

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) te wijzigen. Deze wetswijziging strekt ertoe de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen bij taken die in gemeenschappelijke regelingen worden uitgevoerd, te versterken. Alhoewel de leden van de CDA-fractie positief zijn over het feit dat raadsleden met dit voorstel in een versterkte positie worden gebracht in gemeenschappelijke regelingen, hebben zij nog wel een aantal vragen.

Dit wetsvoorstel beoogt de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen bij taken die in gemeenschappelijke regelingen worden uitgevoerd te versterken. De leden van de **Fractie-Nanninga** hebben enkele vragen over dit wetsvoorstel.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel over het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Zij delen het doel van de versterking van democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen, maar hebben nog enkele vragen.

¹ Samenstelling:

Kox (SP), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Bezaan (VVD), Van der Burg (VVD), Crone (PvdA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD) (*ondervoorzitter*), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Talsma (CU)

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 en onderschrijven het grote belang van adequate democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Voor een goed begrip van het wetsvoorstel en ter voorbereiding op het maken van een beoordeling van het geheel, leggen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering graag de volgende vragen en suggesties voor.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de **PvdD** hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel 35513 een aantal vragen. Zij verzoeken om de vragen afzonderlijk per onderdeel te beantwoorden en niet in één antwoord een aantal onderdelen van de vraag tezamen te beantwoorden. De leden van de **Fractie-Nanninga** sluiten zich aan bij de door de leden van de PvdD-fractie gestelde vragen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben met belangstelling kennisgenomen van dit voorstel. De leden van deze fractie hebben nog wel enkele vragen.

2. Nut en noodzaak

Tijdens het beleidsdebat in de Eerste Kamer op 11 mei 2021 over de «Verhouding centrale overheid en decentrale overheden» is ook het punt van de gebrekkige legitimatie van gemeenschappelijke regelingen op regionaal niveau aan de orde gekomen.² Uitvoerig is toen gewezen op de noodzaak van een fundamentele discussie hierover. Steeds meer worden zaken belegd op een bovengemeentelijk niveau, waar geen gekozen volksvertegenwoordiging bestaat. Onderliggend probleem is dat regie op de regionalisering ontbreekt, dat er geen plan is. Ook de Raad van State adviseert naar aanleiding van dit wetsvoorstel «om op meer fundamentele wijze te bezien op welke wijze de democratie op lokaal en regionaal niveau structureel kan worden versterkt».³ Dit wetsvoorstel is niet het resultaat van die fundamentele discussie, die nog moet worden gevoerd. Kan de regering bevestigen dat de noodzaak van een fundamentele discussie over de (effecten van) regionalisering door dit wetsvoorstel niet is weggenomen, zo vragen de leden van de fractie van de **PvdA**. Dat, met andere woorden, niet gewacht gaat worden op de in dit wetsvoorstel voorziene evaluatie om die fundamentele discussie te voeren? En kan de regering tevens aangeven hoe het staat met het in de Eerste Kamer – bij genoemd debat – toegezegde gesprek met decentrale overheden over een te ontwikkelen dynamisch (beleids)kader decentraal bestuur, waarin op die problematiek van regionalisering en democratische legitimatie wordt ingegaan? Wanneer kan deze Kamer daarvan de resultaten tegemoetzien?

Uit voorgaande vragen van de leden van de PvdA-fractie blijkt al de samenhang van voorliggend wetsvoorstel met de meer fundamentele discussie over de verhouding tussen bestuurslagen. Kan de regering uitleggen waarom niet met de voorstellen in dit wetsvoorstel is gewacht totdat die fundamentele discussie is afgerond? Waaruit bestaat precies de urgentie van dit wetsvoorstel, dat kennelijk geen uitstel duldde?

² *Handelingen I* 2020/21, 36, item 10.

³ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 513, 4, p. 2.

De leden van de **SP**-fractie vragen de regering of dit wetsvoorstel wel een oplossing voor een probleem is en of het voorstel niet eerder bestaande problemen dreigt te vergroten?

Ook vragen de aan het woord zijnde leden of de regering zich de mogelijke averechtse werking van dit wetsvoorstel voldoende realiseert. Als er per saldo geen wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan de controlerende en taakstellende mogelijkheden van bij gemeenschappelijke regelingen betrokken gemeenteraden terwijl de slagkracht van de gemeenschappelijke regeling door de invoering van nieuwe instrumenten eerder verkleind dan vergroot wordt, en de praktische uitvoerbaarheid wordt belemmerd, welke reden is er dan nog om dit wetsvoorstel nu aan te nemen en in te voeren?

Met de Raad van State zijn de leden van de SP-fractie van mening dat het beslist noodzakelijk is om in breder verband te bezien hoe de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen daadwerkelijk gestalte kan krijgen. Erkent de regering die noodzaak als zodanig?

3. (Verlengd) lokaal bestuur

De Raad van State heeft erop gewezen dat niet langer sprake is van verlengd lokaal bestuur als de beleids- en besluitvorming feitelijk regionaal geschiedt en gemeenten nauwelijks nog ruimte overhouden voor eigen beleid. Dan doet sluipend een nieuwe bestuursvorm zijn intrede zonder een eigen democratische inbedding. De Raad heeft geadviseerd om de fundamentele discussie nu daadwerkelijk te voeren.⁴ Hoe kijkt de regering tegen deze observatie van de Raad van State aan. zo vragen de leden van de **CDA**-fractie. Zit hier geen argument in om de rol van de provincie te verstreken en haar taken- en bevoegdhedenpakket te vergroten?

De Raad van State betwijfelt in zijn kritische advies of de voorstellen in dit wetsvoorstel een wezenlijke bijdrage leveren aan het beginsel van het «verlengd lokaal bestuur».⁵ De praktijk is immers weerbarstig. Daarom is door wetenschappers wel gesteld dat er geen sprake meer is van «*verlengd* lokaal bestuur», maar van «*verlegd* lokaal bestuur». Toch houdt de regering in dit wetsvoorstel vast aan het beginsel van «verlengd lokaal bestuur» en ontkent zij in het Nader Rapport dat de voorgestelde maatregelen tot «rolonduidelijkheid» leiden, zoals de Raad van State stelt, want – aldus de regering – «de formele besluitvormings- en verantwoordingsrelaties blijven immers gelijk». Maar, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie, kunnen de door de Raad van State beschreven risico's-in-de-praktijk wel worden gepareerd door te stellen dat de formele regels gelijk blijven. Is de regering bereid de door de Raad van State genoemde risico's van rolonduidelijkheid, vertraagde besluitvorming en het niet-inzetten van de in dit wetsvoorstel voorgestelde instrumenten door te geringe capaciteit bij gemeenteraden, expliciet mee te nemen in de voorgenomen evaluatie?

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

⁴ *Kamerstukken II 2019/20, 35 513, 4*; ook de VNG heeft in hun position paper «over de wijziging van de wet maatschappelijke regelingen» gepleit voor meer vrijheid in afspraken over samenwerking (vng_position_paper_rtg_wet_gemeenschappelijke_regelingen_20201001.pdf

⁵ *Kamerstukken II 2019/20, 35 513, 4*.

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.».⁶ De leden van de **PVV**-fractie vragen of de regering kan aangeven welke verbeteringen dit voorstel biedt aan mogelijkheden voor raadsleden om een collegelid die actief is als bestuurslid van een gemeenschappelijke regeling (hierna: GR) verantwoording te laten afleggen aan de raad? Kan de raad gelet op de informatieplicht standaard beschikken over notulen van het bestuur van de GR en in hoeverre moet aanwezigheid of afwezigheid van bestuurders bij GR-bestuursvergaderingen ook kenbaar worden gemaakt en verantwoord aan de raad?

De Raad van State, maar ook de Tweede Kamer en anderen, hebben gepleit voor het voeren van een veel fundamenteeler debat over de richting waarin het binnenlands bestuur zich zou moeten ontwikkelen. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** onderstrepen nadrukkelijk dat pleidooi. De taken waarvoor gemeenten en provincies staan, de maatschappelijke ontwikkelingen waarmee zij worden geconfronteerd en de eisen of verwachtingen die aan decentrale overheden worden gesteld, zijn lang niet altijd meer in een redelijke verhouding tot de schaal waarop zij opereren. Een wetsvoorstel als het voorliggende kan dan zomaar de indruk wekken van een «doekje voor het bloeden». De leden van de fractie van de ChristenUnie zouden dat uiterst onwenselijk vinden. Deelt de regering de wens tot het voeren van vorenbedoeld fundamenteel debat en zo ja, op welke termijn en op welke wijze krijgt dit gestalte?

Veel volksvertegenwoordigers op gemeentelijk en provinciaal niveau zien zich nu al geconfronteerd met een veelheid aan taken en verantwoordelijkheden en met een zeer beperkte hoeveelheid beschikbare tijd en ondersteuning om daaraan op de juiste wijze invulling te geven. Bergt dit wetsvoorstel niet het gevaar in zich van een «legitimatie-paradox», in die zin dat een volksvertegenwoordiger weliswaar meer mogelijkheden en bevoegdheden krijgt om een gemeenschappelijke regeling te controleren, maar daar in de praktijk niet aan toe komt, terwijl diezelfde volksvertegenwoordiger daar vervolgens politiek en electoraal wel – in negatieve zin – op afgerekend wordt, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de **SP**-fractie delen de grote zorgen die de Raad van State bij het wetsvoorstel heeft.

Volgens de Raad van State zullen de in het wetsvoorstel gepresenteerde instrumenten (uitbreiding zienswijzeprocedure, instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie en invoering van een actieve informatieplicht van de gemeenschappelijke regeling naar betrokken gemeenteraden) immers hooguit marginale veranderingen bewerkstelligen en waarschijnlijk leiden tot een nog complexere uitvoering. Kan de regering aantonen dat de nieuwe instrumenten wel een wezenlijke bijdrage aan het gestelde doel zullen leveren?

⁶ *Kamerstukken II 2019/20, 35 513, 3, p. 6.*

Het wetsvoorstel, dat een versterking van de democratische legitimatie beoogt, voorziet in de bevoegdheid tot het instellen van een «gemeenschappelijke adviescommissie». De leden van de **PvdD**-fractie vragen de regering waarom er niet is voorzien in een verplichting tot instelling van zo'n adviescommissie. Waarom is niet voorzien in een verplichting van het algemeen bestuur om (in die bepaling nader omschreven) conceptbesluiten van zwaarwegende aard voor advies aan zo'n adviescommissie voor te leggen? Welke regels gelden voor het algemeen bestuur indien dat een advies van een ingestelde gemeenschappelijke adviescommissie naast zich neer wil leggen? Laat het voorgestelde artikel 24a, tweede lid de ruimte om bij de regeling van de bevoegdheden en de werkwijze te bepalen dat adviezen alleen met algemene stemmen worden vastgesteld? Zo nee, uit welke bepaling volgt dat die ruimte niet bestaat? Zo ja, kan de regering uitleggen hoe zo'n bepaling zich verhoudt met de doelstelling van het wetsvoorstel, te weten het versterken van de democratische legitimatie? Welke bezwaren bestaan er tegen een regeling die zou voorzien in: (a) een verplichte instelling van een gemeenschappelijke adviescommissie, (b) die bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden worden aangewezen, (c) die beslist bij meerderheid van stemmen, (d) bij het uitbrengen van advies over in de wet nader omschreven conceptbesluiten van het algemeen bestuur waarover dat bestuur verplicht is advies in te winnen, en (e) waarvoor geldt dat het algemeen bestuur alleen op zwaarwegende gronden van het advies mag afwijken?

De leden van de **SGP**-fractie vragen of de regering kan aangeven welke nieuwe bevoegdheden dwingend rechtelijk aan gemeenteraden worden toebedeeld die niet reeds vrijwillig kunnen worden gecreëerd en die in de nieuwe situatie niet door de regeling achterwege kunnen worden gelaten. In hoeverre bestaat het risico dat de mogelijkheid om bij regeling al dan niet voor bepaalde bevoegdheden te kiezen ertoe leidt dat de evaluatie minder duidelijke resultaten oplevert, vanwege de ongelijksoortige uitwerking in verschillende gemeenschappelijke regelingen?

4. Mogelijke rolonduidelijkheid in de toekomst

Eén van de instrumenten hield de mogelijkheid in dat raadsleden zouden kunnen toetreden tot het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling. De regering heeft besloten om het niet in het huidige wetsvoorstel te laten terugkomen. Echter, deze aanpassing blijkt «voorlopig»: de regering geeft aan alsnog een voorstel van die strekking voor te bereiden wanneer op een later moment blijkt dat gemeenten nog steeds een gebrek aan democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen ervaren.⁷ De leden van de fractie van het **CDA** vragen hoe dit zich zou verhouden tot de controlerende taak van de gemeenteraad? Zou in zo'n geval niet eerder de dualisering van het gemeenschappelijk openbaar lichaam overwogen moeten worden?

De in het wetsvoorstel opgenomen voorstellen voor extra instrumenten gelden voor de gemeenschappelijke regelingen volgens de Wgr. De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering uiteen kan zetten of, en zo ja hoe, deze instrumenten ook toepasbaar zijn in andere gemeenschappelijke regelingen buiten het verband van de Wgr, zoals convenanten en privaatrechtelijke overeenkomsten.

Het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid tot instelling van een onderzoekscommissie (artikelen 155g Gemeentewet; 151g Provinciewet; artikel 165a Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba). In

⁷ VNG position paper «over de wijziging van de wet maatschappelijke regelingen» (vng_position_paper_rtg_wet_gemeenschappelijke_regelingen_20201001.pdf)

het eerste lid van deze bepalingen wordt de term «tezamen met» gebruikt. De leden van de **PvdD**-fractie stellen de regering de volgende vragen. Moet uit deze term worden afgeleid dat een onderzoekscommissie alleen kan worden ingesteld als alle deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling daartoe gezamenlijk besluiten? Zo nee, uit welke bepaling blijkt dan hoe de besluitvorming plaatsvindt? Zo ja, op welke grond is het nodig geoordeeld dat de instelling alleen kan plaatsvinden als alle deelnemers daarmee instemmen, wat impliceert dat één van de deelnemers in feite een vetorecht heeft en daarmee het onderzoek kan voorkomen? Geldt bij uitoefening van de onderzoeksbevoegdheid die is vervat in artikel 155 Gemeentewet, dat tot een onderzoek alleen kan worden besloten bij algemene stemmen? Zo nee, waarom is dan bij het gemeenschappelijk enquêterecht in het wetsvoorstel afgeweken van een analogie met het gemeentelijk enquêterecht? Kan de regering zich voorstellen dat als er twijfel ontstaat over de rechtmatigheid of doelmatigheid van het gevoerde bestuur dat zo'n twijfel vaak bij één van de deelnemers zal opkomen? Waarom is er niet in voorzien dat zo'n deelnemer met eventuele steun van enkele andere deelnemers erop kan aansturen dat een onderzoek wordt ingesteld? Wat kan de in vorige vraag bedoelde deelnemer ondernemen als niet alle overige deelnemers instemmen met een onderzoek?

5. Zienswijzeprocedure

In de memorie van toelichting is aangegeven hoe beoogd is de zienswijzeprocedure te versterken om de democratische legimitatie te verhogen. Algemene besturen mogen afwijken van ingebrachte zienswijzen. Van bestuurders mag verwacht worden dat ze deze ruimte nemen als dat nodig is en van volksvertegenwoordigers dat hier begrip voor is. Daar zijn de leden van de **Fractie-Nanninga** het mee eens.

In de praktijk is het zo dat voor gemeenteraden soms nauwelijks te controleren is hoe de discussie in een algemeen bestuur naar aanleiding van zienswijzen precies verloopt. Vaak is er een geannoteerd voorstel vanuit de dagelijks besturen hoe om te gaan met de zienswijzen. En regelmatig in bulkvorm. Of de vertegenwoordigend collegeleden daadwerkelijk hun best doen om collega's in het bestuur te overtuigen van de zienswijzen door hun raden (indien die niet worden overgenomen) is soms lastig te volgen. En de democratische controle door de raad op hun bestuurders is niet altijd transparant. De leden van de Fractie-Nanninga vragen de regering het volgende. Herkent en onderkent de regering dit mogelijke probleem? In hoeverre is er overwogen om de wijze waarop de behandeling in de (algemeen) besturen van hoe men om gaat met ingediende zienswijzen bij wet nader te verscherpen, om de democratische controle te versterken? Te denken valt bijvoorbeeld aan: (a) door voor te schrijven dat er een gedetailleerde terugkoppeling van het debat en/of de discussie dient te worden opgesteld en teruggekoppeld? (b) door voor te schrijven dat algemeen-bestuur-discussies te allen tijde openbaar dienen te worden gehouden (te volgen via livestream); (c) door voor te schrijven dat iedere deelnemende gemeente wettelijk ten minste een specifieke inhoudelijke reactie dient te krijgen op het al dan niet honoreren van onderdelen van hun zienswijze. Kan de regering op deze voorbeelden reflecteren?

In de praktijk is het momenteel zo dat als iedere deelnemende GPW (gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen) een zienswijze kan indienen, die gezamenlijk worden beoordeeld door het dagelijks en algemeen bestuur van een regeling. De verschillende GPW krijgen echter niet de kans om zich vooraf richting hun vertegenwoordigende bestuurder uit te spreken over de inbreng van andere GPW's. Terwijl dat juist de democratische dynamiek én invloed van GPW's zou kunnen versterken richting de gemeenschappelijke regelingen. Het zou in de ogen van deaan het woord zijnde leden goed zijn wanneer

de GPW's óók over de zienswijzen van andere deelnemende GPW's een uitspraak kunnen doen, en kaders/richting mee kunnen geven aan hun vertegenwoordigers. Daarmee zou de invloed van de GPW's als geheel worden vergroot. Kan de regering hierop reflecteren, zo vragen de leden van de Fractie-Nanninga. Is deze praktijk overwogen bij dit wetsvoorstel, zo ja, op welke wijze is versterking op dit punt aangebracht?

Op pagina 10 van de memorie van toelichting lezen de leden van de **PVV**-fractie het volgende: «Met dit voorstel wordt de verplichting geïntroduceerd om in de gemeenschappelijke regeling afspraken te maken over besluiten van een bij gemeenschappelijke regeling opgericht samenwerkingsverband, waarop door het bestuur van de regeling een zienswijze aan de raden wordt gevraagd. Hiermee wordt bereikt dat gemeenteraden hun opvatting kenbaar kunnen maken over bepaalde voorgenoemde besluiten voordat het besluit is genomen.»⁸ Gelet op de gestelde (dualistische) doelen bij dit voorstel om als raad daadwerkelijk sturing en controle uit te kunnen oefenen op het college, kan de regering aangeven in hoeverre de zienswijzeprocedure voor raadsleden ook standaard door het college als een raadsvoorstel moet worden aangeboden, zodat raadsleden in beginsel altijd de gelegenheid hebben om de stukken desgewenst in een raadsvergadering te kunnen behandelen.

Voorts stelt de regering ook op pagina 10 van de memorie van toelichting: «De verplichting om een zienswijze te vragen aan de raden geldt nu alleen voor de begrotingsprocedure. Het is denkbaar dit ook voor andere besluiten te regelen, zoals besluiten met een aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes. De regering heeft er evenwel voor gekozen om niet dwingend voor te schrijven voor welke besluiten een zienswijze aan de raden moet worden gevraagd, maar dit over te laten aan de deelnemers en de raden. De voorgestelde wijziging is bedoeld om een bewuste afweging hierover te bevorderen.»⁹ Kan de regering aangeven in hoeverre raden eigen afwegingsruimte en mogelijkheden hebben om de bedoelde mate van financieel belang en de status van besluiten vooraf vast te leggen? Kan de regering duiden in hoeverre raadsleden deze wet hierbij als stok achter de deur kunnen gebruiken indien een collegelid stelt «u gaat hier niet over»?

Ook vragen de leden van de PVV-fractie of de regering kan aangeven in hoeverre de concrete betrokkenheid van raadsleden middels dit wetsvoorstel wordt versterkt indien de bedrijfsactiviteiten van een gemeenschappelijke regeling zijn ondergebracht in een naamloze vennootschap en de gemeenschappelijke regeling is voortgezet als bedrijfsvoeringsorganisatie en de rol vervult van aandeelhouder en financier van de nv. In hoeverre kunnen raadsleden dan ook de activiteiten en financiering van de onder de gemeenschappelijke regeling ondergebrachte nv betrekken in hun zienswijze? Kan de regering tevens aangeven in hoeverre de in dit wetsvoorstel voorgestelde actieve informatieplicht voor een gemeenschappelijke regeling ook van toepassing is op een onder de gemeenschappelijke regeling hangende nv?

Het wetsvoorstel creëert enkele nieuwe middelen en procedures om met name raden en staten in een betere informatie- en controlepositie te brengen. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** stellen de regering de volgende vragen. Zijn aanvullende procedures echter wel het antwoord op de onderliggende vraag naar meer grip en meer democratische controle op gemeenschappelijke regelingen? Heeft de regering uit de praktijk een breed gedragen signaal ontvangen dat de reeds bestaande

⁸ *Kamerstukken II 2019/20, 35 513, 3, p. 10.*

⁹ *Ibid.*

middelen voor democratische legitimatie en controle ontoereikend zijn? Zo ja, kan de regering dat toelichten? En hoe taxeert de regering in dat verband het feit dat de Raad van State de voorgestelde maatregelen aanduidt als marginaal?

Veel gemeenschappelijke regelingen hebben een element in zich van de wens om door samenwerking de slagkracht te vergroten. Hoe taxeert de regering de mogelijkheid dat de nieuwe controlemiddelen en procedures eerder vertragend werken op de besluitvorming dan dat ze de inhoudelijke slagkracht van samenwerkende decentrale overheden vergroten? Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie welke rol in dat verband het feit speelt dat elk van de ongeveer 350 Nederlandse gemeentes – zoals de regering zelf eerder al eens aangaf – deel uitmaakt van gemiddeld 27 gemeenschappelijke regelingen.

Naar de leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen maakt dit wetsvoorstel het mogelijk dat bijvoorbeeld de gemeentesecretaris deel gaat uitmaken van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Hoe verhoudt zich dat tot de expliciete wens om de democratische legitimatie te versterken, nu de gemeentesecretaris volksvertegenwoordiger noch bestuurder is?

Heeft de regering – vanuit het oogpunt van de doorlooptijd en vanuit het oogpunt van het karakter van de besluitvorming – overwogen de zienswijzeprocedure te beperken tot het moment van het treffen of wijzigen van een gemeenschappelijke regeling en deze niet uit te breiden tot voorgenomen besluiten van het samenwerkingsverband?

Het wetsvoorstel introduceert in artikel 10 een zienswijzenprocedure. De leden van de **PvdD**-fractie hebben daarover de volgende vragen. Welke regels gelden indien het orgaan waaraan de zienswijze is uitgebracht, een ingebrachte zienswijze naast zich neer wil leggen? Welke middelen staan aan een deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling ter beschikking indien deze van oordeel is dat de hem ingebrachte zienswijze op onjuiste gronden is gepasseerd? Welke wettelijke voorzieningen zouden met inachtneming van het constitutionele recht en de uitgangspunten van het bestaande gemeente- en provincierecht mogelijk zijn om de positie van zo'n deelnemer te versterken? Waarom heeft de regering – gelet op de doelstelling van versterking van de democratische legitimatie – niet voor het creëren van deze voorzieningen gekozen?

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 een complexe situatie ontstaat indien meerdere gemeenteraden een andere zienswijze uiten dan die waarop de betreffende colleges op grond van de verhoudingen in hun raden zich meenden te kunnen baseren? Is de regering van mening dat het voorstel voldoende past bij het principe van verlengd lokaal bestuur?

6. (Evaluatie) gemeenschappelijke regeling

In artikel 11a van het wetsvoorstel wordt bepaald: «Een regeling houdt bepalingen in omtrent de evaluatie van de regeling.» Stel, als gevolg van deze wetswijziging kiezen gemeenschappelijke regelingen ervoor om als bepaling op te nemen dat er wordt bepaald dat de regeling niet wordt geëvalueerd, of iets van gelijke strekking. Valt dit dan onder wat dit wetsvoorstel voorschrijft? Voorts vragen de leden van de **Fractie-Nanninga** hoe de regering de mogelijkheid beoordeelt dat dit gebeurt en wat is het handelingsperspectief dat zij voor zich ziet, wanneer dit praktijk zou worden.

Het creëren van een directe actieve informatieplicht vanuit de gemeenschappelijke regelingen naar de gemeenteraden klinkt aantrekkelijk, maar roept bij de leden van de fractie van de **ChristenUnie** wel de vraag op wat dat betekent voor de rol en positie van bijvoorbeeld wethouders die namens hun gemeente in het algemeen of dagelijks bestuur van die gemeenschappelijke regeling zitting hebben. Hoe wordt voorkomen dat zij buiten spel kunnen komen te staan?

7. Uittreding

Het komt naar de mening van de leden van de **Fractie-Nanninga** in de praktijk voor dat deelnemende GPW's aan gemeenschappelijke regelingen willen uittreden uit die gemeenschappelijke regeling, maar dat de uittredingsvoorwaarden door achterblijvende deelnemers onredelijk streng worden gesteld, waardoor het niet mogelijk is om onder redelijke condities afscheid te nemen van de gemeenschappelijke regeling. De regering onderkent dat onder «aanpassen regels gevolgen uittreding». Daarom wordt geregeld wat er tenminste dient te worden afgesproken over vermogen, personeel, contracten, huisvesting en investeringen. Dat er afspraken moeten worden gemaakt en waarover die moeten gaan, neemt een praktijksituatie waarbij deelnemers kunnen worden «gegijzeld» door torenhoge uittredingsdrempels niet weg. Hoe beoordeelt de regering die praktijk van «gijzeling door onredelijk hoge (financiële) uittredingsregels? Wat voor mogelijkheden ziet de regering voor deelnemers aan gemeenschappelijke regelingen die menen dat de uittredingsvoorwaarden onredelijk zijn, om alsnog hun vermeende recht te halen, namelijk uittreding onder redelijke voorwaarden? Waarom zijn op dit punt geen voorstellen in de wet opgenomen?

Is een deelnemer aan een gemeenschappelijke regeling rechtens bevoegd om per direct uit te treden indien (a) zijn op voet van het voorgestelde artikel 10, vijfde lid ingediende zienswijze niet is gevolgd en (b) een advies dat is uitgebracht door een gemeenschappelijke adviescommissie, als bedoeld in artikel 24a van het voorstel, waarvan hij lid is, niet wordt gevolgd en (c) een door die deelnemer ingediend voorstel tot een onderzoek als bedoeld in artikel 155g Gemeentewet, 151g Provinciewet of artikel 165a Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt afgewezen? Zo ja, uit welk voorschrift volgt dat? Zo nee, waarom is daarin niet voorzien, zo vragen de leden van de **PvdD**-fractie.

De leden van de **SGP**-fractie constateren dat veel raadsleden kritiek hebben over de beperkte mogelijkheden om uit een gemeenschappelijke regeling te treden. Zou het niet de voorkeur verdienen om hiervoor een duidelijker wettelijk kader te scheppen? Waarom meent de regering te kunnen volstaan met de verplichting om enkel in de regeling zelf voorwaarden inzake uittreding te regelen?

8. Uitvoering

De regering zal voorlichting geven over de mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt, onder meer waar het de versterking van de ondersteuning van raadsleden en griffiers betreft. Is de regering het met de leden van de **Fractie-Nanninga** eens – uitgaande van positieve wetsbehandeling in de Eerste Kamer – dat het wenselijk is met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022, dat een effectief en doelmatig informatie- en ondersteuningspakket gereed is voor een voortvarende kick-start van een nieuwe raadsperiode, zodat nieuwe gemeenteraden voortvarend aan de slag kunnen met hoe zij in de aankomende raadsperiodes de nieuw geboden wettelijke instrumenten zo effectief mogelijk

kunnen inzetten? In hoeverre is de uitvoeringsplanning hier ook op gericht?

9. Burgerparticipatie

Bij amendement zijn in artikel I, onderdeel C, een zevende en achtste lid opgenomen over «een vaste plek voor burgerparticipatie in het verlengd lokaal bestuur». Het doel daarvan is de mogelijkheid van burgerparticipatie ook in het zogenoemd verlengd lokaal bestuur te borgen. Kan de regering aangeven hoe zij dat voor zich ziet, zo vragen de leden van de fractie van de **PvdA**. Blijft dit beperkt tot de mogelijkheid van het aanbieden van een petitie aan het (algemeen) bestuur van de gemeenschappelijke regeling of behoort daarbij ook het kunnen inspreken bij een vergadering van het (algemeen) bestuur? Of ziet de regering nog andere mogelijkheden voor burgerparticipatie in zogenoemd verlengd lokaal bestuur? En hoe wordt de informatievoorziening over gemeenschappelijke regelingen aan burgers geregeld, zodat zij op de hoogte (kunnen) zijn van wat daar speelt en desgewenst daarover een petitie kunnen aanbieden of inspreken bij een vergadering? In het door het amendement toegevoegde zevende lid wordt niet alleen van ingezetenen van de deelnemende gemeenten gesproken, maar ook van belanghebbenden. Vallen daar ook belanghebbenden van buiten de deelnemende gemeenten of rechtspersonen onder?

10. Overige

In hun reacties op de consultatie hebben met name diverse veiligheidsregios' aandacht gevraagd voor de bijzondere positie van wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben niet kunnen terugvinden of en zo ja hoe daarop door de regering is gereageerd. Biedt het voorliggende wetsvoorstel de door de veiligheidsregio's gewenste helderheid?

Waarom blijven opeenvolgende regeringen, onder andere in reactie op moties uit de Eerste Kamer, met de mond belijden dat er een fundamentele discussie nodig is over de beste vormgeving van het democratische bestuur van Nederland, maar houden ze in de praktijk juist de boot af om zo'n fundamentele discussie te starten, zo vragen de leden van de **SP**-fractie.

Komt aan een deelnemer aan een gemeenschappelijk regeling de bevoegdheid toe om bij een bestuursrechter in beroep te gaan tegen een besluit van het algemeen bestuur waarbij wordt afgeweken van een advies van een gemeenschappelijk adviescommissie als bedoeld in het voorgestelde artikel 24a, zo vragen de leden van de **PvdD**-fractie. Zo nee, is de regering bereid om in zo'n beroepsrecht voorzien? Zo nee, waarom niet?

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar de memorie van antwoord naar aanleiding van het voorlopig verslag en ontvangt deze graag binnen vier weken na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Dittrich

De griffier van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman