

# Toelichting op voorstel wijziging Gemeenschappelijke regeling VRK (ten behoeve van gemeenteraden) / versie AB juli 2024

## Inleiding

Op 1 november 2011 is de Gemeenschappelijke Regeling VRK (GR VRK) in werking getreden. Daarna is de gemeenschappelijke regeling meermaals gewijzigd, het laatst per 1 januari 2019.

Er zijn verschillende aanleidingen om de nu geldende GR VRK van 2019 aan te passen:

A. De wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in 2022. Deze wijziging is bedoeld de democratische legitimiteit van de gemeenschappelijke regeling te vergroten.

B. Wens de stemverhouding in het AB te wijzigen vanwege een veranderd inzicht in de interpretatie van artikel 14 Wgr.

C. Wens om na onderbrenging van Veilig Thuis bij de VRK de governance hierop aan te passen, met toevoeging van een derde bestuurscommissie.

D. Overige wijzigingen.

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) verlangt dat een conceptwijziging van een gemeenschappelijke regeling eerst voor een zienswijze aan de raden wordt voorgelegd, dit is de eerste stap voordat colleges kunnen overgaan tot vaststelling. Voor de vaststelling heeft het college vervolgens nog separaat toestemming van de raad nodig.

## Proces om te komen tot de wijziging

In november 2022 is het Algemeen Bestuur gestart met het proces om te komen tot een nieuwe gemeenschappelijke regeling, nadat in eerdere jaren (al beginnend in 2016) over een aantal aspecten al het gesprek was gestart.

Het algemeen bestuur besluit in november 2022 om de griffies te vragen een notitie op te stellen over de ideeën vanuit de gemeenteraden over de wijziging van de gemeenschappelijke regeling van de VRK. De ideeën van de gemeenteraden over de uitwerking van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regeling juist op deze gemeenschappelijke regeling werden van groot belang geacht.

De griffies en gemeenteraden van alle regiogemeenten zijn in het eerste half jaar van 2023 aan de slag gegaan met de gewijzigde Wgr en meer concreet met de effecten daarvan voor de GR van de VRK. Uiteindelijk is op 9 november aan het AB het resultaat toegestuurd. Ook is er op 15 november 2023 een regionale raadsledenavond gehouden, waarin leden van het DB VRK in gesprek zijn gegaan met raadsleden over de voorstellen van de raden.

In vervolg daarop heeft het bestuur van de VRK in december 2023 aan de colleges een voorstel gestuurd voor de wijziging van de gemeenschappelijke regeling VRK, met het verzoek hierop de zienswijze van de gemeenteraden te vragen. De reactie daarop zijn in de loop van het voorjaar

binnengekomen, de laatste op 10 april 2024. De bestudering en verwerking van deze zienswijzen heeft daarna nog enige tijd geveerd.

Het proces heeft door de extra stappen langer geduurd dan bij de meeste andere gemeenschappelijke regelingen in de regio. Voordeel hiervan is wel dat de gemeenteraden goed aan de voorkant betrokken zijn geweest bij de voorstellen. De wettelijke termijn van 1 juli 2024, waarop de colleges met toestemming van hun raad de regeling eensluidend getroffen moeten hebben, is echter helaas gepasseerd.

Het bestuur van de VRK hoopt dat de colleges wel zo snel mogelijk na het zomerreces het besluitvormingsproces kunnen afronden, om zo als negen gemeenten gezamenlijk te komen tot de nieuwe gemeenschappelijke regeling.

## Reactie op de zienswijzen

Over het algemeen konden de gemeenteraden zich vinden in de voorstellen voor de wijziging van gemeenschappelijke regeling. Alleen het artikel 16 heeft geleid tot bemerkingen en vragen van de gemeenteraad van Bloemendaal en Heemstede, en artikel 42 heeft geleid tot bemerkingen van de gemeenteraad van Heemskerk.

De betrokken gemeenteraden zullen separaat van het Dagelijks Bestuur een reactie ontvangen op de zienswijzen.

Ten opzichte van de conceptversie die aan de gemeenteraden heeft voorgelegd is het volgende gewijzigd:

- in artikel 42 blijft op verzoek van de gemeenteraad van Heemskerk de tekst “De ontwerpbegroting is voorzien van een behoorlijke toelichting” gehandhaafd. Deze zinssnede was aanvankelijk verdwenen, maar uiteraard is zo’n toelichting altijd de bedoeling.
- **EVENTUEEL**: de wijziging die werd voorgesteld van artikel 16 is uit het voorstel gehaald, met de bedoeling op termijn te komen tot een voorstel dat tegemoet komt aan alle wensen en belangen.

Verder is de toelichting op de totstandkoming van de begroting bij artikel 42 gewijzigd. Het bestuur van de VRK wil naar aanleiding van de zienswijze Heemskerk benadrukken dat vaststelling van de begroting voor het zomerreces de vaste intentie is, omdat hierin het belang van gemeenten en de VRK zelf wordt gezien. Het verzoek om dit ook vast te leggen in de GR zelf zou echter geen recht doen aan het feit dat de wetgever nu juist de termijnen onlangs heeft veranderd in een poging de gemeenteraden beter in positie te brengen. Verder zal het algemeen bestuur, dat bestaat uit burgemeesters, dus voorzitters van de gemeenteraad, er uiteraard op toezien dat er geen zienswijzetermijn aan gemeenteraden wordt toegekend die grotendeels in het reces valt. Mocht de gemeenteraad van Heemskerk uit de eerdere toelichting hebben opgemaakt dat dit voor de VRK een optie zou zijn, dan wordt dit misverstand graag weggenomen.

## Toelichting op wijzigingen

Naast de toelichting in deze notitie bevat ook de was/wordt-tabel zelf een toelichting.

### Ad A. Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

In 2022 is de Wet gemeenschappelijke regelingen gewijzigd. Doel hiervan was om het besturen van de gemeenschappelijke regelingen meer democratisch te maken. De gemeenteraden hebben het zelf op zich genomen over de invulling van deze wet bij specifiek de VRK te spreken. Een definitieve voorzet is nog niet ontvangen van de raden toen dit voorstel werd opgesteld, maar wel zijn er de nodige gesprekken gevoerd die zicht geven op de gesprekken die in raden zijn gevoerd. Die inzichten zijn waar mogelijk meegenomen in bijgaand voorstel.

Een wijziging die rechtstreeks uit de Wet volgt (artikel 24a Wvg) is de mogelijkheid voor raden om een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen. Zodra de gemeenteraden daartoe gezamenlijk besluiten is die optie uitvoerbaar, dit vraagt niet om regeling in de gemeenschappelijke regeling. Hiervoor is dus geen artikel opgenomen.

Wijzigingen in de Wgr die wel hebben geleid tot een verandering van de GR:

- **Artikel 10:** over de gevallen waarin een zienswijze moet worden gevraagd aan gemeenteraden, te weten bij belangrijke uitbreiding van formatie of taken van de VRK, of indien drie gemeenteraden of drie AB-leden daarom verzoeken.
- **Artikel 11:** voorstel over de invulling van de wijze waarop burgers worden betrokken bij de taken van de VRK. Gezien de grote variëteit aan taken van de VRK, met heel verschillende soorten effecten voor burgers, wordt voorgesteld keuzes daarin door het bestuur van de VRK zelf te laten maken.
- **Artikel 12:** een regeling voor evaluatie. Voorgesteld wordt de regeling eenmaal per vier jaar op doelmatigheid te laten evalueren door het AB, waarbij gemeenteraden onderwerpen kunnen aandragen. Voorgesteld wordt te komen tot een meer algemene formulering van de plicht tot evalueren, om zo in de loop van de tijd de manier van uitvoering te kunnen wijzigen. Voor de eerstkomende tijd kan worden aangesloten bij de wens van sommige gemeenteraden om een evaluatie op te pakken in het derde jaar van een raadsperiode.
- **Artikel 17:** er is een lid toegevoegd over de invulling van de actieve informatieplicht. Ook in dit artikel is gezocht naar een meer algemene formulering, om in de loop van de tijd te kunnen onderzoeken welke vormen van informatievoorziening het best bevallen. Bij veranderingen van techniek of prioriteiten kunnen de wensen en mogelijkheden in de loop van de tijd veranderen.  
Daarnaast is in alle artikelen toegevoegd dat ook de bestuurscommissies invulling dienen te geven aan de plicht om gevraagd en ongevraagd informatie te delen met colleges en gemeenteraden. Aan bestuurscommissies worden bevoegdheden van het Algemeen Bestuur overgedragen, daarbij past ook de verplichting tot het informeren en verantwoorden.
- **Artikel 18:** een 'verplichte' jaarlijkse informatiebijeenkomst voor raden is geschrapt in de regeling, dit is in de loop van de jaren gebleken niet per se de gewenste en meest effectieve vorm te zijn waarin raden geïnformeerd willen worden. Dat neemt niet weg dat ad hoc nog steeds informatieavonden georganiseerd kunnen worden, fysiek of digitaal.
- **Artikel 42:** de nieuwe wettelijke termijnen voor de zienswijze op de programmabegroting zijn benoemd. Ook is expliciet benoemd dat de zienswijzen worden gevoegd bij de ontwerp-begroting die naar het AB gaat, samen met een reactie van het DB op die zienswijzen (wat overigens al staande praktijk is bij de VRK)

- **Artikel 45:** voorgesteld wordt ervoor te zorgen dat gemeenteraden tijdig over het ontwerpjaarverslag beschikken, zodat deze informatie kan worden betrokken bij hun zienswijze op de programmabegroting. Nu nog wordt separaat ook een zienswijze op het jaarverslag gevraagd, maar dit past niet goed in de systematiek van de wet. De termijn om de programmabegroting vast te stellen is verlengd om de raden meer tijd te geven. Maar de termijn waarop het AB het jaarverslag moet vaststellen blijft 15 juli. Daarom wordt voorgesteld niet langer separaat een zienswijze op het jaarverslag te vereisen.
- **Artikel 47:** ook bestuursrapportages zullen ter informatie naar gemeenteraden worden gestuurd.
- **Artikel 49 en 50:** de regeling moet een en ander regelen over het vermogen van de gemeenschappelijke regeling bij uittreding van een lid. Bij de VRK is dat alleen mogelijk als de wetgever tot een andere regio-indeling van Veiligheidsregio's en GGD'en komt. De wijziging van de Wgr is een goede aanleiding om de teksten over toe- en uittreding te regelen op een wijze die beter past bij de wettelijke situatie. En daar tevens een globale regeling over de effecten van een eventuele uittreding voor het vermogen aan toe te voegen.

## **B. Wijziging stemverhoudingen AB**

### **ALTERNATIEF 1**

Deze wijziging heeft betrekking op **artikel 16**. Daarin is nu als hoofdregel opgenomen dat alle gemeenten één stem hebben in het algemeen bestuur. Het oude lid 3 is vervangen door lid 3 t/m 5. Met de wijziging hebben de drie AB-leden die ook lid zijn van het DB (bm's. van Haarlem, Haarlemmermeer en Velsen) samen geen meerderheid (qua aantal stemmen) meer in het algemeen bestuur. Hiermee wordt de positie van het algemeen bestuur versterkt.

Wel wordt onderkend dat de financiële inbreng van de drie genoemde gemeenten zeer groot is (samen ca ¾ van de begroting). Dit vraagt in de weging van belangen om een speciale regeling voor besluiten met een financieel karakter. Daarom wordt gekozen voor een systeem dat deze gemeenten de mogelijkheid geeft aan de 'noodrem' te trekken. Om daarbij niet te veel af te wijken van de huidige verdeling van belangen, geldt een voorstel waarop dit van toepassing is alleen als verworpen als twee van de vertegenwoordigers van de gemeenten Haarlem, Haarlemmermeer en Velsen tegenstemmen.

Het gebruik van het instrument zal ingebed moeten zijn in een zorgvuldige procedure, waarin het algemeen bestuur uiteindelijk toch unaniem of bij meerderheid van stemmen tot een besluit moet komen. Het algemeen bestuur ontkomt er tenslotte niet aan, toch een sluitende programmabegroting vast te moeten stellen. Voor een uitwerking van zo'n procedure is een GR echter niet geschikt, dit zal daarom worden geregeld in het reglement van het AB.

### **OF ALTERNATIEVE TEKST**

Het bestuur van de VRK heeft een voorzet gedaan voor wijziging van artikel 16, waarbij is gekomen tot een stemverhouding die in de meeste gevallen uitgaat van één stem per gemeente. In het voorstel is wel rekening werd gehouden met de bijzondere belangen van de grotere gemeenten in de regio. Op dit moment blijkt er voor de gekozen formulering onvoldoende draagvlak bij enkele gemeenteraden. Komen tot een voorstel dat recht doet aan alle wensen en belangen zal tijd vragen. Een voorstel voor wijziging van dit artikel zal daarom op een later moment worden voorgelegd.

## **C. Aanpassing governance in verband met Veilig Thuis**

In de afgelopen jaren was het gebruikelijk onderwerpen die lagen op het grensvlak van maatschappelijke zorg en veiligheid te behandelen in de twee bestuurscommissies van de VRK.

In de loop van de tijd heeft de VRK op dat terrein steeds meer taken gekregen, waarbij de onderbrenging van Veilig Thuis per 2020 het meest in het oog springt.

Verantwoordelijkheden op het vlak van Maatschappelijke Zorg zijn meestal belegd bij portefeuillehouders Sociaal Domein, en in veel gemeenten is dat een ander dan de portefeuillehouder Volksgezondheid, die lid is van de bestuurscommissie PG&MZ. De portefeuillehouders Sociaal Domein hebben daardoor nu geen rol bij het reilen en zeilen van de VRK. Intussen brengt de financiering van de taken op het grensvlak van zorg en veiligheid wel bestuurlijke keuzes en dilemma's met zich mee. Die keuzes moeten binnen de gemeentelijke prioriteiten passen, sporen met afspraken met partners, en tegelijk moeten deze keuzen passen binnen de kaders van de bedrijfsvoering van de VRK.

Om ervoor te zorgen dat die keuzes op beheersmatig goed blijven kloppen, en tegelijk ook om te bewerkstelligen dat de portefeuillehouders Sociaal Domein betrokken worden bij de VRK en zo hun verantwoordelijk (kunnen) dragen voor de besluiten over de betrokken taken, is het als oplossing gezien een nieuwe bestuurscommissie te vormen. Voor de helderheid moet de structuur hiervan overeenkomen met de bestuurscommissies voor de GGD-taken (zie PG&MZ) en met die voor de veiligheidstaken (BCOV). Dit betekent onder meer dat aan de nieuwe commissie bestuurstaken worden gedelegeerd, want de commissies zijn meer dan alleen een adviserend orgaan voor het AB. De Wet gemeenschappelijke regelingen kent slechts als beperking dat een commissie geen begroting en het jaarverslag kan vaststellen. In de GR is echter wel ingebouwd dat de bestuurscommissie een advies dienen te geven over de ontwerpbegroting.

Het Algemeen Bestuur is in principe zelf bevoegd bestuurscommissies in te stellen (op basis van artikel 15 van de GR). Bij de VRK is het echter gebruikelijk dat de bestuurscommissies in de gemeenschappelijke regeling staan benoemd.

Met het ontstaan van nog een bestuurscommissie bij de VRK wordt het steeds belangrijker de verantwoordelijkheid van de bestuurscommissie scherp te formuleren, zodat helder is dat de bestuurscommissie sturende bevoegdheden heeft en daarmee ook verantwoording moet afleggen over haar besluiten en over de adviezen die zijn gegeven aan het Algemeen Bestuur. Dit zal in een reglement nader worden vastgelegd.

Uit de wens een nieuwe bestuurscommissie in te stellen volgen deze wijzigingen:

- **Artikel 7, lid 4:** benoemen taak Veilig Thuis als taak van VRK
- **Artikel 20:** benoemen van de drie 'verplichte' bestuurscommissies
- **Artikel 30:** regelt dat ook een lid van de derde commissie een DB-lid aanwijst
- **Artikel 31, 32 en 34:** tekstuele wijziging vanwege de derde commissie.

#### **D. Overige wijzigingen**

Een aantal van de nu voorliggende wijzigingen kent andere achtergronden dan de bovengenoemde redenen. Die achtergronden zijn van verschillende aard.

- **Artikel 7 lid 3:** benoemen van de taken Gemeentelijke lijkshouw en Hygiënisch woningtoezicht als taken van de VRK/GGD. De GGD voert deze taken al sinds jaar en dag uit voor de gemeenten, maar de juridische basis is niet goed geregeld en dit kan leiden tot

discussies over bevoegheden en fiscale aspecten. Benoemen van de taak leidt als zodanig niet tot wijziging van financiële afspraken tussen GGD en gemeenten.

- **Artikel 8:** de toepassing van dit artikel wordt nader toegelicht, om misverstanden te voorkomen.
- **Artikel 40 lid 1:** kleine wijziging van de tekst over benoeming van de directie, om de tekst in overeenstemming te brengen met wetgeving.
- **Artikel 43:** een nadere bepaling over zienswijze bij begrotingswijzigingen, om te voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat over collegebevoegdheden binnen een gemeente.
- **Artikel 44:** het woord 'inwonerbijdrage' wordt vervangen door 'bijdrage', omdat de regel ook geldt voor andere bijdragen van gemeenten. Verder wordt bevoorschotting per kwartaal vervangen door bevoorschotting per maand, conform de staande praktijk.
- **Artikel 48:** de VRK heeft inmiddels een eigen archiefverordening opgesteld, waardoor het niet langer nodig is te verwijzen naar de regeling van de gemeente Haarlem.
- **Artikel 54:** de regeling noemde nog een artikel in de Wet gemeenschappelijke regelingen dat niet langer bestaat en bevatte ook een aantal dubbelingen. Deze zijn geschrapt.