

Betreft: Reactie VRR inzake internetconsultatie wijziging

Wet gemeenschappelijke regelingen, d.d. 11 oktober 2019

Geachte Minister,

Op 26 augustus jl. heeft u het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen voor internetconsultatie gepubliceerd. Graag maken wij van de gelegenheid gebruik om onze zienswijze te geven op het wetsvoorstel.

Inleiding

Het wetsvoorstel wil enerzijds de positie van gemeenteraden bij besluitvorming door gemeenschappelijke regeling versterken. Anderzijds worden controle-instrumenten voorgesteld. Ook worden voorstellen gedaan om de gemeenteraden meer invloed te geven op het functioneren van de gemeenschappelijke regelingen. Het wetsvoorstel bevat daarom een aantal, veelal procedurele, maatregelen met als doel om de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen te vergroten. Alhoewel wij onderstrepen dat het van groot belang is om de raden van de deelnemende gemeenten te betrekken bij gemeenschappelijke regelingen, plaatsen wij bij het huidige voorstel twee algemene kanttekeningen. Daarna geven wij artikelsgewijs onze reactie. Onze voornaamste focus ligt op de mogelijke gevolgen voor de veiligheidsregio's.

I. Algemene kanttekeningen

- 1.) De voorgestelde (aanvullende) procedurele maatregelen beogen het vertrouwen in gemeenschappelijke regelingen te vergroten. De vraag is echter of aanvullende procedures het antwoord zijn op de behoefte om meer grip te krijgen. Onze zorg is dat aanvullende procedures vertragend zullen werken. Hierbij dient ons inziens daarom de uitvoerbaarheid van de voorgestelde aanpassingen in ogenschouw te worden genomen.

Vanzelfsprekend is een goede informatievoorziening en verantwoording naar de deelnemers van groot belang. Er zijn echter reeds diverse mogelijkheden beschikbaar om de controle op gemeenschappelijke regelingen te houden. Wij vragen ons daarom af of de voorgestelde maatregelen het beoogde effect sorteren, ook in het licht van het feit dat in de praktijk de bestaande middelen niet altijd worden benut.

- 2.) Hoe verhoudt de bij wet verplichte gemeenschappelijke regeling, die de veiligheidsregio is, zich tot de algemene bepalingen, die nu in het wetsvoorstel zijn opgenomen?

De veiligheidsregio is een bij wet verplichte gemeenschappelijke regeling. Dit is vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's. De veiligheidsregio wijkt op een aantal punten af van hetgeen voor andere gemeenschappelijke regelingen geldt. In het huidige wetsvoorstel wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen de vrijwillige en bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen. Dit leidt in veel gevallen tot een ons inziens ongewenste uitkomst. Noch in de wet noch in de Memorie van Toelichting wordt hierop ingegaan.

Ons inziens dient de bijzondere positie van bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen te worden meegenomen in dit wetsvoorstel. Een speciale regeling casu quo algemene bepaling(en) voor bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen (bijvoorbeeld met uitzonderingen op bepaalde bepalingen) lijkt ons daarom voor de hand te liggen.

Voor de veiligheidsregio geldt dat op dit moment een evaluatie plaatsvindt van de Wet veiligheidsregio's. Wij verzoeken u daarom om de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's te betrekken bij uw voorstellen.

Daarnaast constateren wij dat ook in de huidige wet niet altijd voldoende rekening is gehouden met de praktijk, in het bijzonder voor verplichte gemeenschappelijke regelingen. Zo dient de samenstelling van het dagelijks bestuur niet gelijk te zijn aan de samenstelling van het algemeen bestuur (artikel 14 lid 3 Wet gemeenschappelijke regelingen). De uitleg van deze bepaling ziet zowel op het aantal personen als ook op het stemgewicht. De achtergrond van deze bepaling is dat het algemeen bestuur controle moet kunnen uitoefenen op het dagelijks bestuur. Deze uitleg kan in de praktijk echter tot ongewenste uitkomsten leiden voor de veiligheidsregio. De voorzitter van de veiligheidsregio wordt bij Koninklijk Besluit benoemd en is in de praktijk (veelal) de burgemeester van de grootste gemeente. In regio's, waarin er een groot verschil zit in omvang van de gemeenten en waarbij er slechts enkele grote gemeenten zijn, betekent dit dat de op een na grootste gemeente dus nimmer zitting kan hebben in het dagelijks bestuur. Dit wordt onwenselijk geacht. Hierdoor worden immers een of enkele gemeenten langdurig buiten spel gezet. Ook dit punt verzoeken wij u om mee te nemen in de afstemming tussen dit wetsvoorstel en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's.

II. Artikelsgewijze reactie

a. Invoeren zienswijzeprocedure bij treffen/wijzigen van een regeling (art.1 lid 2, 3 & 4 alsmede art. 9 lid 1)

De zienswijzeprocedure die wordt geïntroduceerd zal vertragend werken op de totstandkoming of wijziging van een gemeenschappelijke regeling. Dit is een punt van zorg aangezien de ervaring leert dat wijzigingen al veel tijd in beslag nemen. Dit is het gevolg van het feit dat alle gemeenten een afzonderlijk besluit moeten nemen en vergadercycli vaak niet op elkaar aansluiten. De procedure neemt dan zeker een jaar in beslag. Het is derhalve de vraag of iedere wijziging een dergelijke uitgebreide voorbereidingsprocedure vergt. In het voorstel wordt geen onderscheid tussen de aard van mogelijke wijzigingen.

Bovendien is het de vraag welke toegevoegde waarde de zienswijzeprocedure heeft bovenop de toestemming die een raad moet geven voordat een college- of burgemeestersregeling wordt getroffen of gewijzigd. Toestemming kan alleen worden geweigerd in wegens strijd met de wet of het algemeen belang. In de praktijk blijkt immers dat bij de beoordeling voor het geven van toestemming alle items die voor een gemeenteraad van belang zijn worden meegewogen. De vraag is of dan ook of het mogelijk is om voor de veiligheidsregio's als verplichte gemeenschappelijke regeling beide procedures in één te schuiven om daarmee onnodig tijdsverlies te voorkomen.

Aan bovengenoemde punten kan tegemoet worden gekomen door de bevoegdheid bij het colleges te leggen om zelf een afweging te maken of een zienswijze gewenst is. Een alternatief is om de raad bevoegdheden te geven om voorwaarden te verbinden aan de toestemmingsverklaring, waar de raad deze nu enkel mag onthouden wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen belang.

Voor de veiligheidsregio's is de zienswijzeprocedure voor toetreden en uittreden zelf overigens niet van belang omdat verplichte deelname aan de gemeenschappelijke regeling veiligheidsregio in de Wet veiligheidsregio's wordt geregeld. Uiteraard kan wel een zienswijze worden gegeven op de voorwaarden voor toe- of uittreding.

b. Invoeren zienswijzeprocedure omtrent besluiten (art. 10 lid 5 & 6)

Ook het invoeren van een zienswijzeprocedure omtrent besluiten zal vertragend werken op het nemen van besluiten. Gelet op de vergadercycli van de veiligheidsregio's (4 à 5 keer per jaar) kan dit er toe leiden dat besluiten niet meer tijdig kunnen worden genomen en er extra vergaderingen moeten worden ingepland. Binnen de agenda's en de bestuurlijke drukte voor burgemeesters is dat echter vaak problematisch.

Het aanwijzen van besluiten waarop zienswijzen kunnen worden ingebracht is niet verplicht, maar dan moet in de gemeenschappelijke regeling wel worden opgenomen dat er geen besluiten voor zienswijzen vatbaar zijn. Het opnemen van een dergelijke bepaling zal leiden tot veel discussie bij het treffen / wijzigen van een gemeenschappelijke regeling. Het verdient daarom de voorkeur om een dergelijke bepaling in de gemeenschappelijke regeling niet te hoeven op te nemen indien er geen besluiten worden aangewezen die vatbaar zijn voor een zienswijze. Gemeenteraden zijn goed in staat om zelf aan te geven indien daar behoefte aan is.

Voor het belangrijkste documenten binnen de veiligheidsregio's, te weten het beleidsplan (inclusief verplichte bijlagen zoals het spreidings- en dekkingsplan), het risicoprofiel en het crisisplan kent de Wet veiligheidsregio's overigens al de mogelijkheid dat gemeenteraden vooraf hun wensen kenbaar kunnen maken c.q. hun zienswijze mogen geven. Een bepaling in de gemeenschappelijke regeling lijkt ons derhalve dubbelop, zeker gezien het feit dat op deze wettelijke documenten ook al looptijden verplicht zijn. Wij achten een zienswijzeprocedure voor besluiten van wettelijk verplichte regelingen dan ook ongewenst, tenzij die zijn opgenomen in aparte regelingen zoals de Wet veiligheidsregio's.

c. Regionale gemeenschappelijke raadscommissie (art. 24a)

De regionale gemeenschappelijke raadscommissie die wordt geïntroduceerd in het wetsvoorstel wordt uitsluitend samengesteld uit raadsleden. In het licht van de Wet gemeenschappelijke regelingen is dit geen onlogische keuze voor zover het raadsregelingen betreft. Voor de veiligheidsregio's geldt dit echter niet, omdat de Wet veiligheidsregio's bepaalt dat zij collegeregelingen moeten zijn, waarbij de burgemeesters zitting nemen in het algemeen bestuur. Voor bij wet verplichte regelingen achten wij het daarom wenselijk om een uitzondering op te nemen voor bij wet verplichte regelingen. Bij de instelling van de commissie als bedoeld in het wetsvoorstel moeten de taken worden beschreven. De gemeenten bepalen de taken van commissie in plaats van zoals nu het algemeen bestuur. Deze bepaling werkt op twee manieren vertraging in de hand. Enerzijds bestaat het gevaar, dat breed wordt ingestoken op advisering ten aanzien van strategische en bestuurlijke zaken en daardoor het schaken op verschillende borden alleen maar complexer en tijdrovender zal worden. Anderzijds is bepaald dat de taken, bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van de commissie bij instelling van de regionale gemeenschappelijke commissie moeten worden opgenomen in de gemeenschappelijke regeling.. Het is dan noodzakelijk om de gemeenschappelijke regeling te wijzigen. Het wijzigen van een gemeenschappelijke regeling kost veel tijd en moeite, wat nog toeneemt door de invoering van de zienswijzeprocedure (zie onder a). Deze zienswijzeprocedure zou dan tot een tweeledige zienswijzeprocedure leiden, aangezien het een bevoegdheid van de raad is om deze commissie in te stellen. De toegevoegde waarde van het opnemen van deze commissie in de gemeenschappelijke regeling zelf boven het nemen van een apart besluit, zien wij daarom niet.

d. Mogelijkheid raadsleden in collegeregelingen (art. 13 lid 6)

Op grond van de Wet veiligheidsregio's bestaat het algemeen bestuur van de veiligheidsregio uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Daarin liggen gegronde redenen vanuit staatrechtelijk oogpunt en lokaal gezag en bestuur ten grondslag. Het zou niet logisch zijn als ook voor de veiligheidsregio raadsleden in het algemeen bestuur kunnen worden aangewezen.

Alhoewel het wetsvoorstel daar niet helemaal duidelijk over is mag worden verondersteld dat deze aanvulling van de Wet gemeenschappelijke regelingen niet voor de veiligheidsregio geldt. Graag zien wij dit bevestigd.

e. Afspraak over participatie in de gemeenschappelijke regeling (art. 10 lid 7)

In het wetsvoorstel is een verplichting opgenomen om in de gemeenschappelijke regeling te bepalen of en hoe ingezetenen van de deelnemende gemeenten en belanghebbenden bij de totstandkoming en uitvoering van beleid betrokken worden. Het is echter niet verplicht om de ingezetenen en belanghebbenden rechtstreeks te betrekken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. Er kan ook voor gekozen worden om de inspraak te laten verlopen via de gemeenteraden, die de inbreng mee kunnen nemen in een zienswijze. Voorstelbaar is dat in het kader van de totstandkoming van belangrijke documenten zoals het beleidsplan, risicoprofiel en crisisplan van een veiligheidsregio de ingezetenen en belanghebbenden worden betrokken. De Wet veiligheidsregio's geeft al een aantal overleg- en afstemmingsverplichting met diverse partijen en stakeholders bij de voorbereiding van deze plannen. Het is ongewenst dat er regionale verschillen ontstaan in de burgerparticipatie van bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen. Dat kan tot ongewenste verschillen in taakuitvoering van de veiligheidsregio's leiden. Een uitzondering voor veiligheidsregio's of bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen ligt in de rede. Als toch wordt gekozen voor participatie bij de veiligheidsregio's dan zou een dergelijke regeling bij voorkeur in de Wet veiligheidsregio's moeten worden opgenomen.

f. Recht van enquête (art. 17 lid 2 & 3)

Omdat de veiligheidsregio's collegeregelingen zijn geldt het recht van enquête, dat in het wetsvoorstel wordt geïntroduceerd ook ten opzichte de veiligheidsregio's. Met betrekking tot veiligheidsregio's kun je de vraag stellen wat de follow-up wordt indien er misstanden geconstateerd worden. Burgemeesters in het algemeen bestuur kunnen immers niet naar huis worden gestuurd. Het is gewenst op dit punt helder te maken wat de gevolgen voor een veiligheidsregio kunnen zijn.

g. Afspraken over evaluatie (art. 11a)

Het wetsvoorstel verplicht tot het opnemen van bepalingen in de gemeenschappelijke regeling omtrent evaluatie van de regeling. Het voorstel biedt alle mogelijkheden om dit naar eigen inzicht in te vullen. Er is geen verplichting, maar gemeenten moeten er mee instemmen om niet te evalueren. Je moet dan in de gemeenschappelijke regeling opnemen dat er niet geëvalueerd wordt. Indien er wordt besloten om niet te evalueren verdient het echter de voorkeur om dan ook geen bepaling in de gemeenschappelijke regeling op te nemen.

Een mogelijkheid is dat veiligheidsregio's in dit kader aansluiten bij inspectierapporten, rapporten over visitaties en evaluaties ten aanzien van (uitvoering) beleidsplan en bijbehorende documenten. Dit zou in de Wet veiligheidsregio's meegenomen kunnen worden, die thans wordt geëvalueerd

h. Aanscherping afspraken toe- en uittreding (art. 9 lid 1)

Toe-of uittreden bij wettelijk verplichte regelingen kan *de facto* slechts spelen bij gemeentelijke herindelingen (op grond van Wet arhi) of wijzigingen van de indeling in veiligheidsregio's. Deze geschieden beide bij wet. De veiligheidsregio's zijn een verplichte gemeenschappelijke regeling. Gemeenten kunnen dan ook niet besluiten om uit te treden. Hierdoor is artikel 9 (oud en nieuw) over toe- en uittreding voor de

veiligheidsregio's feitelijk een loze bepaling voor zover het gaat om het besluit tot toe- of uittreding zelf. Overwogen kan worden algemene bepaling ten aanzien van dat onderwerp op te nemen voor de bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen.

i. *Betere aansluiting begrotingscyclus op gemeentelijke cyclus (art. 34 lid 2, art. 34b, art. 35)*

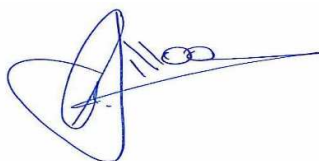
Om de begrotingscycli van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen beter op elkaar aan te laten sluiten worden de uiterste termijnen voor indiening van de kadernota bij gemeenten (was 15 april, wordt 30 april), het toezenden van de ontwerpbegroting aan gemeenten (was acht weken voor vaststelling, wordt 10 weken voor vaststelling) en het toezenden van de begroting aan Gedeputeerde Staten (was 1 augustus, wordt 15 september) aangepast. Het is de bedoeling om de gemeenteraden meer tijd te geven en om beter aan te sluiten bij de gemeentelijke begrotingscyclus. Doordat de datum van het indienen van de begroting bij Gedeputeerde Staten wijzigt van 1 augustus naar 15 september valt de zienswijzeprocedure (10 weken voorafgaand aan vaststelling van de begroting) in het zomerreces. Een punt van zorg is dan ook de praktische uitvoering tijdens de vakantieperiode. Coördinatie en besluitvorming is dan erg lastig. Met name ook gelet op de (on)mogelijkheden om in de periode half juli – augustus – begin september een vergadering van het algemeen bestuur te plannen waarin het quorum kan worden gehaald. Een betere optie zou zijn om het toezenden van de kadernota naar voren te halen met een verzoek om een reactie te geven (zoals in een aantal veiligheidsregio's reeds de praktijk is). Deze kunnen dan al meegenomen worden met het opstellen van de concept-begroting, waarmee de raden meer aan de voorkant van het proces komen.

j. *Overgangstermijn*

In het wetsvoorstel is geen overgangstermijn opgenomen. In de Memorie van Toelichting wordt echter gesproken over een overgangstermijn van één jaar. De ervaring binnen veiligheidsregio's laat echter zien dat een normale procedure tot aanpassing al snel twee jaar nodig heeft. Nu er een aantal wezenlijke zaken in de wetswijziging zijn opgenomen en dit tot de nodige discussie zal kunnen leiden tussen de gemeenschappelijke regelingen en de deelnemers en de deelnemers onderling is een overgangstermijn van één jaar onvoldoende

Mocht u vragen hebben naar aanleiding van onze reactie, dan kunt u contact opnemen met Arianne Verhage, teamleider Bestuurlijke Zaken VRR, via arianne.verhage@vr-rr.nl.

Namens de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)



Mr. drs. A. Littooi
Algemeen directeur VRR