

## Vragen rondom een nieuwe “Regio Achterhoek”

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

Het bovenstaande citaat is afkomstig uit het regeerakkoord, zoals dat enkele maanden geleden tot stand is gekomen. In die periode is er ook in de Achterhoek een discussie gevoerd over de aanpassing van de gemeenschappelijke regeling voor de Regio Achterhoek. Een van de aspecten die daarbij aan de orde is gekomen betreft de wijze waarop, binnen de gemeenschappelijke regeling, door de gemeenteraden van de afzonderlijke gemeenten invulling kan worden gegeven aan hun kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol. Dit benadrukt de actualiteit van de aangehaalde zinsnede uit het regeerakkoord.

### Achtergrond:

De samenwerking binnen het openbaar bestuur in de Achterhoek kent een lange geschiedenis waarin bleek dat, enerzijds, nut en noodzaak van het samen optrekken in onderwerpen die de gemeentegrenzen overschrijden, breed wordt onderschreven, maar, anderzijds, het daadwerkelijk samenwerken vervolgens moeilijk bleek.

In de loop van 2017 is ervan uit enkele pas benoemde burgemeesters uit de regio een voorstel gekomen, dat er, in essentie, op ziet, dat er binnen de regio Achterhoek op verschillende thema's, zoals de regionale economie, verkeer en bereikbaarheid, de gevolgen van de demografische ontwikkelingen (“krimp”), een belangrijke initiërende en coördinerende rol wordt weggelegd voor de Achterhoekboard. Het is voorzien dat die Achterhoekboard, naast leden uit het openbaar bestuur, ook zal bestaan uit leden die afkomstig zijn uit ondernemersorganisaties en organisaties uit het maatschappelijk middenveld, zoals woningbouwcorporaties en onderwijsorganisaties. Er wordt daarbij gesproken over een zogenaamde “triple helix”, die de samenwerking tussen “de drie O's” moet verbeelden. De Achterhoekboard moet de spil worden van de samenwerking en een initiërende, stimulerende en coördinerende rol spelen. Die samenwerking zou moeten worden uitgedragen door een krachtige voorzitter, die een brug slaat tussen het openbaar bestuur en beide andere partijen en als boegbeeld voor de regio naar buiten treedt.

### De voorgestelde structuur

In de aan de gemeenteraden voorgelegde structuur wordt een scheiding tussen een “formele en informele kant” van de samenwerking gemaakt.

*Vraag 1: Verzet de bestaande regelgeving, met name de Wgr, zich tegen een structuur waarin, van meet af aan, is voorzien in een situatie dat een orgaan, i.c. het algemeen bestuur, weliswaar formele zeggenschap heeft, maar daar feitelijk van af ziet, ten behoeve van een ander orgaan, i.c. de Achterhoekboard. Als een dergelijke gang van zaken naar de letter van de Wgr mogelijk is, verzet zich de aard en strekking van de wet of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in een democratisch georganiseerde samenleving dan niet daartegen?*

De voorgestelde formele structuur bestaat uit een algemeen bestuur en het dagelijks bestuur, zoals bedoeld in de wet gemeenschappelijke regelingen. In het voorstel bestaat het algemeen bestuur uit de zeven burgemeesters van de deelnemende gemeenten, dat vervolgens een dagelijks bestuur, bestaande uit drie leden kiest. De burgemeester van de gemeente Doetinchem zou voorzitter moeten zijn en die functie combineren met het voorzitterschap van de Achterhoekboard.

*Vraag 2: Welke mogelijkheden heeft een gemeenteraad om in een dergelijk geval het functioneren van het AB en DB te controleren? Hoe zou de controlerende functie van de gemeenteraden verbeterd kunnen worden?*

*Vraag 3: Kan de gemeenteraad het door de eigen gemeente benoemde algemeen bestuurslid ter verantwoording roepen en eventueel ontslaan? Hoe zou dat beter mogelijk kunnen worden gemaakt?*

*Vraag 4: Welke wegen staan de gemeenteraad en een individueel raadslid open om informatie over het functioneren van het AB en de Achterhoekboard te verkrijgen?*

*Vraag 5: Laat de Wgr toe dat in alle gevallen de burgemeester van één van de deelnemende gemeenten, m.n. Doetinchem, als voorzitter van zowel het AB, het DB en de Achterhoekboard dient te worden aangesteld?*

Naast die formele structuur zou er ook een informele structuur zijn. Hoewel de formele beslissingen door het algemeen bestuur dienen te worden genomen zou het, zoals aan de gemeenteraden is gepresenteerd, de Achterhoekboard zijn die feitelijk de koers van de regio Achterhoek zou bepalen.

*Vraag 6: Welke verplichtingen zijn rusten er in zo'n geval op de Achterhoekboard en haar leden?*

*Vraag 7: Dient elk lid van de Achterhoekboard, op basis van de wettelijke bepalingen, net als raadsleden en collegeleden, inzicht te geven in alle (neven-)functies en belangen, met name die tot een belangenverstremming kunnen leiden?*

*Vraag 8: Is er in de thans voorziene structuur enige andere bevoegdheid die het de gemeenteraad van de deelnemende gemeenten of de colleges van B&W van die gemeenten mogelijk maakt de rechtmatigheid en publiekrechtelijke wenselijkheid van het handelen van de Achterhoekboard te controleren of anderszins doorslaggevende invloed te hebben op de wijze waarop de door de Achterhoekboard behandelde thema's tot regionaal beleid worden?*

Bij de presentatie van de plannen aan onze gemeenteraad, heeft de huidige voorzitter van de Regio Achterhoek betoogd dat er weliswaar geen formele bevoegdheden van de gemeenteraad overgaan op de Regio Achterhoek en meer in het bijzonder op de Achterhoekboard, maar dat van de verschillende gemeenteraden wel wordt verwacht dat zij zeer terughoudend zouden optreden en vooral de door de Achterhoekboard geïnitieerde voorstellen zouden moeten steunen. Formeel ligt weer de doorzettingmacht bij de gemeenteraden, maar in de praktijk worden zij geacht de Achterhoekboard te volgen. Bij weerstand van de afzonderlijke gemeenteraden zou er sprake kunnen zijn van "naming and shaming" en zou de betreffende gemeenteraad in de pers "met de billen bloot" moeten gaan.

*Vraag 9: Kan een gemeenteraad naar het geldend recht in haar vrijheid om te debatteren en beslissen over onderwerpen die de huishouding van de gemeente aangaan worden beperkt door de door de voorzitter van de Regio Achterhoek genoemde mechanismen?*

Een beschouwing van de voorgestelde structuur leidt tot de vaststelling dat de formele beslissingsmacht in het voorstel bij de door de kroon benoemde burgemeesters komt te liggen, zonder dat er een regeling is voorzien waarin zij jegens wel gekozen volksvertegenwoordigers verantwoording moeten afleggen.

*Vraag 10: Is dat, in het licht van de staatsrechtelijke principes wenselijk of aanvaardbaar?*

*Vraag 11: Zijn er naar uw oordeel voldoende "checks and balances"? Bestaat er, naar geldend recht, een effectieve manier voor de gemeenteraad om de burgemeesters te controleren en er zorg voor te dragen dat de burgemeesters, als bestuurslid van een gemeenschappelijke regeling, zich naar het oordeel van de meerderheid van de gemeenteraad richt?*

De voorgestelde regeling voorziet in de benoeming van een van de leden van de Achterhoekboard die afkomstig is uit het provinciaal bestuur, wellicht een gedeputeerde.

*Vraag 12: Hoe verhoudt zich de toezichhoudende taak van de provincie op de huishouding van de gemeenten tot de voorziene positie van een gedeputeerde in de Achterhoekboard, welke zich begeeft op beleidsterreinen die tot de verantwoordelijkheid van die gemeenten behoren. Is het wenselijk dat een gedeputeerde die rol inneemt? Door wie wordt zo'n gedeputeerde bij disfunctioneren aangesproken of zelfs ontslagen?*

De voorgestelde regeling voorziet in de benoeming van slechts twee wethouders in de Achterhoekboard, hetgeen inhoudt dat vijf van de zeven gemeenten niet met een wethouder in de Achterhoekboard zijn vertegenwoordigd.

De voorgestelde regeling voorziet in de benoeming van drie leden van de Achterhoekboard door de regionale werkgeversorganisaties.

De benoeming van de leden van de Achterhoekboard geschiedt weliswaar door een zogenaamde radenforum, waarin vertegenwoordigers uit de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten zitten, maar naar het zich laat aanzien liggen er bindende voordrachten vanuit de provincie, het algemeen bestuur, de werkgeversorganisaties en de zorg – en onderwijsorganisaties, zodat de benoeming door het raden vorm louter een formaliteit is. In enige vorm van verantwoording van de (leden van) de Achterhoekboard tegenover het raden voeren, de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten of de college van burgemeester en wethouders van die gemeenten, is geen sprake.

*Vraag 13: Op welke wijze kunnen de gemeenteraden invloed uitoefenen op de benoeming van de leden van de Achterhoekboard?*

*Vraag 14: Hoe kan worden voorkomen dat er een onwenselijke vermenging van rollen plaats vindt, b.v. doordat de gemeenten een toezichthoudende taak hebben op het presteren van woningbouwcorporaties, en de provincie toezicht houdt op de gemeenten?*

Alternatieve mogelijkheden:

*Vraag 15: Is er binnen de huidige Wet gemeenschappelijke regelingen, of wellicht na de in het regeerakkoord aangekondigde wijzigingen, een alternatief denkbaar waarin zowel de doelstelling van een hechtere en efficiëntere regionale samenwerking, betrokkenheid van de andere partijen van de “triple helix” wordt bereikt, maar waar wel voldoende “checks and balances” in de regeling zijn begrepen en de gemeenteraden, op democratische wijze, invulling kunnen geven aan hun kaderstellende, volksvertegenwoordigende en, vooral, controlerende rol?*

*Vraag 16: Is bijvoorbeeld, in juridische zin, mogelijk om de regio Achterhoek, binnen de ruimte die de (toekomstige) Wgr biedt, vorm te geven middels een “gemengde regeling”, waarbij het algemeen bestuur bestaat uit een afvaardiging van de zeven gemeenten, in die zin dat elke in de gemeenteraad vertegenwoordigde fractie een afgevaardigde naar het Achterhoeks Radenforum benoemd aan wie, naargelang het aantal zetels in de raad, een gewogen stemrecht wordt toegekend? Elke gemeenteraad benoemt daarnaast een college lid in het algemeen bestuur als beoogd lid van het dagelijks bestuur.*

De Achterhoekboard kan in het alternatieve voorstel in de vorm van een aan het algemeen bestuur verbonden commissie worden gegoten waaraan bepaalde taken op beleidsvoorbereidend en wellicht ook uitvoerend gebied kunnen worden opgedragen.

*Vraag 17: Bij voorkeur zou dan een onafhankelijke voorzitter van buiten de kring van de huidige regionale bestuurders als boegbeeld moeten optreden, en dus niet de burgemeester van één van de deelnemende gemeenten. Laat de Wgr dat toe of, zo nee, valt te verwachten dat een komende wetswijziging aan de hand van het regeerakkoord daar verandering in brengt?*

*Vraag 18: Kunt u andere suggesties doen om de doelstellingen van de beoogde structuur te behalen, maar de democratische controle door gekozen raadsleden te waarborgen en de uitvoering van de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende taak desondanks te waarborgen?*

*Vraag 19: Welke mogelijkheden ziet u voorts om, in dit concrete geval, de gemeenschappelijke regeling te laten voldoen aan de in het huidige regeerakkoord genoemde transparantie en de gebrekkige communicatie tussen de betrokken personen te verbeteren? Zijn er in het kader van de kennelijk door de regering voorziene wetswijziging voor dit concrete geval wensen en aandachtspunten te formuleren die aan de regering kunnen worden voorgelegd?*