

## Feitelijke en gewenste rol van de gemeenteraad in het bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland

Rekenkameronderzoek december 2020



BMC rapport  
datum 01 december 2020  
Prof. dr. Marcel Boogers en Shannon Roest MSc  
Projectnummer: PO016370

## Inhoud

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 2 Taken en organisatie VRK</b>	<b>5</b>
2.1 Inleiding	5
2.2 Taken VRK	5
2.3 Organisatie en bestuur	7
<b>3. Rol gemeenteraad</b>	<b>9</b>
3.1 Opdracht geven en controleren in VRK	9
3.2 Informatie en verantwoording	9
3.3 Betrokkenheid en invloed	11
3.4 Sturing en controle	12
3.5 De rol van de gemeenteraad beschouwd	14
<b>Hoofdstuk 4 Conclusies</b>	<b>15</b>
Onderzoeksvraag 1	15
Onderzoeksvraag 2	15
Onderzoeksvraag 3	15
Onderzoeksvraag 4	16
<b>Hoofdstuk 5 Discussie: grip op de VRK</b>	<b>17</b>
5.1 Grip op de VRK: is er een probleem?	17
5.2 Optie 1: er is geen probleem	17
5.3 Optie 2: leg focus op speerpunten uit lokale politieke agenda	18
5.4 Optie 3: verenig krachten met andere gemeenteraden	18

## Hoofdstuk 1 Inleiding

Veiligheidsregio's hebben een belangrijke functie, zoals bij brand en bij (de voorbereiding van) rampen- en crisisbestrijding. De uitbraak van het coronavirus in Nederland heeft het belang van de Veiligheidsregio nog eens verduidelijkt. Tijdens de crisis hebben de Veiligheidsregio's snel en daadkrachtig op kunnen treden, zo stellen wetenschappers in een recente publicatie van de Raad voor Openbaar Bestuur.<sup>1</sup>

Snel en daadkrachtig kunnen handelen verhoudt zich in de praktijk niet altijd even goed met democratische sturing en controle. Dit roept vragen op over de democratische legitimiteit van deze bestuurslaag. Wat is, bijvoorbeeld, precies de rol van gemeenteraden in het controleren van de Veiligheidsregio? En welke rollen vervullen zij nog meer? En hoe kunnen raadsleden beter in positie komen om deze rollen adequaat te vervullen? Gezien deze vragen, het feit dat de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer ook voorzitter is van het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) en het financiële belang van de Veiligheidsregio voor de gemeente Haarlemmermeer, heeft de Rekenkamercommissie Haarlemmermeer (RKC) besloten om onderzoek te doen naar de rollen van de raad bij de VRK.

### Centrale vraag

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

*Welke rollen heeft de gemeenteraad van Haarlemmermeer bij het bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland en hoe kan de raad deze rollen adequaat vervullen?*

Deze vraagstelling heeft een beschrijvend én een voorschrijvend deel. Het eerste deel (welke rollen heeft de gemeenteraad van de Haarlemmermeer bij het bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland?) is beschrijvend, het laatste deel (hoe kan de raad deze rollen adequaat vervullen?) heeft een opiniërend karakter.

Voor de beantwoording van de hoofdvraag, zullen eerst de volgende subvragen worden beantwoord:

### Beschrijvend:

1. Welke (formele en informele) taken voert de Veiligheidsregio Kennemerland uit? Wat maakt de Veiligheidsregio Kennemerland bijzonder, vergeleken met andere Veiligheidsregio's?
2. Hoe is het bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland georganiseerd?
3. Wat zijn voorbeelden van relevante politieke vraagstukken in de Veiligheidsregio Kennemerland?
4. Welke rollen hebben raadsleden van Haarlemmermeer bij het bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland en hoe worden die rollen ingevuld? Is de gemeenteraad in staat om sturing te geven aan het beleid van de VRK?

---

<sup>1</sup> ROB (2020). Het openbaar bestuur voorbij Corona: reflecties op de impact van de Coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat. Den Haag: ROB.

*Opiniërend:*

5. Wat zijn concrete suggesties aan raadsleden van Haarlemmermeer om (individueel en/of collectief) effectiever sturing te geven aan de Veiligheidsregio (en andere Gemeenschappelijke Regelingen)?

In deze notitie zullen de beschrijvende vragen beantwoord worden. Ten behoeve van de raadsconferentie zullen later de opiniërende vragen worden beantwoord.

## Hoofdstuk 2 Taken en organisatie VRK

### 2.1 Inleiding

Sinds 2008 vormt de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) één van de 25 veiligheidsregio's die Nederland telt. De VRK was al opgericht voor de wettelijke grondslag - de Wet op de veiligheidsregio's - van kracht werd in februari 2010. Onder andere de brandweercorpsen van de gemeenten Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmermeer, Heemskerk, Heemstede, Uitgeest, Velsen en Zandvoort werken namelijk al langer samen.

Behalve de taken die voortvloeien uit de Wet veiligheidsregio's (brandweer, crisis- en rampenbestrijding), voert de VRK ook taken uit die betrekking hebben op de Wet publieke gezondheid (gezondheidspreventie). De wetgever verplicht om veiligheidsregio-taken regionaal uit te voeren, en dat geldt ook voor GGD-taken. In Kennemerland zijn deze gecombineerd omdat gezondheids- en veiligheidstaken in de praktijk vaak sterk samenhangen. Verder zou hiermee een robuuste crisisorganisatie ontstaan. De VRK is daarmee niet alleen een Veiligheidsregio, maar dus ook een GGD-regio. Deze combinatie is overigens niet uitzonderlijk, ook in enkele andere regio's (4 van de 25) zijn Veiligheidsregio en GGD in één organisatie geïntegreerd.

Wel bijzonder is dat de VRK ook verantwoordelijk is voor enkele taken op het gebied van Veilig Thuis.<sup>2</sup> Op grond van de Wet Maatschappelijke ondersteuning zijn gemeenten sinds 2015 verantwoordelijk voor de aanpak van huiselijk geweld en de opvang van slachtoffers. Gemeenten in de regio Kennemerland hebben besloten om Veilig Thuis (VT) gezamenlijk te organiseren en hebben deze aanvankelijk ondergebracht in een stichting: Veilig Thuis-Kennemerland (VT-K). Nadat een evaluatie uitwees dat de bedrijfsvoering en aansturing van VT versterkt diende te worden, is in 2019 besloten om enkele VT-taken onder te brengen bij de VRK. Alleen Uitgeest heeft zijn VT-taak ondergebracht in VT-regio Noord-Holland Noord. Verder wordt per 01-01-2020 de wet verplichte GGZ (WVGGZ) door de VRK uitgevoerd.

### 2.2 Taken VRK

De VRK voert de volgende (wettelijke) taken uit:<sup>3</sup>

#### **Wet veiligheidsregio's<sup>4</sup>**

- Regionale Brandweertzorg: brandbestrijding en -preventie;
- (Voorbereiding van) rampen en crisisbestrijding, risicobeheersing,
- Meldkamerfunctie
- Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen (GHOR).

<sup>2</sup> Veilig Thuis is in meer regio's bij de GGD ondergebracht. Omdat de GGD in Kennemerland onderdeel is van de veiligheidsregio, is deze nu dus ook verantwoordelijk voor Veilig Thuis.

<sup>3</sup><https://jaarverslag.vrk.nl/2019/>

<sup>4</sup> [Wet veiligheidsregio's](#) 11 februari 2010

## **Wet publieke gezondheid<sup>5</sup>**

- Openbare gezondheidszorg: infectieziektebestrijding, hygiënisch woningtoezicht, hygiënezorg, medisch milieuonderzoek. Zowel bewaken als bevorderen;
- Jeugdgezondheidszorg: uitvoering rijksvaccinatieprogramma, jeugdgezondheidszorg;

## **Tijdelijke wet Ambulancezorg**

- Ambulancezorg.

## **Wet maatschappelijke ondersteuning<sup>6</sup>**

- Veilig Thuis: aanpak van huiselijk geweld en de opvang van slachtoffers.

## **Wet verplichte GGZ**

- Aanpak overlastgevende psychiatrische problematiek.

## **Tijdelijke wet maatregelen COVID-19**

- Uitvoering ministeriële regelingen ten behoeve van de bestrijding van de corona-pandemie en handhaving daarvan.
- Toepassen lokaal maatwerk: aanvullende maatregelen of ontheffingen voor onder meer evenementen en bijeenkomsten.<sup>7</sup>

## **Overkoepelend**

- Veiligheidsbureau: crisisvoorbereiding, crisisorganisatie;
- Bevolkingszorg: crisiscommunicatie en meldkamer;
- Preventie corona: uitvoering crisismaatregelen rijksoverheid, organisatie en uitvoering corona-tests;
- Het onderhouden en faciliteren van de meldkamerdiensten<sup>8</sup>;
- Opleiding personeel VRK<sup>9</sup>.

## **Afstemming en overleg**

- Fungeren als overlegplatform voor onderwerpen op het gebied van veiligheid, politie, brandweezorg, gezondheidszorg, maatschappelijke zorg en jeugdgezondheidszorg die betrekking hebben op bovengenoemde taken.
- Deze platform-functie wordt ook gebruikt voor afstemming en overleg voor taken die feitelijk geen betrekking hebben op de VRK. Zo wordt binnen het bestuur van de VRK ook gesproken over de gezamenlijke regionale aanpak van ondermijning of radicalisering. Op deze en ook andere manieren vervult de VRK zo een aantal informele taken die niet door wetten of regels aan de VRK zijn toegekend.

---

<sup>5</sup> Wet publieke gezondheid 9 oktober 2008

<sup>6</sup> Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 Artikel 4.1.1

<sup>7</sup> Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn, artikel 58.

<sup>8</sup> Zoals bedoeld in artikel 25a, eerste lid, van de Politiewet 2012.

<sup>9</sup> Hiervoor neemt de VRK o.a. deel aan een gezamenlijke coöperatieve brandweerschool met andere veiligheidsregio's in NH.

## 2.3 Organisatie en bestuur

De VRK is juridisch gezien een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Als openbaar lichaam is de VRK een rechtspersoon, waardoor het als zelfstandig orgaan kan optreden<sup>10</sup>. De VRK is daarmee een door de deelnemende gemeenten ingesteld regionaal bestuur met een eigen rechtsbevoegdheid, waarmee het over een eigen ambtelijke organisatie beschikt. Op grond van de Wgr wordt het algemeen en dagelijks bestuur gevormd door vertegenwoordigers uit de deelnemende gemeenten. Het DB van de VRK benoemt op zijn beurt weer de directeurs van de verschillende onderdelen.

### **Algemeen bestuur**

- Het *algemeen bestuur* (AB) van de VRK is verantwoordelijk voor de formele besluitvorming over VRK-taken. Het AB bestaat uit de burgemeesters van de negen gemeenten waarbij de burgemeester van Haarlemmermeer door de minister is aangewezen als voorzitter van de veiligheidsregio.<sup>11</sup>
- De besluitvorming van het AB wordt voorbereid in twee bestuurscommissies: de commissie Openbare Veiligheid en de commissie Publieke Gezondheid en Maatschappelijke Zorg. Formeel legt het DB voorstellen om advies voor aan de bestuurscommissies, waarna het AB besluit. Feitelijk vindt de besluitvorming vooral in de bestuurscommissie plaats. Het AB vergadert doorgaans kort en bekrachtigt de besluiten van de bestuurscommissies.<sup>12</sup>
- Het bekrachtigen van de besluitvorming gebeurt in het AB bij meerderheid van stemmen. Het gewicht van iedere stem wordt bepaald door het inwonertal. Daarbij hebben de gemeenten Uitgeest en Zandvoort ieder één stem, Bloemendaal en Heemstede ieder twee stemmen, Beverwijk en Heemskerk ieder drie stemmen, Velsen vier stemmen en Haarlem en Haarlemmermeer ieder acht stemmen. De vergaderingen van het algemeen bestuur zijn openbaar, tenzij het algemeen bestuur anders beslist.

---

<sup>10</sup> WGR, art 9 en 10.

<sup>11</sup> [Samenstelling bestuur VRK](#)

<sup>12</sup> De bestuurscommissie hebben eigen bestuursbevoegdheden. Waar wettelijk gezien de bevoegdheid bij het AB hoort te liggen, wordt de besluitvorming van het AB voorbereid in de bestuurscommissies.

## **Bestuurscommissies**

- De *bestuurscommissie Openbare Veiligheid* richt zich vooral op de Veiligheidsregio-taken. Deze commissie bestaat eveneens uit de negen burgemeesters, de burgemeester van Bloemendaal is hierin de voorzitter.
- De *bestuurscommissie Publieke Gezondheid en Maatschappelijke Zorg* is vooral verantwoordelijk voor de GGD-taken. Deze commissie wordt gevormd door de negen wethouders volksgezondheid.
- De *VT-taak* wordt voorlopig aangestuurd door een aparte stuurgroep met portefeuillehouders uit de deelnemende gemeenten. Het is mogelijk dat deze stuurgroep later een bestuurscommissie wordt binnen de VRK, maar het is ook denkbaar dat VT wordt ondergebracht bij de bestuurscommissie Publieke Gezondheid en Maatschappelijke Zorg. Hierover wordt in 2021 een besluit genomen.

## **Dagelijks bestuur**

- Het *DB* is verantwoordelijk voor bedrijfsvoering en coördinatie. Het DB heeft vijf leden: de burgemeesters van Haarlemmermeer (Mw. M.H.F. Schuurmans, voorzitter), Haarlem (Dhr. J. Wienen), en Velsen (Dhr. F.C. Dales), plus twee portefeuillehouders Volksgezondheid (Dhr. Q. Rijke uit Heemskerk en Dhr. R. van Haften uit Zandvoort<sup>13</sup>).

---

<sup>13</sup> Deze wethouders zitten niet in het bestuur namens hun gemeenten, maar op voordracht van de bestuurscommissie PG&MZ.



## 3. Rol gemeenteraad

### 3.1 Opdracht geven en controleren in VRK

De gemeenteraad heeft in de gemeentelijke besluitvorming drie belangrijke rollen.

1. De eerste rol is *opdrachtgevend* van aard: hier agendeert de gemeenteraad problemen die in raadsvoorstellen worden uitgewerkt, initieert de gemeenteraad raadsvoorstellen of neemt de gemeenteraad besluiten over de voorstellen van het college. Deze opdrachtgevende rol wordt meestal met de term kaderstelling aangeduid.
2. De tweede rol is meer *controlerend* van aard: hier gaat de gemeenteraad na of het college de opdracht van de gemeenteraad binnen de gestelde randvoorwaarden heeft uitgevoerd.
3. De laatste rol die in de literatuur vaak wordt onderscheiden is *vertegenwoordigend*: gemeenteraadsleden informeren zich over de wensen, opvattingen en belangen van inwoners en brengen deze in de gemeenteraad naar voren.

Voor de opdrachtgevende en controlerende rol van de gemeenteraad is het nodig dat de gemeenteraad over beleids- en verantwoordingsinformatie beschikt (vooral voor agendering en controle), betrokkenheid toont (agendering en controle) en dat de gemeenteraad kan sturen en controleren (agendering, besluitvorming en controle).

De VRK is, net als andere regionale bestuursvormen, een vorm van verlengd lokaal bestuur. Dat wil zeggen dat gemeenten de taakuitvoering en besluitvorming hebben overgedragen aan een gemeenschappelijk regionaal orgaan ('verlengd') maar dat gemeenten verantwoordelijk blijven ('lokaal bestuur'). Gemeenteraadsleden zijn daarmee formeel verantwoordelijk voor de taken die bij de VRK zijn ondergebracht; de belangen van de inwoners (ondernemers, cliënten, en andere doelgroepen) worden in de VRK via raadsleden behartigd. Gemeenteraden hebben daarmee dus ook een vertegenwoordigende rol in de VRK, maar ze hebben geen mogelijkheden om de wensen, opvattingen en belangen van inwoners zelf rechtstreeks naar voren te brengen. In de praktijk hebben raadsleden vooral een indirecte - via de eigen collegeleden in het bestuur - invloed op de VRK. De gevolgen die dat heeft voor de opdrachtgevende en controlerende rol van de gemeenteraad brengen we hieronder in kaart. Daarbij gaan we in op de *informatie en verantwoording* aan de raad, *betrokkenheid* van de raad en *sturing en controle* door de gemeenteraad.

### 3.2 Informatie en verantwoording

De gemeenschappelijke regeling VRK bepaalt dat het AB de gemeenteraden desgevraagd alle informatie geeft over elk onderwerp dat de veiligheidsregio (wettelijk en niet wettelijk) betreft. Verder kan een lid van het AB door de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen voor het door hem of haar in het AB gevoerde beleid (art. 17 en 18 GR-VRK). Die verantwoordingsplicht geldt dus niet voor AB-beleid als geheel. De verantwoordingsplicht van de VRK aan de gemeenteraad is daarmee beperkt: het betreft

immers alleen het deel waar de gemeentelijke vertegenwoordiger in het AB voor verantwoordelijk is.

De Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 komt voor wat betreft informatie en verantwoording met een aantal aanvullende bepalingen voor wat betreft de uitvoering van maatregelen ter bestrijding van corona. De eerste is dat de burgemeester (als lid van de veiligheidsregio) verantwoording schuldig is over het door de veiligheidsregio gevoerde bestuur en dat de burgemeester de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het corona-beleid dient te waarborgen. Als de de aanpak van corona-maatregelen een bovenlokale betekenis krijgen, kan de minister de voorzitter van de veiligheidsregio de exclusieve bevoegdheid geven om deze maatregelen voor de hele regio uit te voeren. In dat geval is de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoording schuldig aan alle gemeenteraden. Voor Haarlemmermeer, die de voorzitter van de VRK levert, verandert er in dit opzicht dan niets.

Aangaande de informatieverstrekking door de VRK, destilleren wij de volgende onderzoeksbevindingen:

- Volgens de GR-VRK is vastgelegd dat het AB tenminste eenmaal per jaar een informatieve bijeenkomst houdt voor de individuele raden. In de praktijk werden vaker bijeenkomsten rondom specifieke onderwerpen georganiseerd, maar omdat deze doorgaans slecht werden bezocht door raadsleden, is het aantal raadsbijeenkomsten inmiddels geminimaliseerd.
- Op aanvraag worden wel informatiebijeenkomsten gehouden voor individuele gemeenteraden. De gemeenteraad van Haarlemmermeer heeft zeer beperkt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De gemeenteraad van Haarlemmermeer trekt weinig tot niet samen op met andere gemeenteraden bij verzoeken om informatie.
- Omdat de burgemeester van Haarlemmermeer tevens voorzitter is van het AB en DB van de Veiligheidsregio, hebben gemeenteraadsleden relatief gemakkelijk toegang tot informatie over relevante beleidsontwikkelingen in de VRK. De burgemeester informeert de fractievoorzitters (formeel) actief over veiligheidsonderwerpen en is voor raadsleden (informeel) goed bereikbaar voor vragen en verzoeken om informatie.
- De GGD informeert de gemeenteraden apart over de corona-gezondheidssituatie, de uitvoering van het testbeleid en andere relevante informatie met wekelijkse nieuwsbrieven.
- De VRK reageert op informatieverzoeken van de gemeenteraad, en informeert de gemeenteraad daarnaast ook actief. Dat is niet alleen het jaarverslag maar ook een veelheid aan onderzoeksrapporten over bijvoorbeeld luchtkwaliteit, aanrijtijden van brandweer en ambulance, de ontwikkeling van suïcidecijfers of obesitas onder jongeren.
- De gemeenteraad komt niet vaak met informatieverzoeken. Als hij dat wel doet, gebeurt dat meestal alleen, zelfden of nooit met andere gemeenteraden.
- Uit interviews blijkt dat de informatievoorziening van de VRK aan de raad niet altijd als even toegankelijk wordt gezien door het gebruik van vakjargon en afkortingen. Met het gebruik van afkortingen lijsten is dat probleem voor een gedeelte verholpen.
- Het jaarverslag van de VRK geeft een helder overzicht van de doelstellingen op de verschillende taakvelden van de VRK en de mate waarin die zijn bereikt. Daarmee

wordt raadsleden relevante beleidsinformatie gegeven waarmee ze hun controlerende rol kunnen waarmaken. Toch leiden deze jaarverslagen nauwelijks tot debatten in de gemeenteraad.

### 3.3 Betrokkenheid en invloed

Informatieverstrekking en verantwoording is een plicht en verantwoordelijkheid van de gemeentelijke vertegenwoordigers in het AB van de VRK, maar krijgt in de praktijk pas betekenis in een wisselwerking met de gemeenteraad. Hiervoor is het nodig dat de gemeenteraad zich betrokken voelt bij onderwerpen die de VRK betreffen. Pas dan kan de gemeenteraad effectief invloed uitoefenen op het beleid van de VRK door agendering, initiëren en besluitvormen (opdrachtgevende rol) en door controle achteraf (controlerende rol).

- De betrokkenheid van de raad van Haarlemmermeer bij de verschillende taakvelden van de VRK is op zichzelf groot te noemen, zeker als het gaat om onderwerpen die leven in de samenleving. Vanwege Schiphol heeft de gemeenteraad extra aandacht voor veiligheids- en milieuaspecten hiervan. Dat geldt ook voor onderwerpen op het gebied van publieke gezondheid en veilig thuis. Tot slot heeft de aanpak van de coronacrisis alle aandacht van de gemeenteraad.
- Desondanks is de indruk uit dit onderzoek dat veel raadsleden zich minder sterk betrokken bij de besluitvorming van de VRK. Ze ervaren het als een *'ver-van-mijn-bed-show'* ervaren. De VRK is groot en complex, waardoor raadsleden slecht kunnen overzien wat er allemaal speelt.
- Daarbij komt dat klassieke rampenbestrijdings-taken niet erg politiek gevoelig zijn, ook omdat het vaak gaat om uitvoeringstaken die door de landelijke overheid zijn vastgesteld. Dat laatste geldt nog meer voor de uitvoering van coronamaatregelen.
- Hoewel GGD-taken op meer maatschappelijke belangstelling kunnen rekenen en daarmee politiek gevoeliger zijn, is de aandacht hiervoor van de verschillende gemeenteraden niet groter dan voor rampenbestrijdings-taken. Het beeld van een *'ver-van-mijn-bed-show'* geldt dus ook hier.
- De gemeenteraad speelt hierdoor een vrij volgende rol: voorstellen van het college over de VRK worden zonder veel discussie overgenomen door de gemeenteraad. De gemeenteraad van Haarlemmermeer speelt niet of nauwelijks een actieve rol door te onderwerpen te agenderen of voorstellen te initiëren.

Voor de gebrekkige belangstelling van de gemeenteraad voor de VRK wordt in de interviews een aantal redenen genoemd:

- Vanwege de herindelingsverkiezingen in 2019 had Haarlemmermeer later dan andere gemeenten een nieuw gemeentebestuur, waardoor de gemeente pas een half jaar later zitting nam in het nieuwe bestuur (AB en bestuurscommissies) van de VRK. Dit heeft enige gevolgen gehad voor de betrokkenheid van collegeleden bij de besluitvorming in de VRK en daarmee indirect ook voor de betrokkenheid van de gemeenteraad.

- In de informatievoorziening aan de raad over VRK-aangelegenheden speelt het gemeentelijke cluster Veiligheid een belangrijke voorbereidende rol.<sup>14</sup> Hierdoor krijgen onderwerpen op het gebied van publieke gezondheid wat minder aandacht en worden ze ook minder nadrukkelijk geagendeerd in de gemeenteraad.
- De informatievoorziening van de VRK aan de gemeenteraad is erg feitelijk en wordt niet altijd duidelijk van een context voorzien. Gemeenteraadsleden worden hierdoor niet uitgedaagd er een politiek standpunt over in te nemen of het onderwerp te agenderen.
- In het verlengde hiervan blijkt dat de VRK de de gemeenteraad weinig pro-actief betreft bij beleidsontwikkelingen. Er worden nauwelijks tot geen beleidskeuzes aan de raad voorgelegd, maar uitgewerkt beleid.<sup>15</sup> Dat biedt weinig ruimte om de inbreng van raadsleden te kunnen benutten, waardoor de raad niet wordt gestimuleerd om met een eigen inbreng te komen.

### 3.4 Sturing en controle

Gemeenteraadsleden hebben in de praktijk geen sterke sturende en controlerende rol in de beleidsontwikkeling van de VRK. Daar waar die rol er wel is, beperkt deze zich tot bedrijfsvoeringsaangelegenheden, uitvoeringskwesties en incidenten. Soms leidt dit tot het agenderen van een nieuw vraagstuk bij het AB van de VRK en heeft dit uiteindelijk wel een bredere invloed op het VRK-beleid, maar in de meeste gevallen gebeurt dat niet.

#### **Politieke vraagstukken**

Een lijst van relevante politieke vraagstukken die in de Veiligheidsregio Kennemerland hebben gespeeld, kan dit illustreren:

- *Brandweer - bluswatervoorziening*: naar aanleiding van een aantal branden waarbij de brandweer niet snel over voldoende bluswater kon beschikken, heeft de gemeenteraad van Haarlemmermeer (samen met de raad van Bloemendaal) dit onderwerp geagendeerd bij het AB van de VRK.
- *Brandweer - overdracht kazernes naar VRK*: Op grond van de Wet verplichte regionalisering brandweer (2013) dienden twee gemeentelijke brandweerkazernes te worden overgedragen aan de VRK. Deze bleek niet in staat het onderhoud over te nemen zonder financiële consequenties voor de inwonerbijdrage. Dit leidde in de raad van Haarlemmermeer tot een raadsdiscussie over de kosten en het kwaliteitsniveau van de alle kazernes.
- *Brandweer en ambulance - aanrijtijden*: naar aanleiding van een informatiebijeenkomst hierover voor gemeenteraden door de VRK heeft de gemeenteraad van Haarlemmermeer hierover vragen aan de portefeuillehouder gesteld.
- *Veilig Thuis*: een tweetal evaluaties van de stichting VT brachten aan het licht dat de kosten en taaklast van VT waren toegenomen. Ook vanwege een oproep van de

---

<sup>14</sup> Het cluster Veiligheid werkt hierin wel samen met het cluster Maatschappelijke Ondersteuning en Zorg, maar het eerstgenoemde cluster heeft de eindverantwoordelijkheid.

<sup>15</sup> Dit uitgewerkte beleid wordt voorafgaande aan de besluitvorming in de gemeenteraad eerst ambtelijk en bestuurlijk (met de betrokken portefeuillehouders) afgestemd. Van politieke afstemming vooraf is echter geen sprake.

gemeenteraad van Haarlemmermeer tot het beteugelen van de kostenstijging bij VT, is in 2020 besloten om VT onder te brengen binnen de VRK.

- *Financiën algemeen:* Gemeenteraadsleden in Haarlemmermeer stellen bij de begrotingsbehandeling vragen over de budgetten voor bijvoorbeeld GGZ of Veilig Thuis.
- *GGD - luchtkwaliteit:* naar aanleiding van een luchtkwaliteitsonderzoek (2018-2019) door RIVM en GGD-Kennemerland heeft de gemeenteraad aan B&W opdracht gegeven tot het opstellen van een visie op luchtkwaliteit. In het politiek debat hierover ging vooral over de milieu- en werkgelegenheidsaspecten van Schiphol.
- *GGD - publieke gezondheid:* De GGD informeert de gemeenteraad actief over ontwikkelingen op het gebied van publieke gezondheid. Voorbeelden hiervan zijn rapportages over obesitas bij jongeren of over de ontwikkeling van suïdecijfers. In de gemeenteraad leidt dit nooit tot vragen of moties.
- *VRK - corona:* de burgemeester informeert de gemeenteraad van Haarlemmermeer als voorzitter van de VRK en legt in de raad verantwoording af over de gevoerde crisismaatregelen, ook als deze voor een belangrijk gedeelte zijn opgelegd door de Rijksoverheid. Discussies in de gemeenteraad focussen zich op uitvoeringskwesties als de wachtlijsten voor coronatests, een meer fundamenteel debat over de lange termijn gevolgen van corona voor gemeentelijke beleidsontwikkelingen wordt niet gevoerd.

### **De sturende en controlerende rol van de raad**

In het algemeen kunnen de volgende bevindingen worden gedaan over sturing en controle door de gemeenteraad van Haarlemmermeer:

- De gemeenteraad focust zich in zijn sturing en controle vooral op budgetten en de gemeentelijke bijdrage daaraan voor rampenbestrijding, crisisbeheersing, brandweer, GGD en VT.
- Verder richt de gemeenteraad zich sterk op uitvoeringskwesties als aanrijtijden voor brandweer en ambulance of wachtlijsten voor coronatests. Deze onderwerpen worden met raadvragen aan het college aan de orde gesteld.
- De gemeenteraad spreekt zich nauwelijks uit over grotere thema's. Onderwerpen als de gezondheid van jongeren of de maatschappelijke langetermijn gevolgen van corona worden niet geagendeerd. De opdracht van de raad aan B&W om tot een visie op luchtkwaliteit te komen, is hierop een uitzondering.
- De sturende en controlerende rol beperkt zich veelal tot het geven van zienswijzen op het jaarverslag en de programmabegroting van de VRK. Het college van B&W bereidt deze zienswijzen voor, deze worden doorgaans onverkort door de gemeenteraad overgenomen.
- Gemeenteraadsfracties hebben slechts tweemaal schriftelijke vragen gesteld over het bestuur en beleid van de VRK. In 2014 stelde de fractie HAP vragen over het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de VRK, in 2017 diende D66 vragen in over de inhuur van externen bij de VRK.
- Hoewel veel van de vraagstukken die in het VRK bestuur aan de orde zijn een regionale component hebben en dus in meerdere (zo niet alle) gemeenten in Kennemerland spelen, trekt de gemeenteraad van Haarlemmermeer niet of

nauwelijks op met andere gemeenteraden. Gezamenlijke informatievragen of standpuntbepaling zijn niet aan de orde. Het bluswaterdossier (waar raden van Haarlemmermeer en Bloemendaal gezamenlijk optrokken, was hier een uitzondering op.

### 3.5 De rol van de gemeenteraad beschouwd

Uit het voorgaande blijkt dat er een sterk verband is tussen de wijze waarop de gemeenteraad over VRK-beleid wordt geïnformeerd, de mate waarin de gemeenteraad hierbij betrokken is, en de manier waarop de raad het beleid stuurt en controleert.

- Algemeen kan worden gesteld dat de gemeenteraad afdoende wordt geïnformeerd, maar verder weinig pro-actief wordt betrokken bij beleidsontwikkelingen. In plaats van beleidskeuzes wordt uitgewerkt beleid aan de gemeenteraad voorgelegd. Er is dan weinig ruimte om de inbreng van raadsleden te kunnen benutten, wat de raadsleden niet stimuleert om zelf met voorstellen te komen.
- Er ontstaat zo een vicieuze cirkel waarin de betrokkenheid en invloed van de gemeenteraad verder afnemen. Met de gegroeide belang van het VRK-beleid - zeker in tijden waarin vragen van gezondheid en veiligheid steeds belangrijker worden - is dit in toenemende mate een probleem voor de betrokkenheid van de gemeenteraad.

Voor het doorbreken van die vicieuze cirkel kan naar de gemeenteraad worden gekeken, maar ook naar de VRK.

- Niet alleen de gemeenteraad heeft een probleem met beperkte democratische sturing en controle op de besluitvorming van de VRK. Het gemis aan grip op de VRK is wederzijds: ook de directie en het bestuur van de VRK hebben behoefte aan meer betrokkenheid van de gemeenteraden.
- Uit de interviews blijkt dat, omdat de gemeenteraad nu wat op afstand staat, is de VRK niet altijd goed in staat om politieke signalen tijdig op te pakken. Steun en draagvlak voor het gevoerde beleid is hierdoor niet altijd zeker. De VRK wil graag nadenken over nieuwe manieren om raden te betrekken.

## Hoofdstuk 4 Conclusies

In dit onderzoek is de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

*Welke rollen heeft de gemeenteraad van Haarlemmermeer bij het bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland en hoe kan de raad deze rollen adequaat vervullen?*

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke (formele en informele) taken voert de Veiligheidsregio Kennemerland uit? Wat maakt de Veiligheidsregio Kennemerland bijzonder, vergeleken met andere Veiligheidsregio's?
2. Hoe is het bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland georganiseerd?
3. Wat zijn voorbeelden van relevante politieke vraagstukken in de Veiligheidsregio Kennemerland?
4. Welke rollen hebben raadsleden van Haarlemmermeer bij het bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland en hoe worden die rollen ingevuld? Is de gemeenteraad in staat om sturing te geven aan het beleid van de VRK?

### Onderzoeksvraag 1

De VRK voert taken uit op het gebied van brandweer en crisis- en rampenbestrijding (klassieke veiligheidsregio-taken), publieke volksgezondheid (GGD-taken) en Veilig Thuis. In het verlengde hiervan voert de VRK ook enkele taken uit op het gebied van GGZ. De VRK is niet alleen een uitvoeringsorganisatie, maar ook een overlegplatform voor onderwerpen op het gebied van veiligheid, politie, brandweezorg, gezondheidszorg, maatschappelijke zorg en jeugdgezondheidszorg die betrekking hebben op bovengenoemde taken. Deze platform-functie wordt soms ook gebruikt voor afstemming en overleg voor taken die feitelijk geen betrekking hebben op de VRK, zoals de aanpak van ondermijning of radicalisering.

### Onderzoeksvraag 2

De VRK bestaat uit een AB en een DB. Het AB wordt gevormd door burgemeesters van de deelnemende gemeenten, het DB door burgemeesters en twee wethouders. De besluitvorming in het AB wordt voorbereid in twee bestuurscommissies: een voor Openbare Veiligheid en een voor Publieke Gezondheid en Maatschappelijke Zorg. De gemeenteraad vertegenwoordigt de belangen van de bevolking die verband houden met de taken van de VRK. Vanuit die rol kunnen raadsleden jaarlijks zienswijzen geven op het jaarverslag en de programmabegroting van de VRK en kunnen zij de gemeentelijke vertegenwoordigers in het AB van de VRK ter verantwoording roepen. Van die mogelijkheid wordt in beperkte mate gebruik gemaakt.

### Onderzoeksvraag 3

Veel VRK-taken behelzen een afweging van belangen of opvattingen over brandweer, rampenbestrijding, crisisbeheersing, publieke gezondheid en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Veel van deze taken behelzen de uitvoering van rijksbeleid, en zijn daarmee

niet of nauwelijks politiek beïnvloedbaar door de gemeenteraad. Dat neemt niet weg dat ook veel taken wél op een eigen manier kunnen worden ingevuld en daarmee dus politieke beïnvloeding mogelijk maken. Vooral de taken op het gebied van publieke gezondheid of veilig thuis laten voldoende speelruimte voor politieke besluitvorming hierover. Ook op het gebied van brandweer en rampenbestrijding zijn er genoeg mogelijkheden om eigen afwegingen te maken. Toch komen politieke onderwerpen vaak niet als zodanig op de politieke agenda. De gemeenteraad van Haarlemmermeer heeft de neiging zich te focussen op budgetten, bedrijfsvoering en uitvoeringsaangelegenheden. Een breder politiek debat over de beleidsdoelstellingen wordt weinig gevoerd.

#### Onderzoeksvraag 4

De gemeenteraad heeft in de besluitvorming van de VRK een opdrachtgevende (agenderende, initiërende en besluitvormende) én controlerende rol. De opdrachtgevende rol verloopt indirect via de portefeuillehouders, de controlerende rol is wel rechtstreeks, al kan alleen over het beleid van de eigen vertegenwoordiger in het AB verantwoording worden afgelegd. De informatievoorziening ten behoeve van deze rollen beperkt zich sterk tot feitelijke gegevens. Gemeenteraadsleden worden hierdoor niet uitgedaagd er een politiek standpunt over in te nemen of het te agenderen. Keuzes of scenario's worden niet aan de gemeenteraad voorgelegd. In plaats daarvan krijgen ze uitgewerkt beleid ter beoordeling. Er is hierdoor weinig ruimte om de inbreng van raadsleden te kunnen benutten, wat de raadsleden niet stimuleert om zelf met voorstellen te komen. Er ontstaat zo een vicieuze cirkel waarin de betrokkenheid en invloed van de gemeenteraad verder afnemen. Met de gegroeide belang van het VRK-beleid - zeker in tijden van corona - is dit in toenemende mate een probleem.

Niet alleen de gemeenteraad heeft een probleem met beperkte democratische sturing en controle op de besluitvorming van de VRK: ook de directie en het bestuur van de VRK hebben behoefte aan meer betrokkenheid van de gemeenteraden. Omdat de gemeenteraad wat op afstand staat, is de VRK niet altijd goed in staat om politieke signalen tijdig op te pakken. Steun en draagvlak voor het gevoerde beleid is hierdoor niet altijd zeker. De VRK wil graag nadenken over nieuwe manieren om raden te betrekken.



## Hoofdstuk 5      **Discussie: grip op de VRK**

### **5.1      Grip op de VRK: is er een probleem?**

Voor wat betreft de democratische controle van het VRK-beleid door de gemeenteraad van Haarlemmermeer, zijn er samenvattend twee knelpunten te benoemen. Zoals in hoofdstuk 3 en 4 is uiteengezet is het eerste knelpunt dat politieke vraagstukken meestal niet als zodanig op de politieke agenda komen. Keuzes op het gebied van brandweer, rampenbestrijding, publieke gezondheid, veilig thuis en samenhangen hiertussen, worden niet of nauwelijks aan gemeenteraden voorgelegd. Waarbij moet worden opgemerkt dat de keuze om geen keuze te maken, ook een keuze is. Het tweede hiermee samenhangende knelpunt is dat de gemeenteraad geen rechtstreekse invloed heeft op de besluitvorming van de VRK. Sturing van het VRK-beleid is alleen mogelijk via de gemeentelijke vertegenwoordiging in het AB, die met gewogen stemmen (zie par. 2.3) over een kwart van de stemmen beschikt. De grip van de gemeenteraad op de VRK is hiermee beperkt. De vraag is of dit een probleem is en zo ja, hoe dit moet worden aangepakt. Op deze vraag zijn drie antwoorden mogelijk:

- Het eerste mogelijke antwoord is dat er helemaal geen probleem is. De gemeenteraad van Haarlemmermeer kan beter accepteren dat hij beperkte invloed heeft op de besluitvorming over de verschillende taken die de VRK uitvoert.
- Het tweede antwoord dat mogelijk is, is dat de gemeenteraad van Haarlemmermeer meer invloed kan uitoefenen door zich te focussen op een aantal onderwerpen die het meest politiek relevant worden gevonden.
- Het laatste mogelijke antwoord is dat de gemeenteraad van Haarlemmermeer de besluitvorming in de VRK alleen effectief kan beïnvloeden, als gezamenlijk wordt opgetrokken met de andere raden in de regio Kennemerland.

Met deze antwoorden wordt drie verschillende scenario's beschreven voor de toekomstige rol van de gemeenteraad in de besluitvorming van de VRK. Scenario's die de discussie hierover kunnen voeden met de gemeenteraad, het college en de VRK. En die ook van betekenis kunnen zijn voor de gedachtevorming over de rol van de gemeenteraad in andere regionale samenwerkingsverbanden.

### **5.2      Optie 1: er is geen probleem**

In de eerste optie accepteert de gemeenteraad dat hij geen of weinig invloed heeft op de besluitvorming in de VRK. Deze keuze kan worden gemotiveerd met de vaststelling dat de VRK vooral Rijksbeleid uitvoert. Voor zover invloed hierop mogelijk is, is die beperkt. Voor de onderwerpen waar wel invloed op mogelijk is, zou verder kunnen worden gezegd dat die politiek niet zo erg relevant zijn. Over de vraag wat goede brandweer of wat goede publieke gezondheid is, bestaan immers niet zo veel verschillende politieke opvattingen. De raad zou zich zo bezien beter kunnen richten op lokale onderwerpen waarop de gemeente meer beleidsvrijheid heeft en waarover meer verschillende politieke opvattingen

bestaan. Raadsleden hebben het immers al druk genoeg. Zo lang als de VRK zijn taken doelmatig uitvoert, hoeft de gemeenteraad zich hier dus verder niet mee te bemoeien.

### 5.3 Optie 2: leg focus op speerpunten uit lokale politieke agenda

In de tweede optie bepaalt de gemeenteraad op welke onderwerpen hij zich wil richten als het gaat om brandweer, rampenbestrijding, publieke gezondheid en veilig thuis. Bij die keuze laat de gemeenteraad zich laten leiden door de mate waarin samenhang bestaat met andere onderwerpen op de lokale politieke agenda, of door de mate waarin men het onderwerp op zichzelf belangrijk genoeg vindt om op de lokale politieke agenda te plaatsen. Ook hier is de gedachte dat niet alles wat de VRK betreft politiek even relevant is, maar hier wordt er wel vanuit gegaan dat er nog wel wat punten overblijven waarop politieke partijen het verschil kunnen maken. De politieke agenda van de gemeenteraad is dan de richtsnoer voor vragen om VRK-beleidsinformatie, aanwijzingen voor de gemeentelijke vertegenwoordiger in het AB of voor specifieke zienswijzen bij de programmabegroting. Om een beter zicht te kunnen krijgen op de besluitvorming in de VRK op de geselecteerde beleidsthema's, kan de gemeenteraad er ook aan denken om waarnemers aan te stellen die vergaderingen van de VRK bijwonen en daarover teruggereporteren aan de gemeenteraad.

### 5.4 Optie 3: verenig krachten met andere gemeenteraden

De laatste optie bouwt voort op de vorige. Los van de vraag op hoeveel VRK-beleidsthema's de gemeenteraad zich wenst te richten, moet ook worden nagedacht hoe de gemeenteraad het meest effectief invloed kan uitoefenen op het VRK-beleid. Zoals gezegd is de gemeentelijke vertegenwoordiging in het AB alleen aanspreekbaar op het door hem of haar gevoerde beleid en beschikt hij of zij met gewogen stemmen over een kwart van de stemmen. De indirecte invloed via de eigen portefeuillehouder is daarmee beperkt. Als de gemeenteraad zijn krachten bundelt met andere gemeenteraden, zou die invloed kunnen worden vergroot. Dat betekent dat de gemeenteraad samen met andere gemeenteraden de VRK stuurt en controleert. Binnen de grenzen van de wet (gemeentewet en WGR) kan dat door regiocommissie in te stellen met vertegenwoordigers uit alle raden, waar de beeld- en oordeelsvorming over VRK-aangelegenheden plaatsvindt. De griffies van deelnemende gemeenten zouden deze VRK-regioraad dienen te ondersteunen. Eventueel kunnen zij ook het voortouw nemen in de ontwikkeling van zo'n regioraad, maar het VRK-bestuur kan dat ook doen. Zoals gezegd missen zij de inbreng van gemeenteraden, met de regioraad hebben ze de mogelijkheid hier wat aan te doen. Met deze optie kan worden voortgebouwd op de ervaringen die de raad van Haarlemmermeer heeft opgedaan met het raadsledenplatform van de subregio Amstelmeerlanden binnen Metropoolregio Amsterdam.

## Lijst geïnterviewde personen

Naam	Organisatie	Functie
Frans Schippers Marja Kreuk	Veiligheidsregio Kennemerland	Directeur Directiesecretaris, bestuurlijk adviseur
John van der Rhee	Gemeente Haarlemmermeer	Griffier
Mieke Booij	Gemeente Haarlemmermeer	Wethouder Gezondheidszorg
Michiel Ruis Edward Pranger	Gemeente Haarlemmermeer	Directeur Veiligheid Clustermanager veiligheid
Marianne Schuurmans	Gemeente Haarlemmermeer en Veiligheidsregio Kennemerland	Burgemeester en voorzitter
Bert van de Velden	GGD	Directeur
Wianne Brandt	Veilig Thuis	Directeur/ sectormanager