



Heemstede

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 6 juli 2023

Zaaknummer : 1189345
Team : Algemene en Juridische Zaken Heemstede
Portefeuillehouder : A.C. Nienhuis/S.A. de Wit-van der Linden
Openbaarheid : Actief openbaar

Onderwerp

Reactie op kaders voor wijziging gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Kennemerland

Samenvatting

In de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) is een samenwerking waar negen gemeenten deelnemer zijn, waaronder de gemeente Heemstede. De samenwerkingsafspraken zijn vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling (GR). Deze afspraken moeten bijgesteld worden door wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen, de wens om Veilig Thuis onder te brengen in de regeling en de stemverhoudingen in het bestuur te wijzigen. De griffiers uit de regio hebben een gespreksmemo aangeboden aan de raden, zodat zij hun reactie kunnen geven op de door hen gewenste wijziging van de GR van de VRK.

Juridisch en beleidskader

- Wet gemeenschappelijke regelingen
- Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Kennemerland
- Nota verbonden partijen

Besluit B&W

1. De raad voor te stellen kennis te nemen van het Gespreksmemo ten behoeve van kaders voor een wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor de Veiligheidsregio Kennemerland
2. De raad voor te stellen de bijgevoegde reactie te geven op dit gespreksmemo en deze zienswijze te versturen naar het dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland
3. De raad voor te stellen de griffie te verzoeken de reactie van Heemstede te delen met de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten in 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 30 mei 2023

Besluit:

1. Kennis te nemen van het Gespreksmemo ten behoeve van kaders voor een wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor de Veiligheidsregio Kennemerland
2. De bijgevoegde reactie te geven op dit gespreksmemo en deze zienswijze te versturen naar het dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland.
3. De griffie te verzoeken de reactie van Heemstede te delen met de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten in de Veiligheidsregio Kennemerland

De raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,

Aanleiding

Op 1 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna Wgr) aangepast. Het beoogde doel van deze wetwijziging is dat de positie van de gemeenteraden bij regelingen wordt versterkt. Om dit te bereiken zijn op verschillende punten wijzigingen aangebracht in de Wgr. In de bijlage 3 is een overzicht toegevoegd waarin kort is geduid welke wijzigingen in de wet zijn aangebracht en in de bijgevoegde tabel (bijlage 3) staat kort welke wijziging van toepassing is voor welke regeling. De regelingen hebben twee jaar de tijd om de gemeenschappelijke regeling (hierna GR) te wijzigen.

In de regionale radenbijeenkomst van maart 2023 zijn de raden van de regio Zuid-Kennemerland en IJmond, plus Uitgeest en Haarlemmermeer, bijgepraat over dit onderwerp. De eerste sessie was een algemene informatiesessie over de wetwijziging; een uitleg over de aanpassingen en de keuzemogelijkheden voor de raden. Daarna is door de Veiligheidsregio Kennemerland (hierna VRK) een informatiebijeenkomst gehouden waarin kort is toegelicht welke ontwikkelingen en voorstellen ze op korte termijn aan de gemeenteraden gaan voorleggen. Daarbij zat ook het proces om de wijzigingen van de Wgr en eventuele andere aanpassingen in de GR door te voeren.

Zoals besproken tijdens deze sessie krijgen de raden de gelegenheid om eerst in de eigen raad richting mee te geven om daarna als raden gezamenlijk met elkaar in gesprek te gaan. Aan de afzonderlijke raden wordt voor de zomer een reactie gevraagd op het Gespreksmemo (bijlage 2). Dit memo is voorbereid door de griffiers van de deelnemende gemeenten. Zij hebben in dit memo kort een toelichting en advies gegeven op een aantal voorgestelde wijzigingen vanuit de Wgr. Het vervolg proces nadat de gemeenten een reactie aan de VRK hebben gegeven is beschreven bij het kopje Planning.

Motivering

De VRK is een openbaar lichaam waarin verschillende gemeentelijke taken zijn ondergebracht:

In de GR

- Taken op het terrein van brandweezorg, rampen- en crisisbeheersing
- Geneeskundige hulpverlening
- Openbare veiligheid
- GGD-taken

Plustaken

- Taken van het Zorg & veiligheidshuis
- Veilig Thuis

De VRK wil heeft verschillende aanleidingen om de GR aan te passen

- A. Wijziging van de Wgr (1 juli 2022)
- B. Onderbrengen Veilig Thuis in de GR
- C. Wijziging stemverhouding binnen de GR (n.a.v. wijziging Wgr 1 januari 2015)

A. Wijziging van de Wgr

De wet kent een tiental wijzigingen ten opzichte van de wet uit 2015.

1. Raadsadviescommissie
2. Aanvullende zienswijze op onderwerpen
3. Bepalingen omtrent evaluatie GR
4. Participatie
5. Informatieplicht
6. Bepalingen omtrent uittreding
7. Termijnen P&C cyclus
8. Zienswijze op ontwerp GR
9. Recht van enquête
10. Rekenkamercommissie

Hieronder wordt kort toegelicht op welke wijze waarop wordt voorgesteld om met de eerste vijf van deze wijzigingen om te gaan. In dit voorstel wordt ingegaan op alle tien de wijzigingen. In de *cursief* gedrukte tekst is de door het college voorgestelde concept reactie verwoord.

1. Raadsadviescommissie

Het instellen van een regionale raadsadviescommissie kan dienen als katalysator voor de raadsprocessen. De commissie kan zich voornamelijk richten op de procedures of juist een actievere (advies)rol pakken ten aanzien van de politieke besluitvorming. Voor de instelling van een raadsadviescommissie is een unaniem besluit van de gezamenlijke gemeenteraden noodzakelijk.

Het instellen van een regionale raadsadviescommissie kan een toegevoegde waarde hebben, zolang dit beperkt blijft tot de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Het aantal onderwerpen dat binnen de VRK (inclusief de GGD) speelt is divers en van groot belang voor de gemeente. Door het instellen van een regionale raadsadviescommissie kan de gemeenteraad tijdig aanhaken bij beleidsontwikkelingen, de beschikbare adviezen en daardoor vroeg in het proces een rol spelen.

Verder is het goed om na te denken over de wijze waarop de raadsadviescommissie ondersteund wordt. Om de onafhankelijkheid van de raadsadviescommissie te versterken, kan gekozen worden om deze ondersteuning niet vanuit de VRK, zoals voorgesteld in het gespreksmemo, maar vanuit de gemeenten zelf te regelen. De griffies kunnen hierin een rol spelen, zoals zij dat ook doen bij de governance Zuid-Kennemerland, jaarlijks afwisselend. In de regeling moet duidelijk worden beschreven wat de rol is van de raadsadviescommissie en hoe deze commissie zich verhoudt tot het dagelijks en algemeen bestuur en de bestuurscommissies.

2. Aanvullende zienswijzen op onderwerpen

In de regeling kunnen onderwerpen worden genoemd waar het algemeen bestuur (AB) vooraf aan de raden een zienswijze vraagt, voordat zij een besluit nemen. Op dit moment ontvangen de raden de volgende stukken voor zienswijze voordat besluitvorming in het AB plaatsvindt. Het merendeel vloeit voort uit wetgeving:

- Ontwerpbegroting en begrotingswijzigingen (jaarlijks)
- Voornemen tot deelnemen aan privaatrechtelijke rechtspersoon
- Wijziging GR
- Dekkingsplan (eenmaal per vier jaar)
- Regionaal risicoprofiel, in combinatie met regionaal beleidsplan crisisbeheersing (eenmaal per vier jaar)
- Beleidsplan crisisbeheersing

Daarnaast wordt ook een zienswijzeprocedure gevraagd bij het volgende onderwerp:

- Concept jaarverslag (jaarlijks)

De gemeenteraden hebben nu al de mogelijkheid om bij verschillende onderwerpen een zienswijze te geven, voordat het stuk ter besluitvorming aan het AB wordt voorgelegd. Aanvullend is het passend als een zienswijze gevraagd wordt van de raden bij belangrijke wijzigingen in het takenpakket van de VRK, bij strategische, meerjaren- en beleidsplannen. Daarnaast is het ook goed om een zienswijze op te halen als de deelnemers gezamenlijk voornemens zijn aanvullende taken bij de VRK beleggen of onder te brengen, ook als dat (slechts) ambtelijk gebeurt. En als laatste vanzelfsprekend bij de evaluatie van de VRK.

Een aandachtspunt bij het ophalen van een zienswijze is de tijdigheid van de aanlevering van stukken aan de raden. Bij een tijdige vooraankondiging en aanlevering, zijn de raden in staat om, een gezamenlijk moment in de regio te organiseren voor beeld- en oordeelsvorming. Die vorm verdient de voorkeur. Derhalve tevens de oproep aan het AB om bij de planning van zienswijzetractaten hier rekening mee te houden. Zoals eerder aangegeven wordt het onderhavige traject als zeer positief ervaren. Het stelt de raden in staat om zowel individueel als gezamenlijk met elkaar het gesprek aan te gaan, voordat een zienswijze wordt verstuurd. Dit sluit volledig aan bij de doelstelling van de wetwijziging om de gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende rol beter uit te kunnen oefenen.

3. Bepalingen omtrent evaluatie GR

In de regeling moet worden bepaald of en zo ja met welke frequentie de regeling geëvalueerd wordt door de raden. En input ophalen voor de nieuwe beleidsplannen.

Het is goed om evaluatiemomenten in te bouwen. Tijdens deze momenten kan de raad de doeltreffendheid van de GR evalueren. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de wettelijke en plustaken. Het momentum van de evaluatie is belangrijk. Een logisch moment lijkt het derde jaar van de bestuursperiode van de raden te zijn. Een moment dat alle raadsleden goed ingewerkt zijn op het onderwerp.

4. Burgerparticipatie

Burgerparticipatie gaat over de wijze waarop inwoners en belanghebbenden betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. De taken van de VRK zijn zeer divers. Bij sommige taken is de inbreng van inwoners wettelijk geregeld, zoals bij de rampenbestrijdingsplannen. In de regeling moet over dit onderwerp iets worden opgenomen.

In het advies vanuit de griffiers wordt het voorstel gedaan om de invulling van participatie bij het bestuur van de VRK te laten. Raadsleden kunnen de vertegenwoordigers van de eigen gemeente in het bestuur aanspreken, als vanuit het bestuur hier onvoldoende invulling aan wordt gegeven. Daarnaast wordt de suggestie gedaan om bij het bespreken van zienswijzen, indien deze aan de raden wordt gevraagd, lokaal inspraak en participatie te organiseren ten behoeve van de inbreng die de gemeente wil geven, indien gewenst.

Gezien de diversiteit van de taken en de verschillende participatievormen is het ingewikkeld om dit punt goed af te bakenen in de regeling. Het advies van de griffiers is om de exacte invulling van participatie bij het bestuur van de VRK te laten. Het idee om bij de zienswijzementen zelf inspraak en participatie te organiseren, als input voor de zienswijze lijkt praktisch onhaalbaar. De periode die beschikbaar is om een zienswijze te geven is zodanig kort, dat het niet mogelijk is om dan ook nog inspraak en participatie te organiseren.

Een ander aandachtspunt is de evaluatie van vastgesteld beleid. Het zou een mooie ontwikkeling zijn als de raad niet alleen betrokken wordt bij het vaststellen van nieuwe beleid, maar ook te betrekken bij evaluatie van bestaand beleid, bijvoorbeeld in het derde jaar van de cyclus. In dat geval is de raad in staat kennis te nemen van de behaalde resultaten en op basis daarvan tijdig input te leveren op het nieuwe (meerjarig) beleid, alvorens het wordt opgesteld. We realiseren ons dat dergelijke trajecten tijd nodig hebben om uit te werken en te implementeren. Door hier stapsgewijs mee te experimenteren, kan dit uitgroeien tot een nieuwe werkwijze. Met deze werkwijze ontvangt de VRK input van de inwoners in de regio en de raad heeft vroegtijdig de mogelijkheid om invloed op beleid voor haar gemeente uit te oefenen. Deze reactie past bij dit onderdeel, maar kan ook worden gezien als zienswijze bij punt twee hierboven.

5. Actieve informatieplicht door de GR

Het bestuur van de VRK is verplicht de raden te voorzien van informatie die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken.

De raden kunnen zich laten informeren over agenda's en besluitenlijsten van het AB, DB en de bestuurscommissies. Dit kan bijvoorbeeld door nieuwsberichten of -brieven en daarin verwijzingen naar de locatie waar de informatie te vinden is. Door te werken met vaste rubrieken, zoals voorbereidingen, voortgangsinformatie en inhoudelijke informatie houdt het bestuur de raden goed op de hoogte van alle ontwikkelingen.

Het is belangrijk dat bij de informatie-uitwisseling onderscheid wordt gemaakt tussen reguliere en incidentele informatievoorziening. Deze informatievoorziening is dan vooral toespitst op de informatie die de raad nodig heeft voor haar de uitoefening van haar taken. De exacte invulling van dit punt kan op een later moment opgepakt worden. Mogelijk dat de raadsadviescommissie hier een adviserende rol in kan spelen. Wel willen we meegeven dat de raad zo spoedig mogelijk geïnformeerd wil worden over situaties die gevolgen hebben voor de kaderstellende of controlerende rol.

6. Bepalingen omtrent uittreding

In de regelingen moeten bepalingen worden opgenomen over wijziging, opheffing, toetreding en uittreding. De VRK is een verplichte GR en opheffing, toetreding of uittreding zal niet snel plaatsvinden. Een uitzondering is bij een gemeentelijke herindeling.

Het is goed om de regeling goed te laten aansluiten op de wetswijziging. Zeker ten aanzien van het punt om de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon en deelnemende gemeenten en de wijze van vereffening.

7. Termijnen P&C cyclus

De termijnen van de zienswijze op de ontwerpbegroting zijn aangepast.

De regeling moet aangesloten worden op de wetswijziging, zeker ten aanzien van de genoemde data voor aanlevering en deadlines. De bedoeling is dat de raden meer tijd wordt gegund een zienswijze te formuleren, evt. na gezamenlijk overleg. Het verdient dan ook de voorkeur dat de in de wet beoogde verlenging van de termijn van 8 naar 12 weken maximaal gerespecteerd wordt.

8. Zienswijze op ontwerp GR

De ontwerp GR moet aan de raden worden aangeboden, zodat zij hier een zienswijze op kunnen geven.

De regeling moet worden aangepast in lijn met de wetswijziging. Het is goed als de termijn in lijn is met de bedoeling van de wet. Namelijk de raden meer tijd te geven om een zienswijze te geven en de ruimte krijgen om ook onderling met elkaar af te stemmen in een regionale radenbijeenkomst.

9. Recht op enquête

Het functioneren van de GR als geheel kan onderzocht worden. Om een gemeenschappelijke onderzoekscommissie in te stellen moeten alle raden unaniem instemmen. Hierover hoeft niets opgenomen te worden in de regeling. Op het moment dat de behoefte zich voordoet, kan vanuit een gemeente het initiatief worden opgepakt om een voorstel bij de deelnemende gemeenteraden voor te leggen.

10. Rekenkameronderzoek

Het is nu formeel mogelijk voor de rekenkamer om de GR als geheel te laten onderzoeken.

Op dit moment is hiervoor niets opgenomen in de GR. Het is goed om als gezamenlijke gemeenteraden na te denken hoe om te gaan met het instrument rekenkameronderzoek. Bijvoorbeeld: wanneer wordt een gezamenlijk rekenkameronderzoek gestart? Hoeveel gemeenten moeten daarvoor een voorstel doen? Immers, het resultaat is ook van nut voor de andere deelnemende gemeenten. En de vervolgvraag: Hoe gaan we in dergelijke gevallen om met de financiering van het onderzoek, volgens dezelfde verdeelsleutel als bijdrage aan de VRK zelf?

B. Onderbrengen Veilig thuis in de GR

Op dit moment is de taak van Veilig Thuis ambtelijk ondergebracht bij de VRK, maar is geen onderdeel van de GR zelf. In feite is het een taak waarvoor de individuele colleges nog altijd afzonderlijk verantwoording af moeten leggen. In de praktijk worden beleidsvoornemen, verantwoording en financiering meegenomen in de P&C producten van de VRK. Daarmee wijkt de feitelijke situatie af van de formele situatie. Het voorstel van de griffiers is om de Veilig Thuis ook formeel onder te brengen in de regeling en daartoe een derde bestuurscommissie op te richten.

Het voordeel van het onderbrengen is dat de feitelijke situatie wordt geformaliseerd. Het nadeel is dat de gemeente dan niet in staat is om deze taken, zonder toestemming van de andere deelnemers, elders te beleggen. Indien de raden hiertoe niet besluiten ontstaan kosten voor ontvlechting. Om herhaling van die situatie te voorkomen is om die reden bij punt 2 hierboven voorgesteld dat de raden ook om zienswijze moet worden gevraagd indien het voornemen bestaat extra taken (niet behorende tot de wettelijke taken van de VRK/GGD en uit te voeren voor alle gemeenten gezamenlijk) bij de GR onder te brengen. Immers, ook aan dat besluit kleven structurele financiële consequenties.

Daarnaast vraagt de raad aandacht voor de juiste borging van de informatiedeling. Het formeel onderbrengen van Veilig Thuis bij de GR mag geen belemmering zijn voor de functionele samenwerking in de driehoek.

C. Wijziging stemverhouding binnen de GR

Bij de wijziging van de Wgr in 2015 is bepaald dat het dagelijks bestuur (DB) nooit een meerderheid van stemmen in het AB mag hebben. De huidige samenstelling van het DB (Haarlemmermeer, Haarlem en Velsen) in combinatie met de gewogen stemverhouding zoals beschreven in de GR is niet in lijn met de bepaling uit de Wgr 2015. Door de stemverhoudingen te wijzigen, voldoet de VRK aan de wetswijziging uit 2015. Voorstel van de griffiers is dat iedere deelnemer 1 stem heeft met hetzelfde stemgewicht. Voor de gemeente Haarlem, Haarlemmermeer en Velsen is het voorstel dat zij met twee gemeenten alleen gezamenlijk een 'veto' stem kunnen uitbrengen. Deze 'veto' stem kan alleen ingezet worden bij zwaarwegende financiële besluiten. Daarna dient eerst een tweede beraadslaging plaats te vinden alvorens opnieuw over het voorstel wordt beslist.

Door dit voorstel voldoet de VRK aan de wetswijziging Wgr uit 2015, voorzover die inhoudt dat het DB nooit een meerderheid van stemmen heeft in het AB. De vraag is of met de 'veto' stem dit indirect toch gebeurt. Wettelijk is het niet toegestaan om te werken met een 'veto'stem. Volgens de wet wordt een besluit genomen met meerderheid van stemmen, hetgeen impliceert dat een 'veto'stem niet mogelijk is. De voorkeur van de raad is dan ook dat de wijziging beperkt blijft tot een wijziging in de stemverhouding zoals voorgesteld.

Aanvullende zienswijze t.a.v. bepalingen over het DB:

In de huidige GR staat beschreven dat het DB bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten Haarlemmermeer (die voorzitter is van de VRK), Haarlem en Velsen (alsmede 2 wethouders van andere gemeenten uit de bestuurscommissie Publieke Gezondheid en Maatschappelijke Zorg, waarin de wethouders zitting hebben). Gebruikelijk is dat de voorzitter van de veiligheidsregio ook voorzitter is van het DB. Normaliter worden de overige leden door het AB gekozen. De raad stelt voor deze wijziging mee te nemen in dit proces. Aanvullend: omdat het DB verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering is het tevens gebruikelijk dat vooral (of alleen) de bedrijfsvoeringsportefeuilles (bijv. financiën, P&O) belegd worden bij de leden van het DB en inhoudelijke portefeuilles bij de overige leden van het AB.

Financiën

Deze reactie heeft geen financiële gevolgen in zich. Keuzes in deze reactie kunnen wel financiële gevolgen hebben, bijvoorbeeld i.v.m. versterkte informatievoorziening, ondersteuning van de raadsadviescommissie en vergoeding van de leden daarvan, rekenkameronderzoek etc. Of dit leidt tot kostenverhoging bij de VRK of de individuele gemeenten is afhankelijk van de inrichting, bijvoorbeeld van de ondersteuning zoals beschreven onder 1. Daarnaast is onduidelijk of deze financiële gevolgen vergoed worden via het gemeentefonds.

Planning/uitvoering

Aan de raden wordt gevraagd een eerste reactie op denkrichtingen van VRK om invulling te geven aan verwerking wijzigingen Wgr in de regeling van de VRK. In de raad van juli stelt de raad de reactie vast. Op basis van de gezamenlijke reacties stelt de VRK een nota op met een concept voorstel van de negen raden aan het AB van de VRK. In de regionale radenbijeenkomst van september kunnen de raden onderling met elkaar en de VRK in gesprek. Daarna kunnen de raden instemmen met een voorstel tot wijziging van de GR. Deze input gebruikt het AB van de VRK om in het 4^e kwartaal van 2023 een concept gewijzigde regeling op te stellen. In het 2^e kwartaal van 2024 zal het AB reageren op de ontvangen zienswijzen en een definitief concept gewijzigde GR aan de colleges aanbieden waarin de raden worden gevraagd om toestemming om de gewijzigde GR aan te gaan. Dit voorstel wordt in het voorjaar 2024 verwacht. Daarna wordt de gewijzigde regeling vastgesteld.

Fase & Besluitvorming	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	4 ^e kwartaal 2023	2 kwartaal 2024
Bespreken reactie in commissie Samenleving											
Vaststellen reactie in raad											
Bespreken nota en concept voorstel van VRK bespreken in regionale bijeenkomst en vaststelling in de raad											
Ontvangst ontwerp regeling van VRK t.b.v. zienswijze van de raden (A-stuk)											
Besluit toestemming aan college voor aangaan van de definitieve regeling											
Besluit over de definitieve regeling door AB											

Update Nota verbonden partijen

In juni discussieert de commissie en de raad over de uitgangspunten van de Wgr naar aanleiding van het gespreksmemo. In september wordt deze discussie met de raden onderling gevoerd tijdens de regionale radenbijeenkomst. Deze gesprekken worden als input gebruikt voor een update van de Nota verbonden partijen. Begin 2024 ontvangt de raad een concept Nota verbonden partijen voor bespreking en besluitvorming.

Samenwerking en communicatie

De VRK is een verplichte GR waarin samengewerkt wordt. Na besluitvorming in de raad, wordt de zienswijze gedeeld met de Veiligheidsregio Kennemerland en met de andere deelnemende gemeenteraden.

Bijlagen

1. Raadsbrief
2. Gespreksmemo 9 raden VRK
3. Oplegger overzicht GR in relatie tot Wgr
4. Overzicht GR in relatie tot Wgr
5. Concept reactie op wijziging GR VRK