

de Gemeentestem

Gst. 2009, 7324
zaterdag 10 oktober 2009
159e jaargang

INHOUD

97. De veiligheidsregio's: verlengd lokaal bestuur of toch functioneel bestuur? mr. R.J.M.H. de Greef

98. HR 5-6-09. Schadevergoeding, onrechtmatige overheidsdaad. Weigering privaatrechtelijke toestemming waardoor standplaatsvergunning niet kan worden benut. Doorkruisingsleer. Misbruik van bevoegdheid, maatstaf. (Amsterdam) m.nt. J.A.E. van der Does en P.J. Huisman

99. ABRvS 15-7-09. Waterschapskeur inzake waterbergingsgebieden. Vooruitlopen op Waterwet. Regelgevinge bevoegdheid waterschapsbestuur reeds neergelegd in Waterschapswet. Waterkwantiteitsbeheer door waterschap niet beperkt tot watergangen. (Aa en Maas) m.nt. J.M.H.F. Teunissen

100. ABRvS 29-7-09. Opnemen uitvoerige samenvatting onderzoeksrapport in plantoelichting, onderzoeksrapport zelf hoeft niet ter inzage te worden gelegd. (Gennepe) m.nt. C. van Deutekom

101. ABRvS 26-11-08. Preventieve bestuurlijke rechtshandhaving. Bewijskracht strafvonnis, ex nunc. (Noord-Brabant) m.nt. L.J.J. Rogier

102. ABRvS 8-7-09. Wijziging aanduiding politieke groepering in register centraal stembureau; in hoofdzaak overeen stemmen met reeds geregistreerde aanduiding. (Son)

(Vervolg inhoud op pagina 450.)

Nu beschikbaar:
de Gemeentestem Online
Meer informatie?
Kijk op www.kluwershop.nl
of bel met onze klantenservice,
tel. 0570-673449

De veiligheidsregio's: verlengd lokaal bestuur of toch functioneel bestuur?

mr. R.J.M.H. de Greef¹

Op dit moment ligt de Wet veiligheidsregio's in de Eerste Kamer.² Daarnaast is de Aanpassingswet veiligheidsregio's in behandeling bij de Tweede Kamer.³ Tot slot zijn inmiddels ook ontwerpen opgesteld van het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's.⁴ De nieuwe rechtsvorm van de veiligheidsregio komt daarmee steeds dichterbij. Inmiddels zijn al enkele veiligheidsregio's operationeel, en andere zijn in oprichting. Maar hoe wordt de veiligheidsregio nu eigenlijk vormgegeven? Uitgangspunt voor de veiligheidsregio is dat het gaat om zogenoemd verlengd lokaal bestuur. Wat dat betekent zal in deze beschouwing aan bod komen. Maar is de veiligheidsregio wel echt een vorm van verlengd lokaal bestuur of is het meer een vorm van functioneel bestuur?

1. De (recente) voorgeschiedenis van de veiligheidsregio

In zijn brief van 6 juli 1999 verzocht toenmalig Staatssecretaris De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Raad voor het openbaar bestuur advies uit te brengen over de volgende vraag: 'In hoeverre kan een vorm van integratie van de besturen van in ieder geval de brandweer- en geneeskundige regio's en eventueel politieregio's bijdragen aan versterking van de samenwerking naar territoriale congruentie?'⁵ In december 1999 bracht de Raad zijn advies *Samen werken aan veiligheid: de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's* uit.⁶ De Raad komt tot de conclusie dat het niet noodzakelijk en ook niet wenselijk is om te komen tot van bovenaf opgelegde of gestimuleerde 'sterke' veiligheidsregio's die belangrijke de-

len van de gemeentelijke taken overnemen.⁷

Naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam, en de kritische rapporten hieromtrent van onder an-

¹ Rob de Greef is consultant bestuurlijk-juridisch organiseren bij Berenschot te Utrecht. Hij bedankt B.P.J. Kokx, mr. S.A.J. Munneke, mr. J.A.F. Peters en prof. mr. S.E. Zijlstra voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel.

² *Kamerstukken I* 2008/09, 31 117, nr. A.
³ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 968, nr. 2.

⁴ Bijlagen bij *Kamerstukken II* 2008/09, 31 117, nr. 31.

⁵ Brief van 6 juli 1999, kenmerk EB1999/75130, bijlage bij het rapport van de Rob.

⁶ De adviezen van de Raad zijn te downloaden via de website van de Raad: <http://www.rob-rfv.nl>.

⁷ Rob, *Samenwerken aan veiligheid: de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's*, december 1999, p. 20.



10127848



Kluwer

a Wolters Kluwer business

103. Op-Recht Bekeken. 8-7-2009. 'Due proces' zet immuniteit onder druk. Prof. mr. D.J. Elzinga

dere de Algemene Rekenkamer⁸ en de Commissie Alders,⁹ hebben de bewindspersonen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Raad voor het openbaar bestuur in 2002 opnieuw om advies gevraagd over bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's. In zijn tussenrapport wijst de Raad erop dat er een tendens is naar het kiezen voor functioneel bestuur. De Raad stelt zich echter op het standpunt dat inbedding in de bestuurlijke hoofdstructuur daarmee problematischer wordt. Ook de democratische legitimiteit van het functioneel bestuur wordt in twijfel getrokken. De Raad vindt dat de algemene lijn moet zijn dat functioneel bestuur alleen verantwoord is als het territoriaal niet kan. De keus voor functioneel bestuur is volgens de Raad verantwoord als het gaat om een zelfstandig beleidsveld, en daarvan is volgens de Raad bij het veiligheidsveld geen sprake. De Raad wijst functioneel bestuur dan ook af.¹⁰

In februari 2003 komt de Raad met zijn eindrapport. Hierin schetst de Raad een drietal modellen. De Raad adviseert voor wat betreft de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's dat de gemeenten een regionaal veiligheidsbestuur moeten vormen. Dit bestuur wordt in de vorm van een gemeenschappelijke regeling gegoten waarbij het minimum takenpakket en de deelnemende gemeenten bij wet worden vastgesteld. De verdere inrichting wordt aan de gemeenten overgelaten, hetgeen de flexibiliteit verhoogd. Het veiligheidsbestuur moet het algemeen bestuur van de brandweerregio, het algemeen bestuur van de GHOR-regio en het regionaal college van de politieregio vervangen. Het veiligheidsbestuur moet een veiligheidscollege instellen dat bestaat uit de veiligheidsvoorzitter, de hoofdofficier van justitie, de korpschef, de regionale brandweercommandant, de regionaal geneeskundig functionaris en een coördinator van de gemeentelijke diensten.¹¹

Bij brief van 8 april 2004 zond Minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het kabi-

netsstandpunt op dit laatste advies van de Raad voor het openbaar bestuur aan de Tweede Kamer.¹² De minister opent met de volgende opmerking: 'De veiligheidsrisico's in de samenleving vragen om een overheid die duidelijk, daadkrachtig en consequent kan reageren. Dit vergt een bestuurlijke structuur die slagvaardig is en waarin democratische controle gewaarborgd is.'¹³ In het kabinetsstandpunt wordt uitgegaan van een hulpverleningsbestuur dat bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten in de veiligheidsregio. Dit hulpverleningsbestuur wordt in het leven geroepen bij een verplicht opgelegde gemeenschappelijke regeling. Kortom een veiligheidsregio is dus een bij een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenten ingesteld regionaal bestuur dat belast is met rampenbestrijding en daarbij de brandweer en geneeskundige hulpverlening aanstuurt. De brandweerregio's en GHOR-regio's worden hierin geïntegreerd. De centralere aansturing die hierdoor ontstaat moet problemen tussen de verschillende instanties door gedifferentieerde aansturing voorkomen, waardoor de rampenbestrijding effectiever en efficiënter moet worden. Dit is een van de uitgangspunten geweest voor het wetsvoorstel Wet veiligheidsregio's.¹⁴

2 De Wet veiligheidsregio's¹⁵

De Wet veiligheidsregio's beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie te brengen.¹⁶ Nu zijn deze zaken nog over verschillende organisaties verdeeld, zoals de regionale brandweer en de geneeskundige hulpverleningsregio (GHOR-regio). Vooruitlopend op de Wet veiligheidsregio's zijn de besturen van deze regio's reeds op eenzelfde wijze samengesteld, namelijk als gemeenschappelijk openbaar lichaam ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling tussen colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in een politieregio (art. 3 en 4 Brandww 1985 en art. 3 en 4 WGHR). Met inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's komen de Brandweernetwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, en daarmee ook de

regionale brandweer en de GHOR-regio, te vervallen (art. 77 Wvvr). De bevoegdheden in deze wetten worden in de Wet veiligheidsregio's opnieuw verdeeld. Art. 2 Wvvr draagt de brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en de organisatie van de crisisbeheersing op aan het college van burgemeester en wethouders. De burgemeester heeft het opperbevel bij rampen of bij de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bij branden en ongevallen voor zover de brandweer daarbij een rol heeft (art. 4 lid 1 Wvvr). Hij kan een ieder in dit verband bevelen geven (art. 4 lid 2 Wvvr).¹⁷ Bij andere rampen of de vrees voor andere rampen heeft de burgemeester het opperbevel over degenen die aan de bestrijding van de ramp deelnemen (art. 5 Wvvr).¹⁸ Om ervoor te zorgen dat er één bestuurlijke regie komt, worden veiligheidsregio's ingesteld (art. 8 Wvvr).

Veiligheid is volgens de regering bij uitstek een lokale aangelegenheid. Gemeenten zijn echter vaak te klein om zich goed te kunnen voorbereiden op alle typen branden, rampen en crises. Schaalvergroting biedt belangrijke mogelijkheden voor verbeter-

⁸ Kamerstukken II 2000/01, 27 795, nr. 2.

⁹ Zie Kamerstukken II 2000/01, 27 795, nr. 4.

¹⁰ Rob, *Advies Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's*, Brief van 19 april 2002 (kenmerk Rob2002069448), p. 4.

¹¹ Rob, *Veiligheid op niveau: Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*, februari 2003, p. 44-45.

¹² Kamerstukken II 2003/04, 29 517, nr. 1.

¹³ Kamerstukken II 2003/04, 29 517, nr. 1, p. 1.

¹⁴ Zie voor andere elementen D.H. de Vries, 'De Wet gemeenschappelijke regelingen per 1 januari 2006', *Gst.* 2006, 132 en E.R. Muller, 'Veiligheidsregio in ontwikkeling', *NJB* 2008, 1174 (p. 1471-1474).

¹⁵ Waar naar de Wet veiligheidsregio's (Wvvr) wordt verwezen, wordt verwezen naar de artikelen zoals deze zijn opgenomen in het gewijzigd voorstel van wet (*Kamerstukken I* 2008/09, 31 117, nr. A).

¹⁶ *Kamerstukken II* 2006/07, 31 117, nr. 3, p. 1.

¹⁷ Zie in dit verband ook art. 173 lid 2 Gemw.

¹⁸ Zie nader E.T. Brainich von Brainich Felth, 'Het wetsontwerp veiligheidsregio's: Over superburgemeesters en de verwarring van bevoegdheden', *Gst.* 2007, 134.

ring.¹⁹ Omdat de regering veiligheid in de kern een lokale verantwoordelijkheid vindt, is ervoor gekozen om de veiligheidsregio vorm te geven als gemeenschappelijk openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen.²⁰ Op die manier wordt het karakter van verlengd lokaal bestuur tot uitdrukking gebracht. Verlengd lokaal bestuur betekent primair dat er een samenwerkingsverband is, dat geworteld is in de deelnemende gemeentebesturen. Het bestuur van het samenwerkingsverband wordt van die gemeentebesturen afgeleid, de bevoegdheden komen van de gemeentebesturen en de democratische legitimatie komt eveneens via de gemeentebesturen.²¹ De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt waarborgen en kaders voor het vormgeven van dit verlengde lokale bestuur. Deze waarborgen zijn in beginsel dus ook van toepassing op de veiligheidsregio, die als verlengd lokaal bestuur wordt vormgegeven. Hieronder zal op de verschillende waarborgen worden ingegaan.²² Bij functioneel bestuur is sprake van een zelfstandige bestuursstructuur die in beginsel los staat van de bestuurlijke hoofdstructuur van rijk-provincies-gemeenten. Het functionele bestuur heeft geen algemene bevoegdheid, maar is slechts op een deelterrein bevoegd. Er kunnen dwarsverbanden worden gelegd met de bestuurlijke hoofdstructuur, zoals dat bijvoorbeeld ook bij de politieregio is bedoeld. Het regionaal college van politie is een functioneel bestuur, maar bestaat uit onder meer de burgemeesters van de inliggende gemeenten om zo aansluiting te hebben bij de bestuurlijke hoofdstructuur.

Vrijwilligheid

Op grond van art. 9 Wvr zijn colleges verplicht een gemeenschappelijke regeling te treffen waarbij een veiligheidsregio wordt ingesteld. De colleges zijn dus niet vrij te bepalen of en zo ja met wie samenwerking gewenst is.²³ Hiermee wordt afgeweken van een van de uitgangspunten van de Wet gemeenschappelijke regelingen, te weten de vrijwilligheid van samenwerking.²⁴ Het uitgangspunt van vrijwilligheid van samenwerking is in 2006 nog eens versterkt.²⁵ Het gaat dan zowel om de vrijheid om te beslissen tot samenwerking (de mogelijkheden van oplegging van een gemeenschappelijke regeling zijn beperkt) als de beslissing met wie wordt

samengewerkt (de bundeling en integratie van regelingen is afgeschaft).²⁶ Dat laat onverlet dat de wetgever er steeds van uit is gegaan dat een gemeenschappelijke regeling zou kunnen worden opgelegd wanneer er sprake is van een openbaar belang van bijzondere betekenis.²⁷ In navolging van de Raad voor het openbaar bestuur heeft de regering het wenselijk geacht dat de taken op het gebied van veiligheid regionaal worden vormgegeven, omdat er nu eenmaal vaak sprake is van gemeentegrens-overschrijdende, en dus regionale, problematiek. Dit betoog is mijns inziens goed te verdedigen, gelet ook op de sturings- en coördinatieproblemen bij de rampen in Enschede en Volendam. De afwijking van dit uitgangspunt van de Wet gemeenschappelijke regelingen lijkt dan ook geoorloofd zonder dat direct afbreuk wordt gedaan aan het idee van ver-

¹⁹ *Kamerstukken II 2006/07*, 31 117, nr. 3, p. 2.

²⁰ In dit artikel wordt van een gemeenschappelijk openbaar lichaam gesproken ter onderscheiding van de openbare lichamen die niet op art. 8 lid 1 WGR gebaseerd zijn. De WGR kent ook nog een gemeenschappelijk orgaan en een centrumconstructie. Nu bij de veiligheidsregio is gekozen voor een gemeenschappelijk openbaar lichaam, blijven deze hier buiten beschouwing.

²¹ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 200 VIII, nr. 56, p. 4.

²² Zie omtrent de samenstelling van het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, alsmede de bevoegdheidsverdracht en verantwoordingsrelaties R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!: Enige orde in de chaos die Wet gemeenschappelijke regelingen heet', *Gst.* 2008, 107.

²³ Deze constructie wordt nu al gebruikt voor de regionale brandweer en de GHOR-regio's. Het ziet er naar uit dat deze constructie tevens zal worden gebruikt voor de toekomstige omgevingsdiensten, of met de meer recente benaming regionale uitvoeringsdiensten (*Kamerstukken II 2008/09*, 29 383, nr. 130, p. 6-7).

²⁴ *Kamerstukken II 1980/81*, 16 538, nr. 3, p. 24.

²⁵ Wet van 24 november 2005, *Stb.* 2005, 668. Zie omtrent deze wijzigingen D.H. de Vries, 'De Wet gemeenschappelijke regelingen per 1 januari 2006', *Gst.* 2006, 132.

²⁶ *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 008, nr. 3, p. 3 en 6.

²⁷ *Kamerstukken II 1980/81*, 16 538, nr. 3, p. 24. Zie voorts *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 008, nr. 3, p. 6.

de Gemeentestem

Erevoorzitter:
mr. E. Brederveld

Hoofredactie:
mr. D.E. Bunschoten, prof. mr. D.J. Elzinga, mr. S.A.J. Munneke (eindredacteur), prof. mr. L.J.J. Rogier, prof. mr. R.J.N. Schlössels, prof. mr. J.M.H.F. Teunissen, drs. C.J.N. Verstedden (voorzitter)

Redactieraad:
mr. M.A.C. van Egdom, prof. mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens, J.A.M. van Homelen, prof. mr. W. Konijnenbelt, mr. J.B. Mencke, mr. J.J.H. Pop, prof. mr. R.J.G.M. Widdershoven

Annotatoren:
mr. W.P. Adriaanse, mr. P.P.A. Bodden, prof. mr. A.H.M. Dölle, mr. J.A.E. van der Does, prof. mr. J.W.M. Engels, mr. A.A.J. de Gier, mr. J.L.A. Kessen, mr. A.P. Klap, mr. T.E.P.A. Lam, mr. S.A.J. Munneke, prof. mr. A.G.A. Nijmeijer, prof. mr. L.J.J. Rogier, mr. L.J.M. Timmermans, prof. mr. P.J.J. Zoontjens

Selecteurs:
ABRvS: mr. R. Kegge, mr. W.G. Timmerman, mr. R.H.L. Dallinga, mr. W.S. van Helvoort, mr. J. de Koning, mr. O. van Loon, mw. mr. C.E.C.M. van Roosmalen, mr. J.J. Schuurman; *CRvB*: A.J.Th. Kok; *CBB*: mr. R. Meijer

Citeerwijze:
Gst. jaartal, publicatienummer;
Gst. 2009, 1

Aanwijzingen voor auteurs:
Artikelen en reacties zijn welkom. Uw bijdrage kunt u zenden aan Kluwer BV, t.a.v. Sandra Meulenbelt, smeulenbelt@kluwer.nl, tel. 0172-466929. Op iedere inzending van een bijdrage of informatie zijn van toepassing de Standaardpublicatievoorwaarden van Wolters Kluwer Nederland BV, gedeponeerd ter griffie van de Rechtbank Amsterdam onder nr. 217/1999, een kopie kan kosteloos bij de uitgever worden aangevraagd. U kunt de Standaardpublicatievoorwaarden ook vinden op www.kluwer.nl onder Auteurs/Documenten.

Advertentie-exploitatie:
Informatie over adverteren:
Astrid van Duijn, tel. 0172-46 64 06, avanduijn@kluwer.nl

Abonnementen:
€ 322,- incl. 6% BTW en opbergband per jaar, studenten 50% korting, losse nummers € 18,60 incl. 6% BTW, opbergband € 23,60 incl. adm.- en verzendkosten. Verschijnt 22 maal per jaar. Abonnementen kunnen op elk gewenst moment worden aangegaan voor de duur van minimaal één jaar, te rekenen vanaf het moment van eerste levering, en worden vooraf gefactureerd voor de volledige abonnementsperiode, tenzij uitdrukkelijk schriftelijk anders is overeengekomen. Abonnementen kunnen schriftelijk tot drie maanden voor de aanvang van het nieuwe abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch met een jaar verlengd.

Abonnementenadministratie en productinformatie:
Kluwer Afd. Klantcontacten, Pb 878, 7400 AW Deventer, tel. 0570-673449, automatische bestellijijn 0570-673511, fax 0570-691555, e-mail juridisch@kluwer.nl. Ook adres-/naamswijzigingen d.m.v. verbeterd adreslabel aan voornoemd adres.

Gebruik persoonsgegevens:
Kluwer BV legt de gegevens van abonnees vast voor de uitvoering van de (abonnements-) overeenkomst. De gegevens kunnen door Kluwer, of zorgvuldig geselecteerde derden, worden gebruikt om u te informeren over relevante producten en diensten. Indien u hier bezwaar tegen heeft, kunt u contact met de Afd. Klantcontacten opnemen.

Leveringsvoorwaarden:
Op alle uitgaven van Kluwer zijn de algemene leveringsvoorwaarden van toepassing. Deze kunt u lezen op www.kluwer.nl of opvragen via tel. 0570-673449.

De Gemeentestem is een uitgave van Kluwer BV. ISSN 0165-7895

www.kluwer.nl

lengd lokaal bestuur. Daarnaast is voorgeschreven in welke vorm de samenwerking moet worden gegoten: een gemeenschappelijk openbaar lichaam in de zin van art. 8 lid 1 WGR. Een gemeenschappelijk orgaan en centrumconstructie (art. 8 lid 2 en lid 3 WGR) zijn daarmee uitgesloten. Het is tevens uitgesloten dat aan de gemeenschappelijke regeling raden of burgemeesters deelnemen.²⁸ Art. 9 Wvr spreekt immers van een gemeenschappelijke regeling tussen colleges. De veiligheidsregio is daarmee een collegeregeling. Ook deze afwijking van de vrije keuze voor de samenwerkingsvorm leidt mijns inziens niet direct tot onoverkomelijke problemen voor de notie van verlengd lokaal bestuur.

De vrijwilligheid wordt nog verder beperkt nu het wetsvoorstel eveneens aangeeft met wie de colleges moeten samenwerken (art. 8 Wvr). Dit is opgenomen in de bijlage bij het wetsvoorstel. Deze bijlage kan slechts bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd. De colleges zijn dus niet vrij te bepalen welke gemeenten hun partners zijn. De verplichting van samenwerking betekent tevens dat uitbreiding uit de gemeenschappelijke regeling niet mogelijk is. Hierop wordt hieronder bij de verantwoordingsrelaties nog terug gekomen.

Institutionele verbinding

Een ander uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur is dat er een nauwe relatie moet zijn tussen het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam en de deelnemende gemeentebesturen. Om die reden moeten de leden van het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam worden aangewezen door en uit de deelnemende bestuursorganen.²⁹ Dit uitgangspunt is in art. 13 WGR opgenomen. Art. 11 lid 1 Wvr schrijft echter voor dat het algemeen bestuur van de veiligheidsregio moet bestaan uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten.³⁰ De regering heeft hiervoor gekozen om te verzekeren dat de bestuurders zijn vertegenwoordigd in het algemeen bestuur die op het brede terrein van openbare orde en veiligheid de belangrijkste (wettelijke) bevoegdheden hebben.³¹ Dit lijkt een logische afwijking van de regering. De burgemeester is immers een orgaan van het gemeentebestuur, alsmede lid van het college. In die zin wordt dus niet af-

geweken van het systeem dat bij een collegeregeling de leden van het algemeen bestuur door en uit de deelnemende colleges worden aangewezen (art. 13 lid 6 jo. lid 1 WGR).³² Toch wordt hiermee wel degelijk afbreuk gedaan aan de mogelijkheden van zowel het college als de raad om bij te sturen. Op de mogelijkheden van de raad wordt bij de verantwoordingsrelaties terug gekomen. De colleges hebben normaliter de vrijheid om te bepalen of iedere deelnemer wel vertegenwoordigd wordt in het algemeen bestuur (art. 13 lid 6 jo. lid 5 WGR), daarnaast kan een bepaalde deelnemer zwaarder worden vertegenwoordigd met bijvoorbeeld twee zetels in het algemeen bestuur (art. 13 lid 6 jo. lid 4 WGR). Deze mogelijkheden bestaan nu niet meer. Maar dat is nog een minimale afbreuk van de autonome ruimte van het college bij samenwerking. De grootste afbreuk zit hem in het aanwijzingsrecht. Normaliter kan het college vrij bepalen welk lid van het college wordt aangewezen in het algemeen bestuur. Dat kan dus zowel de burgemeester als een van de wethouders zijn. Ook deze keuzevrijheid bestaat niet langer, hetgeen wederom de autonome ruimte van het college beperkt.³³ Het voorschrift beperkt ook het ontslagrecht dat het college heeft, hetgeen hieronder bij de verantwoordingsrelaties terug zal komen. Daarnaast lijkt de keuze voor de burgemeester niet zo voor de hand te liggen nu art. 2 Wvr het college en niet de burgemeester verantwoordelijk maakt voor de organisatie van de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. Toch kunnen wethouders een rol spelen bij de veiligheidsregio. Zo kunnen voor de leden van het algemeen bestuur ook plaatsvervangende leden worden benoemd. Dit moet dan een van de wethouders (als loco-burgemeester) zijn.³⁴ Wethouders kunnen tevens zitting hebben in bestuurscommissies die bij de veiligheidsregio kunnen worden ingesteld (art. 25 WGR).³⁵ Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio moet voor zijn vergaderingen verplicht de hoofdofficier van justitie uitnodigen. Tevens moet de voorzitter van het waterschap worden uitgenodigd dat binnen de veiligheidsregio ligt (art. 12 lid 1 Wvr).³⁶ Zowel de hoofdofficier van justitie als de voorzitter van het waterschap kunnen deelnemen aan de beraadslagingen

om inbreng te leveren vanuit de belangen van hun eigen organisaties, zij zijn echter geen lid van het algemeen bestuur.³⁷ Ook de commissaris van de Koningin moet worden uitgenodigd voor de vergaderingen van het algemeen bestuur (art. 13 Wvr).³⁸ Vooral de positie van de commissaris als toezichthouder bij de vergaderingen doet enigszins afbreuk aan de notie van verlengd lokaal bestuur, nu de commissaris er in tegenstelling tot de hoofdofficier of waterschapsvoorzitter niet zit ter ondersteuning van het algemeen bestuur, maar ter controle van het algemeen bestuur. Het gaat hier mijns inziens om een begrijpelijke inbreuk, die slechts minimaal afbreuk doet aan de notie van verlengd lokaal bestuur zoals opgenomen in de Wet gemeenschappelijke regelingen. In art. 11 lid 2 Wvr is de volgende uit-

²⁸ Het gaat dan om de burgemeester als eenhoofdige bestuursorgaan. De burgemeester kan als lid van het college natuurlijk wel deel uitmaken van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur, hetgeen bij de veiligheidsregio zelfs is voorgeschreven.

²⁹ *Kamerstukken II 1980/81*, 16 538, nr. 3, p. 19.

³⁰ Het is wel opvallend dat in het artikel wordt gesproken van een afwijking van art. 13 lid 1 WGR, nu art. 13 lid 6 WGR handelt over de samenstelling van het algemeen bestuur bij collegeregelingen.

³¹ *Kamerstukken II 2006/07*, 31 117, nr. 3, p. 10-11.

³² Zie hierover uitgebreider R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind! Enige orde in de chaos die Wet gemeenschappelijke regelingen heet', *Gst.* 2008, 107.

³³ Vgl. D.J. Elzinga, 'De WGR staat niet toe dat gemeenteraden in hun keuzevrijheid worden beknot', *Binnenlands Bestuur* 2007/10, p. 17.

³⁴ *Kamerstukken II 2006/07*, 31 117, nr. 3, p. 11 en *Kamerstukken II 2007/08*, 31 117, nr. 6, p. 20.

³⁵ *Kamerstukken II 2006/07*, 31 117, nr. 3, p. 11.

³⁶ Wanneer meerdere waterschappen in de veiligheidsregio liggen, dan moeten de voorzitters van die waterschappen onderling bepalen wie namens hen deelneemt aan de vergaderingen van het algemeen bestuur (art. 12 lid 1 Wvr).

³⁷ *Kamerstukken II 2006/07*, 31 117, nr. 3, p. 62.

³⁸ Deze uitnodiging moet ervoor zorgen dat de commissaris zijn toezichtrol en de daarbij behorende informatiepositie kan waarmaken. De commissaris kan zich laten vertegenwoordigen (*Kamerstukken II 2008/09*, 117, nr. 10, p. 4).

zondering opgenomen. De voorzitter van de veiligheidsregio, en daarmee tevens de voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur (art. 12 lid 2 WGR), is de burgemeester die ingevolge art. 23 lid 1 Polw 1993 bij koninklijk besluit als korpsbeheerder is benoemd bij het bijbehorend regionaal college van politie. De vrije-benoemingskeuze die het algemeen bestuur heeft, geldt in deze niet.³⁹ De (andere) burgemeesters in het regionaal college van politie hebben daarop geen doorslaggevend invloed, zij hoeven slechts gehoord te worden door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De voorzitter kan bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden geschorst en ontslagen met toepassing van art. 23 lid 5 Polw 1993. Het is daarmee uitgesloten dat de voorzitter wordt ontslagen bij gebrek aan vertrouwen van het algemeen bestuur. De positie van het algemeen bestuur en daarmee van de deelnemende gemeenten wordt daarmee verzwakt⁴⁰ en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties krijgt via de achterdeur invloed op de veiligheidsregio. De minister benoemt, schorst en ontslaat immers formeel al de leden van het algemeen bestuur, zijnde de burgemeesters, en daarmee indirect ook de leden van het dagelijks bestuur. De minister mag dus ook nog beslissen wie van deze benoemde bestuurders de voorzitter van de veiligheidsregio is. Mag de eenheid in samenstelling tussen het algemeen bestuur van de veiligheidsregio en het regionaal college van politie (met uitzondering van de hoofdofficier) vanuit afstemmings-oogpunt handig lijken, vanuit democratisch oogpunt is het dit niet. De democratische legitimatie van de veiligheidsregio komt immers via het verlengde lokale bestuur, maar een van de belangrijkste bevoegdheden hieromtrent (benoeming, schorsing en ontslag bestuurders) komt niet toe aan het lokale bestuur. Tel daarbij op dat uittreding evenmin mogelijk is en de democratische legitimatie via het gemeentebestuur wordt totaal uitgehold. Over deze democratische legitimatie hieronder nog meer.

In art. 11 lid 3 Wvr is bepaald dat het bestuur (zou bedoeld worden het algemeen bestuur?) een van zijn leden als plaatsvervangend voorzitter moet aanwijzen. Dit is geen afwijking van

de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar een verduidelijking. De Wet gemeenschappelijke regelingen bepaalt niets omtrent een plaatsvervangend voorzitter, waardoor op grond van art. 33 lid 1 WGR naar de Gemeentewet moet worden gekeken. Hierbij moet dan naar de Gemeentewet van direct voorafgaand aan de Wet dualisering gemeentebestuur worden gekeken (art. VIIIa lid 1 Wet dualisering gemeentebestuur). Op grond van art. 77 lid 1 Gemw (oud) moet de voorzitter worden vervangen door een lid van het dagelijks bestuur dat door het dagelijks bestuur daartoe wordt aangewezen. Ook eventuele 'externe leden' van het dagelijks bestuur kunnen als plaatsvervangend voorzitter worden aangewezen.⁴¹ Dit lid heeft dan geen stemrecht in het algemeen bestuur. Als lid van het algemeen bestuur wordt de voorzitter vervangen door zijn eventueel aldaar aangewezen plaatsvervanger. Wanneer het gehele dagelijks bestuur verhinderd is, zal het oudste lid in jaren van het algemeen bestuur de voorzitter vervangen (art. 77 lid 2 Gemw (oud)). De plaatsvervangend voorzitter vervangt de voorzitter zowel als voorzitter van het algemeen bestuur, als voorzitter van het dagelijks bestuur en als voorzitter van het openbaar lichaam. Ook art. 10 lid 4 Wvr geeft een verduidelijking ten opzichte van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het artikel bepaalt dat de voorzitter de veiligheidsregio in en buiten rechte vertegenwoordigt. De Wet gemeenschappelijke regelingen bepaalt dit niet met zoveel woorden voor de voorzitter van een 'gewoon' gemeenschappelijk openbaar lichaam, maar op grond van art. 33 lid 1 WGR in samenhang met art. VIIIa lid 1 Wet dualisering gemeentebestuur en art. 171 Gemw (oud) vertegenwoordigt de voorzitter ook bij een 'gewoon' gemeenschappelijk openbaar lichaam dit lichaam in en buiten rechte. Het bestuur van de veiligheidsregio beslist bij meerderheid van stemmen (art. 11 lid 5 Wvr). Dit is niet direct een uitzondering op de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar beperkt de mogelijkheden die door die wet geboden worden wel. In de gemeenschappelijke regeling kan normaliter bepaald worden dat bepaalde besluiten bij gekwalificeerde meerderheid (of zelfs unanimitieit) moeten worden genomen (art. 13 lid 6 jo. lid 4 onder c WGR). Deze mogelijkheid bestaat

dus niet bij het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. Art. 11 lid 5 Wvr schrijft voor dat het algemeen bestuur bij gewone meerderheid besluit. Het lid sluit niet uit dat sommige burgemeesters meervoudig stemrecht wordt toegekend op grond van art. 13 lid 6 jo. lid 4 onder b WGR.⁴² Het lid schrijft wel voor dat bij staking der stemmen de stem van de voorzitter de doorslag geeft. Bij een gewone gemeenschappelijke regeling is het voorstel verworpen wanneer de benodigde meerderheid niet is behaald in een voltallige vergaderingen of na twee opeenvolgende vergaderingen (art. 22 WGR jo. art. VIIIa Wet dualisering gemeentebestuur jo. art. 32 Gemw (oud)). Art. 10 lid 5 Wvr maakt dus een uitzondering op deze regel waardoor het mogelijk is dat een besluit wordt genomen, zonder dat daar een (gewone) meerderheid voor is. Deze uitzonderingen kunnen de positie van kleinere gemeenten verzwakken, nu gekwalificeerde meerderheden zijn uitgesloten en er niet eens altijd een echte meerderheid nodig is om tot besluitvorming te komen. Gemeenten zijn namelijk wel verplicht om de besluiten van de veiligheidsregio uit te voeren, anders kunnen zij daartoe gedwongen worden door de veiligheidsregio (art. 10a WGR).⁴³ Dat besluiten kunnen worden genomen zonder volstreekte meerderheid van stemmen, doe mijns inziens zwaar afbreuk aan de notie van verlengd lokaal bestuur.

Verantwoordingsrelaties⁴⁴

De democratische legitimatie van de veiligheidsregio verloopt via de deelnemende gemeentebesturen. Dat is een van de uitgangspunten van verlengd lokaal bestuur. Het algemeen bestuur is geen 'algemeen vertegenwoordigend orgaan' als bedoeld in

³⁹ Overigens kan normaliter deze vrijheid beknot worden in de gemeenschappelijke regeling (zie art. 13 lid 9 WGR).

⁴⁰ Zie in dit verband ook de aangenomen gewijzigde motie Heemelaar (*Kamerstukken II* 2008/09, 31 117, nr. 27).

⁴¹ *Handelingen I* 1984/85, p. 404.

⁴² *Kamerstukken II* 2006/07, 31 117, nr. 3, p. 62.

⁴³ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 117, nr. 6, p. 14.

⁴⁴ Zie ook D.J. Elzinga, 'Veiligheidsregio's binden aan gezag, niet aan beheer', *Binnenlands Bestuur* 2008/30-31, p. 21.

art. 4 Gw, dan zou het namelijk rechtstreeks gekozen moeten worden. De legitimatie verloopt onder andere via de benoeming van de leden van het algemeen bestuur, zoals hierboven besproken. Daarnaast gelden er bepaalde verantwoordingsrelaties tussen de organen van de veiligheidsregio en de deelnemende gemeentebesturen. Bij een collegeregeling is sprake van getrapte democratische legitimatie. De wethouders ontleen hun legitimatie aan de benoeming door de rechtstreeks gekozen gemeenteraad. Ook ten aanzien van de burgemeestersbenoeming geeft de aanbeveling door de raad praktisch gezien de doorslag.⁴⁵ Het algemeen bestuur ontleent zijn legitimatie vervolgens aan de colleges en het dagelijks bestuur ontleent zijn legitimatie op zijn beurt weer aan het algemeen bestuur.

Op grond van art. 18 jo. art. 16 lid 2 WGR zijn de leden van het dagelijks bestuur gezamenlijk en ieder afzonderlijk verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur en moeten zij alle door een of meer leden van het algemeen bestuur gevraagde inlichtingen verschaffen. Wanneer een lid van het dagelijks bestuur niet langer het vertrouwen heeft van het algemeen bestuur, kan dit lid ontslagen worden, maar alleen wanneer de gemeenschappelijke regeling voorziet in een ontslagrecht.⁴⁶ Daarnaast moet het dagelijks bestuur alle inlichtingen verschaffen die door een of meer leden van de raden van de deelnemende gemeenten worden gevraagd (art. 17 WGR). Dit laatste geldt tevens voor het algemeen bestuur en de voorzitter (art. 17 WGR).

De leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan het college dat hen heeft aangewezen (art. 18 jo. art. 16 lid 3 WGR). Ze moeten daartoe alle inlichtingen verschaffen die door een of meer leden van hun college worden gevraagd (art. 18 jo. art. 16 lid 1 WGR). Wanneer het college het vertrouwen verliest in zijn vertegenwoordiger in het algemeen bestuur, dan kan deze vertegenwoordiger door dat college worden ontslagen (art. 18 jo. art. 16 lid 5 WGR). De leden van het algemeen bestuur zijn tevens verantwoording schuldig aan de raad van hun gemeente (art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 3 WGR). Ook in dit geval moeten ze alle inlichtingen verschaffen die door een of meer leden van de betreffende raad worden gevraagd (art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1

WGR). Een ontslagrecht heeft de raad niet bij collegeregelingen. Art. 19 lid 1 is complementair aan art. 169 Gemw, dat reeds voorziet in een verantwoordings- en inlichtingenplicht van de leden van het college aan de raad. Ook het onderzoeksrecht van de gemeenteraad op grond van art. 155a Gemw kan worden ingezet voor het door de eigen wethouder of burgemeester gevoerde bestuur in het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam.⁴⁷ Tot slot kan de raad de rekenkamer verzoeken een onderzoek in te stellen naar het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 182 lid 2 jo. art. 184 Gemw).⁴⁸ Bij gebrek aan vertrouwen van de raad in de eigen wethouder kan deze wethouder ontslagen worden door de raad (art. 49 Gemw), waardoor hij automatisch ophoudt lid te zijn van het algemeen bestuur (art. 13 lid 6 jo. art. 13 lid 2 WGR). Ten aanzien van de burgemeester kan de raad niet overgaan tot ontslag, maar kan de raad slechts een voordracht voor ontslag doen (art. 61b lid 2 Gemw).⁴⁹

De verantwoordingsrelaties, met als sluitstuk een ontslagrecht, zorgen ervoor dat de raad en het college altijd een middel hebben om in te grijpen wanneer er iets misgaat binnen het samenwerkingsverband. Het gaat dan natuurlijk om uiterste middelen. Het college kan tevens beslissen uit de gemeenschappelijke regeling te treden, al dan niet op verzoek van de raad. Uittreding is immers de ultieme consequentie van verlengd lokaal bestuur, aldus oud-Minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn notitie 'Democratische Legitimatie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden'.⁵⁰

De hierboven beschreven informatieplichten en verantwoordingsrelaties zijn onverkort van toepassing op de veiligheidsregio. Wat echter in deze wel anders is, is het sluitstuk op de verantwoordingsplicht. Nu de Wet veiligheidsregio's voorschrijft dat uitsluitend de burgemeester lid kan zijn van het algemeen bestuur, is het ontslagrecht een uitgehold recht. De burgemeester kan formeel wel ontslagen worden, maar moet vervolgens weer opnieuw benoemd worden in het algemeen bestuur. Ook de invloed van de raden wordt beperkt. Wanneer zij het vertrouwen in het handelen van hun burgemeester verliezen, kunnen zij normaal het college verzoeken zijn

ontslagrecht te gebruiken. Wanneer het college dit weigert kan de raad het vertrouwen in het college opzeggen. Dit kan formeel ook bij de veiligheidsregio, maar nu het college materieel geen ontslagrecht heeft, kan het college ook niet verantwoordelijk worden gehouden. De raad heeft dan geen andere keuze dan om de burgemeester voor ontslag voor te dragen bij de Kroon. Ook de andere ultieme consequentie van democratische legitimatie, het uittreden uit de gemeen-

⁴⁵ De raad heeft sinds 2001 in de praktijk doorslaggevende invloed bij de benoeming van de burgemeester (art. 61 Gemw). Juridisch gezien ligt het laatste woord bij de Kroon. Vgl. D.J. Elzinga, 'Burgemeestersvoordracht in strijd met de Grondwet, *Binnenlands Bestuur* 2007/18, p. 19 en D.J. Elzinga, 'Recht van aanbeveling moet worden aangepast', *Binnenlands Bestuur* 2007/39, p. 21.

⁴⁶ Er is een wettelijk ontslagrecht voor het algemeen bestuur aangekondigd (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VII, nr. 56, p. 9). Tot op heden is geen wetsvoorstel aanhangig gemaakt bij de Tweede Kamer.

⁴⁷ *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 28. Het functioneren van het algemeen bestuur (of dagelijks bestuur) als zodanig kan geen onderwerp van onderzoek zijn.

⁴⁸ Een rekenkamercommissie kan een dergelijk onderzoek niet instellen omdat art. 81oa Gemw art. 184 Gemw niet van overeenkomstige toepassing verklaart. In de gemeenschappelijke regeling kunnen hierover wel afspraken worden gemaakt. In deze zin ook T. Brandsen, P. Kalders, L. Schaap en R. Schouten, *Leren afrekenen: Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s*, Den Haag: B&A Groep 2007, p. 42-43 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 B, nr. 9). Anders: H.G. Warmelink, 'Interpretatief gerommel rond rekenkamers', *NJB* 2008, 381, 8, p. 450-453. Het kabinet heeft aangekondigd de bevoegdheid wettelijk te willen garanderen voor rekenkamercommissies (*Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 B, nr. 9). Tot op heden is geen wetsvoorstel ingediend.

⁴⁹ Uitgebreider over verantwoordingsrelaties: R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!', *Gst.* 2008, 107; T.D. Cammelbeeck en H.R.B.M. Kummeling (red.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet*, vijfde druk. Deventer: Kluwer 2009, p. 619-624 en H.Ph.J.A.M. Hennekens (red.), *Praktijkboek gemeenschappelijke regelingen*, artikelsgewijs commentaar op de artikelen 16-19.

⁵⁰ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VII, nr. 4, p. 4.

schappelijke regeling, kan niet worden ingezet nu de Wet veiligheidsregio's dwingend voorschrijft dat moet worden samengewerkt en met wie moet worden samengewerkt.

De verplichte aanwijzing van de burgemeester als lid van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio mag vanuit het coördinerend denken over de veiligheidsregio misschien logisch lijken, maar de democratische legitimatie van de veiligheidsregio wordt er grotendeels door uitgehold. Deze legitimatie was nu net een van de redenen om te kiezen voor verlengd lokaal bestuur. Mijns inziens wordt het verlengde lokaal echter geheel uitgehold door deze verplichte aanwijzing. Benoeming, verantwoordingsrelaties, ontslag en uittrekking zijn dode letters geworden waardoor colleges en raden hun verantwoordelijkheden niet meer kunnen waarmaken.

Taakopdracht vanuit gemeenten

Bij een gewone gemeenschappelijke regeling bepalen de deelnemende bestuursorganen zelf welke bevoegdheden worden overgedragen aan het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 30 WGR). Voorwaarde is dat deze binnen de belangen van de gemeenschappelijke regeling vallen en in de gemeenschappelijke regeling zijn opgenomen (art. 10 lid 2 WGR). Art. 10 Wvr maakt een uitzondering op de hoofdregel van vrijwillige overdracht. Het artikel schrijft dwingend voor welke bevoegdheden moeten worden overgedragen aan het bestuur van de veiligheidsregio. De vraag die hierbij rijst is of dit artikel een limitatieve opsomming geeft van de bevoegdheden die aan de veiligheidsregio worden overgedragen of dat het op grond van art. 30 WGR ook mogelijk is nog andere bevoegdheden over te dragen. Raads- en burgemeestersbevoegdheden kunnen in ieder geval niet worden overgedragen nu de veiligheidsregio een collegeregelings is.⁵¹ In tegenstelling tot vergelijkbare bepalingen in de Brandweerwet 1985 en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen kent art. 10 Wvr niet de clausule 'in elk geval'. Deze term drukt volgens de toelichting op aanwijzing 101 van de Aanwijzingen voor de regelgeving uit dat er geen sprake is van een limitatieve opsomming, maar van een enuntiatieve. A contrario zou hieruit opge- maakt kunnen worden dat het op grond van art. 10 Wvr niet mogelijk is

andere bevoegdheden aan de veiligheidsregio over te dragen. Art. 10 Wvr is dan een *lex specialis ten opzichte van art. 30 WGR waardoor overdracht van andere bevoegdheden is uitgesloten*. In de memorie van toelichting⁵² komt terug dat het wetsvoorstel eist welke bevoegdheden in elk geval moeten worden overgedragen. Hieruit is op te maken dat er geen sprake is van een limitatieve opsomming. De parlementaire geschiedenis tot dusver biedt verder geen aanknopingspunten om de vraag te beantwoorden of overdracht van andere bevoegdheden mogelijk is. Afgaande op de ene aangehaalde zinsnede in de memorie van toelichting kan geconcludeerd worden dat overdracht van andere bevoegdheden mogelijk is, zeker nu de wet zelf niet duidelijk aangeeft of wel of geen sprake is van een limitatieve opsomming. Overdracht van bevoegdheden die niet op het terrein van de openbare orde en veiligheid liggen, lijkt echter in strijd met de geest van zowel de Wet gemeenschappelijke regelingen als de Wet veiligheidsregio's. De Wet gemeenschappelijke regelingen maakt het mogelijk om bevoegdheden over te dragen aan het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Het kan daarbij om lichtere bevoegdheden gaan maar ook om zware bevoegdheden. Om te voorkomen dat gemeenten hun invloed op het gemeenschappelijk openbaar lichaam verliezen, kent de Wet gemeenschappelijke regelingen enkele waarborgen. De Wet veiligheidsregio's maakt vergaande inbreuk op deze algemene waarborgen, zoals in dit artikel reeds beschreven. De regering vindt dat in het bijzondere geval van de veiligheidsregio blijkbaar geoorloofd, anders was het voorstel niet op deze wijze ingediend. Hetzelfde geldt voor de Tweede Kamer die het wetsvoorstel inmiddels heeft aangenomen. Dat wil echter niet zeggen dat de regering deze inbreuken ook heeft willen toestaan bij de uitoefening van andere bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld op het gebied van de ruimtelijke ordening of belastingen. Voor de uitoefening van dergelijke bevoegdheden moeten de normale waarborgen van de Wet gemeenschappelijke regelingen gelden, omdat de wetgever alleen een uitzondering heeft willen maken voor de specifieke veiligheidstaken in de veiligheidsregio. Wanneer dergelijke andere bevoegdheden aan een

veiligheidsregio worden overgedragen gaan deze waarborgen verloren en worden via een achterdeur de waarborgen van de Wet gemeenschappelijke regelingen, en daarmee die wet zelf, uitgehold. Een gemeenschappelijke regeling waarin naast de taken van de veiligheidsregio andere taken worden ondergebracht kan daarmee dus in strijd met de wensen van de regering komen, hetgeen tot vernietiging van besluiten kan leiden, nu die besluiten niet conform het recht tot stand komen. De bestuursrechter kan immers toetsen aan de gemeenschappelijke regeling en kan de gemeenschappelijke regeling tevens toetsen aan de wet. Ook de burgerlijke rechter kan dit.⁵³ De constructie zou mogelijk dus tot bevoegdheidsgebreken kunnen leiden, iets waar in ieder geval de Centrale Raad van Beroep steeds strenger op toetst bij gemeenschappelijke regelingen.⁵⁴ Het risico dat een rechter een uitspraak doet moge klein zijn bij de uitoefening van vele taken waarbij zelden tot nooit besluiten in de zin van art. 1:3 Awb worden genomen, maar is zeker aanwezig.

Daarnaast zou de Kroon tot spontane vernietiging over kunnen gaan wegens strijd met de geest van de wet.⁵⁵

3. Conclusie

De Wet veiligheidsregio's maakt een aantal uitzonderingen op het regime van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Enkele van deze uitzonderingen hollen de waarborgen uit die de Wet gemeenschappelijke regelingen

⁵¹ CRvB 7 augustus 2007, L/JN BB1469; JB 2007/199 (Kompas) en CRvB 18 september 2007, L/JN BB3987 (Pentasz). Dit geldt tevens voor de regionale brandweer en de GHOR-regio's.

⁵² Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 3, p. 10.

⁵³ HR 27 januari 1984, NJ1984, 545 (WGO/Koma; m.nt. Van der Grinten).

⁵⁴ Zie R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!', *Gst.* 2008, 107. Zie tevens R. Geerling, 'Onbevoegd genomen besluiten door gemeenschappelijke regelingen', *Sociaal Bestek* 2008/2, p. 14-16.

⁵⁵ Vgl. KB 10 mei 2005, Stb. 2005, 270; 2005, 132, (Rekenkamerorderening Lelystad; m.nt. Kortmann), KB 1 november 2006, Stb. 2006, 572 (Rekenkamerorderening Oirschot-II) en KB 1 november 2006, Stb. 2006, 573 (Rekenkamerorderening Gorinchem).

biedt om uitdrukking te geven aan het concept van verlengd lokaal bestuur. Het gaat dan om zowel uitzonderingen op het gebied van de vrijwillige samenwerking, op de bestuursaanstelling, op de ontslagmogelijkheden en op de bevoegdheden. Kort gezegd gaat het dus om uitzonderingen op alle essentiële hoofduitgangspunten van verlengd lokaal bestuur. De veiligheidsregio is daarmee geen voorbeeld van verlengd lokaal bestuur maar juist van een vorm die tussen verlengd lokaal bestuur en functioneel bestuur in hangt. Ook de Raad voor de financiële verhoudingen lijkt deze mening toegedaan. De Raad: *'Naar het oordeel van de Raad is de invloed van individuele gemeenten binnen de veiligheidsregio straks niet wezenlijk anders dan thans bij de regionale politie. [...] Dit brengt de Raad tot de conclusie dat de bestuurlijke vormgeving van de veiligheidsregio in het concept-wetsvoorstel formeel is geënt op het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur op basis van de WGR, maar dat bij de uitwerking feitelijk sprake is van een zelfstandige functionele bestuurslaag.'*⁵⁶

De Raad voor het openbaar bestuur, eerder toch voorstander van verlengd lokaal bestuur, sluit zich hierbij aan. De Raad: *'Maar in de feitelijke uitwerking van het wetsvoorstel is er sprake van een versterking van de sturingsmogelijkheden van het Rijk en van verstrekkende, verplichte overdracht van gemeentelijke taken aan de veiligheidsregio. Voor de gemeente resteert op het terrein van de veiligheidszorg nog slechts een beperkte zelfstandige taak. De invloed van individuele gemeenten binnen de veiligheidsregio is niet wezenlijk anders dan thans bij de regionale politie. De Raad volgt dan ook het standpunt van de Raad voor de financiële verhoudingen dat hoewel het wetsvoorstel op de veiligheidsregio stelt dat er sprake is van verlengd lokaal bestuur op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, bij de uitwerking feitelijk sprake is van een zelfstandig functioneel bestuursorgaan.'*⁵⁷

Tot slot heeft ook de Raad van State zich kritisch uitgelaten over het wetsvoorstel. De Raad: *'De veiligheidsregio wordt opgezet als een bijzondere vorm van verlengd lokaal bestuur, doordat de regio's zul-*

len worden ingesteld door middel van gemeenschappelijke regelingen. Dat komt ook tot uitdrukking in de voorziene wijze van financiering en de daarmee samenhangende mogelijkheden tot beïnvloeding. [...] De veiligheidsregio's zullen moeten worden ingesteld met gebruikmaking van de Wgr; maar het wetsvoorstel voorziet op diverse punten in afwijking van die wet. In het systeem van de WGR staat het gemeentebesturen vrij een gemeenschappelijke regeling tot stand te brengen, om daarbij te kiezen voor een openbaar lichaam [...] dan wel een gemeenschappelijk orgaan [...], en om te bepalen welke bevoegdheden aan het bestuur van het openbaar lichaam of aan het gemeenschappelijk orgaan worden toegekend. Het wetsvoorstel verplicht daarentegen de gemeentebesturen [...] tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling, legt de vorm [...] op en bepaalt welke bevoegdheden moeten worden overgedragen aan het bestuur van dat lichaam. Het gaat overigens om bevoegdheden die de wet eerst heeft toegekend aan het college, maar die vervolgens aanstond moeten worden overgedragen aan een bestuur dat uitsluitend uit burgemeesters mag bestaan

Volgens de WGR worden de leden van het algemeen bestuur benoemd door de gemeenteraden en wordt de voorzitter benoemd door en uit de leden van het algemeen bestuur; het wetsvoorstel bepaalt dat het algemeen bestuur bestaat uit de burgemeesters, en dat de in de Politiewet 1993 bedoelde korpsbeheerder voorzitter is. De Wgr laat het aan de gemeenschappelijke regeling over te bepalen met welke meerderheid besluiten worden genomen; het wetsvoorstel bepaalt dat ze worden genomen met gewone meerderheid van stemmen. Het wetsvoorstel laat aldus alleen de samenstelling van het dagelijks bestuur en een deel van de taakverdeling tussen het algemeen en het dagelijks bestuur over aan de gemeentebesturen zelf. 'De Raad stelt vast dat de aanduiding van de aldus opgezette veiligheidsregio als verlengd lokaal bestuur in hoge mate kunstmatig is: het gaat immers om een door het Rijk bij wet opgelegde structuur met door de wet voorziene taken en bevoegdheden. Van de Wgr is in feite bijna geen enkele bepaling geheel van toepassing; van sommige bepalingen is niet duidelijk of en hoe ze zouden moeten of kunnen

*worden toegepast. Het is passender, duidelijker en uit een oogpunt van wetstechniek ook eenvoudiger, om het uitgangspunt om te draaien: de veiligheidsregio wordt ingesteld en vormgegeven bij wet, terwijl eventueel sommige bepalingen van de Wgr van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. De besturen van de regio's voeren hun taken uit in medebewind. Dat hoeft er niet aan in de weg te staan dat ook de gemeentebesturen medebewindstaken en bevoegdheden op dit vlak houden of krijgen.'*⁵⁸

Met de drie raden moet geconcludeerd worden dat de wetgever beter kan kiezen voor een vorm van functioneel bestuur waarbij eventueel enkele waarborgen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen van overeenkomstige toepassing worden verklaard om gemeentelijke bestuursorganen invloed te geven op het bestuur van de veiligheidsregio. Het regionaal college van politie is ook een vorm van functioneel bestuur, met beïnvloedingsmogelijkheden door gemeentelijke organen. Op die manier wordt de functionele veiligheidsregio gelegitimeerd via de wetgeving. Dit zou een eventuele integratie van de politieregio en de veiligheidsregio in de toekomst ook makkelijker maken.⁵⁹ Wanneer de wetgever er toch voor wil kiezen om de veiligheidsregio een vorm van verlengd lokaal bestuur te laten zijn, dan moet minder afbreuk worden gedaan aan de waarborgen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen. Van verlengd lokaal bestuur kan alleen sprake zijn wanneer het lokale bestuur ook daadwerkelijk wat in te brengen heeft. Het zijn van een gemeenschappelijk openbaar lichaam ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling heeft ook enkele andere consequenties die de regering en de Tweede Kamer tot

⁵⁶ Rfv, Advies bekostigingswijze veiligheidsregio, Brief van 31 oktober 2006 (kenmerk 2006-0000350726), p. 2.

⁵⁷ Rob, Advies Wetsvoorstel veiligheidsregio's, Brief van 17 december 2007 (kenmerk Rob 2007-0000528533), p. 6-7.

⁵⁸ Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 4, p. 10-11. Cursivering RdG.

⁵⁹ Zie in dit verband E.R. Muller, 'Veiligheidsregio in ontwikkeling', *NJB* 2008, 1174, (p. 1471-1474).

op heden nog niet of in ieder geval onvoldoende onder ogen hebben gezien. Zo zijn sommige regio's aan het onderzoeken of de veiligheidsregio kan worden ondergebracht bij een reeds bestaande regionale organisatie of dat andere taken kunnen worden ondergebracht bij de veiligheidsregio. Gelet op de inbreuken die de Wet veiligheidsregio's maakt op de waarbor-

gen voor verlengd lokaal bestuur die de Wet gemeenschappelijke regelingen biedt, zou de regering of de Tweede Kamer het wetsvoorstel in elk geval op dit onderdeel moeten aanpassen, wanneer wordt vastgehouden aan het concept van verlengd lokaal bestuur. In de wet zou bijvoorbeeld een verplichte doelomschrijving voor de veiligheidsregio kunnen wor-

den vastgelegd, zodat het in ieder geval uitgesloten is andere taken over te dragen. Het is ook mogelijk te bepalen dat de lijst in art. 10 Wvr limitatief van aard is. Dit artikel wordt daarmee een uitzondering op de hoofdregel van art. 30 WGR. Dit voorkomt dat een rechter moet bepalen of overdracht van andere bevoegdheden nu wel of niet geoorloofd is.

JURISPRUDENTIE

98

Hoge Raad

5 juni 2009

LJN BH 7845, nr. 07/10902

(Mrs. Fleers, Van Oven, Schendel, Bakels, Asser)

m.nt. J.A.E. van der Does en P.J. Huisman

Art. 3:13, 3:14, 6:162 BW.

Schadevergoeding, onrechtmatige overheidsdaad. Weigering privaatrechtelijke toestemming waardoor standplaatsvergunning niet kan worden benut. Doorkruisingsleer. Misbruik van bevoegdheid, maatstaf. (Amsterdam)

Het dagelijks bestuur van Stadsdeel Zuidoost van de gemeente Amsterdam heeft met toepassing van de Verordening op de Straathandel een publiekrechtelijke vergunning verleend voor een mobiele snackbar op twee in de vergunning aangegeven plaatsen tijdens bepaalde evenementen. De gemeente Amsterdam weigert de voor het gebruik van de vergunning noodzakelijke privaatrechtelijke toestemming, omdat de grond ter plaatse binnenkort in erfpacht zal worden uitgegeven en bebouwd en omdat op grond van de hinderwetvergunning voor evenementen in de Arena minimaal 11 250 parkeerplaatsen beschikbaar dienen te zijn in dat gebied, zodat geen parkeerplaatsen kunnen worden opgeofferd voor een standplaats. Die weigering acht de standplaatshouder onrechtmatig.

'De rechtbank heeft de schadevergoeding van de standplaatshouder toegewezen. In hoger beroep heeft het Gerechtshof de door de gemeente aangevoerde grief ver-

worpen. Door het afgeven van de vergunning heeft, aldus het Hof, de grond een publieke bestemming gekregen: die bestemming moet de gemeente in de belangenafweging betrekken. Gesteld noch gebleken is dat de benutter van de standplaats ten tijde van de uitgifte in erfpacht zal weigeren de standplaats te ontruimen. Zonder nadere toelichting zijdens de gemeente is niet in te zien waarom het innemen van een standplaats belemmerend zou zijn voor de uitgifte in erfpacht. Ook het betoog dat geen parkeerplaatsen kunnen worden opgeofferd voor een standplaats baat de gemeente niet. Het moet er voor worden gehouden dat de door de gemeente genoemde factoren die op de beschikbare parkeerruimte zouden kunnen drukken al zijn meegewogen in de beslissing tot het verlenen van de publiekrechtelijke vergunning. Artikel 7.1 lid 3 van de Verordening op de Straathandel houdt immers in dat de vergunning kan worden geweigerd – onder meer – in het belang van de openbare orde en de verkeersvrijheid of – veiligheid.'

De gemeente gaat in cassatie. Het cassatiemiddel bestrijdt de juistheid van het criterium dat het Hof heeft aangelegd ter beantwoording van de vraag of de gemeente de privaatrechtelijke toestemming mocht weigeren; het poogt de zaak te stellen in de sleutel van de doorkruisingsleer. De Hoge Raad gaat hierin niet mee en komt tot een (algemene) maatstaf:

'Nu de Gemeente aan [verweerder] een publiekrechtelijke vergunning heeft verleend tot het innemen van een staanplaats op de locatie waarvan de Gemeente eigenaar is, heeft zij bij de uitoefening van haar bevoegdheid als eigenaar van de desbetreffende grond tot het al of niet verlenen van privaatrechtelijke toestemming, tot uitgangspunt te nemen dat [verweerder] door de verlening van de vergunning is gerechtigd tot het gebruik van de locatie overeenkomstig de vergunning. Daarom levert een weigering door de Gemeente van die toestemming aan [verweerder] voor het door

hem beoogde gebruik van de locatie overeenkomstig de vergunning, misbruik van bevoegdheid op, tenzij sprake is van zo zwaarwegende belangen die zich verzetten tegen dat gebruik, dat niet gezegd kan worden dat de Gemeente wegens onevenredigheid tussen haar belang bij weigering en het belang van [verweerder], niet tot die weigering heeft kunnen komen.'

De Hoge Raad verwerpt het beroep.

Hoge Raad der Nederlanden

Arrest in de zaak van:

De gemeente Amsterdam, zetelende te Amsterdam, Eiseres tot cassatie, advocaten: aanvankelijk mr. R.M. Schutte en S.F. Sagel, thans mr. R.A.A. Duk,

en

[Verweerder], wonende te [woonplaats], Verweerder in cassatie, niet verschenen. Partijen zullen hierna ook worden aangeduid als de Gemeente en [verweerder].

1. Het geding in feitelijke instanties

[Verweerder] heeft bij exploit van 30 oktober 2003 de Gemeente gedagvaard voor de rechtbank Amsterdam en gevorderd, kort gezegd, de Gemeente te veroordelen tot betaling van € 141.000,-, met rente en kosten. De Gemeente heeft de vordering bestreden. De rechtbank heeft bij tussenvonnis van 28 juli 2004 [verweerder] in de gelegenheid gesteld zijn vordering bij akte nader te onderbouwen en te reageren op het door de Gemeente bij conclusie van dupliek opgeworpen verweer dat de locatie waarvoor