



Actualiteiten Gemeenterecht

Contactgroep Algemeen Bestuursrecht
(CAB)

woensdag 16 november 2022

Christiaan de Vlieger
Teamleider Gemeenterecht, VNG



Inhoud presentatie

1. Actualiteiten autonomie en medebewind
2. Verhouding college van B&W en de raad
3. Wetsvoorstel Bevordering integriteit
4. Burgerparticipatie
5. Actualiteiten Wet open overheid

Autonomie en medebewind



1. Wettelijk kader autonomie en medebewind

- **Artikel 124 Grondwet**

Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.

Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.



Wettelijk kader autonomie en medebewind

Artikel 108 Gemeentewet

De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten

Regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan, met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het gemeentebestuur en het aan het gemeentebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening is toegekend



Autonomie:

de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de eigen aangelegenheden door de organen van het betrokken openbaar lichaam (de eigen huishouding)

Medebewind:

het verlenen van medewerking aan de uitvoering van hogere regelingen die als bijzondere wetgeving op een bepaalde beleidssector betrekking hebben (al dan niet met beleidsvrijheid voor gemeenten)



- **Autonomie** verwijst naar de vrijheid van gemeenten en provincies om hun eigen huishouding te regelen
- **Autonome taken** en bevoegdheden ontleen gemeenten en provincies aan de Grondwet en aan de Gemeentewet respectievelijk de Provinciewet;
- **Medebewind** doelt op de decentrale uitvoering van rijksbeleid (al of niet met beleidsvrijheid voor de decentrale overheden)
- **Medebewindstaken** zijn gebaseerd op bijzondere wetgeving op specifieke beleidsterreinen
- Gemeentelijke praktijk: medebewindstaken nemen een veel grotere plaats in dan de autonome taken



In de praktijk: gemeentelijke autonomie

Waarover strekt de gemeentelijke autonomie zich uit?

Simpel antwoord: de onderdelen van het gemeentelijk beleid die geen grondslag kennen in formele wetgeving.

Veel is mogelijk als de grenzen van het recht of het algemeen belang niet worden geschonden (zie hiervoor ook artikel 132 lid 4 Grondwet).

Open huishouding: gemeenten zorgen voor individuele invulling van beleidsprioriteiten via verordeningen en bestuurlijke besluitvorming

Dus: infrastructuur, lokale economie, cultuur, sport, recreatie etc



In de praktijk: medebewind

- Bij de medebewindsbevoegdheden gaat het om bepaalde bevoegdheden.
- Als een gemeente door het Rijk in medebewind wordt geroepen om taken uit te voeren, dan is in de hogere wetgeving nauwkeurig omschreven:
 - wat men moet of kan doen;
 - toezicht en het financiële arrangement zijn met elkaar vervlochten;
 - afspraken over hoe verantwoording wordt afgelegd voor de uitvoering.



In de praktijk: de Spreidingswet

- een wettelijke taak voor gemeenten om locaties beschikbaar te stellen voor de opvang van asielzoekers, evenwichtig verspreid over het land;
- Pas in uiterste instantie dwang
- Taak kan worden vormgegeven door aanvulling van bestaande wet- en regelgeving;
- Toezicht op deze wettelijke taak vindt plaats via het instrumentarium van het interbestuurlijk toezicht



In de praktijk: de Omgevingswet

- De beleidsvrijheid van gemeenten wordt groter, maar ook voor het Rijk en provincies een taak (complementaire taakbeartiging) en allerlei bevoegdheden van het Rijk en de provincies om het gemeentelijke beleid te sturen.
- Omgevingswet: een verschuiving van autonomie naar medebewind?
- Ja: de Omgevingswet hevelt een deel van de autonome bevoegdheden in gemeentelijke verordeningen over naar een regeling van (vrij) medebewind.
- Aandachtspunten:
 - Toezicht en taakverwaarlozing;
 - Financiële compensatie voor de uitvoering van medebewind;
 - De bevoegdheidsverdeling, waarbij een belangrijke rol voor de burgemeester is weggelegd;
 - Rechtsbescherming



In de praktijk: de Omgevingswet

- **Veel regels (nu in de model APV) moet de raad voortaan verplicht in het omgevingsplan opnemen.**
- **Gevolg: een niet onaanzienlijk aantal onderwerpen, die nu tot de autonome sfeer van de gemeente behoren, worden voortaan in medebewind geregeld**
- **Dit kan grote gevolgen hebben voor wat betreft de taakverwaarlozing: met gebruik van de interventieladder kan provincie of Rijk veel eerder ingrijpen in wat voorheen autonome bevoegdheden van gemeenten waren.**
- **Het zal niet snel gebeuren, maar.....**

Verhouding college van B&W en gemeenteraad

Bestuurlijke bevoegdheden college (artikel 160 Gemeentewet):

- **het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast;**
- **beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast;**
- **regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie;**
- **tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten;**

- **te besluiten namens de gemeente, het college of de raad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist;**
- **ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging;**
- **jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.**



Taken gemeenteraad:

- **Controle**
- **Volksvertegenwoordiging**
- **Kaderstelling**



Instrumenten gemeenteraad

Budgetrecht

Initiatiefrecht

Indienen van amendementen

Indienen van moties

Recht van interpellatie

Vragenrecht

Inlichtingenplicht van het college

Recht van onderzoek

Recht op individuele ambtelijke bijstand



VNG commissies Ollongren/Van de Donk in 2016:

- verhoudingen tussen raad en college behoeven nog steeds aandacht;
- positie en taakuitoefening van de raad is aan versterking toe;
- de raad moet beter moet worden ondersteund en toegerust om zijn taken uit te kunnen voeren.



- **Weinig wetenschappelijk onderzoek naar verhouding college-raad en het instrumentarium van de raad**
- **Zeer beperkt gebruik van interpellaties en het enquêterecht in Nederlandse gemeenten. Wel: gebruik maken van vragenrecht (B&A Groep; 2008)**
- **Gemengd beeld over al dan niet actief informeren van de raad door het college. Informatievoorziening schiet wel vaak te kort (Enthoven; 2011, Castenmiller; 2013)**
- **Onderzoek naar gebruik ambtelijke bijstand en fractieondersteuning: raad kan meer gebruik maken van deze instrumenten. Gevolg: minder zware belasting voor raadsleden en een betere invulling kaderstellende en controlerende taak (Hessels; 2018);**
- **Raadsleden meer ondersteuning van de griffie nodig zeggen te hebben om een goede informatiepositie ten opzichte van het college te verkrijgen (VNG; 2019).**



Belangrijk punt voor raadsleden:

- **Missen van controle op regionale samenwerkingsverbanden door tekort aan Controle-instrumenten**



Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen

Meer betrokkenheid gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen door:

- **Zienswijzen bij treffen/wijzigen college- en/of burgemeestersregeling**
- **Reactie op zienswijzen ontwerpbegroting**
- **Zienswijzen op andere besluiten dan ontwerpbegroting**
- **Actieve informatieplicht bestuur samenwerkingsverband**
- **Regionale raadsadviescommissie**
-



- **Langere termijnen P&C-cyclus**
- **Regionaal enquêterecht**
- **Versterking positie rekenkamer**
- **Betrokkenheid ingezetenen bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid**
- **Verplichte afspraken rond evaluatie**
- **Verplichte opneming van een uitgebreidere uittredingsregeling**



Zie ook:

<https://vng.nl/sites/default/files/2022-10/VNG-Handreiking-Wijziging-Wgr.pdf>



Wet versterking decentrale rekenkamers (35.298)

- Op 4 november 2022 in Staatsblad gepubliceerd;
- Van kracht op 1 januari 2023, maar 2023 is overgangsjaar. Verplichting geldt per 1 januari 2024;
- Wijziging van de Gemeentewet;
- Verplichting voor gemeenten om rekenkamer in te stellen. Geen rekenkamerfunctie meer: raadsleden kunnen geen lid zijn van een Rekenkamer;
- https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35298_wet_versterking_decentrale

Bevordering integriteit politieke ambtsdragers



Wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur (35.546)

https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35546_wet_bevorderen_integriteit

Kern van het wetsvoorstel:

- Verplichte Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) voor bestuurders;
- Verduidelijking van de bepalingen die betrekking hebben op belangenverstrengeling;
- Verbetering van bepalingen die betrekking hebben op het opleggen en opheffen van geheimhouding op informatie;
- Extra bevoegdheid voor de commissaris van de Koning als rijksorgaan in geval van integriteitskwesties dan wel bestuurlijke problemen in gemeenten;
- Voorziening in de Kieswet op het gebied van lijsttuitputting;
- Openbaarmaking van nevenfuncties en inkomsten uit nevenfuncties moeten direct en elektronisch openbaar gemaakt worden.



VOG voor wethouders:

- Nieuwe wethouders zijn voortaan verplicht om een VOG te overleggen. Tegen de weigering van een VOG is bezwaar en beroep mogelijk
- Overige vereisten voor het wethouderschap blijven bestaan: ingezetene van de gemeente, achttien jaar, niet uitgesloten van het kiesrecht, niet in meer dan één gemeente wethouder
- In de toekomst: integriteitsanalyse. Verplichting wordt in een apart wetsvoorstel uitgewerkt

Geheimhouding:

- De burgemeester is nu ook expliciet bevoegd om geheimhouding op informatie te leggen en deze informatie te verstrekken aan de raad, het college, de rekenkamer en een commissie;
- Mondelinge informatie in besloten raadsvergaderingen is voortaan van rechtswege geheim;
- De mogelijkheid is vervallen om individuele raadsleden onder geheimhouding te informeren;
- De raad hoeft de geheimhouding niet meer te bekrachtigen, maar kan die wel opheffen;



- Een raadslid of commissielid dat in strijd handelt met een geheimhoudingsplicht kan bij besluit van de raad ten hoogste drie maanden worden uitgesloten van het ontvangen van informatie waarop een verplichting tot geheimhouding rust.



Burgerparticipatie



- **Wetsvoorstel ‘Versterking participatie op decentraal niveau’ op 26 september 2022 aangeboden aan de Tweede Kamer**
- **Doel: betrokkenheid van inwoners versterken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente (en provincie, waterschap)**
- **Uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun overheid uitdagen om de uitvoering van een taak over te nemen zoals het beheer of onderhoud van een park of buurthuis.**
- **Inspraakverordening wordt Participatieverordening**
- **VNG heeft al een voorbeeldverordening waarin het Uitdaagrecht wordt uitgewerkt**



Uitdaagrecht:

- Inwoners de overheid verzoeken om de uitvoering van een taak over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, omdat zij denken deze taak beter of efficiënter te kunnen uitvoeren.
- Bij gebruik van het uitdaagrecht laat de overheid zien dat zij de uitvoering van een overheidstaak aan een inwoner of maatschappelijke partij toevertrouwt.
- Concreet: aantal gemeenten heeft of krijgt binnenkort een participatieverordening (bijvoorbeeld Middelburg, Enschedé, Bodegraven-Reeuwijk, Velsen, Krimpenerwaard)
- Invulling is aan de gemeente zelf.



Korte update Wet open overheid



Doel van de Wet open overheid:

Bestuursorganen moeten meer informatie uit eigen beweging openbaar en toegankelijk maken.

- **Inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking (artikel 3.1)**
- **Verplicht openbare informatie (artikel 3.3 lid 1)**
- **Bepaalde documenten binnen een voorgeschreven termijn uit eigen beweging openbaar maken (artikel 3.3 en 3.3a)**



Artikel 3.3 lid 1 van de Wet open overheid:

- **Aantal categorieën van informatie die openbaar moet worden gemaakt; geen ruimte voor een belangenafweging.**
- **Verplichte openbaarmaking van documenten zelf, niet van informatie over de totstandkoming, zoals concepten en interne correspondentie over die concepten.**



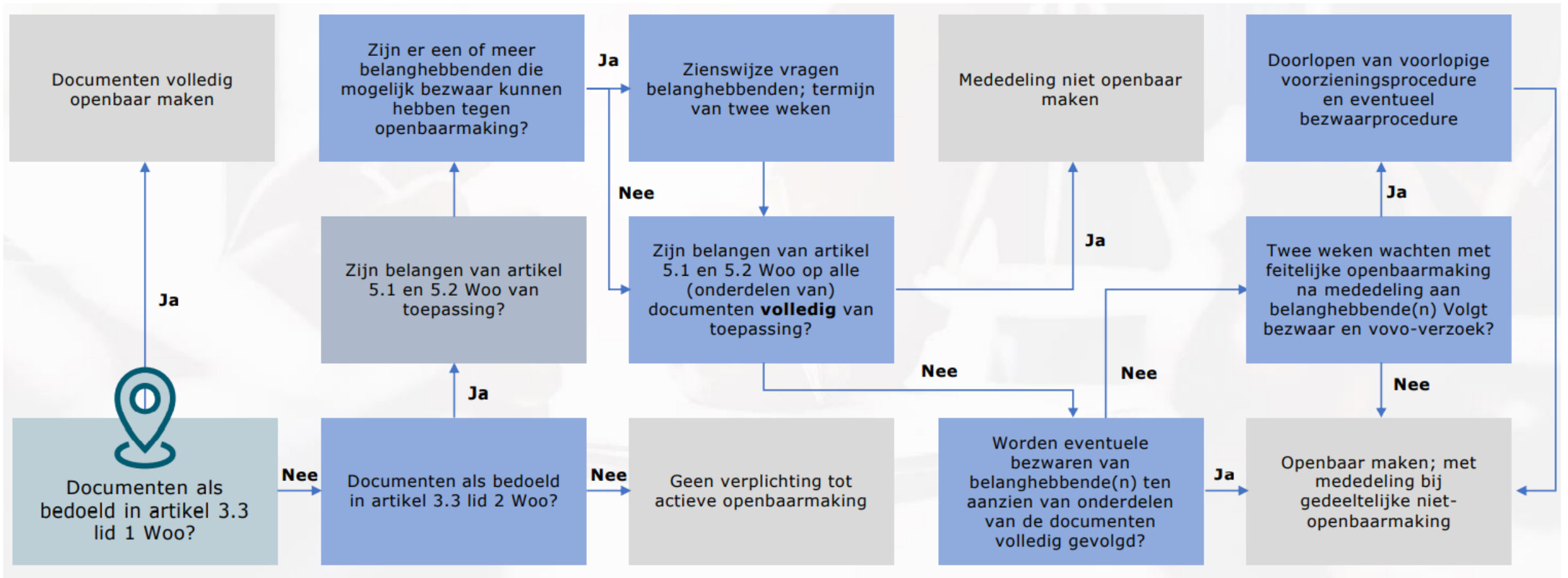
Actieve openbaarmaking: verplicht openbare informatie (artikel 3.3 lid 1)

- **wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking;**
- **ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd, met inbegrip van de adviesaanvraag;**
- **inzicht in de organisatie en werkwijze van het bestuursorgaan, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen;**
- **de bereikbaarheid van het bestuursorgaan en zijn organisatieonderdelen en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend**



Actieve openbaarmaking: verplicht openbare informatie, tenzij een uitzonderingsgrond van toepassing is (artikel 3.3 lid 2)

- Bij de gemeenteraad ter behandeling ingekomen stukken, tenzij deze betrekking hebben op individuele gevallen
- Vergaderstukken en verslagen van de gemeenteraad en de commissies
- Agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van het college van B&W
- Adviezen over ontwerpen van wetten, avv's of andere besluiten van algemene strekking
- Adviezen van adviescolleges of –commissies, inclusief de adviesvraag (uitgezonderd adviezen die betrekking hebben op individuele gevallen)
- Convenanten
- Jaarplannen en jaarverslagen
- Verplichtingen tot verstrekking van subsidies, anders dan met een beschikking
- Woo-verzoeken, de daarop genomen besluiten en de daarbij verstrekte informatie
- Onderzoeksrapporten over de wijze van functioneren van de eigen organisatie en de voorbereiding of de evaluatie van beleid
- Beschikkingen, met uitzondering van 21 specifieke categorieën
- Schriftelijke oordelen in klachtprocedures over gedragingen van bestuursorganen



Actieve openbaarmaking: ontwikkelingen PLOOI

- **Interbestuurlijke stuurgroep PLOOI**
- **Implementatiestrategie vastgesteld zomer 2022:**
 - **fasering overheidsbreed categoriegewijs**
 - **publicatie via PLOOI pas verplicht na bewezen effect aanlevering**
 - **stapsgewijze invoering, nog geen lange termijn planning**
 - **starten met aanlevering en aansluiting 4 informatiecategorieën (begin 2023)**
 - **vindbaar maken op PLOOI van bij KOOP al aanwezige collecties**
- **Adviescollege ICT-toetsing: toetsing programma PLOOI**

Actieve openbaarmaking totdat PLOOI 'klaar' is

- Oproep VNG aan gemeenten om tussentijds informatiecategorieën openbaar te maken
- Via eigen website of platform
- Veelbelovende voorbeelden:
<https://data.utrecht.nl>
<https://open.amsterdam>





- **Rechtbank Midden Nederland 5 oktober 2022 (ECLI:NL:RBMNE:2022:4090)**
Definitie van persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 5.2 Woo) wordt ingekaderd.

De rechtbank interpreteert de definitie als volgt. Geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn:

- **feiten,**
- **prognoses,**
- **beleidsalternatieven,**
- **de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of**
- **andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.**



<https://vng.nl/nieuws/handreiking-van-wob-naar-woo-is-geactualiseerd>

<https://vng.nl/artikelen/wet-open-overheid-woo-juridische-vragen-en-antwoorden>