

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 december 2020

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor binnenlandse zaken. Inbreng is geleverd door de fracties van de VVD, CDA, D66, GroenLinks, SP, ChristenUnie en de SGP. De verschillende vragen die zijn gesteld worden hierna beantwoord.

Uit de gestelde vragen blijkt dat er tenminste drie overkoepelende vragen spelen die de context bepalen waarin dit wetsvoorstel moet worden gezien. Deze vragen raken aan de achterliggende keuzes die gemaakt zijn bij het voorbereiden van het wetsvoorstel. Daarom wordt voordat de vragen worden beantwoord nader ingegaan op deze meer algemene vragen.

Vanuit verschillende fracties is de vraag opgeworpen of er in plaats van dit voorstel geen aanleiding is om over te gaan tot een bredere stelsel discussie. Deze vraag lijkt ervan uit te gaan dat een keuze zou zijn gemaakt tussen een aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen en het voeren van een bredere discussie over de bestuurlijke inrichting in Nederland. Dit is evenwel niet het geval. Deze wijziging van de Wgr is nodig omdat de positie van gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen versterkt moet worden. Het belang van gemeenschappelijke regelingen is de afgelopen jaren verder toegenomen, mede – maar niet uitsluitend – als gevolg van de decentralisaties. Zo komt het ook voor dat gemeenten ervoor kiezen om samen te werken als het gaat om autonome taken. De democratische controle op bestuurlijke samenwerking moet op orde zijn en daarvoor is dit wetsvoorstel nodig. Tegelijkertijd moeten we erkennen dat er meer vraagstukken spelen in het binnenlands bestuur. Een bredere discussie is nodig en die wordt ook gevoerd, zoals reeds toegelicht en aangekondigd in de brief «toekomst openbaar bestuur» van 18 oktober 2019¹. Op 5 november 2020 heeft een (digitaal) symposium plaatsgevonden over de toekomst van het openbaar bestuur. Dit symposium, georganiseerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, was het vervolg op een eerder verschenen

¹ Kamerstukken II, 35 300 VII, nr. 7.

essaybundel² waarin hoogleraren uit zowel staatsrechtelijke als bestuurskundige en politicologische invalshoek hun visie op de ontwikkelingen in de bestuurlijke inrichting gaven. Parallel hieraan vindt op dit moment een zogeheten roadshow plaats waarbij in iedere provincie door het Ministerie van BZK wordt verkend en besproken wat de opgaven zijn waarvoor het openbaar bestuur in die provincie zich geplaagd ziet. Langs deze lijnen wordt zowel vanuit wetenschappelijk perspectief als vanuit de praktijk naar dit bredere vraagstuk gekeken. Op deze wijze wordt getracht niet alleen vanuit de theorie, maar ook vanuit de praktijk te onderzoeken tegen welke vragen en knelpunten het decentraal bestuur gegeven de huidige inrichting en het huidige takenpakket aanloopt. De inzichten die deze en mogelijk ook andere trajecten opleveren zullen uiteraard met Uw Kamer gedeeld worden.

De tweede overkoepelende vraag die bij verschillende fracties op verschillende manieren terug komt is de vraag naar de belastbaarheid van raadsleden. Dit is een terechte zorg. De afgelopen jaren is er daarom meer en meer ondersteuning ontwikkeld voor raadsleden. Omdat de controle op gemeenschappelijke regelingen een belangrijk aspect van het raadswerk is, wordt er door mij op dit moment gewerkt aan de ontwikkeling van extra ondersteuningsproducten die specifiek betrekking hebben op de controle van gemeenschappelijke regelingen. Met deze ondersteuningsproducten wordt beoogd gemeenteraden en hun afzonderlijke leden te helpen bij het maken van een afweging hoe intensief en op welke wijze zij elke gemeenschappelijke regeling kunnen en willen volgen. Ook wordt gewerkt aan een «informatieformat» dat kan bijdragen aan toegesneden sturingsinformatie voor raadsleden. Niet elke gemeenschappelijke regeling hoeft immers op hetzelfde detailniveau door de raad te worden gevolgd; de ene regeling zal voor de raad belangrijker zijn dan de andere. De aanvullende controle-instrumenten die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen hoeven dan ook niet voor elke gemeenschappelijke regeling gebruikt te worden. Het is aan de raad zelf om per gemeenschappelijke regeling het best passende sturingsarrangement te kiezen. Door de raad meer ondersteuningsproducten aan te bieden en meer wettelijke sturingsinstrumenten te geven kan de beperkte tijd die een raadslid heeft meer gericht en daarmee effectiever en efficiënter worden ingezet.

De derde overkoepelende vraag die naar voren komt in het verslag is de vraag of het toekennen van meer wettelijke instrumenten aan de raad wel nodig is en of dit wel kan leiden tot de gewenste verbetering van de legitimiteit. Deze vraag komt neer op de klassieke vraag of de structuur of cultuur gewijzigd moet worden. Ook voor dit punt geldt dat de regering een inzet op beide nodig vindt. Met dit wetsvoorstel wordt een wijziging in het stelsel met behoud van bestaande instituties en bijbehorende taken doorgevoerd waardoor gemeenteraden meer positie krijgen richting gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast wordt via de ontwikkeling van nieuwe bovengenoemde ondersteuningsproducten ook gewerkt aan verandering van cultuur en werkwijze.

Deze overkoepelende vragen die door de leden van de fracties hieronder worden benoemd, herkent de regering derhalve en deze worden ook actief opgepakt. De regering is echter van mening dat deze bredere vragen geen afbreuk doen aan nut en noodzaak van dit wetsvoorstel. Nog steeds is versterking van de positie van gemeenteraden nodig langs de drie lijnen in dit voorstel:

- 1. Versterken van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen (verruiming zienswijzen, introductie gemeenschappelijke adviescommissie, verplichte afspraken over*

² <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/essaybundel-ruimte-in-regels/>.

- participatie, actieve informatieplicht, introductie vergoeding voor lidmaatschap gemeenschappelijke adviescommissies en adviseurs).*
- 2. Aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden (introductie gemeenschappelijk onderzoeksrecht, verduidelijking onderzoeksbevoegdheid lokale rekenkamers richting bestuur gemeenschappelijke regeling).*
 - 3. Verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling (afspraken over evaluatie, aanscherping afspraken uittreding, betere aansluiting begrotingscyclus gemeenschappelijke regeling op gemeentelijke cyclus)*

Met deze wijzigingen blijft samenwerking op basis van de Wgr gebaseerd op het principe van verlengd lokaal bestuur. Er zal daardoor altijd een (iets) grotere afstand zijn tussen de gemeenteraad en de uitvoering van deze bevoegdheden dan wanneer deze op gemeentelijk niveau worden uitgevoerd. Maar met dit wetsvoorstel wordt de positie van de gemeenteraad versterkt met instrumenten die behulpzaam zijn, zoals ook uit de inbreng van raadsleden naar voren kwam tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel. Bovendien blijft in alle gevallen waarin wordt samengewerkt gelden dat die samenwerking een doel dient, namelijk om meer te kunnen bereiken dan uitvoering op gemeentelijk niveau mogelijk had gemaakt.

Hierna zal worden ingegaan op de vragen van de fracties.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van 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. Graag willen zij daarover diverse opmerkingen maken en de regering een aantal vragen voorleggen. Deze leden zijn het eens met het doel van het wetsvoorstel, te weten het verbeteren van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden is immers belangrijk. Er wordt een aantal instrumenten voorgesteld die de positie van gemeenteraden c.q. gemeenteraadsleden moet versterken. De leden van deze fractie vragen of dit voorstel echt leidt tot het verbeteren van de democratische legitimatie. Worden de ervaren problemen opgelost? En hoe wordt de democratische legitimatie verbeterd? Deze leden vragen de regering hier nader op in te gaan.

Met dit wetsvoorstel worden de kaderstellende en controlerende mogelijkheden van gemeenteraden versterkt door de informatiepositie van gemeenteraden te verbeteren. Ook komt er meer aandacht voor participatie bij gemeenschappelijke regelingen. Veel bestaande gemeenschappelijke regelingen zijn samenwerkingsverbanden tussen colleges van B&W die samenwerken bij de uitvoering van collegebevoegdheden. Dat betekent dat de kaderstellende rol in die gevallen bij gemeenteraden is gebleven. In de uitvoering kunnen door samenwerkingsverbanden echter keuzes gemaakt worden die een gemeenteraad niet voorzien heeft en die mogelijk ook niet in lijn zijn met de kaders die een raad gesteld heeft of zou hebben als hij eerder op de hoogte was geweest. Indien de taak door het college zelf zou zijn uitgevoerd zou de raad verschillende mogelijkheden hebben om een collegevoornemen of de wijze van uitvoering aangepast te krijgen. Indien de college taak door een samenwerkingsverband wordt uitgevoerd, is het voor een raad evenwel een stuk lastiger om bij te sturen. Dit wetsvoorstel bevat daarom instrumenten die corrigeren voor de zwakkere positie van gemeenteraden ten opzichte van de situatie dat het eigen college een bevoegdheid uitoefent. Met de gemeenschappelijke adviescommissie en de zienswijzenprocedure

worden instrumenten geïntroduceerd die de raad mogelijkheden geven om invulling te geven aan de kaderstellende rol voordat een besluit door een gemeenschappelijke regeling is genomen. Ook krijgt de raad meer mogelijkheden om invulling te geven aan de controlerende rol, bijvoorbeeld door de introductie van de actieve informatieplicht en het recht van onderzoek. Daarnaast bevat het voorstel bepalingen over het aangaan en evalueren van een regeling en uittreding die het mogelijk maken op verschillende momenten expliciet stil te staan bij de samenwerking en de rol van de betrokken partijen daarin.

Voorts vragen deze leden de regering nader in te gaan op hoe zij de rolonduidelijkheid ziet waar de Afdeling advisering van de Raad van State op wijst. Ook vragen deze leden of is overwogen de hele Wet gemeenschappelijke regelingen te herzien in plaats van deze op onderdelen te wijzigen.

De rolonduidelijkheid die de Afdeling advisering benoemt ziet op het risico dat gemeenteraden een stem krijgen in de besluitvorming op bevoegdheden die aan het college zijn. Daar staat tegenover, zoals hiervoor ook is geadviseerd, dat in de normale gemeentelijke verhoudingen het voor een gemeenteraad mogelijk is bij te sturen als een college op zo'n manier gebruik maakt van de eigen bevoegdheden dat de raad dit niet wenselijk vindt. Bij overgedragen bevoegdheden is dat veel ingewikkelder en is een door het bestuur van het samenwerkingsverband genomen besluit bindend voor de deelnemers. Dat vraagt om een betere positionering van de gemeenteraad als correctie op deze zwakkere positie bij een gemeenschappelijke regeling en de beperkte mogelijkheden tot bijsturing achteraf. Zoals in het nader rapport ook is toegelicht is daarbij zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande verhoudingen en informatiestromen. Gemeenteraden krijgen dan ook geen directe stem in de besluitvorming van een gemeenschappelijke regeling die is aangegaan door het college. Het is niet overwogen om de hele Wet gemeenschappelijke regelingen te herzien.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Deze leden onderkennen dat de legitimatie van gemeenschappelijke regelingen direct gekoppeld is aan de mogelijkheden die de raden hebben tot het uitoefenen van controle en het stellen van kaders bij samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt. Deze leden hechten er dan ook aan dat gemeenteraden voldoende mogelijkheden en informatie hebben om deze rol goed in te kunnen vullen. Het voorliggende wetsvoorstel beschouwen deze leden als een stap in de goede richting. Wel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie ondersteunen de gedachte dat de democratische legitimatie van, en politieke verantwoording over, gemeentelijke samenwerking verbeterd moet worden. De afgelopen jaren zijn veel taken van het Rijk richting de gemeenten gedecentraliseerd. Veel gemeenten moeten samenwerken om bepaalde taken te kunnen uitvoeren. Raadsleden vervullen hun controlerende rol, na een recente wetswijziging, door hun collegeleden die deelnemen in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling aan te sturen. Toch ervaart men dat de volksvertegenwoordiging niet genoeg controle kan uitoefenen op de gemeenschappelijke regelingen. Als antwoord hierop heeft de regering een aantal aanvullende bevoegdheden opgenomen in het wetsvoorstel om de democratische legitimatie van de gemeenschappelijke regelingen te vergroten.

Waaronder een uitbreiding van de zienswijzeprocedure, een gemeenschappelijke adviescommissie en een actieve informatieplicht van gemeenschappelijke regelingen naar de gemeenteraden. Een veelgehoord probleem is dat raadsleden overbelast zijn. Ook wordt weleens vernomen dat het gemeenteraden ontbreekt aan expertise, ondersteuning, tijd en prioriteit om zich voldoende bezig te houden met de gemeenschappelijke regelingen, zoals ook de Raad van State beschrijft in haar advies bij het voorstel. Ook is de Raad voor openbaar bestuur (hierna: ROB) bezig met een advies over de vraag welke ondersteuning heden ten dage vereist is voor gemeenteraden. Deze leden vragen een nadere toelichting op de vraag hoe dit voorstel bijdraagt aan een oplossing voor de achterliggende problematiek bij gemeenteraden. Deze leden nodigen de regering uit een bredere beschouwing te geven op de vraag in hoeverre het democratiseren van gemeenschappelijke regelingen een vorm van symptoombestrijding is en in welke mate grotere gemeenten een oplossing kunnen zijn. De aan het woord zijnde leden wijzen in dit verband op de mogelijkheid om in te gaan op meer fundamentele aanpassingen

Zoals deze leden terecht aangeven is de achterliggende problematiek breder. Ik herken dit en ben daarom in het voorgaande ingegaan op een aantal overkoepelende vragen die aan de orde zijn. In aanvulling breng ik graag naar voren dat het verbeteren van de mogelijkheden van gemeenteraden wel degelijk bijdraagt aan de invloed die zij kunnen uitoefenen op gemeenschappelijke regelingen. Tegelijkertijd blijft het een gegeven dat samenwerking leidt tot een grotere afstand dan bij uitvoering op gemeentelijk niveau het geval zou zijn. Daar staat tegenover dat via samenwerking meer bereikt kan worden, wat ook bijdraagt aan de legitimiteit van het overheidshandelen. Het is overigens niet zo dat grotere gemeenten minder deelnemen aan samenwerkingsverbanden dan kleinere gemeenten. Grotere gemeenten blijken in meer samenwerkingsverbanden te zitten dan kleinere. Uit recent onderzoek van Kwink/Proof³ blijkt dat gemeenten met minder dan 100.000 inwoners gemiddeld deelnemen aan circa 33 samenwerkingsverbanden. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners nemen gemiddeld deel aan 46 samenwerkingsverbanden. In 2017 was ook al te zien dat grotere gemeenten meer samenwerken, maar het verschil met kleinere gemeenten is in 2020 gegroeid.

In de brief «toekomst openbaar bestuur»⁴ is geschetst hoe dit kabinet aankijkt tegen de bestuurlijke inrichting en de ontwikkelingen daarin. Het onderhavige wetsvoorstel is onderdeel van de maatregelen die in die brief zijn aangekondigd. Hier is echter vooral van belang dat het wetsvoorstel kiest voor het versterken van gemeenten waarbij samenwerking nodig is en blijft. Die ontwikkeling vraagt wel om een correctie op de positie van gemeenteraden daarbij.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel om de Wet gemeenschappelijke regelingen zodanig aan te passen dat de democratische controle op de gemeenschappelijke regelingen wordt versterkt. Deze leden zijn blij dat dit wetsvoorstel nu dan eindelijk naar de Kamer is gekomen. Over het voorliggende wetsvoorstel hebben deze leden een aantal vragen en opmerkingen die zij graag aan de regering willen voorleggen. Deze leden hebben zorgen over de belasting van raadsleden, die de controle van gemeenschappelijke regelingen naast hun reguliere taken moeten uitvoeren. Zij vragen nog een nader in te gaan op dit probleem.

³ Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020, Proof Adviseurs en Kwink Groep, Den Haag, 22 mei 2020.

⁴ Kamerstukken II, 2019/2020, 35 300 VII, nr. 7.

Het raadswerk vraagt een stevige inzet van elk raadslid. De rol van gemeenteraden richting gemeenschappelijke regelingen staat niet naast hun reguliere werkzaamheden, maar is daar onderdeel van. Mocht het beeld bestaan dat de mogelijkheden die met dit voorstel worden geïntroduceerd voor elke gemeenschappelijke regeling gebruikt moeten worden, dan hecht de regering er aan dat beeld bij te stellen. Daarom wordt ook gewerkt aan de ontwikkeling van een aantal ondersteuningsproducten voor gemeenteraden die hen kunnen helpen bij het maken van de afweging hoe intensief en op welke manier zij elke gemeenschappelijke regeling willen volgen, zoals hiervoor nader is toegelicht. Dit wetsvoorstel geeft meer mogelijkheden om daarin te differentiëren.

De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel om gemeenschappelijke regelingen democratischer te maken gelezen en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van de SP zien een ernstige uitholling van de lokale en regionale zeggenschap door de enorme hoeveelheid gemeenschappelijke regelingen en de slechte democratische controle. De leden van de fractie van de SP zien dus de noodzaak voor een versterking van de lokale democratie maar hebben grote twijfels bij of dit wetsvoorstel die noodzakelijke verandering gaat brengen. Deze leden vragen nader in te gaan op de noodzaak van een gemeenschappelijke regeling. Ook vragen zij of de regering ook ziet dat een nieuwe bestuurslaag tussen gemeenten en provincies aan het ontstaan is en hoe de regering hiernaar kijkt. Ook vragen deze leden of het niet inherent is aan een gemeenschappelijke regeling dat deze minder democratisch is dan de directe werking van de gemeenteraad.

Graag ga ik in op deze vragen. Het treffen van een gemeenschappelijke regeling is noodzakelijk als bestuursorganen publiekrechtelijk willen samenwerken. Bij deze vormen van samenwerking verdient de publiekrechtelijke vorm van samenwerking vanuit democratisch perspectief de voorkeur boven privaatrechtelijke varianten. Het gevolg van samenwerking is dat de positie van de gemeenteraad zwakker is dan bij de zelfstandige taakuitoefening door een gemeente. Daar staat tegenover dat een gemeente in samenwerking met andere gemeenten opgaven kan oppakken die zonder die samenwerking minder doelmatig of doeltreffend zouden kunnen worden opgepakt.

Het voert te ver om te stellen dat daarmee een nieuwe bestuurslaag is ontstaan. Er is weliswaar sprake van veel verschillende vormen van bestuur op het niveau tussen provincie en gemeente, maar dit betreft telkens andere organen in dikwijls andere samenstelling en op zeer uiteenlopende beleidsterreinen.

Ook vragen de aan het woord zijnde leden naar de rol van de lokale volksvertegenwoordiger bij een gemeenschappelijke regeling en daarbij in te gaan op de tijdsbelasting en hoe een raadslid zijn democratische functie kan vervullen als meerdere gemeenten betrokken zijn bij de besluitvorming.

De rol van een lokale volksvertegenwoordiger bij een gemeenschappelijke regeling hangt af van het soort regeling en vooral welke bestuursorganen samenwerken in de regeling. De meest voorkomende situatie is samenwerking tussen colleges in een openbaar lichaam. In dat geval blijft de gemeenteraad het kaderstellende orgaan en controleert de gemeenteraad het handelen van het college in het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling (en dus niet in het dagelijks bestuur). Het is in algemene zin niet goed mogelijk uitspraken te doen over de tijdsbesteding die hiermee gepaard (hoort) te gaan. Niet elke gemeenschappelijke regeling is voor de raad immers even belangrijk; aan de ene regeling zou de raad meer tijd willen besteden dan aan de andere. Via verschillende

ondersteuningsproducten die in wording zijn, wordt daarom ondersteuning gecreëerd voor gemeenteraden om afgewogen keuzes te maken over de tijdsinvestering die een raad aan een specifieke regeling wil besteden en de wijze waarop de raad de eigen rol ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen wil invullen. Deze zijn hiervoor toegelicht. Dit wetsvoorstel versterkt de mogelijkheden tot afstemming tussen gemeenteraden over de opvatting over danwel inzet bij een gemeenschappelijke regeling met de introductie van de gemeenschappelijke adviescommissie, maar andere, lichtere manieren zijn in de praktijk al mogelijk.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van 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. Genoemde leden herkennen de noodzaak om de lokale volksvertegenwoordiging beter in positie te brengen waar het de gemeenschappelijke regelingen betreft. Tegelijkertijd ligt hier ook een meer fundamenteel vraagstuk voor, waar genoemde leden in hun inbreng op ingaan. De leden van de ChristenUnie-fractie delen de opvatting van de Raad van State en de regering dat het zaak is dat er een fundamentele discussie komt over de inrichting van het openbaar bestuur en de vraag hoe we de democratische legitimatie van de steeds omvangrijker wordende regionale samenwerking op de lange termijn kunnen borgen. Daarbij hoort wat genoemde leden betreft ook een reflectie op de decentralisatie van overheidstaken. Deze leden vragen welke concrete stappen de regering gaat zetten zodat in een volgende kabinetsperiode vervolgstappen gezet kunnen worden.

Voor de stappen die gezet worden, wordt verwezen naar de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag. Langs de daar geschetste lijnen wordt zowel vanuit wetenschappelijk perspectief als vanuit de praktijk naar dit bredere vraagstuk gekeken. Op deze wijze wordt getracht niet alleen vanuit de theorie, maar ook vanuit de praktijk te onderzoeken tegen welke vragen en knelpunten men gegeven de huidige inrichting en het huidige takenpakket aanloopt. Het streven is de inzichten uit deze trajecten via een brief met Uw Kamer te delen.

Deze leden vragen verder of bij gemeenteraden getoetst is wat de gevolgen zijn van dit voorstel voor hun belasting en zo niet, of de regering alsnog bereid is dit te doen. Ook vragen deze leden hoe de expertise van volksvertegenwoordigers kan worden vergroot zodat zij beter controle kunnen uitoefenen.

Dit wetsvoorstel is met veel inbreng vanuit gemeenteraden opgesteld. Allereerst is onderzoek gedaan naar de in de praktijk ervaren knelpunten en de manieren waarop volgens de praktijk aan die problemen tegemoet gekomen kan worden.⁵ Daarna zijn de conclusies die uit dit onderzoek getrokken zijn in een serie regiobijeenkomsten in het land aan de lokale volksvertegenwoordigers en bestuurders voorgelegd om te toetsen of de juiste conclusies zijn getrokken. Daarna heeft de reguliere consultatie plaatsgevonden. Daarmee is getoetst of de voorstellen die gedaan worden aansluiten bij problemen die raadsleden nu ervaren en door hen gezien worden als (mogelijke) versterkingen van hun rol. Door middel van de eerdergenoemde productontwikkeling wordt gewerkt aan het versterken van de kennispositie van lokale volksvertegenwoordigers. Daarbij is van belang op te merken dat dit in aanvulling is op reeds bestaande ondersteuningsproducten.

⁵ Kamerstukken II, 35 000 B, nr. 8.

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden steunen de wens om de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen te versterken, maar zij vragen zich af of de voorstellen werkelijk soelaas gaan bieden als de dieperliggende oorzaken niet worden aangepakt.

Voor de reactie op deze vraag wordt verwezen naar de inleiding bij deze nota.

2. Inhoud van het voorstel

Kader wijziging Wgr

De leden van de fractie van het CDA vragen of het in die gevallen waar gemeenten samenwerken op het niveau van de provincie vanuit democratisch perspectief niet beter is als de provincie de bevoegdheden in kwestie uitoefent. Zij vragen de regering welke wettelijke basis nodig is voor deze vorm van differentiatie. Ook vragen de aan het woord zijnde leden nader in te gaan op de gevolgen voor wijziging van (wettelijk verplichte) samenwerkingsverbanden in het geval een herindeling plaatsvindt waarbij ook de provinciegrens wordt gewijzigd. Voorts vragen deze leden waarom geen experimenteerbepaling in dit wetsvoorstel is opgenomen en wat de stand van zaken is met betrekking tot de aanmelding van gemeenten voor een experiment met de federatiegemeente.

De bredere discussie over de bestuurlijke inrichting die – zoals in de inleiding op deze nota is vermeld – op dit moment wordt gevoerd wil ik afwachten alvorens uitspraken te doen over de (on)wenselijkheid van bepaalde oplossingen. Die discussie wil ik voeren aan de hand van ervaren problemen en niet vanuit mogelijke oplossingen, zoals ook is aangegeven in het verslag schriftelijk overleg democratie, kiesrecht en desinformatie⁶. Overigens is differentiatie in taaktoedeling reeds mogelijk op grond van artikel 106 Provinciewet en artikel 109 Gemeentewet waarin staat dat bij of krachtens de wet onderscheid gemaakt kan worden tussen provincies respectievelijk gemeenten.

Bij elke gemeentelijke herindeling kan sprake zijn van het moeten aanpassen van gemeenschappelijke regelingen. Ook zonder wijziging van de provinciale indeling kan het nodig zijn bij een herindeling wettelijk verplichte regelingen aan te passen, omdat deze verplichte gemeenschappelijke regelingen niet alle op provinciale schaal zijn georganiseerd. Bij het aanbieden van de evaluatie van het herindelingsproces Vijfheerenlanden heb ik aangegeven welke lessen uit die casus te trekken zijn.⁷ In het wetsvoorstel is geen experimenteerbepaling opgenomen, omdat een experiment nauwkeurig omschreven moet zijn en het met betrekking tot het begrip «federatiegemeente» onbepaald is wat daar precies onder valt en of er behoefte aan is. Daar komt bij dat veel invullingen van dit concept reeds mogelijk zijn binnen de bestaande wettelijke kaders.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar een nader beeld van het aantal samenwerkingsverbanden, zoals benoemd in de inleiding, waarbij wordt aangegeven hoe vaak welke samenwerkingsvorm voorkomen en welke bestuursorganen aan deze samenwerkingsverbanden deelnemen.

⁶ Kamerstukken II, 35 300 VII, nr. 124.

⁷ Kamerstukken II, 28 750, nr. 78.

Volgens de hiervoor genoemde «Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020», zijn er in 2020 in totaal 538 gemeenschappelijke regelingen.

Veruit de meest voorkomende vorm is het «openbaar lichaam»: 380. Daarna volgen de «centrumregelingen» (enkelvoudig 46, meervoudig 12), de bedrijfsvoeringsorganisatie (52), het gemeenschappelijk orgaan (29) en de gemeenschappelijke «regeling zonder meer» (19). In het onderzoek is ook geïnventariseerd welke bestuursorganen betrokken zijn bij het samenwerkingsverband. Bij de meeste samenwerkingsverbanden zijn de colleges en/of burgemeesters (of de equivalenten daarvan bij provincies en waterschappen) van de deelnemende decentrale overheden betrokken. Het gaat om 80% in 2020. In 17% van de samenwerkingsverbanden zijn de (equivalenten van) colleges en/of burgemeesters en raden betrokken. In 3% van de samenwerkingsverbanden participeren enkel raadsleden, statenleden of AB-leden uit waterschappen. Hierbij moet worden aangetekend dat deze verdeling ziet op alle regionale samenwerkingsverbanden waarin decentrale overheden participeren, niet enkel gemeenschappelijke regelingen conform de Wgr.

Ook vragen deze leden een schematisch overzicht van de huidige en nieuwe bevoegdheden van gemeenteraden, provinciale staten en de algemene besturen van waterschappen. Voorts vragen deze leden een overzicht van welke wijzigingen wel of niet gelden voor provinciale staten en algemene besturen van waterschappen.

De bevoegdheden die de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap hebben, zijn niet bij elke gemeenschappelijke regeling hetzelfde. Het maakt namelijk een groot verschil of de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een Waterschap zélf aan de gemeenschappelijke regeling deelnemen of niet (wat bijvoorbeeld het geval is bij collegeregelingen). Om deze reden worden hieronder twee schema's weergegeven. In het eerste schema komen de bevoegdheden van de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap aan de orde in het geval dit orgaan zélf aan een gemeenschappelijke regeling deelneemt (wat bijvoorbeeld het geval is bij een raadsregeling). In het tweede schema komen de bevoegdheden aan de orde in het geval de gemeenteraad, provinciale staten of het algemeen bestuur van een waterschap zelf niet aan de gemeenschappelijke regeling deelnemen. Voor het overzicht is ervoor gekozen niet apart in te gaan op gemengde regelingen. In de schema's wordt een onderscheid gemaakt tussen de bevoegdheden die de organen als geheel hebben en de (additionele) bevoegdheden die afzonderlijke leden van het vertegenwoordigend orgaan hebben. Ook is, zoals de leden van de GroenLinks-fractie verzocht hebben, een onderscheid gemaakt tussen bestaande bevoegdheden en de bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel. Deze nieuwe bevoegdheden zijn in de schema's cursief afgedrukt.

SCHEMA 1: Bevoegdheden gemeenteraad, provinciale staten en algemeen Bestuur van een waterschap indien het orgaan zelf aan een GR deelneemt

		Bevoegdheden
gemeenteraad	raad als geheel	<i>Aangaan en wijzigen GR</i> – Voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling waar de eigen raad aan deelneemt is een afzonderlijk besluit van iedere raad nodig. Dit geldt ook voor toetreding, wijziging en uittreding (art. 1, eerste en derde lid, Wgr).
		<i>Vertegenwoordiging in het AB of gemeenschappelijk orgaan (GO)¹</i> – Een deelnemende gemeenteraad wijst uit zijn midden een AB-lid of een GO-lid (of mogelijk meerdere leden) aan (art. 13, eerste lid, Wgr). – De gemeenteraad heeft het recht het eigen lid ter verantwoording te roepen. Het AB-/GO-lid is uitsluitend verantwoording verschuldigd over zijn eigen inbreng en dus niet over de besluiten van het AB of het GO als geheel (art. 16, eerste lid, Wgr). Voor het AB-lid of GO-lid geldt niet dat hij zonder last of ruggespraak tot besluitvorming komt; hij is uitdrukkelijk te beschouwen als vertegenwoordiger van zijn eigen gemeente. ² – De gemeenteraad heeft het recht informatie te vragen aan het AB-lid/GO-lid dat door de raad is aangewezen (art. 16, tweede lid, Wgr) – De gemeenteraad kan het AB-lid/GO-lid dat door de raad is aangewezen ontslaan (art. 16, vierde lid, Wgr) – Indien de raad geen leden in het AB of een GO heeft aangewezen: in de GR worden bepalingen omtrent de verantwoordingsplicht en de passieve informatieplicht van AB-/GO-leden opgenomen (art. 13, vijfde lid en 15 jo. 16, derde lid, Wgr)
		<i>Informatieplicht bestuur OL en GO</i> – De gemeenteraad heeft het recht informatie te vragen aan het GO of het bestuur van het OL (art. 17 Wgr). – <i>Er is een actieve informatieplicht van het GO of het bestuur van een OL (zowel AB als DB als voorzitter) jegens de raad. In de regeling worden bepalingen opgenomen over de wijze waarop (art. 17, tweede lid, nieuw Wgr)</i>
		<i>Advisering OL</i> – Alle deelnemende raden gezamenlijk: mogelijkheid om bij een OL een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen (art. 24a nieuw Wgr).
		<i>Zienswijze begroting en besluiten</i> – De raad kan een zienswijze geven op de ontwerp-begroting van het OL of GO (art. 35 Wgr). – <i>Voorafgaand aan het vaststellen van de begroting (door het AB of GO) stelt het DB of GO de raden schriftelijk en gemotiveerd in kennis van zijn oordeel over de zienswijze (art. 35, vierde lid, nieuw Wgr)</i> – <i>In de regeling worden bepalingen opgenomen omtrent de besluiten van een OL of GO waarover de raden een zienswijze naar voren kunnen brengen. In de GR kan ook worden vastgelegd dat geen besluiten van een OL of GO vatbaar zijn voor een zienswijze (art. 10, vijfde lid, nieuw Wgr). Voorafgaand aan het nemen van het besluit (door het AB of het GO) waarover de zienswijze is gegeven stelt het DB of GO de raad schriftelijk en gemotiveerd in kennis van zijn oordeel over de zienswijze (art. 10, zesde lid, nieuw Wgr).</i>
		<i>Onderzoek</i> – Op verzoek van de raad kan de rekenkamer een onderzoek instellen naar het bestuur van een GR (art. 182, tweede lid, jo. 184 Gemw)

Bevoegdheden		
	afzonderlijk raadslid	<i>Vertegenwoordiging in het AB of GO</i> – Elk individueel raadslid heeft het recht informatie te vragen aan het door de raad aangewezen AB-/GO-lid (art. 16, tweede lid, Wgr). – Indien de raad geen leden in het AB of een GO heeft aangewezen: de regeling houdt bepalingen in omtrent de verantwoordingsplicht en passieve informatieplicht van AB-leden/GO-leden jegens individuele raadsleden (art. 13, vijfde lid en 15 jo. 16, derde lid, Wgr) <i>Informatieplicht bestuur OL en GO</i> –Elk individueel raadslid heeft het recht informatie te vragen aan het bestuur van een openbaar lichaam of het GO (art. 17 Wgr).
provinciale staten	staten als geheel	De staten hebben dezelfde bevoegdheden als de raad (zie hierboven).
	afzonderlijk statenlid	De individuele statenleden hebben dezelfde bevoegdheden als de individuele raadsleden (zie hierboven).
algemeen bestuur waterschap	AB als geheel	Het algemeen bestuur van een waterschap heeft dezelfde mogelijkheden als de raad of de staten, behalve de mogelijkheid om een rekenkameronderzoek in te stellen. De waterschappen hebben namelijk op dit moment nog geen wettelijke mogelijkheid om een rekenkamer in te stellen.
	afzonderlijk AB-lid	De individuele AB-leden hebben dezelfde bevoegdheden als de individuele raads- en statenleden (zie hierboven).

¹ Aangezien de bedrijfsvoeringsorganisatie slechts door de colleges of het dagelijks bestuur van een waterschap kan worden ingesteld, komt de bedrijfsvoeringsorganisatie niet voor in dit schema.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 56, p. 5.

SCHEMA 2: Bevoegdheden gemeenteraad, provinciale staten en algemeen bestuur van een waterschap indien het orgaan niet zelf aan een GR deelneemt

		Bevoegdheden
gemeenteraad	raad als geheel	<i>Aangaan en wijzigen GR</i> – Voordat het college en/of de burgemeester een gemeenschappelijke regeling aangaan is een besluit tot toestemming van de raad nodig. Dit geldt ook voor toetreding, wijziging en uittreding. (art. 1, tweede lid, Wgr). – <i>De raden kunnen bij hun college dan wel burgemeester een zienswijze indienen over het ontwerp van een regeling (art. 1, derde lid, nieuw Wgr)</i> <i>Vertegenwoordiging in het Algemeen bestuur (AB), bestuur van een bedrijfsorganisatie (BVO) en gemeenschappelijk orgaan (GO)</i> – De gemeenteraad heeft het recht het AB-lid, BVO-lid of GO-lid ter verantwoording te roepen (art. 19 jo. 16, eerste lid, Wgr) – Er is een actieve informatieplicht van het AB-lid, BVO-lid of GO-lid jegens de raad (art. 169, tweede lid dan wel art. 180, tweede lid, Gemw) – De gemeenteraad heeft het recht informatie te vragen aan het AB-lid, BVO-lid of GO-lid (art. 19 jo. 16, tweede lid, Wgr) – Indien het college geen leden in het AB, BVO of GO heeft aangewezen of de burgemeester geen lid is van het AB, BVO of GO: de regeling houdt bepalingen in omtrent de verantwoordingsplicht en passieve informatieplicht van AB-leden/GO-leden jegens de raad (art. 19 jo. 16, derde lid, jo. 13, vijfde lid) <i>Informatieplicht bestuur OL, GO en BVO</i> – De gemeenteraad heeft het recht informatie te vragen aan het GO of het bestuur van een BVO of het bestuur van een OL (art. 17 Wgr) – <i>Er is een actieve informatieplicht van het GO, het bestuur van de BVO of het bestuur van een OL jegens de raad. In de regeling worden bepalingen opgenomen over de wijze waarop (art. 17, tweede lid, nieuw Wgr)</i> <i>Advisering OL</i> – Alle raden van de deelnemende gemeenten gezamenlijk: mogelijkheid om bij een OL een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen (art. 24a nieuw Wgr). <i>Zienswijze begroting en besluiten</i> – De raad kan een zienswijze geven op de ontwerpbegroting van het OL, BVO of GO (art. 35 Wgr). – <i>Voorafgaand aan het vaststellen van de begroting (door het AB, de BVO of het GO) stelt het DB, het bestuur van een BVO of GO de raden schriftelijk en gemotiveerd in kennis van zijn oordeel over de zienswijze (art. 35, vierde lid, nieuw Wgr)</i> – <i>In de regeling worden bepalingen opgenomen omtrent de besluiten van een OL, BVO, GO waarover de raden een zienswijze naar voren kunnen brengen. In de GR kan ook worden vastgelegd dat geen besluiten van een OL, BVO of GO vatbaar zijn voor een zienswijze (art. 10, vijfde lid, nieuw Wgr). Voorafgaand aan het nemen van het besluit (door het AB, de BVO of het GO) waarover de zienswijze is gegeven stelt het DB, het bestuur van de BVO of het GO de raad schriftelijk en gemotiveerd in kennis van zijn oordeel over de zienswijze (art. 10, zesde lid, nieuw Wgr).</i> <i>Onderzoek en recht van enquête</i> – Op verzoek van de raad kan de rekenkamer een onderzoek instellen naar het bestuur van een GR (art. 182, tweede lid, jo. 184 Gemw) – Recht van onderzoek (enquête) naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur in een GR (art. 155a, eerste lid, Gemw). Dit enquêterecht is dus beperkt tot de gemeentelijke inbreng in de GR. – Gemeenschappelijk recht van onderzoek (enquête): alle raden van de deelnemende gemeenten gezamenlijk kunnen een enquête uitvoeren naar de bestuursvoering van een GR (art. 155g nieuw Gemw).

Bevoegdheden		
	afzonderlijk raadslid	<i>Vertegenwoordiging in het AB, GO of de BO</i> – Elk individueel raadslid heeft het recht informatie te vragen aan het AB-lid, BVO-lid of GO-lid (art. 19 jo. art. 16, tweede lid, Wgr). – Indien het college geen leden in het AB, BVO of GO heeft aangewezen of de burgemeester geen lid is van het AB, BVO of GO: de regeling houdt bepalingen in omtrent de verantwoordingsplicht en passieve informatieplicht van AB-leden/BVO-leden of GO-leden jegens individuele raadsleden (art. 19 jo. 16, derde lid, jo. 13, vijfde lid)
provinciale staten	staten als geheel	De staten hebben dezelfde bevoegdheden als de raad (zie hierboven)
	afzonderlijk statenlid	De individuele statenleden hebben dezelfde bevoegdheden als de individuele raadsleden (zie hierboven)
algemeen bestuur waterschap	AB als geheel	Het algemeen bestuur van een waterschap heeft dezelfde bevoegdheden als de raad of de staten, behalve de volgende bevoegdheden: – Het DB (en zijn afzonderlijke leden) en de voorzitter hebben geen wettelijke actieve informatieplicht jegens het AB van een waterschap. De Waterschapswet kent de verantwoordingsplicht en de passieve informatieplicht (art. 89 en 97 Waterschapswet) van het DB jegens het AB. – Het AB van een waterschap heeft geen wettelijke bevoegdheid om een rekenkameronderzoek in te (laten) stellen. De waterschappen hebben namelijk op dit moment geen wettelijke bevoegdheid om een rekenkamer in te stellen. – Het AB van een waterschap kan geen enquête uitvoeren. De waterschappen hebben namelijk geen wettelijk recht van enquête. – Aangezien de waterschappen geen wettelijk recht van enquête hebben, wordt is het door dit wetsvoorstel geïntroduceerde gemeenschappelijk recht van enquête niet van toepassing op waterschappen.
	afzonderlijk AB-lid	De individuele AB-leden hebben dezelfde bevoegdheden als de individuele raads- en statenleden (zie hierboven).

De leden van de aan het woord zijnde fractie vragen verder welke andere wijzigingen van de Wgr zijn overwogen maar niet opgenomen in het voorstel.

Er zijn verschillende wijzigingen overwogen die niet zijn opgenomen in het voorstel zoals aan Uw Kamer aangeboden. Het aan Uw Kamer aangeboden onderzoek naar de controle-instrumenten die een gemeenteraad richting het eigen college heeft, maar niet richting een gemeenschappelijke regeling geeft hier een goed beeld van⁸. De gedachte achter dit onderzoek was dat op deze punten een gebrek ervaren kan worden, omdat het in een samenwerkingsverband stappen op die punten een achteruitgang in de positie van de gemeenteraad betekent. Niet alle instrumenten kunnen echter goed vertaald worden naar gemeenschappelijke regelingen.

Zoals reeds toegelicht is in de memorie van toelichting, is overwogen om raadsleden de mogelijkheid te geven zitting te nemen in het algemeen bestuur van een openbaar lichaam dat is getroffen tussen colleges. Dit voorstel heeft ook nog in de consultatieversie van dit wetsvoorstel gestaan. Ook andere voorstellen zijn in een eerder stadium overwogen, bijvoorbeeld de mogelijkheid om een gele of zelfs rode kaart te trekken als (een meerderheid van) de gemeenteraden van deelnemende gemeenten

⁸ Kamerstukken II, 35 000 B, nr. 8.

het niet eens is met een genomen besluit. Het nadeel van deze procedure is echter dat het de slagkracht van een regeling aantast en raden een directe stem geeft op besluiten waar zij op gemeentelijk niveau ook geen directe afzonderlijke zeggenschap over hebben.

De leden van de fractie van de SGP maken de inschatting dat er een verschil gemaakt moet worden tussen enerzijds het versterken van de informatie- en controlemogelijkheden van gemeenteraden en anderzijds de mogelijkheid voor gemeenteraden om zich via zienswijzen te mengen in de besluitvorming. De eerste categorie vinden zij zonder meer passen bij verlengd lokaal bestuur. De tweede categorie kan leiden tot rolverwarring omdat raden zich dan rechtstreeks mengen in de regeling in plaats van via het eigen college, wat de geëigende route is, zo menen deze leden. Zij vragen de regering hierop te reflecteren. Ook vragen zij in hoeverre het wenselijk is dat de positie van het college en de raad binnen een regeling uiteen kunnen lopen.

Het onderscheid dat deze leden maken in soorten wijzigingen in dit voorstel is herkenbaar en bruikbaar voor deze discussie. Het klopt dat de zienswijzeprocedure ervoor zorgt dat gemeenteraden hun opvatting over een voorgenomen besluit kenbaar kunnen maken. Daarmee kan de situatie ontstaan dat een raad van een gemeente een ander standpunt heeft dan het eigen college in het algemeen bestuur van de regeling inneemt. Zo'n verschil tussen college en raad kan zich op gemeentelijk niveau ook voordoen. De vraag is echter of dit ook tot rolverwarring leidt. In essentie is de zienswijzeprocedure een instrument voor gemeenteraden om op onderwerpen waar zij dat belangrijk vinden vooraf hun opvatting, eventueel afgestemd met andere raden, kenbaar te maken. Weliswaar ziet een zienswijze in verreweg de meeste gevallen op besluiten die onder de bevoegdheid van het college vallen, maar dat doet niet af aan het gegeven dat gemeenteraden ook daar een kaderstellende rol kunnen nemen, zoals zij ook kunnen als de taak door het college zelf wordt uitgevoerd. De zienswijze is daarmee een correctie op de zwaardere weg die doorlopen moet worden om een eenmaal genomen besluit van het samenwerkingsverband aangepast te krijgen. Daar komt bij dat door het introduceren van een zienswijzeprocedure, die de Wgr overigens voor bijvoorbeeld de begroting al kent, de formele besluitvormingslijnen niet doorkruist worden. Het blijft immers het algemeen bestuur dat het besluit neemt. Alleen neemt het algemeen bestuur dit nu op een moment dat de opvatting daarover van gemeenteraden, de volksvertegenwoordiging, bekend is. Net zoals de opvatting van het dagelijks bestuur over de ontvangen zienswijzen bekend is. Het effect is daarmee dat de informatiepositie van het algemeen bestuur voordat een besluit genomen wordt, versterkt is.

Uitkomsten onderzoeken Wgr

De leden van de fractie van de SGP constateren dat het gebruik van bestaande bevoegdheden problematisch blijkt door gebrek aan capaciteit, tijd en gebrek aan zicht op de juiste verhoudingen. Zij vragen waarom de regering heil verwacht van de voorgestelde maatregelen en niet intensiever inzet op ondersteuning via een hogere financiële vergoeding of onafhankelijke bijstand. Deze leden menen dat een culturele verbeterslag al een heel ander beeld kan laten zien.

Om tot een verbetering van de democratische legitimatie en de positie van de gemeenteraad bij intergemeentelijke samenwerking te komen is een inzet op zowel structuur als ondersteuning of cultuur nodig, zoals is toegelicht in de inleiding op deze nota. Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel in samenhang met het Rechtspositiebesluit decentrale

politieke ambtsdragers in de mogelijkheid een extra vergoeding toe te kennen voor werkzaamheden die samenhangen met door dit voorstel te introduceren mogelijkheden als het lidmaatschap van een gemeenschappelijke adviescommissie en van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie.

Zienswijzeprocedure

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de regering aankijkt tegen een mogelijk verlies aan slagkracht bij een gemeenschappelijke regeling waar veel gemeenten aan deelnemen, omdat een zienswijzeprocedure dan veel tijd kost. Wat zijn de gevolgen voor de besluitvorming als het gemeenteraden niet lukt tot een eensluidende zienswijze te komen?

De zienswijzeprocedure gaat alleen gelden voor de soorten besluiten waarvoor dit in de gemeenschappelijke regeling is afgesproken, los van de zienswijze op de conceptbegroting die op grond van de Wgr altijd geldt. Het is dus niet zo dat bij elk besluit een zienswijzeprocedure nodig is. Bij het bestuur van een gemeenschappelijke regeling is het dan ook vooraf bekend voor welke besluiten een zienswijze nodig is. Het bestuur kan daardoor rekening houden met deze extra stap bij het inrichten van een besluitvormingsproces. Om vertraging te voorkomen is ervoor gekozen deze stappen bij een openbaar lichaam door het dagelijks bestuur te laten zetten en niet door het algemeen bestuur, omdat het dagelijks bestuur in de regel vaker bijeen komt. Het bestuur van een regeling is niet verplicht een of meerdere zienswijzen vanuit gemeenteraden te volgen. Het dagelijks bestuur moet wel onderbouwd reageren op de ontvangen zienswijzen. Dit zorgt er niet alleen voor dat raden weten hoe het dagelijks bestuur naar hun zienswijze kijkt, maar ook dat de leden van het algemeen bestuur over een zo volledig mogelijke informatiepositie beschikken voor zij een besluit nemen. Als een raad het niet eens is met de wijze waarop de eigen zienswijze is verwerkt, kan deze raad een boodschap meegeven aan de gemeentelijke vertegenwoordiger in het algemeen bestuur. Deze inrichting zorgt er ook voor dat er geen gevolgen zijn voor de besluitvorming als het raden niet lukt een eensluidende zienswijze in te dienen. Dit kan immers ook al gebeuren rond de conceptbegroting, terwijl in de praktijk elke regeling jaarlijks tot een begroting komt die door het algemeen bestuur is vastgesteld.

De leden van de fractie van D66 kunnen zich voorstellen dat een zienswijzeprocedure bij gemeenschappelijke regelingen met veel deelnemers tot veel extra werk kan leiden. Ook kan het voor gefragmenteerde gemeenteraden veel werk kosten om tot een voldoende gedragen zienswijze te komen. Ook zien deze leden de mogelijkheid dat verschillende raden tot tegenovergestelde zienswijzen komen. Deze leden vragen hoe het bestuur van de regeling met deze situaties om moet gaan en welke zienswijze dan het zwaarst weegt.

Gelet op de variatie die in de praktijk kan bestaan is hier, net als op de andere voorstellen in dit wetsvoorstel, gekozen voor een vormgeving die veel ruimte laat voor een lokale invulling. De wet vereist dat in elke gemeenschappelijke regeling afspraken zijn gemaakt over de besluiten waarvoor deze zienswijzeprocedure gaat gelden (de keuze mag zijn dat dit voor geen enkel aanvullend besluit zo is) en dat het (dagelijks) bestuur zienswijzen opvraagt en daar gemotiveerd op reageert richting raden en

algemeen bestuur⁹. Deze reactie kan er uit bestaan dat zienswijzen worden gevolgd, maar ook dat het dagelijks bestuur daar geen reden voor ziet. In beide gevallen zal door het (dagelijks) bestuur inhoudelijk gemotiveerd moeten worden waarom die afweging is gemaakt.

De leden van de fractie van de SGP vragen of gelet op het versterken van de democratische legitimatie de positie van gemeenteraden bij het opstellen, wijzigen of beëindigen van een gemeenschappelijke regeling niet indringender op de voorgrond moet worden geplaatst in plaats van de zienswijzeprocedure. Verder vragen deze leden of een zienswijzeprocedure kan afleiden van het besef dat de raad het hoogste democratische orgaan is.

Met dit voorstel wordt de positie van de gemeenteraad bij het treffen van een regeling versterkt en daarmee ook bij het wijzigen van een regeling. In het wetsvoorstel is immers ook een verplichte zienswijzeprocedure opgenomen in het geval het college het voornemen heeft om deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling, zodat de gemeenteraad daar al de gelegenheid heeft om inbreng te leveren en eventueel voorwaarden te stellen. Zo wordt geborgd dat de raad kan bijsturen in voornemens van het college vóór het moment de raad om akkoord wordt gevraagd. Na deze mogelijkheid tot het geven van een zienswijze, blijft onverkort gelden dat de gemeenteraad akkoord moet gaan met het treffen van een gemeenschappelijke regeling. Daarmee heeft de raad zowel bij het opstellen van de regeling als het uiteindelijke besluit over het treffen van een regeling een doorslaggevende stem.

Ook is in dit voorstel een verplichting opgenomen om per gemeenschappelijke regeling concrete afspraken te maken over uittreding en de evaluatie van een regeling. Zowel de rol van de raad bij deze stappen als de mogelijkheid van de raad om een zienswijze op voorgenomen besluiten in te dienen dragen bij aan het versterken van de positie van de gemeenteraad als hoogste democratische orgaan van de gemeente binnen de kaders die gelden bij de Wgr, vooral het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur.

Verder constateren deze leden dat de invulling van de zienswijzeprocedure volledig aan deelnemers en raden wordt overgelaten, waardoor er grote verschillen kunnen ontstaan. Zij begrijpen dat in de wet geen opsomming is gegeven van besluiten waar deze procedure voor geldt, maar vragen waarom geen richtinggevende maatstaf is opgenomen.

In de memorie van toelichting is opgenomen dat gedacht kan worden aan besluiten met forste financiële gevolgen, beleidskeuzes en politiek gevoelige besluiten. Er is echter van afgezien dergelijke normen ook in de wet zelf op te nemen, omdat daarmee geen ruimte meer zou bestaan om voor een regeling af te spreken dat er geen behoefte is aan een zienswijzeprocedure. Voorstelbaar is dat er regelingen zijn waarbij gemeenteraden geen aanleiding zien om zienswijzen af te geven. Een richtinggevende maatstaf kan hieraan in de weg zitten.

Gemeenschappelijke adviescommissie

De leden van de fractie van D66 vragen of gemeenten voldoende capaciteit hebben om gemeenschappelijke adviescommissies te ondersteunen. Daarnaast vragen deze leden of de leden van een dergelijke commissie kleurloos moeten optreden in deze commissie. Tevens vragen

⁹ Zienswijzen zijn ook mogelijk bij andere regelingen dan openbare lichamen, maar omdat er dan maar sprake is van één orgaan bij het samenwerkingsverband is het informeren van een ander orgaan niet aan de orde.

zij wie namens de raad in een gemeenschappelijke adviescommissie moet zitten in het geval van een gefragmenteerde raad. Moet deze commissie een afspiegeling zijn van de verhoudingen in de gemeenteraden, zo vragen deze leden? Voorts hebben deze leden vernomen dat gevreesd wordt dat met deze commissie een nieuwe bestuurslaag gaat ontstaan. Zij vragen daarom naar de status van deze commissie en of gevreesd moet worden voor een nieuwe bestuurslaag.

Allereerst moet benadrukt worden dat geen bevoegdheden gedelegeerd kunnen worden aan een regionale gemeenschappelijke adviescommissie. Deze commissies kunnen daarom geen besluiten nemen. Zij treden daarmee ook niet in de plaats van de gemeenteraden, bijvoorbeeld als deze een zienswijze kunnen indienen. De vrees voor een extra bestuurslaag wordt daarom niet herkend. Wel kan deze adviescommissie een nuttige schakel zijn tussen een gemeenschappelijke regeling en gemeenteraden. Dit geldt zeker bij gemeenschappelijke regelingen met een breder en beleidsmatiger profiel.

Door in die gevallen gebruik te maken van deze commissie, wordt georganiseerd dat vroegtijdig gesignaleerd kan worden dat er onderwerpen spelen die voor raden van belang zijn. Ook biedt een gemeenschappelijke adviescommissie een gremium om te komen tot meer gezamenlijke zienswijzen zodat deze eerder gevolg zullen krijgen. Deze gezamenlijke zienswijze moet dan nog steeds door elke raad worden vastgesteld, maar in de gemeenschappelijke adviescommissie kan verkend worden of zienswijzen afgestemd kunnen worden. Ook kunnen raden deze gemeenschappelijke adviescommissie gebruiken om bij het bestuur van de regeling aandacht te vragen voor onderwerpen die volgens hen aandacht verdienen van een gemeenschappelijke regeling. Hoe groot een dergelijke commissie moet worden en hoeveel leden per raad zitting hebben is echt aan de deelnemers en raden zelf om te bepalen. Het wetsvoorstel kent daar ook geen norm voor. De raadsleden die zitting hebben in deze commissie zitten daar niet vanuit het eigen persoonlijke politieke belang, maar als schakel tussen de regeling en de raden. Dat vraagt een andere opstelling van een lid dan doorgaans in de eigen raad gekozen zal worden. Dit komt echter vaker voor bij gemeenschappelijke regelingen; bijvoorbeeld in gemeenteraden waar per regeling één of twee raadsleden zijn aangewezen die die regeling goed volgen en de raad informeren wanneer daar onderwerpen spelen die voor de raad van belang zijn. Als een raad niet tevreden is over hoe deze adviesrol door een eigen lid wordt ingevuld, kan de raad een ander lid aanwijzen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom wordt gesproken over «zonder last en ruggenspraak» in de toelichting, terwijl op andere plekken alleen nog wordt gesproken over «zonder last»

In de toelichting wordt inderdaad opgemerkt dat leden van de commissie opereren zonder last of ruggenspraak. Hiermee is bedoeld er uitdrukking aan te geven dat zij zelfstandig, en dus ook zonder sturing vanuit de betrokken raden, een gemeenschappelijke regeling kunnen volgen en hierover kunnen adviseren. Van een formeel juridisch lastverbod zoals dit voor bijvoorbeeld volksvertegenwoordigers geldt, is echter geen sprake. De onafhankelijkheid van de commissie is met name van belang bij het adviseren van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Dat kan een commissie doen zonder hierover eerst bij de betrokken raden een specifieke opdracht op te halen. Dat laat onverlet dat het opereren van deze commissie ten dienste staat aan de controlerende rol van de betrokken raden en voorafgaand en tussentijds overleg deze advisering kan versterken.

De leden van de fractie van de SGP vragen waarom geen bepalingen zijn opgenomen over de status van de commissie in het geval er onvoldoende of geen leden zitting hebben. Zij vragen eveneens in hoeverre bepalingen nodig zijn over het aandeel van het aantal gemeenten. Betekent dit dat de regering het voorstelbaar acht dat een groot deel van de raden geen leden afvaardigt?

De wet bevat inderdaad geen bepalingen omtrent de status van de commissie op het moment dat er onvoldoende leden in de commissie zijn benoemd. Dit acht de regering niet noodzakelijk nu de commissie niet verplicht is gesteld en de commissie bovendien geen formeel juridische bevoegdheden uitoefent. Voor het overige regelt de wet uitsluitend dat de commissie uit raadsleden van de betrokken gemeenten bestaat, maar niet hoe de verhouding of het aandeel van iedere betrokken gemeente is. Wel is bepaald dat niet iedere gemeente verplicht is een afvaardiging aan te wijzen voor deze commissie. Hiervoor is aangesloten bij de bestaande bepalingen voor het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling, waarvoor tevens in de regeling kan worden bepaald dat niet iedere gemeente een lid afvaardigt in het algemeen bestuur. Omdat de commissie een mogelijkheid maar geen plicht schept, acht de regering het wenselijk dat partijen die een regeling treffen gezamenlijk besluiten op welke wijze een commissie het best kan bijdragen aan de samenwerking en welke bijdrage iedere raad daarvoor kan en wil leveren.

Actieve informatieplicht

Een belangrijk punt voor de leden van de fractie van GroenLinks is het zicht dat raadsleden hebben op de besteding van middelen in een gemeenschappelijke regeling en of dit op een effectieve wijze gebeurt. Zij vragen hoe het voorstel hier concreet verbetering in aanbrengt.

De introductie van een actieve informatieplicht vanuit het bestuur van de regeling naar gemeenteraden betekent dat er een verplichting ontstaat om de raad actief te informeren in die gevallen waarin het eigen college dat ook doet. Indien er bijvoorbeeld sprake is van een begrotingsoverschrijding, dient het bestuur van de regeling dit te melden aan de raden. Daarnaast wordt met dit voorstel verduidelijkt dat een rekenkamer onderzoek kan doen naar het door een gemeenschappelijke regeling gevoerde bestuur, wat ook kan bijdragen aan het zicht van gemeenteraden op de aanwending van middelen.

Een andere zorg van de aan het woord zijnde leden is de democratische legitimatie van convenanten, akkoorden en deals. Deze worden vaak getekend door colleges, waarna het voor raden te laat is om er nog iets van te kunnen vinden. Zij vragen hoe de regering naar deze ontwikkeling kijkt en wat de betekenis van dit wetsvoorstel is voor dit soort situaties.

Met dit wetsvoorstel wordt de positie van gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen versterkt. De voorstellen die gedaan worden hebben geen gevolgen voor convenanten, akkoorden en deals. Dat kan ook niet, omdat de Wgr niet de grondslag is voor dergelijke afspraken. Wat kenmerkend is voor dergelijke afspraken is dat ze licht en bijna informeel zijn vormgegeven. Overigens geldt daarbij wel de actieve informatieplicht van het college richting de eigen raad.

De leden van de aan het woord zijnde fractie zijn blij met de actieve informatieplicht die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Zij vragen naar de precieze reikwijdte. Wat gaat er wel en niet onder vallen en hoe moet omgegaan worden met conflicten over de invulling ervan?

In essentie is deze informatieplicht gelijk aan die van het college richting de eigen raad. Deze verplichting gaat dus verder dan enkel informatievoorziening rond besluitvorming; alles wat voor de raad van belang kan zijn valt hieronder.

Het voorstel regelt geen sanctiemechanisme in het geval er een conflict ontstaat over de invulling van de actieve informatieplicht. Die kent de Wgr nu ook niet ten aanzien van de passieve informatieplicht die de wet reeds kent. Er is immers geen verantwoordingsrelatie tussen het bestuur van een gemeenschappelijke regeling en de deelnemende gemeenteraden. Die wordt met dit voorstel ook niet geïntroduceerd. Wel moeten in elke regeling afspraken gemaakt worden over de wijze waarop informatie wordt verstrekt.

Extra vergoeding voor lidmaatschap nieuwe gemeenschappelijke commissies

De leden van de fractie van de SP vragen of een indicatie gegeven kan worden van hoe hoog de aanvullende vergoeding kan zijn die raadsleden kunnen ontvangen en of de regering ook ziet dat lokale volksvertegenwoordigers steeds meer een fulltimefunctie krijgen. Zij vragen of de regering dit wenselijk vindt.

Voor de hoogte van de aanvullende vergoeding wordt aangesloten bij de hoogte van de bestaande vergoedingen. Dit is de hoogte van de vergoeding voor lidmaatschap van een bijzondere commissie, respectievelijk een onderzoekscommissie zoals geregeld in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers. Een raadslid dat lid is van een gemeenschappelijke adviescommissie ontvangt in overeenstemming met artikel 3.1.4 van het Rechtspositiebesluit een toelage van maximaal € 125,72 per maand (cijfers per 1-1-2021) voor de duur van de activiteiten van de commissie per maand.

Voor een raadslid dat lid is van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie, betekent dit dat in overeenstemming met art. 3.1.3 van het Rechtspositiebesluit voor de duur van de activiteiten van die commissie ten laste van de gemeente een toelage wordt toegekend, waarvan de hoogte bij verordening wordt bepaald, maar die per jaar ten hoogste driemaal de maandelijkse vergoeding voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 3.1.1, eerste lid van het Rechtspositiebesluit, bedraagt. Die vergoeding varieert per maand binnen de bandbreedte van € 1.047,82 tot € 2.567,82 afhankelijk van de inwonersklasse.

Lokale rekenkamers

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe dit voorstel zich verhoudt tot het voorstel versterking decentrale rekenkamers (TK 35 298)

Het bij uw Kamer ingediende wetsvoorstel tot versterking van de decentrale rekenkamers brengt geen wijzigingen aan in de bevoegdheid van de lokale rekenkamers ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen. Het wetsvoorstel breidt wel een aantal onderzoeksbevoegdheden van rekenkamers uit naar overheidsdeelnemingen en inkooprelaties die gemeenten aangaan, bijvoorbeeld voor de uitvoering van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning. Rekenkamers zijn reeds bevoegd onderzoek te verrichten bij gemeenschappelijke regelingen, inlichtingen in te winnen, documenten te vorderen en indien nodig bij de betrokken instelling een onderzoek in te stellen.

Aanpassen regels gevolgen uittreding

De leden van de CDA-fractie constateren met de regering, dat in de praktijk veel problemen worden ervaren bij uittreding uit een gemeenschappelijke regeling, omdat vaak wordt volstaan met de afspraak dat in geval van uittreding het (algemeen) bestuur de uittreedvoorwaarden vaststelt. Deze leden vinden het dan ook van belang, dat de regels over de gevolgen van uittreding worden aangescherpt.

Aan deze zorg wordt in dit voorstel tegemoet te komen door de bepaling over uittreding in de Wgr zo aan te scherpen dat in de GR afspraken gemaakt moeten worden over de gevolgen die uittreding heeft voor het vermogen van de rechtspersoon en de deelnemende gemeenten.

3. Overgangsrecht, inwerkingtreding en evaluatie

De leden van de fractie van de VVD vragen aandacht voor de belasting van raadsleden en of zal worden gemonitord of de wetswijziging gaat leiden tot een extra tijdsbelasting van raadsleden.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat deze wet vier jaar na inwerkingtreding geëvalueerd zal worden. Bij die evaluatie zal ook naar de tijdsbelasting van raadsleden gekeken worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen er op dat in de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 maatregelen zijn opgenomen om de positie van gemeenteraden bij veiligheidsregio's te verbeteren. Zij vragen of deze maatregelen worden meegenomen in de evaluatie van de Wvr.

Het rapport van de Commissie evaluatie Wet veiligheidsregio's is op 4 december jl. aan uw Kamer aangeboden. Hierin is onder meer onderzocht hoe de relatie tussen de gemeenteraad en de voorzitter van de veiligheidsregio functioneert. In het bijzonder is aandacht besteed aan het aspect «democratische legitimiteit». Omdat de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 op 1 december 2020 in werking trad, konden in deze evaluatie nog geen uitspraken worden gedaan over de toepassing van deze nieuwe bepalingen in de praktijk.

4. Advies en consultatie

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het zorgelijk dat de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden stelt dat de wet eigenlijk niet de oplossing is voor het probleem wat zij ervaren. Deze leden vragen hoe raadsleden betrokken zijn geweest bij het ontwikkelen van dit wetsvoorstel en hoe de regering aankijkt tegen de oproep vanuit deze vereniging om vooral werk te maken van cultuurverandering. Ook vragen zij of de regering een rol voor zichzelf ziet om het gesprek tussen bestuurders van gemeenschappelijke regelingen en gemeenteraden over het verbeteren van democratische besluitvorming?

Raadsleden zijn intensief betrokken bij de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan dit voorstel en bij de voorstellen die gedaan worden. Dat is in verschillende stappen gedaan. Eerst is rond 13 gemeenschappelijke regelingen onderzocht wat de ervaringen waren met die regelingen en dan vooral de legitimiteit van die regelingen. Dat heeft geleid tot het eerder genoemde rapport dat op 18 februari 2019 aan Uw Kamer is aangeboden¹⁰. De conclusies die daaruit getrokken zijn voor het wetsvoorstel zijn vervolgens in regiobijeenkomsten door het land in de

¹⁰ Kamerstukken II, 35 000 B.

zomer van 2019 getoetst. Daarna heeft de reguliere consultatie nog plaatsgevonden.

Er is bewust gekozen voor een bottom-up benadering omdat de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen en de positie van gemeenteraden daarbij alleen echt versterkt kan worden met maatregelen waarvan raadsleden zelf denken dat ze kunnen werken.

Op deze manier wordt ook gewerkt aan het ondersteunen van gemeenteraden. Het genoemde onderzoek is ook de basis geweest voor de keuze voor de producten die nu ontwikkeld worden om gemeenteraden te ondersteunen. Deels zien deze producten ook op het gesprek tussen college en raad danwel bestuur van een regeling en raad over de (sturings)informatie die de raad nodig heeft om zijn rol goed te kunnen vervullen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel C

De leden van de SGP-fractie merken op dat het voorgestelde zevende lid, mogelijk door het ontbreken van leestekens, moeilijk leesbaar is: «... houdt bepalingen in omtrent of en indien dit het geval is de wijze waarop».

In de nota van wijziging is het betreffende artikellid geherformuleerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren