

Aan de Gemeenteraad.

Raadsvergadering d.d. : 14 MAART 2024
Commissie :
Portefeuillehouder : Mw. A. Broekers-Knol
Zaaknummer : 1240330
Productiedatum : 6 maart 2024

Onderwerp

Dit voorstel gaat over de zienswijze op de voorgestelde wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Kennemerland.

Voorgesteld besluit:

De raad van de gemeente Bloemendaal;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 8 maart 2024

besluit:

1. Een negatieve zienswijze af te geven op de ontwerp gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Kennemerland ten aanzien van de stemverhouding DB VRK en
2. het college opdracht te geven deze zienswijze bekend te maken aan het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland.

De raad voornoemd, d.d.

de griffier,



de voorzitter,



Voorgesteld besluit

1. Een negatieve zienswijze af te geven op de ontwerp gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Kennemerland ten aanzien van de stemverhouding DB VRK en
2. het college opdracht te geven deze zienswijze bekend te maken aan het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland.

Aanleiding en beoogd effect

Er zijn diverse aanleidingen om de GR VRK te wijzigen, waaronder de -nieuwe- gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zelf die maakt dat de GR VRK daarop aangepast moet worden en de onderbrenging van 'Veilig Thuis' bij de VRK, het instellen van -een- nieuwe bestuurscommissie(s), het voorstel om de stemverhoudingen in het Algemeen Bestuur van de VRK te wijzigen en enkele technische kwesties die vragen om actualisering van de regeling.

Met wijziging van de GR VRK wordt de democratische legitimiteit vergroot, de stemverhoudingen gewijzigd/aangepast, worden nieuwe/aangepaste bestuurscommissies ingesteld die overeenkomen met de beheersmatigheid, taken en verantwoordelijkheden en wordt de GR VRK vanwege een aantal technische aangelegenheden geactualiseerd. De drie voorgestelde commissies zijn: a. een bestuurscommissie ten behoeve van (fysieke)veiligheid, rampenbestrijding en crisisbeheersing, b.- ten behoeve van de taken op het gebied van publieke gezondheid en c. ten behoeve van de taken op het gebied van maatschappelijke zorg en veiligheid.

Bij de inwerkingtreding van de nieuwe gewijzigde Wgr geldt een overgangstermijn van 2 jaar. Uiterlijk 1 juli 2024 moeten bestaande regelingen op bovenstaande wijzigingen zijn aangepast.

Politieke keuzeruimte

De raden van de deelnemende gemeenten hebben de mogelijkheid een zienswijze naar voren te brengen aangaande wijzigingen van de GR VRK.

Artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen verplicht het gemeenschappelijk orgaan om de raden van de deelnemende gemeenten een zienswijze naar voren te laten brengen over zekere besluiten, zoals genoemd in de Wgr.

Gedachtegang

Met de wijziging worden voorstellen gedaan om de GR VRK aan te passen aan de vereisten van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen en geactualiseerd op basis van technische kwesties. De wijziging komt verder tegemoet aan de vergroting van de democratische legitimiteit, worden de stemverhoudingen en regelingen voor besluiten met een financieel karakter aangepast conform de voorgestelde wijzigingen en opgehaalde input uit de consultaties bij de gemeenteraden.

Eerste reactie op kaders voor wijziging GR VRK

In de regionale radenbijeenkomst van 29 maart 2023 heeft de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK)

een presentatie gegeven over de wijzigingen die zij willen doorvoeren in de gemeenschappelijke regeling. De aanleiding tot de wijzigingen zijn vierledig:

1. Aanpassing om te voldoen aan de gewijzigde Wgr 2022;
2. Onderbrengen Veilig Thuis bij de VRK in 2020;
3. Aanpassen stemverhouding, om te voldoen aan de gewijzigde Wgr 2015;
4. Enkele technische wijzigingen

Naar aanleiding van deze presentatie is vanuit de griffiers een consultatieronde opgezet bij de gemeenteraden op de kaders voor wijziging van de GR VRK.

De uitkomst van deze consultatie is 15 november 2023 gepresenteerd in de regionale radenbijeenkomst.

In de bijlage *Memo ontvangen reacties op kaders voor een nieuwe regeling VRK* is nader ingegaan op de ontvangen zienswijze en of/op welke wijze deze verwerkt zijn.

• **Instellen regionale adviescommissie (Wgr 2022)**

Het blijkt dat een meerderheid van de gemeenteraden geen voorstander is van het instellen van een raadsadviescommissie. We zien geen toegevoegde waarde aan het instellen van deze commissie.

• **Aanvullende zienswijzen (Wgr 2022)**

In de ontwerp regeling is opgenomen dat een zienswijze aan de gemeenteraden wordt gevraagd wanneer:

- De VRK overweegt een opdracht van een of meer gemeenten of derden te aanvaarden, die leidt tot een belangrijke wijziging van het takenpakket of uitbreiding van de formatie van de organisatie.
- De VRK anderszins plannen maakt die de strategische koers van de organisatie wijzigen.
- Op verzoek van drie gemeenteraden of drie leden van het AB VRK (verder AB).

Dit voorstel kunnen we volgen.

• **Evaluatie gemeenschappelijke regeling (Wgr 2022)**

In de regeling zijn artikelen opgenomen ten aanzien van de evaluatie van de gemeenschappelijke regeling. We kunnen ons vinden in deze gedachtegang.

• **Burgerparticipatie (Wgr 2022)**

Conform advies van de gemeenteraden legt de VRK niet exact in de regeling vast op welke momenten en in welke gevallen burgerparticipatie wordt toegepast. In de regeling wordt dit overgelaten aan het DB VRK (verder DB). Hier kunnen we ons in vinden.

• **Informatievoorziening (Wgr 2022)**

In de GR is een algemene bepaling opgenomen dat het AB en DB raden actief informeren over zaken die van belang zijn voor de gemeenteraden. Dit vinden we van meerwaarde en volgen we.

• **Onderbrengen Veilig Thuis in de GR**

We kunnen ons vinden in de wijze waarop Veilig Thuis in de ontwerp GR VRK is opgenomen. Dit sluit aan bij de afgelopen jaren ontstane feitelijke situatie.

• **Wijziging van stemverhouding (Wgr 2015)**

Deze wijziging behelst 2 onderdelen:

- A. De stemverhouding in het AB in het algemeen, mede gezien de samenstelling van het DB
- B. Vetorecht ten aanzien van de begroting(wijzigingen) en de jaarrekening, mede gezien de samenstelling van het DB

A. Stemverhouding in het AB, mede gezien de samenstelling van het DB

In de thans geldende gemeenschappelijke regeling is in artikel 16 van de GR VRK een gewogen stemming opgenomen, namelijk: Uitgeest & Zandvoort ieder 1 stem, Bloemendaal & Heemstede 2 stemmen, Beverwijk & Heemskerk 3 stemmen, Velsen 4 stemmen, Haarlem & Haarlemmermeer 8 stemmen. Het totaal aantal stemmen in het AB is 32.

Artikel 30 van de GR VRK is ongewijzigd. Daarin staat dat het dagelijks bestuur bestaat uit de gemeenten Haarlem, Haarlemmermeer en Velsen. Daarmee heeft het dagelijks bestuur 20 stemmen van de in totaal 32 stemmen.

De Wgr zegt over de samenstelling van het DB:

Artikel 14, lid 3 van de Wgr bepaalt:

De leden van het dagelijks bestuur mogen nimmer de meerderheid van het algemeen bestuur uitmaken, tenzij sprake is van een regeling als bedoeld in artikel 13, zevende lid, met minder dan zes deelnemende gemeenten.

Over deze stemverhouding in relatie tot de samenstelling van het DB is in 2019 uitgebreid gesproken in het AB toen de GR VRK moest worden aangepast door de fusie van de gemeenten Haarlemmerliede & Spaarnwoude met de gemeente Haarlemmermeer. Toen is ervan uitgegaan dat een grammaticale interpretatie van de wetstekst passend was. De stemverhouding is toen niet gewijzigd. In de nu voorliggende concept GR VRK is in artikel 16, derde lid, de stemverhouding aangepast. De leden van het AB hebben in het algemeen bestuur ieder één stem (totaal 9 stemmen). In artikel 30, eerste lid van de GR VRK, staat (ongewijzigd) dat in het dagelijks bestuur zitting nemen *de burgemeester van Haarlem, Haarlemmermeer en Velsen en twee leden met de functie van wethouder vanuit de bestuurscommissie, aan te wijzen door het algemeen bestuur* (totaal 3 stemmen). Door de wijziging in de stemverhouding in het AB is de strijdigheid van de GR met artikel 14, derde lid, van de Wgr opgeheven.

Ten overvloede: de wethouders in het DB tellen hierin niet mee, daar deze geen stem hebben in het AB.

Nadere toelichting:

In de memorie van toelichting behorend bij artikel 14, derde lid, van de Wgr (Kamerstukken II, 2012-13, 33 597, nr. 3, p. 24-25) wordt overwogen dat:

"de samenstelling van het algemeen bestuur zodanig moet zijn, dat het algemeen bestuur ook daadwerkelijk zijn positie als hoofddorgaan van het openbaar lichaam - en de daarmee verband houdende taken en bevoegdheden - ten opzichte van het dagelijks bestuur op adequate wijze kan vervullen. Teneinde de onderscheidenlijke posities van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur te markeren, wordt daarom tevens voorgesteld dat het aantal leden van het dagelijks bestuur nimmer de meerderheid van het algemeen bestuur mag uitmaken".

Een zuiver grammaticale interpretatie doet geen recht aan de bedoeling van de wetgever. Duidelijk is dat de wetgever met artikel 14, derde lid, van de Wgr heeft beoogd om de hoofdpositie van het AB in feitelijk en functioneel opzicht te beschermen. Het AB moet de mogelijkheid hebben om het DB te controleren en, indien nodig, te overrulen. Artikel 14, derde lid, van de Wgr kan dan ook niet anders worden gelezen dan dat de leden van het DB zowel qua aantal als qua stemverhouding niet de meerderheid van het AB mogen uitmaken. Een zuiver grammaticale interpretatie zou artikel 14, derde lid, van de Wgr in dit geval, gelet op de bedoeling van de wetgever, zinledig maken.

De juistheid van deze interpretatie van de wet is bevestigd door een onafhankelijke deskundige en door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

B. Veto recht t.a.v. begroting, begrotingswijzigingen en jaarrekening, mede gezien de samenstelling van het DB.

In artikel 16, vierde lid van de concept GR VRK is opgenomen dat in afwijking van artikel 16, derde lid, van de GR VRK, een besluit over het vaststellen en wijzigingen van de begroting, begrotingswijzigingen en het vaststellen van de jaarrekening wordt geacht te zijn verworpen als, twee van de leden van het AB namens de gemeente Haarlem, Haarlemmermeer of Velsen tegenstemmen. Dit is feitelijk een vetorecht, hetgeen ook blijkt uit de toelichting op dit artikel.

Twee vraagpunten spelen m.b.t. deze voorgestelde bepaling:

1. Is een vetorecht toegestaan?
2. Is deze bepaling in lijn met de Wgr, mede gezien de samenstelling van het DB?

Ad 1. Is een vetorecht toegestaan?

Over dit vraagstuk is (aanvullend) advies ingewonnen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat advies luidt:

Een vetorecht voor een van de deelnemers is naar ons oordeel echter niet in lijn met de Wgr.

Een vetorecht wordt in artikel 13 van de Wgr immers niet genoemd. Een vetorecht bij een Veiligheidsregio (VR) verzet zich bovendien tegen artikel 11, vijfde lid, van de Wet veiligheidsregio's: daar is immers bepaald dat het bestuur van de VR bij meerderheid van stemmen beslist. Indien de stemmen staken, dan geeft de stem van de Voorzitter de doorslag.

Wel is het mogelijk afspraken te maken over stemverhoudingen (artikel 13, vierde lid, onder b, van de Wgr). Artikel 11, vijfde lid, van de Wet veiligheidsregio's verzet zich hier ook niet tegen. Wel volgt uit artikel 11, vijfde lid, van de Wet veiligheidsregio's dat (in afwijking van artikel 13, vierde lid, onder c, van de Wgr) het beslissen bij gekwalificeerde meerderheid niet mogelijk is.

Zie ook de toelichting bij artikel 11, vijfde lid, van de Wet veiligheidsregio's:

"In het vijfde lid is geregeld dat het bestuur bij meerderheid van stemmen beslist. Het is dus niet mogelijk in de gemeenschappelijke regeling op te nemen dat het algemeen bestuur bij gekwalificeerde meerderheid besluit. Het laat overigens onverlet dat de gemeenschappelijke regeling kan inhouden dat een gemeente meervoudig stemrecht heeft. De voorzitter krijgt in zoverre een bijzondere positie dat zijn stem beslissend is ingeval er sprake is van het staken der stemmen. Hiervoor is gekozen om uit te sluiten dat de besluitvorming in een patstelling komt. De positie van de voorzitter krijgt dus iets meer gewicht, maar alleen als de stemmen staken."

Kamerstukken II 2006/07, 31117, 3, p. 62 (Memorie van Toelichting).

De bepaling waarin een vetorecht wordt voorgesteld, is derhalve in strijd met de wet.

Ad 2. Is deze bepaling (of een alternatief) in lijn met de Wgr, mede gezien de samenstelling van het DB?

Indien het gewenst is dat 2 van de 3 gemeenten (Haarlem, Haarlemmermeer en Velsen) een besluit over begroting, begrotingswijzigingen en jaarrekening kunnen tegenhouden, kan dat doel bereikt worden door specifiek voor die onderwerpen een tweede stemverhouding af te spreken in de GR. Tegen een dergelijke tweede stemverhouding bestaat geen wettelijk bezwaar.

Echter, ook bij deze tweede stemverhouding moet gecontroleerd worden of de bepaling over de samenstelling van het DB in relatie tot het AB gerespecteerd wordt zoals verwoord in artikel 14 van de Wgr. Ook in dat geval kunnen de gemeenten Haarlem, Haarlemmermeer en Velsen niet gezamenlijk in het DB zitting nemen. Zelfs bij 2 van de 3 gemeenten kan dit niet, daar het DB dan een meerderheid van stemmen heeft en derhalve in strijd is met de wet.

Ook dat dilemma kan worden opgelost door wijziging van artikel 30 van de GR VRK over de samenstelling van het DB, bijvoorbeeld door geen samenstelling te noemen en de keuze aan het AB over te laten.

Concluderend: zienswijze ten aanzien van samenstelling en stemverhouding DB

Op basis van het bovenstaande wordt een negatieve zienswijze aangeboden omdat:

- het in artikel 16, vierde lid, beschreven 'vetorecht' in strijd is met de wet;
- het alternatief, een tweede stemverhouding specifiek voor de P&C cyclus, waarin de strekking van het vetorecht wordt verwoord, niet mogelijk is omdat artikel 30, eerste lid, van de GR VRK over de samenstelling van het DB alsdan strijdig is met artikel 14, tweede en derde lid van de Wgr.

In de zienswijze stelt de gemeenteraad van Bloemendaal aan het bestuur van de VRK voor dat de VRK de geschetste dilemma's uit de concept GR voorlegt aan een onafhankelijk jurist, alvorens de GR VRK, al dan niet gewijzigd, aan te bieden aan de raden voor toestemming.

Overwegingen van het college

Ons college heeft kennisgenomen van de voorgestelde wijzigingen van de GR VRK en input vanuit de raad/raden van de deelnemende gemeenten en gaan pas over het treffen van de gewijzigde regeling nadat de zienswijzen zijn bekend gemaakt aan het bestuur van de VRK, deze zijn behandeld in het AB VRK, waarna een definitief voorstel van de gewijzigde GR VRK aan de colleges ter vaststelling wordt verzonden.

Artikel 1 lid 4 van de Wgr bepaalt dat: de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Kanttekeningen, risico's en beheersmaatregelen

In zijn algemeenheid kan de gemeente Bloemendaal zich vinden in de voorgestelde ontwerp GR VRK, Voor zover het betreft de wetswijziging uit 2022. Veel van onze eerdere reactie op de Kaders zijn overgenomen. In die gevallen dat onze reactie niet (volledig) is verwerkt, begrijpen we de toelichting die vanuit de VRK is gegeven.

Ten aanzien van de wijziging van artikel 16 (besluitvorming) en artikel 30 (samenstelling) kunnen wij niet anders concluderen dat deze in strijd zijn met de wet.

Op grond van artikel 1, tweede lid, van de Wgr gaat het college niet over tot het treffen van een gewijzigde regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraad. De gemeenteraad kan de toestemming slechts onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. In het onderhavige geval is sprake van strijd met het recht, in het bijzonder strijd met artikel 14, derde lid, van de Wgr. De gemeenteraad kan dus de toestemming onthouden waardoor het college niet over kan gaan tot het treffen van de gewijzigde regeling.

In het algemeen is het niet toegestaan te besluiten en/of te handelen in strijd met hogere regelgeving. Dit geldt zeker waar het organieke wetten betreft. Organieke wetten zijn wetten die betrekking hebben op organen en organisaties van de Staat en zijn onderdelen, waaronder openbare lichamen zoals gemeenten. De Wet gemeenschappelijke regeling is zo'n organieke wet. Hij vindt zijn bestaansrecht in artikel 135 van de Grondwet. Organieke wetten regelen derhalve de wijze waarop de organen moeten worden ingericht; zij regelen de basis van de rechtstaat. Een lagere overheid heeft niet de vrijheid om hiervan af te wijken.

Conform artikel 51 van de GR VRK wordt de regeling alleen gewijzigd wanneer de bestuursorganen van de gemeenten daartoe eensluidend besluiten. Derhalve, indien een van de gemeenteraden toestemming onthoudt en als gevolg daarvan het college niet instemt met de gewijzigde GR, wordt de nieuwe GR VRK niet van kracht.

Middelen

n.v.t.

Participatie

Artikel 11 van de GR VRK beschrijft de wijze waarop burgers worden betrokken bij de taken van de VRK. Gezien de grote variëteit aan taken van de VRK, met heel verschillende soorten effecten voor burgers, wordt voorgesteld om keuzes daarin door het Algemeen Bestuur van de VRK zelf te laten maken. Over dit artikel hebben de gemeenteraden ook gesproken en dit voorstel komt overeen met de inbreng van de raden. De raden hebben aangevuld dat zichzelf participatie met inwoners mogelijk kunnen maken, waarbij dan wel nodig is dat de VRK de gemeenteraden tijdig informeert over relevante ontwikkelingen.

Voor dit proces tot wijziging van de GR VRK geldt dat de raden bij de voorgestelde wijzigingen van de GR VRK op diverse wijzen zijn betrokken, geraadpleegd en geïnformeerd.

Communicatie

De raden zijn op diverse wijzen meegenomen en geconsulteerd in het proces van de voorgestelde wijzigingen van de GR VRK.

In 2022 heeft een ambtelijke consultatie bij gemeenten plaatsgevonden van verschillende voorstellen voor wijziging van de regeling. In november 2022 heeft het bestuur van de VRK besloten via de griffies aan gemeenteraden te vragen welke kaders gemeenteraden willen meegeven voor de wijziging van de regeling.

De griffies en gemeenteraden van alle regiogemeenten zijn in het eerste half jaar van 2023 aan de slag gegaan met de gewijzigde Wgr en meer concreet met de gewenste effecten daarvan voor de Gemeenschappelijke Regeling van de VRK.

Op 9 november 2023 hebben de gemeenteraden aan het Algemeen Bestuur VRK een memo toegestuurd over de reacties van gemeenteraden op kaders voor een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling VRK. Op 15 november 2023 is aan de notitie nog de inbreng van de gemeenteraad van Beverwijk toegevoegd.

Ook is er op 15 november 2023 een regionale raadsledenavond gehouden, waarin leden van het Dagelijks Bestuur VRK in gesprek zijn gegaan met raadsleden over de voorzet van de gemeenteraden. De resultaten vindt u in de bijlagen.

Samenwerking (Heemstede)

De Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) is één van de 25 veiligheidsregio's in Nederland. De Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) werkt voor negen gemeenten (ruim 500.000 inwoners): Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmermeer, Heemskerk, Heemstede, Uitgeest, Velsen en Zandvoort. De organisatie bestaat uit de GGD (waaronder de Ambulancezorg), de brandweer, Crisisbeheersing Kennemerland, Landelijke Meldkamer Samenwerking Noord-Holland, Zorg- en Veiligheidshuis, Veilig Thuis en ondersteunende afdelingen.

Vervolgproces/evaluatie

De Wgr verplicht de colleges om de noodzakelijke wijzigingen uiterlijk 1 juli (2024) vast te leggen in een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling. De tijd om daarin ook te slagen is nog maar kort. Het streven is om uiterlijk 1 april 2024 aan het bestuur van de VRK mee te delen, wat de zienswijze van uw raad is op de conceptwijziging van de gemeenschappelijke regeling van de VRK. Daarna zal op zo kort mogelijke termijn een definitief voorstel aan de colleges worden gezonden ter vaststelling.

Bijlagen

1. Brief van de voorzitter van de VRK, d.d. 21 december 2023 'voorstel wijziging GR VRK, voor zienswijze raden', met toelichtingen op de voorgestelde wijzigingen;
2. Een 'was-wordt tabel', versie 18 december 2023 GR VRK en
3. Een memo 'ontvangen reacties op kaders voor een nieuwe regeling VRK'.
4. Zienswijze Bloemendaal.

Achterliggende documenten

n.v.t.

Burgemeester en wethouders van Bloemendaal,



, burgemeester.



, gemeentesecretaris.