

Startnotitie regionaal onderzoek Veiligheidsregio Limburg Noord

(versie 28 juli 2016)

Inleiding

De rekenkamer(commissie)s van de gemeenten in Noord- en Midden-Limburg¹ zijn voornemens een gezamenlijk onderzoek uit te voeren naar de Veiligheidsregio Limburg Noord (VRLN). Bij de deelnemende gemeenteraden bestaat behoefte aan inzicht in zowel de wettelijke als bovenwettelijke taken van de VRLN en de uitvoering hiervan.

Gemeenteraden worden in toenemende mate geconfronteerd met regionale samenwerking. Het is voor raden niet eenvoudig de kaderstellende en controlerende taak op afstand uit te voeren. Evenals het bepalen van de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van in dit geval een gemeenschappelijke regeling. Als adviespartner van de gemeenteraad willen de samenwerkende rekenkamer(commissies) graag ondersteuning bieden in het zo optimaal vervullen van de genoemde taken van de diverse gemeenteraden.

Het feit dat de Veiligheidsregio Limburg Noord een samenwerkingsverband is waarmee alle raden te maken hebben, maakt deze casus geschikt voor een regionaal onderzoek. Het onderzoek dient te worden beschouwd als een verdiepende casestudy gericht op regionale samenwerking en in het bijzonder de grip c.q. controle van de gemeenteraden daarop.

In dit document wordt uitgewerkt op welke wijze het gezamenlijk onderzoek gestalte dient te krijgen. Te allen tijden zal door de begeleidingscommissie (zie verderop) bewaakt worden dat de gezamenlijke en gemeentespecifieke componenten gedurende het onderzoek in balans zijn. Dit wil zeggen dat iedere participerende rekenkamer(commissie) de mogelijkheid moet krijgen om het onderzoek vanuit een eigen perspectief te benaderen.

Probleemstelling

De gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Limburg Noord (hierna: VRLN) is een samenwerkingsverband dat op grond van de specifieke bepalingen in de Wet Veiligheidsregio's (hierna: WVR) qua bestuursamenstelling en functioneren afwijkt van het bepaalde in de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna Wgr) met betrekking tot publiekrechtelijke samenwerking in het algemeen en het openbaar lichaam als samenwerkingsvorm in het bijzonder.

Weliswaar is er sprake van een zogenaamde collegeregeling (artikel 9 WVR), met een AB, DB en Voorzitter, maar de samenstelling van het bestuur wordt weer in afwijking van de Wgr (zie artikel 13) bepaald. Het AB bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten, de voorzitter wordt bij koninklijk besluit benoemd (art. 11 WVR). In vele bepalingen heeft de wetgever in de WVR de samenwerking van centralistische kenmerken voorzien (zie bijvoorbeeld de artikelen 12 e.v.). Zo zijn de taken wettelijk bepaald (artikel 10 WVR).

¹ Hier wordt bedoeld de gemeenten die participeren in de Veiligheidsregio Limburg-Noord met uitzondering van de gemeente Mook en Middelaar. Het betreft dus de gemeenten Beesel, Bergen, Echt-Susteren, Gennep, Horst aan de Maas, Leudal, Maasgouw, Nederweert, Peel en Maas, Roerdalen, Roermond, Venlo, Venray, Weert.

Met betrekking tot de VRLN doet zich nog een probleem voor. De WVR spreekt over de GHOR (geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio).. De GHOR wordt nader uitgewerkt in de artikelen 32 e.v. van de WVR. Daar wordt een verband gelegd met de directeur publieke gezondheid. De publieke gezondheid wordt tevens beheerst door de Wet publieke gezondheid (hierna: WPG). Volgens artikel 14 van de WPG dragen de colleges in een veiligheidsregio zorg voor de taakbehartiging op grond van de WPG door het treffen van een gemeenschappelijke regeling. Daarbij wordt een GGD ingesteld als openbaar lichaam.

In de VRLN is dat echter niet op die wijze gebeurd. Men heeft daar gekozen voor de instelling van een bestuurscommissie GGD (zie artikelen 15 en 16 GRVRLN). Aan die bestuurscommissie worden door het algemeen bestuur bevoegdheden gedelegeerd¹. Daarbij is het de vraag of het instellen van een Bestuurscommissie GGD wel geoorloofd is in het licht van de letter en strekking van de WPG.

Vanuit het perspectief van een gemeenteraad, die op grond van de Wgr, ook bij een collegeregeling instrumenten heeft om grip te houden op die samenwerking, levert deze centralistische wettelijke benadering en de wijze van uitwerking daarvan in de GRVRLN problemen op om de kaderstelling en controle met betrekking tot een Veiligheidsregio op een evenwichtige wijze vorm en inhoud te geven. Daarnaast is er vanuit de raden gezien een probleem als gevolg van de keuze in de GR VRLN voor twee bestuurscommissies. De afstand tussen de GRVRLN en de raden (zeker voor hun toezichhoudende/controlerende taken) wordt op die wijze nog eens extra vergroot.

Op deze wijze is het functioneren van een Veiligheidsregio een “black box” waarbinnen het onduidelijk en soms zelfs onzichtbaar is hoe de beleidsvorming en de beheersing van de taken verloopt. Concreet komt dat bijvoorbeeld tot uitdrukking in het jaarlijkse begrotingsproces: er moet telkens geld bij, zonder dat de raden kunnen beoordelen of dit werkelijk nodig is en of datgene wat beleidsmatig en financieel gebeurt wel doelmatig, doeltreffend en rechtmatig is.

Gemeenteraden krijgen er, zich bewust zijnde van de wettelijke kaders in de WVR (en de WPG!), genoeg van om in het geval van een Veiligheidsregio, zoals zij dat ervaren, jaarlijks “te tekenen bij het kruisje”. Ook het ter verantwoording roepen van en of inlichtingen vragen bij een burgemeester als lid van het algemeen respectievelijk het dagelijks bestuur dan wel als voorzitter in dit kader zet vaak weinig zoden aan de dijk.

Centrale onderzoeksvraag

Gelet op de geschetste probleemstelling wensen de gezamenlijke rekenkamer(commissie)s (hierna; rkc's) een onderzoek in te stellen naar de gekozen structuur en het functioneren van de Veiligheidsregio Limburg Noord.

Rekening houdend met de geldende wettelijke kaders (WVR en WPG) willen de rkc's de gestelde problematiek onderzoeken vanuit het perspectief van public governance. Door de governance van de Veiligheidsregio zowel in formele (bezien vanuit de wetgeving en de GR) als materiële (inhoudelijk en beleidsmatig) zin te onderzoeken verwachten de rkc's te kunnen ontsluiten hoe de Veiligheidsregio daadwerkelijk functioneert en of dat functioneren voldoet aan eisen van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid.

¹ Daarnaast bestaat er nog een bestuurscommissie Veiligheid (artikel 17 GR VRLN). Hieraan zijn de taken en bevoegdheden op grond van artikel 10 WVR overgedragen (zie artikel 5 GR VRLN)

Op grond van die onderzoeksbevindingen verwachten de rkc's conclusies te kunnen trekken en aanbevelingen te kunnen doen op welke wijze de gemeenteraden daarop grip kunnen krijgen, waarbij tevens rekening gehouden wordt met de letter en de strekking van zowel de WVR, de WPG, de Wgr als de Gemeentewet.

Onder public governance wordt in dit verband verstaan het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van *sturen, beheersen en toezicht houden* van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en *verantwoording afleggen* ten behoeve van de belanghebbenden. Belanghebbenden zijn in dit geval in ieder geval de gemeenteraden, maar ook de colleges en vervolgens de inwoners van de deelnemende gemeenten.

Deelvragen

N.B. Dit is geen uitputtende opsomming; desgewenst kan deze nog verder worden aangevuld in samenspraak met de spiegelgroep en het in te schakelen onderzoeksbureau.

Sturing

- Zijn de doelstellingen en taken van de Veiligheidsregio Limburg Noord goed/duidelijk geformuleerd?
- Is gelet op deze doelstelling en taken, de sturing binnen de Veiligheidsregio Limburg Noord in de dagelijkse praktijk goed/duidelijk geregeld?
- In hoeverre worden op deze manier de gestelde doelen al dan niet bereikt?
- Hebben de betrokken gemeenteraden, burgemeesters en colleges voldoende (sturings)instrumenten (in relatie tot de gestelde doelen) tot hun beschikking?
- Welke van die (sturings)instrumenten gebruiken de betrokken gemeenteraden, colleges en burgemeesters daadwerkelijk in de praktijk en werken deze goed uit?
- Wat zijn de effecten van het toepassen van die sturingsinstrumenten?
- is de in de GR gekozen structuur van bestuurscommissies zowel gezien vanuit de WPG als vanuit de positie van de raden doeltreffend en rechtmatig?

Beheersing

- 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.?
- Hoe is de kostenstructuur van de Veiligheidsregio Limburg Noord opgebouwd?
- Hoe ziet in het bijzonder de opbouw van de gemeentelijke bijdrages eruit en hoe is deze onderbouwd?
- Welke mogelijkheden zijn er voor de aangesloten gemeenten c.q. gemeenteraden om meer grip te krijgen op de Veiligheidsregio Limburg Noord?
- is er (ook gezien vanuit de sturing) voldoende greep op de kosten van de VRLN?

- 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?

Toezicht

- Hoe is het toezicht aangaande de Veiligheidsregio Limburg Noord georganiseerd?
- Is er in deze een verschil tussen toezicht in theorie en toezicht in praktijk?
- Wordt er optimaal gebruik gemaakt van de toezichtsmogelijkheden?
- Hoe kan het toezicht op de Veiligheidsregio Limburg Noord door zowel door de organisatie zelf als de diverse betrokkenen¹ geoptimaliseerd worden?

Verantwoording

- Op welke wijze legt de Veiligheidsregio Limburg Noord verantwoording af over haar handelen?
- Hoe reageren de diverse betrokkenen op deze (wijze van) verantwoording?
- Welke verbetermogelijkheden heeft de Veiligheidsregio in de verantwoording aan de betrokkenen?

Aanpak

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te onderzoeken en in het verlengde daarvan de eerste bevindingen te formuleren zal het bestuurlijk en managerial functioneren van de Veiligheidsregio Limburg Noord worden getoetst aan de onder de kop 'Centrale onderzoeksvraag' aangegeven juridische kaders en de beschreven governance-elementen (en de geformuleerde deelvragen).

Aan de onderzoeksbureaus wordt verzocht een voorzet aan te leveren voor het normenkader waaraan de bevindingen worden getoetst. Op grond hiervan wordt de efficiëntie en effectiviteit (doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtmatigheid) van de Veiligheidsregio bepaald. Aan de hand van de analyse en daaruit voortvloeiende conclusie(s) worden algemene aanbevelingen gedestilleerd.

De uitkomsten van dit onderzoek moeten ertoe bijdragen dat de (individuele) gemeenteraden meer grip krijgen op de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Limburg Noord. Het streven is dat zij deze gemeenschappelijke regeling als gevolg van de informatie die verstrekt wordt in het onderzoek beter kunnen doorgronden.

Om een snel overzicht over de vragen, normen en onderzoeksbevindingen te krijgen, wordt voorgesteld met het volgende schematische overzicht te werken:

¹ Onder betrokkenen wordt verstaan gemeenten, gemeenteraden, burgemeesters maar ook de rijksoverheid.

<i>Deelvragen</i>	<i>Normen</i>	<i>Bevindingen</i>	<i>Conclusies</i>	<i>Aanbevelingen</i>
Sturing:				
Beheersing:				
Toezicht:				
Verantwoording:				

Naarmate het onderzoek vordert kunnen de kolommen Bevindingen, Conclusies en Aanbevelingen in goed overleg tussen Onderzoeksbureau en Begeleidingsgroep voor elke afzonderlijke gemeente worden ingevuld. Op die wijze ontstaat ook een compacte rapportage en een snel overzicht en inzicht voor de raden.

Begeleiding

Het onderzoek wordt uitbesteed aan een externe partij.

De *bestuurlijk trekker* is belast met de primaire aansturing en woordvoering over het onderzoek. Deze positie wordt ingevuld door Karin van den Berg, voorzitter van de Rekenkamercommissie Venlo. De bestuurlijk trekker is tekenbevoegd namens de participanten in het onderzoek.

De *ambtelijk trekker* is verantwoordelijk voor begeleiding van het onderzoeksproces. Deze taak ligt in handen van de ambtelijk secretaris van de Rekenkamercommissie Peel en Maas, Yanne Weijers. De ambtelijk trekker wordt ondersteund door het regiosecretariaat dat bemand wordt door de ambtelijk secretarissen van de commissies in Venlo en Beesel, te weten Yvon van Geel en Esther Apeldoorn.

De begeleidingscommissie bestaat naast de bestuurlijk trekker uit de volgende leden c.q. voorzitters van commissies :

- Nol van Drunen (Weert)
- Egbert Edelman (Venray)
- Jos van Hout (Horst aan de Maas, Leudal)
- Peter Schrijvers (Roermond)

De begeleidingscommissie is verantwoordelijk voor de secundaire begeleiding van het onderzoek. In het proces worden afdoende overleg- en terugkoppelingsmomenten ingebouwd met de zogenaamde Spiegelcommissie, waarin alle voorzitters (en secretarissen) van de deelnemende kamers en commissies zitting hebben.

Budget

Alle deelnemende rekenkamer(commissie)s dragen bij aan het onderzoek. Wij hanteren een financiële bandbreedte van 45.000 – 60.000 euro voor uitvoering van het onderzoek (inclusief alle voorkomende kosten).

Eisen aan de offerte

In verband met de verschillende producten die gemeentes afneemt bij de VRLN én de lokale context wordt aan alle aanbieders verzocht om een situatieschets op gemeentelijk niveau op te nemen in de offerte. Aanbieders wordt tevens verzocht om te komen tot een creatieve/interactieve en vernieuwende onderzoeksaanpak, passend bij de dynamiek van het lokaal bestuur.

De voorselectie ligt in handen van de begeleidingscommissie. Deze commissie zal aan 5 bureaus vragen offerte uit te brengen. De begeleidingscommissie selecteert 2 bureaus die hun offerte presenteren aan de spiegelgroep.

Looptijd en planning

Het onderzoek start direct aansluitend aan het zomerreces 2016. Naar verwachting kan het definitieve rapport in maart 2017 worden aangeboden aan de gemeenteraden.

Op 19 september 2016 worden er twee offertes door de betreffende bureaus aan de spiegelgroep gepresenteerd.