

De veiligheidsregio's en het perspectief van de democratische legitimiteit

door Klaartje Peters (onderzoeker en bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur Universiteit Maastricht)

De Evaluatie Wet Veiligheidsregio's besteedt uitgebreid aandacht aan de thematiek van de democratische legitimiteit en verantwoording van de veiligheidsregio's.¹ De bevindingen zijn herkenbaar. Binnen het kader van de evaluatie van deze wet en het doel van de wet (namelijk de beheersing van risico's voor burgers en de aanpak van incidenten en crises) geven de bevindingen geen aanleiding tot grote bezorgdheid, en die spreekt de commissie dan ook niet uit.

Vanuit het bredere perspectief van de **positie van het gemeentebestuur** en de lokale **volksvertegenwoordiging** is er in mijn ogen echter meer aan de hand. Ik zet dat kort op een rijtje.

In algemene zin is de afgelopen jaren in de Tweede Kamer regelmatig aandacht geweest voor de tekortschietende democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden. Dat was onder meer het geval bij de behandeling van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr),² die was bedoeld om de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen en de besluiten die daar genomen worden te vergroten. Van diverse kanten is gewaarschuwd, onder meer door de Raad van State³ en ook in de hoorzitting,⁴ dat er een **fundamenteel probleem** is ontstaan, waarvoor de wetswijziging, die ingaat in juli 2022, naar verwachting geen structurele oplossing zal bieden. Het probleem is, kort gezegd, dat door de groei van het aantal regionale samenwerkingsverbanden op het niveau tussen gemeente en provincie in feite een bestuurslaag is ontstaan die zich grotendeels onttrekt aan democratische sturing en verantwoording. Steeds meer maatschappelijke opgaven worden opgepakt en aangepakt op regionale schaal, maar volksvertegenwoordigers komen er onvoldoende aan te pas. De rijksoverheid draagt bij aan het probleem door op diverse terreinen gemeenten tot regionale samenwerking te dwingen. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur heeft hier meermaals aandacht aan besteed.⁵

De discussie over dit probleem kan, zo stelt ook de Raad van State, niet langer uit de weg worden gegaan.⁶ In dat licht bezien spreekt er mijns inziens wat **te weinig urgentie** uit de conclusie van de evaluatiecommissie dat de Wet veiligheidsregio's mogelijkheden biedt om invulling te geven aan de democratische legitimiteit, maar dat deze mogelijkheden beperkt worden benut.⁷ Die conclusie doet geen recht aan het structurele probleem met de democratische legitimiteit van deze groeiende regionale bestuurslaag, dat wordt versterkt doordat gemeenten op elk beleidsterrein in een aparte samenwerkingsverband opereren. De tijd dat we raadsleden konden aansporen om zich gewoon actiever met gemeenschappelijke regelingen en andere vormen van regionaal bestuur bezig te houden, is mijns inziens wel echt voorbij.⁸ En hetzelfde geldt voor een nieuwe ronde sleutelen aan de bevoegdheden van gemeenteraden in de Wgr, of voor de diverse pogingen die veiligheidsregio's ondernemen om gemeenteraden beter bij hun werk te betrekken.⁹ Dat lost het structurele probleem niet op.

Graag breng ik in dit verband nog het meer structurele punt van controle op het werk van de veiligheidsregio's onder uw aandacht. In het geval van de veiligheidsregio's concentreert de discussie over de democratische legitimiteit zich vooral op de legitimiteit van **beslissingen in crisistijd**, genomen door de veiligheidsregiobesturen of de voorzitters. Dat is logisch, want die zijn heel zichtbaar. Gemeenteraden kunnen geen invloed uitoefenen op de afwegingen die worden gemaakt, en hoogstens achteraf verantwoording vragen. De evaluatiecommissie wijst terecht op de beperkingen van de in artikel 40 geformuleerde verantwoordingsplicht van de

¹ Met name in paragraaf 2.3.6.

² Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 2.

³ [Kamerstukken II 2019/2020, 35513, nr. 4.](#)

⁴ Met name door Wgr-specialist mr. R.J.M.H. (Rob) de Greef, in zijn position paper getiteld: ['De Wet gemeenschappelijke regelingen heeft zijn grenzen bereikt'](#).

⁵ Met rapporten als *Droomland of niemandsland* (2021), *Rust-reinheid-regelmaat* (2021) en *Wisselwerking* (2015).

⁶ De Kamer heeft de regering ook gevraagd om hier nader onderzoek naar te doen (Motie-Leijten, Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 13).

⁷ Conclusie 11 van de Evaluatie Wet veiligheidsregio's (p. 13).

⁸ Wat niet wegneemt dat er in dat opzicht incidenteel goede resultaten worden geboekt door actieve gemeenteraden.

⁹ Instituut Fysieke Veiligheid (2020). *Betrokkenheid van gemeenteraden bij de veiligheidsregio's*. Arnhem: IFV.

veiligheidsregiovoorzitter,¹⁰ die pas na afloop van de crisis ingaat. Het is goed dat naar de formulering daarvan in de wet wordt gekeken.

Waar minder oog voor is, is het meer **structurele gebrek** aan controle op en verantwoording van het werk van de veiligheidsregio's. Gemeenteraden, veiligheidsregio's en Veiligheidsberaad ervaren geen grote knelpunten in democratische legitimiteit, stelt de evaluatie. Dat begrijp ik wel: de depolitisering van het thema veiligheid is in veler ogen in zekere zin een zegen. Maar de evaluatie bevat constatering die ons toch zorgen zouden moeten baren. Wie heeft er eigenlijk zicht op de effectiviteit van het werk van de veiligheidsregio's? En hoe zit het met de doelmatigheid? Zijn hun financiën goed op orde, hun strategische plannen en risico-analyses goed genoeg, doen ze wat ze moeten doen? De evaluatiecommissie stelt dat de rijksoverheid weinig zicht heeft op de kosten en doelmatigheid van de veiligheidsregio's,¹¹ maar op lokaal niveau kijken gemeenteraden ook niet echt naar jaarrekening en jaarverslag.¹² Dat is ook mijn beeld. De commissie constateert dat de raden juist veel waarde hechten aan de wettelijke minimumnormen die in de Wvr vastliggen en aan het toezicht door de Inspectie JenV. Maar de inspectie onderzoekt slechts eens in de zoveel tijd hoe de veiligheidsregio's hun hoofdtaken vervullen,¹³ en die rapporten worden voor zover ik kan overzien zelden of nooit behandeld in gemeenteraden. Het lijkt erop – maar weten doen we het niet – dat daar toch een gat zit tussen landelijk toezicht en democratische controle op lokaal niveau.

Maastricht
21 februari 2022

¹⁰ Evaluatie Wet veiligheidsregio's (2020), p. 70.

¹¹ Evaluatie Wet veiligheidsregio's (2020), pp. 71-72.

¹² Evaluatie Wet veiligheidsregio's (2020), p. 70.

¹³ Zie de Staat van de Rampenbestrijding en het Periodiek beeld rampenbestrijding en crisisbeheersing.