

Reflectie op notitie griffies met voorzet voor wijziging GR VRK

t.b.v. bestuursconferentie AB/DB VRK d.d. 8 juni 2023

Inleiding

Op 17 november 2022 is in de bestuursconferentie van het Algemeen en Dagelijks Bestuur van de VRK een notitie besproken over een nieuwe gemeenschappelijke regeling van de VRK. Na inhoudelijke bespreking is geconcludeerd dat het voorstel over de onderdelen met betrekking tot de stemverhouding en de inrichting van een nieuwe bestuurscommissie zo doorgeleid konden worden voor bestuurlijke besluitvorming.

Over het vervolg van het proces om te komen tot een nieuwe GR werden de volgende afspraken gemaakt

- a. De gemaakte en schriftelijk ingebrachte opmerkingen worden nog gewogen en waar mogelijk verwerkt, de bestuurlijke discussiepunten worden (*in een aparte memo*) genoteerd
- b. De stukken gaan daarna voor schriftelijk commentaar langs de AB/DB-leden
- c. De artikelen in de GR die te maken hebben met verhoging van het democratisch gehalte worden nog even 'geparkeerd'; hiervoor wordt door de drie genoemde burgemeesters (t.w. *Haarlem, Haarlemmermeer en Velsen*) een notitie van de griffies gevraagd. Dit mede met het oog op de andere gemeenschappelijke regelingen, zodat er een consistente lijn getrokken kan worden.
- d. Het voorstel komt, met de bestuurlijke discussiepunten, terug in het AB voor besluitvorming

De verwerking van de uitkomsten van de discussie op 17 november) liggen in principe klaar voor een verder bestuurlijk traject. Als besloten wordt tot het 'invlechten' van inbreng van de raden op de nieuwe artikelen in de Wgr compliceert dit het proces.

Medio mei zijn de gezamenlijke griffiers van alle raden die bij de VRK zijn betrokken met een notitie gekomen, die in alle raden besproken moet gaan worden. Met de intentie aan het voorkant van het proces tot wijziging van de GR VRK te zitten, hebben de gezamenlijke griffiers een aantal gedachten op papier gezet die zij met de raden willen delen. De gedachten hebben betrekking op het verhogen van het democratische gehalte van de VRK. De Wet gemeenschappelijke regeling reikt daarvoor een aantal nieuwe instrumenten aan.

De inzet van de griffies is om de gemeenteraden zo goed mogelijk in positie te brengen. Een relatie met andere GR'en wordt in de notitie niet gelegd.

Voor de raden en de VRK is het belangrijk dat de in- en uitvoering de nieuwe instrumenten goed plaatsvindt. Daarbij is het voor de bestuurders van de VRK belangrijk dat de VRK-organisatie adequaat om kan gaan met een stevigere positie van de raden. Zonder een goede uitvoering van de processen waarin de raden betrokken zijn, brengt die grotere betrokkenheid anders juist een bestuurlijk afbreukrisico met zich mee. De huidige organisatie is niet toegerust om uitvoering te geven aan een uitbreiding van bestuurlijke processen. Waar dat aan de orde zou komen op basis van de gedachtegang van de griffies, is versterking van de organisatie benodigd, die middeleninzet met zich meebrengt waar het huidige kader niet in voorziet. Ook kunnen de voorstellen invloed hebben op de gewenste bestuurlijke wendbaarheid van de VRK, en de mogelijkheid om op basis van bestuurlijke prioriteiten en urgentie snel in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen.

In het licht van de bovenstaande belangen zijn de 'gedachten' van de griffies voorzien van een reflectie vanuit de VRK.

Procesvoorstel griffiers

In de notitie van de griffiers worden de volgende vier stappen besproken voor de wijziging van de GR VRK en de inbreng van de gemeenteraden daarin.

Stap 1 is om vóór het zomerreces uitspraken van alle negen gemeenteraden te verzamelen. Vervolgens wordt een nota opgesteld waarmee een terugkoppeling aan alle raden wordt verzorgd. Die nota bevat tevens een conceptvoorstel van de negen raden aan het algemeen bestuur van de VRK over de onderwerpen die betrekking hebben op de wijziging van de Wgr.

Stap 2 is dat de negen raden dit conceptvoorstel en de nota ter vaststelling voorgelegd krijgen. Het voorstel wordt direct na het zomerreces aan de raden verzonden ten behoeve van de besluitvorming. Het Algemeen Bestuur van de VRK wordt vervolgens over de uitkomsten geïnformeerd.

Stap 3 is dat het Algemeen Bestuur van de VRK in het vierde kwartaal van 2023 een compleet voorstel voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling verzorgt. De VRK zendt dit voorstel aan de raden voor het geven van een zienswijze.

Stap 4 is dat het algemeen bestuur van de VRK de ontvangen zienswijzen beantwoordt en een definitief voorstel voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling aan de colleges toezendt. De colleges zullen naar aanleiding daarvan in het tweede kwartaal van 2024 aan de raden toestemming vragen voor het uiteindelijk aangaan van de gewijzigde gemeenschappelijke regeling.

Reflecties op procesvoorstel

Dat gemeenteraden meer aan de voorkant betrokken willen zijn bij de VRK, tekent het belang dat zij hechten aan de VRK. Tegelijk brengt het procesvoorstel, en met name stap 2, het risico met zich mee dat gemeenteraden onvoldoende op de hoogte zijn van de consequenties van hun voorstellen, bijv. op het punt van financiën, formatie of besturing van de organisatie.

Het staat het algemeen bestuur vervolgens vrij om in stap 3 met een alternatief voorstel te komen op basis van bestuurlijke argumenten. Maar daarmee zou tegenstelling kunnen ontstaan, met risico's voor het draagvlak.

Het is daarom de vraag hoe de griffiers de consequenties van hun suggesties en voorstellen adequaat in beeld kunnen krijgen en in hun stuk kunnen verwerken. Doel zou moeten zijn dat de raden keuzes maken die recht doen aan de positie die de raden willen innemen, en daarbij op realistische wijze ook de effecten van de besluiten goed meenemen.

Een ander aandachtspunt is de doorlooptijd: de vraag is of de raden in gezamenlijkheid in het genoemde tempo het proces kunnen doorlopen.

Voorstel

De directie stelt voor de voorstellen op de andere onderwerpen dan de democratische legitimatie (dus de uitkomst van de bestuursconferentie van november 2022) wel al te agenderen in de bestuurscommissies om dit resultaat af te ronden.

Inhoudelijke gedachten griffiers en reflectie daarop

Gedachten regionale raadsadviescommissie

“De commissie kan als ogen en oren van de raden functioneren. Ten aanzien van het vroegtijdig signaleren van beleidsontwikkelingen, de beschikbare adviezen van en bij de VRK en ten aanzien van de planning en control cyclus. Als voorpost van de raden kan een regionale raadsadvies-commissie de verbinding tussen de VRK en de raden in de praktijk vorm en inhoud helpen geven. “

Reflectie VRK

De gedachte van een regionale raadsadviescommissie is een goed idee. Deze adviescommissie kan immers een nuttige rol spelen in het verstevigen van de verbinding tussen organisatie en gemeenteraden. Dat vraagt dan wel dat de organisatie en het VRK-bestuur voldoende tijd en energie steekt in het contact met de betreffende commissie. Als dat niet gebeurt, dan kan zo'n commissie juist ook zorgen voor wantrouwen en wrijving.

De volgende aandachtspunten worden meegegeven:

- De bestuurders moeten in positie blijven ten opzichte van hun eigen raad, waarbij niet alleen de burgemeester een rol heeft, maar ook de portefeuillehouders volksgezondheid en soms ook WMO
- Stroperigheid en rolvervaging in concrete besluitvormingsprocessen moet worden voorkomen
- De ondersteuning van een eventuele commissie brengt onontkoombare nieuwe uitgaven met zich mee.

Gedachten actieve informatie/structureel

“De raden kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen zich actief te laten informeren over de agenda’s en besluitenlijsten van het Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en de bestuurscommissies. Dat zou door middel van een nieuwsbericht vormgegeven kunnen worden, met verwijzing naar de vindplaats voor uitgebreidere informatie. In de vorm van een nieuwsbericht kan er tevens voortgangsinformatie over actuele onderwerpen worden gegeven.

De data voor de vergaderingen van het bestuur van de VRK zijn bepalend voor de frequentie van de nieuwsbrieven. In ieder geval wordt eens per kwartaal een nieuwsbrief verzonden. De raden beslissen vervolgens zelf over de publicatie van deze informatie op de eigen gemeentelijke kanalen, al of niet in combinatie met de raads- of commissiebehandeling van een onderwerp dat aan de VRK is gerelateerd.

Vaste rubrieken die bijvoorbeeld in de nieuwsbrief aan de orde zouden kunnen komen zijn:

- Voorbereidingen: van belangrijke initiatieven en (verplichte) nota’s, stand van zaken van processen, informatie over de start van participatie, inbreng van derden en over betrokkenheid vanuit de gemeenten
- Voortgangsinformatie: voortgang in de lopende (beleids- en participatie)processen; en de uitvoering van beleid;
- Inhoudelijke informatie: uitkomsten van VRK-onderzoeken, uitkomsten van adviestrajecten, metingen, onderzoeken, participatieprocessen, evaluaties van majeure incidenten/branden, landelijke opdrachten aan VRK, kengetallen over productie (en duiding daarvan voor gemeenten) en ‘good practices’ van projecten waarvoor VRK van individuele gemeenten of het Rijk subsidie krijgt.”

Reflectie VRK

Uiteraard is een goede informatiepositie van de raden nodig om hun rol goed uit te kunnen voeren. Agenda en stukken van de vergadering van de bestuurscommissies en het algemeen bestuur zijn al openbaar en via internet te vinden. Het minst belastend voor de VRK-organisatie is te volstaan met een verwijzing naar de betreffende stukken. Daarin staat in principe alles wat met het bestuur van de VRK gedeeld wordt. De verslaglegging kan eventueel nog iets meer worden ingericht op een wijze die de informatievoorziening aan de raden ondersteunt.

Tussentijds bestaat het ‘verkeer’ tussen de VRK en haar bestuurders over het algemeen uit incidentele memo’s, die een bestuurder ofwel zelf door kan sturen aan de raad als hij/zij dat passend vindt, ofwel dit kan een standaardprocedure worden vanuit de VRK-organisatie.

Wanneer raadsleden zich hiermee toch onvoldoende geïnformeerd achten, dan kan het maken van de door de griffies gesuggereerde nieuwsbrief voor raadsleden een weg zijn om raadsleden meer te betrekken bij het werk van de VRK. Er gebeurt veel bij de VRK en er is op inhoud veel te delen. Op dit moment is dat vaak interne informatie op het niveau van uitvoering, die in de huidige situatie zelden met de bestuurders wordt gedeeld. Maar de inhoud is wel terug te vinden op het eigen intranet en in interne en externe nieuwsbrieven. Het is mogelijk daaruit een meer bestuurlijke nieuwsbrief samen te stellen. Dat zou een groei van kennis en betrokkenheid bij raadsleden kunnen bewerkstelligen. Echter, de inspanning om een representatieve en complete nieuwsbrief te maken is groot. Tegelijk worden raadsleden reeds overspoeld met informatie. De informatie van de VRK is ongetwijfeld interessant, maar heeft zelden grote urgentie. In dat licht loopt de VRK het risico dat de energie die in de nieuwsbrief wordt gestoken uiteindelijk geen of weinig rendement oplevert. In de veelheid van zaken die spelen bij de VRK en de vele medewerkers die daarbij betrokken zijn, kan bovendien heel gemakkelijk een bepaalde ontwikkeling worden gemist in de nieuwsbrief. Dat kan dan juist weer leiden tot een bestuurlijk afbreukrisico.

Tussen het eerst genoemde 'basispakket' en de door de griffies gesuggereerde nieuwsbrief ligt allicht nog een wereld van andere mogelijkheden, waarmee kan worden voldaan aan de behoefte van de raden en die tegelijkertijd goed werkbaar zijn voor (het bestuur van) de VRK. De VRK zou dit graag nader verkennen.

Gedachten over incidentele informatievoorziening

"Afwijkingen: afwijking van afspraken, beleidslijnen e.d. Hierover wordt direct bericht aan de raden verzonden met toelichting op de achtergronden en maatregelen (waarop raad het bestuur kan aanspreken). De raden kunnen bepalen dat zij direct geïnformeerd willen worden over situaties met een gevolg voor de kaderstellende of controlerende taak van de raden. Hiermee zou dan voorkomen worden dat er situaties ontstaan waarin onvoorziene tekorten ontstaan."

Reflectie VRK

De geschetste gedachte is helder. Ons vertrekpunt daarbij is dat het gaat om situaties die kunnen leiden tot onvoorziene tekorten. Daarmee is er een duidelijke afpaling van de bedoelde situaties. De omschrijving van de griffiers 'afwijking van afspraken, beleidslijnen e.d' is te vaag zonder die nadere specificering. En vaagheid over de bedoeling van zo'n afspraak met de raden kan leiden tot bestuurlijk ongemak.

Het standaard toesturen van de twee bestuursrapportages aan de gemeenteraden zal het grootste deel van de informatiebehoefte ook afdekken. Nu is het nog aan de bestuurders zelf om al dan niet de bestuursrapportages aan de gemeenteraad toe te sturen.

Gedachtenbepaling ten aanzien van onderwerpen voor zienswijzen

"Voor een aantal beleids- en financiële onderwerpen kent de Wgr al een zienswijze-procedure, zie de opgave hierboven. In aanvulling daarop zou bijvoorbeeld bepaald kunnen worden dat een zienswijzeprocedure gevoerd dient te worden over het onderbrengen van instellingen of organisaties bij de VRK. In algemene zin kan in de nieuwe regeling geformuleerd worden dat de raden een zienswijze moeten geven over belangrijke wijzigingen in het takenpakket van de VRK, bij strategische- en meerjarenplannen en wanneer dat vanuit de vertegenwoordiging van drie deelnemende gemeenten in het Algemeen Bestuur of vanuit minimaal drie gemeenteraden wordt verzocht. Ten aanzien van de periodieke evaluatie kan het dagelijks bestuur aan de raden een voorstel doen voor onderwerpen waarbij een zienswijzeprocedure wordt gevoerd (zie verder bij het onderwerp evaluatie). Om voor het overige specifieke onderwerpen te kunnen benoemen is inzicht nodig in de beleidsonderwerpen en de mate waarin de VRK keuzevrijheid over de invulling van het beleid heeft. Aan de hand van de agenda's van het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en de bestuurscommissie is in bijlage 4 inzichtelijk gemaakt welke beleidsonderwerpen bij het bestuur van de VRK geagendeerd worden. Aan de hand daarvan kan de raad zijn eventuele nadere wensen aangeven."

Reflectie VRK

Binnen de VRK zijn de ervaringen met zienswijzeprocedures de volgende:

- Het kost veel tijd om van alle raden een reactie te krijgen, tijdige agendering van het onderwerp op de agenda van een raad is vaak problematisch
- De raden binden aan een korte zienswijzetermijn is juridisch wel mogelijk, maar is niet de cultuur binnen Kennemerland en Haarlemmermeer (de wet noemt alleen voor de zienswijze op de programmabegroting specifiek een termijn van 12 weken)
- Alle gemeenteraden vragen van hun college een voorstel voor de gevraagde zienswijze, een voorstel dat meestal door de raad ook gevolgd wordt. Dat roept de vraag op waar de rol van de portefeuillehouders/bestuurders van de VRK precies eindigt en de rol van de gemeenteraden begint.
- Een zienswijzeprocedure levert ambtelijk werk en veel bestuurlijke drukte op, niet alleen bij de VRK maar zeker ook in de gemeentehuizen.

Zienswijzeprocedures leveren voor de bestuurlijke wendbaarheid een flinke last op. 'Toevoegen van nieuwe instellingen of organisaties aan de VRK' is een majeur besluit, waarbij zo'n zienswijzetraject voorstelbaar is. Overigens ligt het vaak wel binnen een collegebevoegdheid om bepaalde taken toe te delen aan een bepaalde organisatie, zoals de VRK. De situatie kan ontstaan dat binnen het dualistische

systeem het college een bepaalde taak aan de VRK kan toekennen zonder toestemming van de raad, waarna de VRK vervolgens wel een zienswijze over de besluit moet vragen. Te verwachten is dat de raad het gesprek dan eerder voert over het betreffende besluit van het eigen college, dan over de voorgenomen acceptatie door het AB VRK van de opdracht van dat college. Een zienswijzetractaat over dit soort onderwerpen vraagt dus wel precieze uitwerking.

Voor de overige gesuggereerde onderwerpen geldt dat de eventuele consequenties onduidelijk zijn. Het woord 'strategisch' kan van alles betekenen. En daar waar de VRK meerjarenplannen kent, liggen die op uitvoerend niveau, denk aan het meerjarenplan MOTO (multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen) of het beleidsplan brandweer.

De suggestie dat drie gemeenteraden zouden kunnen vragen om iets voor een zienswijze voor te leggen, levert weer meer helderheid op: een dergelijke afspraak vergt wel dat de raadsleden heel goed weten wat er speelt binnen de VRK. De gedachte ook AB-leden de optie te geven om met drie leden een zienswijzeprocedure te starten lijkt niet helemaal in lijn met de bedoeling om de gemeenteraden juist meer in positie te brengen. Het AB heeft eigen afspraken over besluitvorming, binnen die regels kan het AB uiteraard altijd al besluiten dat ze voor een bepaald onderwerp een zienswijze van de gemeenteraden op prijs stelt.

Afhankelijk van de richting die de raden gaan kiezen aan de hand van het memo van de griffies, zal in ieder geval scherpte geboden moeten worden om tot een duidelijke 'afpraak' te komen in de GR VRK, die recht doet aan bestuurlijke rollen en die door de organisatie ook succesvol kan worden uitgevoerd.

Gedachtenbepaling ten aanzien van de evaluatie van de regeling.

"Mocht gekozen worden voor een periodieke evaluatie, dan past het goed een ritme als deze in ieder derde jaar van de bestuursperiode van de raden beschikbaar komt. Hierbij kan een werkwijze worden gekozen waarbij het dagelijks bestuur voorafgaand aan de behandeling in het algemeen bestuur een voorstel aan de raden zendt, met onderwerpen die voor evaluatie in aanmerking komen. De raden kunnen in reactie hierop hun zienswijze ten aanzien van de voorgestelde onderwerpen geven. Door per raadsperiode in het derde jaar een evaluatie onder de aandacht van de raad te brengen kan de raad ruim voor de volgende verkiezingen een advies voorbereiden dat bij de introductie van de nieuwe raad beschikbaar is."

Reflectie VRK

Het houden van een evaluatie past in het lerend karakter van onze Veiligheidsregio. Ons idee is dit wel efficiënt te organiseren door een dergelijke evaluatie bijvoorbeeld aan te bieden samen met het jaarverslag. De gesuggereerde procedure dat eerst over de onderwerpen een zienswijze van de raden wordt gevraagd is echter zeer omslachtig. Veel minder bureaucratisch zou het zijn om 'gewoon' schriftelijk de raden te verzoeken suggesties te doen voor evaluatie-onderwerpen, en verder als AB het onderwerp vast te stellen. Onderkend moet worden dat het opstellen van een evaluatie uiteraard wel ambtelijke inspanningen en kosten met zich mee brengt. De samenwerking van de regiogemeenten binnen een Veiligheidsregio en GGD is verplicht, dus de evaluatie zal niet kunnen leiden tot het uitreden van een gemeente uit de samenwerking.

Gedachtenbepaling ten aanzien van burgerparticipatie

"Gezien de grote diversiteit van taken en de verschillen in participatievormen, kan besloten worden de invulling van participatie bij het bestuur van de VRK te laten uiteraard binnen de wettelijke regels. Raadsleden kunnen de vertegenwoordigers van hun gemeente in het bestuur aanspreken als het bestuur onvoldoende invulling geeft aan de betrokkenheid van burgers. Bij het bespreken van de zienswijzen en andere VRK-gerelateerde onderwerpen kunnen de raden er voor kiezen om lokaal inspraak en participatie te organiseren ten behoeve van de inbreng die de gemeente aan de VRK wil geven."

Reflectie VRK

Dit lijkt een realistische benadering van burgerparticipatie bij de VRK. Participatie krijgt al op verschillende manieren vorm binnen de VRK, bijv. via klantonderzoeken, nieuwsbrieven of via panels. De bedoeling is participatiebeleid binnen de VRK 'op papier te zetten', om duidelijker te maken welke vorm passend is bij welke taak.