

Memo

Aan
Rekenkamer Oost-Nederland

Van
Rob de Greef

Datum
11 januari 2017

Betreft
Quick Scan aansturing RBT

PROOF Adviseurs bv
Postbus 90416
2509 LK Den Haag

info@proofadviseurs.nl
proofadviseurs.nl

rabo NL43RAB00303425660
btw NL8550.87.250.B01
kvk 63084619

1. Aanleiding

De Rekenkamer Oost-Nederland doet onderzoek naar het Regionaal Bedrijventerrein Twente (RBT), een samenwerkingsverband van de provincie Overijssel en de gemeenten Almelo, Borne, Enschede en Hengelo.

Dit deel van het onderzoek betreft de kaderstellende rol van provinciale staten. Belangrijke subvraag daarbij is wat de formele sturingsmogelijkheden zijn van de verschillende actoren binnen de samenwerking (provinciale staten/raden en gedeputeerde staten/colleges van burgemeester en wethouders, het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter van RBT en andere betrokken partijen (private partijen). De vraag is ook in kaart te brengen hoe deze instrumenten juridisch geborgd zijn. Ook de toepassing van de instrumenten is van belang, om daarbij te bekijken of verbetering mogelijk is.

2. Juridisch kader

De Gemeenschappelijke regeling Regionaal Bedrijventerrein Twente (hierna: GRRBT) is een gemeenschappelijke regeling getroffen tussen provinciale staten en gedeputeerde staten van Overijssel en de gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Almelo, Borne, Enschede en Hengelo. Het is daarmee een zogenoemde *gemengde regeling*, en tevens een vorm van *interbestuurlijke samenwerking*. Op de gemeenschappelijke regeling is hoofdstuk IV van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna ook: Wgr) van toepassing (art. 51 e.v. Wgr).

2.1 Eigenaarsrol

Dat de gemeenschappelijke regeling getroffen is door zowel provinciale staten als gedeputeerde staten maakt dat beide organen de provinciale eigenaarsrol hebben. Provinciale staten hebben in deze dus meer dan uitsluitend een toezichhoudende rol ten aanzien van gedeputeerde staten. Hetzelfde geldt ten aanzien van de gemeentelijke eigenaarsrol, die door de gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders gezamenlijk wordt uitgeoefend.

2.2 Benoemingsrecht

Dat de gemeenschappelijke regeling een gemengde regeling is maakt dat het provinciale staten en de gemeenteraden zijn die de leden van het algemeen bestuur mogen aanwijzen. Provinciale staten mogen daarbij kiezen uit hun eigen midden (statenleden zodoende), de voorzitter inbegrepen (de commissaris van de Koning) en de gedeputeerden, terwijl ook de gemeenteraden uit hun eigen midden (raadsleden), de voorzitter (de burgemeester) en de wethouders hun leden mogen aanwijzen (art. 52 lid 1 jo. art. 13 lid 1 Wgr). Via dit benoemingsrecht kunnen provinciale staten en de gemeenteraden hun verantwoordelijkheid als eigenaar vormgeven. Een lid van het algemeen bestuur vertegenwoordigt immers het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen.¹

In artikel 5 lid 1 GRRBT is dit benoemingsrecht van provinciale staten en de gemeenteraden beperkt. Zij mogen ieder slechts twee collegeleden (lees: gedeputeerden of de commissaris van de Koning; resp. wethouders of de burgemeester) aanwijzen. Op grond van de gemeenschappelijke regeling is het dus niet mogelijk om statenleden of raadsleden aan te wijzen in het algemeen bestuur. Hiermee is een belangrijke sturingsmogelijkheid van provinciale staten en de gemeenteraden verregaand beperkt. De bepaling is ook in strijd met de Wet gemeenschappelijke regelingen, nu die wet juist uitgaat van een keuzevrijheid.² Provinciale staten en de gemeenteraden kunnen er overigens dan wel vrijwillig voor kiezen om alsnog uitsluitend collegeleden aan te wijzen. Het is geenszins een plicht om ook staten- of raadsleden aan te wijzen. Provinciale staten en de gemeenteraden moeten echter steeds de mogelijkheid houden hun keuze te herzien na bijvoorbeeld verkiezingen.

2.3 Vertegenwoordiging

Het feit dat het lid van het algemeen bestuur het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen vertegenwoordigt, wil nog niet zeggen dat dit lid met last stemt. Het betekent vooral dat dit lid verantwoording verschuldigd is aan het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen over het door hem in het algemeen bestuur gevoerde beleid (art. 16 lid 1 Wgr en art. 7 lid 2 GRRBT). De provinciale leden van het algemeen bestuur leggen dus verantwoording af aan provinciale staten over hetgeen zij in het algemeen bestuur gedaan hebben. Daartoe moeten zij de door de leden van provinciale staten gevraagde inlichtingen verstrekken (art. 16 lid 2 Wgr en art. 7a lid 2 GRRBT). Indien het provinciale lid van het algemeen bestuur het vertrouwen van provinciale staten verliest, dan kunnen provinciale staten het lid wegens gebrek aan vertrouwen ontslaan (art. 16 lid 4 Wgr en art. 7 lid 3 GRRBT). Opvallend is dat in artikel 7a lid 3 GRRBT wederom wordt bepaald dat de leden van het algemeen bestuur verantwoording afleggen aan provinciale staten resp. de gemeenteraad, maar ook aan het college dat hen heeft aangewezen. Deze bepaling is een herhaling van artikel 7 lid 2 GRRBT voor zover het de verantwoording aan

¹ Rekenkamer Oost-Nederland, *Sturing & toezicht op gemeenschappelijke regelingen*, 2014 (hierna: *Handreiking 2014*), p. 37-40.

² Anders dan bij bijvoorbeeld de benoeming van de voorzitter of de andere leden van het dagelijks bestuur, waarbij de wet het expliciet mogelijk maakt hieromtrent nadere regels in de gemeenschappelijke regeling te geven. Zie ook D.J. Elzinga, 'De WGR staat niet toe dat gemeenteraden in hun keuzevrijheid worden beknot', *Binnenlands Bestuur* 2007/10, p. 17 en R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!', *Gemeentestem* 2008 (7303), nr. 107.

provinciale staten en de gemeenteraden betreft, terwijl aan de colleges (die niemand aanwijzen) juist geen verantwoording hoeft te worden afgelegd.

Het is echter ook niet wettelijk bepaald dat leden van het algemeen bestuur *zonder last* stemmen, zoals dat voor statenleden (art. 129 lid 6 Grondwet en art. 27 Provinciewet) en raadsleden (art. 129 lid 6 Grondwet en art. 27 Gemeentewet) wel geldt.³ De regering vond het niet passen bij het verlengd lokaal bestuur om ook een verbod van last en ruggespraak op te nemen voor de leden van het algemeen bestuur. Dit zou, volgens de regering, een nadelige invloed kunnen hebben op de relatie tussen het algemeen bestuur enerzijds en de deelnemende besturen anderzijds.⁴ Er is zodoende geen verbod van last (en ruggespraak) opgenomen⁵, wat echter niet wil zeggen dat er een *plicht* tot last en ruggespraak bestaat. Dat is aan de deelnemers overgelaten. De leden van het algemeen bestuur kunnen er dus zelf voor kiezen of zij ruggespraak wensen te plegen, waarbij provinciale staten en gedeputeerde staten natuurlijk politiek de druk kunnen opvoeren om daadwerkelijk ruggespraak te plegen (of zelfs om met last te stemmen).

3. Invloed PS bij herziening structuur

Kijkend naar de beschikbaar gestelde stukken, wordt regelmatig ruggespraak gehouden. Er wordt op verschillende momenten uitgebreid gedebatteerd over onder meer de toekomst van RBT. Provinciale staten hebben een aantal keer een motie aangenomen, die ertoe geleid heeft dat de door het dagelijks bestuur van RBT gewenste wijzigingen werden bijgesteld. Zo namen provinciale staten op 28 mei 2014 een motie aan (43 stemmen voor, 0 tegen) waarin gedeputeerde staten werden verzocht om een nieuwe structuur voor RBT in kaart te brengen, daarbij vooral lettend op kostenbeheersing en de grenzen die de WNT zet. Gedeputeerde staten moesten in 2014 hierover rapporteren en met provinciale staten debatteren.

Bij brief van 23 september 2014 hebben gedeputeerde staten provinciale staten geïnformeerd. Daaruit bleek dat ten aanzien van de directeur reeds afspraken waren gemaakt om aan de WNT te voldoen, en dat gesprekken met de casemanager nog liepen. Ook heeft het dagelijks bestuur een onderzoek gestart naar een nieuwe structuur voor de projectorganisatie. De uitkomsten waren dus nog niet duidelijk, maar de motie van provinciale staten (alsmede een motie van de raad van Enschede) is daarmee wel direct opgepakt.

Bij motie van 1 juli 2015 hebben provinciale staten (26 stemmen voor, 19 stemmen tegen) opnieuw een motie aangenomen omtrent RBT waarin onder meer werd verzocht om te komen tot een adequate en slagvaardige governance voor RBT en de verkenning die gestart is niet langer te laten duren dan 1 januari 2016.

³ Overigens wordt in het spraakgebruik nog vaak verwezen naar het verbod van last *en ruggespraak*. Bij de grondwetsherziening van 1983 is de toevoeging 'en ruggespraak' komen te vervallen. Zie *Kamerstukken II 1976/77*, 13 990, nr. 6, p. 23-24.

⁴ *Kamerstukken II 1980/81*, 16 538, nr. 3, p. 40.

⁵ Althans artikel 22 lid 1 Wgr verklaart het verbod *niet* van overeenkomstige toepassing.

Bij brief van 26 januari 2016 hebben gedeputeerde staten provinciale staten geïnformeerd. In de bijgevoegde brief van het dagelijks bestuur d.d. 20 januari 2015⁶ wordt onder meer beschreven dat het doel van de wijzigingen is om te komen tot een snellere en eenvoudiger uitgifte van kavels, waarmee werkgelegenheid gestimuleerd wordt. Daartoe blijven alle deelnemers betrokken bij RBT, en wordt gekomen tot een adequate en slagvaardige governance voor RBT. Dat laatste uit zich in een meerderheidsbelang van de provincie Overijssel, met de daarbij behorende zeggenschap. Daarnaast moet het project een volwaardige uitvoeringsorganisatie krijgen. De vertegenwoordiger van gedeputeerde staten in het dagelijks bestuur heeft volgens de brief hiermee ingestemd, onder voorbehoud van goedkeuring door provinciale staten.

Provinciale staten hebben op 30 maart 2016 wederom een motie aangenomen (38 voor, 6 tegen) waaruit blijkt dat provinciale staten van oordeel zijn dat een provinciaal meerderheidsbelang leidt tot een vergroting van de dubbele petten-problematiek en tot een situatie waarbij de deelnemende gemeenten zich mogelijk minder committeren aan RBT. Provinciale staten verzoeken tot de zomer van 2016 geen voorstellen te doen omtrent de wijziging van de governance.

Bij brief van 6 september 2016 hebben gedeputeerde staten provinciale staten opnieuw geïnformeerd. Er wordt een nieuw voorstel gedaan, omdat er geen draagvlak was voor een provinciaal meerderheidsbelang. Uit de bijgevoegde brief van het dagelijks bestuur d.d. 1 september 2016 een nieuw voorstel gedaan. De verdeelsleutel en besluitvormingsstructuur van RBT blijven daarbij ongewijzigd, de gemeenschappelijke regeling hoeft om die reden niet te worden aangepast, aldus het dagelijks bestuur.

De voornemens zijn bij Statenvoorstel nr. PS/2016/985 op 8 november 2016 ter besluitvorming aangeboden aan provinciale staten. In de overwegingen bij dit voorstel is ook uitgebreider ingegaan op het versterken van de projectorganisatie. Om tot snellere besluitvorming te komen krijgen de voorzitter en de directeur mandaat van het dagelijks bestuur om te handelen. Zij moeten hiertoe vroegtijdig met het dagelijks bestuur afstemmen. Indien alsnog een besluit van het dagelijks bestuur noodzakelijk is, dan worden extra vergaderingen ingelast zodat spoedig besloten kan worden.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat provinciale staten (en de gemeenteraden) actief betrokken zijn bij de herstructurering van RBT. Dat heeft niet alleen geleid tot uitgebreide informatievoorziening, maar ook tot het kenbaar kunnen maken van wensen en bedenkingen. En er is vervolgens ook daadwerkelijk opvolging gegeven aan de uitgebrachte wensen en bedenkingen.

4. Rolverdeling algemeen bestuur en dagelijks bestuur

Wat opvalt is dat bij de volledige communicatie rond de herziening van de structuur van het RBT is dat het dagelijks bestuur van RBT steeds, door tussenkomst van gedeputeerde staten, provinciale staten informeert. Er lijkt daarbij geheel geen rol weggelegd voor het algemeen

⁶ Bedoeld zal zijn 20 januari 2016, omdat het bijgevoegde rapport van de STEC groep van 8 januari 2016 is. Als dit geen typefout is, dan hebben gedeputeerde staten erg lang gewacht met het informeren van provinciale staten.

bestuur van RBT. Dit wordt nog eens gesterkt door de opmerking in de brief van het dagelijks bestuur d.d. 20 januari 2015 (bedoeld: 2016) dat het lid van het dagelijks bestuur van gedeputeerde staten heeft ingestemd met de voorgestelde wijzigingen, onder voorbehoud van goedkeuring van provinciale staten.

Het dagelijks bestuur, althans zijn leden, lijken dus een rechtstreekse lijn te hebben met hun eigen provinciale staten. Dat is in strijd met de Wet gemeenschappelijke regelingen. Artikel 19a Wgr schrijft voor dat het dagelijks bestuur een collegiaal bestuursorgaan is. Het dagelijks bestuur is uitsluitend en alleen verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur, niet aan provinciale staten of gemeenteraden.⁷ De leden van het dagelijks bestuur vertegenwoordigen dan ook niet hun provincie of gemeente. In het algemeen bestuur moet juist het politieke debat plaatsvinden (in openbaarheid), waarbij de leden van het algemeen bestuur namens hun college van gedeputeerde staten of provinciale staten belangen kunnen inbrengen (zie hierboven onder 2.3)⁸.

5. Invloed PS in P&C-cyclus

De Wet gemeenschappelijke regelingen schrijft voor dat provinciale staten en gemeenteraden zienswijzen moeten kunnen uitbrengen omtrent de conceptbegroting van een openbaar lichaam, zoals RBT. Deze procedure is nader uitgewerkt in artikel 20 van de gemeenschappelijke regeling. De zienswijzenprocedure wordt jaarlijks ook gevolgd.

6. Toekomstige structuur

De voornaamste doelstelling van de nieuwe structuur is te komen tot meer slagvaardigheid. Wat echter uit alle stukken niet blijkt is hoe provinciale staten en de gemeenteraden in de toekomst betrokken blijven bij concrete besluitvorming. De besluitvormingsstructuur wijzigt niet, maar wel krijgen de voorzitter en de directeur per geval ruime mandaten van het dagelijks bestuur om afspraken te kunnen maken met ondernemingen die zich op het bedrijventerrein willen vestigen. Dat is vanuit de slagvaardigheid een begrijpelijk standpunt, maar niet wordt vermeldt hoe de politieke, of zo men wil democratische, verantwoording plaatsvindt. De rol van het algemeen bestuur blijft geheel onderbelicht, en laat dat nu net het gremium zijn waarin de provincie- en gemeentebesturen hun invloed echt kunnen laten gelden.

Het zou dan ook goed zijn om in de 'nieuwe' structuur tot een duidelijkere rolverdeling tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur te komen, met daarbij ook aandacht voor de relaties met gedeputeerde staten en provinciale staten, respectievelijk de colleges van burgemeester en wethouders en de gemeenteraden. Bij die rolverdeling zou dan rekening moeten worden gehouden met de wettelijke rollen die de organen hebben, ook in het licht van openbaarheid van besluitvorming. Het slagvaardigheidsbelang kan dan steeds worden afgewogen tegen het belang van democratische controle en politieke sturing.

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 16. Zie ook *Handreiking*, p. 41-42.

⁸ Kamerstukken II 2004/05, 27 008 en 29 532, nr. E, p. 9. Zie *Handreiking*, p. 38.

7. Conclusie

De algemene conclusie moet zijn dat provinciale staten hun instrumenten zoals opgenomen in de *Handreiking* alle gewoon bezitten. Provinciale staten worden uitvoerig (actief) geïnformeerd over de beoogde wijzigingen in de RBT-organisatie. Zij krijgen daarbij zelfs via wensen en bedenkingen ook invloed. Van deze mogelijkheid tot invloed wordt ook gebruik gemaakt via verschillende moties, welke ook tot opvolging leiden. Ook in de P&C-cyclus vindt informatievoorziening en de mogelijkheid tot beïnvloeding plaats.

Wanneer het echter om de voorstellen gaat voor het 'dagelijkse' werk van RBT, dan blijkt daarbij geenszins hoe provinciale staten, gedeputeerde staten, de gemeenteraden en de colleges van burgemeester en wethouders betrokken blijven. Slagvaardigheid staat voorop, er moet snel gehandeld kunnen worden door de voorzitter en directeur (in mandaat van het dagelijks bestuur). De rolverdeling tussen het dagelijks bestuur (waarvan de leden blijkbaar rechtstreeks hun provincie of gemeente vertegenwoordigen, hetgeen in strijd is met de Wgr) en het algemeen bestuur is volledig diffuus. Politieke besluiten lijken reeds in het dagelijks bestuur te worden afgestemd, terwijl het algemeen bestuur hiervoor het gremium is. De openbare vergaderingen van het algemeen bestuur en de verantwoordingsplichten tussen leden van het algemeen bestuur en hun eigen college van gedeputeerde staten of provinciale staten (resp. college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad) maakt dat de handelingen van het RBT-bestuur controleerbaar worden. Dit hoeft niet per definitie tot minder slagvaardigheid te leiden, maar leidt wel tot meer transparantie. En verantwoordingsmechanismen kunnen inhoudelijk pas echt werken als ook duidelijk is wie nu waarvoor verantwoordelijk is. Daar is nog een goede verbeterslag te maken.