

Bestuurlijke organisatie

NTB 2015/31

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*

In de met een (*) gemerkte (sub)paragrafen hebben zich onvoldoende ontwikkelingen voorgedaan en komen derhalve in de onderstaande kroniek niet aan de orde. Deze kroniek heeft betrekking op de periode 1 januari 2015 tot en met 31 juli 2015.

1. Openbare lichamen, bestuursorganen en rechtspersonen

1.2 Bestuursorganen

Publieke-taakjurisprudentie

In de literatuur zijn inmiddels een aantal bijdragen verschenen over de Afdelingsuitspraken van 17 september 2014, waarin de ABRvS de *publieke-taakjurisprudentie* met betrekking tot het bestuursorgaanbegrip heeft verduidelijkt.²

Zie ten eerste N. Jak, 'De publieke-taakjurisprudentie verduidelijkt. Over privaatrechtelijke rechtspersonen en het bestuursorgaanbegrip', *JBplus* 2015, afl. 2, p. 75-95. In dit artikel wordt nagegaan op welke wijze de Afdeling haar jurisprudentie heeft verduidelijkt en hoe zich dat verhoudt tot de vraag- en kritiekpunten uit de literatuur en de suggesties die de staatsraad A-G in zijn conclusie heeft geformuleerd. Jak bepleit om de 'silicose-constructie' als voorlopig alternatief tijdelijk te duiden als mandaat en de beslissingen van de private rechtspersoon aan het achterliggende overheidsorgaan toe te rekenen. Op die manier kan de rechter bestuursrechtelijke rechtsbescherming bieden en wordt de constructie (tijdelijk) omgezet in een rechtsfiguur waarvan de juridische status en gevolgen min of meer uitgekristalliseerd zijn. Verder is Jak ingegaan op de vraag welke entiteit als bestuursorgaan wordt aangemerkt: de private rechtspersoon of een orgaan daarvan. De Afdeling heeft er in de uitspraken van 17 september 2014 (impliciet) voor gekozen het orgaan van de rechtspersoon als bestuursorgaan te beschouwen.

In de tweede plaats is van belang het artikel van Hans Peters, 'De publieke-taakjurisprudentie geijkt', *NTB* 2015/23, p. 172-181. Hij bespreekt de diverse aspecten waarop in de uitspraken van 17 september 2014 wordt ingegaan, namelijk: de publieke taak, het financiële vereiste en de inhoudelijke relatie. Bij de beschouwing van de uitspraken wordt ook gezien in hoeverre aan de kritiek die in de loop der jaren op de publieke-taakjurisprudentie is uitgeoefend, ook daadwerkelijk tegemoetgekomen is, dan wel welke functie die kritiek in de huidige situatie (nog) toekomt. Voorts bespreekt Peters enkele aspecten uit de conclusie van de staatsraad A-G die in de uitspraken niet aan de orde zijn gekomen.

De ABRvS heeft op dit vlak ook niet stilgezeten. In een uitspraak van 13 mei 2015³ oordeelt de Afdeling met toepassing van de criteria zoals geformuleerd in de hiervoor genoemde uitspraken van 17 september 2014 dat het bestuur van de stichting *Stichting Impuls Nieuw-West (Impuls)* geen bestuursorgaan is als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb. Het gaat in deze uitspraak om het volgende. De deelraad van het stadsdeel Nieuw-West (thans: het algemeen bestuur van de bestuurscommissie) heeft de uitvoering van vrijwilligersactiviteiten overgedragen aan de exploitanten van buurthuizen, de zogeheten Huizen van de Wijk. In dit geval is Impuls de exploitant van het betrokken Huis van de Wijk in de wijk Osdorp West en De Aker. Daarnaast is de regiegroep Osdorp West en De Aker voor bewonersinitiatieven opgericht. Het dagelijks bestuur van het stadsdeel heeft aan Impuls voor 2013 een projectsubsidie verleend voor de financiering van bewonersinitiatieven. Het gaat in deze uitspraak om de vraag of Impuls bij het be-

1 Rob de Greef is partner bij PROOF Adviseurs en docent/onderzoeker staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit, Niels Jak is docent/onderzoeker staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit en werkzaam bij de afdeling Bestuursrecht van de Rechtbank Midden-Nederland en Remco Nehmelman is hoogleraar Publiek organisatierecht bij de Universiteit Utrecht en lid van de Raad voor het openbaar bestuur en de Kiesraad.

2 ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379; AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters; JB 2014/202, m.nt. L.J.M. Timmermans (*Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio*) en ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394; AB 2015/130, m.nt. J.A.F. Peters; JB 2014/203, m.nt. J.A.F. Peters (*Stichting NICIS*).

3 ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1548; JB 2015/116 (*Stichting Impuls Nieuw-West*).

slissen op aanvragen om budget voor bewonersinitiatieven handelt als bestuursorgaan. Die vraag beantwoordt de Afdeling negatief, omdat niet aan het zogeheten 'inhoudelijke vereiste' uit de publieke-taakjurisprudentie is voldaan. Om aan het inhoudelijke vereiste te voldoen, dient het dagelijks bestuur van het stadsdeel, als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder a Awb, beslissende invloed te hebben op de voorwaarden waaronder budget wordt toegekend voor bewonersinitiatieven. Het dagelijks bestuur heeft in het Kader bewonersinitiatieven 2013 regels opgenomen voor de financiering van bewonersinitiatieven. Daarin is bepaald dat een regiegroep één keer per jaar de criteria vaststelt waaraan de bewonersinitiatieven getoetst zullen worden. Voorts is bepaald dat de criteria inhoudelijk dienen aan te sluiten bij de thema's die in de bewonersvergadering zijn vastgesteld. In dit geval heeft de regiegroep voor 2013 de toetsingscriteria voor de wijk Osdorp West en De Aker vastgesteld, waarbij per criterium de mogelijke score, uitgedrukt in punten, is vermeld. Hieruit volgt dat de inhoudelijke criteria waaraan de bewonersinitiatieven worden getoetst niet in beslissende mate worden bepaald door het dagelijks bestuur. Gelet hierop is niet voldaan aan het inhoudelijke vereiste. Dit betekent dat Impuls reeds hierom geen bestuursorgaan is als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb. Om dezelfde reden kan ook de regiegroep niet worden aangemerkt als een bestuursorgaan in de zin van die bepaling.

Opgemerkt wordt dat ook de zaken rond de *Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen*, zoals behandeld in de vorige kroniek, inmiddels verschillende keren geannoteerd zijn.⁴

Openbaar gezag krachtens wettelijk voorschrift

In een uitspraak van 4 februari 2015⁵ oordeelt de ABRvS dat de *examencommissie van de Stichting Flora- en Faunawetexamens* een bestuursorgaan is als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb. Krachtens de Flora- en faunawet kennen de Regeling erkenning jachtexamen en preparateursexamen Flora- en faunawet en de examenregeling de bevoegdheid toe tot het afnemen van het jachtexamen en het vaststellen van de uitslag ervan. Deze bevoegdheid komt slechts toe aan de examencommissie, nu geen ander orgaan daartoe is geaccrediteerd, zodat zij de enige is die kan verklaren dat een geëxamineerde over voldoende vakbekwaamheid beschikt om voor een valkeniersakte in aanmerking te komen. De examencommissie oefent daarbij een publiekrechtelijke bevoegdheid uit tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten, aangezien bij een negatieve verklaring van de examencommissie over de vakbekwaamheid van de geëxamineerde geen valkeniersakte kan worden verstrekt.

Dat *ProRail BV* geen b-orgaan is, was al eerder uitgemaakt. Dit wordt nog eens bevestigd in een Afdelingsuitspraak van 15 juli 2015.⁶ De zaak betreft een Wob-verzoek ter zake van informatie over een opgelegde verkeersboete vanwege stilstaan op een overweg. De Afdeling overweegt dat de arbeidsrechtelijke gezagsrelatie met de bij ProRail in dienst zijnde buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) voor ProRail weliswaar bevoegdheid met zich brengt met betrekking tot het functioneren van de boa's, maar die bevoegdheid betreft echter niet de opsporingswerkzaamheden van de boa's. Het toezicht op de boa's wordt uitgeoefend door de hoofdofficier van justitie bij het Landelijk Parket te Rotterdam en de korpschef. De Afdeling is van oordeel dat ProRail voor zover het de opsporingswerkzaamheden van de bij haar in dienst zijnde boa's betreft, niet met openbaar gezag is bekleed. ProRail is in zoverre dan ook geen bestuursorgaan. Dit betekent dat de reactie van ProRail op het Wob-verzoek geen besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb, waartegen bezwaar en beroep openstaat.

In een uitspraak van 22 mei 2015⁷ gaat de CRvB in op de vraag onder welke omstandigheden een werkgever die *eigenrisicodrager* is als bedoeld in de *Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA)*, een bestuursorgaan is in de zin van de Awb. Onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis van de Wet WIA is de CRvB van oordeel dat de in artikel 42 Wet WIA opgenomen re-integratieplicht voor de eigenrisicodrager tot gevolg heeft dat de eigenrisicodrager als bestuursorgaan optreedt en de in die hoedanigheid jegens zijn gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer genomen beslissingen als besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb moeten worden aangemerkt, voor zover deze beslissingen verband houden met de wettelijke plicht van de eigenrisicodrager tot het nemen van maatregelen tot het behoud, herstel of bevordering van de mogelijkheid van zijn werknemer tot het verrichten van arbeid. In deze zaak heeft appellant zijn werkgever, een BV, verzocht hem cursusgelden te vergoeden voor behoud van zijn beroepscertificering. De werkgever heeft dit verzoek bij e-mail van 6 november 2012 afgewezen. Ter zitting van de CRvB heeft appellant onder andere desgevraagd bevestigd dat het volgen van de cursussen ter verkrijging van het nieuwe beroepscertificaat niet voortvloeit uit de omstandigheid dat hij ten gevolge van zijn gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid achterop is geraakt, maar dat hij deze cursussen onder alle omstandigheden had moeten volgen om in de branche werkzaam te kunnen blijven. Hieruit vloeit voort dat de vergoeding van de cursuskosten geen verband houdt met de wettelijke re-integratieplicht van de werkgever als bedoeld in artikel 42 Wet WIA, maar dat de weigering om tot vergoeding van de cursuskosten over te gaan haar oorsprong vindt in de civielrechtelijke verhouding tussen partijen als werkgever en werknemer. In die verhouding treedt de werkgever niet op als bestuursorgaan, zodat de beslissing van 6 november 2012 niet is aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb waartegen op grond van artikel 7:1 van de Awb bezwaar kan worden gemaakt.

4 ABRvS 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4602; *Gst.* 2015/41, m.nt. N. Jak; ABRvS 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4568, AB 2015/131, m.nt. J.A.F. Peters (*Stichting WEW*).

5 ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:267 (*Stichting Flora- en Faunawetexamens*).

6 ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2201 (*ProRail*).

7 CRvB 22 mei 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1712, *JB* 2015/138 (*ERD*).

Vermeldenswaardig is een uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 6 november 2014⁸ over een Wob-verzoek dat betrekking heeft op de keuring die *NMI Certin* heeft verricht ten aanzien van flitspalen. De rechtbank oordeelt dat NMI Certin ter zake geen openbaar gezag uitoefent en derhalve geen bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb. De vraag rijst hoe deze uitspraak zich verhoudt tot een eerdere uitspraak van de Afdeling van 19 maart 2014,⁹ waarin zij NMI Certin als bestuursorgaan aanduidt.

Eveneens in het kader van een Wob-verzoek oordeelt de Rechtbank Gelderland in een uitspraak van 13 januari 2015¹⁰ dat de *Stichting Reclassering Nederland* niet met openbaar gezag is bekleed en derhalve geen bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb. Daarnaast is de rechtbank niet gebleken dat de stichting een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf is in de zin van artikel 3 lid 1 Wob.

Artikel 1:1 lid 2 Awb

Over de organen, personen en colleges die ingevolge artikel 1:1 lid 2 Awb niet als bestuursorgaan worden aangemerkt, gaat een uitspraak van de ABRvS van 20 januari 2015.¹¹ In die uitspraak oordeelt de Afdeling dat het *gerechtbestuur* van de Rechtbank Noord-Holland ingevolge artikel 1:1 lid 2 aanhef en onder c en g Awb geen bestuursorgaan is. Gelet hierop is de afwijzing door het gerechtbestuur van het verzoek van appelland op grond van de Wob om verschaffing van informatie geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. De bestuursrechter is daarom niet bevoegd om kennis te nemen van het beroep tegen de door het gerechtbestuur genomen beslissing. Appelland dient zich tot de burgerlijke rechter te wenden, wat volgens de Afdeling niet in strijd is met artikel 10 EVRM.

Openbare dienst

Een mooi voorbeeld van de jurisprudentie over de extensieve interpretatie van het begrip 'openbare dienst' in artikel 1 Ambtenarenwet is een uitspraak van de CRvB van 28 mei 2015.¹² De uitspraak betreft een disciplinair strafontslag van een violist werkzaam bij de *Stichting Rotterdams Philharmonisch Orkest* op grond van het Ambtenarenreglement van de gemeente Rotterdam. De CRvB gaat in op de vraag of de violist wel een ambtenaar is in de zin van de Ambtenarenwet. Ter beantwoording van die vraag dient de vraag te worden beantwoord of de stichting wel tot de openbare dienst behoort als bedoeld in artikel 1 Ambtenarenwet. Blijkens vaste rechtspraak heeft de CRvB het begrip openbare dienst extensief uitgelegd in de zin dat privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals een stichting, tot de openbare dienst behoren indien op grond van de statuten blijkt van

een *overwegende invloed* van de overheid op doelstelling, beheer en beleid. In casu oordeelt de CRvB dat in de statuten van de stichting onvoldoende aanknopingspunten gelegen zijn om de stichting te rekenen tot de openbare dienst. De stichting kent een zogenaamd 'Raad-van-Toezicht-model'. Het eenhoofdige bestuur wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de Raad van Toezicht (RvT). Op die benoeming en dit ontslag heeft de gemeente Rotterdam geen andere invloed dan dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam (college) vooraf moet worden gehoord. Benoeming en ontslag van de leden van de RvT geschieden door het college, maar zijn gebonden aan een voordracht van de RvT zelf. Ambtenaren van de gemeente, leden van de gemeenteraad en leden van het college zijn van benoeming in de RvT uitgesloten. De mogelijkheid van ongevraagd tussentijds ontslag van leden van de RvT is beperkt tot gevallen van gebleken ongeschiktheid of anderszins disfunctioneren. Waar het gaat om de samenstelling van het bestuur en de beleidsvorming en het toezicht binnen de stichting, staat het college dan ook op aanmerkelijke afstand. Waar het gaat om concrete bestuursbesluiten, is op belangrijke punten voorzien in een goedkeuringsrecht van de RvT. De rechtstreekse invloed van het college is beperkt tot goedkeuring van toevoegingen en onttrekkingen aan het vermogen, vorming van een bestemmingsreserve, rechtspositionele besluiten jegens personeelsleden, afwijkende regeling van arbeidsvoorwaarden, wijziging van twee statutaire bepalingen over de samenstelling van de RvT en (wellicht) ontbinding van de stichting. Dat de rechtspositie van het personeel zo veel mogelijk moet worden vastgesteld overeenkomstig de regelingen van de gemeente Rotterdam en dat een eventueel batig liquidatiesaldo toekomt aan de gemeente is, ook in samenhang met de bevoegdheden die het college blijkens het vorenstaande heeft, onvoldoende voor de conclusie dat aan het gemeentebestuur overwegende invloed toekomt op doelstelling, beheer en beleid van de stichting. Nu de stichting niet behoort tot de openbare dienst was de violist geen ambtenaar. Het gevolg daarvan is dat het bestuur van de stichting in dit geval niet kan worden aangemerkt als bestuursorgaan waardoor de ontslagbeslissing niet als Awb-besluit kan worden aangemerkt. De bestuursrechter is dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van de ontslagbeslissing.

Lezenswaardig is de annotatie van Peters onder deze uitspraak, waarin hij de extensieve interpretatie van het openbare-dienstbegrip door de CRvB bespreekt in het licht van het begrip 'overheidswerkgever' zoals dat wordt gehanteerd in het wetsvoorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren.¹³ Peters concludeert dat de wijze waarop het begrip 'overheidswerkgever' in het wetsvoorstel is gedefinieerd, met zich brengt dat de privaatrechtelijke rechtspersonen met overwegende overheidsinvloed die op grond van de huidige jurisprudentie door de CRvB tot de openbare dienst worden gerekend, buiten het bereik van de herziene Ambtenarenwet worden geplaatst.

8 Rb. Den Haag 6 november 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:13679.

9 ABRvS 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:916, r.o. 12.4.

10 Rb. Gelderland 13 januari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:83.

11 ABRvS 20 januari 2015, JB 2015/38, m.nt. S.A.L. van de Sande.

12 CRvB 28 mei 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1664, JB 2015/139, m.nt. J.A.F. Peters; TAR 2015, 118.

13 Kamerstukken I 2013/14, 32550, nr. A.

Vermeldenswaardig in dit verband is voorts een uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 5 februari 2015,¹⁴ waarin de rechtbank oordeelt dat de *Stichting Apeldoorns Voortgezet Openbaar Onderwijs* niet tot de openbare dienst behoort. Naar het oordeel van de rechtbank kan namelijk niet gezegd worden dat in de statuten van de stichting een overwegende overheidsinvloed in de Raad van Toezicht is verzekerd.

1.3 *Rechtspersonen*

Publieke-taakbeartiging door private actoren en aansprakelijkheid

Ter signalering wordt gewezen op de Utrechtse bundel I. Giesen, J.M. Emaus & L.F.H. Enneking (red.), *Verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en privatisering van publieke taken*, Den Haag: Bju 2014. Deze bundel gaat over publieke-taakbeartiging door private actoren en de grenzen van aansprakelijkheid (in met name civielrechtelijke zin).

Beheer van staatsdeelnemingen

Op 7 april 2015 heeft de Algemene Rekenkamer (ARK) een rapport uitgebracht over het beheer van staatsdeelnemingen.¹⁵ In dit rapport trekt de ARK de volgende drie conclusies. Allereerst heeft de Staat als aandeelhouder nog niet de zeggenschap die nodig is voor de uitvoering van het beleid van actief aandeelhouderschap. Er zit ruimte tussen de bevoegdheden die het vennootschapsrecht de aandeelhouder hiervoor biedt en de bevoegdheden die in de statuten van de staatsdeelnemingen zijn geregeld. Ten tweede is de uitvoering van het besluitvormingsproces bij grote investeringen van staatsdeelnemingen niet altijd transparant en zorgvuldig. In de derde plaats kan de informatievoorziening over staatsdeelnemingen aan de Tweede Kamer aan informatiewaarde winnen. De financiële informatie is nu te fragmentarisch. Het jaarverslag over het beheer van staatsdeelnemingen is niet compleet en weinig inzichtelijk door het ontbreken van referentiewaarden. Ook informatie over de kosten en risico's van grote investeringen door staatsdeelnemingen, ontbreekt. Bovendien zijn de staatsdeelnemingen sinds 2006 niet meer geëvalueerd. Op grond van deze conclusies heeft de ARK de volgende vijf aanbevelingen gedaan:

1. Maak beheer deelnemingenportefeuille en maatwerk transparant voor de Tweede Kamer.
2. Leg in de processen voor het beoordelen van investeringsvoorstellen van staatsdeelnemingen ordelijk en controleerbaar vast hoe het publieke belang wordt gediend en wat de risico's zijn voor de Staat.
3. Koppel het aandeelhouderschap los van het beleidsdepartement.
4. Verbeter de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het beheer van staatsdeelnemingen en de beleidsdeelnemingen in het bijzonder en deel informatie over investe-

ringsbeslissingen en inkomsten uit deelnemingen op een transparantere manier.

5. Zorg voor periodieke evaluatie instrumentkeuze.

2. **Attributie, delegatie en mandaat**

2.1 *Attributie*

EU-recht

Een uitspraak van de ABRvS van 15 april 2015¹⁶ gaat over de vraag op grond waarvan het Zorginstituut Nederland bevoegd is tot herziening en terugvordering van een aan Zorg en Zekerheid U.A. verleende vereveningsbijdrage. Een deel van deze vereveningsbijdrage is niet in overeenstemming met artikel 108 VWEU toegekend en betreft onrechtmatige staatssteun. De Zorgverzekeringswet 2007 (Zvw 2007) biedt geen grondslag voor herziening en terugvordering. Uit artikel 108 lid 3 VWEU en de jurisprudentie daarover destilleert de Afdeling de bevoegdheidsgrondslag voor *de lidstaat Nederland* tot terugvordering van hetgeen in strijd met die bepaling te veel is toegekend. Vervolgens overweegt de Afdeling dat in het geval de bevoegdheidsgrondslag voor de lidstaat Nederland tot terugvordering ingevolge het Unierecht een gegeven is, de uitoefening van de bevoegdheid moet plaatsvinden volgens de regels van het nationale recht en door het volgens het nationale recht bevoegde bestuursorgaan. Nu een bevoegdheidsgrondslag in de Zvw 2007 ontbreekt, moet aansluiting worden gezocht bij het in het – ongeschreven – bestuursrecht geldende uitgangspunt dat aan het betrokken bestuursorgaan in beginsel niet de bevoegdheid kan worden ontzegd een begunstigende beschikking met terugwerkende kracht in te trekken indien deze onjuist is.¹⁷ Op grond hiervan en het beginsel van loyale samenwerking, is de Afdeling van oordeel dat het Zorginstituut bevoegd en gehouden is tot herziening van de vereveningsbijdrage. Nu een dergelijke herziening tot gevolg heeft dat een deel van de vereveningsbijdrage onverschuldigd is betaald, is het Zorginstituut uit hoofde van het algemene, ook in het bestuursrecht geldende, rechtsbeginsel dat hetgeen onverschuldigd is betaald ook kan worden teruggevorderd, tevens bevoegd het te veel betaalde terug te vorderen.

Van belang in verband met Europeesrechtelijke bevoegdheidsgrondslagen is voorts een arrest van het HvJ EU van

¹⁴ Rb. Gelderland 5 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:699.

¹⁵ *De staat als aandeelhouder. Over het beheer van staatsdeelnemingen*. Te raadplegen via www.rekenkamer.nl.

¹⁶ ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1152, AB 2015/226, m.nt. J. van den Brink en W. den Ouden; JB 2015/98.

¹⁷ Zie over een geïmpliceerde bevoegdheid tot intrekking in een geheel andere context ook Rb. Midden-Nederland (vzr.) 13 april 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:2540. Het gaat hier om een geruchtmakende zaak over een examinerator van het CBR en verschillende rijsscholen die hebben gefraudeerd met de verklaringen van rijvaardigheid. Het CBR heeft de aan betrokkene afgegeven verklaring van rijvaardigheid ingetrokken. Er is geen bepaling in de wet op grond waarvan het CBR de bevoegdheid heeft tot intrekking van de verklaring van rijvaardigheid. De voorzieningenrechter oordeelt dat de bevoegdheid van het CBR om een verklaring van rijvaardigheid te verlenen, impliceert dat het CBR in die gevallen waarin aanzienlijke twijfel bestaat over de vraag of het rijvaardigheidsexamen wel daadwerkelijk met goed gevolg is afgenomen, ook kan intrekken. Dat kan alleen in bijzondere situaties en daarvan is hier sprake.

18 december 2014.¹⁸ Dit arrest gaat over de vraag naar de rechtsgrondslag van een besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tot wijziging ten nadele en terugvordering van een uit het Europees Vluchtelingenfonds verstrekte subsidie aan de Somalische Vereniging Amsterdam en Omgeving (Somvao). De ABRvS heeft hierover twee prejudiciële vragen gesteld. Allereerst vraagt de Afdeling of in dit geval een tweetal Europese verordeningen als rechtsgrondslag kunnen dienen. Indien die verordeningen geen grondslag bieden, vraagt de Afdeling, in de tweede plaats, of de wijzigings- en terugvorderingsbevoegdheid kan worden ontleend aan een beschikking van de Commissie. Het Hof beantwoordt de eerste vraag aldus dat een bevoegdheidsgrondslag in dit geval kan worden gevonden in een EU-verordening (artikel 53ter Verordening (EG,Euratom) 1605/2002). Daarmee komt het Hof niet toe aan de tweede, tot nog toe niet beantwoorde, vraag in hoeverre een nationaal bestuursorgaan de bevoegdheid tot wijziging ten nadele en terugvordering kan ontleen aan Europese *beschikkingen* die uitsluitend zijn gericht aan de lidstaten. De annotatoren Van den Brink & Den Ouden wijzen erop dat in dit arrest een verschuiving plaatsvindt. Het Hof oordeelt in dit arrest niet langer dat de betrokken verordening een *verplichting* schept voor de lidstaten, maar een *rechtsgrondslag* biedt voor besluiten van *nationale autoriteiten*. Volgens de annotatoren betekent dit dat de formulering in de Afdelingsjurisprudentie – zoals bijvoorbeeld in de hiervoor genoemde uitspraak van 15 april 2015 – dat bepalingen in EU-verordeningen inzake handavingsverplichtingen voor de lidstaten een bevoegdheidsgrondslag bieden voor de lidstaten, een update behoeft. Uit dit arrest lijkt te volgen dat nationale bestuursorganen rechtstreeks bevoegdheden kunnen ontleen aan heel algemeen geformuleerde terugvorderingsverplichtingen die zijn neergelegd in Europese verordeningen, aldus de annotatoren.

Tekst, toelichting en stelsel van bepalingen subsidieregeling

In een uitspraak van 13 mei 2015¹⁹ gaat het CBB in op de vraag of de Minister van Economische Zaken bevoegd is om de, aan de deelnemers van een samenwerkingsverband, deels onverschuldigd betaalde voorschotten op een subsidie uitsluitend op de penvoerder terug te vorderen. Het betreft hier een subsidie in het kader van de op de Kaderwet EZ-subsidies gebaseerde Subsidieregeling Pieken in de Delta 2007 (Regeling). Uit de (tekst van artikel 9 van de) Regeling blijkt een dergelijke bevoegdheid niet. Naar het oordeel van het College kan de minister louter aan de toelichting niet een dergelijke, verstrekkende, bevoegdheid ontleen. Overigens is de opmerking in de toelichting bij artikel 9 van de Regeling dat, voor zover de deelnemers in een samenwerkingsverband verplicht zijn tot terugbetaling van de subsidie, daartoe in eerste instantie de penvoerder zal worden benaderd, ook niet in zodanige bewoordingen gesteld dat

daardoor duidelijk is dat de regelgever heeft beoogd deze bevoegdheid aan de minister toe te kennen. Evenmin volgt uit het stelsel van bepalingen in de Regeling dat deze bevoegdheid daarin kennelijk ligt besloten. De minister is evenmin op grond van artikel 4:57 lid 1 Awb tot terugvordering bevoegd.

2.2 *Delegatie*

Artikel 10:17 Awb

Illustratief voor de toepassing van artikel 10:17 Awb is een uitspraak van de CRvB van 21 mei 2015.²⁰ De uitspraak gaat over een besluit van het bestuur van een stichting waarbij de betrekking van appellant in het risicodragende deel van de formatie is geplaatst en appellant is meegedeeld dat na een jaar ontslag mogelijk is. De stichting oefent op grond van de Wet op het primair onderwijs (Wpo) alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uit. Op grond van artikel 30a lid 1 Wpo kan het bestuur de bij wettelijk voorschrift opgedragen taken overdragen aan de directeur van de school. Het bestuur van de stichting heeft een op artikel 31 Wpo berustend managementstatuut betreffende de relatie tussen het stichtingsbestuur en de algemene directie en de schooldirecteur (managementstatuut) vastgesteld dat op 1 augustus 2011 in werking is getreden. In artikel 6 van het managementstatuut heeft het bestuur, behoudens een aantal hier niet ter zake doende uitzonderingen, alle taken en bevoegdheden overgedragen aan de algemene directie. Omdat deze overdracht van bevoegdheden moet worden aangemerkt als delegatie als bedoeld in artikel 10:13 Awb, was het bestuur vanwege het bepaalde in artikel 10:17 Awb niet meer bevoegd het voornoemde besluit te nemen, maar kwam die bevoegdheid toe aan de algemene directie.

Artikel 156 Gemeentewet en delegatie vrijstelling artikel 3 lid 1 WTW

Vermeldenswaardig is de annotatie van W.P. Adriaanse onder een uitspraak van het CBB van 16 juli 2014.²¹ Onder randnummer 7 van zijn annotatie bespreekt Adriaanse in hoeverre de gemeenteraad de vrijstellingsbevoegdheid neergelegd in artikel 3 lid 1 Winkeltijdenwet (WTW) van de in artikel 2 WTW vervatte verboden op grond van artikel 156 Gemeentewet aan het college van burgemeester en wethouders kan delegeren. De VNG meent dat de gemeenteraad het verlenen van (elke) vrijstelling kan delegeren aan het college op grond van artikel 156 Gemeentewet. Konijnenbelt is volgens Adriaanse iets genuanceerder omdat hij meent dat 'sommige elementen' gedelegeerd kunnen worden. Onder verwijzing naar jurisprudentie van het CBB is Adriaanse er evenwel allerminst van overtuigd dat het CBB, ondanks alle beschouwingen over ruime delegatiemogelijkheden op grond van de Gemeentewet, zich niet gewoon zal houden aan de tekst van de WTW.

18 HvJ EU 18 december 2014, zaak C-599/13, ECLI:EU:C:2014:2462, AB 2015/225, m.nt. J.E. van den Brink en W. den Ouden (Somvao).

19 CBB 13 mei 2015, ECLI:NL:CBB:2015:145; JB 2015/124.

20 CRvB 21 mei 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1570.

21 CBB 16 juli 2014, ECLI:NL:CBB:2014:258, Gfst. 2015/10, m.nt. W.P. Adriaanse.

2.3 Mandaat

Artikel 6:22 Awb

Keinemans is in zijn annotatie onder een Afdelingsuitspraak van 8 april 2015 uitgebreid ingegaan op het passeren van bevoegdheidsgebreken – met name mandaatgebreken – met toepassing van artikel 6:22 Awb.²² Dit artikel is met de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht op 1 januari 2013 verruimd in de zin dat niet alleen formele, maar ook meer inhoudelijke gebreken kunnen worden gepasseerd. Volgens Keinemans lijkt in de jurisprudentie een tendens te ontwaren dat bevoegdheidsgebreken gemakkelijker lijken te worden gepasseerd. Deze ruimere lijn was volgens hem al te zien onder de ‘voorloper’ van het verruimde artikel 6:22 Awb. De datum van 1 januari 2013 lijkt voor het met toepassing van artikel 6:22 Awb passeren van bevoegdheidsgebreken geen waterscheiding te worden. Ook vóór die datum waren óók op dit (juridische) vlak vele tinten grijs te ontwaren. Wel kan de wijziging van artikel 6:22 Awb fungeren als ‘katalysator’ voor een ruimere toepassing ervan, ook wat het passeren van bevoegdheidsgebreken betreft, aldus Keinemans. Ten slotte gaat hij in op de proceskostenveroordeling na toepassing van artikel 6:22 Awb.

Vertegenwoordiging bij en informatieverstrekking aan de rechtbank

Interessant is nog een uitspraak van de CRvB van 18 december 2014.²³ A heeft ter zitting bij de rechtbank met name informatie verstrekt over de inhoud van de werkzaamheden van de medewerkers van de afdeling Toezicht openbare ruimte van de gemeente Ede. De CRvB heeft niet kunnen vaststellen dat A, zoals door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ede naar voren is gebracht, als waarnemend hoofd van de afdeling Veiligheid en Recht bevoegd was het college van burgemeester en wethouders van Ede ter zitting bij de rechtbank te vertegenwoordigen, omdat niet is gebleken dat de situatie van artikel 6 van het Mandaatbesluit Ede 2012 zich toen voordeed. Omdat echter niet kan worden aangenomen dat het geven van inlichtingen voorbehouden is aan de functionaris die gemandateerd is tot het nemen van besluiten namens het college van burgemeester en wethouders en omdat A hoofd was van de afdeling Toezicht openbare ruimte, ziet de CRvB in het mandaatbesluit voor A geen beletsel om de rechtbank inlichtingen te geven over de werkzaamheden van de medewerkers van zijn afdeling.

Mandaat en Jeugdwet

Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden (zie hieronder onder 3). De Jeugdwet heeft al tot verschillende rechterlijke uitspraken geleid, in dit geval in relatie tot mandaat aan niet-ondergeschikten. Zo oordeelde de Rechtbank Gelderland over een mandaat aan gecertificeerde instelling

(GI), in casu Jeugdbescherming Gelderland.²⁴ De rechtbank overweegt dat artikel 6.1.8 lid 1 Jeugdwet het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid geeft een verzoek in te dienen een machtiging gesloten jeugdhulp te krijgen. In een aantal specifieke situaties komt deze bevoegdheid niet aan het college toe, maar aan een GI, de Raad voor de Kinderbescherming of de officier van justitie (artikel 6.1.8 lid 2 Jeugdwet). In casu ging het om de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Dit college had zijn bevoegdheid gemandateerd aan de GI. De rechtbank acht dit in strijd met artikel 6.1.8 Jeugdwet omdat de rechtbank vindt dat een GI, dat bij de Jeugdwet beperkte bevoegdheden heeft gekregen, door het college wordt gemachtigd om deze bevoegdheden ook bij andere gevallen toe te passen. De rechtbank oordeelt verder dat ook de bevoegdheid om een verleningsbeslissing te geven ex artikel 6.1.2 lid 5 Jeugdwet niet door het college van burgemeester en wethouders aan een GI mag worden gemandateerd, omdat artikel 2.11 Jeugdwet het mogelijk maakt de uitvoering door de derden te laten verrichten, maar niet de vaststelling van rechten en verplichtingen.

De Jongh is in haar naschrift erg kritisch op de uitspraken van de rechtbank. Zij wijst erop dat de wetgever via de Veegwet VWS 2015²⁵ in elk geval wil verduidelijken dat artikel 2.11 Jeugdwet zich niet tegen mandatering verzet.

Ook andere rechtbanken hebben reeds uitspraken gedaan. De Rechtbank Rotterdam oordeelde dat de bevoegdheden neergelegd in artikel 6.1.8 lid 1 Jeugdwet en artikel 2.3 lid 1 Jeugdwet in elk geval wel kunnen worden gemandateerd aan een serviceorganisatie, als onderdeel van een openbaar lichaam ingesteld bij gemeenschappelijke regeling.²⁶ Anders dan de Rechtbank Gelderland ziet de Rechtbank Rotterdam dus geen beletsel in artikel 2.11 Jeugdwet. De Rechtbank Rotterdam liet zich in eerste instantie niet verleiden een uitspraak te doen over mandatering aan een GI, omdat in de betreffende zaak het college van burgemeester en wethouders de besluiten van het GI reeds voor zijn rekening had genomen.²⁷ In latere uitspraken gaf de Rechtbank Rotterdam aan niet in te zien waarom de aard van de genoemde bevoegdheden zich tegen mandatering zou verzetten.²⁸ De kinderrechter van de Rechtbank Noord-Holland liet zich eveneens uit over de mandatering aan een GI en is van oordeel dat de aard van de genoemde bevoegdheden zich *niet* tegen mandatering verzet.²⁹ De Rechtbank Noord-Holland was eerder ook al tot dit oordeel gekomen.³⁰

22 ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1070, JB 2015/87, m.nt. J.H. Keinemans.

23 CRvB 18 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4293, TAR 2015/39.

24 Rb. Gelderland 16 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1016; Gst. 2015/73, m.nt. E.L. de Jongh (*Jeugdbescherming Gelderland I*) en Rb. Gelderland 16 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1154 (*Jeugdbescherming Gelderland II*).

25 *Kamerstukken II* 2014/15, 34191, nr. 2.

26 Rb. Rotterdam 28 april 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:3412 (*Serviceorganisatie Zuid-Holland Zuid*).

27 Rb. Rotterdam 25 maart 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:2064 (*Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond*).

28 Rb. Rotterdam 7 mei 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:3241 (*Rotterdam I*) en Rb. Rotterdam 7 mei 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:3242 (*Rotterdam II*).

29 Rb. Noord-Holland 30 juni 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:5904 (*De Jeugd- & Gezinsbeschermers II*).

30 Rb. Noord-Holland 24 maart 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:3639 (*De Jeugd- & Gezinsbeschermers I*).

Het is te hopen dat in één van deze zaken snel een duidelijk oordeel in hoger beroep komt.

3. Centrale overheid en decentrale overheden

3.1 Centrale overheid

Op 26 mei jl. kozen de leden van Provinciale Staten de leden van de Eerste Kamer. Op 28 mei jl. stelde de Kiesraad de definitieve uitslag vast in de zaal van de Senaat. De regeringscoalitie van VVD en PvdA haalden tezamen 21 zetels en heeft daarmee geenszins een meerderheid in de Eerste Kamer. De coalitie zal dus in de Eerste Kamer op zoek moeten naar oppositiepartijen die de zittende regeringspartijen willen steunen. Alle 12 deelnemende partijen aan de Eerste Kamerverkiezingen nemen zitting in de nieuwe Senaat. 14 kandidaten hebben door middel van voorkeurstemmen een zetel in de Eerste Kamer weten te bemachtigen en 2 daarvan hebben de lijstvolgorde doorbroken te weten de heer Kops en de heer Van Hattem (beiden PVV). De opkomst betrof 100 % aangezien alle 570 statenleden hun stem hebben uitgebracht; voorts zijn er geen blanco of ongeldige stemmen uitgebracht en van de 570 stemmen zijn er 21 stemmen bij volmacht uitgebracht.

Voor wat betreft de verdeling van de zetels in de Eerste Kamer over de verschillende lijsten is allereerst aan elke partij het aantal volle zetels toegewezen dat gelijk is aan het aantal keer dat de lijst de kiesdeler heeft weten te behalen (het totaal aantal geldig uitgebrachte stemmen dat is uitgebracht op alle kandidaten, gedeeld door het aantal te verdelen zetels). Het betrof hier 68 van de 75 zetels. De 7 restzetels zijn vervolgens toegekend aan achtereenvolgens: VVD, PvdA, CDA, PVV, SP, D66 en 50PLUS. Uiteindelijk is de zetelverdeling als volgt samengesteld: VVD 13; CDA 12; Democraten 66 (D66) 10; PVV (Partij voor de Vrijheid) 9; SP (Socialistische Partij) 9; Partij van de Arbeid (PvdA) 8; GROENLINKS 4; ChristenUnie 3; Partij voor de Dieren 2; Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) 2; 50PLUS 2; Onafhankelijke Senaatsfractie 1 zetel. Op de lijsten van de 12 partijen die deelnamen aan de verkiezing stonden in totaal 261 kandidaten.

Kaderwet adviescolleges

De regering was voornemens de Kaderwet adviescolleges aan te passen om het maximum aantal leden van adviescolleges te beperken en de verplichte kabinetsreactie op adviezen te schrappen.³¹ De Tweede Kamer nam dit wetsvoorstel op 10 maart 2015 aan.³² Daarbij werd een amendement aangenomen waarbij de verplichte kabinetsreactie toch bleef bestaan.³³ Volgens de Minister voor Wonen en Rijksdienst kwam hiermee een principeel onderdeel van het wetsvoorstel te vervallen, waardoor de minister oordeelde dat verde-

re parlementaire behandeling niet langer opportuun was.³⁴ De minister heeft het wetsvoorstel immers ingetrokken.³⁵

3.4 Territoriale decentralisatie

Herindeling(en)

Per 1 januari 2015 hebben weer een vijftal gemeentelijke herindelingen plaatsgevonden. De gemeenten Groesbeek, Millingen aan den Rijn en Ubbergen werden samengevoegd tot de nieuwe gemeente Groesbeek³⁶, de gemeente Maasdonk werd opgeheven en opgesplitst over 's-Hertogenbosch en Oss³⁷, de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderlek, Schoonhoven en Vlist werden samengevoegd tot de gemeente Krimpenerwaard³⁸, de gemeenten Bernisse en Spijkenisse werden samengevoegd tot de gemeente Nissewaard³⁹ en de gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer werden samengevoegd in de nieuwe gemeente Alkmaar⁴⁰.

Bij Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 juni 2015⁴¹ werd ook het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 aangevuld met de zogenoemde *lichte samenvoeging* (of *gemeentelijke toevoeging*). Een lichte samenvoeging onderscheidt zich van een reguliere samenvoeging omdat niet alle gemeenten worden opgeheven, maar één (of meerdere) van de gemeenten blijft bestaan waaraan de andere gemeenten worden toegevoegd. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties constateert dat een wijziging van de Wet ARHI niet nodig is om deze mogelijkheid nader uit te werken, maar geeft wel aan hoe een verzoek tot lichte samenvoeging zal worden beoordeeld: (1) er is overeenstemming tussen de gemeenten en; (2) er zijn afspraken over de rechtspositie van het personeel.

Provinciale statenverkiezingen

Voorafgaand aan de Eerste Kamerverkiezingen (zie 3.1) werden op 18 maart jl. de verkiezingen voor de Provinciale Staten gehouden. Deze verkiezingen lieten een verlies zien van de regeringspartijen VVD en vooral de PvdA. Er waren echter ook veel winnaars: D66, ChristenUnie, SGP, Partij voor de Dieren en 50PLUS. CDA en PVV bleven tijdens de verkiezingen vrijwel stabiel. De opkomst betrof 47% van de kiesgerechtigde bevolking. Zoals reeds onder 3.1. gezegd zullen de regeringspartijen op zoek moeten gaan naar nieuwe coalities voor voldoende steun voor de nog door te voeren wetsvoorstellen. Hierbij kan tevens worden opgemerkt dat de meest ingrijpende wetsvoorstellen op het gebied van zorg en sociale zekerheid, arbeid, pensioenen en de woningsector inmiddels de eindstreep hebben gehaald.

34 Kamerstukken I 2014/15, 33817, nr. B.

35 Kamerstukken I 2014/15, 33817, nr. C en Kamerstukken II 2014/15, 33817, nr. 11.

36 Wet van 14 mei 2014, *Stb.* 2014, nr. 188.

37 Wet van 14 mei 2014, *Stb.* 2014, nr. 187.

38 Wet van 19 juni 2014, *Stb.* 2014, nr. 252.

39 Wet van 14 mei 2014, *Stb.* 2014, nr. 189.

40 Wet van 14 mei 2014, *Stb.* 2014, nr. 190.

41 Kamerstukken II 2014/15, 28750, nr. 62.

31 Kamerstukken I 2014/15, 33817, nr. A.

32 Handelingen II 2014/15, 61, nr. 11.

33 Kamerstukken II 2014/15, 33817, nr. 8.

Drie decentralisaties

Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat (uiterlijk) per 1 januari 2015 ook de drie decentralisatiewetten van kracht zijn. De Jeugdwet⁴², de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015⁴³ en de Invoeringswet Participatiewet⁴⁴ zijn per die dag van kracht.

“Wet institutionele bepalingen”

Nadat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning van de Eerste Kamer in september 2014 reeds zijn voorlopig verslag had vastgesteld⁴⁵ heeft de regering op 3 juli 2015 dan eindelijk zijn memorie van antwoord aan de Eerste Kamer gezonden.⁴⁶ Mits het wetsvoorstel wordt aangenomen, zal het in de volgende kroniek wat uitgebreider behandeld worden.

Verhouding Provinciewet en reglement van orde

De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde op 18 februari 2015⁴⁷ dat artikel 56 Provinciewet, dat handelt over het quorum bij vergaderingen van gedeputeerde staten, het mogelijk maakt dat in het reglement van orde voor gedeputeerde staten een strengere quorumeis wordt gesteld. Het reglement van orde mag zelfs bepalingen bevatten met externe werking, mits de aard van de betreffende bepalingen zich daartegen niet verzet. De uitspraak laat ook zien dat het wijzigen van het reglement van orde, om het in lijn met de Provinciewet te brengen, niet met terugwerkende kracht mag gebeuren. De rechtszekerheid verzet zich daartegen.

Belangenverstrengeling bij besluitvorming gemeenteraad

Ook rond de besluitvorming in de gemeenteraad heeft de Afdeling bestuursrechtspraak verschillende uitspraken gedaan. Op 1 april 2015 deed de Afdeling een uitspraak over het bestemmingsplan “Buitengebied Steenbergen”, zoals vastgesteld door de gemeenteraad van Steenbergen.⁴⁸ Appellant voert aan dat de schijn van belangenverstrengeling is gewekt bij de vaststelling van het bestemmingsplan, nu aan de belangen van agrariërs een groter gewicht is toegekend dan aan de belangen bij de in het plangebied aanwezige natuurwaarden. Voorts vindt appellant dat een raadslid met name de belangenverstrengeling veroorzaakt, omdat dit raadslid invloed op de besluitvorming heeft gehad terwijl het raadslid zelf aandelen houdt in een akkerbouwbedrijf in het plangebied. Het raadslid is veelvuldig aan het woord geweest en heeft een amendement ingediend. De Afdeling verwierpt het eerste punt over de belangenafweging, omdat de gemaakte belangenafweging niet in strijd is

met artikel 2:4 lid 1 Awb. De vaststelling van een bestemmingsplan vergt immers een belangenafweging. Sinds 2011 is vaste jurisprudentie dat een raadslid dat belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 Awb zich niet zomaar van stemming in de raad hoeft te onthouden, omdat dit afbreuk zou doen aan de taak en de fundamentele rechten van een volksvertegenwoordiger en daarmee aan het democratisch proces. Slechts bijkomende omstandigheden kunnen leiden tot het oordeel dat het raadslid niet mee had mogen beslissen.⁴⁹ In casu oordeelt de Afdeling dat wonen in het bestemmingsplangebied en het houden van aandelen in een akkerbouwbedrijf in het plangebied nog niet voldoende is om aan te nemen dat het lid zich van stemming had moeten onthouden. Voorts kan artikel 2:4 lid 2 Awb pas worden ingeroepen indien het betreffende lid ook daadwerkelijk de besluitvorming heeft beïnvloed. Dat het raadslid een amendement heeft ingediend, is niet voldoende om aan te nemen dat de besluitvorming is beïnvloed, zeker niet omdat het amendement op een ander onderwerp zag én is verworpen. Er is dus geen sprake van een persoonlijk belang in de zin van artikel 2:4 lid 2 Awb.

In zijn uitspraak van 17 juni 2015⁵⁰ oordeelde de Afdeling op grond van vergelijkbare overwegingen dat twee raadsleden gewoon mochten meestemmen bij een bestemmingsplanwijziging waarbij een manege mocht worden uitgebreid. De raadsleden hadden geen persoonlijk belang volgens de Afdeling. De raadsleden zijn dan wel paardenfokkers, maar zij zijn dit slechts hobbymatig.

Lokale Rekenkamers

In een brief aan de Tweede Kamer gaat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in op de lokale rekenkamers.⁵¹ De minister schrijft dat een onafhankelijke rekenkamer in elke gemeente gewenst is. Daartoe streeft de minister ernaar om in 2016 een wetsvoorstel in te dienen om de mogelijkheid van de rekenkamerfunctie te laten vervallen, zodat gemeenteraden alleen nog maar onafhankelijke rekenkamers kunnen instellen. De minister wil voorts gaan stimuleren dat gemeenten vaker een gemeenschappelijke rekenkamer oprichten. De minister zal daartoe een handreiking (laten) opstellen. Ook de kwaliteit van rekenkameronderzoek moet volgens de minister verbeterd worden. Daartoe zal hij met de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) in overleg treden en hen eventueel subsidiëren. Rekenkamerrapporten hebben te weinig geresulteerd in concrete beleidswijzigingen.

42 Wet van 1 maart 2014, *Stb.* 2014, nr. 105.

43 Wet van 9 juli 2014, *Stb.* 2014, nr. 280. Sommige delen waren al eerder in werking getreden.

44 Wet van 2 juli 2014, *Stb.* 2014, nr. 270.

45 *Kamerstukken I* 2014/15, 33691, nr. B.

46 *Kamerstukken I* 2014/15, 33691, nr. C.

47 ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:421; *JB* 2015/55; *Gst.* 2015/54, m.nt. J.L.W. Broeksteeg (*Haaksbergen/Overijssel*).

48 ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1010 (*Steenbergen*).

49 ABRvS 22 juni 2011, *AB* 2011/261, m.nt. A.R. Neerhof; *JB* 2011/173; *Gst.* 2012/14 (*Loenen*), ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0796; *AB* 2013/210, m.nt. A.R. Neerhof; *JB* 2013/62, m.nt. L.J.M. Timmermans; *Gst.* 2013/49, m.nt. C.J.N. Verstedden; *JG* 2013/26, m.nt. C. Raat (*Graft-De Rijp*), ABRvS 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4957; *AB* 2013/209, m.nt. A.R. Neerhof; *JB* 2013/84, m.nt. L.J.M. Timmermans; *Gst.* 2013/50, m.nt. C.J.N. Verstedden (*Middelburg*) en ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4428; *JB* 2015/21, m.nt. L.J.M. Timmermans (*Bestemmingsplan Centrumplan Wissenkerke*).

50 ABRvS 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1909 (*Terschelling*).

51 *Kamerstukken II* 2014/15, 34000 VII, nr. 54.

3.5 Functionele decentralisatie

Waterschappen

Op dezelfde dag als de verkiezingen voor de Provinciale Staten werden de waterschapsverkiezingen gehouden. Dit was voor het eerst dat beide verkiezingen op dezelfde dag werden gehouden. De achterliggende reden was om te bezien of de opkomst van laatstgenoemde verkiezingen zou worden vergroot aangezien tijdens de laatste waterschapsverkiezingen de opkomst bedroevend laag was (24 % waarvan 9 procent ongeldig). De opkomst bleek inderdaad beduidend hoger te weten 44%, waarbij wel opgemerkt moet worden dat 3 % van de stemmen (bijna 200.000 stemmen) blanco waren, een vermoedelijk stil protest tegen de waterschapsverkiezingen. De Unie van Waterschappen laat inmiddels een onafhankelijk onderzoek doen naar de achterliggende reden van dit relatief hoge aantal blanco stemmen.

In een brief aan de Tweede Kamer gaat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in op de rekenkamer bij waterschappen.⁵² De minister schrijft dat 12 van de 23 waterschappen een rekenkamerfunctie kennen. De voorzitters van de waterschappen pleiten voor een wettelijke verankering van de rekenkamerfunctie bij waterschappen. De regering ziet geen reden om de rekenkamerfunctie wettelijk voor te schrijven, omdat er binnen het waterschapsbestel (dat niet gedualiseerd is) voldoende controlemiddelen voorhanden zijn. Opvallend is dat de minister niet aangeeft waarom niet bijvoorbeeld een wettelijke regeling tot stand wordt gebracht, waarbij waterschapsbesturen de keuze krijgen een rekenkamerfunctie in te stellen. De Waterschapswet zou dan de bevoegdheden van een rekenkamerfunctie kunnen bepalen. Dit is zeker van belang bij controle door een rekenkamerfunctie bij verbonden partijen (vgl. artikel 184 Gemeentewet), omdat deze verbonden partijen nu medewerking kunnen weigeren. Dat zou de controlemogelijkheden van waterschapsbesturen (die ook veel met gemeenten samenwerken) versterken.

Gesignaleerd wordt dat verschenen is H.J.M. Havekes en W.J. Wensink (red.), *de Waterschapswet: een artikelsgewijs commentaar* (Wolters Kluwer, 2015).

Publieke bedrijfsorganisatie

Per 1 januari 2015 is de Wet opheffing bedrijfslichamen⁵³ in werking getreden waarmee een definitief einde is gekomen aan de bedrijfslichamen (hoofdproductschappen, productschappen, hoofdbedrijfschappen en bedrijfschappen). De taken en bevoegdheden van deze bedrijfslichamen zijn aan verschillende ministers toegekend.

Zelfstandige bestuursorganen

Op 1 januari jl. is ook de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gewijzigd.⁵⁴ De nieuwe artikelen maken het mogelijk

dat zelfstandige bestuursorganen die niet tot de Staat behoren diensten kunnen afnemen van andere bestuursorganen van de Staat. De Minister voor Wonen en Rijksdienst kan een zelfstandig bestuursorgaan ook verplichten tot afneming van diensten van andere bestuursorganen.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft ook een Circulaire "Governance ten aanzien van zbo's" vastgesteld.⁵⁵ Belangrijkste uitgangspunt is dat binnen het ministerie de rollen van "eigenaar" en "opdrachtgever" worden gescheiden. De eigenaar richt zich daarbij vooral op het zelfstandig bestuursorgaan als organisatie. Uitgangspunt is dat de secretaris-generaal van een ministerie als eigenaar wordt aangewezen, eventueel ondersteund door stafdirecties. De opdrachtgever kijkt vooral naar de taken van het zelfstandig bestuursorgaan en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving rond het zelfstandig bestuursorgaan. Uitgangspunt is dat het opdrachtgeverschap wordt belegd bij de directeur-generaal die domeinverantwoordelijk is. Het kan voorkomen dat meerdere directeuren-generaal als opdrachtgever worden aangewezen, indien het takenpakket van het zelfstandig bestuursorgaan daartoe noopt. Het zelfstandig bestuursorgaan zelf is als "opdrachtnemer" verantwoordelijk voor de taakuitoefening. Indien daaraan behoefte bestaat kan het zelfstandig bestuursorgaan een audit committee instellen, die het bestuur van het zelfstandig bestuursorgaan ondersteunt. De Regeling Audit Committee's 2012 van het Ministerie van Financiën moet als uitgangspunt voor de bevoegdheden van de audit committee's worden gebruikt.

In de begeleidende brief gaat de minister nog in op de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen. De minister schrijft dat zelfstandige bestuursorganen niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister en evenmin onderdeel zijn van een ministerie. Zij hebben eigen taken, waarvoor ministers of staatssecretarissen *niet* verantwoordelijk zijn. Ministers zijn wel verantwoordelijk voor de taken die zij zelf hebben gekregen ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen. De wetgever bepaalt bij de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan dus de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zo is de minister vaak verantwoordelijk voor het beleid van het zelfstandig bestuursorgaan of voor het toezicht op het zelfstandig bestuursorgaan.

Er is ook een wetsvoorstel ingediend om de structuur van het Centraal Bureau voor de Statistiek te wijzigen n.a.v. de heroverwegingen rond de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.⁵⁶ Het CBS kent nu nog twee zelfstandige bestuursorganen: de DG CBS en de CCS. De CCS, als toezichthouder, zal worden opgeheven.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft eveneens een brief aan de Eerste Kamer geschreven over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen ministers rond verzelfstandi-

52 Kamerstukken II 2014/15, 34000 VII, nr. 54.

53 Wet van 17 december 2014, *Stb.* 2014, nr. 571.

54 Wet van 26 november 2014, *Stb.* 2014, nr. 483.

55 Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 25268, nr. 113.

56 Kamerstukken II 2014/15, 34248, nr. 2.

gingen.⁵⁷ Hij schrijft dat de Minister van Financiën eerstverantwoordelijke is voor staatsdeelnemingen, rechtspersonen met een wettelijke taak en het stichtingenkader. De Minister van Economische Zaken is vervolgens verantwoordelijk voor de marktordening en marktwerking. De Minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor wetgevingskwaliteit en het Integraal Afwegingskader, terwijl de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is voor de bescherming van de kernwaarden van de democratische rechtsstaat (de relatie burger-bestuur in het bijzonder, alsmede een goed en slagvaardig bestuur). De Minister voor Wonen en Rijksdienst ten slotte heeft een coördinerende verantwoordelijkheid ten aanzien van het verzelfstandigingsbeleid en het stelsel van zelfstandige bestuursorganen.

5. Samenwerking

5.1 Gemeenschappelijke regelingen

Per 1 januari 2015 zijn verschillende wetten van kracht geworden die wijzigingen aanbrengen in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het betreft de Wet gemeenschappelijke regelingen in relatie tot de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur alsmede de invoering van de bedrijfsvoeringsorganisatie⁵⁸, de Wet afschaffing plusregio's⁵⁹ en de Reparatiewet BZK 2014⁶⁰. Deze wetten zijn in de vorige kroniek al behandeld.

Omtrent de afschaffing van de plusregio's, althans de vormgeving van de vervoersregio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een voortgangsbrief aan de Eerste Kamer gezonden.⁶¹ De minister schrijft dat Amsterdam besluitvorming voorbereid in overeenstemming met de Wet afschaffing plusregio's. Ten aanzien van Rotterdam-Den Haag wordt opgemerkt dat de minister in het najaar van 2015 wil weten hoe de voortgang van de vervoerregio ervoor staat, omdat er opnieuw onderhandeld wordt met het nieuwe college van gedeputeerde staten.

Uittreding

In de afgelopen periode zijn enkele interessante uitspraken verschenen van de Afdeling bestuursrechtspraak over uittreding uit een gemeenschappelijke regeling. In de uitspraak van 3 december 2014⁶² gaat de Afdeling in op het uittreden van de gemeente Hattem uit de gemeenschappelijke regeling GGD IJsselland. Het algemeen bestuur van de GGD IJsselland had overeenkomstig de gemeenschappelijke regeling vastgesteld hoeveel frictiekosten de gemeente Hattem zou moeten betalen vanwege het besluit tot uittreding. De gemeente Hattem ging, overeenkomstig artikel 28 WGR, in administratief beroep bij gedeputeerde staten van Overijssel. Gedeputeerde staten verklaarden zich niet-ontvanke-

lijk. De rechtbank heeft het beroep van de gemeente Hattem ongegrond verklaard. Volgens de Afdeling heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het besluit van het algemeen bestuur waarin de financiële gevolgen van de uittreding worden geregeld een beschikking is, anders dan het besluit tot uittreding. Slechts de gemeente wordt door dit rechtsgevolg geraakt. Bekendmaking van het besluit rond de financiële gevolgen door toezending aan de betreffende gemeente is dus afdoende, algemene bekendmaking is niet noodzakelijk. Tot slot overweegt de Afdeling dat gedeputeerde staten zich met juistheid niet-ontvankelijk heeft verklaard.

In zijn uitspraak van 15 april 2015⁶³ ging de Afdeling wederom in op een uittreding. De Afdeling herhaalt dat het vaste jurisprudentie is dat een uittredende deelnemer de schade dient te vergoeden die het rechtstreekse gevolg is van de uittreding uit de gemeenschappelijke regeling. Daartoe dient in beginsel een overbruggingsperiode van vijf jaren gehanteerd te worden, te rekenen vanaf de datum dat de uittreding geëffectueerd wordt. Het hanteren van overgangstermijnen van 40 resp. 60 jaar vindt de Afdeling dan ook in strijd met dit uitgangspunt. Bij de uittreding moeten ook nog beschikbare vrije reserves en reserves waarvoor nog geen verplichtingen voor bestaan worden meegeteld, niet slechts voor zover de uittredende partij daaraan bijgedragen heeft. Dat laatste is volgens de Afdeling onredelijk.

Belastingsamenwerking

Er zijn enkele interessante uitspraken gedaan door rechters over belastingsamenwerking. De Rechtbank Oost-Brabant gaat in een uitspraak van 12 januari 2015⁶⁴ in op de delegatie door het college van burgemeester en wethouders aan de heffingsambtenaar van een gemeenschappelijke regeling van de bevoegdheid tot het opleggen van een belastingaanslag. De rechtbank oordeelt dat de artikelen 30 en 63 Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) zich niet verzetten tegen de overdracht van een dergelijke individuele heffingsbevoegdheid. In dit geval ging het om de bevoegdheid tot heffing van reclamebelasting die het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Uden middels het Delegatiebesluit Belastingkantoor AMG 2010 had gedelegeerd aan de heffingsambtenaar van de Belastingsamenwerking Oost-Brabant (artikel 10 lid 2 WGR maakt overdracht buiten de gemeenschappelijke regeling om mogelijk). Eiseres heeft onder andere een beroep gedaan op artikel 27 WGR en aangevoerd dat in het register niet is opgenomen dat ook de bevoegdheid tot de heffing inzake reclamebelasting is overgedragen. Naar het oordeel van de rechtbank strekt de toepassing van artikel 62 in samenhang met artikel 27 WGR niet zover dat het niet of niet volledig bijhouden van een register leidt tot de conclusie dat er een gebrek aan de bevoegdheid van de heffingsambtenaar kleeft. Uit de parlementaire geschiedenis bij dit artikel kan ook niet meer dan worden afgeleid dan dat met dit artikel overzicht c.q. inzicht voor de burger wordt beoogd.

57 Kamerstukken I 2014/15, C, nr. Y.

58 Wet van 9 juli 2014, *Stb.* 2014, nr. 306.

59 Wet van 17 december 2014, *Stb.* 2014, nr. 557.

60 Wet van 19 november 2014, *Stb.* 2014, nr. 458.

61 Kamerstukken I 2014/15, 33659, nr. L.

62 ABRvS 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4372 (*GGD IJsselland*).

63 ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1198 (*Recreatieschap Midden-Delfland*).

64 ECLI:NL:RBOBR:2015:91, *Belastingblad* 2015/112, m.nt. L.J. Boone (*BSOB*).

De Rechtbank Limburg constateerde wel een bevoegdheidsgebrek bij de Belastingssamenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW).⁶⁵ De rechtbank constateert dat de benoeming van de heffingsambtenaar of invorderingsambtenaar een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders is. Dat betekent dat alleen het college deze bevoegdheid kan overdragen aan een samenwerkingsverband. Daartoe moet het college hebben besloten tot toetreding tot of treffen van de gemeenschappelijke regeling. In casu is niet gebleken dat het college is toetredend tot de gemeenschappelijke regeling, die getroffen is door de gemeenteraden. De rechtbank constateert dat dit voor alle "deelnemende gemeenten" geldt. De gesloten uitvoeringsovereenkomsten brengen daarin geen verandering. De colleges hebben hun bevoegdheid dus niet overgedragen, waardoor de door BsGW benoemde heffings- en invorderingsambtenaren nooit (rechtsgeldig) benoemd zijn, en zodoende ook nooit bevoegd zijn geworden tot heffing en invordering. De rechtbank erkent wel de vergaande gevolgen van deze constatering (er kan immers geen belasting worden geheven), en geeft de colleges tot 15 oktober 2015 de tijd de gemeenschappelijke regeling aan te passen. Tot die tijd blijven de rechtsgevolgen van onbevoegd genomen besluiten in stand, na die datum zal de rechtbank dit niet meer doen.

Het Hof Den Haag oordeelde over de gemeenschappelijke regeling Belastingssamenwerking Gouwe Rijnland (BSGR) dat de directeur van BSGR als heffingsambtenaar bevoegd is tot heffing van waterschapsbelastingen, ongeacht een kennelijke verschrijving in de begripsbepalingen van de gemeenschappelijke regeling.⁶⁶

Wet democratisering gemeenschappelijke regelingen

Bij de Tweede Kamer is ook een wetsvoorstel voor de Wet democratisering gemeenschappelijke regelingen aanhangig gemaakt door Gerard Schouw.⁶⁷ Het wetsvoorstel voorziet onder meer in de afschaffing van de zojuist ingevoerde bedrijfsvoeringsorganisatie, iets wat Schouw via amendering een jaar niet lukte. Opvallend is dat Schouw dit onder meer vindt omdat er een dubbele pettenproblematiek ontstaat: dezelfde persoon is uitvoerder én moet als vertegenwoordiger verantwoording afleggen aan het gemeentebestuur dat hem heeft aangewezen. Daarin zit echter geen enkel verschil met de positie binnen een openbaar lichaam, althans voor diegenen die zowel zitting nemen in het algemeen bestuur als in het dagelijks bestuur. Voorts ziet Schouw het gemeenschappelijk orgaan als een samenwerkingsverband dat geen beleidsruimte kent, maar wel specifiek is gericht op uitvoering en administratieve taken. Waarop dat gebaseerd is, is onduidelijk. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen namelijk dezelfde (college)bevoegdheden worden overgedragen als aan het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie (artikel 30 lid 1 WGR), zonder voorbehoud dat

het om beleidsarme taken moet gaan. Daarnaast kunnen aan een gemeenschappelijk orgaan ook raadsbevoegdheden (m.u.v. de bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften vast te stellen) worden overgedragen, mits de raad deelneemt aan de gemeenschappelijke regeling, iets wat bij een bedrijfsvoeringsorganisatie niet kan. Probleem van een gemeenschappelijk orgaan is nu juist dat het geen personeel in dienst kan hebben (vanwege het ontbreken van rechtspersoonlijkheid), waardoor het geen mankracht heeft om taken daadwerkelijk uit te voeren.

Daarnaast wil Schouw de mogelijkheden van de raad bij college- en burgemeestersregelingen vergroten. Thans mag de raad uitsluitend de toestemming onthouden aan het treffen van een gemeenschappelijke regeling door het college of de burgemeester wanneer de gemeenschappelijke regeling in strijd met het recht of het algemeen belang is (artikel 1 lid 2 WGR). De zinsnede die hierover handelt moet echter afgeschaft worden, omdat volgens Schouw de toestemming dan ook op andere gronden kan worden onthouden.⁶⁸ Schouw slaat de plank hier echter behoorlijk mis: de mogelijkheden van de raad worden zelfs beperkt. Op de toestemming van de raad is de Algemene wet bestuursrecht namelijk van toepassing (artikel 10:32 lid 1 Awb). Daarmee geldt dat toestemming alleen kan worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond, neergelegd in de wet waarin of krachtens welke de toestemming is voorgeschreven (artikel 10:27 Awb). Thans voegt artikel 1 lid 2 WGR dus de grond "strijd met het algemeen belang" toe aan de toetsingsgronden, met het wetsvoorstel van Schouw voegt artikel 1 lid 2 WGR geen gronden meer toe, waardoor uitsluitend de grond "strijd met het recht" overblijft. Aan artikel 1 lid 1 WGR wordt toegevoegd dat een gemeenschappelijke regeling voor ten hoogste tien jaar getroffen kan worden. Na deze periode vervalt de gemeenschappelijke regeling, of hij moet tijdig verlengd worden. De vraag rijst wel wat er gebeurt wanneer sommige deelnemers wel en sommige deelnemers niet willen verlengen. Wordt dit dan toch beschouwd als een uittreding, en wie betaalt de kosten? En wat gebeurt er als niet tijdig wordt besloten? Staat het personeel dan van rechtswege op straat? En hoe zit het dan met medezeggenschap e.d.? Overigens is de tien jaar termijn iets wat in Vlaanderen ook voor intergemeentelijke samenwerking wordt gehanteerd.

Voorts wil Schouw de uittreedsommen beperken. Daar ligt een aanname onder dat deze nu te hoog zijn. De Wet gemeenschappelijke regelingen zegt er echter niets over, anders dan dat in de gemeenschappelijke regeling bepalingen moeten worden opgenomen over (de gevolgen van) uittreding. Schouw wil daaraan toevoegen dat uittreders financieel ten hoogste kunnen worden verplicht de reële kosten te betalen. Dat is ook iets waar de Afdeling bestuursrechtspraak, in navolging van Kroonjurisprudentie, van uitgaat. Probleem is echter dat het vaak heel lastig is de reële kosten te bepalen, en daarom is in de jurisprudentie ook een norm ontwikkeld dat in vijf jaar alle kosten moeten zijn afgebouwd waarbij de uittreder in jaar 1 na uittreding

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

66 Hof Den Haag 1 juli 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:1893 (BSGR).

67 *Kamerstukken II* 2014/15, 34177, nr. 2.

68 *Kamerstukken II* 2014/15, 34177, nr. 3, p. 10.

nog 100% betaalt, in jaar 2 nog 80% enz. De toevoeging van Schouw voegt in feite dus niets toe, het beperkt alleen de mogelijkheden om tot andere afspraken te komen, waarbij een bepaalde partij ervoor kiest nog een bepaalde (extra) bijdrage te doen.

Schouw wenst verder inspraak van ingezetenen en belanghebbenden. Daar is op zich niks tegen in te brengen, maar het doorkruist wel het idee van verlengd lokaal bestuur. Het geeft een vorm van rechtstreekse legitimatie aan besluiten van het bestuur van een openbaar lichaam.

Wat tot slot nog opvalt is dat Schouw een grote voorkeur voor de publiekrechtelijke samenwerking lijkt te hebben, omdat deze betere waarborgen zou kennen dan privaatrechtelijke samenwerking zou kennen. Iets waar de wetgever al jaren van uitgaat. Maar het saillante detail is dat het de D66-senator Engels is die juist precies het tegenovergestelde beweert: de privaatrechtelijke weg kent meer democratische betrokkenheid van vertegenwoordigende organen.⁶⁹

Signaleringen

Tot slot wordt gesignaleerd dat de Vereniging van Griffiers de handreiking *Grip op regionale samenwerking: Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers* (Sdu 2015) heeft uitgebracht. In deze handreiking worden verschillende tips gegeven aan raadsleden hoe toch grip kan worden gehouden op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Daarbij worden niet alleen de “spelregels” uitgelegd, maar wordt ook aangegeven hoe het “spel” tactisch gespeeld kan worden. Verder verscheen van Els Broers en Douwe Brongers, *De Wet gemeenschappelijke regelingen helder uitgelegd* (Sdu 2015). Tot slot verscheen in juli T.C. Cammelbeeck en H.R.B.M. Kummeling (red.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet* (achtste druk; Wolters Kluwer 2015), waarin een geactualiseerd artikelsgewijs commentaar op de Wet gemeenschappelijke regelingen is opgenomen.

⁶⁹ Kamerstukken I 2014/15, 33691, nr. B, p. 6.