

Conclusies en aanbevelingen Samenwerkende Rekenkamers Onderzoek Veiligheidsregio Twente



Samenwerkende Rekenkamercommissies:

Almelo

Borne

Dinkelland

Enschede

Hengelo

Hof van Twente

Oldenzaal

Tubbergen

9 mei 2019

Veiligheidsregio Twente (VRT)

Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's in werking getreden met als doel:
Het realiseren van een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie. Dit om burgers beter te beschermen tegen risico's en een betere hulpverlening en nazorg te bieden bij gemeente-over-schrijdende rampen en crises.

De wet regelt de verdeling van het Nederlands grondgebied in 25 veiligheidsregio's, waaronder de regio Twente. De wet is per 1 januari 2013 gewijzigd door de verplichting tot volledige regionalisering van de brandweezorg binnen één jaar na inwerkingtreding van de wetswijziging. Daarbij werd het tempo van regionalisering aan de regio's gelaten.

Naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede in 2000 kent de regio Twente al een lange historie van samenwerking op het gebied van crises en rampen. In Twente startte de Veiligheidsregio Twente (VRT) op 1 januari 2012 en vond de formele regionalisering op 1 januari 2013 plaats. Voor die tijd was al lange tijd sprake van regionale samenwerking tussen de (toenmalige) brandweerkorpsen. Hieraan lag ook toen al de overtuiging ten grondslag dat samenwerken bijdraagt aan een hogere kwaliteit en samenwerken noodzakelijk is om de beschikbare schaarse middelen goed te besteden. De geografisch compacte ligging van de regio Twente bood goede mogelijkheden om de dienstverlening te optimaliseren.

Op basis van de Wet Veiligheidsregio's beschikt iedere Veiligheidsregio in Nederland over de middelen om zware ongevallen, branden, rampen en crises waar mogelijk te voorkomen. De VRT onderscheidt vier hoofdtaken: Brandweer, Geneeskundige Coördinatietaken in de Regio (GHOR), Multidisciplinaire taken (veiligheidsbureau) en Gemeentelijke coördinatietaken rond nazorg.

De gemeenschappelijke regeling VRT is een zogenoemde 'collegeregeling', omdat uitvoerende taken (collegebevoegdheid) zijn overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling. Zowel het algemeen als het daaruit gekozen dagelijks bestuur van de VRT wordt daarom uitsluitend gevormd door collegeleden, niet door raadsleden. Het college heeft geen keuze in de voordracht voor het lid van het dagelijks bestuur. Op basis van artikel 11 van de Wet op de Veiligheidsregio's is bepaald dat de burgemeester deel uitmaakt van het AB. De raad heeft mogelijkheden om vanuit zijn controlerende en kaderstellende verantwoordelijkheid te handelen.

De secretaris van de Veiligheidsregio Twente en de leden van de Veiligheidsdirectie zitten als adviseur bij het Algemeen Bestuur (AB) aan tafel. Bij een vergadering van het AB zijn ook vertegenwoordigers van het waterschap, provincie en het Openbaar Ministerie als adviseur aanwezig. Alleen de burgemeesters hebben stemrecht. Het Algemeen Bestuur vergadert circa zes keer per jaar.

Het Dagelijks Bestuur (DB) is belast met de voorbereiding en uitvoering van de besluiten die het Algemeen Bestuur (AB) neemt. Het DB bestaat uit de burgemeesters van Enschede, Hengelo, Almelo, Oldenzaal en Rijssen-Holtten. Het DB vergadert, net als het AB, meerdere malen per jaar. Ieder DB-lid behartigt een bestuurlijke portefeuille. Deze portefeuilles betreffen: brandweer, GHOR, middelen, crisisbeheersing en rampenbestrijding, multidisciplinaire organisatie, innovatie, informatiemanagement en meldkamer.

De Veiligheidsdirectie ondersteunt en adviseert het DB. Ieder lid van de Veiligheidsdirectie vormt de koppeling tussen de Veiligheidsregio en de eigen organisatie of dienst. De Veiligheidsdirectie bestaat uit: Secretaris Veiligheidsregio, Commandant brandweer, Districtchef van politiedistrict Oost-Nederland, Directeur Publieke Gezondheid en Coördinerend gemeentesecretaris.

De VRT krijgt een financiële bijdrage van het rijk en ook iedere deelnemende gemeente is verplicht tot een financiële bijdrage aan de VRT. Dit bedrag is vastgesteld door het AB op basis van een bedrag per inwoner.

Onderzoek gezamenlijke rekenkamers

De samenwerkende rekenkamercommissies van Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Hengelo, Hof van Twente, Oldenzaal en Tubbergen hebben onderzoek gedaan naar de VRT. Aanleiding voor het onderzoek is de constatering dat gemeenteraadsleden in het algemeen weinig inzicht hebben in de gemeenschappelijke regelingen waarin hun gemeente participeert. Na gezamenlijk onderzoek naar de verbonden partijen Stadsbank Oost-Nederland (2016) en Twente Milieu (2017) hebben de rekenkamers in 2018 de VRT onder de loep gelegd. Het doel van dit onderzoek is dan ook voor raadsleden om meer grip te krijgen op de aansturing en zicht te houden op het functioneren van de VRT. Het onderzoek betreft nadrukkelijk niet het operationele functioneren van de VRT in de opgedragen veiligheidstaken. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2018 tot april 2019 door onderzoeksbureau SeinstraVandelaar (SvdL).

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Welke sturingsinstrumenten worden ingezet om de gestelde doelen te behalen, wat zijn de financiële kaders waarbinnen de VRT moet werken en hoe vindt controle op de realisatie van de gestelde doelen plaats?

De centrale vraag is onderverdeeld in deelvragen die verdeeld worden in drie rubrieken: 'sturing en doelstellingen', 'financiële kaders' en 'controle en bestuur'.

In het rapport van SvdL zijn de deelvragen voorzien van een antwoord. Op basis van de bevindingen in dit rapport en op basis van eerdere onderzoeken naar verbonden partijen van de Twentse gemeenten hebben de gezamenlijke rekenkamercommissies conclusies getrokken en doen zij aanvullend op het rapport van SvdL een aantal aanbevelingen aan de gemeenteraden, de colleges en de VRT.

Conclusies en aanbevelingen

De VRT ontzorgt de gemeenten voor besluitvorming over de operationele uitvoering en aansturing van de wettelijk opgedragen veiligheidstaken. Taken die een grote mate van professionaliteit, specialistische kennis en kunde vereisen. Uit het onderzoek ontstaat het beeld dat de veiligheidstaken adequaat worden uitgevoerd. Dat is mede een reden waarom de betrokkenheid van de gemeenteraden bij de VRT zich veelal beperkt tot de formele planning en control cyclus, de begroting en jaarrekening. Hoewel dit vanuit de controlerende rol van de raad en vanuit het budgetrecht van de raad natuurlijke momenten zijn, zou een inhoudelijke discussie over wettelijke, maar vooral ook niet-wettelijke taken goed zijn voor zowel de VRT als voor de gemeenteraden zelf. De gemeenteraden zijn gebaat bij een goed begrip van de achtergronden om het gevraagde budget en beleidskaders vast te kunnen stellen.

De gemeenteraden laten, naar mening van de gezamenlijke rekenkamercommissies, thans vragen liggen die nu of in de toekomst wel beantwoord moeten worden. Bijvoorbeeld vragen die betrekking hebben op het risicoprofiel van de eigen gemeente in samenhang met het regionale risicoprofiel, de specifiek lokale risico's en de aanvaardbaarheid van risico's in relatie tot de integrale regionale efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering van de veiligheidstaken. Het onderzoeksrapport van SvdL benoemt conclusies en aanbevelingen gericht op de VRT alsmede de gemeenten en de raden. De gezamenlijke rekenkamers brengen in deze notitie een aantal conclusies en aanbevelingen onder de aandacht.

Conclusies:

- a. De VRT voert als gemeenschappelijke regeling voor de Twentse gemeenten (zowel wettelijk verplichte als niet-wettelijk verplichte) taken uit op het gebied van veiligheid. Dit doet de VRT op professionele wijze en met inzet van specialistische kennis en deskundigheid.
- b. De gemeenteraden ervaren de verbinding met de VRT als zwak. De minimale inzet van de beschikbare sturingsinstrumenten door de gemeenteraden, zoals een zienswijze op de begroting, bevestigt dit beeld. Ook in eerdere onderzoeken constateerden de gezamenlijke rekenkamers dat gemeenteraadsleden vaak een grote afstand tot verbonden partijen ervaren.
- c. Naast de wettelijke veiligheidstaken, voert de VRT ook niet-wettelijke taken uit. Binnen zowel het bestuur van de VRT als de afzonderlijke gemeenteraden vindt nauwelijks inhoudelijke discussie plaats over de strategische keuze om niet-wettelijke taken uit te voeren en de eventuele extra taken voor afzonderlijke gemeenten. Hetzelfde geldt voor strategische vraagstukken zoals de samenhang tussen het lokale en het regionale risicoprofiel. Ook in eerder uitgevoerde onderzoeken naar (andere) verbonden partijen zagen de gezamenlijke rekenkamers het vrijwel ontbreken van beleidsstrategische discussies in de raden van deelnemende gemeenten. Dit speelt met name ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Twente Safety Campus (TSC) voor de VRT. In de toekomst zal dit ook ten aanzien van een discussie over de spreiding van kazernes voor een regionaal optimale en doeltreffende uitvoering van de taken spelen.
- d. De jaarstukken die de gemeenteraden van de VRT ontvangen bieden geen inzicht in de kosten voor wettelijke versus niet-wettelijke taken. Voorts geven de jaarstukken geen expliciete onderbouwing voor de strategische keuze voor het uitvoeren van specifieke niet-wettelijke taken, zoals hulp bij vluchtelingenopvang of het veiligheidseducatiecentrum. Ook over de financiële risico's zijn de stukken niet helder. Daardoor is ook het inzicht in de financiële verantwoording en in de financiële gevolgen van beleidskeuzen op regionaal niveau bij de gemeenteraden beperkt en worden zij niet in stelling gebracht om hun kaderstellende rol vorm te geven. Ook in eerdere onderzoeken constateerden de gezamenlijke rekenkamers dat de gemeenteraden niet in staat worden gesteld hun kaderstellende en controlerende rol waar te maken. Hoewel de verbonden partij en de colleges van B&W voldoen aan de formele verplichtingen omtrent informatievoorziening beperkt de verstrekte informatie zich vaak tot bedrijfsvoeringsinformatie: dienstverleningsproducten en de mate waarin die in de gerapporteerde periode zijn aangeboden.

Aanbevelingen

a. Draag de VRT op om meer informatie te verstrekken met betrekking tot taken

Draag de VRT bij de bespreking van de jaarstukken op om meer duidelijkheid te verschaffen over het onderscheid tussen de uitvoering van wettelijke en niet-wettelijke taken. Draag daarnaast de VRT op om inzicht te geven in de kosten die samenhangen met de uitvoering van wettelijke en van niet-wettelijke taken. Draag de VRT op om de strategische keuze voor de uitvoering van niet-wettelijke taken te onderbouwen en verzoek om notities waarin strategische keuzes worden gemaakt vanuit de VRT eerder op de agenda te plaatsen dan bij de behandeling van de jaarstukken.

b. Kijk naar de risico's per gemeente en deel ervaringen met raadsleden van andere gemeenten

Bepaal en bespreek als gemeenteraad aan de hand van het door VRT opgestelde risicoprofiel of er restrisco's zijn die een speciale opdracht voor de VRT in de gemeente rechtvaardigt. Deel deze ervaringen met raadsleden van andere gemeenten waardoor meer inzicht ontstaat met betrekking tot de mogelijkheden voor de raden los van de vaste sturingsinstrumenten bij de vaststelling van de begroting en jaarrekening van de verbonden partij. Meer en betere samenwerking tussen gemeenteraden kan op verschillende manieren tot stand komen, bijvoorbeeld als resultaat van bijeenkomsten van de Twenteraad.

c. Zorg voor gedeelde opvattingen over de informatievoorziening over de VRT

De VRT steekt veel energie in het geven van goede verantwoordingsinformatie. Om te zorgen dat dit aansluit bij de wensen van de (colleges en) gemeenteraden, is het van belang dat een gedeeld beeld ontstaat van de informatiebehoefte aan de ene kant en de informatie-mogelijkheden aan de andere kant. Maak daarbij onderscheid naar inhoud, abstractieniveau, hoeveelheid en frequentie. Het is aan zowel de VRT als aan de raden om hier het gesprek open met elkaar over aan te gaan.

d. Besteed meer aandacht aan de omvang van het weerstandsvermogen

De omvang van het weerstandsvermogen en de vraag of het weerstandsvermogen volledig door de gemeenschappelijke regeling moet worden afgedekt of deels door de afzonderlijke gemeenten, vergt een strategische discussie waar aandacht aan moet worden gegeven binnen het VRT-bestuur en waarover gemeenteraden geïnformeerd moeten worden. Dit vormt bij uitstek een onderwerp in het kader van de jaarlijkse zienswijze op de begroting die de gemeenschappelijke regelingen in het kader van de Wgr vóór 15 april moeten aanleveren bij de deelnemende gemeenten.

e. Stel risicoprofielen op per gemeente

Maak bij het regionale risicoprofiel een uitwerking per gemeente/kern waarin wordt aangegeven welke onderdelen van dit risicoprofiel in de gemeente een rol spelen. Ga daarbij met name in op de risico's uit het profiel die eventueel specifiek zijn voor de gemeente (woningbranden kunnen overal voorkomen). Deze werkwijze is conform de Wet veiligheidsregio's, die stelt dat het bestuur van de VRT het risicoprofiel vaststelt na overleg met de raden van de deelnemende gemeenten, waarbij het bestuur de raden tevens verzoekt hun wensen kenbaar te maken omtrent het in het beleidsplan op te nemen beleid.

f. Verschaf meer helderheid over de risico's van de niet-wettelijke taken

Bepaal als VRT welke kosten gemoeid zijn met het beheren, onderhouden en exploiteren van de Twente Safety Campus (TSC) om tot een kostendekkende exploitatie te komen. Vergeet daarbij

niet de risico's in kaart te brengen. Bepaal tevens de financiële baten die het TSC oplevert. Daarbij zijn uiteraard ook de training en oefening van de eigen medewerkers op de TSC als financiële baten mee te nemen, naast het gebruik door derden.

Al met al ontstaat bij de gezamenlijke rekenkamers van Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Hengelo, Hof van Twente, Oldenzaal en Tubbergen het beeld dat de VRT de uitvoering van de regionale veiligheidstaken uitvoert op professionele wijze. Daarnaast investeert de VRT veel energie in het verstrekken van informatie aan de deelnemende gemeenten, met name in de jaarstukken, die vóór 15 april elk jaar moeten worden aangeboden aan de gemeenteraden. Toch missen de gemeenteraadsleden inzicht in bijvoorbeeld de kosten die met de niet-wettelijke taken gemoeid zijn. Voorts constateren de rekenkamers dat de uitvoering van niet-wettelijke taken niet herleidbaar zijn tot expliciete bestuursbesluiten waarover de deelnemende gemeenten een strategische discussie hebben gevoerd. Met het ontbreken van inzicht in de kosten en de risico's alsmede de politiek-bestuurlijke overwegingen voor de uitvoering van *niet-wettelijke* taken is het voor gemeenteraden lastig om de kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van de VRT waar te maken. De gemeenteraden doen er daarom goed aan de VRT op te dragen jaarlijks specifieke informatie aan te leveren, zeker op het gebied van kosten, risico's en onderbouwing van de uitvoering van niet-wettelijke taken. Ook door gezamenlijk op te trekken kunnen de gemeentera(adsle)den hun rol ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen, m.n. zogenaamde 'collegeregelingen', versterken.