

**Aan** : de heer E. Lionarons

**Van** : Bart van Meer en Jasper Molenaar

**Inzake** : Voorstel herziening Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek 24e herziening

**Datum** : 12 maart 2018

---

## 1. Inleiding

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

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

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

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

## 2. Legitimiteit

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

*Het voorstel voor de herziening*

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

## **Hoofdstuk VIII: Commissies**

### **Artikel 21: Commissies van advies**

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

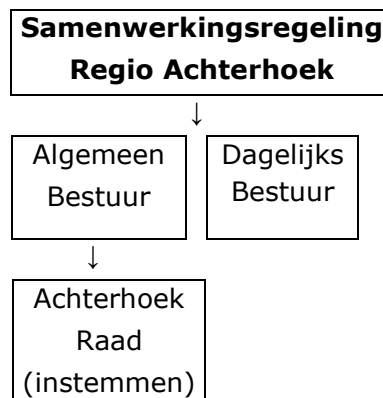
### **Artikel 22: Bestuurscommissies**

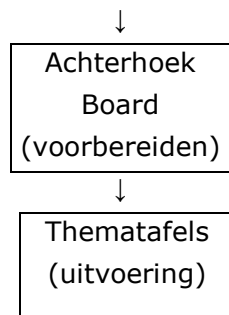
*1. Met het oog op de behartiging van bepaalde belangen kunnen, conform de betreffende bepalingen van de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen, bestuurscommissies worden ingesteld.*

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

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

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





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

### 3. Achterhoek Raad

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

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

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

**Artikel 22a: Bestuurscommissie**

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

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

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

*Bevoegdheden*

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

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

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

*Conclusie ten aanzien van bevoegdheden*

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

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

*Samenstelling Achterhoek Raad*

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

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

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

*Conclusie ten aanzien van de Achterhoek Raad*

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

#### **4. Achterhoek Board**

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

##### *Bevoegdheden*

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

##### *Samenstelling*

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

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

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

## **5. Thematafels**

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

### *Bevoegdheden*

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

### *Samenstelling*

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



## **6. Conclusie ten aanzien van de juridische legitimiteit**

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

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

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

\*\*\*\*\*