

Veiligheidsregio Twente

Onderwerp: Evaluatie delegatieregeling/bezetting, taken en bevoegdheden DB

Datum: 17 januari 2019

Inleiding

In de periode 2015/2016 heeft het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio Twente (hierna te noemen: VRT) diverse besluiten genomen die van belang zijn voor het functioneren van en de relatie tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de VRT.

Het gaat daarbij om de volgende besluiten:

1. Delegatieregeling, vastgesteld in het algemeen bestuur op 12 oktober 2015. Hierbij wordt ter vervanging van de in 2011 vastgestelde regeling een nieuwe delegatieregeling vastgesteld. De nieuwe regeling sluit aan bij de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen.
2. Stemverhouding algemeen bestuur, besluitvorming op 7 december 2015.
3. Personele Invulling dagelijks bestuur, besluitvorming op 6 februari 2017.
4. Beleggen van inhoudelijke portefeuilles bij leden van het algemeen bestuur (portefeuilleverdeling 6 februari 2017).
5. Vaststelling Reglement van Orde voor het algemeen bestuur (14 maart 2016). Het dagelijks bestuur heeft een eigen Reglement van Orde vastgesteld.

Daarnaast is er in het najaar van 2017 een gespreksronde geweest, waarin met de burgemeesters uit de Veiligheidsregio Twente over diverse onderwerpen is gesproken. Uit die gespreksronde is een aantal onderwerpen naar voren gekomen, dat raakvlakken heeft met bovengenoemde besluiten. Die onderwerpen worden daarom in deze memo meegenomen. Het gaat om de volgende zaken:

- De rol van het dagelijks bestuur ten opzichte van het algemeen bestuur. Doet het dagelijks bestuur de inhoudelijke voorbereiding van de vergaderingen van het algemeen bestuur of moet het dagelijks bestuur slechts fungeren als agendacommissie.
- Bestuursvoorstellen voor het algemeen bestuur worden wat betreft inhoud over het algemeen goed beoordeeld. Toch wordt de interne discussie (de afweging) in de stukken wel gemist. In sommige gevallen kan aan het algemeen bestuur een keuze worden voorgelegd in plaats van een voorgesteld besluit.
- Er zitten veel partijen aan tafel bij de vergaderingen van het algemeen bestuur.
- Om de vergaderorde te verbeteren, kan de agenda van het algemeen bestuur worden verdeeld in hamerstukken en bespreekstukken.
- De vergaderlocatie van het algemeen bestuur wordt niet als optimaal beoordeeld.

Korte weergave van de conclusies

Uit de evaluatie komen de volgende conclusies naar voren:

- Het algemeen en dagelijks bestuur houden vast aan de afgesproken verdeling van kaderstellende en controlerende versus uitvoerende taken;
- Het voorbereiden van de vergaderingen van het algemeen bestuur is een taak van het dagelijks bestuur. Door het werken met startnotities of het op een andere wijze presenteren van voorstellen, kan wel meer inhoudelijke discussie in het algemeen bestuur worden bevorderd;
- De informatievoorziening van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur behoeft geen uitbreiding;
- De wijze waarop het dagelijks bestuur wordt samengesteld kan ongewijzigd blijven;
- Het beleggen van inhoudelijke portefeuilles bij leden van het algemeen bestuur wordt bestendigd.

De inhoud

Hierbij een korte toelichting op de hiervoor genoemde besluiten die door het algemeen bestuur zijn genomen:

1. Delegatieregeling.
In het kader van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen per 1 januari 2015 en daaruit voortvloeiende wijziging in de bevoegdhedenverdeling tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur moest ook de delegatieregeling van de Veiligheidsregio Twente worden aangepast. Daarbij zijn zoveel mogelijk uitvoerende bevoegdheden neergelegd bij het dagelijks bestuur
2. Stemverhouding algemeen bestuur.
Op 21 april 2016 is de wijziging van de Regeling Veiligheidsregio Twente in werking getreden, waarbij de stemverhouding in het algemeen bestuur is aangepast. Dit naar aanleiding van een nieuwe bepaling in de Wet gemeenschappelijke regelingen, waardoor het dagelijks bestuur geen meerderheid meer mag hebben in het algemeen bestuur. In plaats van een stemverhouding op basis van inwoneraantallen, is voor de besluitvorming in het algemeen bestuur gekozen voor een staffel. Overigens is deze bepaling rondom het stemgewicht alleen van toepassing op de besluiten rondom het vaststellen van de begroting, begrotingswijzigingen en de jaarrekening.
3. Invulling dagelijks bestuur.
Op 6 februari 2017 heeft het algemeen bestuur na een uitgebreide en zorgvuldige procedure besloten om voor wat betreft de samenstelling van het dagelijks bestuur van de VRT uit te gaan van een aanwijzing op basis van de gebieden die samenvallen met de basispolitieteams in het district Twente. Ieder gebied wijst één lid aan in het dagelijks bestuur.
4. Beleggen inhoudelijke portefeuilles bij leden algemeen bestuur.
Om de betrokkenheid van de leden van het algemeen bestuur bij inhoudelijke onderwerpen te vergroten, is ervoor gekozen om inhoudelijke onderwerpen bij leden van het algemeen bestuur te beleggen. Daarbij zijn deze leden de inhoudelijke trekkers van een onderwerp. Procedureel loopt de besluitvorming wel via het dagelijks bestuur.

5. Vaststelling Reglement van Orde

Op 14 maart 2016 heeft het algemeen bestuur het eigen Reglement van Orde vastgesteld. Daarbij zijn naast de reguliere onderwerpen rondom de vergaderorde nog enkele andere zaken geregeld, zoals het in spoedeisende gevallen nemen van besluiten buiten vergadering. Voor het algemeen bestuur is van die mogelijkheid tot op heden geen gebruik gemaakt.

Vraagstelling

Vanuit het algemeen bestuur is bij de vaststelling van de personele invulling van het dagelijks bestuur (AB-vergadering 6 februari 2017) het verzoek gekomen om dit onderwerp te evalueren. Daarbij is afgesproken dat ook de werking van het delegatiebesluit wordt meegenomen.

Daarnaast zijn in de gespreksronde met de burgemeesters enkele onderwerpen naar voren gekomen die nauw aansluiten bij de te evalueren onderwerpen. Reden genoeg om ze ook in deze beschouwing mee te nemen.

Het gaat nadrukkelijk niet om de positie van het Districtelijk Veiligheidsoverleg (DVO).

Dagelijks bestuur/bevoegdheden

Voor de positie van het dagelijks bestuur zijn de bepalingen van het gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna te noemen: Wgr) leidend. Uitgangspunt van de wijziging van de Wgr was om delen van het dualistisch stelsel over te brengen naar gemeenschappelijke regelingen. Hoewel het stelsel in essentie nog monistische trekken vertoont (leden dagelijks bestuur hebben ook zitting in het algemeen bestuur), zijn bevoegdhedenverdeling, verantwoordingsrelaties en informatieplicht meer in lijn gebracht met de gemeentelijke dualistische praktijk.

In de gewijzigde Wgr wordt de bevoegdhedenverdeling tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur op hoofdlijnen geregeld. In artikel 33b van de Wgr worden de minimumtaken van het dagelijks bestuur aangegeven. Op grond van dit artikel liggen de volgende taken in ieder geval bij het dagelijks bestuur:

- a. het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet of de regeling het algemeen bestuur hiermee is belast;
- b. beslissingen van het algemeen bestuur voor te bereiden en uit te voeren;
- c. regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van het openbaar lichaam;
- d. ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan;
- e. tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van het openbaar lichaam te besluiten, met uitzondering van privaatrechtelijke rechtshandelingen als bedoeld in artikel 31a;
- f. te besluiten namens het openbaar lichaam, het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij het algemeen bestuur, voor zover het het algemeen bestuur aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist;
- g. alle conservatoire maatregelen en doen wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit.

Daarnaast wordt in de Regeling Veiligheidsregio Twente ook inhoudelijk ingegaan op de taken van het dagelijks bestuur. In artikel 16 is daarover het volgende bepaald:

Het dagelijks bestuur is belast met de dagelijkse leiding van de veiligheidsregio. Hiertoe behoort in elk geval:

- a. het voorbereiden van al hetgeen aan het algemeen bestuur ter overweging en beslissing zal worden voorgelegd;
- b. het uitvoeren van besluiten van het algemeen bestuur;
- c. het beheer van activa en passiva van de veiligheidsregio;
- d. de zorg, voor zover die niet aan anderen toekomt, voor de controle op het geldelijke beheer en de boekhouding;
- e. het nemen van alle conservatoire maatregelen zowel in als buiten rechte en het doen van alles wat nodig is ter voorkoming van verjaring en verlies van recht of bezit;
- f. het houden van een gedurig toezicht op al wat de veiligheidsregio aangaat;
- g. het beheren en onderhouden van de gebouwen, werken en inrichtingen welke de veiligheidsregio bezit of op enigerlei wijze onder zich heeft;
- h. het vaststellen van de plannen en voorwaarden van aanbesteding van werken en leveranties ten behoeve van de veiligheidsregio.

In vervolg hierop heeft het algemeen bestuur door middel van het vaststellen van de gewijzigde delegatieregeling nog een aantal bevoegdheden bij het dagelijks bestuur neergelegd. Daarbij is zoveel mogelijk gezocht naar aansluiting bij de uitgangspunten van de wetgever, namelijk het verschil tussen bestuur/uitvoering (dagelijks bestuur) en beleidsmatig/kaderstellend (algemeen bestuur). Voorbeelden van het eerste onderdeel zijn aanschaf en beheer van materieel, adviseren over brandveiligheid, voorbereiding van bestrijding van branden en het vaststellen. Voorbeelden van kaderstellende besluiten zijn het heffen van rechten, het vaststellen van verordeningen, het vaststellen van het regionale risicoprofiel en het regionale beleidsplan.

Taken van het dagelijks bestuur

Vorbereiding AB-vergaderingen

Uit het voorgaande takenoverzicht komt al naar voren dat zowel uit de Wgr als uit de Regeling VRT blijkt dat het dagelijks bestuur een inhoudelijke rol heeft met betrekking tot de voorbereiding van voorstellen aan het algemeen bestuur. Dit volgt uit artikel 33b, lid 1, onder b van de Wgr. Dit artikel is overgenomen uit de Gemeentewet, waarbij de voorbereidingsbevoegdheid is ondergebracht bij het college van burgemeester en wethouders. Deze elementen uit de dualiseringsoperatie zijn in de Wgr opgenomen om te komen tot een praktische werkverdeling tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur wat betreft die aangelegenheden die naar hun aard vragen om behartiging door een select aantal leden van het algemeen bestuur dat het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam voert. De suggestie om het dagelijks bestuur als agendacommissie te laten optreden, en dus de inhoudelijke voorbereiding in handen te leggen van het algemeen bestuur, strookt niet met bepalingen en uitgangspunten die daarover zijn opgesteld.

Informatieplicht

Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam dient in de eerste plaats verantwoording af te leggen aan het algemeen bestuur, en daartoe het algemeen bestuur van de gevraagde inlichtingen te voorzien (artikel 19a Wgr en artikel 20 Regeling Veiligheidsregio Twente). Op dit moment gebeurt het besturen door het dagelijks bestuur vanuit een goede samenwerking en wederzijds vertrouwen. Wat betreft de informatievoorziening, wordt in ieder geval de besluitenlijst van iedere vergadering van het dagelijks bestuur ter kennisneming aan het algemeen bestuur voorgelegd (en is daarmee voor een ieder openbaar). Daarnaast is er in de vergadering van het algemeen bestuur van 17 oktober 2017 afgesproken dat er een

actielijst wordt bijgehouden voor de bewaking van afhandeling van de actiepunten vanuit de het algemeen bestuur.

Toch kan het voor het algemeen bestuur vanuit de kaderstellende en met name vanuit de controlerende rol er belang aan hechten dit proces meer vorm te geven en waar nodig stroomlijning aan te brengen. Dit kan dan gaan over de vraag welke informatie het algemeen bestuur wil ontvangen en op welke moment. Daarnaast kunnen er afspraken worden gemaakt over de wijze van informeren (mondeling, schriftelijk, per email). Indien hiertoe bij het algemeen bestuur behoefte aan de bestaat, kunnen tussen het dagelijks en algemeen bestuur nadere afspraken worden gemaakt.

Voorstellen

Hoewel men over het algemeen tevreden is over de kwaliteit van de voorstellen, zijn in het verlengde van het voorgaande door leden toch opmerkingen gemaakt over de wijze van voorbereiding van en de inhoudelijk overwegingen in voorstellen die aan het algemeen bestuur worden voorgelegd. Door de wijze waarop voorstellen worden voorgelegd, is het voeren van een strategische discussie niet mogelijk.

Dit kan op twee verschillende manieren worden ondervangen. Ten eerste bestaat er de mogelijkheid om voorafgaand aan een belangrijke beleidsbeslissing aan het algemeen bestuur een startnotitie voor te leggen. In de discussie over de startnotitie kan het algemeen bestuur de richting van de besluitvorming bepalen. Het dagelijks bestuur kan dan op basis van deze uitkomsten een inhoudelijk voorstel voorbereiden. Hiermee wordt het algemeen bestuur in de gelegenheid gesteld om de richting van het besluit vooraf vorm te geven.

Een tweede optie is een andere wijze van presenteren van voorstellen, waarbij naast het voorstel van het dagelijks bestuur ook andere opties aan het algemeen bestuur worden voorgelegd. Er is in verschillende gemeenten in de regio Twente al ervaring opgedaan met deze wijze van opstellen van bestuursvoorstellen. Het invoeren van een dergelijke nieuwe werkwijze brengt wel consequenties met zich mee, want medewerkers moeten wegwijs worden gemaakt met de systematiek.

Uitwerking in de praktijk/geagendeerde onderwerpen

Een analyse van de geagendeerde onderwerpen voor de vergaderingen van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur laat het volgende zien:

1. Een deel van de onderwerpen in de vergaderingen van het dagelijks bestuur bestaat uit de voorbereiding van besluitvorming van het algemeen bestuur. Deze bevoegdheid is op grond van artikel 33b Wgr bij het dagelijks bestuur neergelegd.
2. Een groot deel van de door het algemeen bestuur gedelegeerde bevoegdheden behoeft geen besluitvorming van het dagelijks bestuur, maar blijkt uit feitelijke handelingen die door de ambtelijke organisatie worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn het adviseren over risico's van branden en het in stand houden van een brandweer. Deze onderwerpen komen dus niet op de agenda van het dagelijks bestuur terecht.
3. Bij het bepalen van het gremium waar besluitvorming plaatsvindt wordt het onderscheid dagelijks bestuur/uitvoering versus beleidsmatig/kaderstellend redelijk strak gehanteerd. De onderwerpen die aan het algemeen bestuur moeten worden voorgelegd, komen daar ook besluitvormend ter tafel.

De verdeling van de behandelde onderwerpen volgt de voorgeschreven (wettelijke) lijn. Zo worden de rampbestrijdingsplannen onder de nieuwe delegatieregeling niet meer door het algemeen bestuur, maar door het dagelijks bestuur vastgesteld.

Naast de formele verdeling van de bevoegdheden treedt het algemeen bestuur in sommige gevallen op als opdrachtgever voor projecten. Het algemeen bestuur stelt voor deze projecten de opdracht en de te bereiken resultaten vast. Om tot een evenredige verdeling van taken te komen en om de betrokkenheid bij inhoudelijke onderwerpen te vergroten, kan elk lid van het algemeen bestuur bestuurlijk trekker worden van een inhoudelijk onderwerp. De bestuurlijke trekkers worden ambtelijk ondersteund en informeren het algemeen bestuur over de voortgang van de projecten. Dit in afstemming met een lid van het dagelijks bestuur. Belangrijke beslispunten worden procedureel via het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur voorgelegd, waarbij ook weer een rol is weggelegd voor de bestuurlijk trekker. Het is daarbij van belang dat voorstellen/uitkomsten voorafgaand aan de behandeling in het algemeen bestuur worden gedeeld met de bestuurlijke trekkers.

Informatieplicht

Het algemeen bestuur tracht in de besluitvorming zo transparant mogelijk te zijn en daarmee te voldoen aan de informatieplicht uit de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Regeling Veiligheidsregio Twente. Zo zijn de vergaderingen van het algemeen bestuur in principe openbaar en wordt de pers actief voor deze bijeenkomsten uitgenodigd. Het algemeen bestuur kan besluiten te deuren te sluiten. Hierbij moet een afweging worden gemaakt tussen het belang van openbaarheid en het belang van vertrouwelijkheid. Het algemeen bestuur maakt hier slechts sporadisch gebruik van.

Verder worden de vergaderstukken op de website van de Veiligheidsregio geplaatst.

Het dagelijks bestuur/bezetting

Op 6 februari 2017 heeft het algemeen bestuur een besluit genomen over de wijze waarop het dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio in het vervolg wordt gevormd. Aangesloten wordt bij gebieden die samenvallen met de basispolitieteams. Daarbij is bepaald dat ieder gebied de eigen vertegenwoordiger aanwijst. En ieder gebied maakt zelf uit voor welke periode de aanwijzing geldt en of er periodieke heroverweging noodzakelijk is. Dit geldt ook voor de wijze van onderlinge informatievoorziening tussen de vertegenwoordigers binnen het gebied.

Over de wijze van benoeming van de leden per gebied van basispolitieteams hebben de burgemeesters tijdens de gespreksronde aangegeven dat zij hierover tevreden zijn. Het is een bewuste keuze geweest om benoeming en werkwijze binnen het eigen gebied te bepalen en hiervoor geen centrale afspraken te maken.

Vergaderlocatie

De huidige locatie voor de vergaderingen van het algemeen bestuur niet als optimaal ervaren. Hiervoor zal op termijn in verband met de verhuizing van de meldkamer al een andere oplossing moeten worden gezocht. Dit geeft de mogelijkheid om te zoeken naar andere geschikte locatie.

Conclusies

1. Afgaande op de behandelde onderwerpen in de vergaderingen van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur in periode vanaf 2015 wordt het onderscheid tussen kaderstellende/controlerende taken ten opzichte van uitvoerend taken redelijk strikt nageleefd.

2. De bevoegdheden en taken van het dagelijks bestuur zijn vastgelegd. Daaronder valt de voorbereiding van voorstellen voor het algemeen bestuur. Wel kan het dagelijks bestuur door het werken met startnotities of een andere wijze waarop voorstellen worden gepresenteerd de inhoudelijke discussie meer bij het algemeen bestuur neerleggen.
3. De informatievoorziening van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur behoeft geen wijziging.
4. De wijze van samenstelling van het dagelijks bestuur kan ongewijzigd blijven.
5. Het beleggen van inhoudelijke portefeuilles bij de leden van het algemeen bestuur wordt bestendigd.