

Veiligheidsregio Kennemerland  
T.a.v. het dagelijks bestuur  
Postbus 5514  
2000 GM HAARLEM

Verzenddatum :  
Ons kenmerk : 1229869  
Onderwerp : Zienswijze wijziging gemeenschappelijke regeling  
Veiligheidsregio Kennemerland  
Bijlage(n) : -

Geachte leden van het dagelijks bestuur,

De gemeenteraad van Heemstede heeft kennis genomen van de ontwerp gemeenschappelijke regeling (GR) van de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK). Eerder heeft de VRK een reactie van de gemeenten gevraagd op de kaders voor wijziging van de GR VRK.

In grote lijnen kunnen we ons vinden in de ontwerp GR, echter ten aanzien van de stemverhouding in het dagelijks bestuur (DB) in relatie tot het algemeen bestuur (AB) zien we nog een knelpunt. Hieronder geven we per onderwerp onze reactie over de ontwerp GR VRK.

- **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 hoofdorgaan 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.

**Heeft u vragen?**

Neem dan contact op via telefoonnummer (023) 5485 614. U kunt ook een e-mail sturen naar [gemeente@heemstede.nl](mailto:gemeente@heemstede.nl) met vermelding van zaaknummer 1229869.

Met vriendelijke groet,

De gemeenteraad van Heemstede,

dhr. E. Bunt  
de raadsgriffier

mevr. mr. A.C. Nienhuis  
de voorzitter