

# Bestuurlijke organisatie

NTB 2015/10

## Indeling

1. **Openbare lichamen, bestuursorganen en rechtspersonen**
  - 1.1 Openbare lichamen
  - 1.2 Bestuursorganen
  - 1.3 Rechtspersonen
2. **Attributie, delegatie en mandaat**
  - 2.1 Attributie
  - 2.2 Delegatie
  - 2.3 Mandaat
3. **Centrale overheid en decentrale overheden**
  - 3.1 Centrale overheid
  - 3.2 Deconcentratie
  - 3.3 Baten- en lastendiensten
  - 3.4 Territoriale decentralisatie
  - 3.5 Functionele decentralisatie
4. **Interbestuurlijk toezicht**
  - 4.1 Goedkeuring en verklaring van geen bezwaar
  - 4.2 Schorsing en vernietiging
  - 4.3 Overig bestuurlijk toezicht
5. **Samenwerking**
  - 5.1 Gemeenschappelijke regelingen
  - 5.2 Bestuursakkoorden
  - 5.3 Andere samenwerkingsvormen

*Kroniekonderdelen worden weggelaten als geen of onvoldoende van belang zijnde ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Deze kroniek heeft betrekking op de periode 1 augustus 2014 t/m 31 december 2014.*

## 1. Openbare lichamen, bestuursorganen en rechtspersonen

### 1.2 Bestuursorganen

In haar uitspraken van 17 september 2014, *JB* 2014/202, m.nt. L.J.M. Timmermans (*Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio*); *JM* 2014/147, m.nt. N.G. Hoogstra & H.D. Tolsma en 17 september 2014, *JB* 2014/203, m.nt. L.J.M. Timmermans (*Stichting Platform31*) geeft de ABRvS (grote kamer) een verduidelijking van haar jurisprudentie over de vraag wanneer een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon, waaraan niet bij wettelijk voorschrift een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten is toegekend, dient te worden aangemerkt als een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb. Deze

uitspraken zijn voorafgegaan door een conclusie van staatsraad Advocaat-Generaal R.J.G.M. Widdershoven van 23 juni 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2260) die in de vorige kroniek Bestuurlijke organisatie is behandeld (*NTB* 2014/25). Zie voor een bespreking van die conclusie inmiddels ook § 10 van de bijdrage van Peters in de nieuwe druk van *JB Select* (J.A.F. Peters, 'Publieke-taakjurisprudentie. ABRvS 20 november 1995, «JB» 1995/337 (Stichting Silicose Oud-mijnwerkers Zuid-Limburg)', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *JB Select*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2014, p. 1-22). De ABRvS overweegt als volgt. Wil een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon als bestuursorgaan kunnen worden aangemerkt, dan dient dat orgaan te beschikken over openbaar gezag. Daarvoor is bepalend of aan dat orgaan een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten is toegekend. Openbaar gezag kan in beginsel slechts bij wettelijk voorschrift worden toegekend. Als een daartoe strekkend wettelijk voorschrift ontbreekt, is een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon in beginsel geen bestuursorgaan, aldus de ABRvS. Bij organen van privaatrechtelijke rechtspersonen die geldelijke uitkeringen of op geld waardeerbare voorzieningen aan derden verstrekken, kan zich volgens de ABRvS evenwel een uitzondering op deze regel voordoen, waardoor die organen toch bestuursorgaan zijn. Deze uitzondering doet zich voor als aan twee cumulatieve vereisten is voldaan. Het eerste vereiste is dat de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen in beslissende mate worden bepaald door een of meer bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder a Awb (het inhoudelijke vereiste). Dat bestuursorgaan of die bestuursorganen hoeven geen zeggenschap te hebben over een beslissing over een verstrekking in een individueel geval. Het tweede vereiste is dat de verstrekking van deze uitkeringen of voorzieningen in overwegende mate, dat wil zeggen in beginsel voor twee derden of meer, wordt gefinancierd door een of meer bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder a Awb (het financiële vereiste). Verder geldt dat het bestuursorgaan dat of de bestuursorganen die in beslissende mate de criteria bepalen in de zin van het inhoudelijke vereiste, niet noodzakelijkerwijs dezelfde hoeven te zijn als het bestuursorgaan dat of de bestuursorganen die de verstrekking in overwegende mate financieren in de zin van het financiële vereiste. De ABRvS is verder van oordeel dat de uitoefening van een overheids- of publieke taak geen zelfstandig, van het inhoudelijke en financiële vereiste, te onderscheiden vereiste is om een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon als bestuursorgaan aan te merken. Uit de inhoudelijke en financiële band tussen (een orgaan van) een privaatrechtelijke rechtspersoon en een of meer bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder a Awb volgt immers dat deze bestuursorganen een bepaalde taak aan zich hebben getrokken. De ABRvS past de voornoemde principiële overwegingen vervolgens toe op de betrokken privaatrechtelijke rechtspers-

<sup>1</sup> Mr. Rob de Greef is partner bij KokxDeVoogd en docent/onderzoeker Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit, mr. Niels Jak is juridisch medewerker bestuursrecht bij de Rechtbank Midden-Nederland en prof. mr. Remco Nehmelman is hoogleraar Publiek organisatierecht bij de Universiteit Utrecht en lid van de Raad voor het openbaar bestuur.

sonen waarvan de vraag voorlag of die als bestuursorgaan kunnen worden aangemerkt. Wat betreft het bestuur van de Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio oordeelt de ABRvS dat geen sprake is van een bestuursorgaan omdat niet is voldaan aan zowel het inhoudelijke als financiële vereiste. Het bestuur van de Stichting Platform31 is volgens de ABRvS evenmin een bestuursorgaan, nu niet is voldaan aan het inhoudelijke vereiste. De ABRvS is, anders dan de staatsraad A-G, overigens van oordeel dat wel is voldaan aan het financiële vereiste. Timmermans vraagt zich in zijn annotatie af welke betekenis het criterium van 'overwegende overheidsinvloed' kan hebben met betrekking tot het inhoudelijke vereiste. Gelet op de ratio van onderhavige jurisprudentie en de conclusie van de staatsraad A-G kan volgens Timmermans worden aangenomen dat de ABRvS in voorkomend geval gewicht zal toekennen aan eventuele overwegende overheidsinvloed om te komen tot een voldoende inhoudelijke band indien deze inhoudelijke band te veel is verdund in die zin dat er onvoldoende directe zeggenschap is over de criteria voor het doen van financiële verstrekkingen in natura. Is er mede via statutaire constructies invloed op deze criteria dan kan dit meewegen bij de beantwoording van de vraag of er een voldoende inhoudelijke band bestaat.

In het licht van voornoemde uitspraken van 17 september 2014 heeft de ABRvS in drie uitspraken van 17 december 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4568; ECLI:NL:RVS:2014:4602; ECLI:NL:RVS:2014:4610) ambtshalve de vraag opgeworpen of de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen nog langer als bestuursorgaan moet worden aangemerkt in de zin van artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb. Tot nog toe werd de Stichting WEW door de ABRvS steeds als bestuursorgaan beschouwd. Zie ABRvS 23 december 2009, AB 2010/221, m.nt. Peters en ABRvS 12 november 1998, AB 1999/30, m.nt. M. Schreuder-Vlasblom; JB 1998/283, m.nt. F.A.M.S. Met toepassing van de criteria zoals geformuleerd in de uitspraken van 17 september 2014 komt de ABRvS thans tot een andersluidend oordeel. De reden daarvoor is dat de geldmiddelen van de Stichting WEW nagenoeg geheel afkomstig zijn van anderen dan een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder a Awb. De geldmiddelen worden voornamelijk gevormd door borgtochtprovisies. Daardoor is niet voldaan aan het financiële vereiste en is de Stichting WEW, anders dan de ABRvS eerder heeft geoordeeld, reeds om die reden niet aan te merken als een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb. De ABRvS voorziet wel in een overgangstermijn. Om zowel iedereen die een relatie heeft met Stichting WEW als Stichting WEW zelf de gelegenheid te geven zich in te stellen op de gewijzigde rechtspraak en ter voorkoming van ongewenste gevolgen voor lopende zaken, heeft de ABRvS bepaald dat alle beslissingen die Stichting WEW tot 1 maart 2015 neemt, worden aanmerkt als Awb-besluiten waartegen beroep openstaat bij de bestuursrechter. Voor beslissingen van na 1 maart 2015 is de bestuursrechter niet meer bevoegd. De ABRvS lijkt in haar uitspraak de indruk te wekken dat de nieuwe jurisprudentie van 17 september 2014 de aanleiding is voor

een ander oordeel over het bestuursorgaan karakter van Stichting WEW. Die nieuwe jurisprudentie vormt evenwel vooral een bevestiging van de lijn zoals die steeds al gevolgd werd, zij het dat de ABRvS enkele aspecten heeft verduidelijkt. Ook vóór de uitspraken van 17 september 2014 werd in de literatuur al betoogd dat Stichting WEW, gelet op de toen geldende rechtspraak, niet aan het financiële vereiste voldoet en daarom geen bestuursorgaan is. Zie bijvoorbeeld de annotatie van Hans Peters onder ABRvS 23 december 2009, AB 2010/221. De uitspraken van 17 september 2014 vormen dan ook op zichzelf geen reden om opeens anders over het bestuursorgaan karakter van Stichting WEW te oordelen. Schijnbaar grijpt de ABRvS de uitspraken van 17 september 2014 vooral aan om orde op zaken te stellen en vergissingen uit het verleden te herstellen. Zij had dat natuurlijk al veel eerder kunnen doen.

Met toepassing van de criteria zoals door de ABRvS geformuleerd in de uitspraken van 17 september 2014 heeft de Rb. Amsterdam bij uitspraak van 1 oktober 2014 (ECLI:NL:RBAMS:2014:7570) de Stichting Impuls Nieuw-West (Impuls) als b-orgaan aangemerkt voor zover het gaat om het toekennen van gelden aan bewonersinitiatieven. Opmerkelijk genoeg is het echter de Regiegroep van het Huis van de Wijk, bestaande uit acht bewoners, die zelfstandig beslist over aanvragen inzake bewonersinitiatieven waarvan het budget minder dan € 5.000 bedraagt. De bewonersvergadering, waaraan elke bewoner kan deelnemen, beslist over aanvragen waarvan het budget meer dan € 5.000 bedraagt. In dit geval ging het om een beslissing van de Regiegroep. Hoewel dus niet Impuls zelf over de aanvragen beslist, wordt zij desondanks door de rechtbank als het 'verwerend bestuursorgaan' aangemerkt. De reden daarvoor is volgens de rechtbank dat de Regiegroep geen formele juridische status heeft en ook geen vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is, nu zij niet beschikt over een eigen administratie. Die wordt door Impuls verzorgd. Impuls bezit als stichting wel rechtspersoonlijkheid en beschikt wel over een eigen administratie, en kan dus ook effectief worden aangesproken op de naleving van een rechterlijke uitspraak. Tussen het Stadsdeel en Impuls ligt bovendien een directe financierings- en verantwoordingsrelatie, die de betrokkenheid van Impuls illustreert. Voorts wordt, als een aanvraag is ingediend, een overeenkomst getekend door de betreffende bewoner en Impuls inzake de afspraken ten aanzien van die aanvraag. Impuls houdt vervolgens ook toezicht of deze bewoner zich aan de tussen partijen gemaakte afspraken houdt. Ten slotte is Impuls in haar ondersteunende rol financieel en procedureel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bewonersinitiatieven. Het is nog maar de vraag of dit oordeel van de rechtbank juist is. In wezen gaat het hier om de vraag welke betekenis moet worden toegekend aan de woorden 'een persoon of college' als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb. Die woorden hebben op zichzelf geen onderscheidende betekenis. Zij hebben betrekking op iedere entiteit, waaronder in ieder geval natuurlijke personen en (organen van) privaatrechtelijke rechtspersonen. Waarom zou de Re-

giegroep hier niet onder vallen? Aangezien de Regiegroep zelfstandig op de aanvragen beslist, en zij daarom een zelfstandige plaats en taak heeft, is het verdedigbaar dat de Regiegroep zelf als bestuursorgaan aangemerkt had moeten worden. Dat de Regiegroep niet over een formele juridische status zou beschikken, hoeft daar niet aan af te doen.

Vermeldenswaardig is nog Rb. Rotterdam 11 november 2014 (ECLI:NL:RBROT:2014:9177), waarin de rechtbank in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur oordeelt dat de Stichting CJG Rijnmond (CJG) geen bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb noch een instelling werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan – in dit geval: het college van B&W van de gemeente Rotterdam – als bedoeld in artikel 3 lid 1 Wob. Het verdient opmerking dat de rechtbank bij haar uitleg van het criterium ‘werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan’ aansluiting zoekt bij de Afdelingsjurisprudentie zoals die luidt sinds ABRvS 14 mei 2014, *JB* 2014/138. Deze laatste uitspraak is besproken in de vorige kroniek Bestuurlijke organisatie (*NTB* 2014/25).

S.E. Zijlstra, ‘De maakbare overheid. Nieuw beleid inzake zelfstandige bestuursorganen’, *NTB* 2014/37, bespreekt het rapport *Onderzoek herpositionering van zbo's* (rapport-De Leeuw. *Kamerstukken II* 2013/14, 25268, nr. 79) en het kabinetsstandpunt daarbij (*Kamerstukken II* 2013/14, 25268, nr. 83).<sup>2</sup> Het doel van dit artikel is enerzijds het nieuwe beleid inzake zbo's te ontsluiten voor wetenschap en praktijk en anderzijds het plaatsen van dat beleid tegen de achtergrond van een normatief kader dat deels de uitwerking van de beginselen van de democratische rechtsstaat op de overheidsorganisatie betreft en deels de meer praktische betekenis van dit beleid voor bestaande organisaties waarbij consistentie een normerende rol speelt. Zijlstra bespreekt de achtergrond, voorgeschiedenis en algemene inhoud van het rapport en het kabinetsstandpunt daarbij. Daarna gaat hij in op het bestaansrecht dat zbo's (nog) hebben onder het nieuwe beleid: de instellingsmotieven, opheffing, wegdefiniëring en clustering. Vervolgens komt de aanpassing van organisatievormen aan bod (alleen het bestuur moet nog de zbo-status hebben en de rechtspersoonlijkheid wordt kritisch bezien). Ook de privaatrechtelijk vormgegeven zbo's en de aansturing en verantwoording passeren de revue. Het rapport-De Leeuw levert volgens Zijlstra diverse ongemotiveerde, ondoordachte en soms onwenselijke aanbevelingen op. Het rapport en het kabinetsstandpunt, waarin overigens een groot deel van de beschouwingen en aanbevelingen van het rapport onbesproken blijft, getuigen van inconsistentie en leiden tot verwarring, wat onzekerheid bij de zbo's teweegbrengt, aldus Zijlstra. Bovendien worden volgens Zijlstra de echte problemen door het rapport noch het kabinet geadresseerd. Het gaat hier allereerst om de verhouding tussen juridische en feitelijke zelfstandigheid, waarover het

denken eigenlijk nog in de kinderschoenen staat. Ten tweede betreft het de hybride of private deeltijd zbo's. Die worden door Zijlstra zeer problematisch beschouwd, niet alleen vanwege het door elkaar lopen van toepasselijke rechtsregimes, maar ook vanwege mogelijke vermenging van publiekrechtelijke bevoegdheden en commerciële belangen. Ten slotte wijst Zijlstra op de buitenwettelijke zbo's die in het leven zijn geroepen om subsidies, uitkeringen en andere op geld waardeerbare rechten toe te kennen. Dergelijke zbo's acht hij, zoals welbekend, eveneens problematisch.

### 1.3 *Rechtspersonen*

Op 19 november 2014 promoveerde Niels Jak aan de Vrije Universiteit op het proefschrift *Semipublieke instellingen. De juridische positie van instellingen op het snijvlak van overheid en samenleving* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: BJu 2014. Promotoren: prof. mr. F.J. van Ommeren en prof. mr. S.E. Zijlstra. Semipublieke instellingen zijn privaatrechtelijke rechtspersonen die een publieke taak behartigen of institutioneel verbonden zijn met de overheid, bijvoorbeeld omdat de overheid de meerderheid van de aandelen bezit. Voorbeelden van semipublieke instellingen zijn woningcorporaties, ziekenhuizen, bijzondere onderwijsinstellingen, overheidsbedrijven als NV Luchthaven Schiphol, ProRail BV en de Nederlandse Gasunie BV. Het onderzoek gaat over de vraag hoe semipublieke instellingen juridisch zijn gepositioneerd in het Nederlandse rechtssysteem. In dat verband is nagegaan in hoeverre publiekrechtelijke normen, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de grondrechten, op semipublieke instellingen van toepassing zijn en in hoeverre hun handelen vatbaar is voor beoordeling door de bestuursrechter. Ter beantwoording van die vragen is onderzocht in hoeverre semipublieke instellingen juridisch tot de overheid kunnen worden gerekend. Dit betreft de vraag naar de reikwijdte van het overheidsbegrip. Daartoe is geanalyseerd hoe in wetgeving en jurisprudentie onderscheid wordt gemaakt tussen overheid enerzijds en particuliere instellingen anderzijds, waardoor het boek ook zeer nuttig is voor de rechtspraak. In het boek is een belangrijke plaats ingeruimd voor de analyse van het bestuursorgaanbegrip als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb. De vragen die in het onderzoek centraal staan, zijn onderworpen aan een uitvoerige rechtsvergelijking met Zuid-Afrika. Ter illustratie van het onderzoek zijn casestudies gemaakt van het staatsbedrijf ProRail BV en de toegelaten instellingen in de volkshuisvesting: de woningcorporaties. Jak concludeert dat het onderscheid tussen overheid en niet-overheid is te karakteriseren als multifunctioneel en contextafhankelijk. Dit houdt in dat afhankelijk van het oogmerk waarmee het onderscheid wordt gemaakt verschillende criteria worden gehanteerd. Dit brengt met zich dat er geen enkelvoudig en universeel criterium is aan de hand waarvan het begrip overheid kan worden afgebakend. In de ene situatie wordt een semipublieke instelling als overheid aangemerkt, en in de andere situatie als particulier. Volgens Jak verdient het aanbeveling dat zowel de wetgever als de rechter zoveel mogelijk streven naar harmonisatie en systematisering van overheidsbegrippen, waarbij het bestuursorgaanbegrip uit

<sup>2</sup> De bijlage met de uitwerking per zbo is te raadplegen via [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2014/04/15/kabinetvoornemens-per-zbo.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2014/04/15/kabinetvoornemens-per-zbo.html).

de Awb als uitgangspunt moet worden genomen. Voorts betoogt Jak dat de jurisprudentie over buitenwettelijke bestuursorganen, zoals hiervoor besproken in paragraaf 1.2 van deze kroniek, geen navolging verdient en de toepassing ervan moet worden beëindigd. Semipublieke instellingen die onder 'overwegende overheidsinvloed' staan, moeten volgens Jak publiekrechtelijk genormeerd worden. Daartoe dient de wetgever volgens hem het criterium van overwegende overheidsinvloed op te nemen in de definitie van het bestuursorgaanbegrip in de zin van artikel 1:1 Awb. Op die manier kan worden voorkomen dat de overheid via privaatrechtelijke vormgeving publiekrechtelijke normering omzeilt. Jak is in zijn proefschrift ook ingegaan op de toepasselijkheid van publiekrechtelijke normen op semipublieke instellingen die niet tot de overheid behoren, of die geen bestuursorgaan zijn, en welk afbakingscriterium daarbij zou kunnen gelden. Hierover concludeert Jak dat het publieketaakcriterium en het criterium macht in dat verband geen geschikte afbakingscriteria zijn. Publiekrechtelijke normering van semipublieke instellingen die niet kunnen worden aangemerkt als bestuursorgaan dient volgens Jak te worden gerealiseerd via een bijzondere wettelijke regeling, waarbij de normering wordt toegesneden op de betrokken semipublieke instelling en niet verdergaat dan noodzakelijk is. Dat betekent niet dat de overheid direct tot ingrijpen dient over te gaan. Eerst zal moeten worden geïnventariseerd in hoeverre reeds aan het gewenste beschermingsniveau is voldaan, bijvoorbeeld door middel van zelfregulering of via inkleuring van open normen van het privaatrecht met op publiekrechtelijke normen gelijkende beginselen ('congruentie'). Pas als dit tekortschiet, komt overheidsregulering in beeld, aldus Jak. Het onderzoek is ingebed in het onderzoeksprogramma *Public Contracts: Law and Governance* van de Vrije Universiteit en het proefschrift is verschenen in de reeks Markt, Overheid & Recht van het *Netherlands Institute for Law and Governance* (NILG). De promotie werd voorafgegaan door de conferentie 'The Public Private Divide, Public Contracts and Semi-Public Institutions' met als keynote speakers: prof. Geo Quinot (professor of Administrative Law, Stellenbosch University, South Africa), prof. Ulrich Stelkens (professor of German and European Administrative Law, University of Administrative Sciences Speyer, Germany) en prof. Mark Freedland (professor of Law, University of Oxford, UK).

Publieke taakbehartiging door private rechtspersonen en ontstatelijking staan op dit moment hoog op de bestuursrechtelijke agenda. Zie bijvoorbeeld de NILG-bundel A. McCann e.a. (red.), *When Private Actors Contribute to Public Interests. A Law and Governance Perspective*, The Hague: Eleven International Publishing 2014. Het is één van de kernthema's die werden besproken tijdens het op 21 maart 2014 gehouden symposium 'Het bestuursrecht van de toekomst: de toekomst van het bestuursrecht'. De uitwerkingen van de tijdens dit symposium gehouden inleidingen over het thema ontstatelijking zijn verschenen in aflevering 8 van het *NTB* 2014.

In dat verband is allereerst van belang F.J. van Ommeren, 'Het onderscheid tussen publiek- en privaatrecht: multifunctioneel en contextafhankelijk. De betekenis van het publieke taak-criterium', *NTB* 2014/30. In het licht van de publieke taakvervulling door private instellingen gaat Van Ommeren in op de vraag welke rol daarbij nog moet toekomen aan het onderscheid tussen publiek- en privaatrecht. Tegen de achtergrond van het beoordelingskader van de Zuid-Afrikaanse jurist John Allison, die een model heeft ontwikkeld aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of een samenleving de karakteristieken heeft voor een voldoende werkbaar onderscheid tussen publiek- en privaatrecht, is Van Ommeren van mening dat het goed zou zijn als het onderscheid ook in de toekomst relevant blijft. Wanneer, zoals in het Nederlandse rechtsstelsel, (1) het openbaar bestuur is onderscheiden van de overige actoren in de samenleving; en daarop (2) een bijzondere categorie van recht van toepassing is; met (3) een eigen rechter; met (4) een eigen procedure, dan kunnen we het bestuursrecht goed onderscheiden van het overige recht. En aldus wordt het onderscheid tussen publiekrecht en privaatrecht relevant. Verder is Van Ommeren van mening dat private instellingen die een publieke taak vervullen, zoals woningcorporaties,<sup>3</sup> aan normen van publiekrechtelijke herkomst gebonden moeten zijn. Dit betekent echter niet dat het publieketaakcriterium geschikt is om een onderscheid te maken tussen publiek- en privaatrecht als dat met een ander oogmerk gebeurt dan het toepasselijke recht. Zo is het volgens Van Ommeren geen goed idee om de toegang tot de bestuursrechter open te stellen voor alle handelingen die private instellingen verrichten met het oog op de vervulling van een publieke taak. Het publieketaakcriterium is voor de afbakening van de toegang tot de bestuursrechter veel te ruim en te vaag. Hierbij zij opgemerkt dat de ABRvS in voormelde uitspraken van 17 september 2014 inmiddels heeft geoordeeld dat de uitoefening van een overheids- of publieke taak geen zelfstandig te onderscheiden vereiste is om een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon als bestuursorgaan aan te merken. Vervolgens gaat Van Ommeren in op de vraag waarom de vaagheid van het publieketaakcriterium geen probleem is voor de vaststelling van het toepasselijke recht maar wel voor de toegang tot de rechter. Hij beantwoordt deze vraag aan de hand van de multifunctionele en contextafhankelijke aard van het onderscheid tussen publiek- en privaatrecht. Dit betekent dat een criterium aan de hand waarvan het onderscheid tussen publiek- en privaatrecht wordt gemaakt, heel geschikt kan zijn wanneer het wordt gebruikt voor het ene oogmerk, maar ongeschikt indien het wordt gebruikt voor het maken van dit onderscheid met een ander oogmerk. Omdat de toegang tot de bestuursrechter een alles of niets kwestie is, dient het toegangscriterium volgens Van Ommeren zo scherp mogelijk te zijn. Voor de toepasselijkheid van rechtsnormen is dat volgens hem anders. Het onderscheid tussen rechtsnormen van publiek-

3 Dat woningcorporaties in onze samenleving een andere positie hebben dan particulieren werd in deze kroniekperiode nog eens bevestigd door Rb. Amsterdam 1 oktober 2014 (ECLI:NL:RBAMS:2014:6835).



rechtelijke en privaatrechtelijke herkomst is naar zijn aard niet erg precies te maken. Er is geen sprake van een alles of niets kwestie maar veeleer van een glijdende schaal. De inhoud van de toepasselijke normen kan worden bijgekleurd: het is goed mogelijk dat privaatrechtelijke normen min of meer hetzelfde eisen als publiekrechtelijke normen. Daardoor is het niet nodig dat het criterium ter afbakening van het toepasselijke recht uiterst scherp is. Het recht kent voldoende mechanismen om de vaagheid van het criterium te ondervangen of te corrigeren. De verschillende functies die het criterium – in dit geval: het publieketaakcriterium – moet vervullen, stellen er aldus verschillende eisen aan. Zie anders Jak in zijn hiervoor genoemde dissertatie, p. 391-394, die van mening is dat het publieketaakcriterium niet geschikt is voor de afbakening van de toepasselijkheid van publiekrechtelijke normen.

In de tweede plaats is relevant M.W. Scheltema, 'Bestuursrecht van de toekomst en 'onstatelijking': nieuwe perspectieven?', *NTB* 2014/29. Scheltema gaat onder andere in op de vraag of de toepasselijkheid van het bestuursrecht, gelet op de tendens van ontstatelijking waarin publieke taken steeds meer door of samen met private entiteiten worden verricht, ook in de toekomst blijvend moet worden bepaald door het begrip bestuursorgaan en het daaraan gekoppelde besluitbegrip. Scheltema beschrijft twee mogelijke benaderingen. In de eerste benadering zouden de grenzen van het bestuursrecht en het onderscheid tussen overheid en particulieren scherper moeten worden afgebakend. Er is hierbij geen aanleiding afscheid te nemen van het bestuursorgaanbegrip. Het voordeel van deze benadering is dat het verwarren, onduidelijke rechtsbescherming en dogmatische onzuiverheid voorkomt. Bovendien wordt meer recht gedaan aan het legaliteitsbeginsel. Een nadeel is dat die benadering bijdraagt aan een zekere marginalisering van het bestuursrecht nu dat – kort gezegd – dan niet van toepassing zou zijn op private instellingen die geen bestuursorgaan zijn, terwijl dat onder omstandigheden wel nuttig zou kunnen zijn. Gelet hierop kiest Scheltema voor de tweede benadering, die van adaptatie. Een vorm van toepasselijkheid van het bestuursrecht (vooral het organiseren van inspraak voor belanghebbenden en een vorm van controle op voor burgers belastend handelen zoals in het kader van toezicht door private entiteiten) is volgens Scheltema met name aan de orde indien sprake is van het handelen of regels/standaarden van private of hybride entiteiten waardoor derden in hun belangen worden getroffen en waarbij deze derden zonder verdere maatregelen geen of weinig inspraak hebben in het handelen of in deze regels/standaarden. Dit is vergelijkbaar met de situatie van (eenzijdig) overheidshandelen. Toekomstig onderzoek is onder meer gewenst naar de vraag hoe en in hoeverre bestuursrechtelijke regels voor private entiteiten kunnen worden ingevoerd.

Ten slotte is hier van belang M. Scheltema, 'Internationale regelgeving buiten de staten om: de behoefte aan bestuursrechtelijke beginselen over regelgeving', *NTB* 2014/28. Hij bespreekt de regulering door internationale private organi-

saties en de waarborgen die daarvoor zouden moeten gelden. De *global principles of administrative law* spelen hierbij een belangrijke rol. Bij de toepasselijkheid van deze beginselen wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende organisaties. Zij zijn van toepassing op publiekrechtelijke organisaties, die op het volkenrecht berusten, en op organisaties die dat karakter niet hebben. Het gaat niet om het karakter van de organisatie, maar om de aard van de taak die wordt uitgevoerd. Een dergelijke benadering is volgens Scheltema ook de enig mogelijke. Buiten het publieke of statelijke domein zijn op internationaal niveau zoveel organisaties werkzaam die publieke taken uitvoeren, dat rechtsstatelijkheid alleen te waarborgen is indien ook daar bestuursrechtelijke beginselen toepassing vinden. De *global principles of administrative law* kunnen volgens Scheltema worden beschouwd als beginselen die de grenzen van het publiekrecht en privaatrecht overstijgen. Het zijn aan beide rechtsgebieden gemeenschappelijke beginselen die ook toepassing moeten vinden in het privaatrecht indien private (of publieke) actoren zich bewegen op het terrein van de publieke belangen.

De overheidsonderneming staat centraal in J. Nijland, 'Governance of Government Undertakings in the Netherlands: Ensuring Public Interests', in: A. McCann e.a. (red.), *When Private Actors Contribute to Public Interests. A Law and Governance Perspective*, The Hague: Eleven International Publishing 2014, p. 245-260. In het voetspoor van zijn dissertatie<sup>4</sup> gaat Nijland in op de vraag in hoeverre het gebruik van de overheidsonderneming voor het behartigen van publieke belangen, binnen het huidige vennootschapsrechtelijke kader kan worden geoptimaliseerd. Nijland bepleit dat het publieke belang als doelstelling zou moeten worden opgenomen in de statuten van de overheidsonderneming, waardoor het publieke belang binnen de overheidsonderneming sterker wordt verankerd. Dit is volgens Nijland des te effectiever wanneer artikel 2:7 BW wordt aangepast in de zin dat ook anderen dan de betrokken overheidsonderneming – bijvoorbeeld: de overheid of een lobbygroep – de mogelijkheid hebben om een beroep tot vernietiging te doen ten aanzien van rechtshandelingen van de overheidsonderneming die de doelstelling van het publieke belang overschrijden. Zie ook J. Nijland, 'Proefschrift', *WPNR* 2014 (7028), p. 729-731. De juridische positie van overheidsbedrijven is voorts aan de orde gekomen in de bijdrage van M.J.J.M. Essers, 'De bijzondere positie van overheidsbedrijven. Aspecten van aanbestedingsrecht, Markt & Overheid, vennootschapsbelasting en staatssteun', *Gst.* 2014/119.

Voor de semipublieke sector is van belang het op 6 februari 2014 gepubliceerde voorontwerp van het wetsvoorstel Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl/bestuurentoezichtrechtspersonen](http://www.internetconsultatie.nl/bestuurentoezichtrechtspersonen)). Dit wetsvoorstel beoogt de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen te verbeteren. Hiertoe worden

4 J. Nijland, *De overheidsonderneming. Overheidsinvloed in kapitaalvennootschappen nader beschouwd* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2013.

enkele bepalingen inzake bestuur, toezicht en tegenstrijdig belang voor alle rechtspersonen geïntroduceerd en worden enkele specifieke bepalingen voor de stichting geïntroduceerd. Er wordt voorzien in een wettelijke grondslag voor de instelling van een toezichthoudend orgaan bij verenigingen en stichtingen. Voorts beoogt het wetsvoorstel voor verenigingen en stichtingen, op dezelfde wijze als voor NV's en BV's, te regelen dat (i) bestuurders en toezichthouders zich bij de vervulling van hun taak moeten richten naar het belang van de rechtspersoon en de met die rechtspersoon verbonden organisatie; (ii) bestuurders en toezichthouders met een tegenstrijdig belang zich moeten onthouden van deelname aan de beraadslaging en besluitvorming; (iii) bestuurders en toezichthouders aansprakelijk kunnen zijn voor schade als gevolg van onbehoorlijke taakvervulling; en (iv) in het geval van een faillissement dat in belangrijke mate is veroorzaakt door onbehoorlijke taakvervulling bestuurders en toezichthouders hoofdelijk aansprakelijk kunnen zijn voor een tekort in de boedel. Specifiek ten aanzien van stichtingen strekt het wetsvoorstel ertoe te regelen dat bestuurders en leden van het toezichthoudend orgaan die het belang van de stichting zodanig schaden dat het voortduren van hun bestuurderschap of lidmaatschap van het toezichthoudend orgaan in redelijkheid niet meer kan worden geduld, op verzoek van het Openbaar Ministerie of van belanghebbenden kunnen worden ontslagen. Met de voorgestelde regeling wordt uitvoering gegeven aan de in de brief aan de Tweede Kamer van 12 november 2013 (*Kamerstukken II 2012/13*, 33750, VI nr. 31) aangekondigde maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in semipublieke sectoren. Tevens wordt invulling gegeven aan de aanbevelingen van de commissie Behoorlijk Bestuur onder voorzitterschap van mevrouw F. Halsema, die heeft aangedrongen op een nauwkeuriger omschrijving van de taak en de aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders van instellingen in semipublieke sectoren alsmede op de invoering van een tegenstrijdigbelangregeling. Voor zover daaraan ten aanzien van instellingen in semipublieke sectoren behoefte bestaat, kan de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde algemene regeling in bijzondere wetgeving worden aangevuld. Zie voor een bespreking van het voorontwerp H.E. Boschma, M.L. Lennarts, J.N. Schutte-Veenstra & J.B. Wezeman, 'Naar een betere regeling van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in de semipublieke sector. Het Voorontwerp Wet bestuur en toezicht rechtspersonen nader belicht', *RMThemis* 2014, p. 159-171; H-J de Kluiver, 'Kroniek van het Ondernemingsrecht. Bezinnen en verkennen; ondernemingsrecht in de private en semipublieke sector', *NJB* 2014/796.

Van geheel andere aard is nog ABRvS 30 januari 2013, AB 2014/344, m.nt. T. Barkhuysen & M. Claessens, waarin de ABRvS oordeelt dat het aanbieden van de deeltijdse bacheloropleiding HBO-rechten in de vorm van afstandsonderwijs door de Open Universiteit, een onderwijsinstelling met een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid, niet is aan te merken als een economische activiteit. De Open Universiteit

kwaliceert dan ook niet als onderneming in de zin van de artikelen 101 en 107 VWEU, zodat de Europese staatssteunregels niet van toepassing zijn.

## 2. **Attributie, delegatie en mandaat**

### 2.1 **Attributie**

Rb. Midden-Nederland (vzr.) 19 december 2014 (ECLI:NL:RBMNE:2014:6907) gaat over een verzoek om voorlopige voorziening over het besluit van het college van B&W van de gemeente Hilversum tot aanwijzing van een gebied in het centrum van Hilversum waar tijdens oud en nieuw geen vuurwerk mag worden afgestoken (het Aanwijzingsbesluit). De voorzieningenrechter oordeelt dat het college niet bevoegd was het Aanwijzingsbesluit te nemen. Het college had zich gebaseerd op artikel 2.7.3 lid 1 Apv waarin staat dat het verboden is vuurwerk te bezigen op een door het college in het belang van de voorkoming van gevaar, schade of overlast aangewezen plaats. Dat artikel staat in hoofdstuk 2 van de Apv en dat hoofdstuk heeft als titel 'Openbare orde'. De handhaving van de openbare orde is in de Gemeentewet eenduidig opgedragen aan de burgemeester. Er is geen andere wet in formele zin die aan het college een taak opdraagt op dit vlak. Artikel 2.7.3 Apv heeft alleen betrekking op de openbare orde en op dat punt is er geen taak voor het college. Artikel 2.7.3 Apv is daarom onverbindend. De bevoegdheid tot het nemen van het Aanwijzingsbesluit had door de gemeenteraad niet mogen worden geattribueerd aan het college. Daarom was het college niet bevoegd het Aanwijzingsbesluit te nemen. In dit geval is er ook geen bevoegdheid voor de burgemeester geregeld, dus de rechter kan de burgemeester niet in staat stellen het onbevoegd genomen besluit voor zijn rekening te nemen. De voorzieningenrechter laat hierbij overigens in het midden of de gemeenteraad zonder formeelwettelijke grondslag in de Apv de bevoegdheid voor de burgemeester zou mogen neerleggen een gebied aan te wijzen waarin tijdens oud en nieuw geen vuurwerk mag worden afgestoken. De voorzieningenrechter schorst het Aanwijzingsbesluit. Het is nog van belang op te merken dat in artikel 2:73 van de modelverordening van de VNG een identieke bevoegdheid is opgenomen voor het college als in artikel 2.7.3 Apv en dat de gemeenteraad van Hilversum dus kennelijk de modelverordening heeft gevolgd. Waarschijnlijk hebben meer gemeenten deze bepaling uit de modelverordening overgenomen en de betrokken bevoegdheid bij het college neergelegd. Die praktijk is met de uitspraak van de voorzieningenrechter vooralsnog op losse schroeven komen te staan. Wil de gemeente Hilversum voorkomen dat in 2015 een volgend besluit, waarbij een gebied wordt aangewezen waarin tijdens oud en nieuw geen vuurwerk mag worden afgestoken, mogelijk wederom door de voorzieningenrechter wordt geschorst, dan is het wellicht raadzaam dat een nieuw aanwijzingsbesluit voortijdig, bijvoorbeeld in het vroege voorjaar, wordt genomen, zodat een eventuele (proef)procedure daarover tot in hoogste ressort kan worden gevoerd en er ruim vóór de komende jaarwisseling uitsluitel is over de rechtmatigheid van het besluit. Volgens de *Volkskrant* van 20 december 2014 ont-

stond over de uitspraak van de voorzieningenrechter een lange discussie tijdens de staatsrechtconferentie die op 19 december 2014 plaatsvond. Jon Schilder, hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit, liet de krant desgevraagd weten dat de interpretatie van de rechter 'een ernstige vergissing' is.

"De burgemeester is belast met ordehandhaving in situaties waarin snel en krachtdadig optreden is vereist. Wanneer er tijd is om langer na te denken of te overleggen kan het college beslissen. Die taakverdeling is logisch en ook altijd in de rechtspraak geaccepteerd,"

aldus Schilder. Uiteindelijk gaat het hier dus om de vraag of de exclusiviteit van de bevoegdheid van de burgemeester ex artikel 172 lid 1 Gemeentewet is beperkt tot die aangelegenheden die een doeltreffend en snel optreden van het eenhoofdig gezag vereisen, waardoor andere openbare-orde-aangelegenheden ook aan andere organen, zoals het college, kunnen toekomen, of dat dit artikel ruim moet worden uitgelegd in de zin dat *alle* openbare-orde-aangelegenheden tot de exclusieve bevoegdheid van de burgemeester behoren. Volgens J.G. Brouwer & A.E. Schilder in hun annotatie onder Rb. Rotterdam 23 april 2013, AB 2014/346 volgt uit artikel 172 lid 1 Gemeentewet slechts dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de onmiddellijke – feitelijke – handhaving van de openbare orde met behulp van de onder hem ressorterende politie. Gaat het om de handhaving van de openbare orde door 'zuivere' besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb, dan is de raad volgens de genoemde annotatoren gerechtigd de uitvoering van een zodanige verordening aan het college op te dragen. De annotatoren zijn dan ook kritisch over het oordeel van de Rb. Rotterdam dat de gemeenteraad van Dordrecht buiten zijn verordenende bevoegdheid is getreden door in artikel 2:75A lid 1 Apv het college van B&W, in plaats van de burgemeester, aan te wijzen als het bevoegde orgaan voor het aanwijzen van een gebied waar iemand zich niet mag bevinden, nadat dit aan diegene in het belang van de openbare orde bij besluit van de burgemeester is bekendgemaakt. Zie over de bevoegdheden van de burgemeester voorts HR 10 december 2013, AB 2014/436, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, waarin de HR aanneemt dat de burgemeester van Amsterdam door het uitvaardigen van het Mandaatbesluit verwijderingsbevelen de hem in artikel 172 lid 3 Gemeentewet toegekende bevelsbevoegdheid heeft uitgeoefend.

### 2.3 Mandaat

Een voor de praktijk belangrijke uitspraak is CRvB 16 september 2014, AB 2014/422, m.nt. H.E. Bröring; USZ 2014/330, m.nt. H.W.M. Nacinovic; Gst. 2014/121, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, over de vraag in hoeverre uitbesteding van controletaken in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB) geoorloofd is. In dit geval had de gemeente Amstelveen bijstandcontroles uitbesteed aan het bedrijf SV Land (SVL). Hierbij had de gemeente een 'no cure, no pay' overeenkomst gesloten met SVL. In dat kader waren met gebruikmaking van een risicoprofiel parttime inkomsten 70 tot 75 dos-

siers door SVL aan een extra controle onderworpen. Hierbij hebben medewerkers van SVL dossieronderzoek gedaan, waarnemingen verricht, een huisbezoek afgelegd en de mensen in de bijstand gehoord. Artikel 7 lid 4 WWB bepaalt dat het college de uitvoering van de WWB, behoudens de vaststelling van de rechten en plichten van de belanghebbenden en de daarvoor noodzakelijke beoordeling van zijn omstandigheden, door derden kan laten verrichten. Het college kan de in de eerste volzin bedoelde vaststelling en beoordeling mandateren aan bestuursorganen. De tekst van deze bepaling sluit inschakeling van een particulier bedrijf voor fraudepreventiecontrole niet uit. De CRvB overweegt echter dat uit de tekst en de wetsgeschiedenis van artikel 7 lid 4 WWB, gezien in het licht van de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, valt af te leiden dat de wetgever de kerntaken van de uitvoering van de WWB als uitdrukkelijke opdracht aan het college heeft geformuleerd en dat die niet kunnen worden uitbesteed aan private bedrijven. De werkzaamheden van SVL zijn volgens de CRvB onmiskenbaar werkzaamheden die vallen onder de kerntaken die binnen het publieke domein dienen te worden uitgevoerd en dus niet mogen worden uitbesteed aan een privaat bedrijf. De conclusie moet daarom zijn dat het college de onderzoeksbevindingen heeft verkregen in strijd met artikel 7 lid 4 WWB. Dit moet worden aangemerkt als onrechtmatig verkregen bewijs, waarvan gezegd moet worden dat het gebruikmaken daarvan door het college zozeer indruist tegen wat van een behoorlijk handelend bestuursorgaan mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht. Deze uitspraak betekent dus een einde voor het door medewerkers van SVL zelfstandig verrichten van controlewerkzaamheden voor gemeenten. Annotatoren Bröring en Nacinovic merken op dat de bewijsuitsluiting niet per definitie betekent dat het betrokken college niet toch tot intrekking en terugvordering kan overgaan, namelijk wanneer het college buiten SVL om (alsnog) rechtmatig bewijs weet te verzamelen die de intrekking en terugvordering kunnen dragen. Verder wijzen alle drie de annotatoren erop dat de uitspraak niet inhoudt dat onderzoek naar fraude op het terrein van de WWB helemaal niet meer aan private bedrijven of personen mag worden uitbesteed. De wetsgeschiedenis laat namelijk nog uitdrukkelijk de mogelijkheid open dat dergelijke werkzaamheden worden verricht door via een uitzendbureau of organisatiebureau ingehuurde personen, of zzp-ers. Hun werkzaamheden worden dan aangemerkt als werkzaamheden die door het college zelf zijn verricht, behoudens de situatie dat de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie door de structurele inzet van ingehuurde krachten feitelijk wordt ontmanteld. Bruggeman vraagt zich in zijn annotatie nog af welke rol de 'no cure, no pay'-constructie in deze uitspraak heeft gespeeld. Hij kan zich voorstellen dat die constructie een katalysator voor de analyse door de CRvB is geweest. Ten slotte rijst voor de bestuursrechter wellicht de vraag of hij nu altijd tot bewijsuitsluiting moet overgaan als hij een ongeoorloofde 'SVL-constructie' aantreft in het dossier. Gelet op artikel 8:69 Awb mag de bestuursrechter dat waar-

schijnlijk niet ambtshalve doen. Hij is aangewezen op de eventuele gronden die daarover in beroep zijn aangevoerd.

Vermeldenswaardig is nog CRvB 19 november 2014 (ECLI:NL:CRVB:2014:3806) over de betekenis van artikel 10:3 lid 4 Awb. Volgens de CRvB vloeit uit deze bepaling voort dat de medewerker van het UWV aan wie mandaat is verleend tot het opleggen van een boete niet dezelfde kan zijn als degene die van de overtreding een rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt. Het UWV heeft aan deze zogenoemde functiescheiding uitvoering gegeven. De brief van 10 oktober 2011, bevattende het boeterapport, is opgesteld en ondertekend door een handhavingsdeskundige van het UWV. Het besluit van 28 oktober 2011, waarbij aan betrokkene de boete is opgelegd, is opgesteld door een andere handhavingsdeskundige werkzaam bij het UWV. Dat de opsteller van de brief van 10 oktober 2011 en de boeteoplegger onder dezelfde functiebenaming werkzaam zijn op een afdeling handhaving van het UWV, is onvoldoende om te oordelen dat het UWV de door de wetgever voorgeschreven functiescheiding heeft genegeerd.

### 3. Centrale overheid en decentrale overheden

#### 3.1 Centrale overheid

Tijdens de algemene politieke beschouwingen in de Eerste Kamer heeft premier Mark Rutte toegezegd dat het kabinet een staatscommissie zal instellen die het tweekamerstelsel tegen het licht zal houden. VVD-fractievoorzitter in de Eerste Kamer Loek Hermans had op instelling van een dergelijke commissie aangedrongen en hij kreeg daarvoor steun van andere fractievoorzitters. De fractievoorzitters in beide Kamers mogen de opdracht voor de commissie formuleren en nadenken over de samenstelling. In de VVD zijn steeds meer bezwaren gerezen tegen de in hun ogen te politieke rol van de Eerste Kamer. De partij wil dat de Senaat geen 'politiek oordeel' velst over wetsvoorstellen. Niet alle partijen zijn voor veranderingen, zo is het CDA bijvoorbeeld tegen. De positie van de Eerste Kamer is sinds 1950 al door diverse (staats)commissies tegen het licht gehouden. De staatscommissie-Cals/Donner adviseerde in 1971 de Senaat rechtstreeks te kiezen en de commissie-De Koning wilde de Eerste Kamer een terugzendrecht geven. In 2002 discussieerde de Senaat al eens over haar positie, aan de hand van een door minister Bram Peper uitgebrachte notitie. Het was toen juist de VVD die niets wilde veranderen.

Het kabinet heeft inmiddels onderzoek gedaan naar opties ter verbetering of verandering van de rol van de Eerste Kamer. In dat kader werd een notitie door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Plasterk opgesteld, ter vergelijking van ons stelsel met stelsels van andere landen. In de notitie wordt aandacht besteed aan de relatie tussen regering en senaat in buitenlandse tweekamerstelsels en de rol van senaten bij de vorming van een nieuwe regering (*Kamerstukken I 34000, C*).

Dat met de Eerste Kamer wel degelijk rekening gehouden dient te worden, bleek maar weer eens in de laatste week voor het Kerstreces van 2014 in politiek Den Haag. In die week ontstond een heuse kabinetscrises omtrent een wetsvoorstel van minister Schippers waarin onder andere de vrije artskeuze zou worden beperkt. Dit wetsvoorstel werd in de Eerste Kamer weggestemd. Drie PvdA-senatoren, Guusje ter Horst, Adri Duivesteijn en Marijke Linthorst, stemden verrassend tegen het wetsvoorstel. Zij hadden principiële bezwaren, maar kunnen zich vinden in aanpassingen die Schippers bereid is te maken in haar voorstel. Een harde garantie dat zij het aangepaste wetsvoorstel wél zullen steunen kunnen ze echter nog niet geven. Wanneer de wet nogmaals wordt weggestemd, is er kennelijk een uitweg gevonden in een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Dit is een uitwerking van een wet waarvoor geen instemming nodig is van de Tweede en Eerste Kamer en daarom uiterst bedenkelijk vanuit staatsrechtelijk perspectief. Dit heeft geleid tot veel kritiek van de oppositie. De oppositiepartijen spraken over een truc (SP), een dreigement (D66), een list om de Senaat te omzeilen (GroenLinks) of vroegen zich af of het staatsrechtelijk wel zuiver is (ChristenUnie).

Op woensdag 1 oktober zijn er voor het eerst overzichten vrijgegeven van giften die politieke partijen ontvingen. Minister Ronald Plasterk van Binnenlandse Zaken publiceerde deze cijfers over het jaar 2013. Sommige partijen, vooral de PVV, hebben zich lang tegen openbaarmaking verzet. De wet verplicht politieke partijen in de Eerste en Tweede Kamer om nu jaarlijks opgave te doen van giften vanaf € 4500 en schulden hoger dan € 25.000. Uit de gepubliceerde stukken blijkt dat geen van de partijen schulden heeft boven die grens.

Eind augustus heeft Tweede Kamervoorzitter Van Miltenburg een aanpassing van het persreglement bekendgemaakt. Het reglement bestond al langer, maar overtreding werd jarenlang gedoogd. De aangescherpte regels betreffen met name cameraploegen en radioverslaggevers die op het Binnenhof werken. 'Het is niet toegestaan om Kamerleden en/of bewindslieden aan te spreken met ingeschakelde opnameapparatuur, tenzij zij hiervoor toestemming hebben verleend', aldus het aangepaste reglement. Vanaf deze zomer is de Tweede Kamer de nieuwe regels ook strikter gaan hantieren. Veel journalisten die aangesloten zijn bij de Parlementaire Persvereniging hebben vragen over de nieuwe regels. De aanscherping wordt ervaren als een beperking van hun journalistieke vrijheid. Aan de regels is wel een uitzondering toegevoegd: het vragenuurtje op dinsdagmiddag, dan mogen de camera's wel zonder voorafgaande toestemming aan.

De Tweede Kamer is sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon voortvarend aan de slag gegaan met de extra mogelijkheden die het verdrag biedt voor nationale parlementen om nieuwe wetgevende voorstellen van de Europese Commissie te toetsen. Dat is de conclusie van een rapport van de Radboud Universiteit Nijmegen, uitgevoerd



in opdracht van de Tweede Kamer. Nationale parlementen kunnen bezwaar maken tegen voorstellen wanneer zij vinden dat de zaak in kwestie beter door de lidstaten zelf kan worden behandeld. Dit staat beter bekend als de gelekaartprocedure. Nederland is één van de meer actievare parlementen in Europa in dit opzicht. Het blijkt echter lastig om het vereiste aantal van één derde van de parlementen van de lidstaten mee te krijgen. Dan pas kan een gele kaart worden getrokken zodat de Commissie het voorstel in heroverweging moet nemen. Betere samenwerking is op dit punt vereist. De Tweede Kamer kan intern ook nog een aantal verbeteringen doorvoeren, zoals het aanstellen van één rapporteur die een dossier volgt, aldus een conclusie in het rapport. Dat kan helpen het overzicht en afstemming met andere parlementen te verbeteren. Ook moet de Kamer zich beperken tot kerndossiers en ten slotte zou de Kamer de eigen controle- en informatievoorziening aan moeten scherpen.

In de Tweede Kamer bestaat geen draagvlak voor ingrijpende herzieningen van het kiesstelsel; wel voor het 'renoveren' van onderdelen. Dat bleek tijdens een algemeen overleg in de Tweede Kamer over de evaluatie van de verkiezingen in 2014. Voorts is in samenspraak met de Tweede Kamer en minister Plasterk besloten dat de stemfie (een foto van de kiezer en zijn stemkeuze) niet zal worden verboden, maar de minister volgt de ontwikkelingen kritisch, samen met de Kiesraad. De VVD, SP en D66 zijn voor afschaffing van de lijstencombinatie. De partijen vinden dat die in strijd is met het grondwettelijke uitgangspunt van de evenredige vertegenwoordiging. Minister Plasterk is tegen afschaffing. Verschillende partijen gaven aan onderdelen van de Kieswet te willen 'renoveren'. Minister Plasterk zal met de Kiesraad bekijken welke delen van de Kieswet zich daarvoor lenen.

Bert Koenders is op 17 november ten overstaan van koning Willem-Alexander beëdigd als minister. Koenders volgt Frans Timmermans op op het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Timmermans wordt vicevoorzitter in de nieuwe Europese Commissie. De PvdA'er Bert Koenders was van 2007 tot 2010 al eens Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en was ook tien jaar Tweede Kamerlid. De afgelopen jaren was Koenders namens de Verenigde Naties speciaal gezant in Ivoorkust en vervolgens Mali.

Op dinsdag 18 november is in de Oude Zaal van de Tweede Kamer het *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2014* (eindred. C.C. van Baalen) *Het geld regeert* gepresenteerd. Het eerste exemplaar van het jaarboek werd door Thom de Graaf, Eerste Kamerlid en voorzitter van het bestuur van de Stichting Parlementaire Geschiedenis, aangeboden aan Anouchka van Miltenburg, voorzitter van de Tweede Kamer. Zowel Anouchka van Miltenburg als Wouter Koolmees, lid van de Tweede Kamer, hebben een toespraak gehouden. In *Het geld regeert* wordt de dominante rol van geld in de politiek van verschillende kanten belicht. Er wordt vanuit zowel nationaal als internationaal en Europees perspectief geanalyseerd. Onderwerpen die besproken worden zijn onder an-

dere de invoering van de inkomstenbelasting en de rol van corruptie in de Nederlandse politieke geschiedenis.

Het OM besloot in december 2014 om PVV-leider Geert Wilders te vervolgen wegens belediging op grond van ras en voor het aanzetten tot haat en discriminatie. Het OM stelt dat politici ver mogen gaan in hun uitspraken, maar dat deze niet in strijd mogen zijn met het verbod op discriminatie. De zaak draait om uitlatingen van Wilders bij een partijbijeenkomst van de PVV waar hij zijn publiek vroeg of zij 'meer of minder Marokkanen in de stad willen'. Nadat het publiek 'minder, minder' scandeerde, zei Wilders: 'dat gaan we regelen'. Het OM ontving ruim 6400 aangiften tegen Wilders. Wilders werd in 2011 ook vervolgd wegens aanzetten tot haat. Toen werd hij vrijgesproken. Het is nog onduidelijk wanneer de zaak inhoudelijk zal worden behandeld.

In opdracht van het Presidium van de Tweede Kamer, heeft een commissie – bestaande uit prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert (voorzitter), prof. dr. C.C. van Baalen en dr. A. van Kessel, allen verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen – de kabinetsformatie in 2012 geëvalueerd. Op dinsdag 9 december presenteerde de commissie de uitkomsten van deze evaluatie. De commissie focuste zich in haar onderzoek op de toepassing van artikel 139a uit het Reglement van Orde, dat in maart 2012 door de Tweede Kamer werd gewijzigd. Daarbij ging het primair om de vraag of het artikel bij de kabinetsformatie goed heeft gefunctioneerd, en of het artikel aanpassing behoeft. Het onderzoek van de commissie baseert zich op een groot aantal interviews met personen die betrokken zijn geweest bij de kabinetsformatie, en bestaat onder meer uit een staatsrechtelijke en staatkundige analyse van de kabinetsformatie en een procedurele reconstructie van de kabinetsformatie 2012 (*Kamerstukken II*, 33410, nr. 72). Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat het vormen van een kabinet met toepassing van het reglement van orde 'voor herhaling vatbaar is'. Daarbij stellen de onderzoekers wel dat de koning als lid van de regering en als staatshoofd tijdens een formatie regelmatig op de hoogte moet worden gehouden van de voortgang. Echter, mocht een formatietraject stuklopen, dan is het niet verstandig de oude en nieuwe formatieprocedure te 'mengen' en zal de Kamer zelf de oplossing moeten zoeken.

De Eerste Kamer heeft maandag 22 december 2014 na een speciaal ingelaste plenair debat met minister Plasterk (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) de Wet verlaging bezoldigingsmaximum Wet normering topinkomens aangenomen (*Kamerstukken* 33715). De fracties van PVV, PvdA, GroenLinks, SP en 50PLUS stemden voor, de fracties van VVD, CDA, D66 en OSF stemden tegen. De fracties van de ChristenUnie, SGP en PvdD waren afwezig. In dit wetsvoorstel is vastgelegd dat de salarishoogte voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector 100 in plaats van 130 procent van een ministersalaris wordt. Het is mogelijk een uitzondering te maken voor personen, maar ook voor groepen. In het wetsvoorstel worden ook wijzigingen voorgesteld voor salarissen van interne toezichthouders en

interim-topfunctionarissen. In een apart – nog in te dienen – wetsvoorstel wordt vastgelegd dat deze norm niet alleen voor topfunctionarissen, maar voor alle medewerkers geldt. Het wetsvoorstel geldt voor nieuwe aanstellingen per 1 januari 2015, met enkele uitzonderingen.

### 3.2 Territoriale decentralisatie

Begin november 2014 werd “De Staat van het Bestuur” gepresenteerd ([www.kennisopenbaarbestuur.nl/thema/staat-van-het-bestuur-2014/](http://www.kennisopenbaarbestuur.nl/thema/staat-van-het-bestuur-2014/)). Dit rapport is een tweejaarlijkse trendrapportage van de overheid waarin feiten en cijfers over bestuurlijke, financiële en maatschappelijke ontwikkelingen in het decentrale bestuur centraal staan. Door deze ontwikkelingen systematisch en langdurig te volgen worden trends in het decentrale bestuur zichtbaar. De Staat van het Bestuur 2014 bestaat uit drie delen. Het eerste deel biedt een algemeen beeld van de stand van zaken en trends bij gemeenten, provincies en waterschappen. In het tweede deel wordt dieper ingegaan op de cijfermatige achtergrond. Hier wordt aandacht besteed aan interbestuurlijke verhoudingen, de betekenis van Europa voor het binnenlandse bestuur en de positie en betrokkenheid van burgers en bestuurders in het decentrale bestuur. Het derde deel richt zich op de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014. Daarin is een analyse te vinden van de opkomst en het stemgedrag, de rekrutering en kandidaatstelling van gemeenteraadsleden en de inhoud van de collegeakkoorden. Ook wordt in dit deel ingegaan op de decentralisaties in het sociaal domein. Het decentraliseren van taken op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en participatie naar gemeenten kan terecht worden gezien als een structuurhervorming. Deze betekent voor gemeenten niet alleen een overdracht van taken en middelen, maar ook een verandering in de werkwijze en een transformatie van de eigen organisatie. Zo moet het contact tussen burger en overheid op een andere manier worden georganiseerd. De interactie tussen burger en overheid krijgt in deze Staat van het Bestuur dan ook nadrukkelijk aandacht. De nog op te stellen Agenda Lokale Democratie zal aan deze interactie nieuwe impulsen kunnen geven, waarbij zowel de participatieve als ook de representatieve democratie in ogenschouw worden genomen. Eén van de meest opvallende conclusies die uit het rapport valt op te maken is dat in 94 procent van alle gemeenten er burgers zijn die initiatieven nemen die gericht zijn op actieve deelname aan het lokale bestuur en het versterken van de sociale samenhang.

De Minister van BZK heeft medio oktober 2014 een brief gestuurd aan de Kamer ter aanbieding van een verkenning naar de huidige risico's en kansen voor het openbaar bestuur op het terrein van integriteit. De resultaten van de verkenning geven een weergave van de meest belangrijke beleidsmatige en maatschappelijke trends en ontwikkelingen in relatie tot de grootste kwetsbaarheden voor de integriteit van het openbaar bestuur, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Het rapport stelt dat de integriteit van het openbaar bestuur door diverse maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen voor nieuwe uitdagingen staat.

De belangrijkste ontwikkelingen en bijbehorende risico's die worden gezien, zijn:

- (1) Moderne ambtenaar en flexibilisering v/d arbeidsmarkt: ambtenaren werken steeds zelfstandiger, in een dynamische en wisselende omgeving en door het nieuwe werken ook vaker buiten toezicht van leidinggevenden. Bovendien neemt baanmobiliteit en het aantal tijdelijke contracten toe. Dit kan, net als externe inhuur, een mogelijk risico vormen voor de binding met de organisatie en het verankeren van een gedeeld normen- en waardenpatroon.
- (2) Toename discretionaire bevoegdheden: bestuurders en politici hebben een grote beslissingsbevoegdheid. Tegelijkertijd wordt verwacht dat ze midden in de samenleving staan, wat betekent dat veel bestuurders nevenfuncties hebben. Dat zou in bepaalde gevallen belangenverstremgeling tot gevolg kunnen hebben. Bovendien kan het voorkomen dat ambtenaren uit loyaliteit of angst niet tegen bestuurders ingaan bij een vermoeden van een integriteitsschending.
- (3) 'Integritisme': de neiging om integriteit 'op te rekken' lijkt te groeien. Zo wordt het begrip integriteit regelmatig gelijkgesteld aan goed bestuur in zijn algemeenheid. Zo worden beslissingen die om diverse redenen als 'slecht' kunnen worden ervaren al snel niet-integer genoemd, terwijl eigenlijk de kwaliteit ter discussie wordt gesteld en niet de integriteit.
- (4) Toename samenwerkingsverbanden tussen publieke organisaties en marktpartijen: terwijl verantwoordelijkheden blijven, nemen in sommige gevallen controlemogelijkheden af. Daarnaast wordt in toenemende mate gewerkt met partijen die mogelijk vanuit andere normen en waarden werken, hetgeen spanningen met zich mee kan brengen.
- (5) Bezuinigingen: dit kan mogelijk leiden tot een toename van werkdruk, waarbij de aandacht uitgaat naar het primaire proces. Hierdoor kan de aandacht voor integriteit echter onder druk komen te staan.
- (6) De drie decentralisaties in het sociale domein: verdeling van middelen, complexe taken, aanbestedingen, intensiever contact met burgers en maatschappelijke organisaties, toenemende discretionaire bevoegdheden en maatwerk brengen mogelijk kwetsbaarheden met zich mee. De minister is voornemens om samen met het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), alsmede de koepel- en beroepsorganisaties, de resultaten onder de aandacht te brengen van het openbaar bestuur en hen daarbij te vragen om rekening te houden met de genoemde ontwikkelingen.

Om woonoverlast tegen te gaan, wordt het opleggen van een specifieke bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing wettelijk geïntroduceerd. Er kan bijvoorbeeld bepaald worden dat de overlastgever slechts een beperkt aantal bezoekers per dag mag ontvangen, zijn hond moet muilkorven, of zijn portiek schoon moet houden. Dergelijke gedragsaanwijzingen worden mogelijk gemaakt door in de Gemeentewet op te nemen dat de gemeenteraad de burgemeester bij ver-

ordering de bevoegdheid kan verlenen tot oplegging van een last onder bestuursdwang aan degene die een woning gebruikt, indien omwonenden door gedragingen in of vanuit die woning ernstig worden gehinderd (*Kamerstukken II 2013/14, 34007, nr. 2*).

### 3.3 Functionele decentralisatie

Eind november 2014 verscheen de *Juridische Handreiking Duurzame Energie en Grondstoffen Waterschappen*. Deze handreiking is opgesteld door adviesbureau Berenschot in opdracht van de STOWA en de Unie van Waterschappen. De handreiking is op 20 november 2014 op het Uniecongres 'De weg van het water' aangeboden aan Ed Nijpels, voorzitter van de Borgingscommissie van het Energieakkoord. De juridische aspecten die zijn verbonden aan productie en levering van energie en grondstoffen zijn in deze handreiking systematisch en begrijpelijk in beeld gebracht. Het gaat daarbij om een samenhangend en afwisselend juridisch landschap van afvalstoffenwetgeving, aanbestedingsrecht, staatssteun, mededinging, markt en overheid, samenwerking en organisatievormen, fiscale aspecten en energiewetgeving. De handreiking geeft aan hoe met deze juridische vraagstukken in de waterschapspraktijk kan worden omgegaan. De focus van de handreiking is vooral gericht op de afvalwaterketen en op de activiteiten van de Energie- en Grondstoffenfabriek, maar zij is eveneens van betekenis voor de duurzame uitvoering van de overige waterschapstaken. De handreiking is in eerste instantie geschreven voor juristen en projectleiders, maar daarnaast is deze – met name door het opnemen van een compacte samenvatting – ook voor bestuurders toegankelijk gemaakt. Eén van de conclusies van het rapport is dat de wetgeving voldoende is om de nieuwe duurzaamheidstaken van de waterschappen op te pakken.

In het kader van de functionele decentralisatie moet worden opgemerkt dat inmiddels de Wet opheffing bedrijfslichamen is gepubliceerd (Wet van 17 december 2014, *Stb.* 2014, nr. 571). Met deze wetswijziging wordt de Wet op de bedrijfsorganisatie omgevormd tot de Wet op de Sociaal-Economische Raad. Het hoofdstuk over de bedrijfslichamen komt te vervallen, waarmee ook een definitief einde komt aan de hoofdproductschappen, productschappen, hoofdbedrijfschappen en bedrijfschappen. De bevoegdheden worden grotendeels overgenomen door de Minister van Economische Zaken of in voorkomende gevallen door andere ministers. De wet is met ingang van 1 januari 2015 in werking getreden (KB 17 december 2014, *Stb.* 2014, nr. 576). Het nog altijd bij de Tweede Kamer aanhangige initiatiefvoorstel voor de Wet opheffing product- en bedrijfschappen is daarmee achterhaald (*Kamerstukken II 2011/12, 33314, nr. 2*).

Inmiddels is ook de wet die het mogelijk maakt dat zelfstandig bestuursorganen aansluiten op de rijksinfrastructuur bekendgemaakt (Wet van 26 november 2014, *Stb.* 2014, nr. 483). Deze wet treedt in werking per 1 januari 2015 (KB 4 december 2014, *Stb.* 2014, nr. 505).

## 4. Interbestuurlijk toezicht

### 4.1 Goedkeuring en verklaring van geen bezwaar

De Tweede Kamer heeft ingestemd met een wetsvoorstel dat ertoe leidt dat de goedkeuring van Gedeputeerde Staten niet langer noodzakelijk is voor het door een gemeente oprichten van of deelnemen in een maatschap, vennootschap, vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij of stichting (thans artikel 160 lid 3 Gemeentewet; zie *Handelingen II 2013/14, 91, nr. 15, p. 1*; zie thans *Kamerstukken I 2013/14, 33691, nr. A*). Hetzelfde gaat gebeuren voor de goedkeuring van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wanneer de provincie wil participeren in een van deze rechtsvormen (artikel 158 lid 3 Provinciewet). De Waterschapswet kent geen goedkeuringsrecht op dit punt, en wordt zodoende ook niet aangepast.

Met de inwerkingtreding per 1 januari 2015 van een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wet van 9 juli 2014, *Stb.* 2014, nr. 306) is het vanaf dat moment al niet meer noodzakelijk dat gedeputeerde staten goedkeuring verlenen aan het oprichten van of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon door een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Dit komt door een wijziging van artikel 33 WGR, en het feit dat de WGR voor het interbestuurlijk toezicht niet langer verwijst naar de Gemeentewet (in andere wetten onderscheidenlijk de Provinciewet en de Waterschapswet), maar zelf het interbestuurlijk toezicht op openbare lichamen, gemeenschappelijke organen en bedrijfsvoeringsorganisaties regelt. De goedkeuringseis is daarbij niet teruggekomen.

## 5. Samenwerking

### 5.1 Gemeenschappelijke regelingen

Op 1 januari 2015 treedt de Wet van 9 juli 2014 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen (*Stb.* 2014, nr. 306) in werking (KB 19 november 2014, *Stb.* 2014, nr. 466). Met deze wetswijziging wordt de WGR ingrijpend veranderd. Niet langer verwijst de WGR naar de Gemeentewet van voor de Wet dualisering gemeentebestuur of de Provinciewet van voor de Wet dualisering provinciebestuur, maar de WGR gaat meer zelf regelen om zo het monistische karakter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam te behouden. Ook het interbestuurlijk toezicht wordt voortaan in de WGR zelf geregeld. Wel verschuiven hier en daar bevoegdheden van algemeen bestuur naar dagelijks bestuur (zie artikel 33b WGR), verandert de samenstelling van het algemeen bestuur (zie artikel 13 lid 1, 6 en 10 WGR), mag het dagelijks bestuur niet langer een meerderheid hebben in het algemeen bestuur (artikel 14 lid 3 WGR) en worden nieuwe financiële instrumenten geïntroduceerd (artikel 34b WGR). Naast deze wijzigingen wordt ook een nieuwe lichtere samenwerkingsvorm geïntroduceerd: de bedrijfs-

voeringsorganisatie. Simpel gezegd ziet het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie er hetzelfde uit als het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Er bestaan echter geen apart dagelijks bestuur en voorzitter meer, en er kunnen geen (bestuurs)commissies worden ingesteld. Er is dus slechts sprake van één bestuursorgaan bij de bedrijfsvoeringsorganisatie. Tot slot brengt de wet ook nog wijziging in controlemogelijkheden van lokale rekenkamers en rekenkamercommissies. Allereerst worden de bevoegdheden van de rekenkamers en rekenkamercommissies gelijk getrokken waar het controle van verbonden partijen betreft (artikel 81oa jo. artikel 184 Gemeentewet). Daarnaast kan makkelijker onderzoek worden gedaan bij privaatrechtelijke verbonden partijen, nu niet langer één gemeente een meerderheidsbelang (of financiering) moet hebben, maar dat ook onderzoek gedaan mag worden als gemeenten gezamenlijk een meerderheidsbelang hebben. Eventuele aandelen van andere overheden tellen niet mee in het bepalen van dit belang. Het gaat uitsluitend over gemeenten (of in de Provinciewet over provincies). Interbestuurlijke samenwerkingsverbanden blijven dus lastig controleerbaar.

Inmiddels is ook de Reparatiewet BZK 2014 in werking getreden (Wet van 19 november 2014, *Stb.* 2014, nr. 458), die de bekendmaking van gemeenschappelijke regelingen wijzigt. Voortaan moeten gemeenschappelijke regelingen door één gemeentebestuur (dat in de gemeenschappelijke regeling moet worden aangewezen of het bestuur van de plaats van vestiging is) worden bekendgemaakt in de Staatscourant. De gemeenschappelijke regeling hoeft dus niet langer in alle afzonderlijke gemeentebladen of lokale snufferdjes bekend te worden gemaakt.

Per 1 januari 2015 treedt ook de Wet afschaffing plusregio's in werking (Wet van 17 december 2014, *Stb.* 2014, nr. 557). Daarmee komt een definitief einde aan de acht plusregio's (ook wel stadsregio's genoemd), waarvan er zeven eigen wettelijke bevoegdheden hadden. De meeste bevoegdheden gaan terug naar de provincie- respectievelijk gemeentebesturen. De gemeentebesturen kunnen ervoor kiezen de samenwerking vrijwillig voort te zetten (hetgeen in veel gevallen geschiedt), maar dan niet meer met provinciale bevoegdheden erin. Uitzondering zijn de gebieden van de voormalige stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden. Daarvoor komen zogenoemde Vervoersautoriteiten terug die (provinciale) bevoegdheden kunnen krijgen bij algemene maatregel van bestuur (artikel 20 lid 3 Wet personenvervoer 2000). Deze aanwijzing heeft plaatsgevonden bij het nieuwe artikel 36b Besluit personenvervoer 2000 (zie KB 17 december 2014, *Stb.* 2014, nr. 559). Er is een vervoersregio rond Amsterdam en één vervoersregio rond Rotterdam-Den Haag.



# Voor elke advocaat een eigen Collectie

^

## Collecties Advocatuur

Elke Collectie bevat complete need-to-know informatie, gebundeld per rechtsgebied. Met Kluwer Navigator krijgt u snel en gemakkelijk online toegang tot de informatie die u voor uw werk nodig heeft.

De inhoud is actueel en van de hoogste kwaliteit, daar staan onze topauteurs garant voor. Voor de advocatuur hebben wij ook Expert Collecties beschikbaar. Deze bieden verdieping op onderwerpsniveau.

### De volgende Collecties zijn beschikbaar:

- Aansprakelijkheid, Verzekering & Schade
- Arbeidsrecht
- Banking & Finance
- Burgerlijk procesrecht
- Contractenrecht
- IE- en ICT-recht
- Insolventierecht
- Omgevingsrecht
- Ondernemingsrecht
- Personen-, familie- en erfrecht
- Sociale zekerheidsrecht
- Staats- en bestuursrecht
- Strafrecht
- Vastgoedrecht

V

Meer informatie  
of direct een  
proefabonnement  
afsluiten?

[kluwernavigator.nl](http://kluwernavigator.nl)

^

### Kluwer Navigator. Sneller tot essentie.

Kluwer Navigator is de online content portal (zoekmachine) die u toegang geeft tot een omvangrijke database met vakinformatie. Eenvoudig en gericht zoeken met de Kluwer Navigator zorgt ervoor dat u alle relevante en praktische informatie direct beschikbaar krijgt.

V