

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Hare Excellentie jkvr. drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Veiligheidsregio ZHZ

Postbus 350
3300 AJ Dordrecht

Romboutslaan 105
3312 KP Dordrecht

T 088 6365000
E mail@vrzhz.nl
I www.zhzveilig.nl

Excellentie,

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

Datum
11 oktober 2019

Uw kenmerk

-

Ons kenmerk
2019/1266

Inleiding

Het wetsvoorstel wil enerzijds de positie van gemeenteraden bij besluitvorming door gemeenschappelijke regeling versterken. Anderzijds worden controle-instrumenten voorgesteld. Voorstellen worden 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. Ik onderstreep dat het van belang is om de raden van de deelnemende gemeenten te betrekken bij gemeenschappelijke regelingen, toch plaats ik bij het huidige voorstel twee algemene kanttekeningen. Artikelsgewijs volgt mijn reactie. De voornaamste focus ligt op de mogelijke gevolgen voor de veiligheidsregio's.

Onderwerp
Consultatie Wijziging Wgr
i.v.m. vergroten
democratische legitimatie

Bijlage(n)

-

I. Algemene kanttekeningen

Behandeld door

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

T 088 6365303
M 061 3732319
j.boons@vrzhz.nl

Vanzelfsprekend is een goede informatievoorziening en verantwoording naar de deelnemers van groot belang. Er zijn diverse mogelijkheden beschikbaar om controle op gemeenschappelijke regelingen te houden. De vraag is of de voorgestelde maatregelen het beoogde effect sorteren, ook in het licht van het gegeven 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 geen onderscheid gemaakt tussen de vrijwillige en bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen. Dit leidt in veel gevallen tot een ongewenste uitkomst. Noch in de wet noch in de Memorie van Toelichting wordt hierop ingegaan.

De bijzondere positie van bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen lijkt niet 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 voor de hand te liggen. Voor de veiligheidsregio geldt dat op dit moment een evaluatie plaatsvindt van de Wet veiligheidsregio's. Het verzoek is om de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's te betrekken bij uw voorstellen.

In de huidige wet is niet altijd voldoende rekening 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 tot ongewenste uitkomsten leiden voor 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, waar een groot verschil zit in omvang van de gemeenten en waarbij slechts enkele grote gemeenten zijn, betekent dit dat de op een na grootste gemeente dus geen zitting kan hebben in het dagelijks bestuur. Dit is onwenselijk. Hierdoor worden een of enkele gemeenten langdurig buiten spel gezet. Ik verzoek u om dit 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 overigens nu al een punt van zorg omdat de ervaring leert dat wijzigingen veel tijd in beslag nemen. Dit is het gevolg van het feit dat alle gemeenten een afzonderlijk besluit moeten nemen en vergadercycli niet op elkaar aansluiten. De procedure neemt dan zeker een jaar in beslag is de ervaring. Het is de vraag of iedere wijziging een dergelijke voorbereidingsprocedure vergt. In het voorstel wordt geen onderscheid tussen de aard van mogelijke wijzigingen gemaakt.

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

Datum

11 oktober 2019

Ons kenmerk

2019/1266

Pagina 2 van 6



geweigerd 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 het mogelijk is om voor de veiligheidsregio's als verplichte gemeenschappelijke regeling beide procedures in één te schuiven om daarmee tijdsverlies te voorkomen.

Datum

11 oktober 2019

Ons kenmerk

2019/1266

Pagina 3 van 6

Aan bovengenoemde punten kan tegemoet worden gekomen door de bevoegdheid bij de 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)

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

Het aanwijzen van besluiten waarop zienswijzen kunnen worden ingebracht is niet verplicht, maar dan zal in de gemeenschappelijke regeling wel worden opgenomen dat besluiten niet 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 op te nemen indien 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 derhalve dubbelop, omdat op deze wettelijke documenten ook al looptijden verplicht zijn. Een zienswijzeprocedure voor besluiten van wettelijk verplichte regelingen is ongewenst, tenzij deze 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 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 niet, omdat de Wet veiligheidsregio's bepaalt dat zij collegeregelingen moeten zijn, waarbij de burgemeesters q.q. zitting nemen in het algemeen bestuur. Voor bij wet verplichte regelingen is het 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, zie ik 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 staatsrechtelijk oogpunt en lokaal gezag en bestuur ten grondslag. Het is niet logisch als voor de veiligheidsregio raadsleden in het algemeen bestuur kunnen worden aangewezen. Het wetsvoorstel is daar niet helemaal duidelijk over, maar verondersteld wordt dat deze aanvulling van de Wet gemeenschappelijke regelingen niet voor de veiligheidsregio geldt.

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 worden betrokken. Het is niet verplicht om de ingezetenen en belanghebbenden rechtstreeks te betrekken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. Er kan voor worden gekozen 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

Datum

11 oktober 2019

Ons kenmerk

2019/1266

Pagina 4 van 6



het beleidsplan, risicoprofiel en crisisplan van een veiligheidsregio de ingezetenen en belanghebbenden worden betrokken. De Wet veiligheidsregio's geeft een aantal overleg- en afstemmingsverplichtingen met diverse partijen en stakeholders bij de voorbereiding van deze plannen. Het is ongewenst dat regionale verschillen ontstaan in de burgerparticipatie van bij wet verplichte gemeenschappelijke regelingen. Dat kan tot 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.

Datum

11 oktober 2019

Ons kenmerk

2019/1266

Pagina 5 van 6

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 is de vraag wat de follow-up wordt indien misstanden worden geconstateerd. Burgemeesters in het algemeen bestuur kunnen immers niet aftreden. 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 instemmen om niet te evalueren. Indien wordt besloten om niet te evalueren verdient het de voorkeur om 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 niet besluiten om uit te treden. Hierdoor is artikel 9 (oud en nieuw) over toe- en uittreding voor de veiligheidsregio's 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 toesturen 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.

Datum

11 oktober 2019

Ons kenmerk

2019/1266

Pagina 6 van 6

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 mevrouw J. Boons, directiesecretaris (j.boons@vrzhz.nl).

De algemeen directeur a.i. Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid,

Mr. R.K. Brons