

Bestuurlijke organisatie

NTB 2017/30

Indeling

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

Kroniekonderdelen worden weggelaten als geen of onvoldoende van belang zijnde ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Deze kroniek heeft betrekking op de periode van 1 februari 2017 tot en met 31 augustus 2017.

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

Artikel 1:1 lid 2 aanhef en onder c Awb

In zijn uitspraak van 7 april 2017² bevestigt de Centrale Raad van Beroep nog eens dat de rechtbank op grond van artikel 1:1 lid 2 aanhef en onder c Awb geen bestuursorgaan is. Dit

artikel bepaalt, voor zover relevant, dat niet als bestuursorgaan worden aangemerkt onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast. In dit geval ging het onder meer om een verzoek om schadevergoeding wegens discriminatie door de rechtbank. De Raad oordeelt dat hij niet bevoegd is daarover te oordelen. Aan dat oordeel legt hij ten grondslag dat de rechtbank op grond van artikel 1:1 lid 2 aanhef en onder c Awb in samenhang met artikel 1:1 lid 3 Awb in haar rechtsprekende taak niet kan worden aangemerkt als bestuursorgaan. Op grond van artikel 8:88 Awb kan de bestuursrechter een bestuursorgaan veroordelen tot vergoeding van schade. Hieruit volgt dat de Raad niet bevoegd is een oordeel te geven over het verzoek tot vergoeding van schade wat betreft de rechtbank. Opgemerkt zij nog dat de rechtbank ingevolge artikel 1:1 lid 3 Awb wel als bestuursorgaan wordt aangemerkt voor zover zij besluiten neemt of handelingen verricht ten aanzien van een ambtenaar als bedoeld in artikel 1 Ambtenarenwet als zodanig, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkrijgenden. Die uitzondering doet zich in dit geval niet voor. Het verzoek om schadevergoeding houdt namelijk verband met de 'rechtsprekende taak' van de rechtbank.

b-organen

De Afdeling heeft ook deze kroniekperiode weer een aantal uitspraken gewezen over de vraag of een (orgaan van een) een private rechtspersoon als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb kan worden aangemerkt. In het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB 1992) is aardig een Afdelingsuitspraak van 28 juni 2017.³ Deze uitspraak laat mooi zien dat het bestuursorgaan karakter van een private rechtspersoon, in dit geval een stichting, steeds moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van de inhoud van het WOB-verzoek. Het kan best zo zijn dat een stichting over openbaar gezag beschikt als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb maar dat het WOB-verzoek ziet op een andere taak waardoor de stichting in zoverre niet als bestuursorgaan wordt beschouwd en de WOB 1992 op het betreffende verzoek niet van toepassing is. In de onderhavige uitspraak is verzocht om verstrekking van bij de *Stichting Leerlingenzorg Primair Onderwijs Almere* – een samenwerkingsverband als bedoeld in artikel 18a Wet op het primair onderwijs (WPO) – aanwezige verslagen van gesprekken en bijeenkomsten en andere documenten en informatie met betrekking tot beslissingen aangaande het passend onderwijs van de bij haar aangesloten basisscholen. De vraag is of de stichting in dit verband over openbaar gezag beschikt en derhalve als bestuursorgaan kan worden aangemerkt. De omstandigheid dat de oprichting van samenwerkingsverbanden door de wet is voorgeschreven brengt volgens de Afdeling niet met zich dat een samenwerkingsverband reeds daarom ter zake van al haar taken met openbaar gezag is bekleed. Volgens de Afdeling kan de

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

2 ECLI:NL:CRVB:2017:1408.

3 ECLI:NL:RVS:2017:1691, AB 2017/257, m.nt. J.A.F. Peters.

stichting ter zake van de haar in artikel 18a lid 6 aanhef en onder c WPO toebedeelde taak te beslissen over de toelaatbaarheid van leerlingen tot het onderwijs aan een speciale school voor basisonderwijs in het samenwerkingsverband of tot het speciaal onderwijs worden aangemerkt als een bestuursorgaan, nu deze beslissingen op grond van artikel 18a lid 12 WPO voor bezwaar en beroep vatbare besluiten zijn en aan het samenwerkingsverband derhalve in zoverre een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten is toegekend. Het WOB-verzoek heeft echter geen betrekking op die taak. Met de overige in artikel 18a lid 6 WPO vermelde taken oefent het samenwerkingsverband geen openbaar gezag uit. Ook de publieke-taakjurisprudentie kan geen uitkomst bieden, nu de middelen en voorzieningen alleen tussen de aan het samenwerkingsverband deelnemende scholen intern worden verdeeld en de deelnemers zelf invloed op deze interne verdeling van gelden uitoefenen. De Afdeling concludeert dat de stichting voor zover het gaat om de taak waarop het verzoek om informatie ziet niet met enig openbaar gezag is bekleed. Dit betekent dat de WOB-toepassing mist en de reactie op het WOB-verzoek geen appellabel besluit is.

Eveneens over een WOB-verzoek gaat een Afdelingsuitspraak van 24 mei 2017.⁴ De Stichting Onafhankelijk Mobiliteitsadvies heeft een WOB-verzoek ingediend bij *NMi Certin B.V.* tot openbaarmaking van documenten over verschillende meetmiddelen die gebruikt worden om snelheidsovertredingen waar te nemen. *NMi Certin* heeft geweigerd het verzoek in behandeling te nemen omdat zij zich ter zake niet als bestuursorgaan beschouwt. De Afdeling oordeelt echter dat *NMi Certin* een bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb. Daaraan legt zij onder meer het volgende ten grondslag. Met de in artikel 1 aanhef en onder a Regeling meetmiddelen politie (Regeling) vervatte bepaling is aan het Nederlands Meetinstituut N.V. de bevoegdheid toegekend om snelheidscontrolemeters van de politie te onderzoeken en, als deze aan de eisen voldoen, een verklaring af te geven. Die bevoegdheid is publiekrechtelijk van aard omdat uit de tekst van artikel 22 Besluit bewapening en uitrusting politie en artikel 1 Regeling volgt dat een snelheidscontrolemeter waarop de Regeling gelet op artikel 1 aanhef en onder a in verbinding met de bijlage van de regeling ziet, niet mag worden gebruikt zonder dat een verklaring door het Nederlands Meetinstituut is afgegeven. Daarmee is het Nederlands Meetinstituut een b-orgaan, aldus de Afdeling. Hoe maakt dat *NMi Certin* een bestuursorgaan? Daarover overweegt de Afdeling als volgt. *NMi Certin* was een dochter van *NMi B.V.*, een gewijzigde rechtsvorm van het Nederlands Meetinstituut N.V. De minister van Economische Zaken heeft in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer geschreven dat *NMi B.V.* het accrediterings- en keuringswerk door haar dochter *NMi Certin* mag laten uitvoeren. Daarmee heeft de minister ingestemd met de uitoefening van de in artikel 1 Regeling gegeven be-

voegdheid door *NMi Certin*. Gelet hierop moet volgens de Afdeling daar waar de Regeling spreekt over Nederlands Meetinstituut N.V., *NMi Certin* worden gelezen.

Over dit laatste aspect is Peters kritisch in zijn annotatie onder de uitspraak. Volgens hem kan *NMi Certin* in beginsel niet als bestuursorgaan worden aangemerkt omdat in de wet als bevoegd gezag het Nederlands Meetinstituut N.V. is opgenomen en niet *NMi Certin*. Van een aan *NMi Certin* toegekende wettelijke bevoegdheid blijkt volgens Peters niet. Dat de Afdeling in dit verband van belang acht dat de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer heeft geschreven dat *NMi B.V.* het accrediterings- en keuringswerk door haar dochter *NMi Certin* mag laten uitvoeren, is volgens Peters dan ook moeilijk publiekrechtelijk te duiden.

In een uitspraak van 12 juli 2017⁵ oordeelt de Afdeling dat de *directeur van de Christelijke Basisschool Wakersduin* een bestuursorgaan is voor zover het betreft de bevoegdheid op grond van de Leerplichtwet tot het verlenen van verlof voor vakantie buiten de schoolvakanties. Volgens de Afdeling oefent de directeur daarbij namelijk een publiekrechtelijke bevoegdheid uit tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten, aangezien bij weigering van het verlof geen beroep op de vrijstelling op grond van artikel 11 aanhef en onder f Leerplichtwet gedaan kan worden. De bestuursrechter is derhalve, anders dan de rechtbank had geoordeeld, bevoegd te oordelen over het verzoek van appellant tot verkrijging van de aanvragen en beslissingen van de directeur over meerdere schooljaren die zien op het verlenen van verlof voor vakantie buiten de schoolvakanties vanwege de specifieke aard van het beroep van één van de ouders of verzorgenden.

Een private rechtspersoon wordt als bestuursorgaan aangemerkt in de zin van artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb wanneer zij op grond van een wettelijk voorschrift over openbaar gezag beschikt dan wel wanneer is voldaan aan de vereisten van de zogenaamde publieke-taakjurisprudentie. Een derde mogelijkheid is wanneer een private rechtspersoon tot de openbare dienst wordt gerekend in de zin van artikel 1 Ambtenarenwet omdat de overheid *overwegende invloed* heeft op het beheer van de rechtspersoon. Zijn bij de rechtspersoon ambtenaren aangesteld, dan wordt zij als bestuursorgaan aangemerkt voor zover het handelingen jegens die ambtenaren betreft.

In een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 29 juni 2017⁶ is de vraag aan de orde of de *Stichting Centraal Bureau voor Genealogie* tot de openbare dienst kan worden gerekend. Appellant was werkzaam bij het Centraal Bureau voor Genealogie (CBG). In het kader van de reorganisatie van het CBG is bij brief van 24 april 2015 aan appellant te kennen gegeven dat hij niet als functievoelger kan worden aangemerkt omdat zijn functie niet terugkomt in de nieuwe organisatie. Bij brief van 26 mei 2015 is appellant met ingang van 1 juli 2015 aangewezen als boventallig medewerker, op grond waarvan

4 ECLI:NL:RVS:2017:1350, AB 2017/250, m.nt. J.A.F. Peters, JB 2017/135, m.nt. L.J.M. Timmermans

5 ECLI:NL:RVS:2017:1879.

6 ECLI:NL:CRVB:2017:2268.

hij verplicht Van Werk Naar Werk-kandidaat is geworden. De directeur van de stichting heeft de bezwaren tegen beide brieven ongegrond verklaard. De rechtbank heeft zich vervolgens onbevoegd verklaard. De stichting kan naar het oordeel van de rechtbank namelijk niet tot de openbare dienst worden gerekend waardoor appellant geen ambtenaar is in de zin van artikel 1 Ambtenarenwet. Dit oordeel wordt door de Centrale Raad van Beroep onderschreven. Naar vaste rechtspraak kan 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. Aan banden die niet uit de statuten voortvloeien, zoals het bestaan van een subsidiërelatie, komt daarbij geen zelfstandige betekenis toe. In de statuten van de stichting zijn volgens de Raad onvoldoende aanknopingspunten gelegen om de stichting te rekenen tot de openbare dienst, nu de invloed van de Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) is beperkt tot de op grond van de statuten vereiste voorafgaande goedkeuring van besluiten tot statutenwijziging, fusie en ontbinding van de stichting. Waar het gaat om (de samenstelling van) het bestuur, beleidsvorming en het toezicht binnen de stichting is er krachtens de statuten geen invloed van de Minister van OCW. De beïnvloedingsmogelijkheden van de minister die voortvloeien uit de subsidiërelatie tussen de stichting en de minister komen geen zelfstandige betekenis toe, aldus de Raad. Evenmin komt betekenis toe aan het feit dat de rechtspositie van de medewerkers van de stichting, die op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn, zoveel mogelijk moet worden vastgesteld overeenkomstig de rechtspositieregelingen voor rijksambtenaren. Nu de stichting niet behoort tot de openbare dienst als bedoeld in de Ambtenarenwet, was appellant uit hoofde van zijn dienstbetrekking geen ambtenaar in de zin van die wet. De directeur kan in dit geval niet worden aangemerkt als bestuursorgaan en de bestreden beslissingen zijn geen appelleerbare besluiten. De rechtbank heeft zich volgens de Raad dan ook terecht onbevoegd verklaard.

Literatuur

Voor het vriendenboek van Jaap Polak schreven Den Ouden & Van Amerongen een bijdrage getiteld 'Het bestuursorgaan-begrip voorbij?'⁷ waarin zij een beschouwing geven over de publieke-taakjurisprudentie met het oog op de afbakening van het b-organebegrip (art. 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb) en de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven daarover. De publieke-taakjurisprudentie komt tevens aan bod in Peters' artikel 'De ledigheid van de publieke taak'.⁸

Steyger besteedt in haar artikel 'Overheid, bestuursorgaan en aanbestedende dienst onder de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen'⁹ aandacht aan de vraag wanneer overheidsorganisaties en bestuursorganen aanbestedende diensten zijn en wanneer niet, en wanneer organisaties die geen bestuursorgaan zijn toch als aanbestedende dienst kunnen worden aangemerkt.

Zoals bekend, is het bestuursorgaanbegrip ook bepalend voor de afbakening van de toepasselijkheid van andere wetgeving dan de Awb. In verband met de internetconsultatie van het wetsvoorstel Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming bespreekt Von Meijenfeldt in haar artikel 'De AVG en Awb: vragen om Babylonische spraakverwarring'¹⁰ onder meer welke betekenis het bestuursorgaanbegrip heeft in de Wet bescherming persoonsgegevens.

1.3 *Rechtspersonen*

Doorbraak van aansprakelijkheid

Een onderwerp waarover nauwelijks rechtspraak bestaat, is de aansprakelijkheid van de (achterliggende) overheid voor onrechtmatige daden die door een private rechtspersoon zijn begaan. In een uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 1 maart 2017¹¹ over de aardbevingschade in Groningen is door eisers betoogd dat de Staat aansprakelijk is voor het onrechtmatig handelen van de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (NAM) omdat NAM als 'een onderdeel van de overheid' moet worden beschouwd. Eisers hebben voor hun betoog aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over het begrip 'public authority'. De rechtbank passeert dit betoog omdat de rechtspraak van het EHRM volgens haar alleen van belang is voor het vraagstuk of NAM gebonden kan worden geacht aan de verdragsverplichtingen uit het EVRM en daaruit volgt niet dat de Staat civielrechtelijk aansprakelijk zou zijn voor onrechtmatig handelen tijdens NAM. De rechtbank overweegt verder dat voor aansprakelijkheid van een (rechts)persoon voor gedragingen van een ander vereist is dat de gedragingen van die ander in het maatschappelijk verkeer hebben te gelden als gedragingen van die (rechts)persoon. De Staat heeft onweersproken uiteengezet dat en waarom gedragingen van NAM in het maatschappelijk verkeer niet als gedragingen van de Staat hebben te gelden. Gelet hierop is de rechtbank van oordeel dat niet gebleken is van vereenzelviging. De rechtbank betreft bij haar oordeel ook haar eerdere vonnis van 5 oktober 2016.¹² Daarin oordeelt de rechtbank dat de Staat niet met EBN B.V. kan worden vereenzelvigd. Het enkele feit dat de Staat alle aandelen in EBN houdt en rechtstreeks dan wel via de Raad van Commissarissen het bestuur van EBN benoemt, is daarvoor onvoldoende.

Eisers hebben vervolgens onder andere aangevoerd dat de Staat zelf jegens eisers onrechtmatig heeft gehandeld. De rechtbank oordeelt hierover dat de Staat inderdaad over een bepaalde periode, te weten van januari 2013 tot 18 november 2015, zijn zorgplicht als bedoeld in artikel 6:162 BW onvoldoende heeft ingevuld. Toch wordt de vordering jegens de Staat niet toegewezen omdat eisers het causaal verband niet aannemelijk hebben gemaakt.

7 In: M. Bosma e.a. (red.), *De conclusie voorbij* (Polak-bundel), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 137-152.

8 AA 2017, p. 104-112.

9 *Tijdschrift Aanbestedingsrecht* 2017/55.

10 *PG/1* 2017, p. 124-129.

11 ECLI:NL:RBNNE:2017:715.

12 ECLI:NL:RBNNE:2016:4402.

Wet bestuur en toezicht rechtspersonen

In de vorige kroniek is reeds ingegaan op het wetsvoorstel voor de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen.¹³ In haar artikel "Consequenties van het wetsvoorstel bestuur en toezicht voor gemeenten"¹⁴ gaat Eelkje van de Kuilen in op de gevolgen van deze wet. Haar conclusie is dat het wetsvoorstel uniformering, aanvulling en verduidelijking van de regeling voor bestuur en toezicht bij alle rechtspersonen met zich brengt. Het is daarbij volgens haar belangrijk om te beseffen dat het wetsvoorstel de nodige aansprakelijkheidsrisico's voor bestuurders met zich meebrengt. Om die reden moet goed naar bezoldiging en verzekeringen worden gekeken.

1.4 *Semipublieke instellingen*

Overheidsorgaan en verticale rechtstreekse werking van richtlijnen

Onlangs heeft A-G Sharpston op basis van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie een aantal criteria geformuleerd die in acht genomen moeten worden bij de beoordeling of een particuliere instelling voor de toepassing van verticale rechtstreekse werking van richtlijnen een overheidsorgaan is.¹⁵ Het gaat om de volgende criteria: (i) de juridische vorm van het betrokken lichaam is irrelevant; (ii) het is niet nodig dat de staat in een positie is om dagelijks toezicht en leiding uit te oefenen over de werkzaamheden van dat lichaam; (iii) wanneer de staat de eigenaar is van, of toezicht uitoefent over het lichaam in kwestie, moet dat lichaam als overheidsorgaan worden aangemerkt, zonder dat hoeft te worden nagegaan of andere criteria zijn vervuld; (iv) elk gemeentelijk, regionaal, plaatselijk of daarmee vergelijkbaar lichaam moet automatisch worden beschouwd als overheidsorgaan; (v) het lichaam in kwestie hoeft niet te worden gefinancierd door de staat; (vi) wanneer de staat het lichaam in kwestie zowel heeft belast met de vervulling van een publieke taak die de staat anders wellicht zelf op zich zou hebben genomen, als het heeft uitgerust met een soort extra bevoegdheden opdat dit zijn taak doeltreffend kan vervullen, is het lichaam in kwestie in elk geval als overheidsorgaan te beschouwen. Het is nu afwachten of het Hof van Justitie deze criteria overneemt.

2. **Bevoegdheidsverkrijging**

2.1 *Attributie*

Bevoegdheidsverdeling tussen minister en staatssecretaris

De Afdeling oordeelt in een uitspraak van 25 januari 2017¹⁶ over de vraag of de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (staatssecretaris) bevoegd was om te beslissen op een aanvraag om wijziging van geslachtsnaam. Op grond van artikel 1:7 BW is de Koning bevoegd om de geslachtsnaam van een persoon op zijn verzoek te wijzigen. De Minister van

Veiligheid & Justitie (minister) is bevoegd een voordracht te doen voor een koninklijk besluit om geslachtsnaamwijziging. Indien hij daartoe voornemens is, deelt hij dit voorname schriftelijk mee aan de verzoeker en degene wiens geslachtsnaam is verzocht, alsmede, indien het verzoek op de geslachtsnaam van een minderjarige betrekking heeft, zijn ouders en degene aan wie de minderjarige de geslachtsnaam, waarvan wijziging is verzocht, rechtstreeks ontleent. De schriftelijke mededeling van het voornemen geldt als een beschikking.

In dit geval heeft de minister de staatssecretaris, de heer F. Teeven, in het bijzonder belast met besluiten ten aanzien van het personen- en familierecht (Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie, houdende bekendmaking van de taak waarmee de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie meer in het bijzonder zal zijn belast). Op 9 maart 2015 is de staatssecretaris afgetreden. Op 1 oktober 2016 maakt de minister bekend met welke taken de nieuwe staatssecretaris is belast. Het personen- en familierecht valt daar niet onder. In de periode tussen 9 maart 2015 en 1 oktober 2016, namelijk op 8 mei 2015, heeft de nieuwe staatssecretaris besloten op de aanvraag om wijziging van de geslachtsnaam. De vraag is of de staatssecretaris daartoe bevoegd was.

De Afdeling oordeelt dat de staatssecretaris niet bevoegd was het besluit omtrent de wijziging van de geslachtsnaam te nemen. Gelet op de tenaamstelling van het hiervoor genoemde ministeriële takenbesluit was de staatssecretaris in de persoon van F. Teeven tot en met 9 maart 2015 bevoegd besluiten te nemen ten aanzien van het personen- en familierecht, waaronder geslachtsnaamswijzigingen. De minister heeft niet opnieuw in enig besluit bepaald dat aangelegenheden ten aanzien van het personen- en familierecht, waaronder geslachtsnaamswijzigingen, worden toebedeeld aan de staatssecretaris. De bevoegdheid tot het nemen van besluiten over geslachtsnaamswijzigingen is daarom volgens de Afdeling op 9 maart 2015 weer bij de minister komen te rusten. De Afdeling is evenwel van oordeel dat niet aannemelijk is dat appellant door dit gebrek is benadeeld en ziet aanleiding dit gebrek te passeren met toepassing van artikel 6:22 Awb. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat de minister heeft ingestemd met de inhoud van het primaire besluit en de beslissing op bezwaar en de overwegingen in deze besluiten voor zijn rekening heeft genomen.

Annotator Sillen kan zich niet met deze redenering verenigen, al onderschrijft hij dat voor vernietiging van het besluit wegens onbevoegdheid geen aanleiding bestaat. Volgens hem was er geen reden om toepassing te geven aan artikel 6:22 Awb, omdat van een bevoegdheidsgebrek geen sprake is. Extern treedt de staatssecretaris namelijk altijd op 'als minister' (art. 46 lid 2 en art. 47 Grondwet). Het enkele feit dat de staatssecretaris de bevoegdheden uitoefent die artikel 1:7 BW aan de minister toekent, maakt volgens Sillen dan ook niet dat de staatssecretaris onbevoegd is. Het ministeriële takenbesluit maakt dat volgens hem niet anders. Dat besluit is gebaseerd op artikel 3 van de Wet van 25 januari 1951, houdende nadere voorzieningen in verband met de invoering van de ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris (*Stb.* 1951, 24). Dit artikel bepaalt:

¹³ Dossiernummer 34491.

¹⁴ *Gst.* 2017, 17.

¹⁵ Conclusie A-G Sharpston 22 juni 2017, C-413/15 (*Farrell*).

¹⁶ ECLI:NL:RVS:2017:192, JB 2017/50, m.nt. J.J.J. Sillen.

“Onverminderd de overige gevallen, waarin de minister, voor wiens departementen een staatssecretaris is benoemd, het nodig acht, dat de staatssecretaris in zijn plaats optreedt maakt de minister in de *Nederlandse Staatscourant* bekend, met welke taak de staatssecretaris meer in het bijzonder zal zijn belast.”

Uit de parlementaire geschiedenis van deze bepaling blijkt volgens de annotator dat de inhoud van het takenbesluit geen *externe* betekenis heeft en dus geen gevolgen heeft voor de bevoegdheid van de staatssecretaris. De staatssecretaris is extern tot hetzelfde bevoegd als ‘zijn’ minister. Het besluit van de staatssecretaris omtrent geslachtsnaamwijziging blijft derhalve binnen de ministeriële bevoegdheid van artikel 1:7 BW en is dus bevoegd genomen, aldus Sillen.

Aanwijzing heffingsambtenaar in de zin van artikel 231 lid 2 aanhef en onder b Gemeentewet

Een arrest van het Gerechtshof Den Haag van 28 juli 2017¹⁷ betreft de vraag of een naheffingsaanslag in de parkeerbelasting van de gemeente Leiden jegens belanghebbende wel bevoegd is opgelegd. De naheffingsaanslag is opgelegd op 21 februari 2015 toen bij de gemeente een reorganisatie gaande was. Vóór 1 januari 2015 was de Afdelingsmanager Service en Informatie (SEI) aangewezen als ambtenaar, belast met de heffing en invordering van gemeentelijke (parkeer)belastingen, als bedoeld in artikel 231 lid 2 aanhef en onder b en c Gemeentewet. Vanaf 1 januari 2015 is de functie van Afdelingsmanager (SEI) komen te vervallen en had het genoemde aanwijzingsbesluit geen effect meer. De naheffingsaanslag is in dit geval opgelegd door de directeur Publiekszaken, Handhaving & Veiligheid (directeur). Het hof stelt vast dat de directeur niet is belast met de heffing van gemeentelijke belastingen als bedoeld in artikel 231 lid 2 aanhef en onder b Gemeentewet. In die ommissie wordt niet voorzien door het besluit van de gemeentesecretaris-algemeen directeur van 30 januari 2015 – waarbij deze heeft bepaald dat de vóór de reorganisatie door het college van burgemeester en wethouders aan de Afdelingsmanager SEI verleende bevoegdheid om belastingen te heffen, met ingang van 1 januari 2015 wordt uitgeoefend door de directeur –, reeds omdat niet duidelijk is op grond van welke toereikende bevoegdheid de gemeentesecretaris-algemeen directeur dat besluit heeft genomen. Het hof vernietigt dan ook de naheffingsaanslag.

2.2 *Delegatie*

Bevoegde bestuursorgaan om hoger beroep in te stellen

Aardig om te vermelden is een Afdelingsuitspraak van 7 juni 2017.¹⁸ Deze uitspraak heeft als achtergrond de opheffing van de stadsdelen in Amsterdam vanaf 19 maart 2014. Sindsdien zijn de bestuurscommissies in de plaats gekomen van de stadsdelen. Het geschil betreft de afwijzing op 6 maart 2012 door het dagelijks bestuur van het stadsdeel

Oost van een aanvraag om tegemoetkoming in planschade. Het dagelijks bestuur heeft vervolgens het bezwaar ongegrond verklaard. Nadat de rechtbank het beroep van de wederpartij op 30 maart 2016 gegrond heeft verklaard, heeft het algemeen bestuur van de bestuurscommissie Oost hoger beroep ingesteld bij de Afdeling. De centrale vraag is of het algemeen bestuur het bevoegde bestuursorgaan is om hoger beroep in te stellen. De Afdeling concludeert daarover negatief. Aan dat oordeel legt zij het volgende ten grondslag. In de Verordening op de bestuurscommissie 2013 is bepaald dat de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om te beslissen op een aanvraag om planschadevergoeding wordt gedelegeerd aan het algemeen bestuur van de bestuurscommissie. Daarbij geldt de bijzondere beperking dat de delegatie alleen geldt als het schadeveroorzakend besluit door de bestuurscommissie genomen is. Dit betekent dat delegatie aan het algemeen bestuur alleen mogelijk is, wanneer het schadeveroorzakende besluit door het algemeen bestuur van de bestuurscommissie Oost zelf en dus niet door een rechtsvoorganger is genomen. In dit geval is daaraan niet voldaan. Het gestelde schadeveroorzakende besluit, het bestemmingsplan ‘Indische Buurt en Flevopark’, is namelijk genomen door de toenmalige stadsdeelraad Oost op 8 juni 2010. Er is dus geen bevoegdheid aan het algemeen bestuur gedelegeerd. Als gevolg hiervan had het college van burgemeester en wethouders moeten optreden. Het algemeen bestuur is derhalve niet bevoegd om hoger beroep in te stellen.

Delegatie van regelgevende bevoegdheid onder Wmo 2015

De Centrale Raad van Beroep heeft in een uitspraak van 17 mei 2017¹⁹ over de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 vervolgd gegeven aan de jurisprudentie over delegatie van regelgevende bevoegdheid die is ontwikkeld onder de Wmo 2007. Volgens de Raad dienen de essentialia door de gemeenteraad bij verordening te worden geregeld en is delegatie daarvan aan het college van burgemeester en wethouders niet toegestaan. Dit was sinds een drietal uitspraken uit 2010 de lijn in de rechtspraak van de Raad over de Wmo 2007. De vraag was of deze lijn zou worden voortgezet onder de Wmo 2015. Die vraag wordt in de uitspraak van 17 mei 2017 bevestigend beantwoord. De Raad betreft in haar oordeel de Nota naar aanleiding van het verslag waarin onder andere is opgemerkt dat gemeenteraden met het delegeren van bevoegdheden aan het college ‘terughoudend’ dienen om te gaan. Volgens annotator Bruggeman zal operationalisering van de (voortgezette) jurisprudentielijn dikwijls niet meevallen. Het is immers niet altijd evident wanneer sprake is van een essentieel gegeven dat door de gemeenteraad moet worden geregeld en voor welke aspecten dat minder geldt zodat delegatie aan het college mogelijk is. In dit geval gaat het om tariefsdifferentiatie bij de toekenning van pgb’s. De Raad is van oordeel dat de tariefsdifferentiatie tot de essentialia van het voorzieningenpakket behoort en aldus in de gemeentelijke verordening moet

17 ECLI:NL:GHDHA:2017:2275.

18 ECLI:NL:RVS:2017:1473.

19 ECLI:NL:CRVB:2017:1803, AB 2017/224, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman.

worden vastgelegd. Het college is niet bevoegd daarover nadere regels te stellen. Ook de Rechtbank Noord-Holland²⁰, de Rechtbank Oost-Brabant²¹, de Rechtbank Rotterdam²², de Rechtbank Noord-Nederland²³ en de Rechtbank Den Haag²⁴ kwamen reeds tot een vergelijkbaar oordeel.

2.3 Mandaat

De Centrale Raad van Beroep oordeelt in zijn uitspraak van 2 maart 2017²⁵ dat er geen sprake is van een bevoegdheidsgebrek wanneer de directeur HRM de beslissing op bezwaar neemt terwijl de primaire beslissing in ondermandaat is genomen door de HRM-liaisons. De rechtbank was nog tot een ander oordeel gekomen. In zijn uitspraken van 9 maart 2017²⁶ en 20 april 2017²⁷ komt de Centrale Raad van Beroep tot eenzelfde oordeel.

Het Hof Arnhem-Leeuwarden gaat in zijn arrest van 27 juni 2017²⁸ in op mandatering bij belastingheffing en de gevolgen daarvan. Het hof oordeelt eerst dat als inspecteur alleen diegenen kunnen worden verstaan die daartoe bij ministeriële regeling is aangewezen (art. 2 lid 3 aanhef en onder b AWR). Dat zijn de landelijke directeurs en de directeurs van de organisatieonderdelen (art. 3 lid 1 Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003). Overige medewerkers van de Belastingdienst kunnen niet als inspecteur worden aangemerkt, zij verrichten hun werkzaamheden krachtens mandaat van de inspecteur (welke als bestuursorgaan heeft te gelden). In dit geval had een gemandateerde (belasting) ambtenaar een besluit genomen dat buiten de reikwijdte van zijn mandaat viel. In dat geval wordt het besluit *niet* toegerekend aan de mandaatgever (art. 10:2 Awb). Het hof stelt zich voor de vraag welke rechtsgevolgen dienen te worden verbonden aan deze beslissing van de belastingambtenaar. Het hof oordeelt dat het besluit niet kan worden toegerekend, gelet op de parlementaire geschiedenis van de Awb. Omdat belanghebbende wordt benadeeld door het onbevoegd genomen besluit, en het tevens belanghebbende is die zich op de onbevoegdheid beroept, kan het besluit niet worden toegerekend aan de inspecteur.

Het Hof 's-Hertogenbosch heeft een tweetal arresten gewezen over de bekendmaking van mandaatbesluiten en de gevolgen van een gebrekkige bekendmaking. In zijn arrest van 15 juni 2017²⁹ oordeelt het hof dat de inspecteur van de Belastingdienst rechtsgeldig de betreffende belastingambtenaar mandaat heeft verleend. Het hof is ambtshalve bekend met het feit dat de betreffende ambtenaar al jaren in zijn hoedanigheid als medewerker van de Belastingdienst

heeft opgetreden. Het hof oordeelt voorts dat niet in geschil is dat het mandaatbesluit van de inspecteur niet overeenkomstig artikel 3:42 lid 1 Awb bekend is gemaakt. Het hof vindt echter dat belanghebbende hierdoor niet benadeeld is, waardoor het bevoegdheidsgebrek middels artikel 6:22 Awb gepasseerd kan worden. In zijn arrest van 13 juli 2017 komt het hof tot eenzelfde conclusie.³⁰

De kantonrechter van de Rechtbank Den Haag komt in zijn beslissing van 3 augustus 2017³¹ tot het oordeel dat een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) bevoegd was een inleidende administratieve sanctie op te leggen, ondanks dat een schriftelijk mandaat tot het nemen van het benoemingsbesluit van de desbetreffende BOA ontbrak. De kantonrechter overweegt dat een schriftelijk mandaat alleen vereist is in geval van een mandaat aan een niet-ondergeschikte, waar in dit geval volgens de kantonrechter geen sprake van is, waardoor er geen schriftelijk mandaat hoeft te zijn. Verder is er volgens de kantonrechter ook geen sprake van een van de uitzonderingen van artikel 10:3 Awb.

3. Centrale overheid

3.1 Centrale overheid

Verkiezingen

Op 15 maart 2017 werden de verkiezingen voor de leden van de Tweede Kamer gehouden. Ruim 10 miljoen kiesgerechtigde Nederlanders brachten een geldige stem uit. De verschuivingen in de nieuwe Tweede Kamer waren enorm, in het bijzonder voor wat betreft de PvdA die maar liefst 29 zetels verloor en sinds maart van dit jaar nog maar 9 zetels heeft overgehouden. De VVD verloor 8 zetels en telt nu 33 zetels en is daarmee de grootste fractie in de Tweede Kamer. De PVV won 5 zetels en is met 20 zetels de tweede grootste fractie.³² Ruim een week na de verkiezingen werd op 23 maart de nieuwe Tweede Kamer geïnstalleerd. Vervolgens startte op initiatief van de Kamervoorzitter Arib (die wederom tot Kamervoorzitter werd verkozen) de kabinetsformatie. Edith Schippers (VVD, minister van Volksgezondheid en Sport) werd als informateur aangewezen waarna al snel bleek dat de fracties van VVD, CDA en D66 een hoofdrol zouden krijgen. Eerst werd een poging gedaan om met GroenLinks een meerderheidskabinet te formeren, maar de verschillen tussen met name de VVD en GroenLinks bleken te groot waarna vervolgens werd gepoogd om met de Christen Unie een coalitie te smeden, maar hier bleken de verschillen tussen deze partij en D66 te groot. Vervolgens werd een nieuwe informateur aangesteld te weten Herman Tjeenk Willink (PvdA), oud-vicepresident van de Raad van State die wederom een coalitie trachtte te smeden met GroenLinks, maar wederom strandde deze poging. Vervolgens werd de weg wederom vrijgemaakt om toch met de Christen Unie een coalitie te vormen onder leiding van een nieuwe infor-

20 Rb. Noord-Holland 14 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:1981.

21 Rb. Oost-Brabant 20 maart 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:1553.

22 Rb. Rotterdam 20 april 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2935.

23 Rb. Noord-Nederland 24 april 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:1568 en Rb. Noord-Nederland 24 april 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:1569.

24 Rb. Den Haag 29 juni 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7145.

25 ECLI:NL:CRVB:2017:949.

26 ECLI:NL:CRVB:2017:959.

27 ECLI:NL:CRVB:2017:1668.

28 ECLI:NL:GHARL:2017:5324.

29 ECLI:NL:GHSHE:2017:2766.

30 ECLI:NL:GHSHE:2017:3229.

31 ECLI:NL:RBDHA:2017:8821.

32 Zie voor een overzicht www.parlement.com/id/vk1wljxti6u9/tweede_kamerverkiezingen_2017 (laatst geraadpleegd op 04-09-2017).

mateur: Gerrit Zalm (VVD en oud minister van Financiën). Bij het schrijven van deze kroniek is de formatie nog steeds gaande, hoewel de hoop is uitgesproken dat snel na Prinsjesdag 2017 een nieuw kabinet zal aantreden.

Ondertussen lekken de eerste afspraken in de media en meest opvallend is dat kennelijk wordt gesproken over het intrekken van de Wet raadplegend referendum ten faveure van de invoering van een wetsvoorstel voor het mogelijk maken van de rechtstreeks gekozen burgemeester. Over het referendum gesproken, op 1 september 2017 bleek dat er meer dan 10.000 geldige verzoeken ingediend zijn voor het houden van een referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (WIVD 2002). Daarmee gaat deze wet door naar de volgende, definitieve fase. Als in de definitieve fase, die loopt van maandag 4 september tot en met maandag 16 oktober, 300.000 geldige verzoeken zijn ontvangen, dan wordt een raadgevend referendum over de WIVD 2002 gehouden.³³

3.4 Zelfstandige bestuursorganen

Uitvoeringsorgaan Sociale en Ziektekosten Verzekeringen Sint Maarten

Een aanbestedingsrechtelijke kwestie betreft een arrest van het Gerecht van Eerste Aanleg van Sint Maarten van 25 november 2016.³⁴ De zaak gaat over de vraag of het zelfstandige bestuursorgaan (zbo) Uitvoeringsorgaan Sociale en Ziektekosten Verzekeringen (SZV) is onderworpen aan het aanbestedingsrecht bij de aanbesteding van een geïntegreerd contract voor het ontwerp, de bouw en het onderhoud van een nieuw ziekenhuis op Sint Maarten. SZV heeft op grond van artikel 2 lid 3 Landsverordening Uitvoeringsorgaan Sociale en Ziektekosten Verzekeringen publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid en is derhalve een publiekrechtelijke zbo. De Europeesrechtelijke aanbestedingsrichtlijnen gelden niet op Sint Maarten. Wel kent Sint Maarten artikel 47 lid 1 Comptabiliteitsverordening, waarin is bepaald dat '[d]e uitvoering van werken, en het inkopen van goederen of diensten door het Land (...) in het openbaar [wordt] aanbesteed'. Dit artikel kan echter geen soelaas bieden, omdat SZV niet aan het 'Land' gelijk gesteld kan worden. Het gerecht ziet op grond van de artikelen 6:248, 3:12 en 3:14 Burgerlijk Wetboek (van Sint Maarten) wel aanleiding voor toepasselijkheid van de *algemene beginselen van aanbestedingsrecht* op deze overheidsaanbesteding.

Curaçao

Zie over de zelfstandige bestuursorganen overzee ook het artikel van J. Sybesma getiteld *De Curaçaose zbo*.³⁵

3.5 Adviesorganen

Per 1 juli 2017 is de Raad voor de financiële verhoudingen opgeheven en samengevoegd met de Raad voor het open-

baar bestuur. Advies over de financiële verhoudingen dient volgens de wetgever een vaste plaats te krijgen in advisering over het openbaar bestuur, vandaar dat de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is overgedragen aan de Raad voor het openbaar bestuur. De nieuwe Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gaat de regering en beide kamers der Staten-Generaal adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid in het kader van doeltreffendheid, doelmatigheid en de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat, als ook over de beleidsmatige aspecten van de financiële verhoudingen in relatie tot bestuurlijke verhoudingen, in het bijzonder waar het de verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies betreft.³⁶

4. Decentrale overheden

4.1 Provincies, gemeenten en BES-lichamen

Barkhuysen schreef onlangs in het Nederlands Juristenblad dat Nederland verstatelijkt. Daarmee doelt hij op de toenemende rol van gemeenten in Nederland.³⁷ Hij uit in dit stuk zijn zorgen over deze decentralisaties bijvoorbeeld of het kenbaarheidsvereisten voldoende wordt geborgd; zijn en kunnen burgers voldoende op de hoogte van de verschillende regels in de gemeenten. Ook Janneke Gerards uitte haar zorgen in haar oratie voor wat betreft de toenemende decentralisaties en de rol die burgers steeds meer gaan spelen bij de uitoefening van de publieke taak. Zo wijst zij erop dat in onze moderne samenleving steeds vaker wordt uitgegaan van nauwe samenwerking tussen overheid en burgers en steeds meer wordt overgelaten aan de vrije markt. Er is bijvoorbeeld veel enthousiasme voor het collectieve beheer van gemeenschappelijke goederen. Voorbeelden daarvan zijn een groep bewoners van een wooncomplex die samen een moestuin onderhouden, buurtgenoten die een gezamenlijk systeem voor thuiszorg opzetten, of zelfs experimenten met drinkwatervoorziening via coöperaties.³⁸ Gerards wijst er verder op dat de besluitvorming tegenwoordig op andere manieren verloopt. Zo laat zij zien dat er een verschuiving zichtbaar is van heldere besluitvorming binnen vertegenwoordigende systemen, naar een grote diversiteit van allerlei inspraakmechanismen en varianten van burgerparticipatie. Vooral op lokaal niveau wordt flink geëxperimenteerd met gelote burgerkamers of burgertoppen, waardoor meer mensen direct worden betrokken bij de besluitvorming.

De Raad voor het openbaar bestuur daarentegen stelt in het advies 'Democratie is meer dan politiek alleen' dat mensen juist te weinig invloed hebben op het reilen en zeilen van hun woningcorporaties, zorginstellingen en onderwijsorganisaties. Huurders, patiënten, leerlingen en hun ouders zijn dan wel niet de formele maar wel de morele eigenaar van

33 www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2017/09/01/inleidend-verzoek-referendum-over-wiv-toegelaten (laatst geraadpleegd 04-09-2017).

34 ECLI:NL:OGEAM:2016:80; JAAN 2017/3, m.nt. T. van Wijk & F.J.J. Cornelissen.

35 *Caribisch Juristenblad* 2016, p. 380-392.

36 *Stb.* 2017, 218.

37 T. Barkhuysen, 'De verstadstatelijking van Nederland', *NJB* 2017/145.

38 J. Gerards, Grondrechten onder spanning, oratie UU, www.uu.nl/nieuws/oratie-janneke-gerards-grondrechten-onder-spanning (laatst geraadpleegd op 04-09-2017).

deze organisaties. Dat moet zichtbaar worden gemaakt door mensen meer zeggenschap te geven over de instellingen die hun leven op de belangrijke gebieden van wonen, zorg en scholing bepalen.³⁹

In één van de laatste adviezen van de (zelfstandige) Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is ingegaan op de toekomst van het financieel toezicht van het Rijk en provincies op gemeenten. Financieel toezicht is een wezenlijk onderdeel van de checks and balances binnen het openbaar bestuur, aldus de Rfv in het advies Financieel toezicht met een visie.⁴⁰ De Rfv onderzocht op welke wijze financieel toezicht door provincies op gemeenten een bijdragen leveren aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. De Raad onderscheidt drie verschillende doeleinden van het financieel toezicht door provincies: (1) Het bevordert een gezonde financiële huishouding van de gemeente; (2) Het ondersteunt de horizontale controle en verantwoording; (3) Financieel toezicht als uitingsvorm van de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk. De Raad hecht meerwaarde van het financieel toezicht door de provincie omdat het zicht geeft op de politieke en bestuurlijke context. Tegelijkertijd moet het financieel toezicht onafhankelijk, onpartijdig en onder publieke verantwoording plaatsvinden. De Raad is voorts geen voorstander van een aanscherping van het financieel toezicht maar dringt bij de provincies wel aan op meer transparantie en eenduidigheid in de criteria en de procedure. De provincie dient het begrip risicogericht en proportioneel financieel toezichtbeleid uit te werken, aldus de Rfv. Het gaat om de wijze waarop de kengetallen worden betrokken bij het oordeel en helderheid over de wijze waarop in geval verschil van inzicht er ambtelijk en bestuurlijk wordt opgeschaald.

4.2 Waterschappen

De Unie van Waterschappen heeft samen met het IPO en de VNG een gezamenlijke investeringsagenda opgesteld ten behoeve van de formatie. Om de overgang naar een energie-neutraal en klimaatbestendig Nederland te versnellen, slaan provincies, gemeenten en waterschappen de handen ineen. Gemeenten, provincies en waterschappen investeren jaarlijks 28 miljard in wegen, openbaar vervoer, water, natuur en de bouw van huizen, sportaccommodaties en scholen. Vanaf 2018 gaan de decentrale overheden bij de besteding van dit geld investeren in energieneutrale, klimaatbestendige en circulaire oplossingen en toepassingen. De decentrale overheden dringen er bij het Rijk op aan een aantal knelpunten in wet- en regelgeving weg te nemen die een transitie naar duurzaamheid in de weg zitten. Zoals het toestaan dat waterschappen meer duurzame energie opwekken dan alleen voor eigen gebruik en het aanscherpen van het Europese emissiehandelssysteem, waardoor CO₂-uitstoot duurder wordt; een stimulans voor duurzame energie. De decentrale

overheden vragen het nieuwe kabinet om de samenwerking aan te gaan en een Nationaal programma Energietransitie op te stellen. De betrokkenheid van het Rijk is belangrijk. De drie medeoverheden leggen hun aanbod na de verkiezingen neer bij de formateur.⁴¹

5. Interbestuurlijk toezicht

5.1 Goedkeuring en toestemming

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar uitspraak van 21 juni 2017⁴² geoordeeld over de reikwijdte van artikel 10:29 lid 1 Awb, omtrent de gedeeltelijke goedkeuring van besluiten. In casu ging het om een verklaring van bezwaar op grond van artikel 8.9 lid 3 Wet luchtvaart. Deze verklaring is volgens de Afdeling aan te merken als een toestemming in de zin van artikel 10:32 lid 1 Awb, waardoor afdeling 10.2.1 van de Awb van overeenkomstige toepassing is.⁴³ Voorts oordeelt de Afdeling dat bij toezicht terughoudendheid vereist is en dat dit met zich meebrengt dat slechts een oordeel wordt uitgesproken over het aan goedkeuring onderworpen besluit in zijn geheel. Volgens de Afdeling is artikel 10:29 lid 1 Awb een uitzondering op deze hoofdregel. Dit uitzonderlijke karakter maakt volgens de Afdeling dat er geen plicht geldt voor de staatssecretaris om te onderzoeken of er ook daadwerkelijk een mogelijkheid is om tot gedeeltelijke goedkeuring over te gaan.

In haar uitspraak van 23 augustus 2017⁴⁴ gaat de Afdeling bestuursrechtspraak onder meer in op de betekenis van goedkeuring. Appellant vond dat de rechtbank ten onrechte had geoordeeld dat het niet verlenen van tipgeld in het kader van toezicht en handhaving bij de rijksbelastingen niet kon worden aangemerkt als publiekrechtelijke rechtshandeling. De Afdeling onderschrijft het oordeel dat dit een privaatrechtelijke rechtshandeling is. Appellant vond voorts dat de weigeringsbeslissing van de staatssecretaris van Financiën had moeten worden aangemerkt als een met een besluit gelijk te stellen beslissing inzake de voorbereiding van een besluit ex artikel 8:2 lid 2 onder b Awb. De Afdeling wijst er op dat het betreffende artikel ziet op de goedkeuring van een besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling. Daarbij is artikel 10:25 Awb leidend om te bepalen wat onder goedkeuring moet worden verstaan. De Afdeling ziet de weigeringsbeslissing van de staatssecretaris om tipgeld toe te kennen niet als een dergelijke beslissing.

5.3 Overig bestuurlijk toezicht

Rogier Knege gaat in zijn artikel "Van provinciale bemoeizucht terug naar lokale autonomie?"⁴⁵ in op de ontwikkelingen in het omgevingsrecht met betrekking tot onder meer interbestuurlijk toezicht en in relatie tot recente interbestuur-

39 Raad voor het openbaar bestuur, *Democratie is méér dan politiek alleen*, 2017 www.rob-rfv.nl/rob/publicaties_rob/publicatie_rob/227/Democratie+is+m%C3%A9%C3%A9r+dan+politiek+alleen (laatst geraadpleegd op 04-09-2017).

40 Raad voor de financiële verhoudingen, *Financieel toezicht met een visie*, 2017, www.rob-rfv.nl/rfv/publicaties_rfv/publicatie_rfv/306/Financieel+toezicht+met+een+visie (laatst geraadpleegd op 04-09-2017).

41 www.uvw.nl/wp-content/uploads/2017/03/Investeringsagenda-voor-Kabinetformatie-2017-Naar-een-duurzaam-Nederland-2017.pdf (laatst geraadpleegd op 04-09-2017).

42 ECLI:NL:RVS:2017:1646.

43 De Afdeling verwijst daarbij ook naar haar uitspraak van 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1986.

44 ECLI:NL:RVS:2017:2222.

45 *Gst.* 2017/80.

lijke conflicten. Hij komt daarbij tot de conclusie dat het een misvatting is dat gemeenten lokale autonomie hebben op het gebied van ruimtelijke ordening. De ruimtelijke ordening is volgens hem een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeente, provincie en Rijk. Het gaat bij de gemeentelijke bevoegdheden zodoende om medebewindsbevoegdheden. Het gaat dan wel om vrije medebewindsbepalingen waarbij het in het kader van een goede ruimtelijke ordening een ruime beoordelingsvrijheid aan het gemeentebestuur moet worden gelaten, aldus Knegge. Deze vrijheid kan onder druk komen staan wanneer het provinciebestuur teveel algemene regels stelt, en zeker wanneer deze algemene regels te concreet worden. Hij concludeert dat de Omgevingswet geen aanknopingspunten biedt voor terughoudender en voorspelbaarder provinciaal toezicht en meer lokale beslissingsvrijheid voor de gemeente.

6. Samenwerking

6.1 Gemeenschappelijke regelingen

In een uitspraak van 12 mei 2017⁴⁶ omtrent de bevoegdheidsverdeling bij de Omgevingsdienst Groningen komt de rechtbank Noord-Nederland tot oordeel dat er sprake is van strijd met artikel 10:3 lid 3 Awb. De directeur van de omgevingsdienst heeft zowel de primaire beslissing als de beslissing op bezwaar in mandaat namens het dagelijks bestuur van de omgevingsdienst genomen.

Oswald Jansen gaat in een column op de website van *Binnenlands Bestuur*⁴⁷ in op de gebrekkige democratische legitimiteit bij de bestuurlijke strafbeschikking milieu. Deze bevoegdheid is rechtstreeks aan de directeurs van de regionale uitvoeringsdiensten toegekend, terwijl deze bevoegdheid volgens Jansen gelet op aanw. 130ab van de aanwijzingen voor de regelgeving aan het dagelijks bestuur zou hebben moeten worden toegekend. Nu de directeur daarmee een bestuursorgaan is geworden, kan hij ook beleidsregels stellen omtrent zijn bevoegdheid. Dit zonder betrokkenheid van gemeenteraden, provinciale staten of de colleges die zitting nemen in het algemeen bestuur van de omgevingsdienst. Volgens Jansen zou het algemeen bestuur zelf beleidsregels moeten geven, waartoe het volgens hem ex artikel 10:22 Awb bevoegd is.

De vraag is echter of het algemeen bestuur daartoe wel bevoegd is. De directeur van een omgevingsdienst is ondergeschikt aan het dagelijks bestuur van de omgevingsdienst, niet aan het algemeen bestuur. Het is het dagelijks bestuur dat hem benoemt en ontslaat sinds de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in 2015 (art. 57b lid 1 onder d Wgr) en dat verder bevoegd is regels te stellen omtrent de ambtelijke organisatie (art. 57b lid 1 onder c Wgr). Dit is gespiegeld aan de positie van gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders binnen provincie (art. 158 lid 1 onder c en d Provinciewet) respectievelijk binnen de gemeente (art. 160 lid 1 onder c en d Gemeentewet). Het dagelijks bestuur van de omgevingsdienst kan dus beleidsregels stellen (art. 4:81 lid 1 Awb jo. art. 10:22 Awb), maar het algemeen bestuur kan dat niet. Dat laat onverlet dat Jansen een terecht punt

heeft omtrent de invulling van beleid door de directeur van een omgevingsdienst. Als deze geheel vrij wordt gelaten zijn eigen beleid te voeren, dan doet dat afbreuk aan de democratische legitimatie van de besluitvorming.

In 2015 oordeelde de Rechtbank Limburg dat het dagelijks bestuur van BsGW (Belastingsamenwerking gemeenten en waterschappen) niet bevoegd was tot het benoemen van een heffingsambtenaar nu niet was gebleken dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Roermond was toegetreden tot de gemeenschappelijke regeling (slechts de gemeenteraad was toegetreden), waardoor deze collegebevoegdheid niet overgedragen kon worden.⁴⁸ Tegen deze uitspraak is nimmer hoger beroep ingesteld. Dat laat onverlet dat de colleges van burgemeester en wethouders van de Limburgse gemeenten alsnog zijn toegetreden tot de gemeenschappelijke regeling. Het Gerechtshof 's-Hertogenbosch moest zich in zijn uitspraak van 9 juni 2017⁴⁹ buigen over de gevolgen van deze toetreding, in casu van het college van Sittard-Geleen. Voor dit toetredingsbesluit van 29 september 2015 was het dagelijks bestuur van BsGW dan ook niet bevoegd een heffingsambtenaar voor Sittard-Geleen te benoemen, waardoor de benoemde heffingsambtenaar onbevoegd WOZ-beschikkingen heeft opgelegd. Het hof passeert dit gebrek echter nu het gebrek inmiddels geheeld is en de belanghebbende gelet daarop niet benadeeld is door het eerdere gebrek.

6.2 Bestuursakkoorden

De Rechtbank Oost-Brabant deed op 24 mei 2017⁵⁰ uitspraak over een bestuursovereenkomst tussen Rijkswaterstaat en de gemeente Swalmen omtrent de bevoegdheid te beslissen over uitkeringsschade rond de aanleg van de A73 bij Swalmen. De rechtbank geeft aan dat met de bestuursovereenkomst is beoogd om de bevoegdheid van Rijkswaterstaat om te beslissen op een verzoek tot nadeelcompensatie te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders van Swalmen. De rechtbank merkt allereerst op dat de Algemene wet bestuursrecht niet voorziet (en nog steeds niet voorziet) in de mogelijkheid van de delegatie van de bevoegdheid te beslissen op een verzoek tot schadecompensatie. Er is volgens de rechtbank evenmin sprake van een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in artikel 94 Wgr waarbij de rijksoverheid bevoegdheden kan overdragen aan een gemeentebestuur. De overdracht van bevoegdheden is, bij gebrek aan een wettelijke grondslag, niet rechtmatig volgens de rechtbank.

46 ECLI:NL:RBNNE:2017:2049.

47 www.binnenlandsbestuur.nl/bestuurlijke-strafbeschikking.

48 Rb. Limburg 2 april 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:2779. Zie ook onze kroniek in *NTB* 2015/31.

49 ECLI:NL:GHSHE:2017:2587.

50 ECLI:NL:RBOBR:2017:2820.