

Toelichting voorstel tot wijziging Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Groningen

Met ingang van 1 juli 2022 is een aantal wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden.¹ Alle wijzigingen staan in het teken van en hebben als doel de versterking van de democratisch legitimatie van binnen gemeenschappelijke regelingen genomen besluiten.

Een aantal van deze wijzigingen is al van rechtswege in werking getreden per 1 juli 2022; een ander deel van de wijzigingen vergt implementatie binnen de gemeenschappelijke regeling.

‘Winst-waarschuwing’: omdat voor VRG niet alleen de ‘lex generalis’ Wet gemeenschappelijke regelingen geldt, maar ook de ‘lex specialis’ Wet veiligheidsregio’s, is een aantal zaken die de wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen proberen te ondervangen binnen veiligheidsregio’s al via deze Wet veiligheidsregio’s geregeld.

In onderstaande zijn de wijzigingen in de wet (onderverdeeld in drie categorieën) volledig opgesomd, met daarachter geplaatst hoe voorgesteld wordt daar mee om te gaan ten aanzien van onze eigen gemeenschappelijke regeling.

Wettelijk instrument sinds wijziging wet	Voorstel ten aanzien van GR VRG
<i>Versterken positie raden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regeling</i>	
Zienswijze bij het treffen van een gemeenschappelijke regeling	Omdat op grond van de Wet veiligheidsregio’s de Groninger gemeenten verplicht deelnemen aan VRG, is deze wijziging maar beperkt relevant. ‘Treffen van een regeling’ is immers bij VRG al een gepasseerd station. Wel bepaalt de huidige GR VRG al (art. 30) ten aanzien van wijziging van de GR VRG dat deze op dezelfde wijze geschiedt als de totstandkoming. Dat is derhalve inclusief een zienswijzeprocedure die aan raden geboden wordt ten aanzien van het voornemen tot wijziging.
Zienswijze voor besluiten	De verplichting om een zienswijze aan raden te vragen geldt op grond van de Wet veiligheidsregio al voor een beperkt aantal zaken, zoals het risicoprofiel (art. 15:3 Wvr). Ook voor het beleidsplan geldt een soort zienswijzeprocedure: art. 14:2a Wvr schrijft voor dat de burgemeester voorafgaand aan de vaststelling van het beleidsplan VRG daarover overleg voert met de raad. Het is denkbaar dat we in de GR VRG ook andersoortige besluiten aanwijzen als besluiten waarbij een zienswijze van raden gewenst is. Feitelijk doen we het nu bij het regionaal dekkingsplan (dat we als zodanig zouden kunnen benoemen als plan dat aangevuld wordt met een zienswijzeprocedure voor raden). Het dekkingsplan raakt immers direct de veiligheid binnen gemeenten en daarmee een raadsbelang. Concreet wordt voorgesteld artikel 13-A in te voegen, luidende: Artikel 13-A Zienswijzen 1. Voor besluiten die direct de belangen raken die aan raden zijn toevertrouwd, stelt het algemeen bestuur de raden in de gelegenheid vooraf een zienswijze in te dienen.

¹ Stbl. 2022, 18; voor parlementaire behandeling: zie Kamerstukken 33 513



	2. De termijn die hierbij in acht wordt genomen is gelijk aan de wettelijke termijn voor de uitvraag van zienswijzen welke geldt bij de vaststelling van de begroting. 3. Voorafgaande aan het nemen van het besluit waarover de zienswijze gegeven is stelt het algemeen bestuur de raden van de gemeenten schriftelijk en gemotiveerd in kennis van het oordeel over de zienswijze, bedoeld in het eerste lid, alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt. Omdat begroting en risicoprofiel wettelijk al (een soort van) zienswijze vergen, kom je dan feitelijk uit bij zaken als een regionaal dekkingsplan.
Instellen gemeenschappelijke adviescommissies	In deze mogelijkheid is al voorzien in de bestaande gemeenschappelijke regeling: zie art. 18 GR VRG
Afspraken over participatie In de GR VRG moet worden opgenomen of, en zo ja, op welke wijze burgers de mogelijkheid krijgen tot inspraak over bepaalde onderwerpen.	Op zich is een veiligheidsregio een relatief beleidsarme overheidsinstantie. Toch is denkbaar dat burgerparticipatie gewenst is/wordt ten aanzien van bepaalde onderwerpen. Te denken is aan een jongeren- cq seniorenplatform ten aanzien van veiligheid. Geadviseerd wordt om in de regeling op te nemen: Artikel 13-B Burgerparticipatie 1. Voor het raadplegen van bevolking over een specifiek onderwerp, kan het algemeen bestuur besluiten tot het instellen van een burgerpanel, gebruik te maken van reeds bestaande gemeentelijke burgerpanels of tot het inzetten van andere vormen van specifieke participatie. 2. De onderwerpen waarvoor burgerparticipatie gewenst is, worden vastgesteld door het Algemeen Bestuur.
Actieve informatieplicht Het bestuur VRG heeft een actieve informatieplicht in de richting van raden over wat er binnen VRG speelt. De wet schrijft voor dat afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop deze informatie wordt aangeleverd.	Ongeveer tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen, is ook de Wet open overheid in werking getreden waarin ook een actieve informatieplicht geldt. Niet zozeer in het bijzonder in de richting van de raden als wel ruimer in de richting van de burger. Om dubblures in informatiestromen te voorkomen zou het voorstel zijn wat betreft wijziging GR VRG: a. aansluiten bij de actieve informatieplicht zoals verwoord in de Woo; b. aanvullend zou een actieve informatieplicht geformuleerd kunnen worden wat betreft de onderwerpen die ook voorzien zijn van een zienswijzeprocedure. Maar deze actieve informatieplicht wordt in wezen feitelijk al ondervangen door de procedure rond uitvraag van zienswijzen van gemeenteraden. AB-bestuursstukken worden per definitie al actief bekend gemaakt. c. tot slot een actieve informatieplicht formuleren ten aanzien van de onderwerpen die bij afzonderlijk AB-besluit als zodanig zijn of worden aangewezen. Het resulteert in het voorstel het volgende artikel op te nemen:



	Artikel 13-C Actieve informatieplicht 1. In aansluiting op het bepaalde in de Wet open overheid zal de veiligheidsregio actief communiceren over die onderwerpen die onder de werking van 13-A onder 1 vallen. 2. Het Algemeen Bestuur kan onderwerpen aanwijzen waarvoor actieve informatie gewenst is.
Extra vergoeding voor lidmaatschap nieuwe gemeenschappelijke commissies	Hiervoor hoeft de GR VRG niet te worden aangepast. Eea is geregeld in art 24:4 van de WGR, jo. artt.96-99 Gemwet en Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers.
<i>Introductie aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden</i>	
Recht van onderzoek (art. 155g Wet gemeenschappelijke regelingen) Zoals een gemeenteraad of provinciale staten een onderzoek (enquête) kan instellen kan vanaf 1 juli 2022 elke raad van een gemeente dat ook doen ten aanzien van de VGR. Voorwaarde is wel dat de andere raden meegaan in deze wens.	De GR VRG hoeft hiervoor niet te worden aangepast, omdat het instrument volledig is beschreven in art. 155g van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen.
<i>Het verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling</i>	
Afspraken over evaluatie van de regeling (art 11a Wet gemeenschappelijke regelingen)	De GR VRG dient bepalingen te omvatten omtrent de evaluatie van de gemeenschappelijke regeling zelf. Voorgesteld wordt het volgende artikel op te nemen: Artikel 29-A Evaluatie gemeenschappelijke regeling 1. Eens in de vier jaar – te rekenen vanaf de inwerkingtreding van deze gewijzigd vastgestelde regeling - vindt binnen het Algemeen Bestuur een evaluatie plaats van de werking van deze regeling. 2. Voorafgaand aan de bestuurlijke evaluatie worden de raden van de deelnemende gemeenten uitgenodigd een zienswijze te geven op het functioneren van de regeling. 3. De termijn die bij de aanvraag van de zienswijze in acht wordt genomen is gelijk aan de wettelijke termijn voor de uitvraag van zienswijzen welke geldt bij de vaststelling van de begroting. 4. Worden geen zienswijzen ingebracht dan wordt door het verstrijken van de indieningstermijn zonder dat zienswijzen worden ingebracht door het algemeen bestuur vastgesteld dat de evaluatie heeft plaatsgevonden, zonder dat de evaluatie heeft geleid tot aanpassing van de regeling.
Afspraken over uittreding De wijziging veronderstelt dat de GR VRG in elk geval afspraken gaat omvatten over de gevolgen voor het vermogen voor de rechtspersoon, waarbij gedacht moet worden aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen.	Over uittreding is niets in de gemeenschappelijke regeling opgenomen, omdat bij wet (wet veiligheidsregio's) de gemeenten zijn aangewezen die verplicht deelnemen aan GR VRG. Van uittreding kan dan ook geen sprake zijn, anders dan bij wetswijziging. Wel zijn gevolgen uittreding geregeld voor het geval de wettelijke aanwijzing verandert. Voorgesteld wordt om op dit punt de GR VRG niet te wijzigen.



Termijnen	
In de Wet gemeenschappelijke regeling wordt de zienswijzetermijn voor de begroting opgerekt van 8 naar 12 weken (artikel 35)	Weliswaar wordt ons door het departement voorgehouden dat de termijn van acht weken voor het indienen van een zienswijze op de conceptbegroting als te klein wordt beleefd door gemeenten, en is deze daarom in artikel 35 Wet gemeenschappelijke regelingen opgerekt naar twaalf weken: daarmee blijft het probleem dat een besluitmoment (hetzij van het AB VRG, hetzij van colleges B&W, gehoord de raad) midden in de zomervakantie valt. Omdat in de gemeenschappelijke regeling in art. 22 volstaan wordt met verwijzing naar de wettelijk vastgestelde termijnen, behoeft op dit punt onze eigen GR niet te worden aangepast. Praktisch: wij stellen voor dat evenals in verleden gebruikelijk was vanuit VRG hiervoor met betrekking tot toekomstige begrotingsjaren tijdig een planning wordt afgestemd met de griffies van gemeenten.
Als we toch gaan wijzigen....	
Een momenten waarop de gemeenschappelijke regeling toch gewijzigd dient te worden, kan meteen aangegrepen worden om ook andere zaken te wijzigen die in het verleden (veelal ambtelijk) al eens zijn benoemd als in aanmerking komend om te wijzigen zodra de gelegenheid zich voordoet. Zo kent ook de GR VRG een aantal zaken die aanpassing behoeven:	
Openbaarheid vergaderingen DB Toen in 2013 de toenmalige H&OG-regeling werd 'opgesplitst' in enerzijds een regeling voor VRG en anders een regeling voor de GGD, werd daarbij als expliciete boodschap meegegeven dat er niets meer veranderd mocht worden dan strikt noodzakelijk voor die splitsing. Dit heeft er toe geleid dat een omissie die in de H&OG regeling al bestond aan de bestuurlijke aandacht is ontsnapt, nl. dat in de regeling niet stond dat de vergaderingen van het DB besloten zijn. Bij gemeenten geldt artikel 54 Gemeentewet: 1. De vergaderingen van het college worden met gesloten deuren worden gehouden. 2. Het reglement van orde voor de vergaderingen kan regels geven omtrent de openbaarheid van de vergaderingen van het college.	Waar de Wet gemeenschappelijke regelingen ten aanzien van het AB uitgaat van 'openbare vergaderingen, tenzij...', bevat deze wet geen bepalingen omtrent het al dan niet besloten karakter van DB-vergaderingen. Voorgesteld wordt een artikel(lid) op te nemen na het huidige artikel 162, analoog aan artikel 54 van de Gemeentewet, waarmee de DB-vergadering besloten worden, luidende: a. De vergaderingen van het dagelijks bestuur worden met gesloten deuren gehouden. b. Het reglement van orde voor de vergaderingen kan regels geven omtrent de openbaarheid van de vergaderingen van het dagelijks bestuur. Komend jaar zal een voorstel worden geformuleerd voor een reglement van orde.



Wijziging aanduiding ‘veiligheidsbestuur’ in ‘algemeen bestuur’ Het proces van behandeling van de vaststelling van de GR VRG in 2013 door de raden viel bijna samen met de ‘finale klap’ die het departement en de Staten Generaal op het uiteindelijke wetsontwerp Veiligheidsregio’s gaf. In eerste instantie zou de politie-organisatie ook opgenomen worden binnen de veiligheidsregio. In een laat stadium bleek dat ten departemente toch niet wenselijk, omdat de schaalgrootte van de politie toen al groter was dan de 25 beoogde veiligheidsregio. Het zou – kortgezegd – voor de minister een ‘stap terug’ zijn in zijn wens tot directe aansturing. Gevolg was wel dat in het wetsontwerp lang de term ‘veiligheidsbestuur’ werd gehanteerd. Die is op de valreep veranderd in ‘het bestuur’.	Het lijkt wenselijk en voorgesteld wordt om de term ‘veiligheidsbestuur’ in de gehele regeling te vervangen door de term ‘algemeen bestuur’. In de bijgevoegde complete versie van de gemeenschappelijke regeling zijn deze wijzigingen steeds met blauw aangegeven in de linker kolom.
Tot slot: wijze van aanbieden, vernummering en ingangsdatum	
Wijze van aanbieden <i>Tijdens het traject waarin de bestaande gemeenschappelijke regeling ter vaststelling werd aangeboden aan de deelnemende gemeenten (in 2013), vond de aanbieding plaats op de wijze als bijgevoegd: Twee kolommen, waarvan de brede in zwart geplaatste tekst de vast te stellen tekst bevat, en waar in de smallere kolom in bruine letters de relevante wetsartikelen opgenomen zijn van de thans geldende wetgeving. Deze keer is er voor gekozen om de wijzigingen op een soortgelijke wijze aan te bieden, opdat AB-leden, colleges en raden de informatie compact maar toch in samenhang aangeboden krijgen. De bijgevoegde (geannoteerde) gemeenschappelijke regeling toont u de wijze van presenteren.</i> Vernummering <i>De ingevoegde artikel(led)en zullen na vaststelling in de totale nummering van artikel(led)en worden opgenomen en dan zullen andere artikel(led)en worden vernummerd.</i> Ingangsdatum wijzigingen <i>Om verwarring te voorkomen over de ingangsdatum van de wijzigingen (raden stemmen op verschillende momenten in met de voorgestelde wijzigingen), wordt voorgesteld om 1 januari 2025 aan te houden als ingangsdatum van de voorgestelde wijzigingen. Daarbij is ook rekening gehouden met de doorlooptijd van de zienswijzeprocedure die geldt voor de wijziging van een gemeenschappelijke regeling.</i>	