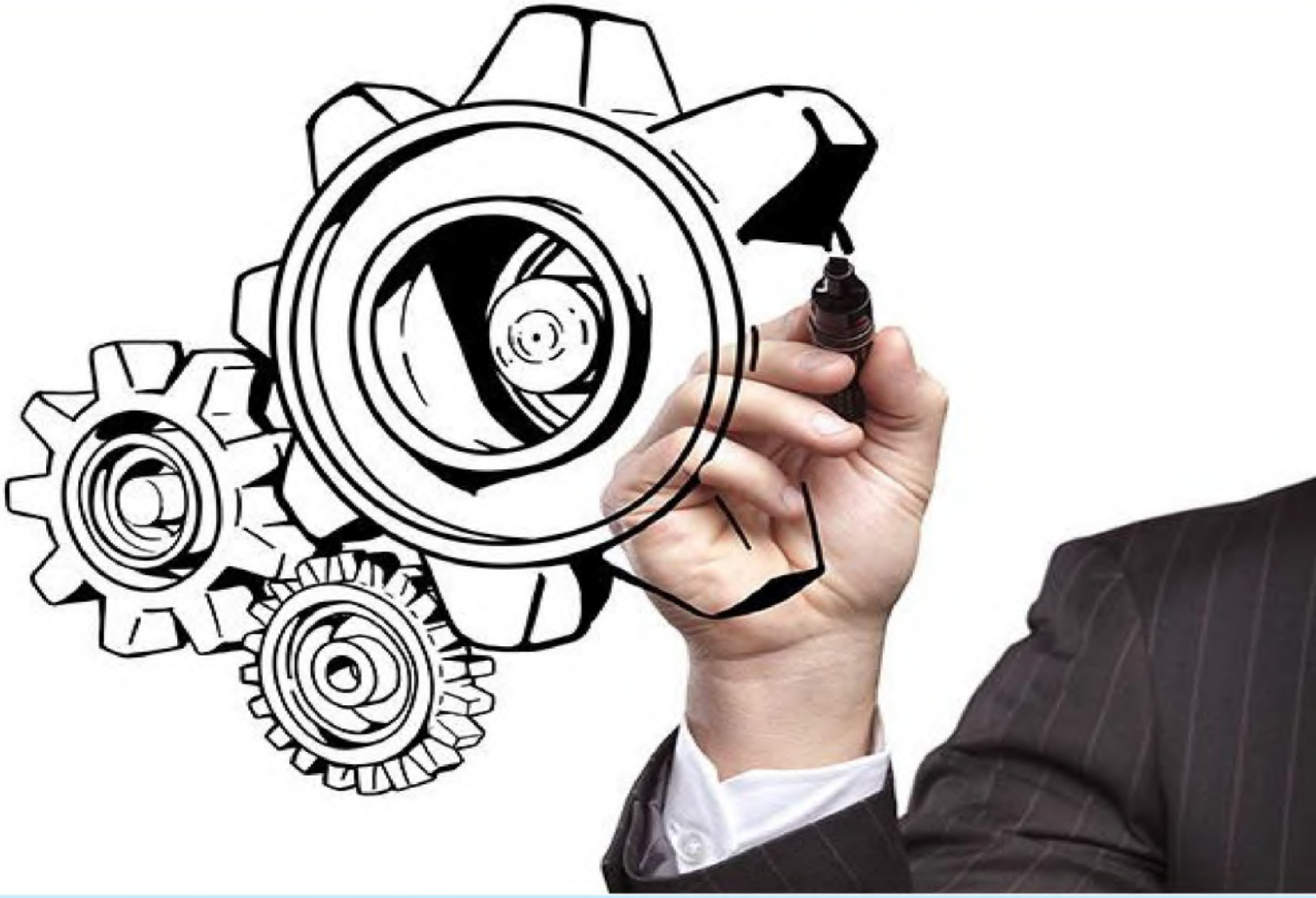
Regionaal (be)GRIP?

Een onderzoek naar de governance van de Veiligheidsregio Limburg-Noord



Een onderzoek van de samenwerkende rekenkamer(commissie)s in Noord- en Midden-Limburg

Beesel, Bergen, Echt-Susteren, Gennep, Horst aan de Maas, Leudal, Maasgouw, Nederweert, Peel en Maas, Roerdalen, Roermond, Venlo, Venray en Weert

Regionale begeleidingscommissie

[redacted]

Rkc Venlo (voorzitter)
Rkc Roermond (plv. voorzitter)
Rkc Venray
Rk Leudal en Horst aan de Maas
Rk Weert

Ambtelijk secretariaat

[redacted]

Rkc Beesel
Rkc Venlo
Rk Leudal

Culemborg, 31 mei 2017
SeinstravandeLaar

[redacted]

1.	Onderzoeksverantwoording	1
	Bestuurlijke nota	7
2.	Terugblik regionaliseren en organiseren VRLN	8
3.	Samenvatting bevindingen	11
4.	Conclusies	15
5.	Aanbevelingen	20
6.	Bestuurlijke reacties	23
7.	Nawoord rekenkamer(commissie)s	25
	Nota van Bevindingen (Deel A: Governance)	27
8.	Besturingsstructuur	28
9.	Bestuurlijke governance	31
10.	Politieke governance	33
11.	Ambtelijke governance	37
	Nota van Bevindingen (Deel B: Functioneren)	40
12.	Financiën	41
13.	Beleid	48
14.	Dienstverlening	53
15.	Ketensamenwerking	55
	Nota van Bevindingen (Deel C: Normenkader)	58

Bijlagen 68

Bijlage A | Afkortingenlijst 69

Bijlage B | Documenten 70

Bijlage C | Interviewlijst 73

Bijlage D | Gemeentelijke bijdragen VRLN 2017 75

Bijlage E | Bondige landelijke schets Veiligheidsregio's 76

Bijlage F | Bestuurlijke reactie per gemeente 77

Aparte bijlageboeken

Bijlageboek I | Factsheets per gemeente

Bijlageboek II | Resultaten enquête raadsleden

1. Onderzoeksverantwoording

1.1 Aanleiding voor onderzoek naar Veiligheidsregio Limburg-Noord

Net als andere Nederlandse gemeenten worden de gemeenteraden in Noord- en Midden-Limburg onder invloed van taakuitbreiding en budgetkortingen geconfronteerd met een toenemende regionale samenwerking. De raden ervaren dat het niet eenvoudig is om hun kaderstellende en controlerende taak 'op afstand' uit te voeren. Dit terwijl een groot deel van het gemeentelijk budget omgaat in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dit maakt het noodzakelijk om 'grip' te krijgen op de aansturing en zicht te houden op het functioneren van samenwerkingsverbanden.

De 14 samenwerkende rekenkamer(commissie)s van Noord- en Midden-Limburg beogen een bijdrage te leveren aan het versterken van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van gemeenteraden door hen inzicht te verschaffen in de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van samenwerkingsverbanden.[1] De rekenkamer(commissie)s hebben gekozen voor een verdiepende casestudy naar de Veiligheidsregio Limburg-Noord (VRLN). Daarvoor hebben zij de volgende motieven:

a. alle gemeenteraden in Noord- en Midden-Limburg hebben (verplicht) met de VRLN te maken;
b. de raden geven aan dat zij het functioneren van de VRLN ervaren als een 'black box';
c. de raden willen kunnen beoordelen of het legitiem is dat er (naar hun gevoel) steeds geld bij moet;
d. zij willen bovendien meer grip op de verhouding tussen gemeentelijk bijdragen en geleverde prestaties (onderscheid in wettelijke en bovenwettelijke taken/ambities);
e. de gezamenlijke rekenkamer(commissie)s vragen zich af in hoeverre de nieuwe besturingsstructuur naar de letter (formeel) en/of geest (materieel) van de wet passend is.

Het onderzoek toetst de motieven en reikt gemeenteraden waar nodig handvatten aan om grip op de VRLN te versterken. Waar mogelijk vertaald naar algemene sturingsprincipes op samenwerking.

1.2 Vraagstelling voor het regionale rekenkameronderzoek

De rekenkamer(commissie)s hebben voor het onderzoek de volgende centrale vraag geformuleerd:

> *"In hoeverre past het huidige governancemodel van de Veiligheidsregio Limburg-Noord bij de formele (wettelijke) kaders en de gewenste mate van grip door de deelnemers en in hoeverre geeft het huidig functioneren aanleiding tot aanpassing van het governancemodel?"*

De centrale vraag is uitgewerkt in 20 deelvragen: geclusterd naar vier governancethema's met onderzoeksvragen en een cluster met adviesvragen:

Sturing

1. Zijn de doelstellingen en taken van de Veiligheidsregio Limburg-Noord duidelijk geformuleerd?
2. Is gelet op deze doelstelling en taken, de sturing binnen de Veiligheidsregio Limburg-Noord in de dagelijkse praktijk duidelijk geregeld?
3. Hebben de betrokken gemeenteraden en colleges voldoende (sturings)instrumenten (in relatie tot de gestelde doelen) tot hun beschikking?
4. Welke van die (sturings)instrumenten gebruiken de betrokken gemeenteraden en colleges daadwerkelijk in de praktijk?
5. Wat zijn de effecten van het toepassen van deze sturingsinstrumenten?
6. Is de in de gemeenschappelijke regeling gekozen structuur van de bestuurscommissie GGD rechtmatig (vanuit wet- en regelgeving) en doeltreffend (vanuit perspectief raden)?

[1] Dit betreft de rekenkamer(commissie)s van alle in de Veiligheidsregio Limburg-Noord deelnemende gemeenten, behalve de gemeente Mook en Middelaar. De betreffende (slapende) rekenkamer heeft van participatie afgezien.

Beheersing

7. In hoeverre worden de door de gemeente(n) gestelde doelen al dan niet bereikt?
8. Voldoet de Veiligheidsregio Limburg-Noord aan alle afspraken (zowel met deelnemers in de gemeenschappelijke regeling als op andere (bestuurs)niveaus) die met haar gemaakt zijn?
9. Is er als gevolg van het gebruik van (sturings)instrumenten grip op de prestaties van de Veiligheidsregio Limburg-Noord? Zowel op collectief als op individueel niveau?
10. Hoe verhouden de kostenstructuur en kostenverdeling (naar gemeenten) van de Veiligheidsregio Limburg-Noord zich tot elkaar?
11. Is er (ook bezien vanuit de sturing) voldoende greep op de kosten van de Veiligheidsregio Limburg-Noord in relatie tot het overgedragen takenpakket en geformuleerde ambities?

Toezicht

12. Hoe is het toezicht aangaande de Veiligheidsregio Limburg-Noord georganiseerd?

Verantwoording

13. Op welke wijze legt de Veiligheidsregio Limburg-Noord verantwoording af over haar handelen?
14. Hoe reageren de diverse betrokkenen op deze (wijze van) verantwoording?
15. Op welke wijze gebruikt het college de verantwoordingsinformatie van de Veiligheidsregio Limburg-Noord om adequaat verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad?
16. In hoeverre is de gemeenteraad op basis van de aangeboden informatie in staat om zijn controlerende en kaderstellende rol uit te oefenen?

Advies

Op basis van beantwoording van de deelvragen 1 tot en met 16 wordt gekomen tot beantwoording van de onderstaande adviesvragen 17 tot en met 21. Het antwoord op deze adviesvragen vormt de basis voor de aanbevelingen over de inrichting en/of werking van de governance van de VRLN (zie hoofdstuk 5).

Sturing

17. In hoeverre is aanpassing nodig in de besturingsstructuur van en concrete sturingsinstrumenten op de Veiligheidsregio Limburg-Noord?

Beheersing

18. Welke mogelijkheden zijn er voor de aangesloten gemeenten c.q. gemeenteraden om meer grip te krijgen op de Veiligheidsregio Limburg-Noord?

Toezicht

19. Hoe kan het toezicht op de Veiligheidsregio Limburg-Noord door zowel de organisatie zelf als door de diverse betrokkenen geoptimaliseerd worden?

Verantwoording

20. Welke verbeteringen moeten worden aangebracht in de verantwoordingsinformatie van de Veiligheidsregio Limburg-Noord om het college respectievelijk de raad in staat te stellen om zich over de eigen rol te verantwoorden?

Terminologie
Het governancemodel betreft het geheel aan sturing, beheersing, toezicht en verantwoording door alle bij de Veiligheidsregio betrokken actoren (raad, college en ambtelijke organisatie). De thema's binnen het governancemodel zijn als volgt gedefinieerd:

- *Sturing*: Het richtingen geven aan taken en doelstellingen van de gemeenschappelijke regeling, vormgegeven in enerzijds (strategische) beleidsplannen en (meerjaren)begroting vanuit de eigenaarsrol en anderzijds middels dienst- of opdrachtovereenkomsten vanuit de opdrachtgeversrol.
- *Beheersing*: Het invoeren en handhaven van maatregelen en procedures ('checks and balances') die moeten borgen dat de gemeenschappelijke regeling duurzaam haar opgedragen beleidsdoelstellingen kan blijven realiseren. Een adequaat ingerichte administratieve organisatie en interne beheersing en een goed ingerichte planning-en-controlcyclus dragen hieraan bij.
- *Toezicht*: Het ten behoeve van alle belanghebbenden vaststellen dat de (strategische) beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd en het bewaken van inhoudelijke en financiële risico's die de continuïteit van de taakuitoefening en bedrijfsvoering van de gemeenschappelijke regeling in gevaar kunnen brengen. Toezicht dient in balans te zijn met opgedragen taken en benodigde middelen.
- *Verantwoording*: Het door de gemeenschappelijke regeling aan eigenaren en opdrachtgevers aantonen dat de overeengekomen opdracht rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en kwalitatief juist is uitgevoerd. Dit betekent dat inzicht wordt gegeven hoe de gerealiseerde dienstverlening past binnen de gestelde inhoudelijke, bestuurlijke en financiële kaders.

De besturingsstructuur is dus een onderdeel van het totale governancemodel. De besturingsstructuur beschrijft de organen binnen de (nieuwe) gemeenschappelijke regeling. Deze organen hebben een rol te vervullen binnen de vier governancethema's.

1.3 Onderzoek en rapportage in periode van een half jaar

Het onderzoek is eind september 2016 opgestart en eind april 2017 is het rapport afgerond, waarna het wordt aangeboden aan de (gezamenlijke) gemeenteraden. De rekenkamer(commissie)s hebben de feitelijke uitvoering van het onderzoek uitbesteed aan onderzoeks- en adviesbureau SeinstravandeLaar. Onder eindverantwoordelijkheid van de regionale spiegelgroep (voorzitters van alle rekenkamer-(commissie)s) heeft de (afgevaardigde) regionale begeleidingscommissie het onderzoek intensief begeleid.

Formele start van het onderzoek

Na een verificatiegesprek tussen de begeleidingscommissie en SeinstravandeLaar is de onderzoeksopzet en -aanpak op 14 oktober 2016 toegelicht aan het dagelijks bestuur van de VRLN. Mede op basis hiervan heeft de begeleidingscommissie de definitieve onderzoeksopzet (inclusief vraagstelling en normenkader) en aanpak op 20 oktober 2016 vastgesteld.

Onderzoeksmethoden

De feitelijke onderzoeksuitvoering heeft bestaan uit de volgende onderzoeksmethoden:

a. Een documentenstudie
Voorafgaand aan en in voorbereiding op de overige onderzoeksmethoden en – stappen is een globale analyse van (reeds) beschikbare documenten uitgevoerd. Deze globale analyse is verder verdiept bij het opstellen van de concept onderzoeksrapportage ter verificatie en aanvulling op de reeds verzamelde onderzoeksbevindingen.

b. Een enquête onder raadsleden
Kort volgend op de globale documentenstudie is een online enquête uitgezet onder alle raadsleden van de deelnemende gemeenten. De enquête is op 17 oktober 2016 persoonlijk aan de raadsleden toegezonden. Hierna zijn 'reminders' verzonden, waarna de enquête op 9 november is gesloten. De enquête heeft een responsrate opgeleverd van 55% (gestart) en 39% (volledig ingevuld).

c. Interviews met sleutelfunctionarissen
Mede op basis van eerste resultaten uit deze onderzoeksmethoden zijn verdiepende interviews gevoerd met sleutelfunctionarissen binnen de 14 individuele gemeenten (bestuurlijk en ambtelijk), de VRLN en uitvoeringspartners van de VRLN.

d. Twee (sub)regionale raadsbijeenkomsten
Eind november zijn tot slot twee (sub)regionale raadsbijeenkomsten gehouden te Venray en Roermond. Doelen van de raadsbijeenkomsten waren:

i. de gewenste mate en het niveau van sturing en controle door gemeenteraden op de Veiligheidsregio Limburg-Noord scherpstellen;
ii. het verdiepen van inzicht in de behoeften van raden omtrent verantwoording en informatievoorziening door college en Veiligheidsregio Limburg-Noord;
iii. het gezamenlijk ontwikkelen van handvatten ter verbetering van de (gezamenlijke) sturing door de raden op de Veiligheidsregio.

Nagenoeg alle gemeenten zijn bij één van beide avonden (met maximaal drie raadsleden) vertegenwoordigd geweest.[2] Bij iedere bijeenkomst waren bovendien één of meerdere leden van de begeleidingscommissie (en ambtelijke ondersteuning) aanwezig.

Rapportagefase

Op basis van de verzamelde onderzoeksdata is medio februari de concept Nota van Bevindingen door de begeleidingscommissie behandeld en afgestemd met de spiegelgroep. Hierbij zijn ook de 14 gemeentespecifieke factsheets behandeld. Daarna is het onderzoeksrapport uitgezet voor ambtelijk wederhoor (feitencheck) bij de 14 individuele gemeenten en de VRLN. Alle gemeenten en de VRLN hebben de gelegenheid gekregen om hun reactie te formuleren op de regionale Nota van Bevindingen. De gemeenten zijn ook verzocht de bevindingen in hun 'eigen' factsheet te controleren op onjuistheden of onvolledigheden.

Verhouding van factsheets tot Nota van Bevindingen
De Nota van Bevindingen is nadrukkelijk gebaseerd op de 14 individuele factsheets per gemeente (zie Bijlageboek I). De factsheets bevatten de feiten, meningen en gehanteerde bronnen per gemeente. De factsheets dienen als onderlegger voor dit regionaal onderzoeksrapport en maken en daarmee onlosmakelijk onderdeel van uit.

Na verwerking van het ambtelijk wederhoor in de Nota van Bevindingen en de onderliggende gemeentespecifieke factsheets is het onderzoeksrapport afgerond en is de Bestuurlijke Nota opgesteld, inclusief de conclusies en aanbevelingen. Het concept eindrapport is daarna voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan de 14 individuele colleges van de deelnemende gemeenten. De rekenkamer(commissie)s hebben de hoofdlijnen van de reacties opgenomen in de Bestuurlijke Nota (en de individuele reacties in bijlage F). Hierop hebben de rekenkamer(commissie)s een nawoord geformuleerd.

Het rapport is eind mei vastgesteld en daarna aan de gezamenlijke gemeenteraden aangeboden.

1.4 Leeswijzer

Na dit eerste inleidende hoofdstuk leest u eerst een korte duiding van het karakter en de afbakening van het onderzoek. Vervolgens bestaat het onderzoeksrapport grofweg uit twee Nota's:

- de Bestuurlijke Nota en;
- de Nota van Bevindingen.

Hieronder schetsen wij de opbouw van de beide daaropvolgende Nota's.

[2] Enkel de gemeenten Nederweert en Weert zijn niet met raadsleden vertegenwoordigd geweest (bij de bijeenkomst in Roermond).

Opbouw van de Bestuurlijke Nota

In de Bestuurlijke Nota leest u eerst een korte terugblik op het proces van regionaliseren en het organiseren van de VRLN in hoofdstuk 2. Vervolgens is een samenvatting van de Nota van Bevindingen opgenomen in hoofdstuk 3. Met deze twee hoofdstukken hebt u het juiste perspectief en informatieniveau om de conclusies in hoofdstuk 4 en de aanbevelingen in hoofdstuk 5 te kunnen plaatsen. De Bestuurlijke Nota sluit af met de (gebundelde) bestuurlijke reacties en het nawoord van de rekenkamer(commissie)s in achtereenvolgens de hoofdstukken 6 en 7.

Opbouw van de Nota van Bevindingen

De daaropvolgende Nota van Bevindingen (onderzoeksrapport) bestaat uit drie delen. Het onderscheid tussen Deel A en Deel B volgt de structuur van de centrale vraag, waarna Deel C het ingevulde normenkader omvat:

- Deel A betreft de beschrijving van de formele inrichting en materiële werking van de 'governance' van de VRLN. Dit deel bestaat uit de hoofdstukken 8 tot en met 11, met achtereenvolgens een beschrijving van de Besturingsstructuur en de Bestuurlijke, Politieke en Ambtelijke governance.
- Deel B behandelt het 'functioneren' en daarmee de uitwerking van de 'governance' van de VRLN. Aan de hand van vier inhoudelijke thema's wordt meer gevoel en concrete uitwerking gegeven aan de bevindingen in Deel A. In dit deel worden in de hoofdstukken 12 tot en met 15 achtereenvolgens de thema's Financiën, Beleid, Dienstverlening en Ketensamenwerking behandeld.
- Deel C bevat het (ingevulde) normenkader. Aan de hand van een beoordeling van de normen, worden hierin de deelvragen beantwoord op basis van de bevindingen uit Deel A en Deel B. In de inleiding van het normenkader is een tabel opgenomen waarin de verbinding is weergegeven tussen de hoofdstukken uit Deel A en Deel B van de Nota van Bevindingen en de deelvragen en bijbehorende normen. Op deze manier is te herleiden in welke hoofdstukken de onderbouwing voor de beoordeling van de normen te vinden is.

De **blauwe tekstregels** boven de **alinea's** in de Nota van Bevindingen vormen een **verhaallijn.**
De alinea's onder de koppen bevatten de ondersteunende en verdiepende bevindingen/feiten. Deze hoofdlijnen treft u gebundeld aan in de 'Samenvatting' (hoofdstuk 3) van de Bestuurlijke Nota. De 'Samenvatting' in de Bestuurlijke Nota vormt hiermee een kapstok om de Nota van Bevindingen snel te kunnen doornemen en waar nodig te verdiepen.

De inhoud van de bijlagen bij het regionaal onderzoeksrapport

In de bijlagen bij dit regionale onderzoeksrapport zijn opgenomen:

- Bijlage A | Afkortingenlijst
- Bijlage B | Documenten
- Bijlage C | Interviewlijst
- Bijlage D | Gemeentelijke bijdrage VRLN 2017
- Bijlage E | Bondige landelijke schets Veiligheidsregio's
- Bijlage F | Bestuurlijke reactie per gemeente

In aparte Bijlageboeken bij dit regionale rapport zijn aanvullend opgenomen:

- Bijlageboek I | Factsheet per gemeente (op alfabetische volgorde)
- Bijlageboek II | Resultaten enquête onder raadsleden (regionaal beeld en resultaten per gemeente)

Gebruik en vermelding van bronnen
Dit onderzoek is gebaseerd op de bronnen zoals vermeld in de bijlagen B, C en Bijlageboeken I en II. In de gemeentespecifieke factsheets (en bijlage B) zijn de gehanteerde gemeentelijke bronnen vermeld, voor zover hieraan bevindingen zijn ontleend. Als aangeleverde bronnen als niet relevant zijn beoordeeld, in termen van actualiteit of specifieke kleur aan gemeentelijke bevindingen, zijn zij niet gebruikt en vermeld. In dit regionaal onderzoeksrapport zijn in beginsel enkele regionale (en landelijke) documenten vermeld in de voetnoten. In het regionaal rapport zijn slechts gemeentelijke bronnen aangehaald als het een specifieke (en geen illustratieve) bevinding voor een enkele gemeente betreft.

Reikwijdte van het onderzoek

Focus op het domein Veiligheid

Het onderzoek richt zich op het domein Veiligheid binnen de gemeenschappelijke regeling van de Veiligheidsregio Limburg-Noord, waarin tevens het domein Publieke gezondheid (GGD) is opgenomen. Het domein Publieke gezondheid is in dit onderzoek slechts betrokken voor zover het inhoudelijk raakt aan het domein Veiligheid en in relatie tot de besturingsstructuur (de gemeenschappelijke regeling). Daarmee belicht het onderzoek dus niet het totale governancemodel en functioneren van de VRLN. Deze reikwijdte van het onderzoek is vooraf kenbaar gemaakt aan het Algemeen Bestuur van de VRLN.[3]

Focus op het huidig functioneren

Gelet op de bruikbaarheid en actualiteit van het eindproduct, ligt de focus van het onderzoek op het huidig functioneren van de governance van de VRLN. Naast een korte terugblik op het proces van regionaliseren en organiseren, komt historische verdieping enkel aan de orde waar dit van meerwaarde is voor de duiding van actuele onderzoeksbevindingen.

Karakter van het onderzoek

Perspectief van de raden staat centraal

De rekenkamer(commissies)s benadrukken dat voorliggend onderzoek naar de Veiligheidsregio Limburg-Noord is ingestoken vanuit het perspectief van de gemeenteraden van de participerende gemeenten. Het betreft een beoordeling van de inrichting, werking en uitwerking van de governance door de gemeenten in Noord- en Midden-Limburg op de Veiligheidsregio Limburg-Noord. Er is inzichtelijk gemaakt in welke mate de raden middels (tijdige) betrokkenheid het beleid van de VRLN kunnen sturen en via informatie-voorziening de relatie tussen input (beleid/middelen) en resultaten (output/outcome) kunnen monitoren en (bij)sturen. Het voorliggend onderzoek is nadrukkelijk geen doorlichting van de bedrijfsvoering (throughput) van de organisatie van de Veiligheidsregio Limburg-Noord.

Regionale beelden staan centraal

De geformuleerde onderzoeks- en adviesvragen worden in dit rapport op regionaal niveau (generiek voor alle gemeenten) beantwoord. Dit betekent dat het rapport bestaat uit de 'rode draden' uit documenten en interviews met sleutelfunctionarissen. De specifieke kenmerken en standpunten per gemeente zijn primair opgenomen in de gemeentelijke factsheets. Deze dienen nadrukkelijk als onderlegger voor dit regionale rapport en maken er daarom onlosmakelijk onderdeel van uit.

[3] Hierbij waren ook de portefeuillehouders Publieke gezondheid aanwezig die zitting hebben in het Dagelijks bestuur van de VRLN.

Bestuurlijke nota

2. Terugblik regionaliseren en organiseren VRLN

Deze terugblik biedt een **kapstok** voor het lezen van bevindingen, conclusies en aanbevelingen.
De terugblik op het proces van regionaliseren en organiseren biedt achtergrond bij het lezen van de bevindingen (samengevat in hoofdstuk 3) en de conclusies en aanbevelingen in respectievelijk de hoofdstukken 4 en 5. Het geeft – zonder volledigheid na te streven – een terugblik en introduceert een aantal begrippen en feiten die in de Nota van Bevindingen (hoofdstukken 8 tot en met 15) worden verdiept. Dit hoofdstuk beperkt zich tot een terugblik op het regionaal proces. Een bondige schets van de landelijke aanleiding tot het instellen van de Veiligheidsregio's is opgenomen in bijlage E.

2.1 Terugblik regionaliseren

Landelijke aanleiding Veiligheidsregio's
Mede door enkele grote rampen en incidenten is landelijk noodzaak gezien tot verdere professionalisering van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Hierop is per 1 oktober 2010 de Wet veiligheidsregio's in werking getreden. Per 1 januari 2013 is de wet gewijzigd met volledige regionalisering van de brandweer.

Regionaal is **bestuurlijk ruimte** geboden in manier, tempo en vorm van **regionalisering...**
Al voor de inwerkingtreding van de oorspronkelijke Wet veiligheidsregio's, sloten de regionaal bestuurders van de gemeenten in Noord- en Midden-Limburg in april 2007 het 'Pact van Den Haag'.[4] Daarin regelden zij dat bij regionalisering van de brandweer ieder district op een eigen manier, tempo en vorm kon overgaan naar de Veiligheidsregio. Doel van deze geboden ruimte was om geen onoverkomelijke barrières op te werpen in het regionaliseringsproces. Wel zouden de prestaties van de toenmalige brandweer-districten in Noord- en Midden-Limburg (uiterlijk begin 2008) in beeld gebracht worden. Destijds werd beoogd dat alle districten (en daarmee gemeenten) per 1 januari 2010 tot de Veiligheidsregio waren toegetreden. Met de toetreding van een district tot de regio, kwamen de posten binnen het district onder aansturing te staan van een centrale korpsleiding vanuit de VRLN.

...wat leidt tot een **fasegewijs overgangsproces** met **ongelijktijdige toetreding** van brandweerdistricten...
De Veiligheidsregio is als gemeenschappelijke regeling per december 2008 ingesteld. Per medio 2011 is gestart met de voorbereiding van de (ongelijktijdige) toetreding door de vijf voormalige brandweer-districten. De districten Weert (2009), Venlo (2011) en Venray (2012) traden toe voor het in werking treden van de wetswijziging tot verplichte regionalisering van de brandweer en Roermond (2013) per inwerkingtreding. Als laatste is het district Maas en Peel (2014) tot de VRLN toegetreden, op het moment van de landelijke deadline. Door dit fasegewijze overgangsproces, ontstond een disbalans tussen een groeiende regionale organisatie en de resterende districten.

...**zonder nulmeting** en toelatingscriteria, waardoor **bijdrage en dienstverlening uit de pas** lopen...
Door het ontbreken van een nulmeting bij de overdragende districten en 'toelatingscriteria' bij de ontvangende Veiligheidsregio gingen districten 'niet schoon door de poort'. Dit leidde ertoe dat de VRLN onvoldoende zicht had op wat zij over kreeg in termen van de (kwaliteit van) personeel, middelen (huisvesting, materieel en materiaal) en financiën. Mede hierdoor was (naar verloop van tijd) sprake van een ongelijke bijdrage per inwoner, zonder verband met de omvang of kwaliteit van dienstverlening. De verschillende bijdragen waren gebaseerd op de verschillende grondslagen binnen de voormalige districten.

[4] Pact van Den Haag, Besluit regionalisering brandweer N-M Limburg, 20 april 2007.

...op basis waarvan begin 2014 onder andere het **project Harmonisatie** startte.
In het project Harmonisatie zijn nieuwe, bestuurlijke afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten tussen de gemeenten (op de onderdelen Veiligheid, Gezondheid en Huisvesting (brandweerkazernes)) en over het kwaliteitsniveau van de inrichting en het onderhoud van de kazernes ('de basis op orde').

2.2 Terugblik organiseren

Context bij terugblik organiseren
In 2014 hebben drie wisselingen plaatsgevonden in de directie van de VRLN. Per oktober 2014 is de huidige algemeen directeur aangesteld. De wisselingen hebben impact gehad op de organisatieontwikkeling van de Veiligheidsregio.

Verbinding met vrijwilligers onder druk bij onderbrengen van brandweerzorg in de Veiligheidsregio...
Bij de start van de Veiligheidsregio en eerste periode na toetreding van districten bestond er weinig verbinding tussen het (vrijwillige) brandweerpersoneel op de posten in de regio en het management van de VRLN dat het gehele korps aanstuurde. Als gevolg van onder meer de volgende zaken was bij het brandweerpersoneel (vooral de vrijwilligers) sprake van demotivatie:
a. trage besluitvorming over zaken aangaande materieel en kazernes (bureaucratie);
b. niet aansluiten van opleidingen op de behoeften van vrijwilligers;
c. ontevredenheid over uitrusting en bezetting van kazernes en 'witte vlekken' in dekkingsgraad.

...waarop **actie** hierop door het **nieuwe management** positief wordt **gewaardeerd**.
Hierop is door het nieuwe management van de VRLN actie ondernomen, met meer aandacht voor werving en binding van vrijwilligers (o.a. meer zichtbaarheid van het management van de VRLN). Hoewel het behoud en met name werven van nieuwe vrijwilligers een kwetsbaar punt blijft, worden de veranderingen binnen de VRLN positief gewaardeerd door vrijwilligers. Zowel vrijwilligers als ook de beroepskrachten spreken in toenemende mate in de 'wij-vorm', wanneer zij over de Veiligheidsregio spreken.

Bij inrichting van geheel geregionaliseerde organisatie is ingezet op **'ontkleuring'** van de organisatie...
Bij inrichting van de geheel geregionaliseerde organisatie is per 1 april 2014 ingezet op een 'ontkleurd organisatiemodel'. Dit betrof het 'mengen' van professionals (vooral management en staffuncties) uit de diverse kolommen naar een andere doorsnede van expertises. Het 'ontkleuren' van de verschillende organisatieonderdelen (Brandweer, Crisisbeheersing en GGD) had een negatieve impact op de organisatie en genoot weinig tot geen draagvlak onder medewerkers. Het raakte de identiteit van medewerkers die een sterke inhoudelijke binding hebben met hun vakgebied; medewerkers en management functioneerden niet in hun kracht. Gecombineerd met hoge werkdruk had dit overbelasting en ziekteverzuim tot gevolg.

...waarna het huidige management inzet op het **'teruggeven van kleur'** aan de kolommen.
In reactie op de negatieve impact van het ontkleuringsproces komt de nieuwe directeur van de VRLN in mei 2015 met de notitie 'Kleur bekennen'.[5] Vanuit de gedachte dat medewerkers hun identiteit grotendeels ontlenen aan hun vak, wordt hiermee opnieuw 'kleur gegeven' aan de organisatie door het in-/herstellen van de rode kolom (brandweer), de witte kolom (GGD), de paarse kolom (crisisbeheersing) en de Oranje kolom (gemeentelijke processen). De organisatie is gebaseerd op een matrixmodel, waarbij de aansturing plaatsvindt vanuit inhoudelijke programma's.

Hiermee in lijn hebben daarnaast de besturingsstructuur en de beleidsvorming een **impuls** gekregen...
Per 1 april 2016 is een nieuwe gemeenschappelijke regeling van kracht, waarin de (her)kleuring van de organisatie doorwerkt naar de besturingsstructuur.[6] Tevens is binnen het project Harmonisatie een geharmoniseerde (of ten minste gekantelde) begroting 2015 gerealiseerd en zijn de kostenverdeelsleutels herzien (gefaseerd geïmplementeerd vanaf boekjaar 2017). Begin 2016 zijn belangrijke beleidsplannen vastgesteld, waaronder het regionaal risicoprofiel, brandweerorganisatieplan en regionaal beleidsplan.

[5] Notie 'Kleur bekennen', mei 2015.
[6] Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Limburg-Noord, 11 maart 2016 (te raadplegen via deze link).

...en zijn **verbeteringen** doorgevoerd in de **'interne (financiële) beheersing'** van de organisatie...
Een externe doorlichting in 2011 leverde het beeld op dat de VRLN organisatie niet 'in control' was door gebrekkige prioritering en sturing, leidend tot een inefficiëntie organisatie. Begin 2014 dreigde een fors financieel tekort, waarna extern onderzoek plaatsvond en geconcludeerd werd dat de financiële functie binnen de VRLN 'niet aan de maat en toekomstbestendig is'. Parallel aan het project Harmonisatie is door het management ingezet op het realiseren van een stabiele meerjarige bijdragesystematiek (op basis van structureel evenwicht tussen baten en lasten) en versterking van de bedrijfsvoering. Dit laatste uit zich onder andere in het beleggen van duidelijk eigenaarschap.

...hetgeen wordt **erkent door de visitatiecommissie**, die ook enkele aandachtspunten signaleert.
De (collegiale) visitatiecommissie erkent in haar rapport van 26 november 2015 de bovengenoemde - door de VRLN - gerealiseerde positieve ontwikkelingen en signaleert een aantal aandachtspunten voor de toekomst:[7]

a. het verleggen van de interne focus naar steeds meer externe gerichtheid (vraaggericht werken en een betrouwbare ketenpartner zijn);
b. het verder herstellen van vertrouwen tussen medewerkers en het management (na onrustige periode van diverse managementwisselingen en reorganisaties) en organiseren van tegenspraak;
c. het oplossen van issues in de organisatie, zoals een te grote 'span of control' door platte organisatiestructuur.

De commissie besluit met een advies tot continuïteit en stabiliteit om in gang gezette verbeteringen een kans van slagen en implementatie te geven.

[7] De visitatiecommissie stond onder voorzitterschap van de [redacted] (Algemeen directeur Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid). De visitatie is uitgevoerd in opdracht van de (koepel)organisaties Brandweer Nederland, GGD GHOR Nederland, Raad Directeuren Veiligheidsregio en de Managementraad Bevolkingszorg.

3. Samenvatting bevindingen

In dit hoofdstuk leest u een **bondige samenvatting** van de hoofdlijnen van de **Nota van Bevindingen**. De samenvatting volgt de volgorde van de hoofstukken 8 tot en met 15. De samenvatting per hoofdstuk sluit aan op de hoofdlijnen van de bevindingen die in verhalende vorm (de blauwe tekstregels boven de alinea's) in de hoofdstukken van de Nota van Bevindingen zijn opgenomen. Met het lezen van deze samenvatting hebt u een kapstok om van een herkenning van de hoofdlijnen snel tot de kern van de analyse te komen. De samenvatting is daarmee zelfstandig leesbaar en beoogt u tegelijkertijd uit te nodigen tot verdieping in de Nota van Bevindingen.

3.1 Deel A: Governance

Besturingsstructuur

Hoewel de inhoudelijke verbindingen tussen de domeinen Veiligheid en Publieke gezondheid (vooralsnog) dun zijn, is de integraliteit van beide domeinen in één organisatie bij herijking van de besturingsstructuur niet (her)overwogen. De geconstateerde knelpunten in de formele werking van de voormalige besturingsstructuur zijn naar de letter van de wet niet opgelost, maar wel naar de geest van de wet (oordeel ministerie VWS). Zowel bestuurders uit het domein Veiligheid als Publieke gezondheid zijn het erover eens dat het nieuwe model de gezamenlijke besturing van de organisatie meer in balans heeft gebracht en taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft verduidelijkt: de positie van het domein Publieke gezondheid is versterkt en in balans gebracht in de procesgang met het domein Veiligheid door met twee bestuurscommissies en een gezamenlijk DB in te stellen. Mede vanwege de korte werking van het model bestaan er nog verschillende beelden over de rolinvulling van de bestuurders in de bestuurscommissies en het AB, de inhoudelijk adviserende rol van het DB richting het AB en daarmee over het orgaan waarin domeinoverstijgende menings- en besluitvorming over beleid plaatsvindt.

Bestuurlijke governance

Het AB is meer 'in control' gekomen en heeft in de informatievoorziening maatregelen getroffen om 'in control' te blijven. De bestuursleden hebben wisselende (ver)houdingen ten opzichte van de VRLN en elkaar. In relatie tot de VRLN wordt variërend gesproken in de wij- of zij-vorm. Daarbij verschillen bestuursleden in welke 'pet' (eigenaar, opdrachtnemer, opdrachtgever) zij bij voorkeur opzetten. Het merendeel van de bestuurders ervaart dat zij een regionale opdracht hebben, terwijl een klein deel voelt dat zij vooral de opdracht hebben om de lokale belangen te behartigen in het bestuur van de VRLN. Dat komt ook terug in de wijze waarop en intensiteit waarin burgemeesters hun relatie met de raad vormgeven. De spanning ontstaat met name bij discussies rondom brandweerkazernes (en boten en duikteams) en de omvang van de gemeentelijke bijdrage. Geconstateerd wordt dat in de besluitvorming het lokaal draagvlak geregeld prevaleert (haalbaarheid) boven een regionaal optimaal besluit (kwaliteit).

Politieke governance

Naar oordeel van politiek, bestuur en organisatie beschikken gemeenteraden over voldoende wettelijke sturingsinstrumenten. De instrumenten worden in wisselende mate ingezet om sturing te geven aan (het beleid van) de VRLN. Echter, de ervaren invloed van (individuele) raden op (het beleid van) de VRLN is beperkt. Dit heeft een aantal oorzaken:

a. besluitvorming vindt in beginsel plaats op basis van meerderheid van stemmen tussen bestuursleden vanuit de 15 gemeenten;
b. in bestuurlijke besluitvorming zit spanning tussen lokale belangen en regionale opgaven;
c. raden ervaren te laat bij besluitvorming te worden betrokken;
d. raadsleden hebben te weinig specialistische kennis van het thema veiligheid door de hoeveelheid en verscheidenheid aan thema's waarmee zij in hun raadswerk te maken hebben.

Voor het verbeteren van sturing, toezicht en beheersing in relatie tot de VRLN is er behoefte aan tijdige en juiste informatievoorziening (verantwoording), meer fundamentele discussies over het thema veiligheid en een sterker gezamenlijk optreden van de raden in de regio. Er zijn door raden inmiddels diverse gezamenlijke initiatieven ondernomen om gezamenlijk op te trekken. Ondanks deze initiatieven, staat het gezamenlijk optreden van raden nog in de kinderschoenen. Hierdoor blijven er spanningen bestaan tussen de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van raden op lokaal niveau en de organisatie van veiligheid op regionaal niveau.

Ambtelijke governance

Zowel de VRLN als de gemeenten hebben adviseurs in huis om respectievelijk het bestuur en de individuele portefeuillehouders voor te bereiden op besluitvorming. Hierbij is onderscheid te maken in een financiële, operationele en strategische component. De financiële governance is inmiddels goed belegd in het periodieke financieel overleg. Ook de operationele governance voor planvorming en voorbereiding op incidenten en crises komt goed tot zijn recht in het ambtenaren openbare orde en veiligheid overleg (AOV-overleg) binnen de Oranje kolom. De VRLN en gemeenten zoeken nog naar de vormgeving van de strategische governance (beleidsproces). Dit wordt mede veroorzaakt door een gebrek aan expertise en capaciteit binnen gemeenten. Aanvullend constateren gemeenten dat een structureel platform voor gezamenlijke (strategische) beleidsvoorbereiding ontbreekt. Het AOV-overleg wordt ter compensatie hiervoor benut, maar vormt niet het ideale platform. Er speelt ook een meer fundamentele vraag over de wenselijkheid van intensivering van regionale beleidsvoorbereiding. Het merendeel van de gemeente-ambtenaren heeft hier behoefte aan. Enkele bestuurders zien echter het gevaar van een 'teveel voorkauwen' van de bestuurlijke besluitvorming die in de bestuurscommissies of het AB moet plaatsvinden.

3.2 Deel B: Functioneren

Financiën

Financieel beleid. Voorgaande boekjaren (2014 en 2015) heeft de VRLN (voorziene) tekorten beperkt door ook incidentele maatregelen te nemen om structurele lasten te dekken. Het AB heeft niet gestuurd op het aanbieden van politiek-bestuurlijke keuzes in de 'bijstelling van ambities'. Extra bijdragen van gemeenten zijn verder voorkomen door resterende verliezen ten laste te brengen van de reserves. De 'uitgeholde' beschikbare reservepositie voldoet tot en met de Begroting 2017 krap aan de (voorlopige) norm. In de Bestuursrapportage 2016 is vastgesteld dat de norm voor de 'benodigde weerstandscapaciteit' niet meer voldoet en ook de 'beschikbare weerstandscapaciteit' verder is afgenomen. In 2016 kwam de 'beschikbare weerstandscapaciteit' verder onder druk door een (dreigend) tekort. Eind 2016 heeft het AB besloten om de gemeentelijke bijdrage te verhogen ter dekking van extra kosten van het Cao-akkoord en arbeids-hygiëne en de reserves 'te ontzien'. Een toekomstig tekort leidt evenwel nagenoeg direct tot de keuze tussen – of een combinatie van – bijstelling van ambities of extra bijdragen van gemeenten.

Per begroting 2017 is een structureel sluitend meerjarenperspectief gerealiseerd. Ook is de interne (financiële) beheersing versterkt en ingezet op professionalisering van het risicomanagement. Uit de discussies in 2016 over de omgang met de kosten van 'arbeidshygiëne' en het Cao-akkoord blijkt dat gemeenten nog niet gerust zijn op het (al) in control zijn van de VRLN.

Project Harmonisatie. In het project Harmonisatie zijn de deelprojecten 'geharmoniseerde begroting' (per 2015) en herziening kostenverdeelsystematiek (per begroting 2017) gerealiseerd. Gemeenten waarderen het gefaseerde proces (eerst systematiek, dan financiële uitkomst) van de harmonisatie van gemeentelijke bijdragen. Enkele nadeelgemeenten plaatsten kanttekeningen bij een gebrek aan 'batenharmonisatie (verbetering deelverlening). Alle gemeenten zijn kritisch op het feit dat zij geen direct verband kunnen leggen tussen hun bijdrage en de door de VRLN geleverde diensten (waaronder 'dekking').

Door wijziging van de kostenverdeelsleutel is de relatie tussen de activiteiten van de VRLN en de bijdragen van de gemeenten op inputniveau verbeterd. Het deelproject 'producten- en dienstencatalogus' is nog niet gerealiseerd, waarbij een verschil in de verwachting bestaat tussen de VRLN en gemeenten over de aard en inhoud van het document. Gecombineerd met een gebrek aan inzichtelijkheid van de begrotingen, ontbreekt vooralsnog een adequate koppeling tussen gemeentelijke bijdragen en prestaties van de VRLN. Dit maakt een fundamentele discussie over de omvang van basisdienstverlening en de wenselijkheid van extra taken of ambities in de gemeenteraden niet goed mogelijk.

Beleid

Beleidsvorming. Vanaf 2014 is veel (nieuw) beleid ontwikkeld, dat vanaf 2015 een verdere impuls heeft gekregen. De diverse beleidsstukken zijn in 2016 samengekomen in het regionaal beleidsplan 'Koers en beleid VRLN 2016-2019' en 'Repressief brandweerorganisatieplan 2.1'. Aan deze plannen is het regionaal risicoprofiel voorafgegaan. In het brandweerorganisatieplan is een behouden bestuurlijke keuze gemaakt voor behoud van kazernes en suboptimale regionale dekking, aangevuld met preventiemaatregelen. Het regionaal beleidsplan werd aanvankelijk ervaren als te gericht op de rode kolom. Tegelijkertijd is er juist waardering voor de ontwikkeling die de VRLN heeft ingezet van aanbod- naar vraaggericht werken.

Vertaling van beleidskeuzes in planning-en-controldocumenten. De vertaalslag van beleidskeuzes naar planning-en-controldocumenten vraagt aandacht. Gemeenten hebben behoefte aan meer inzicht in de politiek-bestuurlijke keuzeknoppen om de discussie te kunnen voeren over de meerwaarde van een incrementele verhoging of verlaging van het veiligheidsniveau in relatie tot de gemeentelijke bijdrage. De VRLN zet zich in om de P&C-systematiek naar wens van gemeenten in te richten. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat de doelstellingen van de VRLN nog onvoldoende specifiek zijn geformuleerd. Een gevolg daarvan is dat gemeenten in hun planning-en-controldocumenten summier (kunnen) rapporteren over het doelbereik van de VRLN. Het belemmert bovendien een fundamentele discussie in de raden over nut en noodzaak van meer of minder uitgaven aan fysieke veiligheid, terwijl behoefte bestaat aan een modulair op te bouwen dienstverleningsniveau.

Dienstverlening

Gemeenten zijn overwegend tevreden over taakuitvoering van de VRLN in de 'warme' (crisis)fase. De professionaliteit van de VRLN staat niet ter discussie. De capaciteit en expertise- en klankbordfunctie van de VRLN worden gewaardeerd. Tegelijkertijd bestaat er in de preparatiefase spanning tussen het objectieve en subjectieve veiligheidsniveau. Omwille van efficiencyredenen of op basis van regionale argumenten worden soms lokaal nadelige keuzes gemaakt in materieel. Dit heeft impact. Ook ten aanzien van de 'koude' beheerfase bestaan wisselende beelden. Het beeld is dat preventietaken onvoldoende worden opgepakt of ten minste niet goed inzichtelijk is in hoeverre deze worden opgepakt. Dat leidt in sommige gevallen tot twijfel en gebrek aan inzicht in het effect van meer inzet op preventie. Tot slot benadrukken gemeenten dat de sociaal-maatschappelijke functie van de brandweer blijvend om aandacht vraagt. Vrijwilligers zijn de levensader van de Veiligheidsregio. In toenemende mate is het geluid wel dat de VRLN en het lokale meer verbonden raken.

Ketensamenwerking

Oranje kolom. Binnen de Oranje kolom hebben gemeenten de afgelopen jaren hun rol verder geprofessionaliseerd. Over het algemeen zijn zowel gemeenten (bestuurlijk/ambtelijk) als de VRLN tevreden over het functioneren van crisisbeheersing (in voorbereiding op 'warme fase'). Samenwerking tussen partners in veiligheidsketen verloopt niet altijd soepel. Het zwaartepunt bij crisisbeheersing en -bestrijding ligt volgens gemeenten op repressie en minder preventie en nazorg. Verder is er nog verbetering mogelijk van de operationele prestaties tijdens incidenten en bestaan er spanningen tussen de regionale invulling van piketdiensten en kennis van lokale context.

RUD Limburg-Noord. De taken van de RUD Limburg-Noord (RUDLN) en de VRLN raken elkaar op terrein van preventie en externe veiligheid. Ondanks dat de samenwerking tussen de netwerk RUDLN en de VRLN nog in de kinderschoenen staat, komt recent de communicatie en afstemming tussen beide organisaties op gang. Deze afstemming moet leiden tot samenwerking op VTH-gebied, kennisuitwisseling op thema's als externe veiligheid en een betere afstemming over taken en verantwoordelijkheden. Inmiddels levert de op gang gekomen communicatie een bijdrage aan het wegnemen van onduidelijkheid tussen taken en verantwoordelijkheden van gemeenten, de VRLN en de RUDLN.

AmbulanceZorg Limburg-Noord. De GHOR en AmbulanceZorg Limburg-Noord weten elkaar goed te vinden in de crisisbeheersing ('koude fase'). Bij grootschalig optreden (crisisbestrijding) is verbetering van ketensamenwerking mogelijk binnen de witte kolom. De GGD zou bijvoorbeeld meer gebruik kunnen maken van de kennis en expertise van de AmbulanceZorg. Het instellen van multifunctionele kazernes kan hierbij een belangrijke katalysator zijn van samenwerking (o.a. door inzicht in elkaars werkpraktijk).

4. Conclusies

De rekenkamer(commissie)s formuleren een hoofdconclusie en tien deelconclusies op basis van de Nota van Bevindingen. In de hoofdconclusie staat het perspectief van de gemeenteraden centraal. De lijn van de deelconclusies volgt de structuur van de deelvragen langs de vier governancethema's: sturing, beheersing, toezicht en verantwoording.

In de conclusies wordt verbinding gelegd tussen Deel A van de Nota van Bevindingen over de inrichting en werking van de governance (hoofdstukken 8 tot en met 11) en Deel B over het functioneren en daarmee de uitwerking van de governance (hoofdstukken 12 tot en met 15). Gelet op het feit dat het merendeel van de normen gerelateerd is aan Deel A, volgen hieruit de meeste hoofdlijnen van de conclusies. Deze worden waar relevant geïllustreerd door ondersteunende conclusies uit Deel B. Op deze manier wordt de koppeling gemaakt tussen de deze Delen uit de Nota van Bevindingen.

In de conclusies wordt verwezen naar de 'vindplaats' in de Nota van Bevindingen waar de onderbouwing voor de conclusie is opgenomen. Deze staat in het blauw tussen haakjes vermeld.

Centrale vraag

"In hoeverre past het huidige governancemodel van de Veiligheidsregio Limburg-Noord bij de formele (wettelijke) kaders en de gewenste mate van grip door de deelnemers en in hoeverre geeft het huidig functioneren aanleiding tot aanpassing van het governancemodel?"

Hoofdconclusie: Gemeenteraden willen beperkte grip versterken door meer gemeenschappelijkheid.

De gemeenteraden ervaren grote afstand tot de Veiligheidsregio Limburg-Noord (VRLN) en weinig invloed op het functioneren. Dit past binnen het landelijke beeld dat raden zich nauwelijks eigenaar voelen van samenwerkingsverbanden. Dat binnen Veiligheidsregio's ook beleid wordt vastgesteld, versterkt dit gevoel. Hoewel de VRLN organisatorisch en bestuurlijk meer in balans is gebracht, is de financiële en bestuurlijke onrust van de eerste jaren van samenwerking bepalend in de beeldvorming van gemeenteraden.

De raden opereren vooral reactief. Zij worden beperkt gefaciliteerd in hun kaderstellende rol. Onder andere doordat een adequate koppeling ontbreekt tussen bijdragen en prestaties. Raden kunnen daardoor niet de vraag beantwoorden wat een extra procent veiligheid mag kosten. Het thema 'fysieke veiligheid' blijft zo abstract en moeilijk grijpbaar. Dit heeft ook effect op de controlerende en volksvertegenwoordigende rollen.

Het lokale belang staat centraal voor gemeenteraden en hierop controleren zij hun portefeuillehouder. Hierdoor ontstaan spanningen met de behartiging van regionale belangen. Dit is ook zichtbaar in de besturingsstructuur van de VRLN. Hierin is niet expliciet gemaakt welk belang de portefeuillehouder behartigt in de verschillende organen. Ook zorgt de wijze van ambtelijke voorbereiding ervoor dat bestuurders vooral lokaal ingestoken aan de vergaderingen deelnemen. Het resultaat is dat de lokale politieke haalbaarheid van besluiten regelmatig voorrang krijgt boven een regionaal optimaal besluit. Raden ervaren desondanks dat beperkte invloed uitgaat van hun sturingsinstrumenten door onherkenbaarheid in het regionaal compromis en beperkte terugkoppeling door de portefeuillehouder.

De raden sturen met name individueel op de intergemeentelijke samenwerking binnen de VRLN. Er zijn eerste ervaringen opgedaan met onderlinge afstemming. Raden willen de gemeenschappelijkheid vergroten. Deze gemeenschappelijkheid is recent op ambtelijk niveau geïntensiveerd. Bestuurlijk bestaat er geen eenduidig beeld over de wenselijkheid om de gemeenschappelijkheid te vergroten en de noodzaak tot meer regionale ambtelijke voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming.

Sturing

1. De nieuwe besturingsstructuur voldoet niet aan de letter, maar wel aan de geest van de wet, met enkele belangrijke kanttekeningen bij het huidig functioneren van de besturingsstructuur.

De geconstateerde knelpunten in de formele werking van de voormalige besturingsstructuur zijn in de nieuwe structuur per 2016 niet opgelost naar de letter, maar wel naar de geest van de wet. De gezamenlijke besturing van de organisatie is verduidelijkt en meer in balans gebracht:

a. de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van organen zijn verduidelijkt;
b. de positie van het domein Publieke gezondheid is versterkt en;
c. in balans gebracht in de procesgang met het domein Veiligheid door werken met twee bestuurscommissies;
d. een betere balans tussen vertegenwoordiging van kleine en grote gemeenten in het DB.

Bestuurlijk betrokkenen uit beide domeinen vinden dit het best passend model.

Mede door de korte werkingstijd bestaan de volgende kanttekeningen bij het functioneren van het model:

a. het is onduidelijk met welke pet de portefeuillehouders acteren in bestuurscommissie en AB;
b. er is geen consensus over de (mate van) inhoudelijk advisering van het DB richting het AB;
c. het is niet duidelijk in welk orgaan domeinoverstijgende menings- en besluitvorming is geborgd. (H8)

2. Het lokaal belang prevaleert regelmatig boven het regionaal belang in bestuurlijke besluitvorming.

De meeste burgemeesters beogen het regionaal belang voorop te stellen in de besluitvorming. Raadsleden toetsen regionale besluiten echter primair aan de mate van behartiging van het lokale belang. Ook zorgt het ontbreken van expliciet regionaal platform voor strategische beleidsvoorbereiding ervoor dat de bestuurder vooral 'lokaal ingestoken' aan het AB of de bestuurscommissie deelneemt. Daardoor prevaleert het lokale belang regelmatig boven een regionaal optimaal besluit. Lokale politieke haalbaarheid krijgt dus voorrang boven de kwaliteit ervan. (H9/10/11)

Deze politiek-bestuurlijke dynamiek is op ten minste twee dossiers duidelijk zichtbaar:

a. In de besluitvorming over het brandweerorganisatieplan is gekozen voor een model waarbij de kazernes en daarmee de positie van de vrijwilligers grotendeels ongewijzigd zouden blijven. Een ander model was in regionaal perspectief optimaler in termen van dekkingsgraad en bedrijfsvoering. (H13)
b. Vorige boekjaren is er bestuurlijk voor gekozen om (voorziene) tekorten ook met incidentele maatregelen op te lossen. Om het lokaal belang te dienen, zijn resterende tekorten ten laste gebracht van reserves, om discussie over extra bijdragen of vermindering van dienstverlening te voorkomen. Hiermee is de regionale reservepositie 'uitgehold' en kwetsbaar voor financiële tegenvallers. (H12)

3. Gemeenteraden zetten hun wettelijke sturingsinstrumenten in, maar deze sorteren beperkt effect.

Gemeenteraden zetten de sturingsinstrumenten in die zij hebben binnen het wettelijk speelveld van een verplicht samenwerkingsverband als de Veiligheidsregio Limburg-Noord.

Formele sturingsinstrumenten gemeenteraden

a. het verlenen van toestemming aan het college tot het treffen en wijzigen van een gemeenschappelijke regeling;
b. het indienen van zienswijzen;
c. gemeentelijke programmabegroting en jaarrekening;
d. het stellen van duidelijke kaders in gemeentelijk veiligheidsbeleid;
e. indienen van mondelinge en schriftelijke vragen aan het AB-lid van het college van B&W;
f. het uitvoeren van (regionaal) rekenkameronderzoek;
g. het lobbyen richting Veiligheidsregio (o.a. via burgemeester).

De impact van deze sturingsinstrumenten is echter beperkt. Dit heeft drie voorname oorzaken:

a. de timing (moment in het proces) waarop raadsleden worden betrokken bij de besluitvorming;
b. het gegeven dat 15 individuele (vaak niet afgestemde) zienswijzen in een regionaal besluit samenkomen, gecombineerd met de dubbele pet van de portefeuillehouders;
c. het kennisniveau van raadsleden en daarmee het vermogen om inhoud van voorstellen te beoordelen.

De beperkte impact van zienswijzen gaat gepaard met lokaal belang dat in regionale besluitvorming prevaleert. Enerzijds doordat de (verschillende) zienswijzen onherkenbaar zijn in het regionaal compromis. Anderzijds doordat de terugkoppeling over de impact van zienswijzen in het besluitvormingsproces mist (anders dan enkel de uitkomst).

Door de beperkte impact van sturingsinstrumenten doen zich twee (uiterste) reflexen voor bij raden:

a. het meer op afstand te zetten van de raad; bijvoorbeeld door formeel het college te mandateren tot het indienen van een zienswijze namens de gemeenteraad;
b. het versterken van de positie en grip van de raad; bijvoorbeeld door het instellen van een raadswerkgroep die de zienswijze van de raad inhoudelijk voorbereid.

Ook zijn er enkele voorbeelden van (sub)regionaal optrekken door zowel fracties als gehele gemeenteraden in hun meer collectieve sturing op het beleid van de VRLN.(H10)

4. Het ontbreken van een adequate relatie tussen gemeentelijke bijdragen en prestaties van de VRLN belemmert een politieke discussie over het ambitieniveau op fysieke veiligheid.

Het project Harmonisatie heeft de relatie tussen prestaties en bijdragen op inputniveau verbeterd. Er bestaat echter nog geen inzicht in de relatie tussen de gemeentelijke bijdrage en de prestaties (output en outcome) van de VRLN. Mede door het ontbreken van een producten- en dienstencatalogus is niet duidelijk welke taken en ambitieniveaus zijn opgenomen in de basisdienstverlening van de VRLN. Afwijkingen in dienstverlening vertalen zich niet herleidbaar door in de gemeentelijke bijdragen. Dit belemmert een fundamentele discussie in de raden over nut en noodzaak van extra (zoals preventie) en/of hogere ambities (zoals dekkingspercentage). Gemeenteraden zijn dus niet in staat om onderbouwde verschillen aan te brengen in het gevraagde dienstverleningsniveau door de VRLN. (H12/H13)

Beheersing

5. Bij (dreigende) financiële tekorten zijn oplossingen gezocht in incidentele maatregelen binnen de middelen van de VRLN en zijn geen keuzes tot bijstelling van ambities voorgelegd aan de raden.

In voorgaande boekjaren hebben zich financiële tegenvallers voorgedaan, mede als gevolg van bestuurlijke keuzes in het regionaliseringsproces: 'niet schoon door de poort'. Tekorten zijn ook opgelost met maatregelen die niet passen binnen gezond financieel beleid:

a. incidentele maatregelen in de exploitatie, zonder dat deze altijd expliciet zijn gemaakt en inzicht in consequenties van maatregelen vaak ontbreekt;
b. resterende verliezen ten laste gebracht van de 'vrij beschikbare reserves', die daardoor inmiddels nagenoeg geheel (afhankelijk van omgang resultaat 2016) zijn uitgeput.

De raden zijn geen echte beleidskeuzes (herijking van ambities) voorgelegd en ook is niet gevraagd om een extra gemeentelijke bijdrage. Dit strookt niet met de beeldvorming bij het overgrote deel van de raadsleden dat gemeenten de afgelopen jaren steeds moesten bijbetalen. Achteraf ontstaan vragen en discussies over effecten in dienstverlening als gevolg van de financiële bijsturingsmaatregelen. (H2/H12)

6. Recent zijn verbeteringen doorgevoerd in de bestuurlijke en organisatorische beheersing van de VRLN.

Het bestuur heeft haar beheersing van de VRLN recent versterkt door concrete maatregelen, zoals de invoering van tweemaandelijkse financiële rapportages en een meetinstrument om de kwaliteit van brandweerzorg te meten. Op ambtelijk niveau draagt de intensivering van het financieel overleg – en daarmee actieve controle op financiële producten – bij aan de beheersing. Als voorwaarde voor versterking van de beheersing door de gemeenten, heeft de VRLN recent maatregelen genomen om de administratieve organisatie en interne controle te versterken. Dat gemeenten nog niet gerust zijn op het (al) in control zijn van de VRLN, blijkt uit de discussies over de financiële consequenties van maatregelen omtrent arbeidshygiëne en (gevraagde compensatie voor) het Cao-akkoord. (H9/H12/H14)

Toezicht

7. De kwaliteit van toezicht wordt belemmerd doordat te leveren prestaties onvoldoende scherp zijn geformuleerd en de raden hun colleges slechts controleren in de rol van opdrachtgever.

Het is voor geen van de betrokken actoren (college, raad, ambtenaren) tot op heden goed mogelijk om adequaat toezicht te houden op de kwaliteit van het functioneren van de VRLN. Doordat prestaties vooraf onvoldoende scherp zijn gedefinieerd is de VRLN voor haar toezichthouders onvoldoende aanspreekbaar op eventuele afwijkingen in de dienstverlening. Voor de colleges geldt dat zij in hun toezichthoudende rol als eigenaar/opdrachtgever worden geconfronteerd met gebrek aan professioneel opdrachtnemerschap vanuit hun rol als bestuurder van de VRLN. De raden houden primair toezicht op het functioneren van het eigen college in de rol van eigenaar/opdrachtgever van de VRLN en behartiger van het lokale belang. Per saldo schiet daarmee het toezicht te kort op de rol van de colleges als bestuurder van de VRLN en behartiger van het organisatiebelang. (H9/H10/H11)

Verantwoording

8. De VRLN voldoet in toenemende mate aan afspraken en verwachtingen omtrent verantwoording over de uitvoering, hoewel de planning-en-controlcycli nog onvoldoende op elkaar aansluiten.

De VRLN heeft haar verantwoording, zichtbaarheid en verbinding met de gemeenten versterkt doordat een vertegenwoordiging van directie (en bestuur) tekst en uitleg geeft in gemeenteraden. Deze informele vorm van verantwoording heeft een positieve bijdrage geleverd aan het begrip bij raadsleden over fysieke veiligheid. Deze werkwijze vormt een versterking van de verantwoording door de individuele portefeuillehouder aan zijn gemeenteraad. (H10)

De VRLN levert planning-en-controldocumenten inmiddels conform afspraak aan gemeenten. De beperkte behandeltijd voor colleges en raden blijft echter een aandachtspunt. Voor de VRLN is het niet eenvoudig om de eigen planning-en-controlcyclus in lijn te brengen met de uiteenlopende cycli van de gemeenten. Dit is door de gemeenten in Noord-Limburg onderkend. Hierop is door de griffies van deze gemeenten een traject gestart om de P&C-cycli van verbonden partijen en gemeenten beter af te stemmen. (H9)

9. De kwaliteit van rapportage over financiële resultaten, risico's en inhoudelijke resultaten schiet tot op heden tekort in de planning-en-controldocumenten van de VRLN, hoewel aan verbetering onderhevig.

De planning-en-controldocumenten van de VRLN zijn sterk financieel ingestoken. De toelichting op de *financiële resultaten* (over ontwikkeling van tekorten en reserves) is onvoldoende inzichtelijk en voor raadsleden niet eenduidig te interpreteren. Dit bemoeilijkt een (transparante) discussie in de gemeenteraden over de omvang van – en de omgang met – voorziene tekorten, de mate van risico-acceptatie en de financiële positie van de VRLN.

Vanaf 2015 zijn *risico's* beter geïnventariseerd en geactualiseerd. Per Bestuursrapportage 2016 zijn risico's gekwantificeerd in de 'benodigde weerstandscapaciteit'. Hieruit blijkt ten eerste dat de 'beschikbare weerstandscapaciteit' lager is dan de 'benodigde weerstandscapaciteit'. Ten tweede overschrijdt 'de benodigde weerstandscapaciteit' het niveau van de voorlopig vastgestelde norm voor de 'vrij beschikbare reserves'. Gecombineerd met een 'lean en mean' financiering, leidt dit ertoe dat een toekomstig tekort direct zorgt voor een bijstelling van ambities en/of extra bijdragen van gemeenten. (H12)

De mate waarin gerapporteerd wordt over inhoudelijke prestaties door de VRLN is tot op heden beperkt. De begroting 2016 (3W-vragen) en met name de begroting 2017 (indicatoren) geven meer handvatten om tot een specifiekere inhoudelijke verantwoording te komen. Door het ontbreken van een nulmeting (historische basis) is het evenwel lastig om de voortgang te monitoren. (H13)

10. De kwaliteit van de paragraaf verbonden partijen voldoet aan wettelijke normen, maar biedt raadsleden onvoldoende inzicht om adequaat zicht te houden op het functioneren van de VRLN.

Aan de wettelijk verplichte onderdelen wordt in nagenoeg alle paragrafen verbonden partijen invulling gegeven, zij het minimaal. Kanttekening is dat slechts een minderheid van de gemeenten een actueel overzicht van relevante ontwikkelingen verstrekt en veelal wordt volstaan met algemene duidingen van de rol en taak van de VRLN (geen jaarlijkse update). Slechts enkele gemeenten hebben samenwerkingsdoelen met de (weliswaar verplichte) deelname aan de VRLN benoemd, hoewel summier uitgewerkt en niet gemonitord. De duiding/implicatie van de financiële positie van de VRLN is minimaal, er wordt geen meerjarig inzicht gegeven in het (de koppeling van het) verloop van budgetten en prestaties. Ook is geen sprake van referentie aan andere regio's of benchmarks. (H13)

5. Aanbevelingen

Van statische controle naar dynamische schakelkracht

Voor versterking van de democratische legitimiteit van de VRLN moet – naar de woorden van de Raad voor het openbaar bestuur – een betere wisselwerking ontstaan tussen gemeenteraden en het regionale samenwerkingsverband.[8] Een deel van de oplossing ligt in het verhelderen van de besturingsstructuur van de VRLN. De rekenkamer(commissie)s adviseren om de behartiging van het lokale en regionale belang explicieter aan de verschillende organen te verbinden en betere balans in de belangafweging te vinden. Tevens moet het organisatiebelang meer herkenbaar worden meegenomen in bestuurlijke besluitvorming.

Het zwaartepunt van onze aanbevelingen ligt echter niet in de structuur, maar in de cultuur van samenwerken. Van een reactieve cultuur van beheersen, controleren en verantwoorden naar een zelfbewuste cultuur van proactiviteit, verbinding zoeken en lerend vermogen: think outside the box! Dit vraagt inzet van alle betrokkenen. Het is essentieel dat op alle niveaus wordt gedacht vanuit de regionale opgaven. Het is aan raadsleden om proactief invulling te geven aan hun drie rollen en daarbij ook expliciet het organisatiebelang van de VRLN te behartigen, passend bij 'verlengd lokaal bestuur'. Dit vraagt van bestuurders dat zij raadsleden meer in positie brengen en hen formeel en informeel beter informeren.

Deze hoofdaanbeveling is uitgewerkt in 5 deelaanbevelingen. Onder iedere deelaanbeveling is een groen kader opgenomen. Hierin is benoemd voor welke actor ('wie') een concrete actie ('wat') wordt aanbevolen. De rekenkamer(commissie)s laten de invulling van de 'hoe-vraag' nadrukkelijk aan de betreffende actor. Door deze uitwerking van aanbevelingen in concrete acties beogen de rekenkamer(commissie)s dat de opvolging van aanbevelingen goed te monitoren is. Dit met oog op het belang van continuïteit en informatieoverdracht aan de nieuwe raden en colleges na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018.

1. Stel de regionale opgaven centraal en wijk slechts beargumenteerd af.

De kern van deze aanbeveling is dat de raden een gemeenschappelijke werkwijze ontwikkelen om hun rollen richting de VRLN effectiever in te vullen. Het regionale perspectief dient voorop te staan. In de sturing op de VRLN worden de volgende stappen gevolgd in het aanbrengen van prioriteiten:

a. formuleren van regionale opgaven;
b. zoeken naar gemene deler in lokale wensen;
c. afwegen van lokale aanvullende/afwijkende behoeften.

Illustratie van deze werkwijze bij Brandweerorganisatieplan

a. De leidende regionale opgave is het optimaliseren van de dekking en realiseren van toekomstbestendige brandweerposten. Dit principe had (binnen de budgettaire kaders) geresulteerd in de keuze voor model 3, in plaats van model 2.

b. Het volgend gemeenschappelijke belang en onderkende risico is het borgen van de (lokale) binding van vrijwilligers. Aanvullend hierop kan de VRLN haar vrijwilligersbeleid intensiveren. Dit kan vorm krijgen door: verbinding van culturen op samengevoegde posten, faciliteiten voor flexwerken op de posten (tijdens kantooruren), burgemeesters die hun waardering uiten naar het brandweerpersoneel dat uitrukt binnen hun gemeentegrenzen (niet enkel de 'eigen posten').

c. Als sluitstuk wordt afgewogen welke gemeentespecifieke aanvullende/afwijkende behoeften vervuld kunnen worden. De gemeenten die met verminderde dekking/opkomsttijden worden geconfronteerd, kunnen bijvoorbeeld worden gecompenseerd middels extra inzet op preventie en/of extra (strenge) controles.

[8] Raad voor het openbaar bestuur, 'Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking', Den Haag 2015.

Dit zorgt ervoor dat wordt gezocht naar wat de gemeenten op inhoudelijke opgaven verbindt, in plaats van het risico te lopen dat de discussie over (de kosten van) individuele wensenlijstjes polariseert. Het maakt de lokale afweging tot de noodzaak van afwijking van de regionale lijn beter zichtbaar. Het is immers efficiënter en effectiever om 14 keer één behoefte te bedienen dan 14 keer individuele behoeften.

Het is aan het bestuur van de VRLN om raadsleden hiervoor in positie te brengen. Wij adviseren dit raadsproces te starten bij het eerstvolgende meerjarenbeleidsplan. Op deze manier zit de raad vooraan in het proces, kan hij zich inhoudelijk goed laten informeren en nadien eenzelfde werkproces hanteren in de jaarlijkse concretisering van beleidsdoelen in de planning-en-controldocumenten. Ook kan hij haar behoeften ten aanzien van de thema's waarover hij actief wil worden geïnformeerd, accentueren.

Het belang van intergemeentelijke samenwerking neemt de komende jaren naar verwachting verder toe. Dit betekent dat gemeenten een deel van hun eigen belang en lokale autonomie moeten opgeven ten behoeve van het bereiken van gemeenschappelijke doelen. Hiervoor is het nodig dat raadsleden leren te denken en handelen vanuit regionale opgaven, zonder ruimte voor lokale wensen geheel uit te sluiten.

- *Bestuur VRLN*: Doe de gemeenteraden een voorstel hoe hen meer aan de voorkant te betrekken bij de vorming van regionale beleidsplannen. Geef aan hoe u de nieuwe gemeenteraden per maart 2018 eerst wilt informeren (op kennisniveau brengen) en hen vervolgens kaderstellend in positie wilt brengen bij de start van het eerstvolgende meerjarenbeleidsplan van de VRLN.
- *Gemeenteraden*: Stel vast wat de belangrijkste opgaven van de eigen gemeente zijn op het terrein van (fysieke) veiligheid. Stem deze opgaven – conform aanbeveling 2 – af met andere gemeenteraden en zoek naar overeenstemming (stap a en b). Stel vast waar de gemeente beargumenteerd wil afwijken en betalen (stap c). Dit kan als input dienen voor de nieuwe raad en het nieuwe collegeprogramma.

2. Raadsleden, wees proactief en creatief!

Om sturing te geven aan de VLRN is een proactieve en creatieve houding van gemeenteraden nodig. Het is aan raadsleden om de wettelijke sturingsinstrumenten slimmer te gebruiken en hierbij samenwerking te zoeken binnen de eigen raad én met de raden in de regio. Kortom, om mogelijkheden te benutten om niet in strijd met – maar aanvullend op – wettelijke sturingsinstrumenten te acteren, zoals door:

- *Specialiseren*: De kennis over het domein Veiligheid vergroten door slimme samenwerking binnen fracties, raden (specialisatie) of de regio (organiseren van informatiebijeenkomsten).
- *Vertegenwoordigen:* Een vertegenwoordiging van raadsleden (specialisten/rapporteurs) aanwezig laten bij de (openbare) vergaderingen van het AB en hen inhoud en het proces van besluitvorming te laten terugkoppelen naar (en afvaardiging van) de raad.
- *Uitwisselen*: Raden geven griffiers de opdracht tot het oprichten van een digitaal regionaal platform van en door raadsleden voor informatie-uitwisseling over relevante thema's.
- *Afstemmen*: Meer gezamenlijk optrekken bij het indienen van zienswijzen. Dit kan bijvoorbeeld door als raden een gezamenlijk standpunt te formuleren of in zienswijzen naar elkaar te verwijzen.

- *Gemeenteraden*: Experimenteer doorlopend met bovenstaande suggesties voor samenwerking binnen en tussen raden in pilots en evalueer deze gestructureerd. Sluit daarbij aan op de lopende initiatieven vanuit de griffies in Noord-Limburg en de regionale raadswerkgroep in Midden-Limburg om respectievelijk de P&C-cycli beter af te stemmen tussen gemeenten en verbonden partijen en vooral hoe gezamenlijk kan worden opgetrokken om meer grip te krijgen op verbonden partijen. Leg de nieuwe gemeenteraden de eerste resultaten uit de tussenevaluatie van de pilots voor. Zij kunnen dit betrekken bij het vaststellen van werkwijzen en vergadervorm- en cyclus.

3. Bestuurders, breng raadsleden in positie om te sturen!

Het in positie brengen van raden, brengt in de eerste plaats een verantwoordelijkheid met zich mee voor de individuele portefeuillehouders. De effectiviteit van de regionale samenwerking neemt toe naarmate er een groter onderling vertrouwen is tussen raden en colleges. Dit betekent actief betrekken van raden en consequent, betrouwbaar en transparant handelen van portefeuillehouders. Het is aan hen om raadsleden in positie te brengen om de kaderstellende en controlerende rol in te vullen: politiek-bestuurlijke keuzes te

maken, door middel van bijvoorbeeld varianten en/of maatwerkopties, tussentijds bij (voorziene) overschrijdingen bijsturingsmogelijkheden aan te bieden en achteraf verantwoording af te leggen over de behaalde prestaties en inzet van middelen. Zo kan de focus worden verlegd van statische controle naar dynamische schakelkracht tussen raden en colleges.

Om als individuele portefeuillehouder invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid, is gezamenlijk optrekken binnen het bestuur van de VRLN essentieel. Zo kan het betrekken van raden gezamenlijk vorm krijgen door (sub)regionale raadsinformatiebijeenkomsten. Een meer zakelijke benadering is ondersteunend aan de dynamische schakelkracht tussen raden en colleges. Denk hierbij aan een adequate koppeling tussen bijdragen van (individuele) gemeenten en (de beoogde en gerealiseerde) prestaties: tenminste op output en waar mogelijk op outcome. Daarnaast wordt aanbevolen om in lijn met aanbeveling 1 te werken met een robuuste basisfinanciering (regionale opgaven en gemene deler lokale wensen), met de mogelijkheid tot maatwerkafspraken (aanvullende/afwijkende behoeften). Te allen tijde moet uitholling van de regionale samenwerking hierbij worden voorkomen: geen cafeteriamodel.

- *Bestuur VRLN*: Lever uiterlijk eind 2017 de beoogde producten- en dienstencatalogus op en stem daarbij vooraf de verwachtingen af over de aard van dit document met de gemeenteraden. Kom aanvullend hierop per begroting 2019 tot de definitie van een basispakket (met corresponderende gemeentelijke bijdragen) en maatwerk (per gemeente aanvullend te financieren).

4. Creëer duidelijkheid over de belangenbehartiging binnen de besturingsstructuur.

De besturingsstructuur van de VRLN behoeft in de basis geen aanpassing. Wel is op onderdelen ruimte voor – en behoefte aan – *finetuning*. In dat kader wordt aanbevolen om duidelijkheid te creëren over het perspectief (regionaal/lokaal) van waaruit portefeuillehouders in het AB respectievelijk de bestuurscommissie zitten. Op die manier krijgen beide perspectieven expliciet een plek in het besturingsmodel, in plaats van dat dit impliciet wordt ingevuld naar inzicht van de individuele bestuurders.

Ook wordt aanbevolen om duidelijkheid te creëren over de rol en positie van het DB als 'scharnierfunctie'. Het gaat hier enerzijds om de rol van het DB als schakel tussen het AB en de bestuurscommissies. Hierdoor is het mogelijk om inhoudelijke verbinding te creëren tussen de domeinen Veiligheid en Publieke gezondheid. Anderzijds gaat het om de rol van het DB als schakel tussen het AB en de directie in de zichtbare behartiging van het organisatiebelang. Het is aan het DB om de effecten van bestuurlijke keuzes op de organisatie te beoordelen en kenbaar te maken aan het AB voor bestuurlijke besluitvorming.

In volgorde van bestuurlijke behandeling betekent dit concreet:

- in de **bestuurscommissie** worden **lokale belangen** op tafel gelegd en bediscussieerd vanuit perspectief van regionale opgaven;
- in het **DB** wordt het voorstel getoetst aan het **organisatiebelang** en op de aansluiting met het domein Publieke gezondheid;
- in het **AB** wordt het voorstel bij besluitvorming primair aan het **regionale belang** getoetst.

In lijn met aanbeveling 1 dient ook op ambtelijk niveau regionale samenwerking een plek te krijgen door gezamenlijke (strategische) beleidsvoorbereiding, eventueel met (sub)regionale vertegenwoordiging, om de balans tussen het regionaal en lokaal belang aan te brengen in de advisering aan bestuurders. Geborgd moet worden dat inhoud en financiën in het advies aan de gezamenlijke bestuurders zijn afgestemd. Wel dient nadrukkelijk aandacht te blijven bestaan voor bestuurlijke afwegingsruimte per gemeente.

- *Bestuur VRLN*: Expliciteer de rolverdeling tussen organen binnen de besturingsstructuur van de VRLN en de wijze waarop de onderscheiden belangen hierbinnen worden behartigd. Werk uit wat dit betekent voor de wijze van informatievoorziening van de leden van de organen, de volgorde van stukkenstroom (agendering) en de benodigde ambtelijke (strategische) beleidsvoorbereiding. Geef tot slot aan op welke wijze en momenten terugkoppeling van de vergaderingen van de organen plaatsvindt naar de gemeenteraden op inhoud en proces (zie aanbeveling 5).

5. Vertel het verhaal achter de cijfers en de inhoud van besluiten.

Aanbevolen wordt om in de formele verantwoording door de VRLN de cijfers beter te voorzien van het verhaal erachter. Dit moet het verloop van financiële kengetallen inzichtelijker maken. Concreet wordt aanbevolen om:

a. het jaarrekeningresultaat eenduidig en meerjarig vergelijkbaar te presenteren met specificatie van het resultaat voor en na bestemming van reserves en expliciete vermelding van eventuele extra bijdragen van gemeenten (begrotingswijziging);
b. (meerjarig) eenduidige terminologie te hanteren;
c. politiek-bestuurlijke keuzes concreter te adresseren;
d. expliciet de mate van risico-acceptatie (norm weerstandsvermogen) voor te leggen;
e. toelichting te geven op de omvang en de effecten van bijsturingsmaatregelen ten opzichte van de vastgestelde (primaire) begroting.

Het is aan de colleges van de individuele gemeenteraden om deze informatie ook adequaat te verwerken in de paragraaf verbonden partijen, afgestemd op de informatiebehoefte van de raad. Om raadsleden meer inzicht te geven in het bestuurlijk besluitvormingsproces, wordt portefeuillehouders aanbevolen de raden consequent terug te koppelen over bestuursvergaderingen. Enerzijds door bij het aanbieden van concept documenten voor zienswijzen inzicht te bieden in de wijze waarop binnen de organen van de VRLN de lokale, regionale en organisatiebelangen zijn (af)gewogen. Anderzijds door bij terugkoppeling over het definitief besluit, niet alleen de inhoud van het besluit te communiceren, maar vooral informatie te bieden over de impact van zienswijzen in het regionale besluitvormingsproces.

- *Bestuur VRLN*: Biedt in een oplegger bij de jaarrekening 2016 een voorstel aan de gemeenteraden aan hoe de eenduidigheid in de (meerjarige) presentatie en toelichting van cijfers te verbeteren. Licht toe welke stappen al in de jaarrekening 2016 zijn genomen en hoe dit verder (in de tijd) vorm krijgt.
- *Colleges*: Ga met de raad in gesprek over de gewenste informatiewaarde over de VRLN in de paragraaf verbonden partijen, aangesloten op het voorstel van het bestuur van de VRLN over verbetering van de (eenduidigheid) informatievoorziening.
- *Raden*: Stem - in lijn met aanbeveling 2 – onderling af over de gewenste mate van informatie over de VRLN in de paragraaf verbonden partijen van de eigen gemeente, zodat dit waar mogelijk eenduidig gefaciliteerd kan worden vanuit de VRLN.

6. Bestuurlijke reacties

De rekenkamer(commissie)s hebben van alle aan het onderzoek deelnemende gemeenten en het Algemeen Bestuur van de VRLN een reactie mogen ontvangen. De verschillende reacties zijn op alfabetische volgorde opgenomen in bijlage F van dit rapport. Om hun nawoord in hoofdstuk 7 goed te kunnen richten, hebben de rekenkamer(commissie)s gemeend om in dit hoofdstuk een bondige samenvatting te geven van de hoofdlijnen van de ontvangen bestuurlijke reacties.

Waardering voor het uitgevoerde onderzoek en herkenbaarheid van resultaten

Uit de reacties spreekt waardering voor de kritische, transparante en degelijke aanpak van het onderzoek en de leesbaarheid van de rapportage. De colleges spreken uit de conclusies te kunnen onderschrijven en de aanbevelingen nagenoeg geheel op te willen volgen. Daarbij geven verschillende colleges aan dat er al stappen zijn gezet in het invulling geven aan de aanbevelingen. Uit de reacties maken de rekenkamer-(commissie)s ook enkele kanttekeningen op bij de aanbevelingen van het onderzoek. Deze zijn hieronder verwoord.

Geen volledige herkenning in de oproep tot rolverheldering in de besturingsstructuur

Verschillende colleges merken op dat zij zich herkennen dat met name verbetering moet worden aangebracht in de cultuur en niet zozeer in de structuur van samenwerken. In een aantal gevallen wordt door colleges een kanttekening geplaatst bij aanbeveling 4 waarin tot rolverheldering binnen de besturingsstructuur wordt opgeroepen. Uit de verschillende reacties spreekt dat niet alle colleges hierin momenteel onduidelijkheid ervaren, dan wel hiervan in de werking geen hinder ondervinden.

De aard van taken en rol van gemeenteraden beperkt de invulling van aanbevelingen 1 en 2

Enkele colleges merken op dat aanbevelingen 1 en 2 zich niet volledig verhouden tot de aard van de taken die de Veiligheidsregio uitvoert en de positie in de sturing door individuele gemeenteraden daarbij. Zij merken hierbij op dat dit een beperking met zich meebrengt voor de invulling van deze aanbevelingen. Daarbij wijst een enkel college op het feit dat de gemeenteraad primair tot taak heeft om het acteren van de 'vooruitgeschoven' post van de portefeuillehouder te controleren.

Verwachtingen over potentiële bijdrage van de producten- en dienstencatalogus aan sturing verschillen

Vrijwel alle colleges geven aan de aanbevelingen 3 en 5 te willen oppakken om hiermee de raden te faciliteren in het vervullen van hun rollen. Een aantal colleges benadrukt het belang van het gereedkomen van de producten- en dienstencatalogus om de discussie over de koppeling tussen ambities en middelen goed te kunnen voeren. De VRLN nuanceert de verwachtingen over de mate en het niveau van de mogelijke sturing op de te leveren prestaties. De producten- en dienstencatalogus is primair een middel om 'inzicht te bieden' en levert geen kant en klaar knoppenmodel op voor raden.

De gemeente Bergen wijst op feitelijke onjuistheden in de eigen factsheet

De gemeente Bergen heeft in haar bestuurlijke reacties gewezen op feitelijke onjuistheden. De rekenkamer(commissie)s zijn van mening dat deze correctie in het ambtelijk wederhoor had moeten plaatsvinden. Dit is ondanks herhaaldelijk verzoek niet gebeurd. Hierbij verwoorden de rekenkamer(commissies) de rectificatie welke van toepassing is op de factsheet van de gemeente Bergen.

Rectificatie factsheet Bergen

- De gemeente Bergen is qua aanrijtijden niet de 'witte vlek' van de regio. Er zijn meerdere 'witte vlekken' in de gemeente Bergen.
- In 2015 zijn niet voor slechts 30%, maar 50% gecontroleerd van afgesproken aantallen en in 2016 is niet 0%, maar 100% gecontroleerd.

7. Nawoord rekenkamer(commissie)s

Positief onderzoeksproces en -resultaat

Op de eerste plaats willen de samenwerkende rekenkamer(commissie)s in dit nawoord tot uitdrukking brengen dat zij verheugd zijn dat dit eerste gezamenlijke onderzoek met succes uitgevoerd en afgerond is. Wij willen dan ook langs deze weg alle bij dit onderzoek betrokken partijen bedanken voor de positieve medewerking die bij dit onderzoekstraject en –proces verleend is. Deze medewerking is een duidelijk signaal dat samenwerking op meerdere niveaus mogelijk is. De samenwerkende rekenkamer(commissie)s blijven in de toekomst dan ook informatie uitwisselen om te kunnen bepalen of en welk onderzoek gezamenlijk uitgevoerd kan worden.

Bestuurlijk wederhoor: conclusies en aanbevelingen goed ontvangen

Het onderzoek richt zich in de kern op de governance van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Limburg-Noord. In dat verband zijn ook alle deelnemende colleges om bestuurlijk wederhoor gevraagd op het conceptrapport (en de bijlagen daarbij). Het verheugt ons om in de bestuurlijke reacties te lezen dat de colleges en het AB de conclusies en in grote mate ook de aanbevelingen onderschrijven. Daarnaast is het prettig te vernemen dat het uitgevoerde onderzoek en het daarop gebaseerde rapport gewaardeerd worden door zijn transparante, kritische en degelijke karakter. Het rapport is herkenbaar en nodigt alle betrokkenen uit tot (zelf)reflectie en het op gang brengen van mogelijke verbeteringen.

Focus op domein Veiligheid

Duidelijk is dat het onderzoek en het rapport zich richten op het domein Veiligheid binnen de gemeenschappelijke regeling. Het domein Gezondheid komt alleen aan bod voor zover het de juridische vormgeving betreft in deze gemeenschappelijke regeling (bestuurscommissie) en de effecten die dit heeft op de (aan)sturing van de regeling. De rekenkamer(commissie)s achten het aan de raden om hun wensen kenbaar te maken om onderzoeksresultaten te bezien op hun geldigheid voor het domein Publieke gezondheid.

Verheldering besturingsstructuur

De rekenkamer(commissie)s spreken zich uit voor verheldering van de werking van de besturingsstructuur. Daarbij moet expliciet gemaakt worden welke rollen de portefeuillehouders binnen de bestuursorganen van de VRLN vervullen en welke belangen daarbinnen worden behartigd. Er wordt dus geenszins gepleit voor een wijziging van de besturingsstructuur. De bedoeling is naar ons beeld helder verwoord in aanbeveling 4. Om verwarring over onze boodschap te voorkomen, is de zinsnede "…oplossing ligt in *aanpassing* van de besturingsstructuur…" vervangen door "…oplossing ligt in *het verhelderen* van de besturingsstructuur…".

Daarnaast bevelen de rekenkamer(commissie)s nadrukkelijk een cultuurwijziging aan. Naar onze mening is het in dat verband van groot belang dat de betrokken gemeentelijke bestuursorganen hun opvattingen en standpunten in dit verband met elkaar delen. Dit is een cruciaal aspect van het meer grip krijgen op het functioneren van samenwerkingsverbanden.

Versterking rol van raden

In sommige bestuurlijke reacties is ook nog enige onzekerheid te bespeuren met betrekking tot de uitleg en toepassing van de aanbeveling 1 en (gedeeltelijk) 2. De speelruimte voor de deelnemende gemeenten (raden en colleges) is bij een *verplichte* gemeenschappelijke regeling als de Veiligheidsregio immers voor een belangrijk deel wettelijk bepaald.

Deze medebewindsconstructie beperkt dus de gemeentelijke autonomie. Er zal dus altijd creatief en *met elkaar* constructief binnen die grenzen gezocht moeten worden naar de gezamenlijke ruimte om eigen wensen om te zetten in gezamenlijk beleid. Deze benadering bepaalt ook (mede) de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden. De rekenkamer(commissie)s zijn daarom verheugd om in de reacties te lezen dat de deelnemende colleges gezamenlijk met het bestuur (en management) van de Veiligheidsregio de aanbevelingen 3 en 5 willen oppakken. De gemeenteraden worden op die wijze beter gefaciliteerd in hun rollen en taken ten aanzien van dit samenwerkingsverband.

Veiligheidsregio in beweging

De gezamenlijke rekenkamer(commissie)s zien ook dat in de verslaglegging door de Veiligheidsregio duidelijke verbeteringen zijn aangebracht. Dat levert een wezenlijke bijdrage aan de verdere realisatie van aanbeveling 5 om de transparantie te vergroten en de politiek-bestuurlijke discussie en afwegingen naar aanleiding daarvan te faciliteren. In dat verband zien wij dan ook uit naar het beschikbaar komen van de producten- en dienstencatalogus van de Veiligheidsregio. Daarbij hebben wij begrip voor het feit dat niet alle taken zich op hetzelfde niveau laten operationaliseren. Wij vertrouwen op het professioneel oordeel van de VRLN in samenspraak met de gemeenten.

Opvolging van het onderzoek

De gezamenlijke rekenkamer(commissie)s onderschrijven de oproep tot het verder concretiseren en (vervolgens) faseren van de aanbevelingen. Het Algemeen Bestuur dient naar mening van de rekenkamer(commissie)s als hoofd van de gemeenschappelijke regeling regie te voeren op dit proces. Goede en voortdurende afstemming met de griffies van de gemeenteraden is daarbij een belangrijke randvoorwaarde om lopende initiatieven voortvarend en in onderlinge samenhang te kunnen oppakken.

Nota van Bevindingen

Deel A: Governance

8. Besturingsstructuur

Voorziene **meerwaarde** van integrale organisatie Veiligheid en Publieke gezondheid **verschillend beleefd** en **niet** op realisatie **getoetst**...

Door de Noord- en Midden-Limburgse gemeenten is bij de oprichting van de Veiligheidsregio de keuze gemaakt om daarin ook de GGD onder te brengen. Hier is in enkele andere regio's ook voor gekozen. De meerwaarde van de twee domeinen in één organisatie wordt door de meeste geïnterviewden (vooralsnog) als gering ervaren. Gevraagd zien zij (potentieel) de volgende meerwaarde:

a. realiseren van schaalvoordelen in de bedrijfsvoering (ondersteunende diensten);
b. samenwerking bij calamiteiten, rampen en crises op met name de taken van de GHOR;
c. synergie van de rode kolom naar de witte kolom: verscherpte aandacht en expertise van de inspecteurs kinderopvang op brandveiligheid;
d. synergie van de witte kolom naar de rode kolom: een (mogelijke) impuls aan datagestuurd werken door het veiligheidsdomein als gevolg van reeds bestaande expertise op dit vlak bij Publieke gezondheid;
e. een tegengestelde personeelsopbouw, zowel qua opleidingsniveau als qua sekse, en daarmee meer balans in de cultuur van de organisatie.

Daarbij zien betrokkenen dat de beide domeinen elkaar in toenemende mate vinden in de verschuiving van een focus op klassieke taakuitvoering (brandweerzorg en infectieziektenbestrijding) naar een focus op preventie; passend bij de veranderingen in het sociaal domein met de decentralisaties. Aansluitend hierop luidt de nieuwe organisatiemissie van de VRLN: "mensen in hun omgeving helpen met het maken van gezonde en veilige keuzes".

In het onderzoek is niet getoetst of en in hoeverre deze meerwaarde ook is/wordt gerealiseerd.

...waarbij in de vorige besturingsstructuur **onbalans** bestond tussen **domeinen en gemeentengrootte**...

De voormalige besturingsstructuur zag er als volgt uit:

a. een Algemeen Bestuur (AB): conform de Wet veiligheidsregio's 15 burgemeesters als (stemgerechtigde) leden en de voorzitter van de bestuurscommissie GGD als adviserend lid;
b. een Dagelijks Bestuur (DB): de burgemeesters van de vier grote gemeenten: Roermond, Venlo, Venray en Weert;
c. een bestuurscommissie GGD: de 15 portefeuillehouders Publieke gezondheid.

De portefeuillehouders Publieke gezondheid waren 'slechts' door hun voorzitter als adviserend lid vertegenwoordigd in het AB en niet in het DB. De bestuurscommissie GGD had materieel wel inspraak in de begroting van de GGD, maar het DB kon formeel anders adviseren en het AB anders besluiten.

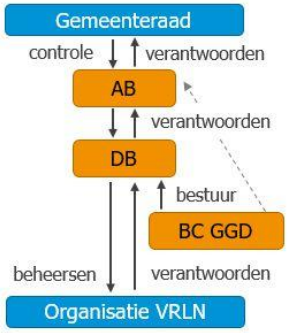


Fig. 1: De voormalige besturingsstructuur

...en zich bovendien enkele **formele (juridische) knelpunten** voordeden...

Vanuit de ervaring met de vorige besturingsstructuur ontstond de wens tot het doorvoeren van verbetering in de belangenbehartiging van het domein Publieke gezondheid en de kleine(re) gemeenten. Tevens werden twee formele (juridische) aanleidingen gezien voor aanpassing:

a. uit onderzoek gebleken strijdigheid met de Wet publieke gezondheid, doordat er geen apart openbaar lichaam was voor de GGD;[9]
b. de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) per 1 januari 2015[10], waaronder langere termijnen voor het indienen van zienswijzen door raadsleden.

[9] Dit betrof een onderzoek van de VU Amsterdam uit 2013. De strijdigheid met de Wet publieke gezondheid doelt concreet op artikel 14 van deze wet.

[10] De wet van 9 juli 2014 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten, zie deze link.

...waarop de **besturingsstructuur** en de **deelnemers** in de diverse organen zijn **herzien**...
Daarop is de besturingsstructuur van de VRLN – vastgelegd in de Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Limburg-Noord – per 1 april 2016 gewijzigd.[11] Conform de Wet veiligheidsregio's is dit een collegeregeling.[12] Dat betekent dat de colleges als bestuursorgaan en niet de burgemeesters als bestuursorgaan deelnemen aan de regeling. De keuze voor één integrale organisatie voor het domein Veiligheid en het domein Publieke gezondheid is niet expliciet heroverwogen bij de aanpassing van de besturingsstructuur per 2016, maar bestuurlijk wel als uitgangspunt benoemd voorafgaand aan de aanpassing.

De nieuwe en daarmee huidige besturingsstructuur bestaat uit:
a. een AB: bestaande uit de 15 burgemeesters met stemrecht en 15 portefeuillehouders publieke gezondheid met adviesrecht;[13]
b. een DB: bestaande uit vier burgemeesters (Venlo (voorzitter), Gennep, Leudal en Roermond) als portefeuillehouder Veiligheid en drie portefeuillehouders Publieke gezondheid (Roermond, Maasgouw en Horst aan de Maas);
c. een bestuurscommissie Veiligheid: bestaande uit de 15 burgemeesters (portefeuillehouders Veiligheid);
d. een bestuurscommissie GGD: bestaande uit de 15 portefeuillehouders Publieke gezondheid.

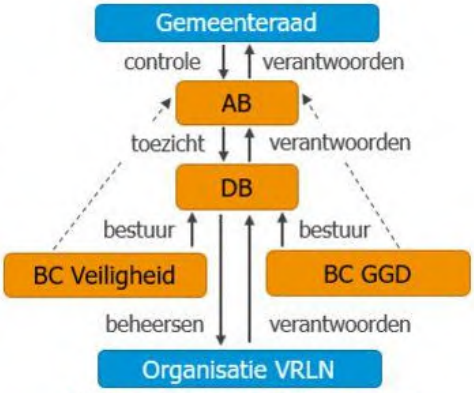


Fig. 2: De huidige besturingsstructuur

...waarbinnen **rollen** van organen **grotendeels** als **duidelijk** worden ervaren...
In het AB vindt de bestuurlijke menings- en besluitvorming aangaande de VRLN plaats. Er geldt de afspraak dat in het AB enkel menings- en besluitvorming plaatsvindt over de P&C-documenten en voor inhoudelijke besluiten de adviezen uit de bestuurscommissies worden gevolgd. Volgens onder meer de DB-leden Publieke Gezondheid wordt hiernaar gehandeld.

De besluitvorming in het DB is vooral agenda-technisch en procesmatig van aard doordat beoordeling plaatsvindt of documenten rijp zijn voor discussie, dan wel besluitvorming, in het AB. Daarbij beoordeelt het DB ook of plannen getoetst zijn op hun impact op de organisatie van de VRLN. Volgens de meeste geïnterviewden toetst het DB de documenten uit de bestuurscommissies niet op inhoud.

De inhoudelijke beraadslaging en besluitvorming vindt vooral plaats in de twee bestuurscommissies: in de bestuurscommissie Veiligheid met de 15 burgemeesters en in de bestuurscommissie GGD met de 15 portefeuillehouder Publieke gezondheid.

...maar mede gezien korte ervaringsperiode, enkele zaken nog **finetuning** behoeven.
Op sommige onderdelen van de besturingsstructuur wordt door de geïnterviewden – zowel ambtelijk als bestuurlijk – onduidelijkheid ervaren, of menen zij dat verdere 'finetuning' noodzakelijk is. Zo is een enkele gemeente van mening dat een orgaan ontbreekt voor domeinoverstijgende menings- en besluitvorming. Dit omdat het AB uitsluitend besluitvormend is over P&C documenten en in het DB geen inhoudelijke discussie plaatsvindt over de (samenhang van) stukken vanuit de beide bestuurscommissies. Enkele geïnterviewden geven echter aan dat het DB weldegelijk inhoudelijk adviseert aan het AB. Er bestaat dus tenminste een verschil van beleving tussen de betrokken portefeuillehouders op dit punt.

Ook de (invulling van de) bevoegdheden van de bestuurscommissies is niet volledig duidelijk. Uit de interviews met gemeenten, de DB-leden Publieke gezondheid en de VRLN blijkt onduidelijkheid te bestaan over de vraag of de bestuurscommissies enkel inhoudelijke *adviezen* geven die in principe door het AB worden overgenomen, of dat zij zelfstandig *besluiten* kunnen nemen die niet door het AB te hoeven

[11] Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Limburg-Noord, 11 maart 2016 (te raadplegen via deze link).
[12] Art. 9 Wet veiligheidsregio's.
[13] De Wet veiligheidsregio's (artikel 11 lid 1) verhindert dat portefeuillehouders Publieke gezondheid stemrecht hebben in het AB van de VRLN.

worden bekrachtigd. Uit de verordeningen op de bestuurscommissies blijkt dat zij zelfstandig beleidsplannen kunnen vaststellen:

a. de bestuurscommissie Veiligheid stelt het vierjarige beleidsplan over de brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing vast, inclusief risicoprofiel en crisisplan.
b. de bestuurscommissie GGD stelt het vierjarige beleidsplan publieke gezondheid en GGD vast.[14]

Bij de gemeente Venlo bestaan twijfels over de passendheid van de stemverhouding in het AB ('one man, one vote'). Deze gemeente heeft voorkeur voor van 'gewogen stemverhouding', waarbij inwoneraantal en/of financiële bijdrage leidend zijn in het stemgewicht van bestuurslid. Dit is voor de andere gemeenten geen punt van discussie.

Het nieuwe model voldoet **niet aan de letter**, maar **wel aan de geest van de wet**...

Met de nieuwe besturingsstructuur wordt nog niet voldaan aan de letter van de wet. Dit komt doordat een apart openbaar lichaam ten behoeve van de GGD ontbreekt, er geen afzonderlijke begroting GGD is en het budgetrecht met betrekking tot de GGD bij het AB (met daarin de portefeuillehouders Veiligheid als stemgerechtigde leden) is belegd. Het nieuwe construct past volgens het merendeel van de geïnterviewden wel in de geest van de wet. Het ministerie van VWS heeft voorafgaand aan de besluitvorming over de huidige besturingsstructuur bevestigd dat de wijze van samenwerking overeenkomstig de bedoeling van de wetgever is.

...waarbij er **breed draagvlak** is voor de **materiële werking** van het nieuwe construct...

De meeste geïnterviewden van de portefeuillehouders Veiligheid en de geïnterviewde DB-leden Publieke gezondheid vinden dat sprake is van de best denkbare besturingsstructuur, gegeven de keuze voor de organisatie van de domeinen Veiligheid en Publieke gezondheid in één organisatie en onder één GR.[15] De grootst ervaren winst is de instelling van de twee bestuurscommissies en de gelijkwaardigheid vanuit beide domeinen in het DB. Daarmee is balans aangebracht tussen de twee domeinen, wordt onderling meer begrip voor elkaars domeinen ontwikkeld en hebben de portefeuillehouders Publieke gezondheid een duidelijkere inhoudelijke rol. De deelname van de portefeuillehouders Publieke gezondheid als adviserend lid aan het AB wordt ook als winst beschouwd, al blijft het zo dat deze portefeuillehouders formeel minder zeggenschap hebben dan de burgemeesters.[16] Tot slot is door meerdere geïnterviewden benoemd dat deze huidige besturingsstructuur voor minder bestuurlijke drukte zorgt dan wanneer gekozen was voor twee openbaar lichamen.

...dat bovendien doorwerkt in de **'checks and balances'** in de **directiestructuur** van de VRLN.

Ook binnen de directie van de VRLN is sprake van 'checks and balances' tussen de domeinen Veiligheid en Publieke gezondheid, doordat voor beide domeinen een operationeel directeur is aangesteld. De algemeen directeur zorgt voor verbinding van de beide domeinen en overkoepelende strategische sturing. Formeel vervult hij zowel de functie van Regionaal Commandant Brandweer[17] en Directeur Publieke Gezondheid.[18] Beide functies zijn gemandateerd aan twee mededirectieleden: de Uitvoerend Regionaal Commandant Brandweer en de Operationeel Directeur Publieke Gezondheid.

[14] Daarbij is in de verordeningen bepaald dat de bestuurscommissie Veiligheid het beleidsplan vaststelt 'na overleg met de gemeentebesturen' en dat de bestuurscommissie GGD het beleidsplan vaststelt en daarna 'ter instemming voorlegt aan de gemeentebesturen'.

[15] Enkel de gemeente Venray heeft destijds niet ingestemd met de wijziging GR (bron: adviesnota aan gemeenteraad inzake 'diverse stukken VRLN', gemeenteraad Venray, 17 december 2015). Deze gemeente was en is voorstander van het instellen van een apart AB Veiligheid en een apart AB GGD. Door Venray wordt wel erkend dat de huidige besturingsstructuur materieel werkt.

[16] Niet alleen inhoudelijk, maar ook vanwege een betere balans in de man/vrouw-verhouding in het AB en het DB.

[17] Art. 25 lid 3 Wet veiligheidsregio's.

[18] Art. 14 lid 3 Wet publieke gezondheid.

9. Bestuurlijke governance

Het **AB en de bestuurscommissies zijn meer 'in control'** gekomen en zoeken naar manieren om dat te blijven...

Door het project Harmonisatie en de kwaliteitsslagen in de organisatie is de VRLN meer 'in control' gekomen en het AB en de bestuurscommissies daarmee meer in positie. Er zijn diverse maatregelen getroffen om in positie te blijven. Zo wordt er sinds kort gewerkt met tweemaandelijkse 'soft close' rapportages die het bestuur (portefeuillehouder Financiën in het DB) in staat stellen om de financiële situatie te monitoren.[19] De A3-systematiek versterkt voorts de werking van de planning & control en het bewaken van resultaten.[20] [21] Ten slotte dragen de goede relaties tussen het bestuur en de directie van de VRLN bij aan het eensgezind optrekken.

...waarbij de bestuursleden **wisselende (ver)houdingen** hebben ten opzichte van de VRLN en elkaar...

Bestuursleden verschillen in hun houding ten opzichte van de VRLN:

a. de 'wij-vorm': de VRLN wordt beschouwd als één van de afdelingen van de gemeente (soms leidt dit naar oordeel van de VRLN tot de neiging tot directere sturing op de uitvoering door gemeenten);
b. de 'zij-vorm': de VRLN wordt beschouwd als een verbonden partij die 'diensten heeft te leveren'.

Dit verschil in (ver)houding speelt mee in hoe bestuursleden zich in het AB en de bestuurscommissies positioneren tussen het lokale en regionale niveau. Tussen het lokale en regionale niveau ontstaan ook subregionale verbanden. Er zijn voorbeelden van gemeenten (Weert, Leudal en Nederweert en MER-gemeenten) die waar zij een gemeenschappelijk belang hebben onderling standpunten afstemmen. Niet met de intentie om deze door te drukken, maar ter verbetering van de kwaliteit en effectiviteit van de besluitvorming.

...en verschillen in **welke 'pet'** zij bij voorkeur opzetten...

Als bestuurders van de VRLN vervullen de burgemeesters de rol van eigenaar/opdrachtnemer en zijn zij verantwoordelijk voor de kwaliteit en continuïteit van de regionale organisatie. In de rol van opdrachtgever/portefeuillehouder (van het eigen college) zijn burgemeesters meer gericht op het lokale belang. De bestuurders verschillen onderling sterk van mening over of zij zonder last en ruggespraak in het AB en/of de bestuurscommissie van de VRLN zitten. Uit interviews blijkt dat het merendeel van de bestuurders vindt dat zij een regionale opdracht heeft. Een kleiner deel voelt dat zij vooral de opdracht heeft om de lokale belangen te behartigen in het AB en/of de bestuurscommissie van de VRLN.

De laatste groep van burgemeesters wordt gevoed door twee dynamieken. Enerzijds maken raadsleden nauwelijks onderscheid tussen de verschillende petten van de burgemeester. Zij verwachten over het algemeen dat de burgemeester het lokale belang op de bestuurlijke tafel legt en verdedigt. Anderzijds zorgt ook de wijze van (lokale) ambtelijke voorbereiding ervoor dat de bestuurder vooral 'lokaal ingestoken' aan het AB of de bestuurscommissie deelneemt.

...hetgeen veroorzaakt wordt door de **spanning tussen lokale en regionale belangen**...

Het verschil in 'petten' waarmee bestuurders opereren, wordt vooral voelbaar wanneer spanning bestaat tussen lokale en regionale belangen. Dit speelt met name bij:

a. discussies rondom brandweerkazernes (en boten en duikteams): de positie van vrijwilligers en het (subjectieve) veiligheidsgevoel in de gemeente in relatie tot het regionaal belang van kwaliteitsverbetering (optimale regionale dekking) en het onderhouden van praktijkervaring (benodigd aantal uitrukken) en;

[19] 'Soft close' rapportage: een analyse van belangrijke financiële ontwikkelingen en de belangrijkste afwijkingen ten opzichte van de geldende begroting.

[20] A3-systematiek: Een praktisch instrumentarium waarmee de kwaliteit van de brandweer op alle niveaus beter meetbaar, toetsbaar en vergelijkbaar wordt weergegeven op één A3-formaat op basis van het INK-managementmodel.

[21] Visitatierapport 'De koers vasthouden!', Visitatiecommissie, 26 november 2015: p. 8.

b. de omvang van de gemeentelijke bijdrage: harmonisatie van gemeentelijke bijdrage in relatie tot dienstverleningsniveau en recente discussie over Cao-verhoging en kosten arbeidshygiëne (waarbij de stemmen staakten in het AB van september 2016, maar in december alsnog een besluit is genomen).

Het wordt spannend als extra geld nodig is en burgemeesters terug moeten naar hun raden. Enkele burgemeesters maken in dergelijke 'spannende' gevallen de verdediging van het lokaal belang expliciet door de lokale punten/zienswijzen in de notulen van het AB te laten opnemen.

...en **onvoldoende eenduidig** vanuit **regionaal** perspectief wordt **bestuurd**.

De deelnemende gemeenten brengen uiteenlopende issues, prioriteiten en beleidsaccenten in. Een groot aantal burgemeesters en de VRLN constateert dat in de besluitvorming het lokaal draagvlak (haalbaarheid) geregeld prevaleert boven een regionaal optimaal besluit (kwaliteit). Om meerdere redenen wordt dit echter niet altijd als zodanig herkend door de raden (zie hoofdstuk 10). De analyse is dat een regionaal optimaal besluit in dergelijke gevallen de kwaliteit (effectiviteit en efficiëntie) van de Veiligheidsregio zou hebben verbeterd. De uitwerking van deze werking van de bestuurlijke besluitvorming wordt geïllustreerd in het tweede deel van dit rapport (hoofdstukken 12 tot en met 15).

Politieke druk door raden dwingt bestuurders enerzijds om op te komen voor lokale belangen, maar anderzijds ook te prioriteren (niet ongelimiteerd opplussen van de begroting). De pettenproblematiek in de besluitvorming leidt ertoe dat wensen van individuele gemeenten kunnen optellen tot een onhaalbaar regionaal totaal. Met name 'nadeelgemeenten'[22] en gemeenten die er financieel minder voor staan vragen om waakzaamheid op het ongelimiteerd verhogen van de uitgaven aan veiligheid. Van nieuw beleid moet de (regionaal) toegevoegde waarde duidelijk zijn.

De **relatie met de raad** wordt op verschillende wijze en in **uiteenlopende intensiteit** vormgegeven.

Fysieke veiligheid (brandweer en rampenbestrijding) staat in tegenstelling tot sociale veiligheid overwegend niet op de agenda van de raden. Daarmee is het werk van de VRLN in het domein van fysieke veiligheid in beginsel geen terugkerend onderwerp in de raad. Om de raden op de hoogte te houden van (beleids)ontwikkelingen hebben zowel de VRLN, de burgemeesters als de raden zelf een verantwoordelijkheid. De burgemeesters ervaren onvoldoende ondersteuning vanuit de VRLN bij het adequaat informeren van hun raden (middels bijvoorbeeld afgestemde raadsinformatiebrieven).[23] Deze worden praktisch gezien alleen verzonden in het geval van majeure veranderingen (bijvoorbeeld een begrotingswijziging).

Niet alle burgemeesters geven structureel aan hun raad terugkoppeling van de uitkomsten van een AB-vergadering. Indien dit gebeurt wordt de terugkoppeling niet altijd voorzien van een adequate duiding van de omvang van het lokale belang in de regionale bestuurlijke context. Wel worden in een aantal gemeenten speciale themabijeenkomsten voor de raden georganiseerd. Daarbij worden regelmatig vertegenwoordigers van de VRLN (bijvoorbeeld de regionaal commandant brandweer over vrijwilligersbeleid of de algemeen directeur over de financiële positie) uitgenodigd. Soms worden ook de DB-leden verzocht om in andere dan hun eigen raad een toelichting te geven vanuit hun eigen portefeuille. Burgemeesters ervaren dat deze werkwijze bijdraagt aan het vergroten van het regionaal besef en draagvlak voor besluiten.

De **aansluiting van P&C-cycli** van gemeenten op de cyclus van de VRLN blijft een **aandachtspunt**.

In het verleden werden planning-en-controldocumenten te laat aan gemeenten toegezonden. Deze situatie is inmiddels verbeterd. De beperkte behandeltijd voor colleges en raden blijft echter een aandachtspunt. Zo ervaren de meeste raden te weinig tijd voor een kwalitatief goede zienswijze. Het is voor de VRLN niet eenvoudig om de eigen P&C-cyclus in lijn te brengen met de uiteenlopende cycli van gemeenten. Wettelijk hanteert de VRLN een reactietermijn van 8 weken voor de zienswijzen van gemeenten, maar in de praktijk loopt dit regelmatig op tot 11 weken. In dit kader loopt vanuit de griffies in Midden-Limburg een traject om de algehele sturing op verbonden partijen te versterken en in Noord-Limburg om de P&C-cycli van verbonden partijen en gemeenten beter af te stemmen.

[22] Nadeelgemeenten: gemeenten die als gevolg van de nieuwe geharmoniseerde bijdragesystematiek in relatie tot de bijdragen vóór 2016 een hogere gemeentelijke (financiële) bijdrage leveren aan de VRLN.

[23] Aangezien de VRLN een collegeregeling betreft is het informeren van de raden geen taak van de VRLN, maar van de colleges zelf.

10. Politieke governance

Hoewel gemeenteraden **beschikken** over een aantal **wettelijke sturingsinstrumenten** en deze instrumenten ook **inzetten** in relatie tot de **VRLN**...

Uit zowel de gesprekken met ambtenaren en burgemeesters als de regionale raadsbijeenkomsten blijkt dat raden beschikken over een aantal (wettelijke) sturingsinstrumenten die zij kunnen inzetten om invulling te geven aan hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. De belangrijkste instrumenten die raden tot hun beschikking hebben zijn:

a. het verlenen van toestemming aan het college tot het treffen en wijzigen van een gemeenschappelijke regeling;
b. het indienen van zienswijzen;
c. gemeentelijke programmabegroting en jaarrekening;
d. het stellen van duidelijke kaders in gemeentelijk veiligheidsbeleid;
e. indienen van mondelinge en schriftelijke vragen aan het AB-lid van het college van B&W;
f. het uitvoeren van (regionaal) rekenkameronderzoek;
g. het lobbyen richting Veiligheidsregio (o.a. via burgemeester).

De raden maken op verschillende manieren en momenten gebruik van de hierboven genoemde wettelijke instrumenten. De instrumenten die het meest worden ingezet door raden zijn:

a. het stellen van mondelingen en schriftelijke vragen;
b. motie of amendement op het raadsvoorstel van college;
c. het indienen van zienswijzen, bijvoorbeeld bij het vaststellen van begrotingen/jaarrekeningen, regionale beleidsplannen (o.a. brandweerorganisatieplan en brandveilig leven) en kostenverdeelsystematiek.

...is de **invloed** van **individuele raden** op de VRLN - met 15 deelnemende gemeenten - **beperkt**...

Uit de enquête die is uitgezet onder raadsleden (zie Bijlageboek II) blijkt dat raden slechts in beperkte mate sturing geven aan (het beleid van) de VRLN middels de hierboven genoemde instrumenten. Uit de regionale raadsbijeenkomst blijkt dat dit ook geldt in relatie tot andere verbonden partijen. Een gebrek aan sturing wordt met name ervaren bij het inzetten van een aantal (formele) instrumenten:

a. het verlenen van toestemming aan het college tot het treffen en wijzigen van een gemeenschappelijke regeling;
b. instellings- en wijzigingsbesluiten van een GR;
c. indienen van zienswijzen op o.a. jaarrekeningen, begrotingen en (concept) beleidsplannen;
d. gemeentelijke programmabegroting en jaarrekening;
e. het stellen van duidelijke kaders in gemeentelijk veiligheidsbeleid.

Gemeenten gaan verschillend om met het instrument van zienswijzen. De bandbreedte hierin bestaat grofweg uit de posities van de raden van Nederweert enerzijds en Peel en [redacted] anderzijds. De gemeenteraad van Nederweert heeft het college gemandateerd om in naam van de raad zienswijzen in te dienen en die [redacted] en [redacted] heeft juist een raadwerkgroep ingesteld die de zienswijze van de gemeenteraad voorbereid. Deze verschillende werkwijzen beïnvloeden de mate van beleefde invloed.

Raden zijn positiever (of: minder negatief) over hun mogelijkheden tot sturing op (het beleid van) de VRLN via de volgende instrumenten:

a. het stellen van mondelinge of schriftelijke vragen aan het college;
b. het uitvoeren van (regionaal) rekenkameronderzoek.

Ten aanzien van dit laatste punt bleek uit de raadsbijeenkomsten dat het *gezamenlijk* oppakken van rekenkameronderzoeken een positief gevolg kan hebben voor sturingsmogelijkheden. Dit mede doordat raden dan in gelegenheid worden gesteld (bijv. door regionale raadsbijeenkomsten) een gezamenlijk standpunt in te nemen over thema's als de Veiligheidsregio.

...mede door de **beperkte impact** van het **indienen van zienswijzen**...
De impact van zienswijzen op de besluitvorming is in de ogen van raadsleden beperkt, aangezien besluiten in het AB worden genomen met 15 burgemeesters (zie ook hoofdstuk 9, bestuurlijke governance). De impact van zienswijzen op de besluitvorming is het meest beperkt wanneer standpunten van raden van elkaar afwijken. Door de beperkte sturing op de VRLN door middel van zienswijzen leeft onder gemeenteraden het gevoel dat discussies over standpunten van raden in het AB een 'rituele dans' zijn.

Eerder is geconstateerd dat in de besluitvorming het lokaal draagvlak geregeld prevaleert boven een regionaal optimaal besluit (zie hoofdstuk 9). Dit kan suggereren dat raden zich moeten kunnen herkennen in de genomen besluiten. De analyse is echter dat de vele lokale (verschillende) zienswijzen in een regionaal compromis leiden tot onherkenbaarheid voor eenieder én een regionaal suboptimaal besluit. Ook de terugkoppeling over de impact van zienswijzen in het proces (anders dan enkel de uitkomst) mist veelal aan raden, waardoor zij de impact van hun zienswijzen niet altijd kennen.

...en de **dubbelrol van burgemeesters** als bestuurslid VRLN en portefeuillehouder van de gemeente...
Burgemeesters hebben binnen het AB - vanuit hun rol als bestuurslid van de VRLN en portefeuillehouder van de gemeente - een dubbele pet. Door de dualiteit in hun rol, kan het moeilijk zijn het standpunt in te nemen van de 'eigen raad' (zie ook hoofdstuk 9, bestuurlijke governance).

...evenals de **momenten waarop raden betrokken** worden bij besluitvorming...
Raden dienen zienswijzen in bij zowel de begroting van de VRLN als bij het vaststellen van het regionaal risicoprofiel, het regionaal beleidsplan en het (repressief) brandweerorganisatieplan. Raden dienen ook regelmatig zienswijzen in (niet alle raden doet dit). Echter, raadsleden ervaren dat zij te laat worden betrokken in het besluitvormingsproces. Raden worden in de regel uitsluitend betrokken op formele momenten bij vaststelling van 'financiële hamerstukken'. Dit is te laat in het proces, waardoor men alleen nog maar ja of nee kan zeggen (geen kaders stellen aan "voorkant"). Raadsleden hebben sterk de voorkeur om door het jaar heen meegenomen te worden in de overwegingen die ten grondslag liggen aan besluitvorming en niet enkel bij de behandeling van de begroting. Raadsleden geven bijvoorbeeld aan dat zij 'aan voorkant' veel meer kaders willen stellen waarbinnen het meerjarenbeleidsplan wordt vastgesteld. Op dit gebied worden raden bij het tot stand komen van het meerjarenbeleidsplan aan de voorkant uitgenodigd om via raadinformatiebijeenkomsten en raadscafe's input te leveren.

...en de **hoeveelheid en complexiteit van het werk** van raadsleden.
Raadsleden worden geacht kennis te hebben van een verscheidenheid en veelheid aan thema's. Dit maakt het voor raadsleden moeilijk om op specifieke thema's, zoals veiligheid, specialistische kennis en expertise op te bouwen. Door de werkdruk (c.q. beperkte tijd) van raadsleden is het moeilijk om op de hoogte te blijven van alle relevante ontwikkelingen op gebied van veiligheid in de eigen gemeente of de gang van zaken binnen de VRLN. Hierdoor is het optreden van raden vaak reactief; ze zijn voor het verkrijgen van informatie en opbouw van kennis afhankelijk van het initiatief van o.a. burgemeesters en de VRLN. Het vraagt bovendien het enige (inwerk)tijd in de raadsperiode om daadwerkelijk een mening te vormen en sturing te kunnen geven.

Voor het versterken van sturing, toezicht en beheersing door raden is behoefte aan **tijdige** en **juiste informatievoorziening**...
Raadsleden geven aan dat zij behoefte hebben aan tijdige en juiste informatievoorziening van/over de VRLN. De gemeenschappelijke regeling schrijft voor dat het AB en DB de raden ongevraagd alle informatie verstrekken die nodig is voor een juiste beoordeling van het door het bestuur gevoerde en te voeren beleid.[24] Conform wetgeving dient de raad ten minste te worden geïnformeerd in geval van een verzoek tot bijstelling van de gemeentelijke bijdrage aan de VRLN.

In de praktijk verschillen afspraken tussen colleges en raden over de mate waarin zij tussentijds worden geïnformeerd op basis van de door het AB vastgestelde bestuursrapportages. Raden worden adequaat geïnformeerd wanneer een concrete bijstelling van budgetten nodig is. De mate waarin burgemeesters

[24] Art. 27 Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Limburg-Noord.

raden actief informeren bij dreigende budgetoverschrijding, verschilt per gemeente. Uit de enquête blijkt dat raden *beperkt* worden geïnformeerd over eventuele afwijkingen van prestaties van de VRLN. Dit sluit aan bij het oordeel van raadsleden dat zij *beperkt* inzicht hebben in de verhouding tussen door de VLRN geleverde prestaties en de gemeentelijke bijdragen (zie ook hoofdstuk 12 en 13). Positiever zijn raden over de informatievoorziening door het college in geval van tussentijdse (maatschappelijke) risico's en incidenten.

Uit de enquête en regionale raadsbijeenkomst blijkt dat de behoefte van raadsleden ten aanzien van informatievoorziening met name zit in:

a. het beter structureren van informatieoverdracht en terugkoppeling aan raden;
b. de tijdigheid van informatievoorziening, aangezien raadsleden vaak beperkte tijd hebben om overal bij te zijn en/of te reageren;
c. het beter aansluiten van de P&C cycli van de VRLN op de gemeenten, gelet op de beperkte behandeltijden in colleges en raden.

Raadsleden geven aan dat er recent zaken zijn verbeterd in de informatievoorziening aan de raden door het college en de VRLN. Met name de VRLN is de afgelopen jaren steeds actiever de raden gaan opzoeken om nieuwe plannen uit de doeken te doen. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeenteraden meer op de hoogte zijn van hetgeen zich binnen de VRLN afspeelt.

...meer **inhoudelijke** en **fundamentele discussies** over het thema veiligheid en de (in)richting van de VRLN...

Er is op alle niveaus (bestuurlijk, ambtelijk en onder raadsleden) behoefte aan een meer fundamentele en inhoudelijke discussie over het thema veiligheid. Concreet is er behoefte aan discussie over:

a. differentiatie in afname van taken door gemeenten (basis en basis plus taken);
b. inhoudelijke discussie over veiligheidsniveau (risicoprofiel, dekkingsgraad, aanrijtijden, etc.);
c. kosten veiligheid (hoeveel mag 1% extra veiligheid kosten?);
d. (in)richting en opdracht van de VRLN organisatie.

...en een sterker **gezamenlijk optreden van gemeenteraden** in relatie tot de VRLN.

Onder raadsleden leeft een sterke behoefte aan een groter gezamenlijk optreden in hun sturing op de VRLN. Raden willen dit onder andere vormgeven door het 'bundelen van zienswijzen', omdat zij vermoeden dat dit de kans vergroot dat hun zienswijzen worden gedragen binnen het AB. Verder zien zij kansen tot het meer gezamenlijk ontwikkelen van eigen kennis en expertise op het thema veiligheid. Dit als voorwaarde om (gezamenlijk) te komen tot een visie op de VRLN.

Terwijl er door raden een aantal **gezamenlijke initiatieven** zijn ondernomen in relatie tot de VRLN...

Op verschillende niveaus zijn er recent door raden gezamenlijke initiatieven ondernomen:

a. in 2016 zijn de PvdA fracties van Noord- en Midden Limburg gezamenlijk opgetreden in het kenbaar maken van hun zorgen over de positie van brandweerpersoneel (met name vrijwilligers) tijdens regionalisering brandweerzorg;[25] [26]
b. raden verwijzen naar elkaars zienswijzen in zaken rondom de VRLN, zoals bijvoorbeeld in een zienswijze van Gennep werd verwezen naar een zienswijze van Bergen en Maasgouw;[27]
c. raadsgriffies van gemeenten Noord-Limburg en de regionale raadwerkgroep van Midden-Limburg hebben gewerkt aan een praktische handreiking ter versterking van de positie van gemeenteraden in relatie tot (regionale) verbonden partijen. In Noord-Limburg is het initiatief om de P&C-cycli beter af te stemmen. De opzet van Midden-Limburg is om breder te kijken hoe er gezamenlijk opgetrokken kan worden om meer grip op de verbonden partijen te krijgen.

[25] Raadsvragen inzake zorgen brandweerpersoneel VRLN, gemeenteraad Roermond, 20 januari 2016.
[26] Brief 'Zorgen brandweerpersoneel Veiligheidsregio Limburg-Noord', PvdA Gennep, 20 januari 2016.
[27] Zienswijze 'Ontwerp programmabegroting 2015', gemeenteraad Gennep, 26 februari 2015.

...wordt over het algemeen nog **weinig invulling gegeven aan gezamenlijk optreden** van raden.
Uit de enquête die is uitgezet onder raadsleden blijkt dat raden nog slechts in beperkte mate gezamenlijk optreden in relatie tot de VRLN. Er is bijvoorbeeld vrijwel geen of zeer beperkt afstemming tussen raden na een gemeenteoverstijgende ramp of calamiteit over het verloop van de gebeurtenissen of genomen besluiten. Dit komt doordat 'de regio' lang niet bij alle raden en/of raadsleden leeft. Er is vaak een sterke focus op lokale aangelegenheden. Daarnaast hebben regionale bijeenkomsten een vrijblijvend en informatief karakter ('bijpraten over'). De bijeenkomsten worden bovendien niet altijd even goed bezocht, terwijl achteraf het gevoel overheerst dat raadsleden niet goed/voldoende geïnformeerd zijn.

Tot slot zijn er **spanningen** tussen de **rol van raden op lokaal niveau** en een **regionale perspectief** op veiligheid...
Uit de gesprekken (bestuurlijk en ambtelijk) en de regionale raadsbijeenkomsten blijkt dat er een aantal spanningen bestaan tussen (de organisatie van) veiligheid op regionaal niveau en de rol van raden op lokaal niveau.
Dit is terug te zien in de volgende spanningsvelden:

a. de regionale invulling van piketdiensten op basis van expertise *versus* kennis van lokale context;
b. een optimale dekkingsgraad voor hele Veiligheidsregio *versus* behoud van lokale kazernes;
c. een professionele kijk op veiligheid *versus* lokale politieke afwegingen over (extra kosten van) verhogen veiligheidsniveau;
d. het benutten van schaalvoordelen door regionale uniformiteit *versus* behoud van lokale eigenheid.

...en zijn raden zijn onvoldoende in staat om hun **volksvertegenwoordigende rol** te vervullen.
Slechts een klein [redacted] de raadsleden ervaart dat ze hun rol als volksvertegenwoordiger kunnen waarmaken en in staat zijn om adequaat te reageren op maatschappelijke signalen over het functioneren van de VRLN. Door het ontbreken van politiek-bestuurlijke keuzeknoppen bij beleidsvorming is het voor raden niet mogelijk om effectief een brug te slaan naar burgers en maatschappelijk middenveld. Hen kan onvoldoende duidelijk gemaakt worden op welke thema's de gemeenten sturing kunnen uitoefenen en/of eigen keuzes kunnen maken. Door het ontbreken van een adequate verantwoording over de samenhang tussen gemeentelijke bijdrage (maatschappelijke kosten) en winst in veiligheidsniveau (prestaties VRLN) kunnen raden de democratische kwaliteit van de uitvoering (brugwachtersfunctie) niet goed invullen.

Concreet geven raadsleden aan dat zij zich ongemakkelijk voelen over het zich niet kunnen verantwoorden aan burgers over de prioritering in beheersing van veiligheidsrisico's (bijv. overstromingen of chemiebranden) en de inzet van vrijwilligers binnen de Veiligheidsregio.

11. Ambtelijke governance

Ambtelijke governance heeft zowel een **regionale als lokale invulling**...
In de ambtelijke governance spelen zowel ambtenaren van de VRLN als van gemeenten een belangrijke rol. De VRLN heeft (regionale) adviseurs in dienst voor advisering van het bestuur van de VRLN. Iedere gemeente heeft één of meer adviseurs om de portefeuillehouder voor te bereiden op besluitvorming. Zij adviseren primair vanuit het gemeentelijk belang, hoewel ervaren wordt dat zij ook in toenemende mate denken en adviseren vanuit het regionaal (afgestemd) belang. De gezamenlijkheid in de ambtelijke governance komt het beste tot uitdrukking in de behandeling van zienswijzen:

a. de gemeenteambtenaar bereidt de lokale (of subregionale) zienswijzen voor;
b. de (regionaal) adviseur van de VRLN aggregeert de lokale zienswijzen en voorziet deze van inhoudelijk (regionaal) commentaar.

Hiermee is geborgd dat het lokale en regionale belang in voorbereiding op het bestuurlijk besluitvormingsproces beide worden behartigd.

...met een nader onderscheid in een **financiële**, **operationele** en **strategische** component.
In de Veiligheidsregio komt een breed scala aan onderwerpen aan de orde. De *operationele* component heeft betrekking op de meer technische onderwerpen zoals rampenbestrijdingsplannen. De *strategische* component concentreert zich op de ontwikkeling van beleid en de keuzes en prioritering daarin. De operationele plan- en uitvoering en strategische keuzes van de Veiligheidsregio vertalen zich in financiële gevolgen die vragen om sturing en beheersing: de *financiële* component. Onderstaand is uitgewerkt in welke mate de drie componenten tot hun recht komen in relatie tot de VRLN.

De **financiële governance** is inmiddels goed belegd in het periodieke financieel overleg...
In dit overleg tussen de VRLN en de controllers van (potentieel) alle deelnemende gemeenten worden de planning-en-controldocumenten voorbesproken vóór toezending aan het AB voor besluitvorming. Het overleg vindt vier keer per jaar plaats, ter voorbereiding op de vergadering van het DB. In het overleg worden financiële producten van de VRLN (o.a. begroting, jaarstukken, bestuursrapportage, 'soft close' rapportages, producten- en dienstencatalogus) tegen het licht gehouden.

Het overleg is in de afgelopen jaren niet altijd frequent gevoerd. Tot 2009 was er drie keer per jaar financieel overleg tussen de VRLN en gemeenten. Mede onder invloed van interne wisselingen (van concerncontroller) en bestuurlijke drukte binnen de VRLN is in de periode 2011-2012 het overleg beperkt gebleven tot één keer per jaar. Het proces van regionalisering zorgde voor continu nieuwe veranderingen in de begroting, waarin het contact met de gemeenten verloren werd. Vanaf 2013 is de frequentie van de overleggen opgevoerd.

Het financieel overleg wordt als zeer waardevol beoordeeld door zowel gemeenten als de VRLN. De actieve lokale betrokkenheid heeft eraan bijgedragen dat de 'financiële rust' nu is teruggekeerd. Het heeft sterk bijgedragen aan het harmonisatieproces en een actieve controle op de financiële producten van de VRLN maakt dat deze beter door de raad komen. In toenemende mate zijn niet controllers, maar financieel consulenten van de gemeenten aan zet, hetgeen beschouwd kan worden als een positief teken.

...en de **operationele governance** komt tot zijn recht in het AOV-overleg binnen de Oranje kolom...
Het AOV-overleg is een zeswekelijkse samenkomst van ambtenaren openbare orde en veiligheid (AOV) binnen de Oranje kolom (zie verder paragraaf 15.1). Het Team Oranje kolom heeft de capaciteit om de operationele voorbereiding en planvorming te organiseren.[28] Zo komen ambtenaren in positie om (mee) te werken aan regionale operationele planvorming en voorbereiding van de 'warme' fase.

[28] Het Team Oranje kolom bestaat uit vier medewerkers van de VRLN, functioneel aangestuurd door de coördinerend gemeentesecretaris.

Gemeenteambtenaren en diverse partners in multidisciplinaire werkgroepen – onder andere 'opleiden, trainen en oefenen', 'evenementen' en 'netcentrisch werken' – geven samen vorm aan de uitvoering en concrete operationele plannen (bijvoorbeeld het Rampenbestrijdingsplan Hoogwater).

...waarbij de VRLN en gemeenten zoeken naar vormgeving van **strategische governance**.
Zowel in termen van structuur als in volgordelijkheid zoeken de VRLN en gemeenten naar de situering en vormgeving van strategische beleidsvoorbereiding. In 2012 waren er plannen om structureel ambtelijke themagroepen in te richten gekoppeld aan de portefeuilles van de leden van de Bestuurscommissie Veiligheid. De themagroepen zijn niet van de grond gekomen. Er worden nu incidenteel projectgroepen opgericht in aansluiting op grote ontwikkelingen of projecten.[29]

In de volgordelijkheid van regionale en lokale beleidsvoorbereiding is een wijziging doorgevoerd. Voorheen werden gemeenteambtenaren veelal pas geraadpleegd wanneer concept beleidsplannen gereed waren voor reactie, waardoor gemakkelijk een 'wij-zij verhouding' ontstond. Inmiddels raadpleegt de VRLN gemeenteambtenaren (o.a. middels regionale bijeenkomsten) vooraf bij het formuleren van bouwstenen voor grote beleidsontwikkelingen of projecten (bijvoorbeeld bij het Brandweerorganisatieplan). In die lijn worden concept beleidsplannen niet meer door de VRLN geëntameerd besproken in regionaal verband. Nu zijn individuele gemeenten in staat om te toetsen of de meegegeven lokale belangen zijn opgevolgd.

Hoewel er (nieuwe) keuzes zijn gemaakt in structuur en volgordelijkheid ontstaat het beeld dat de strategische governance vanuit de lokale gemeenten door enkele factoren niet goed tot zijn recht komt.

Dit wordt mede veroorzaakt door **onvoldoende expertise en capaciteit** binnen gemeenten...
De vakinhoudelijke professionals zijn in dienst bij de VRLN en niet of nauwelijks bij gemeenten. Die constatering wordt zowel door de VRLN als gemeenten zelf gedaan, waaraan beide consequenties verbinden. Het is voor de VRLN vaak zoeken naar de 'juiste ambtenaar' binnen gemeenten, die niet zelden te zeer juridisch geschoold is. Omgekeerd geven ambtenaren aan een centraal aanspreekpunt binnen de VRLN te missen. De (voorheen wel aanwezige) functie van relatiemanager Veiligheid wordt daarin gemist. Zowel de VRLN als gemeenten zoeken kortom naar effectieve capaciteit.

Het gebrek aan effectieve capaciteit is vooral gelegen bij gemeenten.[30] De (na de regionalisering resterende) verantwoordelijk ambtenaren richten zich in de gemeente met name op sociale veiligheid en hebben minder inzicht in de voor- en nadelen van (technische) beleidskeuzes op het domein van fysieke veiligheid. Uitgezonderd de grotere gemeenten zijn in de meeste gemeenten bovendien éénpitters verantwoordelijk voor de ambtelijke voorbereiding. Ten slotte dienen gemeenteambtenaren zelf in aanvullende informatie te voorzien, onder andere via het lokale brandweerpersoneel en de VRLN. Die voorbereidingstijd wordt echter tijd technisch beperkt als gevolg van de wisselende timing van raadsvergaderingen van de 15 gemeenten (met het gevolg dat de VRLN niet voor elke raadsvergadering tijdig de stukken aanlevert).

...en leidt tot **onduidelijkheid** over de functie van het **AOV-overleg** in de **beleidsvoorbereiding**...
Een structureel platform voor gezamenlijke (strategische) beleidsvoorbereiding ontbreekt.[31] Daarmee zijn ambtenaren vaak op zichzelf aangewezen en ontbreekt het hen in veel gevallen aan specifieke expertise of capaciteit. Het gebrek aan een platform voor uitwisseling wordt gecompenseerd in het AOV-overleg. Vanuit de behoefte van enkele AOV'ers is de voorbereiding van het AB als laatste agendapunt aan de agenda van het AOV-overleg toegevoegd. Dit moment wordt benut voor uitwisseling van standpunten van de burgemeesters en verkenning van eventueel bijsturen daarin.

In de optiek van de VRLN is de voorbereiding van AB-stukken niet de primaire functie van het AOV-overleg. Het wordt nu echter wel als ingang gebruikt om vragen en opmerkingen over AB-stukken door te geleiden naar de betreffende afdelingen binnen de Veiligheidsregio.

[29] In de praktijk zijn voor grote projecten, zoals het brandweerorganisatieplan, aanvullend ook bijeenkomsten georganiseerd.
[30] Dit gebrek aan expertise en capaciteit wordt voor het onderdeel Publieke gezondheid niet herkend.
[31] Er zijn wel gemeenten die (subregionaal) ad hoc strategisch overleg organiseren om annotaties voorafgaand aan een bestuursvergadering op elkaar af te stemmen.

Hoewel efficiënt, is dit gebruik van het AOV-overleg niet effectief. Er is onvoldoende tijd om de stukken goed door te kunnen nemen. Bovendien zit niet altijd de juiste ambtenaar aan tafel, omdat niet elke AOV'er belast met de 'warme fase' ook (beleids)adviseur is van de burgemeester ('koude fase'). Daarmee lijkt het AOV-overleg niet het juiste platform om strategische beleidsvoorbereiding te beleggen.

...waarbij **verschillende behoeften** bestaan tot **intensivering** van **regionale beleidsvoorbereiding**.
Het ontbreekt gemeenteambtenaren aan expertise, capaciteit en een geschikt platform in de voorbereiding van de strategische governance. Het merendeel van de gemeenteambtenaren heeft behoefte aan een geschikt platform en ziet hierin ook kansen. Allereerst kan het gebrek in expertise gecompenseerd worden door expertisegebieden onderling te verdelen. Bovendien kan meer regionale ambtelijke voorbereiding de ontwikkeling van lokaal ingestoken bestuurders remmen. De regionale voorbereiding nemen ambtenaren mee in hun lokale advisering, waarmee regionale belangen in theorie meer op de voorgrond komen in bestuurscommissie of AB.

Het tegengeluid is dat de regionale advisering al voorbehouden is aan de adviseurs van de VRLN. En enkele bestuurders geven het signaal af dat intensivering van regionale beleidsvoorbereiding onder andere kan ontaarden in een 'teveel voorkauwen' van de bestuurlijke besluitvorming die in de bestuurscommissies of het AB moet plaatsvinden.

Nota van Bevindingen

Deel B: Functioneren

12. Financiën

12.1 Financieel beleid

Tekorten in voorgaande boekjaren zijn **beperkt** door **incidentele maatregelen** in de exploitatie…
Volgens het toenmalig bestuur en de directie van de VRLN was door schaalvergroting aanvankelijk ruimte voor bezuinigingen. Daartoe liep al een meerjarig ombuigingstraject van in totaal € 2.381.000 (boekjaar 2011 tot en met 2015).[32] De VRLN heeft – mede op verzoek van gemeenten – ook voorziene tekorten over 2014 en 2015 geprobeerd op te vangen met (aanvullende) bezuinigingen in de eigen begroting.[33] [34] Dit verzoek door gemeenten werd mede ingegeven doordat de VRLN onvoldoende in staat was te verantwoorden over het ontstaan en verloop van (voorziene) tekorten.

Resultaatontwikkeling	Boekjaar 2014[35]	Boekjaar 2015[36]
Begroting	- € 50.000	- € 1,8 mln.
Bestuursrapportage	- € 800.000	- € 1,1 mln.
Jaarrekening	€ 9.000	- € 0,85 mln.
Toelichting resultaat jaarrekening	Resultaat is (slechts) visueel, na onttrekking van de gehele Algemene reserve ad circa € 0,42 mln.	Resultaat is inclusief € 0,65 mln. (structurele) stijging Cao-kosten. Totaal tekort gedekt uit de weer aangevulde Algemene reserve.[37]

Tabel 2: Ontwikkeling van (voorzien) resultaat boekjaren 2014 en 2015

In een gezond financieel beleid zijn (ten minste) structurele lasten gedekt door structurele baten. In 2014 en 2015 zijn naast structurele maatregelen echter ook incidentele bezuinigingsmaatregelen getroffen, ter dekking van structurele lasten. Het gaat om incidentele maatregelen zoals: het faseren van (vervangings)investeringen, het terughoudend omgaan met exploitatie-uitgaven aan materieel, het uitstellen van opleidings- of oefenactiviteiten en het niet of later invullen van vacatures.

…waarbij het **verloop** van (voorziene) tekorten en reserveontwikkeling **onvoldoende inzichtelijk** is…
De toelichtingen op het verloop van de (voorziene) tekorten en de reserveontwikkeling zijn onvoldoende inzichtelijk. In de regionale raadsbijeenkomsten is door een groot [redacted] de raadsleden aangegeven dat zij de cijfers niet eenduidig kunnen interpreteren. Dit heeft de volgende oorzaken:

a. de ontwikkeling in het voorziene exploitatieresultaat is onvoldoende inzichtelijk gepresenteerd;
b. het is lastig om te achterhalen hoe financiële effecten in het lopende boekjaar zich verhouden tot financiële effecten van maatregelen (o.a. bezuinigingen) in voorgaande boekjaren;
c. de toelichtingen op het verloop van het voorziene resultaat bieden onvoldoende verklaring voor de gepresenteerde cijfers;
d. de presentatiewijze en benaming van verschillende reserves is sterk aan verandering onderhevig;
e. er vindt niet consequent een berekening en duiding plaats van het weerstandsvermogen.

Dit bemoeilijkt een (transparante) discussie in de gemeenteraden over de omvang van en omgang met voorziene tekorten, de mate van risico-acceptatie en de bredere financiële positie van de VRLN.

[32] Begroting 2015, Veiligheidsregio Limburg-Noord, 11 juli 2014: p. 5-6.
[33] Jaarverantwoording 2014, Veiligheidsregio Limburg-Noord, 14 april 2015: p. 2.
[34] Jaarverantwoording 2015, Veiligheidsregio Limburg-Noord, 8 juli 2016: p. 8.
[35] Jaarverantwoording 2014, Veiligheidsregio Limburg-Noord, 14 april 2015: p. 1-2.
[36] Jaarverantwoording 2015, Veiligheidsregio Limburg-Noord, 8 juli 2016: p. 8.
[37] Ten opzichte van het begrote negatieve resultaat en de destijds bekende gegevens is in 2015 voor een bedrag van in totaal € 1,6 mln. omgebogen door de VRLN.

...en de **consequenties** vooraf **niet inzichtelijk** zijn gemaakt en achteraf tot vragen leiden.
Door het AB van de VRLN is niet gestuurd op het voorleggen van echte beleidskeuzes (herijking van ambities) aan gemeenten en evenmin is tot 2016 om extra bijdragen gevraagd. Dit strookt niet met het beeld van raadsleden dat er de afgelopen jaren consequent extra middelen zijn gevraagd door/voor de VRLN. Hiervan is dus (naar alle waarschijnlijkheid) pas sprake over boekjaar 2016.

Inmiddels geven enkele gemeenten aan dat hen vooraf niet duidelijk is geweest wat de consequenties waren van de bezuinigingen. Zij vragen zich af of de VRLN als gevolg van de bezuinigingen in staat is overeengekomen prestaties te leveren (bijvoorbeeld op het gebied van risicobeheersing).

Resterende verliezen zijn ten laste gebracht van een (inmiddels) **'uitgeholde' reservepositie**...
Ter dekking van het verlies over 2014 en 2015 is een forse onttrekking gedaan aan de Algemene reserve.[38] De afgelopen jaren (concreet per jaarrekening 2015) is de financiële positie van de VRLN herzien. Mede omdat de bestemming van een aantal reserves als onduidelijk werd beoordeeld. Daarop zijn onder andere bestemmingsreserves omgezet naar een algemene (risico)reserve.[39] Door omzetting en onttrekking aan de reservepositie is de solvabiliteit van de VRLN afgenomen tot 4,4%.[40] [41] Dit is fors lager dan de door de VNG vastgestelde signaalwaarde van 20% en de solvabiliteit van enkele andere regio's.[42]

...waarbij de omvang en **beoordeling van de financiële risico's lastig** te interpreteren zijn...
Tot de jaarrekening 2014 zijn de (financiële) risico's van de VRLN niet onderzocht en gekwantificeerd. Dit bemoeilijkt de (bestuurlijk) financiële beheersing van de organisatie. De VRLN geeft in de jaarrekening 2015 en de begroting 2017 aan te zijn gestart met het vormgeven aan risicomanagement. In 2015 is de Nota Risicomanagement en Reserves en Voorzieningen vastgesteld. Voornemen is om het risico-management in 2017 verder op te pakken; onder andere middels scholing en de aanschaf van een risicomanagementprogramma om op wiskundig verantwoorde wijze risico's te kwantificeren.

...maar (krap) wordt **voldaan aan** de voorlopig bestuurlijk **vastgestelde norm** voor omvang reserves.
In de Nota Risicomanagement en Reserves en Voorzieningen van 2015 is de omvang van de 'vrij beschikbare reserves' – voor het opvangen van financiële gevolgen van risico's – *voorlopig* vastgesteld op 2% van de exploitatieomvang (zijnde circa € 1,2 mln.).[43] De 'vrij beschikbare reserves' voldoen aan deze norm tot en met de begroting 2017 (€ 1,5 mln./ 2,56%).[44] Hierbij drie kanttekeningen:

a. De niet geblokkeerde 'bestemmingsreserves' ter dekking van kapitaallasten (rente en afschrijving op investeringen) maken een steeds groter deel uit van de benodigde 'vrij beschikbare reserve'. De algemene reserve (zonder bestedingsdoel) maakt hiervan een steeds kleiner onderdeel uit.
b. In de Bestuursrapportage 2016 is bij nadere inventarisatie en kwantificering van risico's vastgesteld dat de 'benodigde weerstandscapaciteit' ruim € 1,4 mln. bedraagt. In de jaarverantwoording 2016 zal worden gerapporteerd over de effectiviteit van het risicomanagementsysteem en eventueel aanvullend genomen maatregelen om risico's te beperken. Zo kan worden onderbouwd of de voorlopige norm van 2% zou moeten worden losgelaten. Hierop is vooralsnog dus nog geen bestuurlijk akkoord gegeven.[45]
c. Recente wijzigingen (eind 2016/begin 2017) in de reservepositie van de VRLN, als gevolg van vooral de invoering van het Individueel Keuze Budget, leiden ertoe dat ten minste de 'algemene reserve' binnen de 'vrij beschikbare reserves' nagenoeg is verdampt. De beschikbare weerstandscapaciteit neemt zo ten minste af tot circa € 980.000 en voldoet niet (meer) aan de 'benodigde weerstandscapaciteit' en de voorlopig vastgestelde bestuurlijke norm van 2% (€ 1,2 mln.).[46] [47] In de jaarrekening 2016 wordt uiteraard de definitieve 'balans opgemaakt' en vastgesteld.

[38] Jaarverantwoording 2014, Veiligheidsregio Limburg-Noord, 14 april 2015: p. 34-35, 60-61.
[39] Bijvoorbeeld: 'ontwikkeling meldkamer', 'ontwikkeling Veiligheidsregio Limburg-Noord' en 'Euregionale hulpverleningsprojecten'.
[40] Jaarverantwoording 2015, Veiligheidsregio Limburg-Noord, 8 juli 2016: p. 52-53.
[41] Begroting 2017, Veiligheidsregio Limburg-Noord, 8 juli 2016: p. 48.
[42] IJsselland: 9% (jaarrekening 2015), Kennemerland: 8% (begroting 2017), Rotterdam-Rijnmond: 12% (begroting 2017).
[43] Jaarverantwoording 2015, Veiligheidsregio Limburg-Noord, 8 juli 2016: p. 53.
[44] Begroting 2017, Veiligheidsregio Limburg-Noord, 8 juli 2016: p. 57.
[45] Bestuursrapportage 2016, Veiligheidsregio Limburg-Noord, 1 december 2016: p. 17-18.
[46] Bestuursrapportage 2016, Veiligheidsregio Limburg-Noord, 1 december 2016: p. 20.
[47] Dit saldo van de 'vrij beschikbare reserves' is exclusief verwerking van het voorziene negatieve resultaat van € 34.000.

De **reservepositie** staat door externe ontwikkelingen in het boekjaar 2016 echter **verder onder druk**...
Het boekjaar 2016 dient als overgangsjaar in het toewerken naar een structurele balans tussen baten en lasten. In dit boekjaar zijn – gelet op de geringe reservepositie – enkele incidentele tegenvallers mogelijk. Ingegeven door de instabiele prognoses van het resultaat in de afgelopen boekjaren heeft een enkele gemeente de VRLN verzocht om haar per kwartaal te informeren over de financiële positie.[48]

Vanuit een sluitende begroting dreigde de eerste maanden van 2016 (mede door financiële effecten uit het tweede halfjaar 2015) een tekort van € 386.000. De VRLN heeft – in de stukken niet nader toegelichte – maatregelen getroffen om dit voorziene tekort terug te brengen tot € 34.000. De hoogte van het definitieve tekort over het boekjaar 2016 hangt vooral af van de omgang met de extra kosten van de Cao-akkoord en arbeidshygiëne.[49] Er moet een keuze gemaakt worden in een bandbreedte tussen twee 'maximale' scenario's: het (dreigende) tekort geheel opvangen met extra bijdragen gemeenten, of geheel ten laste brengen van de resterende 'vrij beschikbare reserves'.

Resultaatontwikkeling	Scenario 1: maximale extra bijdragen gemeenten	Scenario 2: maximale inzet 'vrij beschikbare reserves'
Saldo 'vrij beschikbare reserves'		€ 980.000
Voorzien verlies	- € 34.000	
Kosten Cao-akkoord	- € 711.000	
Kosten arbeidshygiëne	- € 178.000	
Scenario resultaat 2016	- € 923.000	- € 923.000
Saldo 'vrij beschikbare reserves'		€ 56.000

Tabel 3: Scenario's omgang kosten Cao-verhoging en arbeidshygiëne

In scenario 1 wordt een extra gemeentelijke bijdrage gevraagd van maximaal € 923.000 (en daarmee de resterende 'vrij beschikbare reserves' ontzien). In scenario 2 wordt – net als over de boekjaren 2014 en 2015 – een forse onttrekking gedaan aan de 'vrij beschikbare reserves'. In dat geval nemen deze af tot vrijwel nihil en komt ieder risico dat zich voordoet in de toekomst direct ten laste van het resultaat in het lopende boekjaar. Tussen deze twee uiterste scenario's zijn tussenvormen denkbaar, met gedeeltelijke onttrekking aan reserves en enige extra bijdrage door gemeenten ter dekking van het (resterend) verlies over het boekjaar 2016.[50]

In de vergadering van het AB van 16 december 2016 is besloten om de gemeentelijke bijdrage te verhogen voor de totale extra kosten van het Cao-akkoord en arbeidshygiëne. Indien het verslag van deze vergadering op 7 juli 2017 wordt vastgesteld is *formeel* sprake van een begrotingswijziging (verhoging van baten) en beperking van het verlies. Belangrijke kanttekening is dat er *materieel* natuurlijk wel sprake is van een 'verlies' voor de gemeenten, omdat zij evengoed een extra financiële bijdrage leveren; zij het voordat het jaarresultaat over 2016 wordt vastgesteld.[51]

...hetgeen noodzaakt tot het vinden van een **structurele balans** tussen baten en lasten...
Om uitputting van de 'vrij beschikbare reserves' te voorkomen, is door de VRLN en gemeenten onderkend dat een structurele balans nodig is tussen baten en lasten.[52] Mede met het project Harmonisatie wordt per (meerjaren)begroting 2017 met structurele maatregelen toegewerkt naar structureel begrotingsevenwicht (per 2020). Daarbij wordt in het meerjarenperspectief niet de algemene reserve, maar slechts bestemmingsreserves ingezet (ter dekking van kapitaallasten en kosten van uitgaven aan/investeringen in nieuw beleid).[53]

[48] Zienswijze 'jaarverantwoording 2014 en begroting 2016, gemeenteraad Echt-Susteren, 1 juli 2015.
[49] Begrotingswijziging nr. 3 2016, Veiligheidsregio Limburg Noord, 16 december 2016.
[50] Bestuursrapportage 2016, Veiligheidsregio Limburg-Noord, 1 december 2016: p. 6 en 20.
[51] Vaststelling van de Jaarrekening 2016 door het Algemeen Bestuur (na zienswijzen gemeenten) is voorzien op 7 juli 2017.
[52] Begroting 2017, Veiligheidsregio Limburg-Noord, 8 juli 2016: p. 56.
[53] Concept ontwerpbegroting 2017, 12 april 2016 (versie DB): p. 54-57.

...mede omdat gemeenten de VRLN **'lean en mean' financieren**, zonder vorming van egalisatiereserve...
Gemeenten financieren de VRLN 'lean en mean', zonder extra middelen om voor- en nadelen te verevenen (middels een egalisatiereserve). Het AB heeft in haar financiële sturing tot op heden besloten om geen (nieuwe) egalisatiereserve in te stellen bij de VRLN. Een forse meerderheid van de gemeenten onderschrijft deze financiële beleidslijn van het AB en wel om twee hoofdredenen:

a. het niet (expliciet) beschikbaar hebben van een egalisatiereserve, dwingt tot strenge begrotingsdiscipline;
b. de politiek-bestuurlijke dynamiek bij een (dreigend) tekort levert een extra sturingsmoment op voor de gemeenteraden (door het stellen van eisen voor akkoord).

Een klein aantal gemeenten wil bij de VRLN juist wel de mogelijkheid creëren om een ruimere reservepositie te vormen, om de volgende twee hoofdredenen:

a. een voorspelbare en stabiele deelnemersbijdrage (99% begrotingsnauwkeurigheid betekent al een exploitatierisico van circa € 6 ton);
b. het behouden van de focus op de inhoudelijke (beleids)discussie.

Deze gemeenten geven wel aan dat zij (eerst) gesterkt moeten worden in het voorzichtig herwonnen vertrouwen in de financiële beheersing van de VRLN.

...waardoor een toekomstig tekort snel leidt tot een **bijstelling van ambities en/of extra bijdragen**.
Het huidige financieel beleid en de financiële positie van de VRLN leiden ertoe dat als een nieuw tekort ontstaat, (bijvoorbeeld als gevolg van het optreden van een risico) dit direct leidt tot een (politiek-) bestuurlijke discussie, met keuzes tussen of een combinatie van:

a. het wijzigen van bestemmingsreserves tot een algemene (risico)reserve, wat impact heeft op de meerjarige beleidsagenda van de VRLN;
b. het betalen van een extra bijdrage door de gemeenten om het financieel nadeel te compenseren.

Het wijzigen van bestemmingsreserves is echter complex door reeds geldende bestuurlijke afspraken en nauwe financiële relaties met de gemeentelijke Oranje kolom.[54]

De VRLN heeft **maatregelen** genomen om de organisatie meer **'in control'** te brengen...
Door het nieuwe management is ingezet op de omslag van een jaarlijkse afrekensystematiek naar een stabiele, meerjarige bijdragesystematiek. Dit moet worden geborgd door een betere bedrijfsvoering, versterking van planning en control en beheerste financiën door:

a. een heldere verdeling van (budget)verantwoordelijkheid in organisatie...;
b. ...die per 2017 wordt ondersteund met een realtime dashboard met managementinformatie;
c. het aanscherpen van de controletechnische functiescheiding om onnodige en onrechtmatige bestedingen te voorkomen;
d. het recent werken met tweemaandelijkse 'soft closures' voor bestuur (portefeuillehouder Financiën in DB).[55]

In lijn met de voorgestane begrotingsdiscipline, heeft de budgetverantwoordelijke in de organisatie vrijheid om binnen kaders budgetten in te zetten en bij voorziene overschrijding (politiek-)bestuurlijke keuzes aan te reiken. Dit moet een bestuurlijke afweging mogelijk maken tussen het bijstellen van ambities, of beschikbaar stellen van extra middelen. Dit brengt gemeenten in positie om tijdig bij te sturen en niet achteraf voor verrassingen komen te staan: extra bijdrage of niet geleverde prestaties.

...waarbij financiële discussies uit 2016 illustreren dat **gemeenten nog niet gerust** zijn op de **interne beheersing van de VRLN**.
In 2016 hebben discussies plaatsgevonden die aantonen dat gemeenten er nog niet gerust op zijn dat de VRLN (al) in control is en de lokale belangen en organisatiebelangen niet altijd synchroon lopen:

a. De voorgestelde maatregelen omtrent *arbeidshygiëne* zijn in het AB geaccordeerd.[56] Dit leidde in de raden evenwel tot discussies, omdat gemeenten er nog niet gerust op zijn dat de VRLN (al) in control is en haar eigen processen adequaat op efficiëntie beoordeelt.

[54] De bestemmingsreserve 'Centraal Meld- en Actiepunt' kent een financiële relatie met de gemeente Venlo. De reserve 'Oranje kolom' raakt aan uitgaven aan de gemeentelijke processen die conform bestuurlijk besluit uit de begroting van de VRLN worden betaald.
[55] 'Soft closures': analyse van financiële ontwikkelingen en de belangrijkste afwijkingen ten opzichte van de geldende begroting.
[56] Maatregelen conform landelijke 'handreiking schoon werken' ter voorkoming van bepaalde typen kanker bij brandweerpersoneel.

b. De middelen die gemeenten ontvangen als compensatie voor het *Cao-akkoord* zien zij als 'vrij besteedbaar' en worden niet zonder meer aan de VRLN beschikbaar gesteld voor stijgende loonkosten.

Definitieve besluitvorming over toekenning van (extra) middelen voor bovenstaande doeleinden is aangehouden tot de verantwoording over het resultaat 2016 bekend is. In de vergadering van het AB van 16 december 2016 is besloten om de gemeentelijke bijdrage te verhogen voor de totale extra kosten van het Cao-akkoord en arbeidshygiëne.[57] Dit besluit moet nog worden bekrachtigd door vaststelling van het verslag van deze vergadering. Dat gemeenteraden nog niet gerust zijn op de mate waarin de VRLN (al) in control is, blijkt ook uit de behandeling van de begroting 2017. Daarin geven zij aan – ingegeven door de historie – alert te zijn op budgetoverschrijdingen en het afwenden van tekorten op de reservepositie.

12.2 Harmonisatie

De **historische verschillen** na regionalisering noodzaakten tot het project Harmonisatie...

Na regionalisering was sprake van een (ongelijke) bijdrage per inwoner op basis van historische grondslag in de districten. Daarop is begin 2014 het project Harmonisatie gestart, bestaande uit drie deelprojecten:

1. een geharmoniseerde programmabegroting (*te realiseren per begroting 2015*);
2. één geharmoniseerde bijdragesystematiek voor gemeenten (*beoogd met ingang van 2016*);
3. een producten- en dienstencatalogus (beoogd eind 2015 voor gemeenten beschikbaar).

De geharmoniseerde bijdragesystematiek bestaat uit een herijking van de bijdragen van gemeenten aan de VRLN voor a) Veiligheid, b) Gezondheid (GGD) en c) Huisvesting (brandweerkazernes).

...waarvan het eerste deelresultaat met de **gekantelde begroting 2015** (grotendeels) is gerealiseerd.

De jaarverantwoording 2014 markeert de overgang van de oude naar de nieuwe begrotingsopzet. De begroting 2014 kende (nog) een territoriale programma-indeling.[58] In de jaarrekening 2014 en begroting 2015 is de territoriale indeling losgelaten en gekozen voor een indeling naar inhoudelijke werkprogramma's.[59] In de begroting 2015 zijn alle historische financiële gegevens van de districten geconsolideerd en eenduidig opgenomen in een 'gekantelde begroting'. Deze begroting vormt de basis voor verdere stabilisatie van het financieel beleid en is een tussenstap naar een volledig 'geharmoniseerde begroting', gebaseerd op een nieuwe en bestuurlijk geaccordeerde kostenverdeelsleutel.[60]

Gemeenten zijn **positief** over gefaseerd **proces**, met **nagenoeg unamiem akkoord** op uitkomsten...

De gemeenten waarderen het gefaseerde proces om eerst de nieuwe kostenverdeelsystematiek vast te stellen, voordat instemming is gevraagd op de financiële uitkomst. Na inzicht in de financiële uitkomsten hebben alle gemeenten ingestemd met de harmonisatie van de gemeentelijke bijdragen op de onderdelen Veiligheid en Gezondheid (GGD).[61] Enkel de gemeente Venray heeft niet ingestemd met de harmonisatie van het onderdeel Huisvesting (brandweerkazernes). In coalitie met andere nadeelgemeenten heeft zij een (langere) ingroeiperiode bedongen (vier in plaats van drie jaar) voor invoering van de nieuwe kostenverdeelsystematiek.[62] De nieuwe systematiek gaat fasegewijs in vanaf de begroting 2017. De bijdrage per gemeente voor boekjaar 2017 en het ingroeimodel zijn opgenomen in bijlage D. De bijdrage per gemeente is tevens in de gemeentespecifieke factsheets opgenomen (zie Bijlageboek I).

[57] Dit besluit moet in de vergadering van 7 juli 2017 nog worden bekrachtigd.
[58] Programma's: Gezondheid-Midden, Gezondheid-Noord, ESD, Veiligheid-Midden en Veiligheid-Noord.
[59] Programma's: Gezondheid, Veiligheid-risicobeheersing, Veiligheid-incidentbestrijding, Meldkamer en Centraal Meld- en Actiepunt.
[60] Begroting 2015, Veiligheidsregio Limburg-Noord, 11 juli 2014: p. 4.
[61] De kostenverdeelsleutel voor het onderdeel Gezondheid (GGD) is nog aan doorontwikkeling onderhevig (medio 2017).
[62] Concept besluit DB (26 februari 2016) Harmonisatie gemeentelijke bijdragen, agendapunt C5 - vergadering AB, 11 maart 2016.

...met een enkele **kanttekening** bij de eenduidigheid in de **communicatie** over de **uitkomsten**...
Enkele gemeenten plaatsen een kanttekening bij de eenduidigheid (en daarmee betrouwbaarheid) van de communicatie over de uitkomsten van het harmonisatieproces. In het proces zijn soms wisselende bedragen gecommuniceerd. Ten minste de gemeente Roermond geeft aan dat haar een ander bedrag is gepresenteerd als uitkomst van het harmonisatieproces, dan de bijdrage die haar gevraagd is aan de begroting 2017 van de VRLN.[63]

...en enkele gemeenten moeite hebben met **meer betalen voor eenzelfde dekkings/-serviceniveau**.
Enkele gemeenten hebben moeite met de een gevoelde extra bijdrage voor huisvestingslasten, terwijl daar in termen van het dekkingsplan (dienstverlening) geen compensatie tegenover staat. Deze gemeenten betalen na harmonisatie meer, zonder er (aantoonbaar) op vooruit te gaan in dekkings-percentage.

Dit onbehagen speelt vooral als een gemeente voelt dat zij 'boet' voor gemaakte historische (financieel behouden) keuzes. Deze gemeenten hebben in het verleden besloten geen extra kazernes op het eigen grondgebied te plaatsen, in hun afweging tussen kosten (extra kazerne) en baten (bijdrage aan veiligheidsniveau door verbetering van dekkingsgraad en aanrijtijden). Zij hebben hiermee politiek-bestuurlijk enige mate van 'onderdimensionering' geaccepteerd. Vaak hebben deze gemeenten ter compensatie van verminderde dekking, extra preventiemaatregelen genomen (in betreffende gebieden).

Enkele gemeenten met geaccepteerde 'onderdimensionering' voelen dat zij na harmonisatie betalen voor gemeenten die door eigen politiek-bestuurlijke keuzes en/of herindelingen ruimer zijn bedeeld qua weerkazernes op eigen grondgebied. Bij deze laatste groep gemeenten is soms sprake van 'over-dimensionering': sommige kazernes leveren een marginale extra bijdrage aan het veiligheidsniveau.[64]

Overigens zijn ook voordeelgemeenten kritisch op het feit dat zij geen direct verband kunnen leggen tussen hun (weliswaar) lagere bijdrage met de geleverde diensten (waaronder 'dekking') door de VRLN. Bovendien kan beargumenteerd worden dat – in een aantal gevallen – deze voordeelgemeenten in het verleden betaald hebben voor kazernes op het eigen grondgebied waarvan andere gemeenten (waarvan sommige nadeelgemeenten door harmonisatie) geprofiteerd hebben in termen van dekkingspercentage.

Principebesluit genomen tot 'schoon door de poort' van kazernes met geüniformeerd kwaliteitsniveau...
In lijn met regionalisatie van de huisvestingslasten is besloten de eigendoms- en huursituaties per 1 januari 2017 te harmoniseren en vast te stellen dat voor die tijd alle brandweerkazernes de 'basis op orde' moeten hebben. Daarmee kunnen zij 'schoon door de poort' bij overdracht van eigendom en onderhoud aan de VRLN. Uit een schouw door een extern bureau is gebleken dat bijna alle gemeenten investeringen moeten doen om op basisniveau te komen. Gemeenten betalen deze kosten voor de eigen ingelegen/ingebrachte kazernes. Op deze wijze draagt iedere gemeente de gevolgen van de eigen keuzes in het onderhoudsniveau en wordt dit niet afgewenteld op andere gemeenten in de regio. Feitelijk vormt dit traject een correctie op het toetredingsproces, waarbij gemeenten binnen de voormalige districten niet geüniformeerd 'schoon door de poort' tot de VRLN zijn toegetreden ('Terugblik regionaliseren', par 2.1).

...maar er lopen nog **discussies** over de omvang (kwaliteitsniveau), tempo en wijze van realisatie...
Enkele gemeenten zijn schoorvoetend akkoord gegaan met de keuze voor een geüniformeerd kwaliteitsniveau, omdat in de regio nog discussies lopen over het verplaatsen (en nieuwbouwen) van kazernes in relatie tot geconstateerde 'witte vlekken' in het dekkingsplan. Om die reden vrezen gemeenten kapitaalvernietiging bij investering in huidige locaties. Mede daarom is aan twee kazernes in de regio één jaar uitstel verleend om 'de basis op orde' te brengen. Daarnaast bestaat er nog geen algemene overeenstemming over de praktische omgang (interpretatie) met de overeengekomen kwaliteitseisen.

[63] Uit de "Zienswijze jaarrekening 2015 en begroting 2017 Veiligheidsregio Limburg-Noord, gemeente Roermond, 9 juni 2016" blijkt dat de gemeente Roermond een gecommuniceerd voordeel (van € 47.401) zag omslaan in een nadeel (van € 226.287).
[64] Toelichting stukken Veiligheidsregio Limburg-Noord, Veiligheidsregio Limburg-Noord, datum onbekend: p. 9.

...en de raden plaatsten middels **zienswijzen** twee kanttekeningen bij het harmonisatiebesluit.
Het conceptbesluit ter instemming met harmonisatie van kostenverdeelsleutels en brandweerkazernes is voor zienswijzen aan de gemeenteraden voorgelegd. Uit zienswijzen blijkt dat de raden akkoord kunnen gaan met de hoofdlijnen van het besluit. Zij vragen om een herijking van de kostenverdeelsystematiek eens per vier jaar en er moet ook sprake zijn van een koppeling met batenharmonisatie, onder meer door de realisatie van de beoogde producten- en dienstencatalogus.[65]

De beoogde **producten- en dienstencatalogus** is reeds enkele **jaren in ontwikkeling**, waarbij een **verschil in verwachting** bestaat over de aard en inhoud van het document.
De binnen het project Harmonisatie beoogde producten- en dienstencatalogus (PDC) is reeds enkele jaren in ontwikkeling, met betrokkenheid van gemeenten. Waar in de begroting 2016 echter nog werd gesteld dat de PDC later in het jaar beschikbaar zou komen, wordt in de begroting 2017 aangegeven dat deze *eventueel* wordt opgesteld.[66] [67] Hierbij bestaat een verschil in beleving en verwachting over de aard en inhoud van de op te stellen PDC. De VRLN ziet het primair als middel om 'inzicht te bieden' in beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare producten en diensten, terwijl bij diverse gemeenten en hun raden de verwachting bestaat dat het (direct) een 'knoppenmodel' oplevert.

Een gering inzicht in de **koppeling van bijdragen en prestaties** belemmert een **fundamentele discussie** in de raden over het ambitieniveau op fysieke veiligheid.
De herziening van de kostenverdeelsleutel(s) heeft de relatie tussen prestaties en bijdragen op inputniveau (grondslag Algemene uitkering in plaats van inwonerbijdrage) verbeterd. Er bestaat echter nog geen inzicht in de relatie tussen kostenstructuur (kostenveroorzakers) en -verdeling (kostendragers). De relatie tussen de bijdrage van de gemeenten en resultaten (output en outcome) is nog niet gelegd, zeker niet op gemeentelijk niveau. In de begrotingen vertalen afwijkingen in de dienstverlening zich niet herleidbaar door in de gemeentelijke bijdragen.

Voor gemeenten is het zodoende niet inzichtelijk welke producten en diensten zij exact geleverd krijgen (aantal en kwaliteit) en wat dit hen kost. Dit maakt een fundamentele discussie over de omvang van basisdienstverlening en de wenselijkheid van extra taken (zoals preventie) en/of hogere ambities (zoals dekkingspercentage en voorzieningen) in de gemeenteraden niet goed mogelijk. Gemeenten zijn daardoor niet of nauwelijks in staat om onderbouwde verschillen aan te brengen in het gevraagde dienstverlenings-niveau.

[65] Concept besluit DB (26 februari 2016) Harmonisatie gemeentelijke bijdragen, agendapunt C5 - vergadering AB, 11 maart 2016.
[66] Begroting 2016, Veiligheidsregio Limburg-Noord, status: ontwerp, 7 april 2015: p. 3.
[67] Begroting 2017, Veiligheidsregio Limburg-Noord, 8 juli 2016: p. 7.