

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 28 maart 2024

Zaaknummer : 1229869
Team : Openbare Orde en Veiligheid / Bestuurs- en juridische zaken
Portefeuillehouder : A.C. Nienhuis / S.A. de Wit-van der Linden
Openbaarheid : Actief openbaar

Onderwerp

Zienswijze op gewijzigd ontwerp gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Kennemerland

Kernboodschap

De Veiligheidsregio Kennemerland heeft de ontwerp gemeenschappelijke regeling aan de raden aangeboden voor zienswijze. De regeling wordt gewijzigd om te voldoen aan de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen uit 2015 en 2022. Daarnaast wordt voorgesteld Veilig Thuis onder te brengen in de gemeenschappelijke regeling. Het college stelt de raad voor een negatieve zienswijze af te geven op de ontwerp gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Kennemerland.

Besluit B&W

1. Kennis te nemen van de ontwerp gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Kennemerland;
2. De raad voor te stellen een negatieve zienswijze af te geven op de ontwerp gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Kennemerland;
3. De raad voor te stellen de griffie opdracht te geven de zienswijze door te sturen aan alle raden van de deelnemende gemeenten van de Veiligheidsregio Kennemerland;
4. Het voorstel voor te leggen aan de commissie Samenleving om advies te geven aan de raad (A-stuk).

Besluit raad

De raad van de gemeente Heemstede;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 13 februari 2024

Besluit:

1. Een negatieve zienswijze af te geven op de ontwerp gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Kennemerland ten aanzien van de stemverhouding;
2. De griffie opdracht te geven de zienswijze door te sturen aan alle raden van de deelnemende gemeenten van de Veiligheidsregio Kennemerland

De raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,

Wettelijke grondslag

Juridisch en beleidskader

- Wet gemeenschappelijke regelingen
- Nota verbonden partijen
- Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Kennemerland (huidig)

Bevoegdheid

Conform artikel 1, derde lid van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kunnen de raden van de deelnemende gemeenten aan het college van B en W een zienswijze naar voren brengen over het ontwerp van de gemeenschappelijke regeling. Op een later moment moet het college toestemming vragen (vierde lid) om in te stemmen met de gewijzigde gemeenschappelijke regeling. Pas daarna kan het college besluiten over de definitieve gemeenschappelijke regeling.

Bestuurlijke achtergrond

Wetswijziging Wgr 2015

Op 1 januari 2015 is de Wgr aangepast. Met deze aanpassing beoogt de wetgever om de invloed van raden op samenwerkingsverbanden te versterken. Hieronder kort de belangrijkste wijzigingen:

1. Introductie bedrijfsvoeringsorganisatie
2. Wijzigingen in planning- en control cyclus (P&C) en versterking positie van raden
 - Gemeenschappelijke regeling (GR) dient uiterlijk 15 april de financiële kaders van het begrotingsjaar in;
 - De (concept) jaarrekening wordt uiterlijk 15 april aangeboden
 - Termijn voor indienen van zienswijze op de begroting is verlengd van zes naar acht weken
 - Lokale rekenkamers en rekenkamercommissies krijgen meer mogelijkheden om onderzoek te doen naar samenwerkingsverbanden die krachtens de Wgr zijn ingesteld.
3. Verandering in bestaande GR-en
 - Het bestuur van een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan kan niet langer zelf besluiten tot uitbreiding van overgedragen bevoegdheden, voor zover de GR die mogelijkheid nu biedt.
 - De constructie waarbij de leden van het dagelijks bestuur (DB) identiek is aan, dan wel een meerderheid vormt van het algemeen bestuur (AB) van het openbaar lichaam is niet langer toegestaan.
 - Bij een openbaar lichaam, uitsluitend ingesteld door gemeenteraden, is het niet toegestaan dat collegeleden zitting nemen in het AB.

Bij de inwerkingtreding is een overgangstermijn van 1 jaar vastgesteld. Uiterlijk 1 januari 2016 moesten bestaande regelingen aan bovenstaande wijzigingen aangepast zijn.

Wetswijziging Wgr 2022

Op 1 juli 2022 is de Wgr weer aangepast. Met deze aanpassing beoogt de wetgever de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te versterken. Volksvertegenwoordigers krijgen zo meer mogelijkheden om hun controlerende rol in gemeenschappelijke regelingen in te vullen en te versterken. Hieronder kort de belangrijkste wijzigingen:

1. De raad krijgt meer invloed op besluiten van een gemeenschappelijke regeling
 - Mogelijkheid voor zienswijzen op een ontwerp GR
 - Mogelijkheid voor zienswijze op vooraf benoemde onderwerpen
 - Mogelijkheid tot instellen adviescommissie
2. De raad krijgt meer mogelijkheden om invloed te hebben op het functioneren van een regeling
 - Verplichte afspraken over evaluatie van de regeling
 - Verplichting om bepalingen op te nemen over de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon en de deelnemende gemeenten en de wijze van vereffening
 - Verplichting om afspraken te maken op welke wijze inwoners en belanghebbenden van een gemeente worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid van de GR.
3. De raad krijgt extra controlebevoegdheden
 - Mogelijkheid om een enquête in te stellen over het functioneren van de gemeenschappelijke regeling
 - Termijn van P&C cyclus zijn verruimd
 - Bepalingen opgenomen over de wijze waarop het bestuur van de GR de raden de gevraagde inlichtingen verstrekt.

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

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. In de raadsvergadering van 6 juli 2023 heeft de raad ingestemd met een reactie op de kaders voor wijziging van de GR VRK. De uitkomst van deze consultatie is 15 november 2023 gepresenteerd in de regionale radenbijeenkomst. Op dit moment ligt de ontwerp GR VRK voor aan de raad om hier zienswijze op te geven.

Motivering

Zoals hierboven aangegeven zijn de voorgestelde wijzigingen globaal onder te verdelen in drie categorieën. Hieronder geven we kort weer wat de reactie van de gemeente Heemstede was op de eerste kaders voor wijziging GR VRK (raadvergadering van 6 juli 2023).

Aanpassingen om te voldoen aan de gewijzigde Wgr 2022

- Alleen instellen van een regionale raadsadviescommissie, zolang deze beperkt blijft tot de kaderstellende en controlerende rol van de raad;
- Alleen een aanvullende zienswijze bij belangrijke wijzigingen in het takenpakket, strategische, meerjaren- en beleidsplannen;
- Opnemen evaluatiemoment in GR in het derde jaar van een bestuursperiode van de raden;
- Burgerparticipatie als maatwerk oppakken. Alleen als het toegevoegde waarde heeft;
- Onderscheid tussen reguliere en incidentele informatievoorziening, toegespitst op de kaderstellende en controlerende rol van de raad;
- Opnemen bepalingen omtrent uittreding;
- Respecteren termijnen P&C cyclus;
- Zienswijze op ontwerp regeling meenemen in wijziging.

Onderbrengen Veilig Thuis in de GR VRK Wgr 2015

- Sluit aan bij de feitelijke ontstane situatie;
- Gemeenten zijn niet meer in staat deze taken, zonder toestemming, elders te beleggen;
- Aandacht voor informatiedeling.

Aanpassingen om te voldoen aan de gewijzigde Wgr 2015

- Voldoet alleen als het DB nooit een meerderheid van stemmen heeft in het AB;
- Wettelijk is het niet toegestaan om te werken met een 'veto'stem';

Argumenten

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 kunnen de gedachtegang om hem nu niet in te stellen volgen.

• 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.

Deze regeling sluit aan op de reactie die Heemstede eerder heeft gegeven.

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

In de regeling zijn artikelen opgenomen ten aanzien van de evaluatie van de gemeenschappelijke regeling. Het voorstel is om de evaluatie vooral te richten op doeltreffendheid, aangezien de VRK een verplichte GR is. Ook is in de toelichting aangegeven dat het uitgangspunt wordt gehanteerd de evaluatie in het derde jaar van een collegeperiode te laten plaatsvinden. Omdat behoeften en wensen van de gemeenteraden gedurende de looptijd kunnen veranderen is de precieze inrichting van het proces niet in detail in de GR geregeld. 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. Dit sluit aan bij de eerdere reactie van Heemstede.

- **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. Deze toevoeging in de GR sluit aan bij de eerder reactie van Heemstede.

- **Onderbrengen Veilig Thuis in de GR**

We kunnen ons vinden in de wijze waarop Veilig Thuis in de ontwerp GR is opgenomen. Dit sluit aan bij de afgelopen jaren ontstane feitelijke situatie. Aandacht wordt gevraagd voor de verbinding naar de veiligheidsdriehoek.

- **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.

In 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 Heemstede 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.

Kanttekeningen, risico's en beheersmaatregelen

In zijn algemeenheid kan de gemeente Heemstede zich vinden in de voorgestelde ontwerp GR VRK, voorzover 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.

Financiën

N.v.t.

Samenwerking en communicatie

In de GR VRK wordt samengewerkt met de gemeenten Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmermeer, Heemskerk, Heemstede, Uitgeest, Velsen en Zandvoort. Na vaststelling van de zienswijze, wordt deze verstuurd naar het DB van de VRK en naar alle raden van de deelnemende gemeenten.

Na ontvangst van alle zienswijzen, stelt het DB een nota van beantwoording op en wordt de ontwerp GR VRK al dan niet aangepast. Vervolgens worden alle deelnemende raden gevraagd toestemming te geven op de aanpassing van de GR VRK. De raad kan alleen toestemming onthouden als de GR in strijd is met het recht of het algemeen belang.

Planning/uitvoering

Zienswijzetragect ontwerp GR VRK (A-stuk)

Vaststellen voorstel college	13 februari 2024
Behandeling in commissie	12 maart 2024
Vaststelling in de raad	28 maart 2024

Toestemming aanpassing GR VRK (A-stuk)

Vaststellen voorstel college	14 mei 2024
Behandeling in commissie	11 juni 2024
Vaststelling in de raad	27 juni 2024

Aanpassen GR VRK (C-stuk)

Vaststelling voorstel in college begin juli 2024

Bijlage(n)

1. Brief aanbidding ontwerp GR VRK
2. Ontwerp GR VRK
3. Memo over ontvangen uitkomsten voor input kader
4. Reactie gemeente Heemstede Kaders
5. Zienswijze Heemstede ontwerp GR VRK