
Vergaderjaar 2020 – 2021

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

C **MEMORIE VAN ANTWOORD**
Ontvangen 20 september 2021

1. Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het 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 CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Hoewel zij positief zijn over het versterken van de positie van raadsleden hebben zij enkele vragen. De leden van de fractie-Nanninga hebben enkele vragen over dit wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en steunen het doel om de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken, maar hebben nog enkele vragen. De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het grote belang van een adequate democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Voor het goede begrip en om een goede beoordeling te kunnen maken leggen zij nog een aantal vragen en suggesties voor. De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel. De leden van de PvdD-fractie hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel enkele vragen. Zij verzoeken deze afzonderlijk te beantwoorden. De leden van de fractie-Nanninga sluiten zich bij deze vragen aan. De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

Bij de beantwoording wordt in lijn met de memorie van toelichting voornamelijk gesproken vanuit gemeentelijk perspectief, hoewel de wijzigingen ook op provincies en waterschappen zien. Hiervan wordt afgeweken als de vraagstelling daar aanleiding toe geeft.

2. Nut en noodzaak

De leden van de **PvdA**-fractie wijzen naar het debat van 11 mei in de Eerste Kamer over de verhouding tussen de centrale en decentrale overheden waar is gewezen op de noodzaak om een fundamentele discussie te voeren over de ontwikkelingen op regionaal niveau door de gebrekkige democratische legitimatie en het ontbreken van regie op regionalisering. Deze leden wijzen er op dat de Raad van State de noodzaak van deze fundamentele discussie ook benoemt in het advies bij dit wetsvoorstel. Zij vragen of de regering kan bevestigen dat de noodzaak tot het voeren van deze fundamentele discussie niet is weggenomen met dit wetsvoorstel en dat niet gewacht gaat worden op de evaluatie van dit wetsvoorstel. Ook vragen deze leden hoe het staat met het dynamisch kader decentraal bestuur waarover in de Eerste Kamer is gesproken. Tot slot vragen deze leden

waarom niet is gewacht met dit wetsvoorstel tot na de fundamentele discussie en waar de urgentie voor dit voorstel zit.

De regering kan bevestigen dat de fundamentele discussie over de bestuurlijke inrichting gevoerd wordt. In de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel tijdens de Tweede Kamerbehandeling¹ is reeds ingegaan op de stappen die daarin het afgelopen jaar gezet zijn. De ontwikkelingen rond de regio en de legitimiteitsvragen zijn daar een belangrijke aanleiding voor. Het onderhavige wetsvoorstel geeft geen aanleiding deze discussie te vertragen of uit te stellen tot de aangekondigde evaluatie is gehouden. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een motie van het lid-Van Dijk² aangenomen die de regering ook vraagt om deze discussie het komende jaar (en voor de zomer van 2022) met medeoverheden te voeren. Het 'dynamische kader' en de motie-Van Dijk leggen verschillende accenten binnen dezelfde bredere discussie. Daarom wordt de uitwerking van dit dynamisch kader decentraal bestuur betrokken bij de uitwerking van deze motie en wordt dit opgepakt in de reeds lopende fundamentele discussie.

Er is echter geen tegenstelling tussen het (verder) voeren van een fundamentele discussie over de bestuurlijke inrichting en regio enerzijds en het versterken van de positie van gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen via een wijziging van de Wgr anderzijds. Dit wetsvoorstel is nodig omdat het belang van gemeenschappelijke regelingen toeneemt en de democratische legitimatie daarop versterkt moet worden.

De leden van de **SP**-fractie vragen of dit wetsvoorstel wel een oplossing voor een probleem biedt of dat de problemen door dit wetsvoorstel juist vergroot worden. Verder vragen deze leden of dit wetsvoorstel een averechtse werking kan hebben doordat het geen bijdrage levert aan het verbeteren van de democratische legitimatie, maar wel de slagkracht van gemeenschappelijke regelingen kan verminderen en de praktische uitvoerbaarheid wordt belemmerd. Zij vragen welke reden er dan nog is dit wetsvoorstel aan te nemen. Zij vragen of de regering erkent dat in breder verband gekeken moet worden naar de verbetering van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen.

Dit wetsvoorstel is nodig om de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is zowel voor de probleemanalyse als voor de oplossingsrichtingen nadrukkelijk geluisterd naar de ervaringen van raadsleden, burgemeesters en andere betrokkenen in het decentraal bestuur. Daarom vertrouwt de regering erop dat dit wetsvoorstel ook in de praktijk daadwerkelijk bijdraagt aan het versterken van de democratische legitimatie. Het averechtste effect waar deze leden naar vragen lijkt gelet hierop niet waarschijnlijk. Zoals uit het antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie ook al blijkt, erkent de regering dat hiermee niet de hele discussie over de legitimatie van 'de regio' is opgelost. De fundamentele discussie over de bestuurlijke inrichting wordt daarom voortgezet. Daarnaast zorgt de wijze waarop de verschillende maatregelen in dit wetsvoorstel zijn vormgegeven ervoor dat voor de meeste maatregelen per regeling gekozen moet worden of en hoe daar gebruik van te maken. Daarbij kan de balans gevonden worden tussen het verbeteren van de legitimiteit en het behouden van slagkracht, met oog voor de praktische uitvoerbaarheid. Bovendien moeten gemeenteraden instemmen met wijzigingen van een regeling. Dit kan betekenen dat er regelingen zijn waar het versterken van de legitimiteit zo belangrijk wordt gevonden dat dit gevolgen heeft voor de slagkracht, maar dat is dan een gevolg van de keuze die bewust gemaakt is.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 513, nr. 6.

² Kamerstukken II 2020/21, 35 513, nr. 14.

3. (Verlengd) lokaal bestuur

De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe de regering naar de observatie van de Raad van State kijkt dat er geen sprake meer is van verlengd lokaal bestuur als de beleids- en besluitvorming feitelijk regionaal geschieden en gemeenten weinig ruimte overhouden voor eigen beleid. Dan ontstaat sluipenderwijs een nieuwe bestuurslaag zonder democratische inbedding. Dit vraagt volgens de Raad van State om een fundamentele discussie over de bestuurlijke inrichting. Deze leden vragen of hier een argument zit om de rol van de provincie te versterken.

Er zijn verschillende ontwikkelingen in de regio waarneembaar. Er is dus niet per se sprake van één type regio, maar van een serie verschillende samenwerkingsverbanden op verschillende schaalniveaus en met verschillende juridische grondslagen. Van een regionale bestuurslaag kan daarom niet gesproken worden.

Of en hoe daarmee beleids- en besluitvorming echt over kan gaan naar een regionaal orgaan hangt af van de verschillende vormen. In veel gevallen is bij samenwerking in de regio vooral sprake van samenwerking tussen colleges van B&W. Vanuit een juridisch perspectief ligt de kaderstelling dan nog steeds bij de gemeenteraad. Tegelijkertijd kan een raad wel de druk voelen om de eigen kaders in lijn te brengen met de wensen van de regio omdat dat de uitvoering ten goede kan komen. Daar komt bij dat het maken van afwegingen, bijvoorbeeld over de inzet van middelen, over verschillende samenwerkingsverbanden heen lastiger kan worden. Hoewel er vanuit de juridische vormgeving nuances zijn aan te brengen over de gevolgen van verschillende vormen van samenwerking, blijft overeind dat er over het geheel gezien een probleem is met de legitimatie van de verschillende vormen van regionaal bestuur. Het onderhavige wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden die een raad heeft om één gemeenschappelijke regeling te controleren. Maar de systeemvraag is daarmee niet ondervangen. Ook hier is een oplossing voor nodig. Daarbij kan het beter benutten van het Huis van Thorbecke, door waar provincie en regio samenvallen te kijken welke rol de provincie kan spelen, een mogelijke oplossing zijn.

De leden van de fractie van de **PvdA** wijzen erop dat volgens wetenschappers wel gesteld wordt dat geen sprake meer is van verlengd lokaal bestuur, maar van verlegd lokaal bestuur. Zij wijzen erop dat de Raad van State betwijfelt of dit wetsvoorstel een wezenlijke bijdrage levert aan het verlengd lokaal bestuur. De regering houdt wel vast aan dit beginsel en ontkent dat het wetsvoorstel kan leiden tot rolonduidelijkheid, wat de Raad van State wel als risico benoemt, omdat de formele besluitvormings- en verantwoordingsrelaties gelijk blijven, aldus deze leden. Zij vragen of de door de Raad van State beschreven risico's wel gepareerd kunnen worden door te verwijzen naar de formele regels. Zij vragen of de regering bereid is de door de Raad van State genoemde risico's van rolonduidelijkheid, vertraagde besluitvorming en het niet-inzetten van de voorgestelde instrumenten door te gerichte capaciteit bij gemeenteraden expliciet mee te nemen in de evaluatie.

Ja, hiertoe is de regering bereid.

Op pagina 6 van de memorie van toelichting stelt de regering het volgende: 'Om recht te doen aan die dualistische verhoudingen, moet de raad echter wel in staat zijn daadwerkelijk sturing en controle uit te kunnen oefenen op het college. Dat is de essentie van het verlengd lokaal bestuur. Daarom wordt de (informatie)positie van gemeenteraden, ook bij besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling, met de hierna volgende maatregelen versterkt en worden mogelijkheden gecreëerd voor raden om, voordat een besluit genomen wordt, inbreng te kunnen

leveren. De formele besluitbevoegdheid verandert daarmee niet. Besluiten worden nog steeds genomen in de organen van de gemeenschappelijke regeling en de gemeentelijke vertegenwoordigers daarin leggen verantwoording af aan hun achterban. Wel wordt een verandering aangebracht in de informatievoorziening. Deze verandering zorgt ervoor dat raden meer in positie komen om kaders te kunnen stellen, te kunnen controleren bij gemeenschappelijke regelingen of een mandaat mee te geven aan de eigen vertegenwoordiger in de regeling.³ De leden van de **PVV**-fractie vragen of de regering kan aangeven welke verbeteringen dit voorstel biedt aan mogelijkheden voor raadsleden om een collegelid dat actief is als bestuurslid van een gemeenschappelijke regeling verantwoording te laten afleggen aan de raad.

Op dit moment voorziet de Wgr reeds in verschillende mogelijkheden om een collegelid dat actief is als bestuurslid van een gemeenschappelijke regeling verantwoording af te laten leggen aan de raad. Zo heeft de gemeenteraad op grond van art. 19 jo. 16, eerste lid, Wgr de bevoegdheid om het collegelid dat optreedt als bestuurslid ter verantwoording te roepen. Ook heeft de gemeenteraad het recht informatie te vragen aan het bestuurslid (passieve informatieplicht van het collegelid) (art 19 jo. 16, tweede lid, Wgr). Daarnaast heeft het collegelid op grond van de Gemeentewet een actieve informatieplicht jegens de raad; ook voor aangelegenheden die bij gemeenschappelijke regelingen spelen (art. 169, tweede lid, Gemeentewet). Tot slot hebben ook individuele raadsleden het recht om informatie te vragen aan het collegelid dat actief is in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling (passieve informatieplicht van het collegelid) (art. 19 jo. 16, tweede lid, Wgr). Omdat de Wgr op dit moment dus al voorziet in een verantwoordingsrelatie en de daarmee samenhangende actieve en passieve informatieplicht, brengt dit wetsvoorstel hierin geen veranderingen aan. Wel wordt er een actieve informatieplicht geïntroduceerd tussen het bestuur (als geheel) van een gemeenschappelijke regeling en de raden van de deelnemende gemeenten.

Voorts vragen deze leden of de raad gelet op de informatieplicht standaard kan beschikken over notulen van het bestuur van de GR en in hoeverre aanwezigheid of afwezigheid van bestuurders bij GR-bestuursvergaderingen ook kenbaar moet worden gemaakt en verantwoord aan de raad.

Het collegelid dat optreedt als bestuurslid in een gemeenschappelijke regeling heeft zowel een actieve als een passieve informatieplicht (art. 169 Gemeentewet). Indien de gemeenteraad te kennen heeft gegeven dat een collegelid voortaan kenbaar moet maken of hij of zij al dan niet aanwezig is geweest bij een bestuursvergadering van een gemeenschappelijke regeling, is dit lid op grond van de informatieverplichtingen ex art. 169 verplicht deze inlichtingen te verschaffen. Eventuele notulen of besluitenlijsten van een vergadering die door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling zijn opgesteld, kunnen actief of op verzoek naar de raad worden gezonden. Ook als de raad verzoekt van één of meer gemeenschappelijke regelingen voortaan standaard de (openbare) notulen/besluitenlijsten te ontvangen, is dit mogelijk. Slechts als de openbaarmaking van notulen of besluitenlijsten strijdigheid met algemeen belang op zou leveren, zou het college kunnen beslissen de notulen niet aan de gemeenteraad te verstrekken (art. 169, tweede lid, Gemeentewet).

Overigens is het op grond van artikel 17 Wgr mogelijk om in de gemeenschappelijke regeling bepalingen op te nemen omtrent de wijze waarop het gemeenschappelijk orgaan of de besturen van het openbaar lichaam dan wel de bedrijfsvoeringsorganisatie door de raden gevraagde inlichtingen verstrekt. In de regeling zou dus kunnen worden opgenomen dat de (openbare) notulen/besluitenlijsten standaard aan de raden worden verstrekt.

³ Kamerstukken II 2019/20, 35513, 3, p. 6.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie onderstrepen nadrukkelijk het pleidooi van de Raad van State, Tweede Kamer en anderen voor het voeren van een fundamenteel debat over de richting waarin het binnenlands bestuur zich moet ontwikkelen. Taken, maatschappelijke ontwikkelingen en eisen aan decentrale overheden zijn niet altijd meer in een redelijke verhouding tot de schaal waarop zij opereren. Een wetsvoorstel als deze kan dan de indruk wekken een 'doekje voor het bloeden te zijn'. Dat zouden deze leden onwenselijk vinden. Zij vragen of de regering de wens tot het voeren van een fundamenteel debat deelt en op welke termijn en wijze dit gestalte krijgt.

De regering deelt deze behoefte en geeft dit ook vorm. In antwoord op vragen van de leden van de fractie van de PvdA is reeds verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag en Tweede Kamerbehandeling waar het reeds gezette stappen en het gevraagde tijdpad betreft. De wijze waarop de discussie verder vormgegeven wordt, wordt nog uitgewerkt.

De aan het woord zijnde leden wijzen erop dat de volksvertegenwoordigers op gemeentelijk en provinciaal niveau al geconfronteerd worden met een veelheid aan taken en verantwoordelijkheden met een beperkte hoeveelheid tijd en ondersteuning. Zij vragen of dit voorstel het gevaar in zich heeft van een 'legitimatie-paradox', waarmee bedoeld wordt op het risico dat er weliswaar meer mogelijkheden en bevoegdheden komen voor volksvertegenwoordigers, maar dat deze in de praktijk door tijdgebrek niet gebruikt kunnen worden, terwijl zij op het niet gebruiken wel afgerekend kunnen worden.

Een goede controle en verantwoording van gemeenschappelijke regelingen begint bij het hebben van de juiste mogelijkheden. Dit wetsvoorstel voorziet in die mogelijkheden voor de verhouding tussen deelnemer en gemeenschappelijke regeling. Echter, niet elk instrument bij elke gemeenschappelijke regeling hoeft gebruikt te worden. De opzet van dit wetsvoorstel betekent dat per gemeenschappelijke regeling bekeken moet worden welke nieuwe instrumenten wel of niet gebruikt worden en dat in overleg met de gemeenteraden. Dat kan soms tot een grotere en soms tot een mindere inzet leiden.

De inzet van de regering om de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen te versterken gaat verder dan alleen dit wetsvoorstel. Het afgelopen jaar is bijvoorbeeld ook een drietal producten opgeleverd die laten zien welke mogelijkheden gemeenteraden nu al hebben om hun controlerende rol goed in te vullen. Dan gaat het om het laten zien van goede voorbeelden uit het land over het organiseren van afstemming tussen gemeenteraden, een modelinformatieformat om tot goede sturingsinformatie te komen en handelingsperspectieven voor de controle op verbonden partijen. Deze gecombineerde inzet op ondersteuning en wetswijziging geeft de regering het vertrouwen dat een werkbare en goede balans gevonden kan worden.

De leden van de **SP**-fractie delen de zorgen die de Raad van State bij dit wetsvoorstel heeft. De Raad van State verwacht dat de voorstellen hooguit marginale veranderingen bewerkstelligen en waarschijnlijk leiden tot een complexere uitvoering. Zij vragen of de regering kan aantonen dat de nieuwe voorstellen een wezenlijke bijdrage leveren aan het gestelde doel.

Het proces waarmee dit voorstel tot stand is gekomen geeft dit vertrouwen. Gestart is met een serie gesprekken met onder andere raadsleden en burgemeesters rond dertien gemeenschappelijke regelingen over de problemen die zij bij samenwerking ervaren en welke oplossingen kunnen helpen. Daarnaast is een juridische analyse uitgevoerd van de controle-instrumenten die een raad op grond van de Gemeentewet richting het college heeft, maar die geen equivalent kennen in de Wgr. Aan de hand van deze twee trajecten is een aantal voorstellen geformuleerd die vervolgens in

een aantal bijeenkomsten in het land zijn getoetst bij onder andere raadsleden en burgemeesters. Daarna is nog de formele consultatie gevolgd.

Het voorstel is dus van onderop tot stand gekomen met veel inbreng van degenen die de problemen ervaren en gaan werken met de nu voorgestelde wijzigingen. Hieraan ontleent de regering het vertrouwen dat dit wetsvoorstel tot een verbetering gaat leiden.

De leden van de **PvdD**-fractie vragen waarom niet is voorzien in een verplichting om een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen en waarom niet is voorzien in een verplichting voor het algemeen bestuur om bij in de wet omschreven concept-besluiten van zwaarwegende aard voor advies aan deze commissie voor te leggen.

Dit wetsvoorstel bepaalt dat wanneer de raden behoefte hebben aan een gemeenschappelijke adviescommissie, het algemeen bestuur verplicht is dit in te stellen. Een algemene verplichting hiertoe gaat te ver en zou een zware belasting voor raadsleden betekenen omdat zij dan ook zitting moeten nemen in gemeenschappelijke adviescommissies waarin de raad zelf geen belang ziet. Daarbij wordt opgemerkt dat een gemeenschappelijke adviescommissie niet in de plaats kan komen van gemeenteraden. Deze commissie kan een bestuur van een regeling bevragen en adviseren of een rol spelen in het voorbereiden van besluitvorming door gemeenteraden, bijvoorbeeld door het opstellen van een tussen de betrokken raden afgestemde zienswijze, maar de vaststelling van zienswijzen blijft een raadsbevoegdheid.

Verder vragen deze leden welke regels gelden voor het algemeen bestuur als dit een advies van een gemeenschappelijke adviescommissie naast zich neer wil leggen.

De besluitverantwoordelijkheid ligt ook na instelling van een gemeenschappelijke adviescommissie nog steeds bij het algemeen bestuur en kan niet overgedragen worden aan een gemeenschappelijke adviescommissie. De leden van het algemeen bestuur kunnen adviezen naast zich neer leggen. Gemeenteraden hebben dan de mogelijkheid het eigen lid aan te spreken op de eigen handelwijze in het algemeen bestuur of uitleg te vragen aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling.

Er zijn in de praktijk verschillende situaties mogelijk. Als een gemeenschappelijke adviescommissie adviseert over een voorgenomen besluit en het algemeen bestuur dit niet over wil nemen, kunnen de raden via de eigen zienswijzen, als deze procedure afgesproken is, aangeven het al dan niet met het advies van de gemeenschappelijke adviescommissie eens te zijn. Dit geldt ook als de adviescommissie niet direct adviseert maar een gedeelde zienswijze van de gemeenteraden voorbereidt. Verder kunnen de raden, ook als er geen zienswijze is afgesproken, hun eigen vertegenwoordiger in het algemeen bestuur verzoeken te handelen conform het gegeven advies. Een andere situatie is dat de gemeenschappelijke adviescommissie het algemeen bestuur vraagt om – binnen de overgedragen bevoegdheden – andere prioriteiten te stellen of andere zaken op te pakken. Dan ligt er dus geen concreet besluit voor. Mocht er dan geen overeenstemming zijn, dan bieden de totstandkoming van de begroting en de algemene beleidsmatige en financiële uitgangspunten voor de komende jaren – die uiterlijk 15 april van elk jaar naar de raden gestuurd moeten worden – aanknopingspunten voor gemeenteraden om hier nader op in te gaan in hun zienswijzen daarbij.

Voorts vragen deze leden of artikel 24a, tweede lid, de ruimte biedt om te bepalen dat adviezen alleen met algemene stemmen worden vastgesteld. Zij vragen waar uit zou blijken waarom dit niet zo is of, in het geval dit wel kan, hoe dit zich verhoudt tot het doel van dit wetsvoorstel.

Aan de gemeenschappelijke adviescommissie kunnen geen bevoegdheden gedelegeerd worden. Deze commissies nemen daardoor geen besluiten waarvoor het noodzakelijk is wettelijk vast te leggen aan welke vereisten die besluitvorming moet voldoen.

De aan het woord zijnde leden vragen tot slot welke bezwaren er zijn tegen een regeling die (a) verplicht tot het instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie, (b) bestaat uit leden die door de raad uit zijn midden worden aangewezen, (c) beslist bij meerderheid van stemmen, (d) een verplichting voor het bestuur om bij adviezen over in de wet bepaalde onderwerpen dit over te nemen en (e) waarbij het algemeen bestuur alleen in zwaarwegende gevallen mag afwijken van adviezen.

Zoals in antwoord op de eerdere vraag van deze leden is opgemerkt, komt er met dit wetsvoorstel een verplichting om een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen wanneer de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten daar om vragen. Een algemene verplichting om bij elke gemeenschappelijke regeling een adviescommissie in te stellen, voert te ver gelet op de grote verscheidenheid aan regelingen. Het voorgestelde artikel voorziet reeds in een voorgeschreven samenstelling van raadsleden zoals voorgesteld onder (b). Voor de reactie op het gestelde onder (c) wordt verwezen naar het vorige antwoord. Het gestelde onder (d) voert voor de regering te ver. Daarmee zou een adviescommissie in elk geval materieel bevoegd worden te besluiten over bevoegdheden die op gemeentelijk niveau niet bij de gemeenteraden zouden liggen. Dit zou bijdragen aan het creëren van rolonduidelijkheid ook met betrekking tot de verhouding tussen de adviescommissie en de deelnemende raden. Er is niet gekozen voor een inperking van de beslisruimte van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling (e). Dan zouden raden een directe stem krijgen over de uitoefening van collegebevoegdheden en had het verwijt van toegenomen rolonduidelijkheid terecht kunnen zijn. In plaats daarvan is gekozen voor van een motiveringsplicht op voorgenomen besluiten waarvoor een zienswijzeprocedure is afgesproken. Deze motivering moet aan de raden worden gezonden. Een gemeenteraad kan daarna met het lid dat namens de gemeente in het bestuur van de regeling zit bespreken hoe daar te handelen. Mocht vervolgens anders gehandeld zijn, kan dit in de gebruikelijke verantwoordingsrelatie binnen de gemeente besproken worden.

De leden van de SGP-fractie vragen welke bevoegdheden aan gemeenteraden worden toebedeeld die niet nu al vrijwillig gecreëerd kunnen worden en die niet door de regeling achterwege gelaten kunnen worden.

Allereerst geldt dit voor de verplichting om over een aantal in dit wetsvoorstel bepaalde onderwerpen afspraken te maken en hierover instemming van de gemeenteraden te krijgen, omdat de raden de wijziging moeten goedkeuren.

Colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters worden verplicht een ontwerpregeling voor te leggen aan gemeenteraden, zodat zij daar een zienswijze op kunnen geven. Daarna volgt nog de goedkeuring, die al bestaat. Ook wordt met dit wetsvoorstel een actieve informatieplicht van het bestuur van een regeling jegens de raden geïntroduceerd. De verplichting om schriftelijk en gemotiveerd op zienswijzen te reageren is ook dwingendrechtelijk

van aard. Verder krijgen gemeenteraden het recht om een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen of om een gezamenlijke raadsenquête te houden naar een gemeenschappelijke regeling.

Voorts vragen deze leden of de keuze om in de gemeenschappelijke regeling al dan niet voor bepaalde maatregelen te kiezen ertoe leidt dat de evaluatie minder duidelijke resultaten oplevert, vanwege de ongelijksoortige uitwerking in verschillende gemeenschappelijke regelingen.

Omdat het belangrijk is de legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken is gekozen voor een snelle evaluatie van de wetswijziging. Gemeenten krijgen twee jaar de tijd voor de implementatie van dit wetsvoorstel. Twee jaar daarna zal de evaluatie plaatsvinden. Op dat moment is duidelijk hoe vaak van bepaalde wettelijke mogelijkheden gebruik is gemaakt en hoe de ervaringen daarmee zijn. De evaluatie gaat daarmee inzicht geven in de meerwaarde die gemeenteraden zien in de voorstellen die in dit voorstel gedaan worden en de wijze waarop daar invulling aan gegeven wordt.

Tegelijkertijd wijzen deze leden terecht op een complicatie. Percentages over hoe vaak een voorgestelde maatregel gebruikt wordt zeggen niet direct iets over de waarde die raden daaraan hechten. Daarvoor moet ook gekeken worden naar het gebruik van de nieuwe maatregelen, de aan een regeling gedelegeerde bevoegdheden of het politieke of strategische belang dat raden aan een regeling hechten. Bij de vormgeving van de evaluatie zal hierop gelet worden.

4. Mogelijke rolonduidelijkheid in de toekomst

De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe de mogelijkheid om raadsleden zitting te laten nemen in het algemeen bestuur bij een collegeregeling zich verhoudt tot de controlerende rol van de gemeenteraad. Zou dualisering van het gemeenschappelijk openbaar lichaam dan niet meer voor de hand liggen?

Dit wetsvoorstel maakt het niet mogelijk om raadsleden zitting te laten nemen in het algemeen bestuur bij een collegeregeling. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is dit weliswaar overwogen, maar deze mogelijkheid is uiteindelijk uit het wetsvoorstel geschrapt. Reden hiervoor was dat deze mogelijkheid zou kunnen leiden tot rolverwarring tussen het college en de raad: raadsleden zouden op deze wijze immers zeggenschap krijgen over collegebevoegdheden. Ook zou het lidmaatschap van het algemeen bestuur bij een collegeregeling de raadsleden in kwestie in een lastige positie brengen, omdat zij enerzijds verantwoordelijk zijn voor de controle op een regeling en anderzijds verantwoordelijk zijn voor de besluiten die genomen zijn.

De leden van de **PvdA**-fractie wijzen erop dat de voorstellen gelden voor gemeenschappelijke regelingen op grond van de Wgr. Zij vragen of de regering uiteen kan zetten of en hoe deze voorstellen ook op andere gemeenschappelijke regelingen van toepassing zijn, zoals bij convenanten en privaatrechtelijke overeenkomsten.

De term 'gemeenschappelijke regeling' geldt alleen bij samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr. Daarnaast zijn er inderdaad andere vormen van samenwerking waarvoor dit wetsvoorstel geen directe verandering betekent. Er is bij die vormen van samenwerking geen sprake van een bevoegdheidsoverdracht. Het is aan de raad zelf om te bepalen op welke wijze de raad het college stuurt en controleert bij deze andere vormen van samenwerking. De Tweede Kamer heeft bij motie van het lid Bromet⁴ verzocht om een kader op te stellen voor de democratische controle op

⁴ TK 2020/21, 35 513, nr. 11

privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. Verkend wordt of dit een plek kan krijgen in de Handreiking Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden⁵, die in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is opgesteld. De eerder beschreven ondersteuningsproducten kunnen door raden wel goed gebruikt worden om de controle op privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden vorm te geven.

De leden van de PvdD lezen in de artikelen waarmee de mogelijkheid om een onderzoekscommissie ingesteld kan worden de term 'tezamen met'. Zij vragen of dit betekent dat zo'n commissie alleen kan worden ingesteld als alle deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling daartoe gezamenlijk besluiten. Zo nee, waaruit blijkt dan hoe de besluitvorming plaatsvindt? Zo ja, op welke grond is nodig geoordeeld dat elke deelnemer instemt en daarmee elke deelnemer in feite een vetorecht heeft?

Uit het voorgestelde artikel 155g Gemeentewet en de vergelijkbare voorstellen voor andere wetten volgt dat voor een onderzoek alle raden van de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling moeten instemmen. Het gaat dus niet om de instemming van de deelnemers, maar om de instemming van hun raden. Colleges van B&W of burgemeesters kunnen tegen zijn, maar als de raden de onderzoekscommissie willen instellen, komt deze er.

Hoewel de instemming van elke raad vereist is, betekent dit niet dat elk raadslid voorstander moet zijn. Een meerderheidsbesluit volstaat. Instemming van elke raad wordt nodig geacht omdat een enquête elke deelnemer zal raken en de onderzoekscommissie vergaande bevoegdheden krijgt die elke deelnemer raken. Betrokkenheid van elke raad bij het onderzoek is daarom nodig en ook voor de instelling van het gemeenschappelijk orgaan dat nodig is voor een enquête is de instemming van elke raad nodig.

Verder vragen deze leden of bij de uitoefening van de onderzoeksbevoegdheid alleen kan worden besloten met algemene stemmen. Zo nee, waarom is dan bij het gemeenschappelijk enquêterecht afgeweken van een analogie met het gemeentelijk enquêterecht?

Zoals in het vorige antwoord is gededd, is instemming van alle gemeenteraden nodig maar hoeven de raden niet met algemene stemmen akkoord te gaan. Ook voor een gemeentelijke enquête is geen besluit nodig dat met algemene stemmen is aangenomen; een meerderheidsbesluit volstaat. De regeling die nu wordt voorgesteld voor een onderzoek van gemeenteraden naar gemeenschappelijke regelingen is daarmee in lijn met de artikelen over een gemeentelijke raadsenquête.

Tot slot vragen deze leden of de regering zich kan voorstellen dat twijfel over de rechtmatigheid of doelmatigheid van het gevoerde bestuur bij één deelnemer kan ontstaan? Waarom is er, zo vragen deze leden, niet in voorzien dat zo'n deelnemer, eventueel met steun van één of enkele andere deelnemers kan aansturen op de instelling van een onderzoek? Wat kan zo'n deelnemer doen als niet alle overige deelnemers akkoord zijn met een onderzoek?

Alleen volksvertegenwoordigingen kunnen een gemeenschappelijke onderzoekscommissie instellen en alleen bij gemeenschappelijke regelingen waar de raden zelf geen deelnemer aan zijn.

⁵ Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden, *Afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving*, mr. R.J.M.H. de Greef, prof. mr. S.E. Zijlstra en mr. F.H.K. Theissen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, december 2015.

Het is voorstelbaar dat de wens om een gezamenlijke enquête bij één raad opkomt. Maar als deze wens tot een onderzoek niet gedeeld wordt door de andere raden, acht de regering het niet juist een gemeenschappelijke onderzoekscommissie in te laten stellen. De bevoegdheden die een onderzoekscommissie heeft zijn ingrijpend en richten zich ook tot (gewezen) raadsleden zelf.

5. Zienswijzeprocedure

De leden van de **Fractie-Nanninga** zijn het er mee eens dat van leden van het algemeen bestuur verwacht mag worden dat zij afwijken van ingebrachte zienswijzen als daar aanleiding is en dat van volksvertegenwoordigers verwacht mag worden dat zij hier begrip voor hebben. Zij zien dat het in de praktijk lastig kan zijn voor volksvertegenwoordigers om te controleren hoe een discussie naar aanleiding van zienswijzen in het bestuur verlopen is. Zij wijzen op de praktijk van geannoteerde voorstellen (soms in bulkvorm) en de problemen om te volgen hoe een collegelid probeert de andere bestuursleden te overtuigen. Zij vragen of de regering dit mogelijke probleem herkent en onderkent. Ook vragen zij of overwogen is de wijze waarop een algemeen bestuur omgaat met zienswijzen wettelijk te verscherpen. Bijvoorbeeld door (a) voor te schrijven dat er een gedetailleerde terugkoppeling van het debat moet worden opgesteld en teruggekoppeld, (b) voor te schrijven dat algemeen-bestuur-discussies altijd openbaar gehouden moeten worden en te volgen moeten zijn via een livestream of (c) voor te schrijven dat elke gemeente ten minste een inhoudelijke reactie moet krijgen op het al dan niet honoreren van een zienswijze. Zij vragen of de regering op deze voorstellen kan reflecteren.

Vergaderingen van een algemeen bestuur zijn reeds openbaar. Vergaderingen van een bedrijfsvoeringsorganisatie of van een gemeenschappelijk orgaan hoeven op grond van de Wgr niet openbaar te zijn, tenzij een gemeenschappelijk orgaan door of mede door gemeenteraden is getroffen. In de gemeenschappelijke regeling kan echter alsnog worden bepaald dat de vergaderingen openbaar zijn. De openbaarheid van vergaderingen van het algemeen bestuur en sommige gemeenschappelijke organen is voorgeschreven in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Geïnteresseerden hebben dus toegang tot de beraadslaging in het algemeen bestuur. Een livestream is niet verplicht, maar dat is het – in de reguliere situatie die niet wordt beheerst door de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming – ook niet voor fysieke vergaderingen van een gemeenteraad, provinciale staten of algemeen bestuur van een waterschap. Hoe en op welke wijze er over deze vergaderingen wordt teruggekoppeld, is in de eerste plaats aan de leden van het bestuur en de colleges en raden van de deelnemende gemeenten. Zoals vermeld in de beantwoording van vragen van de PVV-fractie geldt er daarbij voor collegeleden richting de raad zowel een actieve als een passieve inlichtingenplicht.

Met betrekking tot de omgang met zienswijzen bevat dit wetsvoorstel een aanscherping, namelijk door in de wet de verplichting op te nemen dat op een zienswijze van een volksvertegenwoordigend orgaan schriftelijk en gemotiveerd gereageerd moet worden voordat een besluit wordt genomen. Dat geeft de raad de kans om voorafgaand aan een vergadering van de gemeenschappelijke regeling waarin een besluit genomen wordt, hierover met de eigen vertegenwoordiger te spreken als er discussie is over de wijze waarop een zienswijze is verwerkt. Dit is een aanvulling op het recht dat raden en raadsleden al hebben om vragen te stellen aan het bestuur van een regeling of de eigen vertegenwoordiger in het bestuur.

Gelet op de reeds bestaande openbaarheid van vergaderingen van een gemeenschappelijke regeling, de nieuwe verplichting om schriftelijk en gemotiveerd te reageren en de reeds bestaande informatierechten is een verdere wettelijke aanscherping ten behoeve van openbaarheid naar het oordeel van de regering niet nodig.

De aan het woord zijnde leden vragen een reflectie op de constatering dat het meerwaarde heeft als gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen ook kunnen reflecteren op de zienswijzen van andere volksvertegenwoordigende organen en zich hierover uit te spreken tegen de eigen vertegenwoordiger in het bestuur van een regeling. Dat zou hun democratische dynamiek en invloed kunnen versterken. Zij vragen of deze praktijk is overwogen bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en zo ja, hoe hier invulling aan is gegeven.

Dit wetsvoorstel voorziet in twee instrumenten die bijdragen aan de werkwijze die hier wordt beschreven. In de eerste plaats kunnen vertegenwoordigende organen kiezen voor de instelling van een gemeenschappelijke adviescommissie. Zo'n commissie kan bijdragen aan het opstellen van een gedeelde zienswijze en daarmee ook gebruikt worden om de verschillende perspectieven te delen en bespreken. Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel in de verplichting voor het bestuur van een regeling om voordat een besluit waar een zienswijzeprocedure voor geldt, wordt genomen, schriftelijk en gemotiveerd te reageren op de zienswijzen, richting de vertegenwoordigende organen en in het geval van een openbaar lichaam ook richting het algemeen bestuur. Daarmee is duidelijk wat de andere zienswijzen waren en hoe het bestuur die heeft gewogen. Voor de vertegenwoordigende organen ontstaat zo de mogelijkheid om met de eigen vertegenwoordiger over het geheel aan zienswijzen en de reactie van het bestuur te spreken.

De leden van de **PVV**-fractie wijzen naar de toelichting op het voorstel rond het verplichten om afspraken te maken over zienswijzen. Zij vragen in hoeverre de zienswijzeprocedure ook standaard door het college als raadsvoorstel moet worden aangeboden zodat raadsleden in beginsel de kans krijgen om de stukken desgewenst in een raadsvergadering te kunnen behandelen.

De voorgestelde zienswijzeprocedure voorziet erin dat het bestuur van een gemeenschappelijke regeling een zienswijze moet vragen aan gemeenteraden voor die besluiten waarvoor dat is afgesproken in de gemeenschappelijke regeling. Vervolgens moet het bestuur schriftelijk en gemotiveerd reageren richting de gemeenteraden. Voor zowel de uitvraag als de reactie geldt dus dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling zich rechtstreeks richt tot de raad en niet tot het college. Of de raad vervolgens een rol voor het college ziet bij het voorbereiden van zienswijzen of de standpuntbepaling naar aanleiding van de wijze van verwerking van zienswijzen is aan elke raad om zelf te bepalen.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden in hoeverre raden een eigen afwegingsruimte en mogelijkheden hebben om de mate van financieel belang en de status van besluiten vooraf vast te leggen in een gemeenschappelijke regeling. Zij vragen in hoeverre deze wet als stok achter de deur kan dienen.

Als dit wetsvoorstel in werking treedt, geldt een implementatietermijn van twee jaar waarbinnen alle bestaande gemeenschappelijke regelingen aangepast moeten worden. Als de regeling wordt aangepast, moet elke gemeenteraad goedkeuring verlenen aan de voorgenomen wijziging van de regeling. Die goedkeuring kan onthouden worden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Mocht een raad vinden dat te beperkt invulling is gegeven aan onderdelen van dit wetsvoorstel, kan goedkeuring onthouden. Het wijzigen van bestaande regelingen biedt de raad kortom ook de ruimte deze bestaande samenwerkingsverbanden tegen het licht te houden en te bezien of aanvullende afspraken nodig zijn.

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 een dergelijke NV.

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.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie duiden dat het wetsvoorstel enkele nieuwe middelen en procedures creëert om met name raden en provinciale staten in een betere informatie- en controlepositie te brengen. Zij vragen of procedures wel het antwoord zijn op de onderliggende vraag naar meer grip en meer democratische controle. Verder vragen zij of uit de praktijk een breed gedragen signaal is ontvangen dat de bestaande middelen voor democratische legitimatie en controle ontoereikend zijn en zo ja, of de regering dit kan toelichten. Tot slot vragen zij hoe de regering in dit verband het feit taxeert dat de Raad van State de voorgestelde maatregelen duidt als marginaal.

Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen met inbreng van onder andere raadsleden en statenleden. Met hen is gesproken over de problemen die zij ervaren bij de controle op gemeenschappelijke regelingen en hoe deze ondervangen kunnen worden. Dit geeft het vertrouwen dat het om meer gaat dan alleen procedures die worden gecreëerd. De inbreng van raadsleden is ook gebruikt voor de ontwikkeling van de eerdergenoemde ondersteuningsproducten. De inzet gericht op het versterken van de democratische legitimatie is derhalve ingevuld met de inbreng van degenen die er gebruik van gaan maken. Daarmee is deze inbreng ook de duiding dat de bestaande middelen in de Wgr niet voldoende zijn.

De duiding, door de Raad van State, van de voorgestelde maatregelen als marginaal kan geplaatst worden in de context van de bredere discussie die nodig is en gevoerd wordt over de bestuurlijke inrichting. Deze discussie over de bestuurlijke inrichting gaat over meer dan alleen gemeenschappelijke regelingen. Een dergelijke brede discussie is zeker nodig en wordt nadrukkelijk gevoerd, maar dat betekent niet dat op korte termijn geen maatregelen moeten en kunnen worden getroffen om de positie van gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen te versterken.

De aan het woord zijnde leden vragen verder hoe de regering de mogelijkheid taxeert dat de nieuwe controlemiddelen eerder verdragend werken op de besluitvorming dan dat ze de inhoudelijke slagkracht van samenwerkende decentrale overheden vergroten. Voorts vragen deze leden naar welke rol het in dit verband speelt dat een gemeente gemiddeld in 27 gemeenschappelijke regelingen zit.

Dat de invoering van vormen van participatie of zienswijzeprocedures tot enige vertraging kan leiden is onvermijdelijk, maar de voordelen van een betere democratische legitimatie wegen daar tegenop. Bovendien is in dit wetsvoorstel gezocht naar een vormgeving die tot zo min mogelijk vertraging leidt. Voor zover deze vraag ziet op het mogelijke ontstaan van een legitimatie-paradox wordt naar het eerdere antwoord op een vraag van deze leden verwezen.

Uit onderzoeken blijkt dat gemeenten gemiddeld in zo'n 27 samenwerkingsverbanden participeren, maar dit zijn niet allemaal gemeenschappelijke regelingen. Onder deze samenwerkingsverbanden vallen bijvoorbeeld ook privaatrechtelijke verbanden. Bovendien verschillen de samenwerkingsvormen naar aard en inhoud. Niet op alle regelingen is even intensieve controle noodzakelijk. Dit wetsvoorstel geeft raden de mogelijkheid om daar een eigen afweging in te maken.

Deze leden begrijpen dat dit wetsvoorstel het mogelijk maakt dat een gemeentesecretaris deel gaat uitmaken van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot de wens om de democratische legitimatie te versterken, omdat de gemeentesecretaris geen volksvertegenwoordiger is en geen bestuurder.

Het klopt dat dit voorstel een mogelijkheid bevat om de gemeentesecretaris zitting te laten nemen in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling, maar dat is niet nieuw. De Wgr kent op dit moment de mogelijkheid een gemeentesecretaris zitting te laten nemen in algemene besturen van openbare lichamen. Dit is nu alleen mogelijk als de regeling alleen ziet op de behartiging van opleiding en vorming van ambtenaren. Met dit voorstel wordt deze mogelijkheid verschoven van een gemeenschappelijk openbaar lichaam naar een bedrijfsvoeringsorganisatie omdat de opleiding en vorming van ambtenaren hier goed kan worden ondergebracht. Hoewel een gemeentesecretaris geen bestuurder is, gaat het in deze gevallen om zogeheten collegeregelingen, gemeenschappelijke regelingen tussen colleges van burgemeester en wethouders. De gemeentesecretaris zal zich voor zijn inbreng in het bestuur moeten verantwoorden aan het college en het college over het eigen handelen aan de raad.

Tot slot vragen deze leden of is overwogen om de wijzigingen met betrekking tot de mogelijkheid van een zienswijze te beperken tot het treffen van een regeling en niet uit te breiden met besluiten die na het treffen door een regeling genomen kunnen worden.

Dit is niet overwogen. Juist de besluiten die na het treffen van een regeling genomen worden, kunnen (budgettaire) gevolgen hebben voor de deelnemende gemeenten. Het past bij de kaderstellende en controlerende rol van de raad een uitspraak te kunnen doen over dergelijke besluiten voordat deze genomen worden. De zienswijze bij het treffen van een regeling, verzekert dat de raad vooraf kan aangeven hoe de raad betrokken wil zijn bij de samenwerking. Beide zienswijzen hebben dus een andere versterking van de positie van de gemeenteraad als gevolg.

De leden van de PvdD-fractie vragen welke regels gelden indien een bestuur van een regeling een uitgebrachte zienswijze naast zich neerlegt.

Het bestuur zal schriftelijk en gemotiveerd aan de raden moeten uitleggen hoe (en waarom) met een zienswijze wordt omgegaan. Als het gaat om een openbaar lichaam zal het dagelijks bestuur dit ook aan het algemeen bestuur moeten uitleggen. Het schriftelijk en gemotiveerd reageren op de zienswijze dient vanzelfsprekend dusdanig tijdig voor het nemen van het daadwerkelijke besluit te geschieden, dat de raden de kans hebben hierover in gesprek te gaan met hun eigen vertegenwoordiger.

Verder vragen deze leden welke middelen een deelnemer in een gemeenschappelijke regeling ter beschikking staan als deze meent dat een door hem ingebrachte zienswijze op onjuiste gronden is gepasseerd.

Bij de beantwoording van deze vraag wordt ervan uitgegaan dat met 'deelnemer' de gemeenteraad van een gemeente die participeert in een gemeenschappelijke regeling wordt bedoeld. Indien de raad meent dat een zienswijze op onjuiste gronden is gepasseerd, kan dit in de eigen raadsvergadering geagendeerd worden en worden besproken met de eigen vertegenwoordiger in het bestuur van de regeling.

Tot slot vragen deze leden welke voorzieningen met inachtneming van het constitutionele recht en de bestaande uitgangspunten van het gemeente- en provincierecht mogelijk zijn om de positie van een deelnemer verder te versterken. Zij vragen de regering ook waarom hier niet voor is gekozen.

Bij de voorbereiding op dit wetsvoorstel zijn twee mogelijke voorstellen in beeld geweest die de positie van de volksvertegenwoordiging verder kunnen versterken, maar die niet zijn opgenomen in het voorstel. De eerste is een gele of zelfs rode kaartprocedure waarbij een raad of percentage daarvan een besluit van een bestuur van een regeling kan laten heroverwegen (gele kaart) of herroepen (rode kaart). De andere is de eerder besproken mogelijkheid om raadsleden zitting te laten nemen in het algemeen bestuur van collegeregelingen. Voor dit voorstel wordt verwezen naar het eerdere antwoord daarover.

Uiteindelijk is niet gekozen voor een kaartprocedure omdat dit de slagkracht van een gemeenschappelijke regeling kan aantasten. Hoewel het ontegenzeggelijk de positie van gemeenteraden zou versterken, is dit te vergaand. Bijkomend argument daarvoor is dat dit alleen zou spelen bij gemeenschappelijke regelingen waar een gemeenteraad niet zelf aan deelneemt. Een kaartprocedure zou daarom ook als gevolg hebben dat raden een sterkere stem krijgen bij college- (of burgemeesters)bevoegdheden dan de raad zou hebben bij gemeentelijke uitvoering daarvan. De combinatie van deze versterkte invloed en de betekenis voor de slagkracht is de reden geweest deze maatregel niet in het voorstel te verwerken.

De leden van de **SGP**-fractie vragen de regering nader in te gaan op het risico van bestuurlijke verwarring die kan ontstaan door de voorgestelde zienswijzeprocedure. Hoe wordt voorkomen dat complexe situaties ontstaan als meerdere gemeenteraden verschillende zienswijzen uitbrengen dan die waarop de bestuurders denken te kunnen rekenen gelet op de verhouding in de raad? Is de regering van mening dat dit voorstel voldoende past bij het principe van verlengd lokaal bestuur, vragen deze leden.

Voor die regelingen waarbij raden het van belang vinden om eensgezinde zienswijzen uit te brengen kent dit voorstel de mogelijkheid van de gemeenschappelijke adviescommissie. Het bestuur van een regeling kan deze commissie ook gebruiken om de ideeën die leven bij raadsleden op te halen. Daarmee kent dit voorstel mogelijkheden om de geschetste complexe situaties te voorkomen. In alle gevallen geldt dat de opvattingen van de raden van deelnemende gemeenten bekend zijn en duidelijk is hoe het bestuur die opvattingen weegt, voordat het bestuur van een regeling een besluit neemt. Dat geeft mogelijkheden om rekening te houden met andere opvattingen van raden dan verwacht of om besluiten te hernemen als daar aanleiding voor is. Dit past bij het principe van verlengd lokaal bestuur, omdat het nemen van een besluit bij het bestuur van een regeling past. Het is wel een correctie op een achtergestelde positie van de raad waar tot op heden sprake van is bij gemeenschappelijke regelingen.

6. (Evaluatie) gemeenschappelijke regeling

De leden van de **Fractie-Nanninga** vragen of het voorgestelde artikel 11a het ook mogelijk maakt dat in een gemeenschappelijke regeling wordt opgenomen dat er niet wordt geëvalueerd. Voorts vragen zij de regering hoe deze mogelijkheid wordt beoordeeld en wat het handelingsperspectief is als dit praktisch wordt.

Het is mogelijk dat in een gemeenschappelijke regeling wordt afgesproken dat er geen evaluatieverplichting is. Als deze afspraak in een regeling wordt opgenomen is dat de uitkomst van een afweging die door de deelnemers en de volksvertegenwoordigingen is gemaakt. Die beoordeling kunnen zij het beste maken, indachtig doel van de regeling en de regionale context. Niets verzet zich er echter tegen dat deelnemers later alsnog een afspraak over een evaluatie maken.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen naar aanleiding van de actieve informatieplicht die wordt voorgesteld wat dit betekent voor de positie van de wethouders die namens hun gemeente in het algemeen of dagelijks bestuur van een regeling zitten. Hoe wordt voorkomen dat zij buitenspel komen te staan?

De actieve informatieplicht rust op het bestuur van een gemeenschappelijke regeling waarin deze wethouder zelf zitting heeft. Daarmee wordt op zichzelf al voorkomen dat er informatie naar de raden gaat die de eigen vertegenwoordigers niet kennen. Daar komt bij dat er reeds een informatierelatie bestaat tussen de raden en de besturen van gemeenschappelijke regelingen. De relatie tussen bestuur van een regeling en gemeenteraad in dit voorstel is dus niet nieuw. In alle gevallen geldt dat raden met hun eigen vertegenwoordiger in gesprek zullen moeten als de verstrekte informatie aanleiding geeft tot een interventie richting de regeling buiten de situatie van een gemeenschappelijke adviescommissie of een zienswijzeprocedure. De wethouder blijft dus politiek verantwoordelijk binnen de eigen gemeente. Deze wethouder heeft de meest directe relatie met zowel de eigen raad als met de overige deelnemers in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling..

7. Uittreding

De leden van de **Fractie-Nanninga** vragen hoe de regering de praktijk beoordeelt van torenhoge uittredingsdrempels die deelnemers die willen uittreden gijzelen. Welke mogelijkheden ziet de regering, zo vragen deze leden, voor deelnemers die willen uittreden en menen dat de uittreedvoorwaarden onredelijk zijn om alsnog hun recht te halen. De aan het woord zijnde leden vragen waarom op dit punt geen voorwaarden zijn opgenomen.

Uittreding uit een gemeenschappelijke regeling heeft financiële gevolgen. Dat betekent dat (financiële) uittreedvoorwaarden als zodanig niet onredelijk zijn. Met de wijziging die nu wordt voorgesteld wordt voorkomen dat in een gemeenschappelijke regeling wordt opgenomen dat het algemeen bestuur de uittreedvoorwaarden vaststelt. In de gemeenschappelijke regeling zal een meer uitgewerkte regeling opgenomen moeten worden voor uittreding waar wordt ingegaan op zaken als de gevolgen voor huisvesting, investeringen en personeel. Dat zijn reële kosten die bij uittreding kunnen spelen, maar erg kunnen verschillen tussen gemeenschappelijke regelingen. Mocht een deelnemer vinden dat de regeling te streng wordt toegepast staat als laatste redmiddel de weg naar de rechter open, zoals dat nu ook het geval is.

Een harde regel in de wet is niet passend gelet op de grote differentiatie van gemeenschappelijke regelingen die er kan zijn. Een harde regel zou, bijvoorbeeld bij de verwachting van grote financiële tekorten, als gevolg kunnen hebben dat uittreding voor de deelnemers die snel beslissen tot uittreding voordeliger is dan voor hen die lid blijven waarmee de lasten worden afgewenteld op de laatste gemeente die besluit tot uittreding.

De leden van de **PvdD**-fractie vragen of het rechtens mogelijk is voor een deelnemer om direct uit te treden als een zienswijze niet is gevolgd, als een advies van een gemeenschappelijke adviescommissie niet is gevolgd of een door een deelnemer gedaan voorstel voor een commissie van onderzoek niet is overgenomen. Zo ja, vragen deze leden, waaruit blijkt dat? Zo nee, waarom is daar niet in voorzien?

Directe uittreding is mogelijk als een gemeenschappelijke regeling hierin voorziet. Dit volgt echter niet rechtstreeks uit dit wetsvoorstel. Een wettelijk recht hierop is te vergaand. De gevolgen die directe uittreding kan hebben voor een gemeenschappelijke regeling zijn niet te voorzien voor de wetgever door de grote mate van differentiatie tussen gemeenschappelijke regelingen. Deelnemers en hun gemeenteraden zijn bij het treffen of wijzigen van een regeling beter in staat te oordelen over de mogelijke uittreedvoorwaarden. Daar moet elke deelnemer ook mee instemmen, zodat elke deelnemer zelf vooraf de mogelijkheid heeft te oordelen over de uittreedvoorwaarden en of dit voor de gemeente passend zijn.

De leden van de **SGP**-fractie constateren dat er veel kritiek is van raadsleden op de beperkte mogelijkheden om uit te treden bij een gemeenschappelijke regeling. Zij vragen waarom niet is voorzien in een duidelijker wettelijk kader voor uittreding en waarom volstaan kan worden met de verplichting om in een regeling de voorwaarden voor uittreding aan te passen.

Elke deelnemer heeft het recht om uit te treden. Wel kunnen (en worden) aan uittreding voorwaarden gesteld. Uittreding heeft immers gevolgen voor de achterblijvers en kan vragen om zaken in het functioneren van een regeling aan te passen. Voor de overwegingen om niet te komen tot een duidelijker wettelijk kader wordt verwezen naar het antwoord hierboven op vragen van de leden van de Fractie-Nanninga.

8. Uitvoering

De leden van de **Fractie-Nanninga** vragen of, uitgaande van een positieve behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer, het wenselijk is een effectief en doelmatig informatie- en ondersteuningspakket gereed te hebben in maart 2022, gelet op de dan te houden gemeenteraadsverkiezingen, zodat er een voortvarende kick-start van een raadsperiode kan zijn en de nieuwe gemeenteraden voortvarend aan de slag kunnen met de nieuwe instrumenten. Zij vragen in hoeverre de uitvoeringsplanning hierop gericht is.

Het doel om nieuwe gemeenteraden de kans te geven snel en voortvarend aan de slag te kunnen met de maatregelen in dit wetsvoorstel is herkenbaar. Om dat te halen zou het wetsvoorstel op 1 januari in werking moeten treden. Vervolgens geldt voor een deel van de voorgestelde maatregelen dat eerst een wijziging van de gemeenschappelijke regeling zelf nodig is voordat raden een beroep kunnen doen op de nieuwe mogelijkheden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de zienswijzeprocedure. In mindere mate geldt dit ook voor de actieve informatieplicht, omdat over de toepassing daarvan afspraken gemaakt moeten worden in elke regeling. Wel kunnen gemeenteraden direct een beroep

doen op de gemeenschappelijke adviescommissie en het recht van onderzoek. De noodzaak om bestaande gemeenschappelijke regelingen binnen twee jaar aan te passen biedt een kans aan raden om de bestaande regelingen en vooral de eigen rol daarbij goed te beschouwen en waar nodig gebruik te maken van de nieuwe bevoegdheden.

Al met al is er een gedifferentieerd beeld ten aanzien van het moment waarop raden gebruik kunnen maken van de nieuwe mogelijkheden. Dat kan het lastig maken om, als de ingangsdatum 1 januari wordt, alle maatregelen al beschikbaar te hebben voor de nieuwe raden. Het is niet reëel te verwachten dat gemeenschappelijke regelingen in die korte periode aangepast zijn.

Iets anders is dat het belangrijk is de nieuwe gemeenteraden van een goed inwerkprogramma te voorzien. Net als bij voorgaande verkiezingen wordt dit ontwikkeld dan wel bijgewerkt. Daar wordt middels een subsidie aan de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden aan bijgedragen. Eén van de instrumenten daarbij is een digitale leeromgeving waarin ook aandacht wordt besteed aan regionale samenwerking.

9. Burgerparticipatie

De leden van de **PvdA**-fractie wijzen op het in de Tweede Kamer aangenomen amendement-Bromet over participatie waarmee artikel 1 onderdeel c is aangepast door een zevende en achtste lid toe te voegen. Deze leden vragen de regering aan te geven hoe zij dit voor zich ziet. Blijft dit beperkt tot de mogelijkheid om een petitie aan te bieden of hoort hier ook de mogelijkheid bij om in te spreken bij een vergadering van het (algemeen) bestuur? Of, vragen deze leden, ziet de regering andere mogelijkheden? Verder vragen de aan het woord zijnde leden hoe de informatievoorziening aan burgers wordt geregeld, zodat zij op de hoogte zijn van wat er speelt en desgewenst gebruik kunnen maken van de participatiemogelijkheden. Tot slot vragen de aan het woord zijnde leden of dit recht ook geldt voor belanghebbenden van buiten de deelnemende gemeenten of rechtspersonen.

Het genoemde amendement zorgt voor een aanscherping van het voorstel dat de regering gedaan heeft. Het originele voorstel liet de ruimte om per regeling een afweging te maken of er mogelijkheden voor participatie zouden komen. Op grond van dit aangenomen amendement moeten in de regeling bepalingen worden opgenomen over de wijze waarop participatie plaatsvindt. Dat betekent wel dat de invulling per regeling kan verschillen. Het petitierecht lijkt de minimale invulling te zijn. Een insprekrecht gaat verder. Maar ook andere invullingen zijn

mogelijk. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een interactieve voorbereiding van besluiten of het uitdaagrecht.

Afhankelijk van de invulling die bij een gemeenschappelijke regeling aan participatie wordt gegeven, zal de informatievoorziening aan inwoners aandacht behoeven. Gelet op de verschillen die hierbij kunnen ontstaan ligt het niet voor de hand strakke en eenduidige normen hiervoor vast te stellen.

De formulering van het voorstelde artikellid betekent inderdaad dat niet alleen ingezetenen, maar ook andere belanghebbenden gebruik kunnen maken van dit recht.

10. Overige

De leden van de **ChristenUnie**-fractie wijzen erop dat de veiligheidsregio's in hun reacties op het wetsvoorstel hebben gewezen op de bijzondere positie van verplichte gemeenschappelijke regelingen. Zij vragen hoe hier door de regering op is gereageerd en of het voorliggende wetsvoorstel de door de veiligheidsregio's gevraagde helderheid biedt.

In de memorie van toelichting is ingegaan op de vragen van de veiligheidsregio's. De regering heeft hierbij aangegeven te herkennen dat het bereik van sommige voorstellen die in dit voorstel gedaan worden door het verplichte karakter van veiligheidsregio's beperkter kan zijn, maar dat de maatregelen die worden voorgesteld ook van meerwaarde zijn op de democratische controle op veiligheidsregio's. Ook bij een verplichte gemeenschappelijke regeling kan er bijvoorbeeld aanleiding zijn voor gemeenteraden om gebruik te maken van het enquêterecht of om over bepaalde besluiten een zienswijze af te willen geven voordat een besluit door het algemeen bestuur genomen worden.

Uiteraard blijven de uitzonderingen die de Wet veiligheidsregio's kent voor veiligheidsregio's van kracht. De bijzondere wet gaat dan voor.

De leden van de **SP**-fractie vragen waarom opeenvolgende regeringen met de mond belijden dat er een fundamentele discussie over de beste vormgeving van het democratisch bestuur in Nederland, maar in de praktijk de boot afhouden om zo'n discussie te starten.

Ten aanzien van de manier waarop deze regering naar de wenselijkheid van een fundamentele discussie kijkt, wordt verwezen naar de antwoorden hiervoor. Daarbij wordt opgemerkt dat eerdere kabinetten wel voorstellen hebben gedaan over de bestuurlijke inrichting, bijvoorbeeld over de afschaffing van deelgemeenten en Wgr+-regio's en de opschaling van provincies. Overigens niet alle met succes. De conclusie nu is dat de wijzigingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd in de bestuurlijke inrichting, ook indachtig de opgaven waar het bestuur nu voor geplaatst wordt, niet voldoende zijn geweest. Daarom is de eerder beschreven brede discussie gestart.

De leden van de **PvdD**-fractie vragen of aan deelnemers het recht toekomt om bij een bestuursrechter in beroep te gaan tegen een besluit van een gemeenschappelijke regeling waarbij een advies van een gemeenschappelijke adviescommissie niet is overgenomen. Zij vragen of de regering bereid is alsnog in zo'n beroepsmogelijkheid te voorzien als die er nu is en om het uit te leggen als het antwoord op deze vraag nee is.

Dit wetsvoorstel verandert niets met betrekking tot de mogelijkheden van rechtsbescherming tegen besluiten van een gemeenschappelijke regeling. Dat betekent dat bezwaar en beroep open staat voor belanghebbenden tegen die besluiten die op grond van de Algemene wet bestuursrecht voor bezwaar en beroep vatbaar zijn. Als een deelnemer bij zo'n besluit belanghebbende is, kan deze in bezwaar en beroep. Bezwaar en beroep zijn dus niet zonder meer mogelijk tegen ieder besluit. Er zijn immers ook gemeenschappelijke regelingen waar door het bestuur algemeen verbindende voorschriften worden vastgesteld en deze zijn in de regel niet appellabel. Dat worden ze ook niet als

een gemeenschappelijke adviescommissie een andersluidend advies over een algemeen verbindend voorschrift heeft uitgebracht. Een algemeen recht op bezwaar en beroep is ook niet wenselijk: dergelijke afwegingen horen in het politiek-bestuurlijke domein gemaakt te worden tussen de deelnemers en niet verplaatst te worden naar het juridische domein.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren