beroep ingesteld wegens niet-tijdig beslissen op zijn verzoeken. De rechtbank verklaart zich echter onbevoegd om van het beroep kennis te nemen, omdat Stek Jeugdhulp volgens de rechtbank geen bestuursorgaan is en appellant derhalve geen aanvraag tot het nemen van een besluit heeft gedaan. Dit oordeel wordt in hoger beroep door de Afdeling bevestigd. Aan het oordeel dat Stek Jeugdhulp geen bestuursorgaan is, legt de Afdeling het volgende ten grondslag. Nu Stek Jeugdhulp geen zogenoemde gecertificeerde instelling is als bedoeld in de Jeugdwet, kan zij geen beslissingen nemen ter uitvoering van de ondertoezichtstelling en heeft zij in zoverre geen publiekrechtelijke bevoegdheden. Ook anderszins is niet gebleken dat aan Stek Jeugdhulp, nu zij geen gecertificeerde instelling is, op grond van de Jeugdwet publiekrechtelijke bevoegdheden tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten zijn toegekend. Zij heeft ter zitting van de Afdeling onbetwist gesteld dat zij op basis van een overeenkomst met de gemeente louter feitelijke werkzaamheden verricht in het kader van de opvoedkundige hulp aan jeugdigen en hun ouders, dat zij geen beslissingen in mandaat namens een bestuursorgaan neemt en dat zij ook geen geldelijke uitkeringen of op geld waardeerbare voorzieningen aan derden verstrekt.

Stichting Notarieel Pensioenfonds

Uit artikel 10:25 Awb vloeit voort dat een besluit van een bestuursorgaan tot goedkeuring slechts kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb als de goed te keuren handeling zelf ook als zo'n besluit kan worden aangemerkt. Een uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 15 september 2017³ betreft een goedkeuringsbeslissing van de Minister van Veiligheid en Justitie van een beslissing van de Stichting Notarieel Pensioenfonds (SNPF) waarbij zij twee pensioenreglementen heeft gewijzigd. De vraag is of de goedkeuringsbeslissing van de minister wel een Awb-besluit is. De rechtbank concludeert dat dit niet het geval is omdat de beslissing van SNPF geen besluit is, aangezien SNPF geen bestuursorgaan is. Toetsend aan de criteria van de publieke-taakjurisprudentie oordeelt de rechtbank namelijk dat SNPF niet voldoet aan het zogenaamde financiële vereiste, omdat het pensioenfonds uitsluitend gevuld wordt door premies van de deelnemers en niet tevens door de minister of een ander bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder a Awb.

Advocaat geen 'ambt' als bedoeld in artikel 196 Sr

Een vermakelijk arrest heeft de strafkamer van de Hoge Raad gewezen op 19 september 2017⁴ over een persoon die

1 Rob de Greef is partner bij PROOF Adviseurs en docent/onderzoeker staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, Niels Jak is senior professional support lawyer bij Stibbe te Amsterdam en verbonden aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Vrije Universiteit te Amsterdam en Remco Nehmelman is hoogleraar Publiek organisatierecht bij de Universiteit Utrecht en lid van de Kiesraad.

2 ECLI:NL:RVS:2017:3318.

3 ECLI:NL:RBGEL:2017:4812.

4 ECLI:NL:HR:2017:2415.

zich tijdens een verhoor heeft voorgedaan als advocaat. Betrokkene wordt ten laste gelegd dat hij opzettelijk een daad heeft verricht behorende tot een ambt dat hij niet bekleedt, omdat hij zich als advocaat heeft voorgedaan. De bewezenverklaring van het ten laste gelegde blijft bij het hof in stand, maar wordt door de Hoge Raad gecasseerd. Daartoe overweegt de Hoge Raad dat de tenlastelegging is toegesneden op artikel 196 lid 1 Wetboek van Strafrecht (Sr). Dit artikel bepaalt dat hij die opzettelijk onderscheidingstekens draagt of een daad verricht behorende tot een ambt dat hij niet bekleedt of waarin hij geschorst is, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie. Volgens de Hoge Raad moet de in de tenlastelegging en de bewezenverklaring voorkomende term 'ambt' geacht worden te zijn gebruikt in dezelfde betekenis als in artikel 196 Sr. De Hoge Raad oordeelt kort gezegd dat het hof een verkeerde betekenis heeft toegekend aan de term 'ambt' als bedoeld in artikel 196 lid 1 Sr, omdat met de uitoefening van het beroep van advocaat geen van het openbaar gezag deel uitmakend ambt wordt bekleed. Vermeldenswaard is dat A-G Machielse in zijn conclusie de suggestie heeft gedaan dat het handelen wellicht kan worden aangemerkt als overtreding van artikel 436 lid 1 Sr waarin is bepaald dat hij die, niet toegelaten tot de uitoefening van een beroep waartoe de wet een toelating vordert, buiten noodzaak dat beroep uitoefent, wordt gestraft met geldboete van de tweede categorie.

1.3 *Rechtspersonen*

Procesbevoegdheid overheid in burgerlijk geding

Jak en Kortmann hebben een artikel gewijd aan de procesbevoegdheid van de overheid in een burgerlijk geding.⁵ Anders dan in het bestuursrecht heeft in het civiele procesrecht de publiekrechtelijke rechtspersoon procesbevoegdheid en niet de bestuursorganen die daarvan deel uitmaken. De auteurs laten zien dat de argumenten die de Hoge Raad voor deze benadering aandraagt, vandaag de dag zijn achterhaald. Mede in dit licht betogen de auteurs dat voor zover een publiekrechtelijke bevoegdheid in een burgerlijk geding voorwerp van geschil is, het bestuursorgaan partij behoort te zijn.

1.4 *Semipublieke instellingen*

Europees overheidsbegrip: toepasselijkheid rechtstreeks werkende richtlijnen op private rechtspersonen

In een arrest van 10 oktober 2017 verduidelijkt het Hof van Justitie van de Europese Unie in een Grote Kameruitspraak de voorwaarden waaronder een privaatrechtelijk lichaam als een overheidsorgaan kan worden aangemerkt en de bepalingen van een richtlijn die rechtstreekse werking kunnen hebben, aan dat lichaam kunnen worden tegengewor-

pen.⁶ De verwijzende rechter heeft hierover prejudiciële vragen gesteld, omdat voor hem niet duidelijk was of de daarvoor bepalende criteria zoals geformuleerd in het standaardarrest *Foster*⁷ als cumulatief dan wel als alternatief moeten worden beschouwd. De twee criteria waar het hier om gaat, luiden als volgt: (1) staat de private rechtspersoon onder gezag of toezicht van een overheidsinstantie; en (2) is de private rechtspersoon door een overheidsinstantie een taak van algemeen belang opgedragen en beschikt hij daartoe over bijzondere bevoegdheden. Het hof beantwoordt de prejudiciële vraag aldus dat deze criteria niet cumulatief gelden.

Aanbestedende dienst

Voor de uitleg van het begrip aanbestedende dienst is relevant een arrest van het Hof van Justitie EU van 5 oktober 2017.⁸ Dit arrest gaat over de vraag of Vilniaus lokomotyvų remonto depas (VLRD) een aanbestedende dienst is. De activiteiten van VLRD bestaan met name uit de fabricatie en het onderhoud van (elektrische) locomotieven, wagons en motorwagens. VLRD is een dochteronderneming van het Litouws spoorwegbedrijf, een aanbestedende dienst, dat haar enige aandeelhouder is. Het Litouws spoorwegbedrijf is de belangrijkste klant van VLRD, met orders die goed waren voor bijna 90% van haar omzet. Het hof stelt vast dat VLRD rechtspersoonlijkheid heeft en dat zij onderwerpen is aan toezicht van het Litouws spoorwegbedrijf. Openstaat alleen nog de vraag of VLRD voorziet in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn. Het hof oordeelt dat VLRD kenmerkend is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van haar moedermaatschappij aangezien de behoeften met de vervulling waarvan VLRD is belast een noodzakelijke voorwaarde zijn voor de uitoefening door die moedermaatschappij van haar activiteiten van algemeen belang. Het staat evenwel aan de verwijzende rechter na te gaan of dat zo is. Voorts oordeelt het hof dat voor het antwoord op de vraag of de behoeften van algemeen belang waarin VLRD voorziet niet van industriële of commerciële aard zijn, de verwijzende rechter moet nagaan of de activiteiten ter vervulling van behoeften van algemeen belang worden verricht in een situatie van concurrentie en met name of VLRD zich in de concrete omstandigheden kon laten leiden door andere dan economische overwe-

Voorts zij gewezen op een uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 18 oktober 2017⁹ waarin zij oordeelt dat NS Stations B.V. een aanbestedende dienst is. NS Stations is belast met het beheren van stations. NS Stations is een dochtervennootschap van NS Groep N.V. waarvan NS alle aandelen houdt. De Staat houdt weer alle aandelen in NS. Niet in geschil is dat NS Stations over rechtspersoon-

5 N. Jak & C.N.J. Kortmann, 'Procesbevoegdheid van de overheid in een burgerlijk geding. Rechtspersoon of bestuursorgaan?', *NTB* 2017/40.

6 HvJ EU 10 oktober 2017, C-413/15, ECLI:EU:C:2017:745, AB 2017/419, m.nt. N. Jak; *JB* 2017/189, m.nt. H.C.F.J.A. de Waele.

7 HvJ EG 12 juli 1990, C-188/89, ECLI:EU:C:1990:313.

8 C-567/15, ECLI:EU:C:2017:736.

9 ECLI:NL:RBMNE:2017:5218.

lijkheid beschikt en dat sprake is van overwegende mate van overheidsinvloed. Om tot een aanbestedende dienst te concluderen, moet de rechtbank alleen nog beoordelen of het beheren van stations door NS Stations voorziet in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn. De rechtbank beantwoordt die vraag positief.

Inbesteding

Gelderman, Van der Vaart en Van Essen adresseren in een artikel het spanningsveld tussen quasi-inbesteding enerzijds en de rechtspositionele gevolgen daarvan anderzijds.¹⁰ Wil de overheid een succesvol beroep doen op de uitzondering van quasi-inbesteding, een uitzondering op de Europese aanbestedingsplicht, dan zal het op de gelieerde rechtspersoon toezicht moeten uitoefenen zoals op zijn eigen diensten. Wordt de betrokken activiteit ondergebracht bij een private rechtspersoon, dan leidt dat toezicht vrijwel zeker ook tot 'overwegende invloed' in de zin van de welbekende rechtspraak van Centrale Raad van Beroep met als gevolg dat de betrokken rechtspersoon tot de openbare dienst wordt gerekend en zijn werknemers ambtenaar zijn. Dit levert een spanningsveld op. Enerzijds moet en wil de overheid controle uitoefenen op de private rechtspersoon terwijl zij anderzijds de ambtelijke status van de werknemers doorgaans niet wenselijk acht. Wellicht dat de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren deze spanning kan wegnemen, aldus de auteurs.

In de vorige kroniek (*NTB* 2017/30) wezen wij op een artikel van Steyger over het begrip aanbestedende dienst.¹¹ Zij gaat onder andere in op de vraag of de Staat één aanbestedende dienst is of dat de Staat uit meerdere aanbestedende diensten bestaat. Het antwoord op die vraag is van belang omdat het bepalend is voor de mogelijkheid om al dan niet tot *in-house* uitvoering over te mogen gaan. Bestaat de Staat uit één aanbestedende dienst dan kan een onderdeel van de Staat taken voor een ander onderdeel uitvoeren zonder dat hoeft te worden voldaan aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Bestaat de Staat evenwel uit meerdere aanbestedende diensten, dan kunnen er tussen de onderdelen aanbestedingsverplichtingen bestaan. Janssen reageert op het artikel van Steyger in zijn bijdrage 'De inbestedende Staat binnen de Europese context: (on)deelbaar?'.¹² Janssen deelt de conclusie van Steyger dat de Staat uit meerdere aanbestedende diensten bestaat. Hij kan zich echter niet vinden in de argumenten die Steyger daarvoor aandraagt. Steyger bedient Janssen van repliek, die achter de bijdrage van Janssen is opgenomen.

Inschakeling detectivebureau door private verzekeraar

In een al wat ouder arrest van 18 oktober 2016¹³ oordeelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over de inzet van een detectivebureau door een private verzekeraar bij onderzoek naar vermeende uitkeringsfraude. Voor onderhavige kroniek is interessant dat de betrokken private verzekeraar, die bepaalde delen van de Zwitserse Federal Act on Accident Insurance uitvoert, naar nationaal recht als 'public authority' wordt aangemerkt. In dit licht concludeert het EHRM dat de verzekeraar ook voor het EVRM als 'public authority' moet worden aangemerkt en dat zijn handelen aan de Zwitserse Staat moet worden toegerekend. Daarbij betreft het EHRM dat een Staat niet aan zijn verdragsverplichtingen kan ontkomen door zijn verplichtingen aan een private instelling over te laten. Aldus wordt het handelen van het detectivebureau in opdracht van de private verzekeraar toegerekend aan de Staat. Het hof concludeert voorts dat artikel 8 EVRM in dit geval geschonden is. Schuurmans en Uzman wijzen er in hun noot op dat toerekening hier plaatsvindt in een verticale relatie, maar dat dit afwijkt van het privacyregime in een horizontale relatie, waarin de verzekeringsmaatschappij puur privaatrechtelijk handelt. De annotatoren wijzen daarvoor op rechtspraak waarin in een horizontale relatie, waarin een positieve verplichting van de Staat centraal staat, heimelijke video-observatie geen schending van artikel 8 EVRM opleverde.

Private uitvoeringsorganisaties sociaal domein

Het eerste nummer van *NTB* van dit jaar is een themanummer over rechtsbescherming in het sociaal domein. In het voorjaar van 2017 heeft de regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, Scheltema, daarover een advies geschreven waarover een internetconsultatie is gehouden. Dit advies was aanleiding voor het organiseren van een bijeenkomst in Leiden. De inleidingen die zijn gehouden tijdens die bijeenkomst zijn bewerkt tot een bijdrage en opgenomen in het genoemde themanummer van *NTB*.

Een onderwerp dat in verschillende bijdragen aan de orde komt, is de rechtsbescherming jegens private uitvoerders in het sociaal domein. Scheltema bepleit in zijn advies deze uitvoerders te betrekken in de bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsprocedure en de rechter de bevoegdheid te geven tot het geven van opdrachten aan de private uitvoerders. In diverse bijdragen wordt de problematiek van de private uitvoerders aangeraakt. Aspecten als rechtsbescherming, normering, de bevoegdheid van de ombudsman, de verantwoordelijkheid van de achterliggende gemeente, het bestuursorgaanbegrip en mandaat passeren her en der de revue.

10 A.B.B. Gelderman, F.J. van der Vaart & H. van Essen, 'De rechtspositionele gevolgen van quasi-inbestedingsconstructies, een (on)overbrugbaar spanningsveld?', *Gst.* 2017/143.

11 E. Steyger, 'Overheid, bestuursorgaan en aanbestedende dienst onder de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen', *Tijdschrift Aanbestedingsrecht* 2017/55.

12 *Tijdschrift Aanbestedingsrecht* 2017/85.

13 Nr. 61838/10, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD006183810, AB 2017/418, m.nt. Y.E. Schuurmans & J. Uzman.

2. Bevoegdheidsverkrijging

2.1 *Attributie*

Europeesrechtelijke bevoegdheidsgrondslagen

Molendijk en Ortlep gaan in hun artikel 'De erosie van het Nederlandse legaliteitsbeginsel onder invloed van het Unierecht'¹⁴ in op Europeesrechtelijke bevoegdheidsgrondslagen voor bestuursorganen. Uit de nationale rechtspraak blijkt dat een bestuursorgaan een bevoegdheid aan een EU-verordening kan ontleen. Lange tijd werd daarbij evenwel de – uit het nationale legaliteitsbeginsel volgende – voorwaarde gesteld dat in een nationaal wettelijk voorschrift een concreet bestuursorgaan was aangewezen om een dergelijke verordening uit te voeren. Inmiddels volgt de positieve beantwoording van die vraag ook uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en komt de zojuist genoemde voorwaarde niet meer in de nationale rechtspraak tot uitdrukking. Dit geeft de auteurs aanleiding voor de onderzoeksvraag in hoeverre een bestuursorgaan bevoegdheden kan ontleen aan een EU-rechtshandeling en hoe zich dit verhoudt tot zowel het Unierechtelijk als het Nederlands legaliteitsbeginsel. Ter beantwoording van die vraag wordt ingegaan op de vereisten en functies van het legaliteitsbeginsel, zowel in Nederlands als in Unierechtelijk perspectief. Vervolgens wordt de Europeanisering van het Nederlandse wetsbegrip besproken, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende Unierechtelijke rechtshandelingen, te weten de EU-verordening, het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, de EU-richtlijn en het EU-besluit.

2.2 *Delegatie*

Allodelegatie aan gemeenschappelijke regeling

De Rechtbank Rotterdam heeft zich in drie uitspraken gebogen over de vraag of een rioolheffing kon worden opgelegd door de heffingsambtenaar van de gemeente Sliedrecht.¹⁵ Kort gezegd, oordeelt de rechtbank dat de aanlagen onbevoegd zijn opgelegd, omdat de bevoegdheid tot het heffen van rioolbelasting van de gemeente Sliedrecht is overgedragen aan de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden, een samenwerkingsverband tussen een aantal gemeenten, waaronder de gemeente Sliedrecht. Gelet op de private werking van (allo)delegatie is de gemeentelijke heffingsambtenaar dus niet langer bevoegd (artikel 10:20 lid 1 jo. artikel 10:17 Awb). De rechtbank ziet geen aanleiding het bevoegdheidsgebrek te passeren met toepassing van artikel 6:22 Awb, al was het maar omdat verweerder het gebrek dat aan de aanslagen kleefte niet heeft geheeld.

Delegatie van regelgevende bevoegdheid

Het tijdschrift *RegelMaat* heeft een themanummer gewijd aan de delegatie van regelgevende bevoegdheid in Nederland en België.¹⁶ Aandacht wordt gevraagd voor maatschappelijke ontwikkelingen die dwingen tot herbezinning op het bestaande kader van delegatie van wetgeving. Het gaat hier om technologische, economische en culturele ontwikkelingen. De wetgever kan deze ontwikkelingen maar moeilijk bijhouden en neigt daarom vaker tot delegatie van wetgeving. Daarbij komt dat het huidige kader voor delegatie knelt en minder wordt nageleefd. De vraag rijst of het huidige kader nog wel houdbaar is. Er worden momenteel al alternatieven bepleit. Het lijkt tijd voor herbezinningen waarin de alternatieven grondig worden verkend en gewogen.

Op gemeentelijk niveau kan eveneens verordenende bevoegdheid worden overgedragen. In de vorige kroniek (*NTB* 2017/30) besteedden wij reeds aandacht aan de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep omtrent de mogelijkheden om op grond van artikel 156 lid 1 Gemeentewet bevoegdheden in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 van raad naar college over te dragen. In hun artikel 'Delegatie van verordenende bevoegdheid: de Centrale Raad van Beroep oordeelt dat de essentialia-doctrine ook onder de Wmo 2015 van toepassing blijft' (*Gst.* 2017/144) gaan Esther Schaake en Daan Corver uitgebreid in op deze uitspraak. Zij geven daarbij een handvat voor de praktijk met 5 stappen: (1) kijk naar de bedoeling van de medebewindswetgever is delegatie wenselijk én nodig?; (2) kijk naar de bedoeling van de medebewindswetgever; (3) geeft vraag 2 geen uitsluitel, kijk dan naar de aard van de bevoegdheid; (4) leg de substantiële materiële normstelling en kaderstelling (de 'essentialia') vast in een raadsverordening; en (5) leg nadere regels vast in algemeen verbindende voorschriften, niet in beleidsregels.

De essentialia-doctrine van de Centrale Raad van Beroep in het kader van de Wmo2015 (en ook in het kader van de oude Wmo) is inmiddels door rechtbanken ook toegepast in het kader van de Jeugdwet. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Gelderland oordeelde dat tariefdifferentiatie tot de essentialia behoort.¹⁷ De Rechtbank Overijssel kwam tot eenzelfde oordeel.¹⁸ De Rechtbank Midden-Nederland oordeelde dat ook de voorwaarden waaronder een persoon aan wie een pgb wordt verstrekt, de jeugdhulp kan betrekken van een persoon die tot het sociale netwerk behoort, behoort tot de essentialia van het voorzieningenpakket.¹⁹

2.3 *Mandaat*

Functiescheiding en artikel 10:3 lid 4 Awb

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven is in twee uitspraken van 12 oktober 2017²⁰ vrij rechtlijnig als het gaat om

14 *JBplus* 2017, afl. 4.

15 Rb. Rotterdam 10 oktober 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:7617; ECLI:NL:RBROT:2017:7618; ECLI:NL:RBROT:2017:7619.

16 *RegelMaat* 2017, afl. 4.

17 Rb. Gelderland (vzr.) 10 juli 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:3801.

18 Rb. Overijssel 27 september 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3634.

19 Rb. Midden-Nederland 14 december 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6726.

20 ECLI:NL:CBB:2017:326, *AB* 2018/41; ECLI:NL:CBB:2017:327; *AB* 2018/42, m.nt. R. Stijnen.

de zogenaamde functiescheiding tussen toezichtsfunctienaris en boetefunctienaris. Voordat de Vierde tranche Awb in werking trad, was in artikel 1:88 Wet op het financieel toezicht bepaald dat de werkzaamheden in verband met het opleggen van een bestuurlijke boete worden verricht door personen die niet betrokken zijn geweest bij het vaststellen van de overtreding en het daaraan voorafgaande onderzoek. Deze bepaling is met de komst van de Vierde tranche Awb komen te vervallen. Vanaf dat moment is het vereiste van functiescheiding voor zover het de Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM) betreft enkel geregeld door wat daarover is bepaald in de Awb, meer specifiek titel 5.4 en artikel 10:3 Awb. Concreet is in artikel 10:3 lid 4 Awb bepaald dat mandaat tot het opleggen van een boete niet wordt verleend aan degene die van de overtreding een rapport of een proces-verbaal heeft opgemaakt. Het CBb ziet geen grond voor het oordeel dat de wetgever bedoeld heeft de functiescheidingsgedachte, ook voor zover deze uit een algemeen rechtsbeginsel zoals het zorgvuldigheidsbeginsel zou voortvloeien, een ruimere strekking te geven dan in artikel 10:3 lid 4 Awb is neergelegd. Het CBb overweegt verder dat de Awb niet een regel bevat die verbiedt dat degene die is belast met (de voorbereiding van) de besluitvorming over het opleggen van een boete dan wel het beslissen op een bezwaarschrift gericht tegen een opgelegde boete, in het kader van (de voorbereiding van) die besluitvorming contact heeft met de toezichthouder die van de (te) beboete(n) overtreding een rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt. Een dergelijk, vérstrekkend verbod vloeit ook niet voort uit een algemeen rechtsbeginsel, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel. Daarom is niet van belang welke contacten er zijn geweest tussen de toezichthouder(s) enerzijds en de boetefunctienaris, de bezwaarbehandelaar(s) en/of (de leden van) het bestuur van AFM anderzijds, zodat ook geen inzicht in de aard en omvang van die contacten hoeft te worden verschaft. Het verdedigingsbeginsel noopt daar ook niet toe, omdat alle feiten en omstandigheden waarop AFM de boetes heeft gebaseerd, zijn vermeld in de boeterapporten die aan de bestreden besluiten ten grondslag liggen en dus bij appellanten bekend zijn. Feiten en omstandigheden die niet aan de bestreden besluiten ten grondslag zijn gelegd, zijn appellanten dus ook niet tegengeworpen en vallen buiten de grenzen van het geding, zodat zij zich daartegen ook niet hoeven te verdedigen.

Artikel 10:3 lid 3 Awb

Het komt nog weleens voor dat de beslissing op bezwaar in mandaat wordt genomen door degene die ook het primaire besluit in mandaat heeft genomen. Artikel 10:3 lid 3 Awb verzet zich daartegen. De gedachte hierachter houdt zeer waarschijnlijk verband met de zeefwerking van de bezwaarschriftprocedure. Handelen in strijd met artikel 10:3 lid 3 Awb leidt tot een bevoegdheidsgebrek, zoals blijkt uit een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 16 november 2017.²¹ Toch wordt de soep vaak niet zo heet ge-

ten, omdat het bevoegde bestuursorgaan de besluiten vaak voor zijn rekening neemt, zo ook in deze uitspraak. Het bevoegdheidsgebrek kan dan met toepassing van artikel 6:22 Awb worden gepasseerd.²²

Aard van de bevoegdheid verzet zich tegen mandaatverlening

Op grond van artikel 10:3 lid 1 Awb is mandaatverlening niet toegestaan wanneer de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. In een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 19 december 2017²³ is de beslissing op bezwaar namens het college van burgemeester en wethouders genomen door de commissie Sociaal Domein (commissie SD). Volgens vaste rechtspraak mag mandaat van de bevoegdheid om op bezwaar te beslissen niet worden verleend aan een niet-ondergeschikte. Dit verdraagt zich namelijk niet met de functies van de bezwaarprocedure. In het bijzonder geldt dit voor mandaat aan een persoon of college, zoals een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie, van wie of waarvan de onafhankelijke positie zich niet verdraagt met de bevoegdheid van de mandaatgever om op grond van artikel 10:6 lid 1 Awb per geval of in het algemeen instructies te geven aan de gemandateerde hoe de gemandateerde bevoegdheid in te vullen. De commissie SD is volgens de CRvB aan te merken als een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie. De CRvB concludeert dan ook dat het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om op het bezwaar te beslissen niet rechtmatig aan de commissie heeft gemandateerd, zodat de commissie SD niet bevoegd was om de beslissing op bezwaar in mandaat te nemen. Ook hier heeft het bevoegde bestuursorgaan laten weten dat hij het besluit voor zijn rekening neemt; het bevoegdheidsgebrek wordt dan ook met toepassing van artikel 6:22 Awb niet gesanctioneerd.

De Centrale Raad van Beroep maakt in een uitspraak van 16 november 2017²⁴ duidelijk dat de aard van de bevoegdheid om te beslissen op een verzoek om terug te komen van een in rechte vaststaand besluit zich niet tegen mandaatverlening verzet. Zie ook een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 4 oktober 2017²⁵ over het verlenen van een machtiging om feitelijk nalevingstoezicht te houden.

Wijze van mandaatverlening

In een uitspraak van 1 november 2017 komt de Afdeling bestuursrechtspraak²⁶ tot het oordeel dat een bestuursovereenkomst tussen onder meer de colleges van burgemeester en wethouders van Arnhem en Nijmegen niet als een mandaatbesluit kan worden geduid. Dat in de overeenkomst afspraken zijn gemaakt over dat aan een door het college van Arnhem in te stellen urgentiecommissie bevoegdheden zouden worden gemandateerd en dat de gemeente Arnhem

21 ECLI:NL:CRVB:2017:4008, r.o. 4.5. Zie voor een uitspraak waarin het naar het oordeel van de rechter wel goed ging Hof 's Hertogenbosch 7 september 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:3840.

22 Zo ook CRvB 25 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:274.

23 ECLI:NL:CRVB:2017:4473.

24 ECLI:NL:CRVB:2017:3980.

25 ECLI:NL:RVS:2017:2677.

26 ECLI:NL:RVS:2017:2930.

verantwoordelijk zou zijn voor het beslissen op bezwaar doen daaraan volgens de Afdeling niet af. Er had een apart mandaatbesluit genomen moeten worden, zonder welk er geen sprake is van een bevoegd besluit.

3. Centrale overheid

3.1 Centrale overheid

Constitutionele toetsing

Op 29 september 2017 gaf de Afdeling advisering van de Raad van State een oordeel over het (Grondwets)voorstel-Van Tongeren waarin in tweede lezing de vraag voorlag of een beperkte vorm van constitutionele toetsing kon worden ingevoerd.²⁷ Dit voorstel betrof het 'langsepende' wetsvoorstel van voormalig GroenLinks – lijsttrekker Femke Halsema. Inmiddels had Tweede Kamerlid en partijgenoot Liesbeth van Tongeren het wetsvoorstel 'overgenomen'. De specifieke vraag die bij de Afdeling advisering van de Raad van State voorlag was de 'aloude' vraag of de tweede lezing niet direct zou moeten volgen na de Tweede Kamerverkiezingen die volgen op de eerste lezing en waarbij dit voorstel derhalve onderdeel zou uitmaken van de verkiezingen. Met het onderhavige voorstel was daar geen sprake van (aanhangig sinds 2010 bij de Tweede Kamer) en daarom oordeelde de Raad dat niet wordt voldaan aan de grondwettelijke procedure. Het is uiteindelijk aan de Kamer om uitdrukkelijk te beslissen of zij dit oordeel van de Raad overneemt. Hoewel op zich een vertraging bij de afhandeling van een voorstel in tweede lezing volgens de Raad denkbaar is, is dat enkel het geval voor bijzondere omstandigheden. In het onderhavige voorstel is daarvan volgens de Raad geen sprake. De Grondwet zou wat betreft de afhandeling van de tweede lezing wel moeten worden verduidelijkt. Daarnaast doet de Raad de suggestie dat de Kamervoorzitter een dergelijk voorstel altijd direct indient zodra de nieuwe Kamer na ontbinding samenkomt. Dat kan via het reglement van orde van de Kamer, aldus de Raad. Waarbij tevens veilig moet worden gesteld dat er een vlotte afhandeling plaatsvindt.

Aftreden minister van Defensie

Op dinsdag 3 oktober 2017 diende de Minister van Defensie Jeanine Hennis (VVD) haar ontslag in naar aanleiding van een vernietigend rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over het mortierongeluk in Mali in 2016. Bij dit ongeluk kwamen twee Nederlandse militairen om en werd een derde militair zwaargewond.²⁸ Na een debat in de Tweede Kamer nam de minister de volle verantwoordelijkheid voor de gemaakte fouten. De minister gaf toe dat op diverse momenten de veiligheidsrisico's onvoldoende waren onderkend.²⁹ Diezelfde avond diende ook de commandant der strijdkrachten Tom Middendorp ook zijn ontslag in.

Staatscommissie parlementair stelsel

Op 18 oktober publiceerde de Staatscommissie parlementair stelsel een probleemverkenning met daarin volgens de commissie zes thema's voor mogelijke verbetering.³⁰ (1) Het principe van vertegenwoordiging. Worden en voelen mensen zich nog wel goed vertegenwoordigd door de leden van de Eerste en de Tweede Kamer? Kunnen zij er vertrouwen in hebben dat hun belangen zo goed mogelijk worden behartigd? (2) De rol van politieke partijen. Politieke partijen verbinden de samenleving met de politiek maar lijden aan functieverlies. Ze hebben nog maar weinig leden (2,3% van de kiesgerechtigde bevolking) en moeten uit die leden dan geschikte kandidaten zoeken. Dat is niet goed voor het vertegenwoordigend stelsel. (3) De kabinetsformatie. Bij de verkiezingen kiezen de mensen een nieuwe Tweede Kamer, maar geen nieuw kabinet. Formaties duren vaak (erg) lang in Nederland en het is een gesloten proces. Kan dat niet anders, sneller en transparanter? Moeten de kiezers niet meer invloed krijgen op de kabinetsformatie? (4) De weerbaarheid van de democratie

De democratie kan wel wat hebben. Maar toch, moet onze democratische rechtsstaat niet beter worden beschermd tegen ondermijning? De staatscommissie maakt zich in dit verband ook zorgen over de risico's van digitalisering, in het bijzonder over de beïnvloeding van kiezers met gerichte digitale middelen (het gebruik van big data en micro targeting). (5) De macht van de nationale overheid. Veel beslissingen die belangrijk zijn voor het dagelijks leven van mensen worden niet meer door de nationale politiek genomen, maar steeds vaker door anderen, zoals de Europese Unie, gemeenten of provincies. En tegelijkertijd is de nationale overheid voor mensen nog steeds het richtpunt. Hoe gaat het parlement daarmee om? (6) Het tweekamerstelsel. In het parlementair stelsel is de Tweede Kamer belangrijker dan de Eerste Kamer. De taakverdeling tussen de Tweede en de Eerste Kamer is echter niet altijd even duidelijk en als de beide Kamers het niet eens zijn is er ook geen regeling om conflicten op te lossen.

Kabinet Rutte-III

Op 26 oktober 2017 werd eindelijk het kabinet Rutte-III beëdigd.³¹ Daarmee werd de langste kabinetsformatie uit de Nederlandse geschiedenis afgerond. Onder leiding van informateur Gerrit Zalm (VVD) lukte het uiteindelijk om na ruim 7 maanden een kabinet te formeren. Het heeft 225 dagen geduurd tussen de dag van de verkiezingen (15 maart 2017) en de beëdiging van het kabinet. Het kabinet bestaat uit vier partijen te weten VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Tezamen hebben zij in zowel de Tweede Kamer (76) als in de Eerste Kamer (38) een krappe meerderheid. Het kabinet bestaat uit 6 ministers van de VVD en 4 van D66 en CDA en 2 van de ChristenUnie. In het regeerakkoord zijn

27 Kamerstukken II 2017/18, 32334, 11.

28 KB van 4 oktober 2017, *Stcrt.* 2017, 58124. Zie voorts *Kamerstukken II* 2017/18, 34796, 1.

29 *Handelingen II* 2017/18, 7, 18.

30 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34430, 5. Zie voorts www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/documenten/publicaties/2017/10/18/probleemverkenning-staatscommissie-parlementair-stelsel (laatst geraadpleegd 14 januari 2018).

31 www.kabinetsformatie2017.nl (laatst geraadpleegd op 28 januari 2018).

voornamelijk de volgende onderwerpen vastgelegd: verbetering van de positie van middeninkomens, het halen van klimaatdoelstellingen, investeringen in veiligheid en onderwijs en herstel van vertrouwen zijn voorname doelstellingen. Dit heeft geleid tot een wisseling van diverse ministeries. Zo werd het Ministerie van Economische Zaken tevens belast met het klimaatbeleid. Landbouw kreeg wederom een eigen ministerie. Opvallend was tevens dat het ingrijpende wetsvoorstel inzake de Omgevingswet is overgeheveld naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu werd omgedoopt tot Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.³²

Referendum Wiv

Op 1 november 2017 maakte de Kiesraad bekend dat er meer dan de benodigde 300.000 handtekening zijn opgehaald voor het raadgevend referendum over de Wet op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv).³³ De referendumcommissie maakte vervolgens bekend dat op dezelfde dag van de gemeenteraadsverkiezingen op 21 maart 2018 het referendum zal plaatsvinden.³⁴ De Kiesraad stelde op basis van een steekproef vast dat 384.126 legitieme handtekeningen zijn ingediend. De initiatiefnemers achter het referendum zijn enkele studenten van de Universiteit van Amsterdam. De initiatiefnemers vrezen dat de nieuwe wet de bevoegdheden van inlichtingendiensten te ver uitbreidt. Na het referendum over het Oekraïneverdrag is dit het tweede referendum dat plaats zal vinden sinds de Wet raadgevend referendum op 1 juli 2015 was ingevoerd. De uitslag is niet bindend.

Correctief referendum

Op 24 november 2017 werd duidelijk dat het initiatiefvoorstel-Van Raak over het correctief referendum door de Tweede Kamer is verworpen.³⁵ Het aantal voorstemmers (SP, PVV, Partij voor de Dieren, 50PLUS, FvD en Linda Voortman (GL)) was (ruim) onvoldoende in de tweede lezing van dit wetsvoorstel. De oorspronkelijke indieners van het voorstel de PvdA, D66 en GroenLinks, kwamen terug op hun steun, nadat het enthousiasme in de achterban sterk bleek te zijn afgenomen. De SP nam daarom het (inmiddels kansloze) initiatief over. Het is na 1999 en 2004 de derde keer dat een voorstel voor correctief referendum strandt. In beide gevallen was dat in de tweede lezing.

Inkomen van de Kroon

Op 1 december 2017 presenteerde het historisch onderzoeksteam grondwettelijke uitkering (de commissie-Van Baalen) de resultaten van het onderzoek naar het inko-

men van de Kroon.³⁶ De commissie bestond uit: Carla van Baalen, Paul Bovend'Eert en Alexander van Kessel, allen verbonden aan de Radboud Universiteit te Nijmegen en Mark van Twist en Nancy Chin-A-Fat, beide verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag. Aanleiding voor dit onderzoek, verricht in opdracht van minister-president Rutte, was de berichtgeving van RTL Nieuws in oktober 2016 over een vermeende belastingdeal van het kabinet-De Jong met het Koninklijk Huis en daarop volgende Kamervragen en een debat. Rond 1965 waren de kosten voor het koninklijk huis zodanig gestegen, dat de uitkering die koningin Juliana van het Rijk ontving niet meer volstond. Zij teerde zelfs in op haar eigen vermogen. De regering wilde aan deze onwenselijke situatie een einde maken en diende een wetsontwerp in dat de toelage voor de koningin fors verhoogde. Dat viel verkeerd. Niet alleen verslechterde de economie in die tijd waardoor de Nederlandse burgers de broekriem moesten aanhalen, ook verschenen er berichten in de media dat de koningin misschien wel 'de rijkste vrouw ter wereld' was. Bovendien vroeg de volksvertegenwoordiging meer inzage in de uitgaven voor het koningschap, en vonden linkse politici dat het tijd werd dat ook de koningin 'gewoon' belasting ging betalen. In dit onderzoeksrapport wordt beschreven hoe het kabinet-De Jong (1967-1971) een nieuwe regeling ontwierp die zowel de koninklijke financiën op orde bracht als tegemoetkwam aan de wensen van de volksvertegenwoordiging. Deze regeling geldt in grote lijnen nog steeds. De conclusie van de commissie luidt dat het Koninklijk Huis in de jaren zeventig geen geheime belastingdeal heeft gesloten met het kabinet. Het inkomen van de koning is toen grondig op de schop genomen, maar de regeling is gewoon in de Tweede Kamer besproken.

Opstappen Roemer

Op 15 december maakte SP-fractievoorzitter in de Tweede Kamer Emile Roemer bekend dat hij stopt als fractievoorzitter van de SP en tevens als Kamerlid.³⁷ Hij heeft het stokje overgedragen aan Lilian Marijnissen. Roemer was sinds maart 2010 fractievoorzitter, nadat hij de tussentijds afgetreden Agnes Kant was opgevolgd. Onder Roemer wist de SP niet het succes uit 2006 (25 zetels) te benaderen en bij de afgelopen verkiezingen ging zelfs een zetel verloren (van 15 naar 14 zetels). Roemer is inmiddels in de Tweede Kamer opgevolgd door Eric Smaling, die al eerder Tweede Kamerlid was.

Intrekking Wet raadgevend referendum

De nieuwe Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Kasja Ollongren (D66) wil haast maken met het intrekken van de Wet raadgevend referendum (Wrr). Op woensdag 20 december diende zij een wetsvoorstel tot intrekking in van de Wrr.³⁸ De Raad van State werd om een

32 Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34700, 44 en de bijlagen voor de benoemingen en departementale herindelingen.

33 www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2017/11/01/referendum-over-wiv-gaat-door (laatst geraadpleegd op 1 februari 2018).

34 www.referendum-commissie.nl (laatst geraadpleegd op 1 februari 2018).

35 *Kamerstukken II*, 34724.

36 Bron: www.ru.nl/cpg/@1134502/persconferentie-inkomen-kroon (laatst geraadpleegd op 1 februari 2018).

37 www.parlement.com/id/vkk4g0wnftbf/nieuws/emile_roemer_vertrekt_als_sp_leider (laatst geraadpleegd 2 februari 2018).

38 *Kamerstukken II* 2017/18, 34854, 2.

spoedadvies gevraagd en heeft inmiddels geoordeeld dat intrekking van de Wrr mogelijk is aangezien (kort samengevat) de wetgever daartoe gerechtigd is om een wet in te trekken.³⁹ De minister dient alleen een betere onderbouwing te geven waarom spoedinwerkingstreding noodzakelijk wordt geacht. Het Britse adagium 'parliament may not bind its successors' werd hier aldus toegepast.⁴⁰ Uiteraard kan een voormalige wetgever niet een opvolgende wetgever binden, maar hier dient ons inziens toch kritisch gekeken te worden naar de spoedintrekking van de Wrr en meer in het bijzonder waarom geen referendum over Intrekkingwet Wrr kan worden gehouden. Op basis van artikel 12 Wrr is het mogelijk om een wet (en dus ook de Intrekkingwet van de Wrr) met spoed in werking te laten treden. Echter artikel 12 Wrr zegt in het eerste lid tevens dat spoedinwerkingstreding niet in de weg mag staan voor het houden van een referendum. De truc die nu wordt uitgehaald is het wetsvoorstel met spoed in werking te laten treden waardoor de Wrr ophoudt te bestaan en derhalve ook geen referendum meer mogelijk is. Hoewel dat strikt juridisch verdedigbaar is, is dat niet in overeenstemming met de gedachte van artikel 12, eerste lid, Wrr. Het is ons inziens dan ook niet alleen in strijd met de gedachte van de Wrr, maar tevens met de letter (artikel 12, eerste lid, Wrr). In de Intrekkingwet van de Wrr zou naar onze opvatting een bijzondere regeling moeten worden getroffen voor het mogelijk maken van een referendum over de intrekkingwet van de Wrr. Wetstechnisch is dat wellicht vreemd, maar niet onmogelijk. Beter zou het zijn om de spoedinwerkingstredingsprocedure hier achterwege te laten, waardoor het houden van een referendum geen probleem zou zijn. Opvallend is dat in alle berichtgeving over de vraag of over de Intrekkingwet Wrr al dan niet een referendum zou kunnen worden gehouden, aan artikel 12, eerste lid, laatste zinssnede nauwelijks aandacht wordt besteed.

Op 2 februari 2018 deed de Afdeling bestuursrechtspraak⁴¹ een uitspraak omtrent het beroep van Stichting Meer Democratie tegen de weigering van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een besluit te nemen als bedoeld in artikel 6 lid 1 Wrr over het intrekkingvoorstel. De Afdeling beschrijft dat de minister thans nog niet bevoegd is om een dergelijk besluit te nemen, omdat die bevoegdheid pas ontstaat nadat de beide Kamers der Staten-Generaal het voorstel hebben aangenomen. Thans is het in behandeling bij de Tweede Kamer, en een passage in de nota naar aanleiding van het verslag kan dan ook niet gezien worden als een schriftelijke weigering geen besluit te nemen. Omdat er geen sprake is van een besluit, is de Afdeling niet bevoegd van het beroep kennis te nemen.

Budgetrecht Nederlands parlement

Op 21 december 2017 promoveerde Michal Diamant in Leiden op het proefschrift *Het budgetrecht van het Nederlandse parlement*.⁴² Dit budgetrecht komt steeds meer onder druk te staan. Europese begrotingsregels zijn aanzienlijk aangescherpt en EU-instellingen krijgen steeds meer grip op de nationale begroting en de wijze waarop onze nationale middelen worden besteed. Dit proefschrift analyseert de gevolgen van het Europees economisch bestuur voor het budgetrecht van ons parlement. Het budgetrecht is een van de oudste rechten van het Nederlandse parlement. Het is het recht om invloed uit te oefenen op de besteding van de middelen die de bevolking heeft opgebracht. Dit zorgt ervoor dat de besluitvorming over de begroting op democratische wijze tot stand komt en dat het parlement wezenlijke invloed kan uitoefenen op het regeringsbeleid. Maar wat zijn de gevolgen van het Europees economisch bestuur voor het budgetrecht van ons parlement? In hoeverre mogen we zelf nog voldoende aan de knoppen zitten? EU-instellingen krijgen namelijk steeds meer grip op de nationale begroting en de manier waarop Nederland zijn nationale middelen besteedt. Dat wringt volgens Diamant, mede omdat de bestemming van de op nationaal niveau opgehaalde middelen natuurlijk bij uitstek een nationale gelegenheid hoort te zijn. Het gaat om beslissingen waaraan democratische legitimatie wordt verleend door de betrokkenheid van het parlement. Het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van het Europees economisch bestuur brengt gedetailleerd in kaart welke verplichtingen voortvloeien uit het Europees economisch bestuur (het geheel van regels en procedures rond het economisch en budgettair beleid in de EMU) voor de overheidsfinanciën van de eurolidstaten. Vervolgens wordt de slag gemaakt naar hoe dit uitwerkt op het budgetrecht van ons parlement. Maar er wordt ook gekeken naar de politieke context; hoe kan het Nederlandse parlement zorgen voor optimale betrokkenheid bij de veranderende besluitvorming over de begroting?

Wijziging Wet ministeriële verantwoordelijkheid

Op 27 januari 2018 bood de regering een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid aan aan de Tweede Kamer.⁴³ Het betreft een beperkte wijziging, een fundamentele wijziging wordt voorbereid door een onafhankelijke commissie onder leiding van de heer Fokkens. Toch worden alle artikelen van de wet gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen worden opgesomd in de memorie van toelichting.⁴⁴

39 Raad van State, advies van 20 december 2017, *Advies W04.17.0387/I*.

40 Zie tevens het stuk van Bettie Drexhage, *De intrekking van de referendumwet is wél referendum*, op de website stukroodvlees.nl/intrekking-referendumwet-is-wel-referendum (laatst geraadpleegd 30 januari 2017).

41 ECLI:NL:RVS:2018:364.

42 M. Diamant, *Het budgetrecht van het Nederlandse parlement* dissertatie Leiden, Deventer: Wolters Kluwer, Meijers-reeks 2017, ISBN: 9789013145557.

43 *Kamerstukken II 2017/18, 34871, 2*.

44 *Kamerstukken II 2017/18, 34871, 3*.

3.2 **Deconcentratie**3.3 **Baten- en lastendiensten**3.4 **Zelfstandige bestuursorganen**3.5 **Adviesorganen**4. **Decentrale overheden**4.1 **Provincies, gemeenten en BES-lichamen***Fractievergoeding en vergoeding Statenleden*

Op 31 januari 2018 oordeelde de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State dat het oud-Statelid van Friesland de heer Buisman bijna € 18.000 moet terugbetalen aan Provinciale Staten van Friesland.⁴⁵ Buisman werd nadat hij zich afsplitste van de PVV-fractie zijn eigen fractiemedewerker. Voor het werk dat hij deed, betaalde hij zichzelf zo'n € 175 per uur uit. Hij deed dat omdat hij naar eigen zeggen geen tijd meer had om iemand in te werken. De Raad van State oordeelde echter dat deze constructie niet kan en Buisman derhalve het bedrag moet terugbetalen.

Commotie integriteit wethouder Brunssum

Begin december ontstond er commotie over de benoeming van een wethouder van de Limburgse gemeente Brunssum Jo Palmes (BBB/Lijst Palmes).⁴⁶ Pas na de benoeming van Palmes deed het bureau Governance & Integrity een onderzoek naar diens integriteit. In dat onderzoek werd geconcludeerd dat de benoeming van de wethouder een groot risico betekende. Vier oppositiepartijen in Brunssum (CDA, VVD, PvdA en SP) vroegen vervolgens aan de Minister van BZK om de vernietiging van Palmes benoeming op 10 oktober. De Kroon (koning en ministers) kan immers bij Koninklijk Besluit een besluit van een gemeenteraad schorsen (en uiteindelijk vernietigen) als dat in strijd is met het recht of het algemeen belang. Hoewel de minister aanvankelijk dreigde om deze stap te nemen, en de burgemeester van Brunssum zelfs opstapte na deze affaire, is uiteindelijk na overleg met o.a. de waarnemend burgemeester Leers (CDA) besloten een nieuw onderzoek in te stellen naar wethouder Palmes, die zelf stelt dat hij deze nieuwe integriteitstoets zal doorstaan.

Ontwikkeling van het middenbestuur

Oswald Jansen publiceerde in september 2017 een interessant artikel over de historie, maar ook de (juridische) toekomst van het middenbestuur.⁴⁷ Hij stelt dat de constructies die nu worden gehanteerd voor de inrichting van het middenbestuur al lang niet meer voldoen. Hij is van

oordeel dat er grote behoefte is aan het organiseren van bestuurskracht met democratische legitimiteit op regionaal niveau. De ontwikkeling van gemeentelijke schaalvergroting zal doorgaan en eveneens de Europeanisering en daartussen fungeert het middenbestuur. Een sandwich die steeds klemmender wordt, zeker als ook de provinciale schaal eveneens niet wijzigt. Hij adviseert om de Grondwet te wijzigen waardoor nieuwe vormen voor het middenbestuur mogelijk worden en assymetrische decentralisatie eveneens mogelijk wordt. Een uniform systeem voldoet zijns inziens dan ook niet meer en nieuwe juridische vormen voor het middenbestuur zouden volgens Jansen de oplossing kunnen bieden.

Herindelingen per 1 januari 2018

Per 1 januari 2018 hebben weer de nodige herindelingen plaatsgevonden. De Gelderse gemeenten Rijnwaarden en Zevenaar zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente Zevenaar.⁴⁸ In de provincie Groningen vinden twee herindelingen plaats. Allereerst worden de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde samengevoegd tot de nieuwe gemeente Westerwolde.⁴⁹ Daarnaast worden de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren samengevoegd tot de nieuwe gemeente Midden-Groningen.⁵⁰ In al deze gevallen gaat het om een 'traditionele herindeling', waarbij de oude gemeenten worden opgeheven en een nieuwe gemeente wordt ingesteld.

In Friesland vindt een bijzondere herindeling plaats. Bij deze herindeling worden de gemeenten het Bildt, Franekeradeel en Menameradiel opgeheven en samengevoegd tot de nieuw in te stellen gemeente Waadhoeke.⁵¹ Aan deze nieuwe gemeente wordt ook een deel van het grondgebied van de op te heffen gemeente Littenseradiel toegevoegd. Littenseradiel wordt echter niet geheel toegevoegd maar het huidige grondgebied wordt in drieën gedeeld. Een deel gaat naar Waadhoeke (artikel 2 herindelingswet), een deel naar de gemeente Leeuwarden (artikel 3 herindelingswet) en een deel naar de gemeente Súdwest-Fryslân (artikel 4 herindelingswet). Waar de toevoeging aan Waadhoeke via een traditionele herindeling geschiedt, gebeurt de toevoeging aan Leeuwarden en Súdwest-Fryslân via grenswijzingen. Dit wordt een lichte samenvoeging genoemd.⁵² Ook de op te heffen gemeente Leeuwarderadeel wordt via een grenswijziging toegevoegd aan de gemeente Leeuwarden (artikel 3 herindelingswet).

Het aantal gemeenten in Nederland daalt daarmee op 1 januari 2018 van 388 tot 380.⁵³

45 ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:319.

46 NRC 5 december 2017, www.nrc.nl/nieuws/2017/12/05/ollongren-wethouder-brunssum-moet-opstappen-a1583784 (laatst geraadpleegd 10 december 2017).

47 O.J.D.M.L. Jansen, 'Blauwdruk en rode lap: het middenbestuur in Nederland', *Gst.* 2017/142.

48 Wet van 8 maart 2017, *Stb.* 2017, 107.

49 Wet van 8 maart 2017, *Stb.* 2017, 105.

50 Wet van 8 maart 2017, *Stb.* 2017, 106.

51 Wet van 8 maart 2017, *Stb.* 2017, 104.

52 *Kamerstukken II* 2014/15, 28750, 62 (aanvulling Beleidskader gemeentelijke herindeling).

53 Zie voor interessante statistieken: www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/52/aantal-gemeenten-van-388-naar-380.

Voor de hierboven beschreven herindelingen hebben op 22 november 2017 herindelingsverkiezingen plaatsgevonden, overeenkomstig artikel 52 Wet ARHI. Dat betekent dat in deze gemeenten (of hun rechtsopvolgers per 1 januari 2018) geen reguliere raadsverkiezingen worden gehouden op 21 maart 2018 (artikel 56e Wet ARHI). Om dezelfde reden worden in de gemeenten Edam-Volendam en Meijerijstad geen reguliere gemeenteraadsverkiezingen gehouden nu deze gemeenten op 1 januari 2016 respectievelijk 1 januari 2017 zijn ontstaan. In de voorlopers van de gemeente Edam-Volendam werden op 18 november 2015 en in de voorlopers van de gemeente Meijerijstad zijn op 23 november 2016 herindelingsverkiezingen gehouden. In deze beide gemeenten vindt de eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezing naar verwachting plaats in 2022. Ook in de voorlopers van de gemeente Gooise Meren werden op 18 november 2015 herindelingsverkiezingen gehouden, maar in deze gemeente vinden op 21 maart 2017 wél reguliere verkiezingen plaats omdat in artikel 6 van de herindelingswet artikel 56e Wet ARHI is uitgezonderd.⁵⁴ Deze uitzondering is op verzoek van de voormalige gemeenten als overgangsregeling opgenomen.⁵⁵

Tot slot heeft er ook nog een bijzondere grenswijziging plaatsgevonden. Het betreft hier een grenswijziging bij algemene maatregel van bestuur (artikel 3 lid 2 aanhef en onder c Wet ARHI). Op zich is een grenswijziging bij algemene maatregel van bestuur al redelijk uniek, maar zeker wanneer deze gepaard gaat met wijziging van de rijksgrenzen. In dit geval gaat het om een grenswijziging van de gemeenten Eijsden-Margraten en Maastricht, alsmede een grenswijziging van de provincie Limburg waarbij de wijziging van de rijksgrenzen met België worden vastgelegd.⁵⁶

Herindelingsvoorstellen

Ook gemeenten die na verwachting per 1 januari 2019 worden heringedeeld doen niet mee aan de reguliere gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018. Voorwaarde is dan wel dat in de periode van 1 oktober 2017 tot en met 31 december 2017 een voorstel tot wet bij de Tweede Kamer is ingediend (artikel 56a e.v. Wet ARHI).

Om die reden worden in de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer⁵⁷, in de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korndijk, Oud-Beijerlanden Strijen⁵⁸, in de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik⁵⁹, in de gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem⁶⁰, in de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen⁶¹, in de gemeenten Haarlemmerliede en Spaarn-

woude en Haarlemmermeer⁶², in de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsum en Winsum⁶³, in de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn⁶⁴, in de gemeenten Giesselanden en Molenwaard⁶⁵, in de gemeenten Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland en Nieuwkruisland⁶⁶, in de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout⁶⁷ en in de gemeenten Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen⁶⁸.

Herindeling Heerlen-Landgraaf

In de gemeenten Heerlen en Landgraaf worden wel reguliere verkiezingen gehouden nu de ministerraad heeft besloten om geen wetsvoorstel voor herindeling in te dienen, dit naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.⁶⁹ De gemeenteraad van Landgraaf was erg tegen de herindeling, terwijl de gemeenteraad van Heerlen voor was. Gedeputeerde staten van Limburg hadden daarom de herindelingsprocedure overgenomen. Volgens de Afdeling advisering heeft daarbij geen open overleg plaatsgehad als bedoeld in artikel 8 Wet ARHI. De Afdeling adviseerde daarom geen wetsvoorstel in te dienen en de provincie uit te nodigen alsnog tot open overleg over te gaan. De ministerraad heeft dit standpunt dus overgenomen.

Het college van burgemeester en wethouders van Landgraaf had eerder via een kort geding geprobeerd om de besluitvorming door het provinciebestuur te voorkomen.⁷⁰ Hoewel de Rechtbank Limburg kritisch was op de gevolgde procedure, kwam zij tot het oordeel dat het de wetgever is die moet beoordelen of aan de procedurevoorschriften is voldaan. De rechtbank vond in elk geval dat de provincie wel voldaan had aan de door artikel 5 EHLA gestelde eisen, waardoor in het midden kon worden gelaten of deze bepaling in rechte ingeroepen kan worden. De regering heeft, als initiatiefnemer voor de herindelingswet en onderdeel van de formele wetgever, dus besloten dat niet voldaan was aan de procedurevoorschriften en daarom het herindelingsadvies van gedeputeerde staten van Limburg niet overgenomen.

Namens het college van burgemeester en wethouders was ook een spontaan vernietigingsverzoek ingediend bij de regering. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ronald Plasterk antwoordde dat het besluit van ge-

54 Wet van 4 juni 2015, *Stb.* 2015, 216.

55 *Kamerstukken II* 2014/15, 34075, 3, p. 9-10. Artikel 56e Wet ARHI is in augustus 2014 ingevoerd (Wet van 9 juli 2014, *Stb.* 2014, 308).

56 Besluit van 7 december 2017, *Stb.* 2017, 499. Zie voor de wijziging van de rijksgrenzen het Verdrag van 28 november 2016, *Trb.* 2016, 196.

57 *Kamerstukken II* 2017/18, 34805, 2.

58 *Kamerstukken II* 2017/18, 34806, 2.

59 *Kamerstukken II* 2017/18, 34824, 2.

60 *Kamerstukken II* 2017/18, 34825, 2.

61 *Kamerstukken II* 2017/18, 34826, 2.

62 *Kamerstukken II* 2017/18, 34827, 2.

63 *Kamerstukken II* 2017/18, 34828, 2.

64 *Kamerstukken II* 2017/18, 34829, 2.

65 *Kamerstukken II* 2017/18, 34830, 2.

66 *Kamerstukken II* 2017/18, 34831, 2.

67 *Kamerstukken II* 2017/18, 34832, 2.

68 *Kamerstukken II* 2017/18, 34833, 2.

69 *Stcrt.* 2017, 72128.

70 Rb. Limburg 5 juli 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:6452. Zie ook Rb. Limburg 1 augustus 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:7502 waarbij een burgercomité een referendum probeerde af te dwingen. Deze zaak werd als kennelijk ongegrond afgewezen.

deputeerde staten van Limburg niet voor vernietiging zou worden voorgedragen.⁷¹

Herindeling Noordwijk en Noordwijkerhout

Hierboven werd het wetsvoorstel voor de samenvoeging van Noordwijk en Noordwijkerhout reeds genoemd. Ook in het kader van de voorbereidingsprocedure voor deze herindeling werd een rechtszaak gevoerd. Het beroep was gericht tegen het besluit van de raad van Noordwijk om geen raadgevend referendum te houden. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag⁷² komt tot het oordeel dat een raadgevend referendum niet meer gehouden kan worden, nu gedeputeerde staten reeds een vastgesteld herindelingsadvies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben gezonden en de Tweede Kamer het door de regering ingediende wetsvoorstel reeds in behandeling heeft genomen.

BES in de Grondwet

Inmiddels is inwerking getreden de Grondwetswijziging strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor Caribische openbare lichamen en het regelen van een kiescollege voor de Eerste Kamer.⁷³ De wijziging geeft Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Caribisch Nederland, de constitutionele basis die ontbrak sinds het opheffen van de Nederlandse Antillen in 2010. Er is een nieuw artikel 132a in werking getreden en de artikelen 23, 55, 103 zijn gewijzigd. Ook is een additioneel artikel IV toegevoegd in verband met de relatie met het Statuut voor het Koninkrijk. Deze constitutionele basis worden de eilanden 'Caribische openbare lichamen' en krijgen de eilanden tevens via een kiescollege 'kiesrecht' voor de leden van de Eerste Kamer. Dit was nodig aangezien de eilanden niet provinciaal zijn ingedeeld en tot op heden waren zij dan ook niet vertegenwoordigd in de Eerste Kamer. De Kieswet moet overigens eveneens nog worden aangepast voordat het kiesrecht voor deze Caribische openbare lichamen zijn beslag zal krijgen. Het wetsvoorstel is door de Eerste Kamer op 6 februari 2018 als hamerstuk afgedaan.⁷⁴

71 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 april 2017, kenmerk 2017-0000134310. De brief is te raadplegen via https://eforms.landgraaf.nl/over-landgraaf/nieuws_41928/item/verzoek-tot-vernietiging_31126.html. Een vernietigingsverzoek tijdens een herindelingsprocedure is niet uniek. Ook de gemeente Haren, bij monde van de burgemeester, heeft geprobeerd besluiten van gedeputeerde staten van Groningen te laten vernietigen, toenmalig (tijdelijk) Minister Blok van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft deze verzoeken eveneens afgewezen bij brief van 21 juli 2016, zie www.rtvnoord.nl/nieuws/166954/Minister-wil-geen-vertraging-meer-bij-herindeling-Haren. De gemeente Nuenen c.a., waar ook een herindeling dreigt op initiatief van de provincie, neemt een vernietigingsverzoek in overweging, getuige de brief van de burgemeester van 11 juli 2017, kenmerk 2017.12793, zie www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/provinciale-staten/vergaderingen-ps/download.aspx?qvi=892833. Ook de PvdA Nuenen heeft volgens een bericht in het Eindhovens Dagblad een vernietigingsverzoek ingediend, maar dan om het besluit van de gemeenteraad om nog niet tot herindeling over te gaan te vernietigen (www.ed.nl/nuenen/pvda-nuenen-vernietig-fusiecompromis-a295f95a/).

72 Rb. Den Haag 27 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15399.

73 Tweede lezing: Wet van 1 november 2017, *Stb.* 2017, 426. *Kamerstukken* 34702. Eerste lezing: *Kamerstukken* 33131 en 34341 (nouvelle).

74 *Kamerstukken II* 2016/17, 34782, 2.

Binnengemeentelijke decentralisatie

Op 27 december 2017 deed de Afdeling bestuursrecht-spraak een uitspraak omtrent de samenstelling van de Amsterdamse bestuurscommissie voor het stadsdeel West.⁷⁵ Appellant betoogde dat de verkiezing van de bestuurscommissie in strijd was met de Gemeentewet, nu de Gemeentewet geen ruimte liet voor een dergelijke verkiezing. De Afdeling maakt, onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis, korte metten met dit betoog. De wetgever heeft de mogelijkheid van rechtstreekse verkiezing van leden van een bestuurscommissie juist open willen laten.

Het in 2014 herziene Amsterdamse bestuurlijke stelsel is geen lang leven beschoren. De commissie-Brenninkmeijer evalueerde het stelsel eerder. In het rapport *Amsterdam 2020* kwam de commissie tot de conclusie dat er sprake was van een structuurfout met én een gekozen gemeenteraad én gekozen algemene besturen van bestuurscommissies. Dit omdat de bestuurscommissies enerzijds het beleid van de centrale stad uitvoeren dat berust op het politieke mandaat van de gemeenteraad. Anderzijds hebben ze een eigen politiek mandaat door de verkiezing. Dit dubbelmandaat leidt tot problemen. De commissie adviseert dan ook het dubbelmandaat te heroverwegen en de bestuurscommissies in 2018 niet via directe verkiezing samen te stellen. Daarnaast is ook een cultuuromslag nodig. Deze behelst enerzijds een effectieve verbinding tussen representatieve democratie en participatiedemocratie en anderzijds om houding en gedrag onderwerp van reflectie en advisering te maken.

De gemeenteraad van Amsterdam heeft inmiddels een nieuw bestuurlijk stelsel vastgesteld met de Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam (*Gmb.* 2017, afdeling 3A, nr. 1458). Daarbij wordt per stadsdeel een bestuurscommissie ingesteld welke uit een dagelijks bestuur van drie leden bestaat. Deze leden worden door het college van burgemeester en wethouders benoemd en ontslagen (artikel 2). Daarnaast wordt per stadsdeel ook een stadsdeelcommissie ingesteld, een (advies)commissie in de zin van artikel 84 Gemeentewet (artikel 23). De leden van deze stadsdeelcommissies worden rechtstreeks gekozen door de ingezetenen. De stadsdeelcommissie adviseert het dagelijks bestuur (de bestuurscommissie) (artikel 30 lid 1).

Ook in Rotterdam is het bestuurlijk stelsel geëvalueerd. Een onderzoeksteam van de Erasmus Universiteit en de Rijksuniversiteit Groningen voerde het onderzoek uit. In het rapport *Een kwestie van kiezen: Naar een complementaire democratie voor alle Rotterdammers* komen de onderzoekers onder meer tot de conclusie dat er te veel competitie is tussen de samenstellende delen van het stelsel. De gedachtegang van het oude model is door sommige betrokkenen nog niet losgelaten.

Het Rotterdamse gemeentebestuur gaat het stelsel niet op de schop nemen, maar gaat wel experimenteren. Daartoe

75 ECLI:NL:RVS:2017:3590; AB 2018/45, m.nt. C.B. Modderman.

is het Experimentbesluit gekozen wijkraden en gelote wijkcomité vastgesteld (*Gmb.* 2017, 140). De gebiedscommissies blijven bestaan, maar in enkele gebieden komen wijkraden die de bevoegdheden van de gebiedscommissies voor de betreffende wijken overnemen (artikel 5). Het bestuur komt daarmee nog dichterbij de burger. Bij de verkiezing van de wijkraden wordt niet met een lijstenstelsel, maar met een personenstelsel gewerkt. In een drietal andere gebieden krijgt men naast de gebiedscommissies wijkcomités. De leden van deze wijkcomités worden geloot (artikel 11).

4.2 Waterschappen

De Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) van de Unie van Waterschappen presenteerde donderdag 21 december 2017 haar concept-eindrapport *Waterschapsbelastingen: klaar voor de toekomst*. In dit concept-eindrapport staan voorstellen waarmee het belastingstelsel van de waterschappen toekomstbestendiger gemaakt kan worden. Kern van de voorstellen zijn: (1) Voldoende ondersteuning bieden om uitdagingen als klimaatverandering, energietransitie en circulaire economie met succes verder te brengen. (2) Ervoor zorgen dat de rekening voor de taakuitoefening op de juiste plek wordt neergelegd. (3) Zorgen voor een stelsel dat up-to-date is, en zo eenvoudig mogelijk. (4) Het hart van het belastingstelsel van de waterschappen, bestaande uit de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing blijft behouden. (5) Belastingbeginselen als de profijthebbende/de kostenveroorzaker/de vervuiler betaalt, worden beter toegepast.⁷⁶

4.3 Overige functionele decentralisatie

Per 1 januari 2015 zijn de bedrijfslichamen opgeheven.⁷⁷ Het initiatiefvoorstel-Aptroot voor de Wet opheffing producten bedrijfschappen⁷⁸ was echter nog steeds aanhangig bij de Tweede Kamer. Het Kamerlid Ladders heeft het voorstel overgenomen en ingetrokken.⁷⁹ Ladders heeft daarbij ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State openbaar gemaakt.⁸⁰ De Afdeling vindt onder meer dat het wetsvoorstel beter gemotiveerd zou moeten worden, om de opheffing te dragen. Er wordt volgens de Afdeling te weinig aandacht besteed aan de basisgedachten die ten grondslag lagen aan het pbo-stelsel. Verder miste de Afdeling een regeling voor de publieke taken die na afschaffing zouden blijven bestaan.

5. Interbestuurlijk toezicht

5.1 Goedkeuring en toestemming

Artikel 10:25 Awb ziet op goedkeuring. Het gaat daarbij om goedkeuring van besluiten als bedoeld in artikel 1:3 lid 1 Awb. Daartoe moet ook sprake zijn van een beslissing van

een bestuursorgaan. Omdat de SNPF (zie hierboven onder bestuursorganen) geen bestuursorgaan is, kan de goedkeuring van beslissingen van het SNPF ook niet worden aangemerkt als goedkeuring in de zin van artikel 10:25 Awb, aldus de Rechtbank Gelderland.⁸¹

5.2 Schorsing en vernietiging

5.3 Overig bestuurlijk toezicht

Taakverwaarlozing Sint Eustatius

De grove taakverwaarlozingsregeling van artikel 132 lid 5 Grondwet is niet vaak ingezet. Sinds november 2017 is deze bepaling van overeenkomstige toepassing op de Caribische openbare lichamen (zie hierboven onder 4.1). Recent is bij de Tweede Kamer een voorstel ingediend voor de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius.⁸² Dit wetsvoorstel strekt ertoe voorzieningen te treffen in verband met de grove taakverwaarlozing van het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius. De bevoegdheden van de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber worden daarbij toegekend aan een regeringscommissaris. Zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer hebben de wet op 6 februari 2018 aangenomen.

6. Samenwerking

6.1 Gemeenschappelijke regelingen

Wet democratisering gemeenschappelijke regelingen

Op 16 maart 2015 diende het toenmalige Tweede Kamerlid Schouw een initiatiefvoorstel in voor de Wet democratisering gemeenschappelijke regelingen.⁸³ Wij bespraken dat voorstel eerder, zie daaromtrent *NTB* 2015/31. Inmiddels heeft het Tweede Kamerlid Bergkamp het voorstel overgenomen en ingetrokken.⁸⁴ Daarmee is ook de dreigende schrapping van de bedrijfsvoeringsorganisatie als samenwerkingsmogelijkheid verdwenen. Helaas heeft het Kamerlid Bergkamp er (vooralsnog) niet voor gekozen om het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State ook openbaar te maken, zoals een aantal college-Kamerleden van haar wel hebben gedaan bij de intrekking van andere initiatiefvoorstellen. Dit sluit niet aan bij de gedachte achter artikel 27 Wet op de Raad van State, waar de wetgever de reactie van een indiener als een plicht zag. Die reactie kan intrekking zijn, maar dan moet het advies wel openbaar worden gemaakt.⁸⁵

Bekendmaking gemeenschappelijke regelingen

Het gerechtshof 's-Hertogenbosch deed een interessante uitspraak omtrent de bekendmaking van gemeenschap-

76 www.uvw.nl/commissie-aanpassing-belastingstelsel-presenteert-concept-eindrapport (laatst geraadpleegd 15 januari 2018).

77 Wet van 17 december 2014, *Stb.* 2014, 571.

78 *Kamerstukken II* 2011/12, 33314, 2.

79 *Kamerstukken II* 2017/18, 33314, 4.

80 Advies van 7 september 2012, no. W15.12.0215/IV, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 33314, 4.

81 Rb. Gelderland 15 september 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:4812.

82 *Kamerstukken II* 2017/18, 34877, 2.

83 *Kamerstukken II* 2014/15, 34177, 2.

84 *Kamerstukken II* 2017/18, 34177, 4.

85 *Kamerstukken II* 1987/88, 19890, 5, p. 7.

pelijke regelingen.⁸⁶ Het betrof de gemeenschappelijke regeling Belastingssamenwerking Oost-Brabant, een regeling tussen een aantal colleges van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van het Waterschap Aa en Maas. Deze gemeenschappelijke regeling is van voor 1 januari 2015, waardoor het oude artikel 26 WGR nog van toepassing was ("De besturen van de deelnemende gemeenten dragen op de gebruikelijke wijze zorg voor de bekendmaking van de regeling"). Het Hof oordeelt allereerst dat de gemeenschappelijke regeling een algemeen verbindend voorschrift is als bedoeld in artikel 139 lid 1 Gemeentewet. Dat betekende naar de tekst van de Gemeentewet in 2010 dat bekendmaking moet geschieden door plaatsing in het gemeenteblad of door terinzagelegging en mededeling in een plaatselijk verschijnend dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. De gemeenschappelijke regeling was bekendgemaakt in zowel het Brabants Dagblad (editie Den Bosch/Zaltbommel), het Eindhovens Dagblad (regio Helmond) en de Gelderlander (omgeving Nijmegen). Dat betekent volgens het Hof dat de gemeenschappelijke regeling op de juiste wijze bekend is gemaakt.

Het Hof gaat niet in op het vraagstuk of naast de gemeenschappelijke regeling ook de besluiten tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling (i.c. door de colleges van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van het waterschap) bekend moeten worden gemaakt. Een vraagstuk dat in de praktijk nogal eens tot vragen leidt. Uit het feit dat het Hof het niet toetst als criterium voor geldige bekendmaking, zou kunnen worden afgeleid dat deze afzonderlijke bekendmaking niet noodzakelijk is.

Regeerakkoord en begrotingsbehandeling BZK

In het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* worden enkele passages gewijd aan de Wet gemeenschappelijke regelingen. De coalitiepartijen schrijven allereerst:

"De Wet Gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt aangepast om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. Besluitvorming in een gemeenschappelijke regeling moet transparant zijn en betrokken gemeenteraden moeten hun controlerende rol beter kunnen uitvoeren en zo nodig kunnen ingrijpen."⁸⁷

Bij de begrotingsbehandeling Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018 zei Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ollongren dat er gemeenschappelijke regelingen zijn waarbij het best goed werkt, maar dat er ook voorbeelden zijn waar het minder goed werkt. Het zijn die laatste regelingen die anders en beter kunnen. Voor de minister staat voorop dat besluitvorming altijd transparant moet zijn en dat raadsleden hun controlerende bevoegdheden altijd moeten kunnen uitoefenen. Ze kondigt aan in het voorjaar van 2018 met een brief te komen over

eventuele wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen.⁸⁸ Deze aankondiging heeft ze herhaald in reactie op Kamervragen van de Kamerleden Den Boer⁸⁹ en Van Raak.⁹⁰ In de brief zal de minister ook ingaan op een onderzoek van Raadslid.NU onder raadsleden over gemeenschappelijke regelingen.⁹¹ Vanuit de Tweede Kamer werden ook een tweetal moties ingediend, de motie-Westerveld en Özütok⁹² en de motie-Özütok c.s.⁹³ Beide moties riepen de regering op een onderzoek te doen naar de belemmeringen in het besluitvormingsproces voor uitgave van middelen door gemeenschappelijke regelingen. Beide moties werden verworpen.

Maar de coalitiepartijen schreven nog meer in het regeerakkoord:

"Veel kleinere gemeenten zijn voor belangrijke taken die de directe levenssfeer van mensen raken in sterke mate afhankelijk geworden van regionale samenwerking op grond van de Wet Gemeenschappelijke regelingen (Wgr), waarbij de democratische controle door gemeenteraden op afstand staat. Op verschillende plaatsen hebben gemeenten daarom in samenspraak met de provincie het initiatief genomen tot gemeentelijke herindeling. Het kabinet ondersteunt die beweging. Blauwdrukken van bovenaf werken hiervoor niet, maar het proces helemaal van onderop laten komen levert ook niet altijd een optimaal resultaat op. Een proces van herindeling is gewenst voor gemeenten die langjarig en in hoge mate afhankelijk zijn van gemeenschappelijke regelingen voor essentiële taken. Het is dan aan de provincie de herindelingsprocedure op basis van de Wet Algemene regels herindeling (Wet Arhi) te starten."⁹⁴

Bij de begrotingsbehandeling Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018 zei minister Ollongren dat schaal-grootte niet van bovenaf moet worden bepaald, maar dat gemeenten zelf in staat zijn te bepalen wat de juiste schaal is. Voor de minister is het niet zo dat het per se goed is als een gemeente heel groot of juist heel klein is.⁹⁵ De provincie zou volgens haar een rol moeten spelen als de gemeenten er niet goed uitkomen.⁹⁶

Reparatiewet BZK 20XX

Met het wetsvoorstel voor de Reparatiewet BZK 20XX⁹⁷ worden onder meer enkele technische fouten in de Wet gemeenschappelijke regelingen hersteld. Het gaat daarbij onder meer om de inlichtingenplicht in artikel 16 lid 5 WGR, de bekendmaking van delegatiebesluiten van het algemeen

86 Hof 's-Hertogenbosch 26 oktober 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:4674.

87 *Vertrouwen in de toekomst*, p. 7.

88 *Handelingen II* 2017/18, 23, 9, p. 2-3.

89 *Aanhangsel Handelingen II* 2017/18, 897.

90 *Aanhangsel Handelingen II* 2017/18, 907.

91 *Kamerstukken II* 2017/18, 28750, 67.

92 *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 XVI, 36.

94 *Vertrouwen in de toekomst*, p. 7.

95 *Handelingen II* 2017/18, 23, 9, p. 2.

96 *Handelingen II* 2017/18, 23, 9, p. 3.

97 *Kamerstukken II* 2017/18, 34852, 2.

bestuur naar het dagelijks bestuur, de toepasselijkheid van de Waterschapswet en het Waterschapsbesluit.⁹⁸

6.2 Bestuursakkoorden

6.3 Andere samenwerkingsvormen

Bij de 3 decentralisatie van 2015 zijn verschillende bepalingen opgenomen omtrent de mogelijkheid om samenwerking op te leggen.

Jeugdwet

Artikel 2.8 (lid 1) Jeugdwet bepaalt dat colleges van burgemeester en wethouders met elkaar samenwerken voor zover dat voor een doelmatige uitvoering van de Jeugdwet aangewezen is. In de leden 2-4 was bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur samenwerking kon worden opgelegd. Bij de behandeling van de Invoeringswet Participatiewet werd het amendement Dijkgraaf⁹⁹ aangenomen. Daarbij werd bepaald dat de leden 24 van artikel 2.8 Jeugdwet drie jaar na de inwerkingtreding zouden komen te vervallen. Per 1 januari 2018 zijn deze leden dan ook vervallen.

De bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie en Veiligheid constateren dat het stelsel van sterke samenwerkingsverbanden zich nog niet heeft uitgekristalliseerd. Volgens de Transitie Autoriteit Jeugd komt de samenwerking in meerdere regio's onder druk te staan en zijn sommige regio's niet langer stabiel. Samenwerking blijft noodzakelijk. Om die reden wil de regering de mogelijkheid om regels omtrent samenwerking te stellen en eventueel samenwerking op te leggen behouden. Van de mogelijkheid gaat ook een preventieve werking uit omdat het als drukmiddel kan worden gebruikt.¹⁰⁰

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

In artikel 2.6.1 Wmo 2015 is eenzelfde bepaling opgenomen met betrekking tot de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Bij de Wmo 2015 werd echter het amendement-Van der Staaij en Van 't Wout¹⁰¹ aangenomen waarmee bepaald werd dat het tweede tot en met het vierde lid van artikel 2.6.1 Wmo 2015 vier jaar na de inwerkingtreding van de wet zouden komen te vervallen. Per 1 januari 2019 zullen deze leden zodoende vervallen.

Anders dan bij de Jeugdwet constateert de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dat de samenwerking bij de uitvoering van de Wmo 2015 niet dusdanig slecht verloopt dat ingrijpen thans noodzakelijk is. Toch wil de minister de mogelijkheid behouden om te kunnen ingrijpen, omdat ook hier de uitvoering nog niet uitgekristalliseerd is.¹⁰²

Participatiewet

Artikel 8c Participatiewet maakt ook het opleggen van samenwerking in het kader van de uitvoering van de Participatiewet mogelijk. Ook dit artikel is gekoppeld aan een termijn van drie jaar (artikel LIII Invoeringswet Participatiewet). Dit artikel is dus eveneens per 1 januari 2018 vervallen.

Voor de Participatiewet wordt de mogelijkheid van oplegging van samenwerking, of althans het geven van regels omtrent de samenwerking, niet heringevoerd. Volgens de regering is in het kader van de Participatiewet niet te voorzien dat op korte termijn gebruik zal worden gemaakt van die bevoegdheid, waardoor het tot overbodige regelgeving zou leiden om de mogelijkheid weer in de wet op te nemen. Dat daarmee verschillen ontstaan in de aansturingsmogelijkheden in de drie wetten neemt de regering voor lief.¹⁰³

Wet werk en bijstand

Met de invoering van de Participatiewet is ook de Wet werk en bijstand gewijzigd, met als strekking dat er geen nieuwe geïndiceerden meer kunnen worden opgenomen. Voor reeds geïndiceerde personen blijft de Wet werk en bijstand echter onverkort van toepassing. Veel gemeenten worstelen met de vraag wat te doen met hun SW-bedrijven (vaak NV's of BV's, al dan niet in concernvorm) en werkvoorzieningschappen (openbare lichamen in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen). Er komen immers geen nieuwe geïndiceerden meer bij. De rechtbank Noord-Nederland deed een uitspraak¹⁰⁴ waaruit naar voren komt dat nog altijd geldt dat de Wsw-geïndiceerden in dienst moeten zijn van een gemeente of van een gemeenschappelijk openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het is niet mogelijk de gemeentelijke verplichtingen in het kader van de Wsw aan een privaatrechtelijke instelling te geven.

98 Kamerstukken II 2017/18, 34854, 3, p. 3-4.

99 Kamerstukken II 2013/14, 33161, 188.

100 Kamerstukken II 2017/18, 34875, 3, p. 5-6.

101 Kamerstukken II 2013/14, 33841, 117.

102 Kamerstukken II 2017/18, 34875, 3, p. 7.

103 Kamerstukken II 2017/18, 34857, 3, p. 7.

104 Rb. Noord-Nederland 19 december 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4888 (Alescon).