

# VU Research Portal

## Bestuurlijke organisatie

Jak, N.; de Greef, R.J.M.H.; Timmermans, L.J.M.

### **published in**

Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht  
2019

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

### **document license**

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Jak, N., de Greef, R. J. M. H., & Timmermans, L. J. M. (2019). Bestuurlijke organisatie. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2019(4), 172-184. [2019/16]. <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00D1B2B4&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Bestuurlijke organisatie

NTB 2019/16

## 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**

*In de met een (\*) gemerkte paragrafen hebben zich onvoldoende ontwikkelingen voorgedaan en deze komen derhalve in onderstaande kroniek niet aan de orde. Deze kroniek beslaat de periode van 1 september 2018 tot en met 31 januari 2019.*

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

### *Taxi Centrale Schiphol*

In de vorige kroniek werd beschreven dat de CRvB zich inmiddels heeft aangesloten bij de grote-kameruitspraken

1 Rob de Greef is partner bij PROOF Adviseurs te Rotterdam 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 Leon Timmermans is senior docent-onderzoeker aan de Radboud Universiteit te Nijmegen en rechter-plaatsvervanger rechtbank Oost-Brabant.

2 De auteurs willen Remco Nehmelman bedanken voor zijn eerdere inzet voor deze kroniek. Zij verwelkomen Leon Timmermans als nieuwe auteur bij deze kroniek.

van de ABRvS van 17 september 2014 waarin de publieke-taakjurisprudentie ten behoeve van het bestuursorganebegrip in de zin van art. 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb wordt verduidelijkt. In een uitspraak van 27 november 2018<sup>3</sup> heeft ook het CBb zich bij die rechtspraak aangesloten. De uitspraak betreft de vraag of Taxi Centrale Schiphol (TCS), handelt als een bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb wanneer hij een bij hem aangesloten taxichauffeur van de aansluiting schorst. In dit geval oordeelt het CBb dat er geen wettelijk voorschrift is aan te wijzen waaruit volgt dat TCS met openbaar gezag is bekleed. Het gegeven dat art. 82b van de Wet personenvervoer 2000 het mogelijk maakt bij gemeentelijke verordening, zoals in de gemeente Amsterdam ook daadwerkelijk het geval is, gedetailleerd te bepalen aan welke eisen een toegelaten taxi organisatie (TTO), zoals TCS, moet voldoen om voor toelating in aanmerking te komen en welke eisen een TTO daartoe aan de aangesloten taxichauffeurs dient te stellen èn te handhaven door middel van de aansluitingsovereenkomsten, maakt nog niet dat sprake is van publiekrechtelijke gezagsuitoefening door de TTO ten aanzien van de aangesloten taxichauffeurs, aldus het CBb. De publiekrechtelijke gezagsuitoefening blijft volgens het CBb plaatsvinden door middel van besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam (B&W) ten aanzien van de TTO dan wel rechtstreeks ten aanzien van de betrokken taxichauffeur langs de weg van verlening, wijziging, schorsing of intrekking van de publiekrechtelijke vergunning. Annotator Jak vraagt zich af of deze conclusie wel houdbaar is in het licht van de rechtspraak van het CBb over wettelijke aansluitverplichtingen.<sup>4</sup>

De publieke-taakjurisprudentie kan voor deze casus geen soelaas bieden. Die jurisprudentie is namelijk alleen van toepassing wanneer geldelijke uitkeringen of op geld waardeerbare voorzieningen aan derden worden verstrekt. Het CBb oordeelt dat daarvan in dit geval geen sprake is. Interessant is dat het CBb alleen ruimte ziet voor toepassing van de publieke-taakjurisprudentie bij 'presterend bestuur' en niet ook bij 'belastend bestuur'; het legaliteitsbeginsel staat daaraan in de weg. Of die opvatting navolging zal vinden door de ABRvS zal moeten worden afgewacht. De beperking tot presterend bestuur is in ieder geval wel terug te vinden in de bekende conclusie van staatsraad advocaat-generaal R.J.G.M. Widdershoven van 23 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2260, waarnaar het CBb ook verwijst. Bovendien sluit die opvatting aan bij de parlementaire geschiedenis van de Awb.<sup>5</sup>

De schorsing van de aansluiting van de taxichauffeur door TCS brengt met zich dat B&W de aan de taxichauffeur ver-

3 ECLI:NL:CBb:2018:634, *Gst.* 2019/34, m.nt. N. Jak.

4 CBb 9 februari 2005, ECLI:NL:CBb:2005:AS6707, AB 2005/305, m.nt. H. Peters (*Stic*).

5 PG Awb I, p. 133.

leende taxivergunning moet schorsen. Het CBB overweegt hierover in een overweging ten overvloede dat de vaststelling dat de betrokken taxichauffeur de aan de schorsing van de aansluiting ten grondslag gelegde overtreding heeft begaan, niet geschiedt bij een besluit van B&W of een ander bestuursorgaan, maar door de – privaatrechtelijke – TTO. Gelet op deze specifieke systematiek van de regelgeving kunnen volgens het CBB de feiten en omstandigheden die ten grondslag zijn gelegd aan de – privaatrechtelijke – schorsing van de aansluiting, in bezwaar en beroep tegen de – publiekrechtelijke – schorsing van de taxivergunning alsnog dan wel opnieuw aan de orde worden gesteld. In deze overweging is een duidelijke parallel te zien met de welbekende uitspraak van de ABRvS van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449, over het besluitkarakter van de bestuurlijke waarschuwing.

#### *Stichting Afwikkeling Maror-gelden Overheid en bestuurlijke aangelegenheid*

Voor de relatie tussen het b-organebegrip en het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is van belang een Afdelingsuitspraak van 5 december 2018.<sup>6</sup> Deze uitspraak betreft een bij het bestuur van de Stichting Afwikkeling Maror-gelden Overheid (SAMO) ingediend Wob-verzoek om openbaarmaking van alle facturen die een advocatenkantoor aan haar heeft gezonden. Eerder heeft de Afdeling al geoordeeld dat SAMO een bestuursorgaan is in de zin van art. 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb, voor zover het gaat om het nemen van beslissingen ten aanzien van uitkeringen.<sup>7</sup> Voor de toepasselijkheid van de Wob is vervolgens van belang of het Wob-verzoek wel een bestuurlijke aangelegenheid in de zin van art. 3 Wob betreft. Volgens de Afdeling heeft het begrip 'bestuurlijk' betrekking op het openbaar bestuur in al zijn facetten. Het betreft niet alleen het externe optreden van het bestuur, maar ook de interne organisatie en de wijze waarop het de taken van het bestuursorgaan vervult. Uit een brief van 19 september 2005 van het Ministerie van Financiën blijkt dat de Minister van Financiën een eenmalige subsidie heeft uitgekeerd van € 1.670.000,00 aan het bestuur ten behoeve van de uitvoering van de taken van het bestuur. De subsidie omvat een dekking van alle kosten die gepaard zullen gaan met de uitvoering van de verstrekking van de subsidie. Uit de brief van 19 september 2005 blijkt verder dat de juridische uitgaven die hoger zijn dan € 20.000,00 worden vergoed indien er geen ruimte is om de eigen begroting aan te spreken. Omdat juridische kosten ten laste komen van de eigen begroting van het bestuur die gefinancierd is met subsidiegeld, heeft het Wob-verzoek betrekking op een bestuurlijke aangelegenheid.

#### *De Nederlandsche Bank*

In een uitspraak van 4 oktober 2018<sup>8</sup> oordeelt de Rechtbank Den Haag dat De Nederlandsche Bank (DNB) een bestuursorgaan is in de zin van art. 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb wanneer zij een tegemoetkoming toekent op grond van een

bepaalde Coulanceregeling. Die regeling ziet op het verstrekken van een tegemoetkoming aan bepaalde deponitohouders die een vergoeding hebben ontvangen uit hoofde van het depositogarantiestelsel. De rechtbank overweegt dat aan DNB ingevolge art. 1 van de Coulanceregeling toestemming wordt verleend om ten laste van 's Rijks schatkist een tegemoetkoming te verstrekken die in overeenstemming is met de bepalingen van het Besluit.<sup>9</sup> Hieruit volgt dat aan DNB een overheidstaak is opgedragen en dat haar daarvoor de benodigde publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend. DNB is ten aanzien van die overheidstaken dan ook een bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb, aldus de rechtbank.

#### *Toetsingscommissie van WoonService en Woningnet*

Een uitspraak waarin de rechter op basis van de wet niet tot een bestuursorgaan concludeert, betreft een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 5 oktober 2018.<sup>10</sup> De rechtbank oordeelt dat de Toetsingscommissie van WoonService, een coöperatie van een aantal woningcorporaties, geen bestuursorgaan is bij het beslissen op een aanvraag om een urgentieverklaring. Volgens de rechtbank is namelijk in de Huisvestingswet 2014, noch in de Huisvestingsverordening 's-Hertogenbosch 2017 aan de Toetsingscommissie een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het beslissen op een aanvraag om een urgentieverklaring toegekend.

In het verlengde van voornoemde uitspraak is interessant dat de Afdeling in een uitspraak van 30 mei 2018<sup>11</sup> heeft geoordeeld dat Woningnet niet handelt als b-bestuursorgaan bij het afwijzen van een verzoek om het wijzigen van de woonduur. De reden daarvoor is dat de Huisvestingswet 2014 noch de Huisvestingsverordening aan Woningnet de publiekrechtelijke bevoegdheid tot het bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten toekent.

#### *Invest-NL*

Onlangs is de Machtigingswet oprichting Invest-NL ingediend.<sup>12</sup> De doelstelling van Invest-NL is, indien de markt hierin onvoldoende voorziet, bij te dragen aan het financieren en realiseren van maatschappelijke transitieopgaven door ondernemingen en het bieden van toegang tot ondernemingsfinanciering. Over het eerdere conceptwetsvoorstel zijn in de literatuur de nodige vragen gerezen, onder meer over de toepasselijkheid van publiekrechtelijke normen en bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Daarbij dringt zich onder andere de vraag op of Invest-NL een bestuursorgaan is.<sup>13</sup> De regering is daarover in het ingediende wetsvoorstel heel helder. In art. 5 lid 2 van de Machtigingswet is bepaald dat Invest-NL geen bestuursorgaan is in de zin van de Awb en niet met openbaar gezag is bekleed in de zin van enige andere wet bij het verrichten van activitei-

6 ECLI:NL:RVS:2018:3994.

7 ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1928, AB 2016/299, m.nt. Peters.

8 ECLI:NL:RBDHA:2018:11901.

9 'Besluit'. Waarschijnlijk wordt bedoeld: 'de Coulanceregeling'.

10 ECLI:NL:RBOBR:2018:4934.

11 ECLI:NL:RVS:2018:1760.

12 *Kamerstukken* 35123.

13 J. van den Brink & W. den Ouden, 'Invest-NL. Bankieren met € 2,5 miljard publiek geld; welke regels gelden er eigenlijk?', *NJB* 2018/1100.

ten en handelingen ter uitvoering van haar taken. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat Invest-NL ook niet met toepassing van de publieke-taakjurisprudentie een bestuursorgaan is. Dit betekent dat tegen haar handelingen geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming mogelijk is en publiekrechtelijke regels, zoals de Awb, de Wob, de WNo en de Archiefwet niet van toepassing zijn.<sup>14</sup> De regering kiest ervoor om Invest-NL vorm te geven als een zelfstandige privaatrechtelijke deelneming, met de Staat als enig aandeelhouder. Die keuze wordt in de memorie van toelichting als volgt toegelicht.<sup>15</sup> De vormgeving als zelfstandige privaatrechtelijke deelneming draagt ertoe bij dat individuele investeringsbeslissingen onafhankelijk en op basis van zakelijke overwegingen worden genomen. In het geval van een agentschap of een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zou de financiering van de beoogde instrumenten van Invest-NL via de rijksbegroting lopen en door de overheid worden uitgevoerd. Dat zou echter beperkingen met zich brengen om rechtstreeks risicokapitaal te verstrekken en om goed aan te sluiten op de voortdurend veranderende behoeftes in de markt. Voor financiering door een staatsdeelneming gelden deze beperkingen niet. Investerings- en leningen door de investeringsdochter van Invest-NL, staan op de balans van de onderneming, zonder de rijksbegroting te belasten. Daarnaast kan Invest-NL als private deelneming van het Rijk bovendien beter gebruikmaken van Europese fondsen.

#### Waarborgfondsen

Een onderwerp dat de laatste tijd belangstelling geniet, zijn de schadefondsen die worden opgericht om benadeelden van allerlei gebeurtenissen tegemoet te komen. Het gaat hier om incidentele dan wel structurele fondsen die vergoedingen verstrekken voor schade als gevolg van bijvoorbeeld natuurgeweld en geweldsmisdrijven, maar ook als gevolg van overheidsop treden.<sup>16</sup> Voor deze kroniek is onder meer relevant de vraag welke rechtspersoonlijkheid een dergelijk schadefonds heeft dan wel zou moeten hebben en of het al dan niet kan worden aangemerkt als bestuursorgaan. Zoals bekend, gaan verschillende publieke-taakuitspraken over het bestuursorgaan karakter van schadefondsen in een privaatrechtelijke jas. Te denken valt aan de Stichting Silicose oud-mijnwerkers<sup>17</sup> en de Stichting financiële hulpverlening vuurwerkcramp.<sup>18</sup> Zijlstra bepleit in een recent redactioneel om in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen een bepaling op te nemen die het mogelijk maakt bij wet een zelfstandig bestuursorgaan, zo nodig met rechtspersoonlijkheid, in te stellen. Daarnaast pleit hij voor de optie om bij algemene maatregel van bestuur een zelfstandig bestuursorgaan, zo nodig met rechtspersoonlijkheid, voor een tijdelijk vraagstuk voor de duur van ten hoogste vier jaar in te stellen.<sup>19</sup> Op

die manier kan aan het gebruik van 'Silicose-constructies' een einde komen. In dit licht is interessant het conceptwetsvoorstel Wet Instituut mijnbouwschade Groningen.<sup>20</sup> Hierin is het Instituut Mijnbouwschade Groningen vormgegeven als zelfstandig bestuursorgaan dat onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon Staat.

### 1.3 Rechtspersonen

#### Rechtssubjectiviteit

Een kenmerkend onderscheid tussen publiekrecht en privaatrecht is het verschil in benadering van rechtssubjectiviteit. In het publiekrecht is het bestuursorgaan rechtssubject en in het privaatrecht zijn dat natuurlijke personen en rechtspersonen. Dit onderscheid leidt zo af en toe tot interessante rechtsvragen. Zo ook in een arrest van de Hoge Raad van 26 oktober 2018,<sup>21</sup> waarin het begrip schuldeiser uit de Faillissementswet centraal staat. Voor een faillietverklaring geldt de eis dat de schuldenaar meer dan één schuldeiser heeft. Dit wordt het pluraliteitsvereiste genoemd. De ratio daarvan is dat het faillissement ten doel heeft het vermogen van de schuldenaar te verdelen onder zijn gezamenlijke schuldeisers. Met dat doel strookt niet de faillietverklaring van iemand die slechts één schuldeiser heeft. In het onderhavige arrest ligt de vraag voor of aan het pluraliteitsvereiste is voldaan wanneer de schuldenaar een bestuursrechtelijke geldschuld heeft aan twee bestuursorganen die beide onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat (art. 2:1 lid 1 BW). In dit geval gaat het om een bestuurlijke boete opgelegd door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wegens het overtreden van de Wet arbeid vreemdelingen enerzijds en een vordering van de Ontvanger anderzijds. De Hoge Raad beantwoordt de vraag negatief. Onder schuldeiser valt in de Faillissementswet te verstaan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon. Voor de Faillissementswet hebben beide vorderingen in vermogensrechtelijke zin te gelden als vorderingen van een en dezelfde schuldeiser, de rechtspersoon Staat. De Hoge Raad motiveert zijn oordeel door erop te wijzen dat de vermogensrechtelijke gevolgen van een handeling van een bestuursorgaan van de Staat als rechtspersoon treffen. Daarbij verwijst de Hoge Raad naar art. 1:1 lid 4 Awb. Wettelijke bepalingen zoals bedoeld in art. 4:85 lid 1 aanhef en onder a Awb, waarin betalingen 'aan of door een bestuursorgaan' zijn geregeld, of een bepaling als art. 4:124 Awb, die het bestuursorgaan de bevoegdheden geeft die een schuldeiser op grond van het privaatrecht heeft, moeten volgens de Hoge Raad dan ook steeds worden gelezen in samenhang met art. 1:1 lid 4 Awb.

#### Beheer meldkamers

Bij het voorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 2012, de Wet Veiligheidsregio's en de Tijdelijke wet ambulance-

14 Kamerstukken II 2018/10, 35123, 3, p. 40-43, p. 64.

15 Kamerstukken II 2018/10, 35123, 3, p. 12.

16 Zie C.N.J. Kortmann, 'Het schadefonds Van Vollenhoven. Hoe om te gaan met gedupeerden van acute overheidsmaatregelen ten behoeve van de gezondheid of veiligheid', *MvV* 2018, p. 357-363.

17 ABRvS 30 november 1995, ECLI:NL:RVS:1995:ZF1850.

18 ABRvS 19 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO9729.

19 S.E. Zijlstra, 'Publiekrecht of privaatrecht: naar een level playing field', *NTB* 2018/62.

20 [www.internetconsultatie.nl/instituutmijnbouwschadegroningen](http://www.internetconsultatie.nl/instituutmijnbouwschadegroningen). Zie hierover H.E. Bröring, 'Het concept-wetsvoorstel Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen', *NTB* 2018/58.

21 ECLI:NL:HR:2018:1988, *AB* 2019/1, m.nt. N. Jak; *JB* 2019/1, m.nt. L.J.M. Timmermans; *FED* 2018/176, m.nt. G.C.D. Grauss; *V-N* 2018/58.19, m.nt. redactie.

zorg in verband met de wettelijke regeling van meldkamers (Wijzigingswet Meldkamers) wordt het beheer van ten hoogste tien meldkamers ondergebracht bij de politie.<sup>22</sup> Nu ligt deze verantwoordelijkheid nog bij het bestuur van de veiligheidsregio's.

#### 1.4 Semipublieke instellingen

##### *Staatscommissie parlementair stelsel: Wet op de overheidsorganisaties*

In haar eindrapport<sup>23</sup> vraagt de Staatscommissie parlementair stelsel aandacht voor de problematiek van privatisering en verzelfstandiging.<sup>24</sup> Gewezen wordt op de beperkte democratische controle. Ook de financiële verantwoording voor het publieke geld dat hiermee gemoeid is, verdient aandacht. Bij verzelfstandigingen heeft de figuur van het agentschap de voorkeur boven het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De commissie bepleit een Wet op de overheidsorganisaties. Daarin moet onder meer aandacht worden besteed aan het helder formuleren van specifieke eisen voor de instelling van een agentschap c.q. zbo, de wettelijke grondslag, de begrenzing van het uit te oefenen openbaar gezag en de daarvoor toegekende bevoegdheden, de wijze waarop en aan wie beleidsinhoudelijke en financiële verantwoording wordt afgelegd alsmede de wijze waarop en door wie aanwijzingen en richtlijnen kunnen worden gegeven. Voorts wordt een plicht tot samenwerking van de betrokken departementen en een coördinerende rol voor de Ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de oprichting van zbo's voorgesteld.

##### *Transparantie maatschappelijke organisaties*

Ter signalering wordt genoemd het conceptwetsvoorstel Transparantie maatschappelijke organisaties, dat op 21 december 2018 ter internetconsultatie is gepubliceerd.<sup>25</sup> Dit wetsvoorstel strekt ertoe dat maatschappelijke organisaties, waaronder religieuze en levensbeschouwelijke organisaties, grote donaties die zij hebben ontvangen openbaar maken. De wet moet voorkomen dat maatschappelijke organisaties onwenselijk worden beïnvloed door hun financiers waardoor zij niet meer onafhankelijk zijn.

##### *Literatuur*

Semipublieke instellingen hebben de afgelopen kroniekperiode volop aandacht gekregen in de literatuur. Van Amerongen maakt in een bijdrage een vergelijking tussen de semipublieke sector in de Wet normering topinkomens en het b-bestuursorgaanbegrip van de Awb.<sup>26</sup> Zij gaat na wat we hiervan kunnen leren voor de bestuursrechtelijke

normering van semipublieke instellingen en de reikwijdte van het overheidsbegrip.

Zijlstra geeft een mooi overzicht van het debat over het thema 'ontstatelijking'.<sup>27</sup> Hij signaleert de trends en daaraan verbonden problemen en beoordeelt de consequenties (oplossingen) die aan die trends en problemen worden verbonden. In de literatuur lijkt volgens Zijlstra consensus te ontstaan voor het uitbreiden van bestuursrechtelijke normering van, en bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen, handelingen van niet bestuursorganen. Zijlstra ziet daarentegen voldoende oplossingen binnen het bestaande stelsel. Binding van niet overheidsorganen aan publiekrechtelijke normen is volgens Zijlstra alleen toegestaan wanneer daarvoor een specifieke wettelijke grondslag bestaat. Daarmee blijft in de bekende visie van Zijlstra het onderscheid tussen overheid en samenleving als dogmatisch uitgangspunt overeind.

In dit verband is ook vermeldenswaard de Thorbeckeconferentie bij de Universiteit Leiden van afgelopen najaar die in het teken stond van het *right to challenge* c.q. burgerinitiatieven.<sup>28</sup> Eén van de deelsessies, onder leiding van Job Cohen, ging over *good governance*. Vragen die daarbij aan de orde kwamen waren: Welke rechtsvorm past bij de wensen en noden van de burgerinitiatieven? Is er behoefte aan een nieuwe of aangepaste rechtsvorm? Hoe kunnen waarden en belangen als continuïteit, inclusiviteit, verantwoording en transparantie worden vertegenwoordigd en geborgd? Is wellicht behoefte aan een keurmerk of kunnen lessen worden getrokken uit al bestaande *governance codes*?

Engelhard gaat in een bijdrage in op aansprakelijkstellingen in de semipublieke sector.<sup>29</sup> Centraal staat de vraag welke mogelijkheden het aansprakelijkheidsrecht, naar huidig recht alsmede ingevolge de (ontwerp) Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen, biedt voor de aansprakelijkstelling van semipublieke organisaties en/of hun bestuurders en/of toezichthouders als het gaat om verwijten die zien op de wijze waarop ze het publieke belang behartigen. Hoe is de rechtspositie van gedupeerden die de organisatie zelf, respectievelijk van bestuurders en/of commissarissen, aansprakelijk stellen? Betoogd wordt dat bij de beoordeling van de vraag naar buitencontractuele aansprakelijkheid van semipublieke organisaties parallellen kunnen worden getrokken met de beoordeling van de vraag naar overheidsaansprakelijkheid.

De Groot gaat naar aanleiding van zijn proefschrift in op het toezicht dat de overheid houdt op de uitvoering van publieke belangen die de overheid aan private rechtspersonen heeft toevertrouwd.<sup>30</sup> Hij analyseert welke toezicht-

22 Kamerstukken II 2018/19, 35065, 1-4.

23 Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam: Boom 2018.

24 P. 322-327.

25 [www.internetconsultatie.nl/transparantiemaatschappelijkeorganisaties](http://www.internetconsultatie.nl/transparantiemaatschappelijkeorganisaties). Zie hierover H. Koster, 'Conceptwetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties', Bb 2019/4.

26 N.H. van Amerongen, 'De semipublieke sector in de Wet normering topinkomens: inzichten voor het algemeen bestuursrecht', NTB 2018/59.

27 S.E. Zijlstra, 'De toekomst van het bestuursrecht: ontstatelijking?', NTB 2018/54.

28 Zie W. den Ouden, G. Boogaard & E.M.M.A. Driessen, *Right to Challenge. Een voorstudie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland*, Universiteit Leiden, Instituut voor Publiekrecht, juni 2018.

29 E.F.D. Engelhard, 'Aansprakelijkstellingen in de semipublieke sector en de afstemming met het regime voor overheidsaansprakelijkheid', NTB 2018/32.

30 M. de Groot, 'De verenigbaarheid van het overheidstoezicht met de private rechtsvorm', *Rechtskundig Weekblad* 2018, p. 243-258.

mogelijkheden voor de overheid in aanmerking komen en verenigbaar zijn met de private rechtsvorm.

Van Dam & Tiemersma schreven een artikel over staatsondernemingen en mensenrechten.<sup>31</sup> In dit artikel wordt mede aan de hand van een bespreking van de VN-richtlijnen voor ondernemingen en mensenrechten onderzocht of op staatsondernemingen bijzondere mensenrechtenverantwoordelijkheden rusten in vergelijking met private ondernemingen. Geconcludeerd wordt dat staatsondernemingen een bijzondere positie innemen, die wordt gekleurd door de verplichting van de Staat om mensenrechten te beschermen en het beleid van de Staat om mensenrechten te vervullen. De Staat zou om deze reden zijn zeggenschap moeten aanwenden voor het stimuleren van een proactieve mensenrechtenattitude van staatsondernemingen, aldus de auteurs. Echter, ook private ondernemingen kunnen kiezen voor een proactief mensenrechtenbeleid. De VN-richtlijnen bieden hiervoor namelijk alle mogelijkheden.

#### *Rechtspraak*

Voor de uitleg van art. 11 Wob inzake de uitzonderingsgrond van 'intern beraad', is relevant een uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 31 augustus 2018.<sup>32</sup> Deze uitspraak betreft de weigering door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu tot openbaarmaking van een verslag van een bijeenkomst van de stuurgroep herpositionering ProRail, waaraan behalve de staatssecretaris ook ProRail heeft deelgenomen. Volgens de rechtbank vertegenwoordigt ProRail, gelet op haar positie in dat overleg, een eigen belang. Daarbij hecht de rechtbank belang aan het onderwerp van het overleg (de herpositionering van ProRail) en de bezwaren die er leefden bij ProRail tegen de voorgenomen herpositionering. Dat ProRail een staatsdeelneming is, betekent volgens de rechtbank niet dat zij daarom geen eigen belang kan hebben, temeer nu ProRail niet volledig behoort tot de kring van de overheid. Derhalve is geen sprake van intern beraad, aldus de rechtbank. Dit brengt met zich dat de door de staatssecretaris gegeven motivering de weigering tot openbaarmaking van het document op grond van art. 11 Wob niet kan dragen.

## 2. Bevoegdheidsverkrijging

### 2.1 *Attributie*

#### *Gepretendeerde bevoegdheid*

Wanneer een bestuursorgaan formeel niet bevoegd is een bepaald besluit te nemen maar wel pretendeert die bevoegdheid te hebben, kan toch sprake zijn van een appellabel besluit. Dit blijkt uit een Afdelingsuitspraak van 27 juni 2018.<sup>33</sup> Het gaat in deze uitspraak om de mededeling van de Staatssecretaris van VWS in afzonderlijke brieven aan twee gemeenten dat hij heeft besloten aan deze gemeenten een

Huishoudelijke Hulp Toelage (HHT) toe te kennen voor het jaar 2015 en 2016. De staatssecretaris heeft de bezwaren tegen zijn brieven niet-ontvankelijk verklaard. De Afdeling oordeelt dat de staatssecretaris niet over de formele bevoegdheid beschikt om de HHT voor een gemeente vast te stellen. Die bevoegdheid ligt bij de Minister van BZK en de Minister van Financiën. De staatssecretaris heeft, ondanks dat hij niet bevoegd was de HHT toe te kennen of te weigeren, gehandeld alsof hij die bevoegdheid wel had en hij heeft beoogd een publiekrechtelijk rechtsgevolg tot stand te brengen. Daarom moeten de brieven van de staatssecretaris beide als een besluit in de zin van art. 1:3 Awb worden aangemerkt, waartegen bezwaar mogelijk is. Er is derhalve sprake van een besluit vanwege een gepretendeerde bevoegdheid. In die situatie had de staatssecretaris de bezwaren niet-ontvankelijk moeten verklaren, maar moeten doorzenden naar het wel bevoegde orgaan, te weten de Ministers van BZK en Financiën.

### 2.2 *Delegatie*

#### *Bevoegdheid om peilbesluiten vast te stellen kan niet worden gedelegeerd*

Een Afdelingsuitspraak van 18 juli 2018<sup>34</sup> gaat over de vraag of het dagelijks bestuur van een waterschap bevoegd is een peilbesluit vast te stellen. Het antwoord op die vraag luidt negatief. De bevoegdheid om peilbesluiten vast te stellen, berust bij het algemeen bestuur. Die bevoegdheid kan niet aan het dagelijks bestuur worden gedelegeerd. Op grond van art. 10:15 Awb geschiedt delegatie slechts indien in de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien. In art. 83 lid 1 Waterschapswet is voorzien in een algemene delegatiebevoegdheid voor het algemeen bestuur om bevoegdheden die het algemeen bestuur toekomen, over te dragen aan het dagelijks bestuur tenzij de aard van de bevoegdheid zich tegen overdracht verzet. In art. 83 lid 2 Waterschapswet zijn hierop uitzondering geformuleerd, waaronder het vaststellen van peilbesluiten (onder f). Daarom kan het vaststellen van peilbesluiten niet door het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur worden gedelegeerd.

### 2.3 *Mandaat*

#### *Handhavingsbevoegdheid*

De Afdeling brengt in een uitspraak van 14 november 2018<sup>35</sup> in herinnering dat handhavingsbevoegdheden kunnen worden gemandateerd. Art. 10:3 lid 1 Awb staat daaraan niet in de weg. Ook verzet de aard van de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen zich niet tegen mandaatverlening.

#### *Art. 10:3 lid 2 aanhef en onder c Awb*

De toepassing van art. 10:3 lid 2 aanhef en onder c Awb komt aan de orde in een Afdelingsuitspraak van 5 december

31 C. van Dam & H. Tiemersma, 'Staatsondernemingen en mensenrechten', *NJB* 2018/2196.

32 ECLI:NL:RBMNE:2018:4273.

33 ECLI:NL:RVS:2018:2120.

34 ECLI:NL:RVS:2018:2410, AB 2018/336, m.nt. J. Kevelam.

35 ECLI:NL:RVS:2018:3681.

2018.<sup>36</sup> In dit artikel is bepaald dat mandaat in ieder geval niet wordt verleend indien het betreft een bevoegdheid tot het vernietigen van of tot het onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan. In de onderhavige uitspraak slaagt een beroep op deze bepaling niet, omdat sprake is van de goedkeuring van een besluit, wat niet onder het bereik van art. 10:3 lid 2 aanhef en onder c Awb valt. Ook de aard van de bevoegdheid, in dit geval het beslissen over de goedkeuring van de Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2015, verzet zich niet tegen mandaatverlening.

### 3. Centrale overheid

#### 3.1 Centrale Overheid

De Staatscommissie parlementair stelsel heeft op 13 december 2018 haar hiervoor in punt 1.4 genoemde eindrapport *Lage drempels, hoge dijken* gepubliceerd.<sup>37</sup> De Staatscommissie heeft als onderzoeksvraag:

“In hoeverre is ons parlementair stelsel in staat om in een veranderende maatschappelijke omgeving adequaat te blijven functioneren om daarmee fundamentele waarden te dienen.”

De Staatscommissie ziet een maatschappelijke tweedeling van dien aard dat de oplossing van het representatievraagstuk urgent maakt. Dit vraagstuk is de eerste rode draad in het rapport. De tweede rode draad betreft de gevaren die onze democratische rechtsstaat kunnen bedreigen en dat deels al doen. De weerbaarheid van onze democratische rechtsstaat moet worden versterkt. In het rapport worden vele voorstellen gedaan, maar uiteindelijk komt de Staatscommissie met een top 7 van voorstellen die de speerpunten zijn om de democratische rechtsstaat verder te versterken, namelijk:

- aanpassing van het kiesstelsel voor de verkiezingen van de Tweede Kamer;
- invoering van een correctief bindend referendum;
- invoering van een gekozen formateur;
- invoering van een constitutionele toets ex post uit te voeren door een Constitutioneel Hof;
- invoering van een transparantieplicht voor politieke partijen over het gebruik van digitale instrumenten, vast te leggen in een Wet op de politieke partijen;
- verbetering van de democratische kennis en vaardigheden in het onderwijs en daarbuiten;
- invoering van een specifieke vorm van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer.

Dat het begrip ‘rechtsstaat’ niet eenvoudig is te begrijpen, wordt beschreven door Stavros Zouridis in het net verschenen boek “De institutionele crisis van de rechtsstaat”.<sup>38</sup> Hij

is van oordeel dat er een diepe crisis is van de rechtsstaat in Nederland. De sluipende institutionele crisis van de rechtsstaat kan worden begrepen vanuit een zichzelf versterkende spiraal bestaande uit drie mechanismen. Door schaarste en keuzes in uitvoering en handhaving moeten keuzes worden gemaakt, mede als gevolg van overregulering en proceduralisme die weer gevoed worden door rechtsinstrumentalisme.<sup>39</sup>

Opstellen over staat en democratie, wetgeving en rechtsstaat en bestuur en politiek vindt men in de bundel die is uitgebracht ter gelegenheid van het afscheid van Piet Hein Donner als vicepresident van de Raad van State.<sup>40</sup> Verder is de dertiende druk van het handboek Staatsrecht (voorheen het bekende Compendium van het staatsrecht van T. Koopmans) verschenen.<sup>41</sup>

Op grond van art. 4.20 lid 1, onder f Comptabiliteitswet 2016, heeft de Minister van Financiën de Regeling periodiek evaluatieonderzoek vastgesteld.<sup>42</sup> Volgens art. 3 van deze regeling dient minimaal één keer per 7 jaar een beleidsdoorlichting plaats te vinden van beleidsartikelen uit de rijksbegroting. Bij brief van 21 december 2018 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de resultaten van de beleidsdoorlichting van artikel 1, Openbaar bestuur en democratie van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de periode 2014-2017 voor art. 1, onderdeel 1 en voor art. 1, onderdeel 2 over de periode 2012-2017, naar Tweede Kamer gestuurd.<sup>43</sup> Het onderzoek van art. 1, onderdeel 1 richtte zich op de bijdrage die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft geleverd aan een goed functionerend openbaar bestuur. Het gaat om het bij de tijd houden van de bestuurlijke organisatie, het bevorderen van goede interbestuurlijke verhoudingen en financiële verhoudingen. Het blijkt dat het lastig is om algemene uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Kanttekeningen worden geplaatst bij de concreetheid van de doelstellingen en het beschikbare evaluatiemateriaal. Onderdeel 2 ziet op de verkiezingen. De op grondwettelijke basis vastomlijnde context waarbinnen beleid met betrekking tot de verkiezingen kan worden ontwikkeld én de bestaande voortdurende evaluatiecyclus maken, in combinatie met de relatief beperkte middelen die in totaal over de zes jaren van deze beleidsdoorlichting aan verkiezingen zijn uitgegeven, dat een beleidsdoorlichting in deze vorm zich voor een onderwerp als verkiezingen minder goed leent.

Al in 2013 is aan de Eerste en Tweede Kamer de mededeling gedaan dat een Stichting Voorbereiding Pallas-reactor zal worden opgericht.<sup>44</sup> Dit wordt een nieuwe onderzoeksreactor te Petten en is bestemd voor de productie van medische en industriële radio-isotopen en het verrichten van nucleair onderzoek. De beleidsverantwoordelijkheid wordt

36 ECLI:NL:RVS:2018:3965.

37 *Kamerstukken II 2018/19, 34430, 9. Zie NJB 2018/2343 voor een samenvatting.*

38 Stavros Zouridis, *De institutionele crisis van de rechtsstaat. Over de binnenkant van rechtsstatelijk bestuur*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2019.

39 Zie Zouridis, p. 242-244.

40 B.J. van Etekoven e.a. (red.), *Rechtsorde en bestuur. Liber Amicorum aangeboden aan Piet Hein Donner*, Den Haag: Boom Juridisch 2018.

41 A.W. Hering e.a. (red.), *Staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

42 *Scr. 2018, 16632.*

43 *Kamerstukken II 2018/19, 30985, 31.*

44 *Kamerstukken II 2012/13, 333626, A/1.*

verplaatst van de Minister van Economische Zaken en Klimaat naar de Minister voor Medische Zorg. De daarvoor noodzakelijke departementale herindeling is geregeld bij Koninklijk Besluit van 20 december 2018.<sup>45</sup>

### 3.2 Deconcentratie

In december 2015 is een 4-jarig jongetje overleden toen hij aan het spelen was in de speelhal Happy Days. Het jongetje is van een opblaasbare plastic glijbaan gevallen. In 2013 stelde de NVWA reeds vast dat sprake was van onzorgvuldig toezicht bij Happy Days, maar heeft toen niet ingegrepen. De ondernemer was onvoldoende geweest op zijn verantwoordelijkheid om veilige speelsituaties in de speelhal te creëren. De NVWA heeft al eerder aansprakelijkheid erkend,<sup>46</sup> maar dat neemt niet weg dat er behoefte was aan onderzoek naar de werkwijze van de NVWA bij de uitvoering van de toezichthoudende taken, in dit geval in het kader van Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen. Het resultaat van dit onderzoek heeft even op zich laten wachten. Bij brief van 24 januari 2019 hebben de Ministers van Medische Zorg respectievelijk Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verslag gedaan van de uitkomsten van het onderzoek.<sup>47</sup> Het blijkt dat sprake was van fouten van individuele medewerkers en organisatorische tekortkomen zoals onvolledige werkinstructies en de afwezigheid van een systeem om tijdig gebreken te signaleren. De brief gaat vergezeld van diverse bijlagen die een goed inzicht geven in de organisatiestructuur van de NVWA en de divisie Inspectie.

### 3.3 Baten- en lastendiensten

Zoals bekend ligt het functioneren van de Belastingdienst voortdurend onder een vergrootglas. Mede vanwege een uit de hand gelopen vertrekregeling voor medewerkers van de Belastingdienst, is een Commissie Onderzoek Belastingdienst ingesteld. Deze commissie heeft in januari 2017 het rapport *Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst* uitgebracht.<sup>48</sup> Het rapport en de kabinetsreactie hierop heeft ertoe geleid dat bij Besluit van de Minister van Financiën van 3 juli 2018, het Organisatie- en mandaatbesluit Ministerie van Financiën 2015 is gewijzigd. Dit in verband met wijzigingen in de mandaten waaronder een wijziging in het verscherpt toezicht op de Belastingdienst alsmede enkele wijzigingen in onderliggende organisatie- en mandaatbesluiten.<sup>49</sup> Uit de toelichting op het besluit blijkt dat de aanbevelingen van de Commissie Onderzoek Belastingdienst aanleiding hebben gegeven de organisatie op topniveau, op de schop te nemen. In het directoraat-generaal Belastingdienst is het onderscheid tussen de concernstaf DG Belastingdienst en de Belastingdienst verdwenen. De functie van plaatsvervangend secretaris-generaal is tijdelijk aan de topstructuur van het departement toegevoegd en dit wordt na 4 jaar geëvalueerd.

45 *Stcrt.* 2019, 1202 en *Kamerstukken II* 2018/19, 33626, 9.

46 *Kamerstukken II* 2017/18, 33835, 99.

47 *Kamerstukken II* 2018/19, 33835, 111.

48 *Kamerstukken II* 2016/17, 31066, 330.

49 *Stcrt.* 2018, 38874.

### 3.4 Zelfstandige bestuursorganen

#### *Jaarlijkse verslaglegging*

Art. 18 lid 1 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kzbo) verplicht een zelfstandig bestuursorgaan dat publiekrechtelijk is vormgegeven jaarlijks een verslag op te stellen dat wordt toegezonden aan de minister onder wiens beleidsveld het zbo werkzaam is. Deze minister zendt het jaarverslag naar beide kamers van de Staten-Generaal. Bij brief van 23 augustus 2018 is het jaarverslag van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) aangeboden.<sup>50</sup> Het BBL vindt zijn basis in art. 28 lid 1 Wet agrarisch grondverkeer en heeft publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Het is een atypische figuur omdat art. 4 lid 1 Kzbo ervan uitgaat dat er een rechtspersoon is met een orgaan. Een zbo is niet hiërarchisch ondergeschikt. In dat licht is het bijzonder dat de dagelijkse leiding van het bureau berust bij een ambtenaar van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit die de functie van directeur vervult. Bovendien heeft het BBL geen eigen personeel. Het werk wordt gedaan door medewerkers van het agentschap RVO.nl en door onafhankelijke gecertificeerde taxateurs. Kortom: het BBL is enkel een juridisch vehikel wiens kerntaak is het verkrijgen, tijdelijk beheren en vervreemden van onroerende zaken voor de realisatie van overheidsdoelen in het landelijk gebied. De vraag is zelfs of het BBL wel een zbo is in de zin van de Kzbo nu nergens uit blijkt dat het BBL openbaar gezag uitoefent, zoals art. 1, onder a van de Kzbo vereist.

#### *Vijfjaarlijkse evaluatie*

Art. 39 lid 1 Kzbo verplicht de betreffende verantwoordelijke minister om elke vijf jaar de kamers van de Staten-Generaal een verslag te overleggen van een zbo waarin de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van dat zbo wordt beoordeeld. Bij brief van 1 oktober 2018 is de vijfjaarlijkse evaluatie van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>51</sup> De NEa heeft zijn basis in art. 2.1 Wet milieubeheer en is orgaan van de Staat. Het bijzondere is dat de NEa volgens art. 2.3 Wet milieubeheer een bestuur heeft en dat volgens art. 2.7 lid 1 Wet milieubeheer de Minister van Economische Zaken en Klimaat aan het bestuur van de emissieautoriteit ambtenaren ter beschikking stelt. Deze ambtenaren zijn ondergebracht onder het agentschap NEa. Dit levert dan ook het probleem op dat een zinvolle evaluatie van het zbo NEa alleen mogelijk is door ook te kijken naar het agentschap nu, zoals de minister zelf schrijft, het zbo-bestuur slechts een beperkte aanstelling heeft en in zijn taakuitvoering afhankelijk is van de werkzaamheden van het agentschap NEa. Op deze hybride structuur heeft de evaluatiecommissie ABDTOPconsult in zijn rapport *Ma(nda)at houden* kritiek. Het rapport bevat in Hoofdstuk 6 een uitgebreide analyse van de governancestructuur van de NEa als zbo respectievelijk agentschap. Het voorstel dat gedaan wordt, namelijk om het agentschap en het zbo-bestuur samen te voegen tot een

50 *Kamerstukken II* 2017/18, 25268,167.

51 *Kamerstukken II* 2018/19, 25268,168.



agentschap dan wel een publiekrechtelijke zbo, wordt door de minister van de hand gewezen. Deze ziet geen dwingende redenen die een dergelijke ingrijpende en langjarige structuurverandering rechtvaardigen. Bovendien is de minister van oordeel dat de voor de NEa gebruikte constructie aansluit bij het regeerakkoord 'Bruggen bouwen' van het vorige kabinet Rutte II. Zo staat het echter niet precies in het zbo-beleid. Indien een taak binnen het publiek domein moet worden uitgevoerd, dan wordt gekozen voor het agentschap (baten- en lastendienst), tenzij het noodzakelijk is te kiezen voor een zbo, dat dan de publiekrechtelijke vorm heeft zonder te zijn ondergebracht in een aparte rechtspersoon.<sup>52</sup>

IBKI, onderdeel van de Stichting Vakopleiding Automobielen en Motorrijwielbedrijf, is de exameninstantie voor de APK-examens en sinds 1995 ook voor de WRM-examens. Dit deeltijd-zbo voert taken uit die vallen onder het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Uit de evaluatie over de periode 2014-2017 volgt dat het IBKI de publieke taken doeltreffend uitvoert en er zijn geen concrete aanbevelingen gedaan.<sup>53</sup>

Staatsbosbeheer, beter de directeur, de raad van toezicht en de Raad van advies, is bij gebreke aan openbaar gezag geen zbo in de zin van art. 1, onder a Kzbo. De evaluatieplicht van art. 39 lid 1 Kzbo geldt dan niet. Art. 32 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer verplicht de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit echter om 4-jaarlijks een evaluatie aan de Staten-Generaal te doen toekomen.<sup>54</sup> Volgens het rapport van het extern bureau Ecorys *Evaluatie Staatsbosbeheer*, heeft Staatsbosbeheer in het algemeen een doeltreffende inzet gehad in de periode 2015-2017, maar het is lastig dit aan doelstellingen te koppelen. Vastgesteld wordt dat Staatsbosbeheer doelmatiger is gaan werken, een groeiende omzet genereert en meer nadruk legt op een bedrijfsmatige benadering en risicobeheersing. De wettelijke taken van Staatsbosbeheer zijn uitgewerkt in een Convenant EZ/Staatsbosbeheer uit december 2014. Geconcludeerd wordt dat Staatsbosbeheer goed op weg is bij het realiseren van de doelstellingen van het convenant. Er wordt meer gebruikgemaakt van de mogelijkheid van art. 3 lid 2 Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer om aan Staatsbosbeheer aanvullend op de kerntaken, overige taken op te dragen.

#### *Oprichting, omvorming of oprichting van een zbo*

Bij brief van 25 april 2018 heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de Tweede Kamer toegezegd nader onderzoek te doen naar de omvorming van de Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN) van een privaatrechtelijk naar een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan.<sup>55</sup> De resultaten van dit toegezegde onderzoek zijn op 18 oktober 2018 naar de Tweede Kamer gestuurd. SACN is een privaatrechtelijk vormgegeven zbo dat verantwoordelijk is voor de toewijzing van slots op gecoördineerde Ne-

derlandse luchthavens. SACN wordt gefinancierd door een aantal Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en luchthavens die samen de Raad van Toezicht van SACN bepalen. Er zijn diverse redenen om SACN juridisch anders te organiseren. Een belangrijk punt is toenemende schaarste aan slots en de Europese trend een tariefstelsel te hanteren bij de financiering van een slotcoördinator. De rapportage *Omvorming SACN* gaat uitvoerig in op de governance van de SACN en de reden voor behoud van de zbo-status van SACN, maar dan in een publiekrechtelijke vorm, namelijk dat een onafhankelijk oordeel is gevraagd bij de toedeling van schaarse slots (art. 3 lid 1 Kzbo).<sup>56</sup> Inmiddels is de volgende stap gezet door de indiening van een wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet luchtvaart (Omvorming Stichting Airport Coordination Netherlands tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan).<sup>57</sup> In het voorgestelde art. 8a.64 wordt een organisatie, ACNL, ingesteld. ACNL bezit rechtspersoonlijkheid en heeft een directie. In verband met de onafhankelijkheid worden art. 21 en 22 Kzbo buiten toepassing verklaard. Er wordt wel gebruikgemaakt van het beleidskader voor de vorming van zbo's ter motivering dat geen Raad van Toezicht wordt gecreëerd, maar verzuimd wordt om conform dit kader uit te leggen waarom rechtspersoonlijkheid is vereist nu een zbo als orgaan van de Staat de voorkeur heeft.

Een ander zbo dat zijn privaatrechtelijke jas gaat verliezen, is ProRail BV. In het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst*, p. 41, wordt gestipuleerd dat ProRail wordt omgevormd tot een publiekrechtelijke zbo met eigen rechtspersoonlijkheid. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft dit opgepakt en heeft op 19 oktober 2018 een wetsvoorstel Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail ter openbare consultatie op internet geplaatst. Anders dan de in te stellen ACNL, zal de beheerder ProRail twee organen krijgen, een Raad van bestuur en een Raad van Toezicht. De staatssecretaris betoogt dat een Raad van Toezicht haar meer mogelijkheden biedt voor directe sturing dan het RvC-model omdat een Raad van Toezicht niet tussen de bewindspersoon en de Raad van bestuur staat. Verder wordt aangegeven dat het RvT-model aansluit op de praktijk bij bestaande zbo's die onder Infrastructuur en Waterstaat vallen.<sup>58</sup>

In de Wet schadefonds geweldsmisdrijven wordt in art. 1 het schadefonds geweldsmisdrijven ingesteld en daaraan rechtspersoonlijkheid toegekend. Een commissie is belast met het beheer van het fonds. Er is een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met het opheffen van de rechtspersoonlijkheid van het fonds, de uitbreiding van de taakuitoefening tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba alsmede verduidelijking van de regeling van uitkeringen door het schadefonds en het vorderingsrecht van het slachtoffer jegens derden.<sup>59</sup> Naar aanleiding van de doorlichting van de zbo's in 2013 is geconcludeerd dat er onvoldoende rechtvaardiging is voor behoud van de rechtspersoonlijk-

52 Kamerstukken II 2013/14, 25268, 83.

53 Kamerstukken II 2017/18, 33147, 6.

54 Kamerstukken II 2018/19, 29659, 151.

55 Kamerstukken II 2017/18, 29665, 287.

56 Dit sluit aan op het rapport Onderzoek naar de herpositionering van zbo's, Kamerstukken II 2013/14, 25268, 79.

57 Kamerstukken II 2018/19, 35060, 1-4.

58 Kamerstukken II 2018/19, 25268, 172, p. 2.

59 Kamerstukken II 2018/19, 35041, 1-4.

heid van het fonds.<sup>60</sup> Handhaving van de zbo-status is wel aangewezen vanuit een oogpunt van onafhankelijkheid. De toekenning van een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers dient op afstand van het departement plaats te vinden. Omdat het fonds de facto in zijn bedrijfsvoering reeds functioneert als onderdeel van de Staat, heeft de verandering van de juridische status in de praktijk naar verwachting weinig gevolgen.

Bij Wet van 16 maart 2016 is de Mediawet 2008 gewijzigd om de publieke mediadienst toekomstbestendig te maken.<sup>61</sup> Tijdens de behandeling van deze wet in de Eerste Kamer zijn toezeggingen gedaan die weer hebben geleid tot een wijziging van de Mediawet 2008.<sup>62</sup> Bij deze wet zijn aanvullingen doorgevoerd met betrekking tot de rol van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij de benoeming van leden van de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht van de NPO en RPO opdat een grotere afstand tot de minister werd bewerkstelligd. Er is destijds aan de Eerste Kamer toegezegd dat een bredere verkenning zou worden verricht naar de benoemings-, schorsings- en ontslagprocedures van bestuurders en toezichthouders van publieke mediaorganisaties.<sup>63</sup> Het advies *Verkenning benoemingen* wijst op het belang van een onafhankelijk publiek mediabestel in een democratische rechtsstaat Nederland, maar anderzijds moet wel ervoor worden gezorgd dat de minister van OCW zijn systeemverantwoordelijkheid kan waarmaken. De voorstellen in de verkenning zijn omgezet in een wetsvoorstel.<sup>64</sup> In dit wetsvoorstel worden aanpassingen doorgevoerd die leiden tot aanscherping van de benoemingsprocedures van leden van de Raad van Toezicht van de NPO, de RPO en de NTR en verder de benoemingsprocedures van bestuurders van het Commissariaat voor de Media, het Stifo en de Ster. Voor de Ster is de gehele governance op de schop genomen. De Ster krijgt naast een Raad van Bestuur een Raad van Toezicht die voortaan de leden van de Raad van Bestuur zal benoemen, schorsen en ontslaan.

Bij de Tweede Kamer is op 7 november 2018 een wetsvoorstel regels omtrent het waarborgen van edelmetalen voorwerpen (Waarborgwet 20.), ingediend.<sup>65</sup> Met het wetsvoorstel worden een aantal inhoudelijke aanpassingen voorgesteld van de Waarborgwet 1986 en wordt deze in technische zin gemoderniseerd. Vanwege de grote omvang van de voorgestelde aanpassing is geopteerd voor een wetsvoorstel dat voorziet in een geheel nieuwe wet. Een belangrijke wijziging is de introductie van het vereiste dat een waarborginstelling geaccrediteerd moet zijn. Net zoals thans onder de huidige Waarborgwet 1986 kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat één of meerdere rechtspersonen aanwijzen die belast worden met het waarborgen. Een aanwijzing kan volgen indien de rechtspersoon naar het

oordeel van de minister de taken die deze krijgt op grond van de wet, naar behoren en op deskundige en onafhankelijke wijze zal vervullen. De rechtspersoon dient daartoe over een voldoende solide financiële basis te beschikken en de voor de taakuitoefening benodigde personele en fysieke middelen. Het wordt nog steeds aangewezen geacht de taak bij privaatrechtelijk vormgegeven instellingen neer te leggen omdat deze beschikken over de expertise en deskundigheid. De verplichting om te beschikken over een accreditatie van de Stichting Raad voor Accreditatie te Utrecht dient als een soort bewijsvermoeden. Beschikt een instelling over deze accreditatie, dan wordt men geacht de wettelijke taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Zonder accreditatie is in de toekomst aanwijzing als waarborginstelling niet meer mogelijk. Er zal een ministeriële regeling worden vastgesteld waarin de normen worden opgenomen waartegen de waarborginstelling geaccrediteerd dient te zijn voor de uitvoering van haar wettelijke taak.

### 3.5 Adviesorganen

De Instellingswet W.R.R. regelt de instelling van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de taak en samenstelling van deze raad. Volgens art. 3 lid 3 van de Instellingswet W.R.R. worden de voorzitter en de overige leden, behoudens door ons tussentijds verleend ontslag, benoemd voor vijf jaren. Zij zijn eenmaal terstond wederbenoembaar. Een lid dat is benoemd ter vervulling van een tussentijdse opengevallen plaats, treedt volgens lid 4 af op hetzelfde tijdstip waarop degene in wiens plaats hij is benoemd zou moeten aftreden. Met deze regeling is bewerkstelligd dat iemand maximaal 10 jaar lid kan zijn van de W.R.R. en eventueel korter indien men de plaats inneemt van een lid dat eerder ontslag wordt verleend. Bij Voorstel van wet tot wijziging van de Instellingswet W.R.R. in verband met een nadere regeling met betrekking tot de wederbenoeming van de voorzitter van de W.R.R., wordt een nieuw vijfde lid aan art. 3 Instellingswet toegevoegd.<sup>66</sup> In afwijking van het derde en vierde lid, is de voorzitter tweemaal terstond benoembaar indien deze is benoemd ter vervulling van een plaats die tussentijds is opengevallen binnen een jaar voorafgaand aan het tijdstip waarop degene in wiens plaats de voorzitter is benoemd, zou moeten aftreden. De voorzitter van de W.R.R. kan dus in bepaalde gevallen maximaal 11 jaar lid zijn van de raad. Reden voor deze aanpassing is volgens de memorie van toelichting dat de voorzitter een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor de verhouding tussen continuïteit en verandering in de samenstelling en taakuitoefening van de raad.

## 4. Decentrale overheden

Hiervoor onder punt 1.4 en 3.1 is melding gemaakt van het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel *Lage drempels, hoge dijken*. Voorafgaand aan dit rapport heeft deze commissie op 21 juni een *Tussenstand* gepubli-

60 *Kamerstukken II* 2013/14, 25268, 83.

61 *Stb.* 2016, 114.

62 Wet van 26 oktober 2016, *Stb.* 2016, 388.

63 De verkenning is op 22 maart 2017 naar de Eerste Kamer gestuurd. *Kamerstukken I* 2016/17, 34264, bijlage bij Y.

64 *Kamerstukken II* 2018/19, 35042, 1-4. Inmiddels is er een verslag uitgebracht. Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35042, 5.

65 *Kamerstukken II* 2018/19, 35075, 1-4.

66 *Kamerstukken II* 2018/19, 35037, 1-4.

ceerd.<sup>67</sup> Hierin wordt gewag gemaakt van de invoering van een Wet op de decentralisatie waarin randvoorwaarden moeten worden opgenomen waaronder decentralisaties moeten plaatsvinden. Er wordt gedacht aan het wettelijk regelen van voldoende bevoegdheden, financiële middelen, controle-instrumenten en een duidelijke scheiding van rollen. Munneke vraagt zich af of dit soort zaken in een wet geregeld moeten worden. Hij ziet er meer in om dit te regelen in een beleidskader decentralisaties.<sup>68</sup>

#### 4.1 Provincies, gemeenten en BES-lichamen

In 2015 is een deel van de zorg-, hulp- en ondersteuningstaken opnieuw vormgegeven en herverdeeld tussen de verschillende bestuurslagen en uitvoeringsorganisaties. De gemeentelijke taken op het terrein van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, zijn toen sterk uitgebreid. De vraag rijst dan welke mogelijkheden de Tweede Kamer heeft om zich een oordeel te vormen over de ontwikkelingen op het terrein van het sociaal domein. In hoeverre is nog controle mogelijk op de besteding van de gelden en de wijze van uitvoering van publieke taken? In de motie Bergkamp wordt geconstateerd dat de Tweede Kamer via diverse monitoren, voortgangsrapportages en rapporten geïnformeerd wordt over de voortgang van de decentralisatie in het sociaal domein. Er is echter behoefte aan een meer integrale en gecoördineerde wijze van informatievoorziening. Daartoe is opgeroepen om de Algemene Rekenkamer (hierna: AR) en de Raad voor het openbaar bestuur (hierna: Rob) om advies te vragen.<sup>69</sup>

Het heeft even geduurd, maar op 8 november 2018 heeft de Tweede Kamer een uitvoerig rapport *Wegwijs in het sociaal domein* ontvangen opgesteld door de AR en een advies van de Rob.<sup>70</sup> De AR concludeert dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en haar ambtgenoten de Kamer adequaat hebben geïnformeerd. Wel wordt geconstateerd dat daarmee nog niet voorzien is in een geïntegreerde informatievoorziening aan de Kamer. Redenen daarvoor zijn de verschillende informatieverplichtingen per wet, de grote hoeveelheid verstrekte informatie, de uiteenlopende momenten waarop informatie wordt verstrekt en het ontbreken van samenhang tussen de informatieproducten. De AR benadrukt dat de monitoringstaak van het Rijk beperkt is en dat ministers, een logisch gevolg van de decentralisatieoperatie, zich niet hoeven te verantwoorden over de taakuitvoering en de bestedingen voor zover dit binnen de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten valt. De Rob heeft niet alleen gekeken naar een denkkader om de aan de Kamer verstrekte informatie beter te kunnen doorgronden. De Rob heeft zich ook gebogen over de vraag naar de reikwijdte van de verantwoordelijkheden van de Kamer en heeft daarop zijn onderzoek en advies gericht. De Rob stelt vast dat sprake is van een complex systeem met wederzijdse afhankelijkheid en gedeelde verantwoordelijk-

heid waarbij het niet eenvoudig is om de systeemverantwoordelijkheid waar te kunnen maken. De Rob pleit voor een permanente dialoog tussen parlement en regering en tussen de overheden onderling gericht op het bouwen van een goede verstandhouding en vertrouwen.

Uit het voorgaande blijkt dat gemeenten de nodige taken erbij hebben gekregen op het terrein van het sociaal domein. De vraag rijst dan of men dit alles zelf moet uitvoeren of dat bepaalde taken kunnen worden uitbesteed. Beslist het gemeentebestuur om bepaalde activiteiten zelf uit te voeren, dan is sprake van inbesteden. In het kader van de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 is bij motie van Amhaouch c.s. de regering verzocht onderzoek te verrichten naar een digitaal register inbesteden. De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat heeft daarvoor onderzoek laten doen en in dat kader hebben VNO-NCW/MKB-Nederland en VNG afgesproken concrete casus van inbestedingen bij gemeenten te analyseren. Het resultaat hiervan is neergelegd in het rapport *Beleidsonderzoek inbesteden gemeenten*.<sup>71</sup> Het blijkt dat ongeveer 16% van de activiteiten, zoals afvalvoorziening, catering, schoonmaak, onderzoek, onderhoud van overheidsgebouwen en het wegennet, door gemeentebesturen geheel of grotendeels worden inbesteed.

De wijze van benoeming van de commissaris van de Koning respectievelijk de burgemeester is na een lange weg gedeconstitutionaliseerd. Het voorstel van wet houdende verandering in de Grondwet in tweede lezing heeft op 21 december 2018 het Staatsblad bereikt.<sup>72</sup>

In oktober 2017 is een voorstel tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet ingediend teneinde de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden, te verruimen. Nadat de Eerste Kamer de nodige bedenkingen heeft geuit tegen deze uitbreiding, is op 18 december 2018 de memorie van antwoord ingediend.<sup>73</sup>

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018 heeft in 25 gemeenten een hertelling plaatsgevonden, of beter een nieuwe stemopneming. Zowel de gemeenteraad als het centraal bureau kunnen overgaan tot een nieuwe stemopneming. Veenstra en Brüheim hebben onderzocht wanneer deze twee organen tot een nieuwe stemopneming kunnen besluiten en volgens welke procedurele regels een nieuwe stemopneming moet worden uitgevoerd.<sup>74</sup>

Gebleken is dat de bevolking van Bonaire onvoldoende merkt van de voordelen van de staatskundige herindeling waarbij Bonaire als openbaar lichaam (hierna: OL) is ingesteld. Het Rijk en het OL Bonaire hebben het Bestuursakkoord Bonaire 2018-2022 gesloten waarin afspraken zijn gemaakt om gezamenlijk voortgang te boeken op de beleidsprioriteiten die voor de inwoners van Bonaire van

67 Kamerstukken II 2017/18, 34430, 7.

68 S.A.J. Munneke, 'Een wet op de decentralisaties?', *Gst.* 2018/154 (p. 797).

69 Kamerstukken II 2016/17, 34725 XVI, 13.

70 Kamerstukken II 2018/19, 34477, 46.

71 Kamerstukken II 2018/19, 34252, 10.

72 Wet van 26 november 2018, *Stb.* 2018, 493. Zie verder Kamerstuk 34716.

73 Kamerstukken I 2018/19, 34807, C.

74 N.R. Veenstra & W.A.E. Brüheim, 'Hertellingen bij gemeenteraadsverkiezingen', *Gst.* 2018/145 (p. 750-756).

cruciaal belang zijn.<sup>75</sup> Het gaat dan in eerste instantie vooral om het faciliteren van veilige wegen, het verschaffen van betaalbaar en gezond voedsel en het creëren van voldoende betaalbare sociale woningen. Daarnaast waren al afspraken gemaakt, die ook blijven staan, op het terrein van veiligheid, openbare orde, onderwijs, jeugdbeleid, haven, milieu, water, energie en brandstof. De samenwerking tussen het Rijk en het OL Bonaire moet gestalte krijgen via een op te richten programmabureau. Dit bureau moet zorgdragen voor de realisatie van beleidsprioriteiten en monitoring van de gemaakte afspraken.

Voor de Rijksvertegenwoordiger BES is bij besluit van 17 oktober 2018 de rechtspositie geharmoniseerd met die van decentrale politieke ambtsdragers.<sup>76</sup> De rechtspositie van de Rijksvertegenwoordiger BES is afgeleid van die van de commissaris van de Koning. De rechtspositie van laatstgenoemde is in drie tranches aangepast, de laatste per 1 januari 2019. In aansluiting daarop wordt ook de rechtspositie van de Rijksvertegenwoordiger BES daarop afgestemd.

## 5. Interbestuurlijk toezicht

### 5.1 Goedkeuring en toestemming

In een uitspraak van 3 oktober 2018<sup>77</sup> oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak omtrent de goedkeuring door gedeputeerde staten van de provincie Limburg van een besluit van het dagelijks bestuur van het Waterschap Limburg tot vaststelling van een projectplan (art. 5.7 Waterwet jo. art. 5.4 Waterwet). Hoewel het projectplan zelf niet appellabel is, is het goedkeuringsbesluit dat wel. De Afdeling moet dan ook beoordelen of gedeputeerde staten het besluit niet hadden moeten goedkeuren wegens strijd met het algemeen belang. De Afdeling is van oordeel dat gedeputeerde staten een zorgvuldige belangenafweging hebben gemaakt en dat er zodoende geen reden is om strijd met het algemeen belang aan te nemen, noch is er volgens de Afdeling anderszins een strijd met het recht.

Op 5 december 2018<sup>78</sup> oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak omtrent de bekendmaking van goedkeuringsbesluiten. Het ging in casu om de goedkeuring door de Minister van Veiligheid en Justitie van Inschrijvingsvoorwaarden vastgesteld door de Raad voor Rechtsbijstand (art. 14 Wet op de rechtsbijstand). De Afdeling merkt de inschrijvingsvoorwaarden eerst aan als algemeen verbindend voorschrift. De Raad voor de Rechtsbijstand heeft deze, na de goedkeuring, dan ook bekendgemaakt in de Staatscourant, overeenkomstig art. 3:42 lid 1 Awb. Het besluit tot goedkeuring is echter niet bekendgemaakt in de Staatscourant. De Afdeling oordeelt dat dit ook niet nodig is en dat het voor een goedkeuringsbesluit voldoende is als het op grond van art. 10:31 lid

1 Awb wordt toegezonden aan het bestuursorgaan dat het aan goedkeuring onderworpen besluit heeft genomen. Dat geldt als bekendmaking (vgl. art. 3:41 Awb). De Afdeling merkt ook nog op dat de aard van de bevoegdheid goedkeuring te verlenen zich niet tegen mandatering verzet, anders dan de onthouding van goedkeuring (art. 10:3 lid 2 aanhef en onder c Awb).

### 5.3 Overig interbestuurlijk toezicht

In de vorige kroniek is reeds ingegaan op de eerste uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak omtrent de gerevitaliseerde taakverwaarlozingsregeling in de Gemeentewet (art. 124 e.v.).<sup>79</sup> Deze uitspraak heeft tot annotaties van Broeksteeg<sup>80</sup> en De Greef/De Jong<sup>81</sup> geleid.

#### *Interbestuurlijk programma*

In het kader van het Interbestuurlijk Programma hebben het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) afspraken gemaakt over de toekomst van het interbestuurlijk én financieel toezicht.<sup>82</sup> In de nieuwe agenda wordt het doel van interbestuurlijk toezicht geformuleerd als:

“Interbestuurlijk toezicht is er omdat de overheid haar taken blijven goed wil uitvoeren en dat inwoners en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat dit beschermd en geborgd is.”

Daarbij wordt wel opgemerkt dat toezicht niet het primaire instrument is om dit te bereiken, dat is de verantwoordelijkheid van de desbetreffende overheid. Het verticale toezicht versterkt en corrigeert waar nodig, wanneer horizontale checks and balances niet afdoende blijken. Daarbij is een verschuiving te zien van klassiek toezicht (gericht op rechtmatigheid) naar lerend toezicht (ondersteunen van de toezichtontvanger bij de prioriteiten die deze zelf heeft gesteld). Dat leidt tot zeven principes:

1. Horizontaal voorop en wordt versterkt: decentrale overheden regelen zelf hun horizontale verantwoording.
2. Uniformiteit (methodiek) en maatwerk: een uniforme werkwijze en methodiek leidt tot meer transparantie voor de toezichtontvanger.
3. Risicogericht toezicht: focus op situaties waar er risico's zijn met potentieel grote maatschappelijke effecten.
4. Toezicht is proportioneel en wordt uitgeoefend aan de hand van een interventieladder: toezicht is gericht op zoveel mogelijk voorkomen van problemen.
5. Transparantie: er moeten vooraf afspraken worden gemaakt over hoe de procedure verloopt.
6. Verbinden van inzicht: door het delen van inzichten kunnen signalen eerder en beter worden opgepakt.

<sup>75</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31568, 207.

<sup>76</sup> Besluit van 17 oktober 2018, houdende wijziging van het Rechtspositiebesluit Rijksvertegenwoordiger BES in verband met de harmonisatie van de rechtspositie van decentrale politieke ambtsdragers (harmonisatie rechtspositie Rijksvertegenwoordiger), *Stb.* 2018, 385.

<sup>77</sup> ECLI:NL:RVS:2018:3225.

<sup>78</sup> ECLI:NL:RVS:2018:3965.

<sup>79</sup> ABRvS 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2647.

<sup>80</sup> *Gst.* 2018/141, m.nt. J.L.W. Broeksteeg.

<sup>81</sup> *JB* 2018/159, m.nt. R.J.M.H. de Greef en M.A.D.W. de Jong.

<sup>82</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 29362, 275.

## 7. Efficiënt en effectief.

*Koninkrijksgeschillen*

Zie hier het Voorstel van rijkswet houdende voorzieningen voor de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen (Rijkswet Koninkrijksgeschillen).<sup>83</sup> Over de wijze van totstandkoming van het wetsvoorstel is nog een aparte brief aan de Tweede Kamer gestuurd op 21 december 2018.<sup>84</sup>

## 6. Samenwerking

## 6.1 Gemeenschappelijke regelingen

*Gevolgen overdracht bevoegdheid*

De Rechtbank Noord-Holland deed een uitspraak<sup>85</sup> omtrent de overdracht van bevoegdheden door gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders aan het bestuur van WerkSaam Westfriesland. WerkSaam is een openbaar lichaam ingesteld bij gemeenschappelijke regeling (art. 8 lid 1 Wgr). De uitvoering van de Participatiewet is overgedragen aan het bestuur van WerkSaam. Op grond van die overdracht is het dagelijks bestuur van WerkSaam óók bevoegd te beslissen op bezwaar. Die bevoegdheid gaat immers automatisch mee over met de delegatie van de oorspronkelijke bevoegdheid (vgl. art. 1:5 lid 1 Awb).

*Gevolgen opheffing gemeenschappelijke regeling voor bevoegdheden*

Uit een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep<sup>86</sup> is op te maken dat met de opheffing van een gemeenschappelijke regeling ook de delegatie die in de gemeenschappelijke regeling was opgenomen is beëindigd. In casu had het college van burgemeester en wethouders van Vaals eerder zijn bevoegdheden overgedragen aan het dagelijks bestuur van de Regionale Sociale Dienst Pentasz Mergelland. Door de opheffing van de gemeenschappelijke regeling zijn de eerder overgedragen bevoegdheden weer teruggevallen aan het college van burgemeester en wethouders.

*Ambtenaar als gemeenteraadslid*

In een artikel over gemeenteraadsliden die bij samenwerkingsverbanden werken gaat De Greef in op de incompatibiliteiten op dit punt.<sup>87</sup> Hij concludeert dat ambtenaren werkzaam bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie uitsluitend door of vanwege het bestuur van dat samenwerkingsverband zijn aangesteld. Zij zijn niet-hiërarchisch ondergeschikt aan het gemeentebestuur en zodoende is de functie ook niet onverenigbaar met die van gemeenteraadslid. Dat geldt ook voor ambtenaren

werkzaam bij een centrumgemeente, althans voor zover zij raadslid in (een van) de gastgemeente(n) zijn. Wanneer de ambtenaar echter in (onder)mandaat namens een deelnemend gemeentebestuur handelt, dan is wel sprake van functionele ondergeschiktheid. Ze moeten dan immers instructies van de mandaat opvolgen. Dat leidt tot ondergeschiktheid en daarmee alsnog tot een onverenigbaarheid, aldus De Greef.

*Klachtrecht bij sociale werkvoorziening*

De Nationale ombudsman ging in een rapport in op de gevolgen van delegatie voor het interne klachtrecht.<sup>88</sup> In de casus had het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heerlen zijn bevoegdheden in het kader van de Wet sociale werkvoorziening overgedragen aan het bestuur van het openbaar lichaam Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg (hierna: WOZL). Een Sw-medewerker van WOZL klaagde over het niet toepassen van de CAO. De klacht wordt niet naar behoren door WOZL behandeld en de klager richt zich tot de Nationale ombudsman. Door tussenkomst van de Nationale ombudsman dient de medewerker een klacht in bij de gemeente Heerlen. De gemeente verwijst hem terug naar WOZL. De ombudsman stelt een onderzoek in naar het handelen van de gemeente. De ombudsman oordeelt dat een gemeentebestuur zich bij de uitoefening van zijn wettelijke taken niet kan verschuilen achter het feit dat die taak is uitbesteed of overgedragen. Ook dan is volgens de ombudsman de gemeente verantwoordelijk. De Nationale ombudsman gaat hierbij wel volledig voorbij aan de uitgangspunten van delegatie. Delegatie houdt immers in dat het delegerende bestuursorgaan *niet* meer verantwoordelijk is, dat is het bestuursorgaan dat de bevoegdheid gedelegeerd krijgt. De ombudsman had een onderzoek moeten instellen naar de klachtbehandeling door WOZL niet naar het handelen van de gemeente. Dat de gemeente een zorgplicht heeft om ervoor te zorgen dat het bevoegde bestuursorgaan de klacht behandelt, zoals de Nationale ombudsman tot dit rapport aannam, doet daar niets aan af.

## 6.3 Andere samenwerkingsvormen

*Wob en intergemeentelijke samenwerking*

De Greef gaat in een artikel over de Wob bij samenwerkingsverbanden op verschillende samenwerkingsvormen in.<sup>89</sup> Hij concludeert dat het oorspronkelijk makkelijk was te bepalen wie bevoegd was tot behandeling van Wob-verzoeken, maar dat dit door het gebruik van mandaat waar de Wgr in delegatie voorziet een stuk lastiger is. Bij centrumregelingen was dat de gastgemeente (i.v.m. het mandaat), bij openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen de bestuursorganen van het samenwerkingsverband (i.v.m. de delegatie). In dat laatste geval zijn de deelnemende gemeentebesturen *niet* bevoegd, omdat het samenwerkingsverband niet onder hun

83 Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2144), 1-4.

84 Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2144), 5.

85 Rb. Noord-Holland 6 september 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:10239.

86 CRvB 16 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3264; USZ 2018/364, m.nt. G.J. Stoepker en C.W.C.A. Bruggeman. Zie ook CRvB 11 september 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2791 en CRvB 4 september 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2758.

87 R.J.M.H. de Greef, 'Verenigbaar of onverenigbaar? That's the question!', Gst. 2018/155.

88 NO 14 november 2018, rapport 2018/084; AB 2019/9, m.nt. P.J. Stolk.

89 R.J.M.H. de Greef, 'Openbaarheid van bestuur en intergemeentelijke samenwerking: Hoe zit het nu eigenlijk?', Gst. 2018/133.

verantwoordelijkheid werkzaam is. Dat laatste geldt ook voor privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden: het lidmaatschap van een vereniging of het aandeelhouderschap in een vennootschap leidt er als zodanig niet toe dat sprake is van werkzaamheid onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Van dat laatste is wél sprake wanneer het gemeentebestuur bevoegdheden mandateert. In dat geval moet het Wob-verzoek door het gemeentebestuur behandeld worden (ook al is sprake van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan of van een privaatrechtelijke rechtspersoon). De bevoegdheid een Wob-verzoek te behandelen kan zelf wel gemandateerd worden.