

## De invloed van gemeentebesturen op de veiligheidsregio is klein

Bij de beheersing van de gevolgen van de uitbraak van het coronavirus is een doorslaggevende rol weggelegd voor de veiligheidsregio's. Hun voorzitters moeten er namelijk voor zorgen dat de door het kabinet aangekondigde maatregelen worden uitgevoerd. De voorzitters hebben ook een aantal bevoegdheden van de burgemeesters overgenomen om de openbare orde te handhaven, nu de crisis de gemeentegrenzen overstijgt. De vraag is in hoeverre bestuurders en raadsleden op het niveau van de individuele gemeenten op dit alles nog controle kunnen uitoefenen en de mogelijkheid hebben om waar nodig bij te sturen.

De noodverordeningen van de verschillende veiligheidsregio's verschillen onderling nauwelijks van elkaar, doordat zij zijn afgestemd in het Veiligheidsberaad. Het Veiligheidsberaad bestaat uit de voorzitters van de veiligheidsregio's gezamenlijk en komt vaak bijeen in aanwezigheid van de betrokken ministers. Maar de noodverordening blijft een lokaal instrument: uiteindelijk kan elke regio dus ook eigen afwegingen maken. Er worden bijvoorbeeld locatiespecifieke regels gesteld voor recreatieparken, campings en jachthavens. Hoewel in de samenleving groot draagvlak bestaat voor overheidsmaatregelen ter beperking van de verdere verspreiding van het coronavirus, is het van belang dat het lokaal bestuur betrokken blijft bij de inzet van het noodrecht. In dat kader bestaat er aanleiding om te bezien welke instrumenten lokale bestuurders tot hun beschikking hebben om waar nodig invloed uit te oefenen op het bestuur van de veiligheidsregio.

*Voorzitter kan door het AB niet worden ontslagen*  
Iedere gemeente is bij wet ingedeeld in een veiligheidsregio (met uitzondering van de bijzondere gemeenten van Caribisch Nederland). Een veiligheidsregio is een openbaar lichaam dat bij gemeenschappelijke regeling is ingesteld. Het bestuur wordt gevormd door een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter. Het AB bestaat uit de burgemeesters van alle gemeenten in de regio (art. 11 lid 1 Wet veiligheidsregio's

(Wvr)). In afwijking van de standaardregels van de Wet gemeenschappelijke regelingen mogen colleges er dus niet voor kiezen om een wethouder af te vaardigen. Ook voor de benoeming van de voorzitter is een afwijkende regeling getroffen: waar het AB van een openbaar lichaam deze gewoonlijk zelf uit zijn midden kiest, wordt de voorzitter van een veiligheidsregio bij koninklijk besluit aangevoerd.

Voor wat betreft de verantwoordingsrelaties staat voorop dat het DB en elk van zijn leden afzonderlijk verantwoording moeten afleggen aan het AB. Omdat de voorzitter deel uitmaakt van het DB, geldt dat dus ook voor hem. Daar komt bij dat hij op grond van art. 39 lid 4 Wvr eerst het regionaal beleidsteam, bestaande uit de burgemeesters, moet consulteren voordat hij een besluit neemt, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet. Het regionaal beleidsteam is geen besluitvormend orgaan; over het voorgenomen besluit wordt dan ook niet gestemd. Wel kan een burgemeester schriftelijk bezwaar doen aantekenen, als hij van mening is dat een voorgenomen besluit het belang van zijn gemeente onevenredig schaadt. Het aantekenen van bezwaar noopt niet tot een formele heroverweging van het besluit, maar werkt door in de verantwoordingsprocedure die achteraf in gemeenteraden moet plaatsvinden.

Een verantwoordingsplicht de meeste betekenis als er ook een bevoegdheid bestaat om aan onwettig optreden consequenties te verbinden. In dat kader kunnen DB-leden uiteindelijk worden gedwongen om op te stappen als zij niet langer het vertrouwen van het AB hebben. Maar omdat bij een veiligheidsregio de voorzitter (dus) door de Kroon wordt benoemd, geldt dat in elk geval niet voor hem. Van het AB heeft hij – juridisch gezien – dus niet te vrezen.

*Burgemeesters kunnen door hun college niet worden teruggetrokken*

Wordt gekeken naar de in de regio deelnemende colleges, dan kunnen zij in beginsel slechts hun eigen burgemeester ter verant-

woording roepen. Tijdens collegevergaderingen kan de burgemeester door de overige collegeleden worden aangesproken op de manier waarop hij bijdraagt aan de uitoefening van taken en bevoegdheden door het AB, waaronder zijn controlerende taak ten aanzien van de voorzitter. Maar opnieuw is er qua sanctionering (dus) een belangrijk verschil met een 'gewoon' openbaar lichaam: de burgemeester kan in het AB niet vervangen worden door een ander lid van het college van burgemeester en wethouders.

*Democratische legitimatie is gering*

En hoe zit het dan met de controlemogelijkheden van de gemeenteraden? Die verschillen bij een veiligheidsregio niet van die bij andere openbare lichamen. Dit betekent dat de burgemeesters in het AB uitsluitend individueel verantwoording schuldig zijn aan hun eigen raad. Een burgemeester die in het regionaal beleidsteam onvoldoende opkomt voor de belangen van zijn gemeente, kan daarop natuurlijk worden aangesproken door zijn raad. Maar alleen al omdat de veiligheidsregio een collegeregeling betreft, heeft de raad niet de directe macht om de burgemeester uit het AB terug te trekken, nog los van zijn wettelijk voorgeschreven lidmaatschap. Anders dan voor het college geldt, kan de raad wel bij de minister een aanbeveling tot ontslag doen. Maar dan ben je hem natuurlijk – bij daadwerkelijk ontslag – niet alleen kwijt als AB-lid, maar meteen ook als burgemeester. Overigens heeft het AB jegens de raden in beginsel wel een passieve informatieplicht (art. 16 lid 2 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)).

Voor wat betreft de informatievoorziening geldt ook nog dat de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van art. 40 lid 1 Wvr verplicht is achteraf aan de betrokken gemeenteraden verslag te doen over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij heeft genomen. Hij vermeldt daarbij of een burgemeester gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid schriftelijk bezwaar aan te tekenen. Vervolgens is de voorzitter ook verplicht om schriftelijk vragen te beantwoorden en zelfs in een raad mondeling inlichtingen te komen geven (art. 40 lid 2 en 3 Wvr). Op grond van art. 40 lid 4 Wvr kan een raad uit-

eindelijk zelfs besluiten om te klagen bij de minister. Dit gebeurt dan wel door tussenkomst van de commissaris van de Koning, die daarbij zijn eigen visie op de genomen besluiten geeft.

Het is voor de raad van de (centrum)gemeente waarvan de voorzitter burgemeester is overigens niet evident dat hij – buiten art. 40 Wvr om – zijn burgemeester ter verantwoording roept in zijn hoedanigheid van voorzitter van de veiligheidsregio. *Juridisch* handelt hij dan immers als bestuursorgaan van het openbaar lichaam, zonder wettelijke verantwoordingsplicht jegens welke volksvertegenwoordiging dan ook. De vraag is natuurlijk wel of zijn positie *politiek* houdbaar blijft als hij eventueel ernstig gefaald heeft, bijvoorbeeld bij de uitoefening van noodrechtbevoegdheden om de gevolgen van corona te beperken.

*Conclusie: de invloed van gemeentebesturen is klein*

Al met al kan de voorzitter van de veiligheidsregio niet door lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers worden ontslagen en heeft hij uitsluitend na afloop van de ramp of crisis de verplichting zich te verantwoorden in de gemeenteraden. Op hun beurt kunnen de burgemeesters in de regio – die de voorzitter wel ter verantwoording kunnen roepen – hun AB-zetel evenmin verliezen, al zijn zij wel verantwoording schuldig aan de eigen gemeentelijke organen. De conclusie is dat de kracht van de bevoegdheden om vanuit gemeenten de veiligheidsregio te controleren en bij te sturen, beperkt is.

De naar zijn aard beperkte (directe) democratische legitimatie van het optreden van de voorzitter van de veiligheidsregio, is overigens één van de aanleidingen voor de beslissing van het kabinet om te werken aan een spoedwet die de noodverordeningen moet vervangen. Een wetvoorstel met die strekking zal op korte termijn aan de Kamer worden voorgelegd.

Om de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen in algemene zin te versterken, is er verder een wijziging van de Wgr ophanden, waarover de Raad van State

inmiddels advies heeft uitgebracht. Op termijn zou deze wetswijziging de positie van raadsleden, ook binnen veiligheidsregio's, kunnen versterken, bijvoorbeeld via een regionale raadscommissie en de mogelijkheid van een gemeenschappelijke enquête. Maar de behandeling en inwerkingtreding van deze wetswijziging zal sowieso langer gaan duren dan de spoedwet waaraan nu wordt gewerkt.

mr. H. Doornhof  
advocaat bij AKD in Amsterdam.

mr. R. Janssen  
advocaat bij AKD te Amsterdam.  
Bestuurs(proces)recht