

Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek

Plan van Aanpak bestuurlijke besluitvorming regionalisering brandweer

zoals vastgesteld door het Veiligheidsbestuur op 13 september 2007

1. Aanleiding

Dit Plan van Aanpak beschrijft het traject van bestuurlijke besluitvorming voor de regionalisering van de brandweer. Het is geschreven op verzoek van het bestuur van de Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek en is gebaseerd op het volgende:

Op 7 mei 2007 heeft het bestuur van de Veiligheidsregio gesproken over de voortgang van de regionalisering van de brandweer. Hoewel de ambitie voor die regionalisering ongewijzigd groot is, constateert het bestuur dat de datum van 1 januari 2008 botst met bestuurlijke zorgvuldigheid.

Die datum wordt nu dan ook losgelaten. Om de voortgang te verzekeren is besloten dat op 20 juni a.s. een plan van aanpak zal worden vastgesteld waarin minimaal (de planning van) de volgende onderwerpen is opgenomen:

- het afronden van de kerntakendiscussie
- het vaststellen van een uniform kwaliteitsniveau voor brandweezorg in de gehele regio
- het verdere proces om tot realisatie van een regionale brandweerorganisatie te komen, niet later dan 1-1-2009

Bestuurlijk is daarnaast geconstateerd dat er behoefte is aan een intensievere communicatie naar colleges en raden. Daartoe zal iemand worden aangezocht om dat te begeleiden.¹

Het concept van dit Plan van Aanpak is meningsvormend besproken in de vergadering van het Veiligheidsbestuur van 20 juni 2007. In de nu voorliggende versie is de opbrengst van die meningsvorming verwerkt. Het Plan van Aanpak zal worden vastgesteld in de vergadering van het Veiligheidsbestuur van 13 september 2007.

2. Bestuurlijke verantwoordelijkheden

Doelstelling van dit Plan van Aanpak is het realiseren van een zodanige procesgang dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de regionalisering van de brandweer voluit genomen kan worden. Bestuurlijke verantwoordelijkheid is achtereenvolgens op vier plaatsen aan de orde: het Veiligheidsbestuur, de individuele burgemeester als portefeuillehouder brandweer, de colleges van B&W en de gemeenteraden.

¹ Memo portefeuillehouder brandweer d.d. 7 mei 2007

a. Veiligheidsbestuur

De negen burgemeesters van de regiogemeenten vormen gezamenlijk het bestuur van de Veiligheidsregio en daarmee van de regionale brandweerorganisatie. Regionalisering van de gemeentelijke brandweerkorpsen betekent dat dit Veiligheidsbestuur de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de te vormen Brandweer Gooi en Vechtstreek zal krijgen.

Vanuit deze verantwoordelijkheid is het de eerste taak van het Veiligheidsbestuur de voorstellen voor regionalisering te beoordelen vanuit het toekomstperspectief van de te vormen Brandweer Gooi en Vechtstreek.

b. Burgemeesters als portefeuillehouder brandweer

De negen burgemeesters zijn daarnaast portefeuillehouder voor de brandweer in hun eigen gemeente. In die hoedanigheid zijn zij eerstverantwoordelijk voor het inbrengen en het verdedigen van het voorstel tot overdracht van de gemeentelijke brandweer aan de Veiligheidsregio in het eigen College van B&W. In deze verantwoordelijkheid zijn zij als eerste gehouden de voorstellen te toetsen aan de belangen van de eigen gemeente. Natuurlijk zal geen burgemeester zich losmaken van de belangen van zijn of haar eigen gemeente.

Het vorm en inhoud geven aan de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de regionalisering van de brandweer functioneert binnen het proces als een middelpuntzoekende kracht.

Maar het behartigen van de specifieke belangen van de individuele gemeente functioneert binnen het regionaliseringsproces als een middelpuntvliedende kracht.

Bij de inrichting van het besluitvormingsproces moet het gemeenschappelijke belang uiteindelijk de doorslag geven. Dat is zowel het uitgangspunt als de consequentie van regionalisering. Daarom moet de middelpuntzoekende kracht groter zijn dan de middelpuntvliedende. Zo niet, dan bestaat het risico dat het proces blijft steken in belangenbehartiging en kan het zelfs leiden tot een geregionaliseerde brandweer zonder meerwaarde (namelijk als het totaal gelijk is aan de som der delen).

Redenerend vanuit het gemeenschappelijk belang is het voor het proces van bestuurlijke besluitvorming disfunctioneel wanneer individuele burgemeesters afwijkende standpunten in hun eigen college en raad inbrengen. De combinatie van a en b leidt daarom tot de conclusie dat het traject van bestuurlijke besluitvorming naar de colleges en de raden pas ingezet kan worden wanneer er gezamenlijk gedragen conclusies en voorstellen aan de colleges zijn ontwikkeld. Dat impliceert dat er terugkoppeling naar de colleges moet plaatsvinden voorafgaand aan het inzetten van het besluitvormingstraject. Daarmee wordt het wenselijk een vroegtijdige betrokkenheid van de colleges bij het regionaliseringsproces vorm te geven.

Die vroegtijdige betrokkenheid wordt in de navolgende voorstellen gerealiseerd over de band van enerzijds de portefeuillehouders financiën en anderzijds de gemeentesecretarissen.

c. Colleges

De colleges van B&W zijn als bevoegd gezag van de gemeentelijke organisatie verantwoordelijk voor de overdracht van de brandweer. Het besluit tot overdracht wordt dus een collegebesluit. Een dergelijk overdrachtsbesluit wordt, gelet op de importantie ervan, door de colleges uiteraard niet genomen dan na expliciete voorafgaande instemming daarmee door de gemeenteraden. Van de bevoegdheid van de colleges om de brandweer over te dragen wordt dus pas gebruik gemaakt nadat de gemeenteraden daaraan hun goedkeuring aan hebben verleend.

d. Gemeenteraden

De gemeenteraden hebben bij het regionaliseringsproces een kaderstellende en een controlerende taak. De kaderstellende taak is in 2006 ingevuld: de raden hebben aangegeven in te stemmen met regionalisering van de brandweer als voldaan wordt aan een aantal gestelde randvoorwaarden. De controlerende taak wordt in het verdere verloop van de regionalisering ingevuld als de raden de uiteindelijke regionaliseringsvoorstellen aan deze randvoorwaarden kunnen toetsen. Zo hebben de gemeenteraden in politieke zin het laatste woord bij de beoordeling van het regionaliseringsvoorstel.

De combinatie van c en d leidt tot de conclusie dat het traject van bestuurlijke besluitvorming het meest kansrijk is wanneer de negen colleges tot gezamenlijk gedragen conclusies en voorstellen aan de raden zijn gekomen. Daarbij hoort een zichtbaar gezamenlijk uitdragen en verdedigen van de voorstellen. Beide zaken zijn realiseerbaar.

De combinatie van a, b, c en d leidt tot een als volgt sterk getrechterd besluitvormingsproces:

1. De negen burgemeesters nemen gemeenschappelijk én ieder voor zich verantwoordelijkheid voor de aan de negen colleges voor te leggen voorstellen. Het regionaliseringsproces wordt daarbij zodanig ingericht dat deze voorstellen mede worden ontwikkeld door en daarom op steun kunnen rekenen van de portefeuillehouders financiën en de gemeentesecretarissen (*voor de uitwerking hiervan zie paragraaf 3 'De sturing van het proces'*).
2. Die voorstellen worden niet eerder ter formele besluitvorming aan de colleges voorgelegd dan nadat in een daaraan voorafgaand consultatietraject is gebleken dat deze ermee kunnen instemmen.
3. Deze instemming wordt geformaliseerd in negen congruente collegebesluiten, die terzelfder tijd worden genomen in een gemeenschappelijke vergadering van de negen colleges. Dat is zeer uitzonderlijk, maar passend bij de situatie. Met deze gemeenschappelijke vergadering wordt het gemeenschappelijke karakter van de besluitvorming optimaal benadrukt. In communicatief opzicht wordt hiermee een krachtig signaal afgegeven, niet in de laatste plaats naar de gemeenteraden.
4. De individuele burgemeester verdedigt vervolgens via de gebruikelijke weg namens het eigen college in de eigen raadscommissie de regionaliseringsvoorstellen. Omdat die voorstellen door alle colleges en daarmee door alle burgemeesters gezamenlijk gedragen worden zijn de voorzitter van het Veiligheidsbestuur (als de 'ontvangende' partij) en de

portefeuillehouder regionalisering (als de procesverantwoordelijke bestuurder) bij de bespreking in elke raadscommissie aanwezig voor het desgewenst geven van een toelichting en het desgewenst beantwoorden van vragen. Met deze aanwezigheid wordt opnieuw een krachtig signaal afgegeven over het gemeenschappelijke karakter van de besluitvorming.

5. De feitelijke overdracht van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke brandweer is zoals gezegd in gemeentewettelijke zin een bevoegdheid van het college. Het is immers het college van B&W dat in de gemeentewet is aangewezen als bevoegd gezag van de organisatie. Daarom heeft het voorstel dat de gemeenteraden krijgen voorgelegd de strekking van een verzoek om een positief advies aan het college m.b.t. de door het college voorgenomen bestuursoverdracht. Daarbij wordt de raden inzicht geboden in de wijze waarop de voorstellen rekening houden met de door de raden gestelde randvoorwaarden. Eventuele afwijkingen worden verklaard. Vanzelfsprekend dient hierbij rekening te worden gehouden met het budgetrecht van de raden.

3. De sturing van het proces

Om het bovenstaande mogelijk te maken worden in de sturing van het proces, ten opzichte van de huidige situatie, de volgende verbeteringen aangebracht. Deze verbeteringen betreffen zowel de bestuurlijke als de ambtelijke kant van het proces².

1. VORMING STUURGROEP

In de afgelopen periode is duidelijk geworden dat er sprake is van toenemende betrokkenheid van de colleges van B&W. Die krijgt met name gestalte via de portefeuillehouders financiën. De betekenis van die toenemende betrokkenheid is evident. Daarom is het nu een goed moment om vast te stellen dat het in het belang van een goede processturing is dat de – op dit moment nog te veel gescheiden – circuits van enerzijds het Veiligheidsbestuur en anderzijds het portefeuillehoudersoverleg financiën, aan elkaar worden verbonden.

Die verbinding kan worden bereikt door de processturing in handen te leggen van een stuurgroep van enkele burgemeesters waaraan, wegens de gewenste verbinding naar de portefeuillehouders financiën, de voorzitter van het portefeuillehoudersoverleg financiën – als lid – wordt toegevoegd. Deze stuurgroep wordt de bestuurlijke motor in het proces.

De middelpuntzoekende functie van deze stuurgroep wordt benadrukt door niet alle burgemeesters erin op te nemen. Dat zou bovendien tot een onwerkbaar omvang leiden.

² Voor het totaalbeeld zij vermeld dat het overleg met de medezeggenschapsorganen, vertegenwoordigd door de Bijzondere OndernemingsRaad (BOR) wordt gevoerd door de coördinerend gemeentesecretaris en de regionaal commandant; en dat het overleg met het Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO) over rechtspositie en arbeidsvoorwaarden wordt gevoerd door Elbert Roest en Ben Lüken (met als adviseurs de coördinerend gemeentesecretaris en de regionaal commandant).

De stuurgroep doet voorstellen ter besluitvorming aan het Veiligheidsbestuur. De in deze stuurgroep opgenomen wethouder financiën koppelt waar dat wenselijk of noodzakelijk wordt geacht de voorstellen vooraf terug naar het portefeuillehoudersoverleg financiën waarmee het politieke draagvlak voor de besluitvorming van het Veiligheidsbestuur toeneemt.

Daarmee is de procesverantwoordelijkheid voor de regionalisering verbreed naar de colleges van B&W. Deze verbreding is van cruciale betekenis voor het veilig kunnen landen van de regionaliseringsvoorstellen in de colleges.

Voorzitter is de burgemeester-portefeuillehouder regionalisering brandweer.

Voor de bestaande klankbordgroep van burgemeesters bestaat in dit geval geen functie meer.

Omdat de procesverantwoordelijkheid van het Veiligheidsbestuur naar de te vormen stuurgroep wordt verlegd moet de ambtelijke advisering van deze stuurgroep evenwichtig geregeld worden.

Als ambtelijk adviseurs zullen optreden

- de gemeentesecretaris die voorzitter is van de adviesgroep bestuur;
- de coördinerend gemeentesecretaris omdat deze namens de gemeenten als bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden het overleg met de BOR voert;
- de regionaal commandant van de brandweer.

Het ligt voor de hand de ambtelijk secretaris van het Veiligheidsbestuur tevens ambtelijk secretaris van de stuurgroep te laten zijn.

Ten slotte zal de steller van dit Plan van Aanpak in een vrije rol als adviseur aan het traject van regionalisering verbonden blijven.

2. RECONSTRUCTIE PROJECTGROEP

De (ambtelijke) voorbereiding van de besluitvorming zal worden verbreed naar de gemeentelijke organisaties. Deze verbreding is van cruciale betekenis omdat hiermee een vorm gevonden is voor de eigenstandige advisering van de gemeentesecretarissen naar de eigen colleges. Dat is belangrijk voor het draagvlak in de besluitvorming.

Deze verbreding krijgt via twee sporen gestalte.

a. meer evenwicht in de ambtelijke advisering

De gemeentesecretarissen zijn uit hoofde van hun functie ambtelijk eindverantwoordelijk voor de gemeentelijke organisatie, inclusief de brandweer. Ook hier geldt (op grond van dezelfde logica als bij de portefeuillehouders financiën) dat er sprake is van toenemende betrokkenheid, maar van gescheiden circuits. Het circuit van de gemeentesecretarissen (i.c. 'De Kring') is onvoldoende verbonden aan het regionaliseringstraject.

De hier beoogde verbinding kan worden bereikt door de ambtelijke advisering te verbreden zodat er een beter evenwicht bestaat tussen brandweerspecifieke deskundigheid en specifiek gemeentebestuurlijke deskundigheid.

Bij de ambtelijke advisering zullen daarom naast enkele brandweercommandanten, twee gemeentesecretarissen en twee controllers (namelijk één gemeentelijke controller en de controller/hoofd bedrijfsvoering van de regionale brandweer) deel uitmaken.

De ambtelijk adviseurs die afkomstig zijn van de brandweer zullen op basis van hun specifieke deskundigheid op brandweergebied de trekker zijn van die onderwerpen die specifieke betekenis hebben voor de brandweer.

De gemeentesecretarissen en de gemeentelijke controller zullen de trekker worden van die onderwerpen die voor de gemeenten van specifieke betekenis zijn. *(Verderop in dit Plan van Aanpak worden deze onderwerpen benoemd.)*

De bestaande projectgroep zal daarom worden omgebouwd tot een nieuwe structuur van ambtelijke advisering zoals in de bijlage is weergegeven.

In voorkomende gevallen kunnen de brandweercommandanten in de projectgroep hun collegae in het commandantenoverleg consulteren. Hetzelfde geldt voor de gemeentesecretarissen in de adviesgroep bestuur, deze kunnen hun collegae consulteren in 'De Kring'.

De Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) blijft zoals in de huidige situatie als waarnemer bij alle vergaderingen van de projectgroep en de adviesgroep bestuur aanwezig. Voor de goede orde zij vermeld dat in te huren of reeds ingehuurde externe adviseurs niet lid van de projectgroep of de adviesgroep bestuur kunnen zijn.

b. ontbrekende kwaliteit aan de ambtelijke voorbereiding toevoegen

Geconstateerd is dat de huidige projectgroep als direct uitvloeisel van zijn éézijdige samenstelling niet in staat is het gemeentelijke besluitvormingscircuit te voeden met bij de aard en het doel van deze besluitvorming passende beslisdocumenten. Hoewel het opnemen van twee gemeentesecretarissen in de ambtelijke voorbereiding hierin ongetwijfeld al verbetering zal aanbrengen, kan van deze niet verwacht worden dat zij feitelijke producties leveren. Daarom zal de hier bedoelde nog ontbrekende kwaliteit aan de ambtelijke voorbereiding worden toegevoegd in de persoon van de ambtelijk secretaris van het Veiligheidsbestuur. In ieder geval wordt hier ook een rol gezien voor de in de adviesgroep bestuur op te nemen gemeentelijke controller.

4. Planning en tijdpad

Het is aan de stuurgroep om op basis van het nu voorliggende Plan van Aanpak een aangepaste projectplanning op te stellen. Over de hoofdlijnen daarvan kan niettemin al het volgende worden opgemerkt.

De in bestuurlijk opzicht relevante onderdelen van het regionaliseringsproces moeten worden benoemd. Het zijn immers deze onderdelen die – in samenhang – het totaalpakket van het regionaliseringsvoorstel aan de colleges en de raden vormen.

Andere onderwerpen gaan dus niet mee in het gemeentelijke besluitvormingsproces omdat de bestuurlijke besluitvorming over de regionalisering daar niet van zal afhangen (te denken is aan zaken als een plaatsingsprocedure voor het personeel of een informatiseringsplan).

Het totaalpakket bestaat uit de volgende onderwerpen die hieronder met het oog op de in dit Plan van Aanpak ontwikkelde analyse in twee groepen zijn verdeeld. In de voorstellen aan de gemeentebesturen worden zij uiteraard gepresenteerd in een logisch samenhangend geheel.

Onderwerpen aan te sturen door brandweerexpertise in de projectgroep	in Veiligheidsbestuur
kerntakendiscussie	07-11-2007
uniform kwaliteitsniveau	07-11-2007
hoofdlijnen organisatieplan inclusief kosten (dit betekent dat alle bouwstenen voor de begroting 2009 bekend zullen zijn)	12-12-2007
rechtspositie	12-12-2007
inbreng materieel	24-01-2008
efficiencyvoordelen regionalisering	14-02-2008
begroting 2009	14-02-2008
Onderwerpen aan te sturen door gemeentebestuurlijke expertise in de adviesgroep bestuur	in Veiligheidsbestuur
inbreng huisvesting	12-12-2007
kosten inhalen achterstanden	24-01-2008
sociaal plan	24-01-2008
structureel tekort begroting	14-02-2008
fRICTIEkosten	14-02-2008
ontvlechtingkosten	14-02-2008
systeem kostenverdeling	14-02-2008

Ten slotte dient toetsing aan de door de gemeenteraden gestelde randvoorwaarden

plaats te vinden.

Elk van deze onderdelen heeft zijn eigen betekenis, maar geen ervan kan geïsoleerd van de andere in het bestuurlijke besluitvormingsproces worden afgehandeld. Dat betekent dat de projectplanning moet voorzien in een systematische en dynamische terugkoppeling van de betekenis van de uitkomst van elk van deze deeltrajecten voor het totaal van de regionaliseringsvoorstellen. Er zal dus worden gewerkt aan een totaalvoorstel dat pas dan in de gemeentelijke besluitvorming wordt ingebracht wanneer alle samenstellende delen met elkaar in evenwicht zijn. Dat neemt niet weg dat, om de betrokkenheid van de colleges en de gemeenteraden gaande het proces te blijven voeden, over deelproducten tussentijds zal worden gecommuniceerd.

In de planning moet uitgegaan worden van een feitelijke start van de geregionaliseerde Brandweer Gooi en Vechtstreek niet later dan op 1 januari 2009. Vanaf deze datum kan worden teruggerekend hoe het proces van bestuurlijke besluitvorming er in hoofdlijnen uit moet zien. Dat leidt tot het volgende tijdspad:

13.09.2007	Vaststellen Plan van Aanpak door Veiligheidsbestuur
februari 2008	Projectgroep en Adviesgroep bestuur
eind februari / begin maart 2008	Afronding totaalpakket door Stuurgroep
27.03.2008	Veiligheidsbestuur
begin april 2008	Informeel consultatietraject colleges
04.2008	Gemeenschappelijke vergadering met collegebesluiten negen gemeenten
05.2008	Voorstel in raadscommissies
uiterlijk juni 2008	Voorstel in gemeenteraden
07.2008	Overdrachtsbesluiten colleges B&W
07.2008	Start van de procedure voor plaatsing van personeel in de nieuwe organisatie en benoeming commandant
01.2009	Start Brandweer Gooi en Vechtstreek

5. Communicatie

De verantwoordelijkheid voor de communicatie naar de gemeenteraden met betrekking tot het regionaliseringsproces berust allereerst bij de individuele burgemeesters. Zij zullen daarbij – met het oog op éénduidige communicatie – gebruik kunnen maken van producten die zijn voorbereid door de stuurgroep. De inhoud, vorm en de timing van de communicatie zijn immers van groot belang voor het slagen van dit proces. De stuurgroep biedt daarvoor de nodige

ondersteuning, behalve met producten ook met expertise.

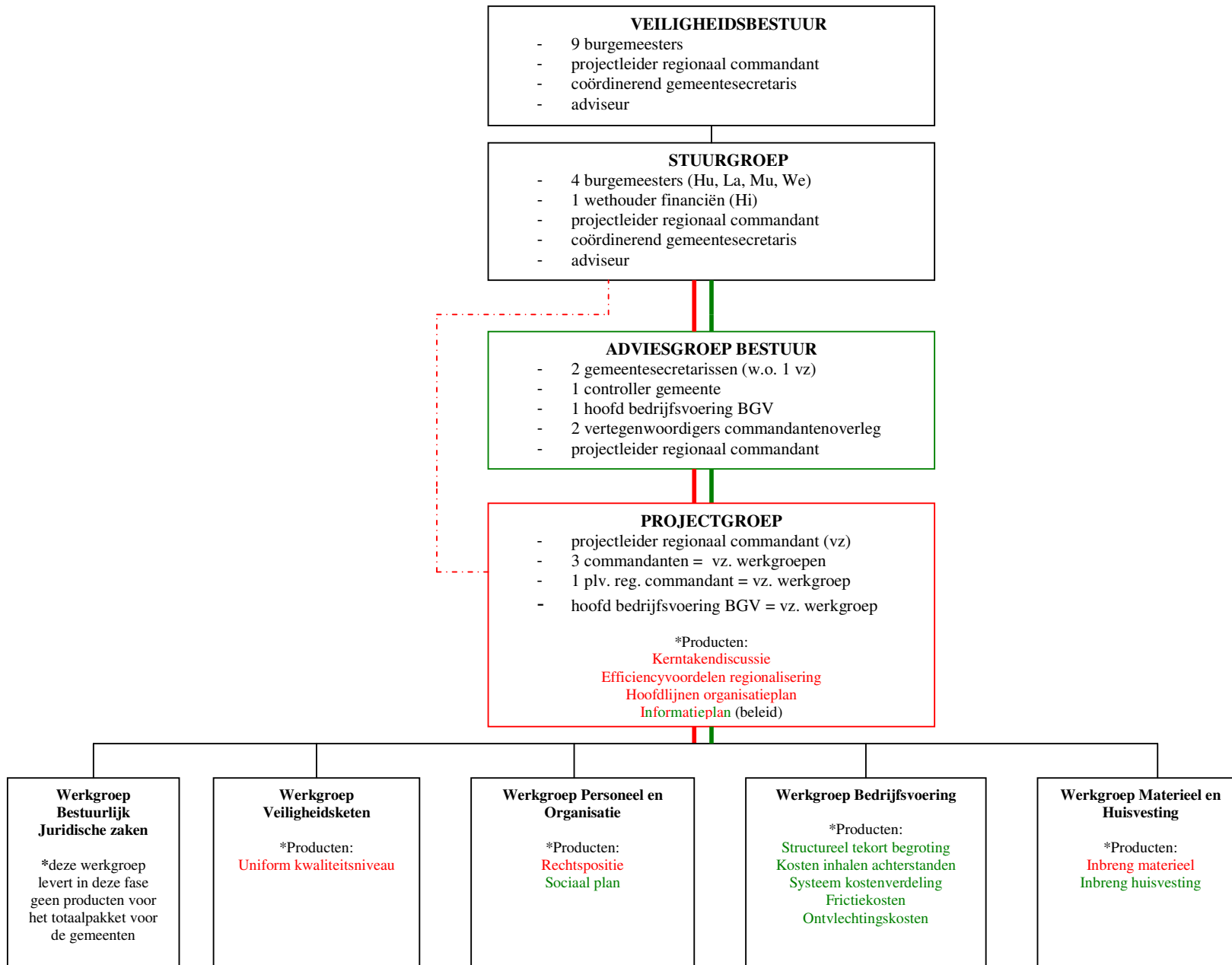
De communicatie is eerst en vooral gericht op het bedrijven van goed verwachtingsmanagement. De primaire doelgroep bestaat uit de betrokken raadscommissies. Deze dienen een helder beeld gepresenteerd te krijgen van de wijze waarop het verdere regionaliseringsproces wordt vormgegeven én van de inrichting van de besluitvormingsprocessen. Zo dienen de raadscommissies vooraf precies te weten wát er van de gemeenteraden, en wannéér, verwacht wordt.

Informatie aan andere doelgroepen (te denken is aan medewerkers in de gemeentelijke en de brandweerorganisaties) wordt gegeven onder verantwoordelijkheid van de voorzitters van de projectgroep en de adviesgroep bestuur. Deze informatie is altijd afgestemd op de informatie aan de raden.

De eerste communicatie vindt plaats zo snel mogelijk na de vaststelling van dit Plan van Aanpak. Bij die gelegenheid krijgen de raden inzicht in:

- de stand van zaken vanaf het moment van vaststelling van de randvoorwaarden tot heden;
- het Plan van Aanpak zelf.

De stuurgroep beoordeelt vervolgens aan de hand van de oplevering van deelproducten welke daarvan aan de raadscommissies ter kennis worden gebracht en op welke wijze dat zal worden gedaan.



Producten: rood = brandweerexpertise ; groen = gemeentelijke (bestuurlijke) expertise