

Bijlage 2: Advies AKD mbt Het recht van onderzoek/enquête

1. Het gemeenschappelijk recht van onderzoek geeft de gezamenlijke raden dezelfde onderzoeksbevoegdheden als de individuele raden op basis van de Gemeentewet al hadden ten aanzien van het gemeentebestuur. In de MvT staat hierover¹:

Met de introductie van het gemeenschappelijk recht van enquête krijgen de gezamenlijke gemeenteraden de mogelijkheid om onderzoek te doen naar eventuele misstanden bij een gemeenschappelijke regeling als geheel, door een gezamenlijke enquête uit te voeren naar de bestuursvoering van een gemeenschappelijke regeling.

Dit instrument is nadrukkelijk bedoeld als stok achter de deur met het oog op het goed functioneren van gemeenschappelijke regelingen. De gemeenteraden zullen het gezamenlijk eens moeten worden over de inzet ervan en kunnen enkel een gemeenschappelijke onderzoekscommissie instellen als alle raden hiermee instemmen. Omdat een enquête alle deelnemers raakt en het instellen van het gemeenschappelijk orgaan dat nodig is om de gezamenlijke onderzoekscommissie te kunnen vormen instemming van alle raden vraagt, moeten alle raden daaraan deelnemen. De regering kiest er daarom voor om unanimititeit onder de raden voor te schrijven als voorwaarde voor het instellen van een onderzoek. Dat betekent niet dat elk raadslid voor een enquête moet zijn, wel dat alle raden in meerderheid dat moeten zijn. Zonder overeenstemming tussen de raden zal een goede uitvoering van de enquête immers onmogelijk zijn.

2. Vervolgens wordt één enkele zin gewijd aan de positie van de waterschappen:

Aangezien de waterschappen geen wettelijk recht van enquête hebben is deze wijziging niet op hen van toepassing.

3. Ook bij de parlementaire behandeling is onder ogen gezien dat een algemeen bestuur van een waterschap niet over het recht van enquête beschikt, zie het overzicht in de Nota naar aanleiding van het verslag.²

– Het DB (en zijn afzonderlijke leden) en de voorzitter hebben geen wettelijke actieve informatieplicht jegens het AB van een waterschap. De Waterschapswet kent de verantwoordingsplicht en de passieve informatieplicht (art. 89 en 97 Waterschapswet) van het DB jegens het AB.

~~– Het AB van een waterschap heeft geen wettelijke bevoegdheid om een rekenkameronderzoek in te (laten) stellen. De waterschappen hebben namelijk op dit moment geen wettelijke bevoegdheid om een rekenkamer in te stellen.~~³

– Het AB van een waterschap kan geen enquête uitvoeren. De waterschappen hebben namelijk geen wettelijk recht van enquête.

¹ MvT 35513 2019-2020 nr. 3, p. 15.

² TK 2020-2021, 35 513, nr. 6 p. 13.

³ Nadat het advies van AKD is ontvangen is de Wet versterking decentrale rekenkamers vastgesteld; daarmee is ook voor waterschappen een wettelijke bevoegdheid tot instellen van een rekenkamer (Toevoeging GV).

– Aangezien de waterschappen geen wettelijk recht van enquête hebben, is het door dit wetsvoorstel geïntroduceerde gemeenschappelijk recht van enquête niet van toepassing op waterschappen.

4. Uit de tekst van de wet en de toelichting van de wetgever blijkt dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om bestaande bevoegdheden, gericht op het functioneren van het gemeentebestuur, ook in te zetten bij gemeenschappelijke regelingen. De gemeenteraden beschikken over het recht van enquête, dus moeten de gezamenlijke raden ook die bevoegdheid hebben bij een gemeenschappelijke regeling.
5. De wetgever heeft bij de totstandkoming van de wetswijziging onder ogen gezien dat er ook mengvormen zijn waarbij verschillende soorten openbare lichamen publiekrechtelijk samenwerken binnen het kader van een gemeenschappelijke regeling. De wetgever lijkt geen oog te hebben gehad voor gemeenschappelijke regelingen waaraan niet alleen gemeenten, maar ook waterschappen deelnemen, de zogenaamde gemengde regelingen.⁴ Welke gevolgen heeft dit nu?
6. Een mogelijke gedachte zou kunnen zijn dat bij een gemeenschappelijke regeling waaraan bijvoorbeeld tien gemeenten en één waterschap deelnemen, de gezamenlijke gemeenteraden zouden kunnen bepalen dat een enquête wordt uitgevoerd en een gemeenschappelijke onderzoekscommissie wordt ingesteld. Deze gedachte is gebaseerd op de letterlijke tekst van de wet. Het waterschap komt dan geen positie toe bij deze besluitvorming. Dat is merkwaardig. In de MvT is wel overwogen dat de nieuwe bevoegdheid ook kan worden ingezet bij regelingen tussen provincies en gemeenten op grond van artikel 51 van de Wgr. De Provinciewet is daarop aangepast. Dat zou suggereren dat de bevoegdheid niet kan worden ingezet indien een waterschap deelneemt aan de gemeenschappelijke regeling. Dit is ook wel logisch. Uitgangspunt van de wetgever is namelijk dat alle deelnemende raden instemmen met het onderzoek. Als een raad niet instemt, kan er geen onderzoek plaatsvinden. Waarom zou dat anders zijn indien een waterschap deelneemt aan de gemeenschappelijke regeling. Daarbij komt dat bij een andersluidende conclusie de enquête niet goed kan worden uitgevoerd omdat het waterschap niet gehouden kan zijn enige medewerking te verlenen.
7. Wij hebben ons vervolgens de vraag gesteld of het mogelijk is dat het deelnemende waterschap – ondanks het ontbreken van een wettelijke basis – zou instemmen met het verrichten van een enquête. Dat wijzigt niets bij de beantwoording van de juridische vraag of een enquête dan wel mogelijk zou zijn. In de wetswijziging is namelijk niets geregeld over een instemming van andere deelnemers dan gemeenten en provincies. Naar onze mening levert dat een te kwetsbare basis op voor een succesvolle enquête. Enerzijds zouden de gezamenlijke raden zich dan moeten committeren om geen enquête naar het functioneren van de gemeenschappelijke regeling te doen indien het waterschap niet instemt. Anderzijds is het waterschap niet gehouden om

⁴ De Unie van Waterschappen heeft weliswaar gereageerd op het wetsvoorstel, maar heeft hier blijkbaar niets over opgemerkt. Ook de Raad van Stat heeft in zijn advies niets opgemerkt over de gemengde regelingen en de positie van de waterschappen.

medewerking te verlenen. Met het oog hierop lijkt het niet goed denkbaar dat er een enquête kan plaatsvinden naar het functioneren van een gemeenschappelijke regeling waar een waterschap aan deelneemt.