
Vergaderjaar 2021 – 2022

35 513 Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen

E NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD
Ontvangen 25 november 2021

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het Nader Voorlopig Verslag inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen.

De leden van de PVV-fractie hebben nog enkele vervolgvragen gesteld naar aanleiding van de Memorie van Antwoord van de regering. Zij vragen of de regering kan aangeven of zij mogelijkheden ziet om te voorkomen dat besturen van gemeenten en provincies voor andere interbestuurlijke samenwerkingsvormen kiezen, om niet onder deze verscherpte eisen voor gemeenschappelijke regelingen te vallen, zoals regionale overlegtafels, regietafels of andere regietafels zoals het Nationaal Programma Regionale Energie Strategie (RES).

De colleges van gemeenten en provincies hebben de vrijheid om te kiezen voor andere interbestuurlijke samenwerkingsvormen dan op grond van de Wgr worden onderscheiden. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen informele vormen van samenwerking - waarin geen sprake is van daadwerkelijke besluitvorming of uitoefening van taken en bevoegdheden - en samenwerking met een basis in het privaatrecht. Bij de door de leden van de PVV genoemde voorbeelden is inderdaad geen sprake van gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de wet. Dat betekent ook dat er geen sprake is van daadwerkelijke besluitvorming of uitoefening van gezag. Onderhavig wetsvoorstel ziet niet op samenwerkingsverbanden met een privaatrechtelijke grondslag, zoals stichtingen of vennootschappen. Daarover kan nog het volgende worden opgemerkt.

Als de gemeenteraad of provinciale staten instemmen met voornoemde keuze van een college, dan is dat de eigen democratische keuze. Op grond van artikel 160, tweede lid, Gemeentewet moet deelname aan een privaatrechtelijk samenwerkingsverband wel bijzonder aangewezen zijn gelet op een specifiek openbaar belang. Ook moet de raad zijn wensen en bedenkingen ten aanzien van het ontwerpbesluit tot deelname kunnen inbrengen. Deze bepaling behelst een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerkingsvormen boven privaatrechtelijke. Er is immers een drempel voor de oprichting van of deelname aan een private rechtspersoon opgeworpen. Het is aan de colleges en decentrale volksvertegenwoordigingen om deze norm na te leven. Concluderend stelt de wet terzake een norm, maar is het een de colleges en volksvertegenwoordigingen om op de toepassing toe te zien.

Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de genoemde tafels zelf niet onder het toepassingsbereik van artikel 160, tweede lid, Gemeentewet vallen. In deze gevallen worden immers geen nieuwe rechtspersonen opgericht en ook geen bevoegdheden overgedragen. Hiermee verandert er weinig aan de formele besluitvormingsmechanismen op provinciaal of gemeentelijk niveau. Afspraken die aan een tafel gemaakt zijn kunnen wel als richtinggevend worden ervaren en daarmee als een beperking van de decentrale beleidsvrijheid, waardoor een goede vertegenwoordiging van de volksvertegenwoordiging aan de voorkant nodig is. De verantwoordingsbepalingen in artikel 169 Gemeentewet zijn in deze situatie uiteraard onverkort van toepassing ten aanzien van het college.

Daarnaast vragen deze leden of de regering kan aangeven of de in dit wetsvoorstel aangeboden mogelijkheden voor volksvertegenwoordigers om meer grip te kunnen krijgen op een

gemeenschappelijke regeling, óók op evenredige wijze van toepassing zouden moeten zijn op voornoemde andere interbestuurlijke samenwerkingsvormen. Kan de regering duiden hoe staten- en raadsleden deze regio-, regie- en overlegtafels effectief kunnen controleren en bijsturen, zo vragen deze leden.

Dit wetsvoorstel met de daarin opgenomen maatregelen en instrumenten ziet alleen op publiekrechtelijke vormen van samenwerking op grond van de Wgr. Ten aanzien van niet-publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, zoals regio-, regie-, en overlegtafels, zijn de bepalingen uit de Wgr dus niet van toepassing. Daar staat tegenover dat in voornoemde overleggen geen bindende beslissingen kunnen worden genomen. Daarover blijven de decentrale volksvertegenwoordigingen zelf gaan.

Deze kabinetsperiode is een aantal ondersteuningsproducten ontwikkeld die raads- en statenleden kunnen helpen bij de sturing en controle op samenwerkingsverbanden. Die producten zijn tevens te gebruiken bij informele samenwerkingsverbanden.¹ Zo is een 'menukaart regionale samenwerking' ontwikkeld die laat zien welke manieren er zijn om als raden gezamenlijk een inzet richting een samenwerkingsverband voor te bereiden. Een ander voorbeeld is een overzicht met handelingsperspectieven richting verbonden partijen. Tot slot is een informatieformat ontwikkeld met volksvertegenwoordigers over het soort informatie dat zij nodig hebben om goed te kunnen sturen bij samenwerkingsverbanden. Hoewel enkele van deze producten vooral vanuit het perspectief van de Wgr ontwikkeld zijn, zijn de lessen ook toepasbaar bij andere vormen van samenwerking.

Daarnaast wordt ook via een ander wetsvoorstel gestreefd naar het verbeteren van de checks and balances ten aanzien van privaatrechtelijke samenwerking. Het wetsvoorstel 'Wet versterking decentrale rekenkamers'²breidt onder andere de mogelijkheden uit voor decentrale rekenkamers om onderzoek te doen bij private rechtspersonen en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden indien gemeenten, provincies en waterschappen daar een belang hebben. Op deze wijze kan de controlerende rol van de volksvertegenwoordiging worden versterkt. Dit wetsvoorstel staat voor begin 2022 gepland voor plenaire behandeling in de Tweede Kamer.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of de actieve informatieplicht ook geldt bij voornoemde vormen van interbestuurlijke samenwerking. Zo niet, is er dan een passieve informatieplicht? Kunnen volksvertegenwoordigers over alle documenten beschikken die bij het college berusten?

Ook bij deze vormen van interbestuurlijke samenwerking geldt de actieve en passieve informatieplicht van het college jegens de eigen raad. Tevens zijn de documenten in het kader van dergelijke samenwerking opvraagbaar door de raad, tenzij deze niet kunnen worden verstrekt met het oog op het openbaar belang. In sommige gevallen kan het mogelijk zijn dat stukken onder geheimhouding worden verstrekt.

Ook vragen de aan het woord zijnde leden of een bestuurder die namens een gemeente of provincie deelneemt in een dagelijks of algemeen bestuur vanuit de controlerende rol van de raad kan worden aangesproken.

Een bestuurder kan namens een gemeente of provincie in het algemeen bestuur van een openbaar lichaam zitten. Voor zover het de eigen inbreng van deze bestuurder in het algemeen bestuur betreft, is deze daarop aanspreekbaar. Deze aanspreekbaarheid ziet echter niet op het (eventuele) handelen als lid van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur legt immers verantwoording af aan het algemeen bestuur en is ook uit en door het algemeen bestuur samengesteld.

Op pagina 12 van de memorie van antwoord beantwoordt de regering de volgende door de leden van de PVV-fractie gestelde vraag: «Deze leden vragen ook of de regering kan aangeven in hoeverre de betrokkenheid van raadsleden wordt versterkt indien de bedrijfsactiviteiten van een gemeenschappelijke regeling zijn ondergebracht in een naamloze vennootschap en de regeling is voortgezet als bedrijfsvoeringsorganisatie die de rol van aandeelhouder en financiën in de NV vervult. Zij vragen in hoeverre raadsleden de financiering en activiteiten van de NV kunnen betrekken in hun zienswijze. Zij vragen ook of de actieve informatieplicht ook van toepassing is op

¹ Inrichting Openbaar Bestuur | Kennisbank Openbaar Bestuur (kennisopenbaarbestuur.nl)

² Kamerstukken II 2019-20, 35298.

een dergelijke NV.»). Het antwoord luidt: «Een gemeenschappelijke regeling kan alleen deelnemen aan een privaatrechtelijke rechtspersoon of er één oprichten als de gemeenschappelijke regeling dat expliciet mogelijk maakt. Voordat het bestuur dit besluit neemt, moeten raden in de gelegenheid zijn gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken (artikel 31a Wgr). Daarmee zijn er twee momenten waarop raadsleden invloed hebben bij dit soort besluiten. Bij het opstellen van een regeling moeten raden goedkeuring verlenen aan de regeling, dus ook over het al dan niet toekennen van de bevoegdheid aan het bestuur om deel te nemen aan een privaatrechtelijke rechtspersoon dan wel deze op te richten. Voor dit soort situaties wordt met dit wetsvoorstel niet specifiek iets veranderd. Aanpassing van bestaande regelingen kan voor besturen en voor raden wel aanleiding geven hier opnieuw bij stil te staan. De actieve informatieplicht geldt alleen voor het bestuur van de regeling en niet voor private rechtspersonen.»). Naar aanleiding van deze beantwoording hebben de leden van de PVV-fractie de volgende vragen. In de beantwoording geeft de regering aan op welke momenten en op welke wijze raadsleden invloed kunnen uitoefenen op de instelling van een privaatrechtelijke rechtspersoon door een gemeenschappelijke regeling en op de daartoe opgestelde regeling. De leden van de PVV-fractie willen echter ook graag duidelijkheid van de regering of, en op welke wijze, raadsleden controle (en indien nodig, bijsturing) kunnen uitoefenen op financiering en activiteiten van een door een gemeenschappelijke regeling ingestelde NV. Ook stelt de regering dat «De actieve informatieplicht [alleen] geldt voor het bestuur van de regeling en niet voor private rechtspersonen.»). Kan zij aangeven in hoeverre er een passieve informatieplicht geldt voor private rechtspersonen (direct of indirect via het bestuur van de gemeenschappelijke regeling), ingesteld door een gemeenschappelijke regeling?

De Wgr bevat geen regels over de verhouding tussen raadsleden en een door de gemeenschappelijke regeling ingestelde NV. Indien raadsleden controle of bijsturing bij deze NV wenselijk achten, dienen zij zich te wenden tot de vertegenwoordiger van hun gemeente in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Eventuele controle of bijsturing bij de betreffende NV verloopt immers via (het bestuur van) de gemeenschappelijke regeling.

Ook voor wat betreft de passieve informatieplicht van een NV geldt dat deze enkel van toepassing is in de verhouding tussen de NV en de gemeenschappelijke regeling (als zijnde aandeelhouder). Op grond van art. 2:107, tweede lid van het Burgerlijk Wetboek hebben zowel het bestuur als de raad van commissarissen van de NV een passieve informatieplicht jegens de algemene vergadering van Aandeelhouders (hierna: algemene vergadering), tenzij een zwaarwichtig belang van de vennootschap zich daartegen verzet. Deze informatieplicht geldt ten aanzien van de algemene vergadering als geheel, maar ook individuele aandeelhouders hebben het recht om tijdens de algemene vergadering het woord te voeren (art. 2:117, eerste lid, BW). In het arrest ASMI- II heeft de Hoge Raad dan ook bepaald dat iedere aandeelhouder tijdens de algemene vergadering zelfstandig het recht heeft om vragen te stellen, ongeacht of deze betrekking hebben op punten die op de agenda zijn vermeld. De vennootschap dient deze vragen dan ook te beantwoorden. Dit dient dus wel tijdens de algemene vergadering te gebeuren; daarbuiten hebben individuele aandeelhouders in beginsel geen recht op afzonderlijk verlangde informatie.³ Daarmee is er wel een passieve informatieplicht, maar is de werking hiervan anders dan in de relatie college-raad geldt, omdat dit in beginsel alleen in de algemene vergadering kan worden toegepast, terwijl op gemeentelijk niveau de toepassing het hele jaar door kan.

Bovenstaande geldt overigens ook in het geval het gaat om een BV, al zijn dan de artikelen 2:217, tweede lid en 2:227 BW van toepassing.

Volledigheidshalve merk ik nog op dat op grond van het NV-recht ook andere informatieverplichtingen gelden vanuit (het bestuur van) de NV richting de algemene vergadering, zoals informatie over de vast te stellen jaarrekening (artikel 2:101 BW) en informatie die verband houdt met het ter goedkeuring voorleggen van bepaalde besluiten (artikel 2:107a BW).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

³ HR 09-07-2010, ECLI:NL:HR:2010:BM0976.