



## Rapport rekenkameronderzoek Veiligheidsregio Twente

# Inhoud

## Bestuurlijke Nota

Samenvatting	4
Conclusies	8
Aanbevelingen	9

## Nota van Bevindingen

1. Historische context	13
2. Organisatie	15
3. Bestuurlijke governance	21
4. Ambtelijke governance	24
5. Financiën	26
6. Verantwoording	30
7. Rol van de raad	32

## Bijlagen

Bijlage A   Infographic per gemeente	35
Bijlage B   Onderzoeksverantwoording	37
Bijlage C   Verklarende begrippenlijst	40
Bijlage D   Bestuurlijke reacties	42

## Colofon

Utrecht, 2 april 2019

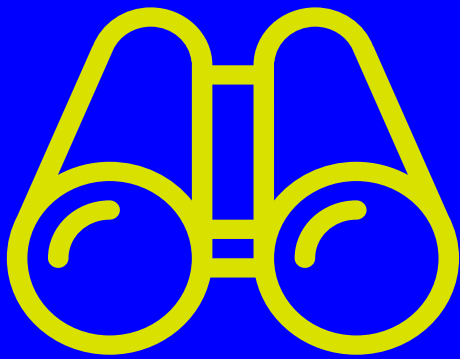
### SVDL

- Martijn Sanders MSc.
- Dr. Freek van Berkel
- Mr. Mirjam van der Bent

### Regionale begeleidingscommissie

- Riekele Bron, rekenkamercommissie Borne (voorzitter)
- Josee Ligteringen, rekenkamercommissie Enschede
- Louis Rings, rekenkamercommissie Hengelo
- Saskia Voortman, gemeente Borne (ambtelijk secretariaat)

# Bestuurlijke nota



# Samenvatting

Dit hoofdstuk bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarmee is dit hoofdstuk te lezen als samenvatting van de Nota van Bevindingen. Achter elk antwoord op de deelvragen is tussen haakjes het betreffende hoofdstuk opgenomen waar het antwoord terug te vinden is.

## Centrale vraag

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

De taakopdracht aan de VRT is sterk wettelijk gekaderd en kent een, in bestuurlijk-politiek opzicht, weinig dynamisch karakter. Dit draagt mede bij aan de beperkte 'keuzeknoppen' in politiek-bestuurlijke sturing richting de VRT door raadsleden. De (beperkte) sturingsmogelijkheden die er zijn, zijn echter onvoldoende zichtbaar. Dit speelt bijvoorbeeld bij het regionaal risicoprofiel, maar ook bij de Twente Safety Campus, waarvan een deel onder de niet-wettelijke taken valt. Van de sturingsinstrumenten die voorhanden zijn, maken raadsleden minimaal gebruik. Daar waar zij deze inzetten, ervaren zij slechts beperkte invloed in sturing op de VRT.

De VRT is een professionele regionale organisatie met veelal gemeentegrensoverschrijdende taakuitvoering. De kostenstructuur is gebaseerd op de collectieve opgaven. De baten daarvoor zijn grotendeels afkomstig van de gemeentelijke bijdragen. De afgelopen jaren heeft de VRT een stevige bezuinigingstaak uitgevoerd. Inmiddels staat de financiële positie van de VRT onder druk en is het weerstandvermogen onvoldoende. De gemeentelijke bijdragen worden stapsgewijs verhoogd.

## Sturing en doelstellingen

**1. Wat zijn de doelstellingen en (wettelijke en niet-wettelijke) taken van de VRT te verdelen naar gemeenschappelijke doelstellingen en specifieke gemeentelijke doelstellingen?**

Het wettelijk takenpakket van de VRT bestaat uit:

- Inventariseren risico's branden, rampen en crises;
- Adviseren van bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises;
- Adviseren van de colleges over de brandweerzorg;
- Voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
- Instellen en instandhouding van een brandweer;
- Instellen en instandhouding van een GHOR;
- Voorzien in de meldkamerfunctie;
- Aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
- Inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij de genoemde taken.

Het niet-wettelijke takenpakket van de VRT bestaat uit:

- Advisering van gemeenten en provincie voor zover niet bij wet geregeld.
- Advisering bij (grootschalige) evenementen: VRT wil evenementen zo veilig mogelijk maken.
- Platform voor samenwerking op gebied van fysieke of sociale veiligheid, zoals het



Platform Integrale Veiligheidszorg (IVZ), Veiligheidsstrategie Oost Nederland en de Regionale Toezichtsruimte.

- Een deel van de activiteiten op de Twente Safety Campus (TSC).
- Gastheer en beheersorganisatie voor het Veiligheidshuis Twente.

Voor de beleidsperiode 2016-2019 heeft het AB de volgende strategische beleidsdoelstellingen vastgesteld voor de VRT:

1. Innovatie als uitgangspunt van ons denken en doen.
2. Goede informatievoorziening.
3. Anticiperen op en faciliteren van ontwikkelingen in de samenleving.
4. Een op de samenleving toegeruste crisisorganisatie.
5. Betekenisvol samenwerken.

Voor nagenoeg de meeste taken en doelstellingen geldt dat deze regionaal gelden. Lokale taken en bijbehorende doelstellingen zijn er beperkt. (H2)

## **2. Hoe wordt de voortgang van de doelstellingen gemonitord?**

Monitoring van doelstellingen vindt plaats binnen de VRT op de geformuleerde indicatoren en doelstellingen. Naast de P&C-documenten worden bestuurders en ambtenaren met kwartaalrapportages geïnformeerd over de prestaties van de brandweer. (H6)

## **3. In hoeverre worden de gemeenschappelijke doelstellingen van de VRT gehaald en in hoeverre worden deze per gemeente gehaald?**

De jaarstukken geven inzicht in de mate van doelbereik en ook het jaarbericht geeft inzicht in het functioneren van de organisatie. Daaruit blijkt dat het merendeel van de (regionale) doelstellingen wordt gerealiseerd. Dit wordt niet per gemeente gespecificeerd. (H6)

## **4. Beschikt iedere gemeente over een risicoprofiel? Hoe ziet dit profiel er per gemeente uit en hoe is dit profiel tot stand gekomen?**

Het risicoprofiel wordt, zoals landelijk gebruikelijk, regionaal opgesteld met een uitwerking per gemeente. Het risicoprofiel is een inventarisatie en analyse van de risico's van branden, rampen en crises in de veertien gemeenten. Het document wordt, na overleg met de gemeenteraden, vastgesteld door het bestuur van de veiligheidsregio. De raden worden door het bestuur tevens verzocht hun wensen voor het beleidsplan kenbaar te maken. (H7)

## **5. In hoeverre is bij het opstellen van de doelstellingen en taken per gemeente rekening gehouden met het risicoprofiel per gemeente?**

Het beleidsplan is mede gebaseerd op de landelijke uitgangspunten en ontwikkelingen, het regionaal risicoprofiel en de wettelijke kaders. (H2 en H7)

## **Financiële kaders**

## **6. Hoe ziet het overzicht van de budgetten voor wettelijke en niet-wettelijke taken eruit rekening houdend met een verdeling van de budgetten vanuit het rijk en van de gemeenten.**

De financiële verantwoording van de VRT vindt plaats op collectief niveau. Leidend uitgangspunt in de financiële verantwoording is het denken vanuit collectieve opgaven en solidariteit. Zodoende worden uitgaven niet gespecificeerd naar taak en gemeente. Enkel als maatwerkdienstverlening niet relevant is voor andere gemeenten wordt het apart in rekening gebracht bij de ontvangende gemeente(n).

De verantwoordingsdocumenten bieden geen inzicht in het onderscheid tussen wettelijke en niet-wettelijke taken van de VRT. Hierbij stellende dat een zuiver onderscheid tussen de wettelijke en niet-wettelijke taken lastig te maken is, maar inzicht in het grensvlak ontbreekt. (H6)

## 7. Hoe verhouden de kostenstructuur en kostenverdeling van de VRT zich tot elkaar?

De begroting 2019 van de VRT is als volgt opgebouwd:

Programma	Lasten
Brandweer	€ 48.940.412
Veiligheidsbureau	€ 2.612.066
GHOR	€ 1.546.197
Gemeenten	€ 471.335
<i>Totale lasten</i>	€ 53.570.011

Over de programma's heen is het volgende onderscheid gemaakt in lasten:

	Lasten
Personele lasten	€ 34.513.594
Kapitaallasten	€ 7.123.094
Gebouwen en terreinen	€ 3.460.084
Materieel en materialen	€ 1.277.007
Overige out-of-pocket	€ 6.393.232
Incidentele middelen	€ 803.000
<i>Totale lasten</i>	€ 53.570.011

De baten zijn als volgt opgebouwd:

	Lasten
Rijksbijdrage	€ 6.266.497
Gemeentelijke bijdrage	€ 42.980.841
Opbrengsten OMS <sup>1</sup>	€ 627.518
Omzet TSC	€ 1.988.398
Overige opbrengsten	€ 903.757
Incidentele middelen	€ 803.000
<i>Totale baten</i>	€ 53.570.011

De gemeentelijke bijdragen vormen veruit de grootste baten voor de VRT. Na de regionalisering is gekozen voor ander kostenverdeelmodel van de gemeentelijke bijdragen, de Cebeon-systematiek. Daardoor ontstonden zgn. voor- en nadeelgemeenten.

De afgelopen jaren heeft de VRT een stevige bezuinigingstaak uitgevoerd. Inmiddels staat de financiële positie van de VRT onder druk en is het weerstandvermogen onvoldoende. Voor de komende jaren is een kostenstijging begroot. Deze wordt opgevangen door de gemeentelijke bijdrage de komende vier jaar in stappen van € 0,3 miljoen te verhogen. (H3 en 5)

<sup>1</sup> Openbaar brandMeld Systeem.

## Controle en bestuur

### 8. Welke (sturings)instrumenten (in relatie tot de gestelde doelen) hebben de betrokken gemeenteraden tot hun beschikking om hun controlerende en kaderstellende rol uit te kunnen voeren en zijn deze voldoende?

Gemeenteraadsleden hebben de volgende sturingsinstrumenten tot hun beschikking:

- Instellings- en wijzigingsbesluiten van de GR;
- Zienswijzen op begroting en jaarrekening VRT;
- Zienswijzen op (concept) beleidsplannen VRT;
- Gemeentelijke programmabegroting en jaarrekening;
- Duidelijke kaders t.a.v. eigen beleidskaders omtrent veiligheidsbeleid;
- Indienen van mondelinge dan wel schriftelijke vragen aan college, burgemeester, AB of voorzitter VRT;
- Via (gezamenlijke) gemeentelijke rekenkamer(s) en -commissies;
- Lobbyen richting de VRT met/via het college;
- Moties (evt. in afstemming met andere raden);
- Initiatiefvoorstel.

Uit de enquête blijkt dat voor de sturing op de VRT als verbonden partij, het indienen van zienswijzen op de begroting, jaarstukken, eigen programmabegroting of beleidsdocumenten het meest populair zijn. Deze vormen bijna 53% van de ingezette sturingsinstrumenten. De P&C-documenten bieden ten dele inzicht in de (beperkt aanwezige) 'knoppen' voor raadsleden (zie beantwoording vragen 9 en 11). (H6 en 7)

### 9. Ontvangen de colleges voldoende informatie van de VRT om verantwoording af te leggen aan de gemeenteraden?

De VRT investeert in overzichtelijke en toegankelijke verantwoordingsdocumenten, al kwalificeren enkele burgemeesters en gemeenteambtenaren de documenten als te omvangrijk. De financiële verantwoording gebeurt op regionaal niveau.

Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen wettelijke en niet-wettelijke taken. Specifiek valt op dat de passages over de Twente Safety Campus slechts beperkt inzicht bieden in budgetten, kosten, risico's en prestaties. (H6)

### 10. Welke van die (sturings)instrumenten gebruiken de betrokken gemeenteraden in de praktijk?

Raadsleden maken slechts beperkt gebruik van sturingsmogelijkheden, waaronder het indienen van zienswijzen en het indienen van vragen bij de portefeuillehouder. Ook de ervaren betrokkenheid bij het regionaal risicoprofiel is zeer beperkt. Daar waar raadsleden hun betrokkenheid tonen, gaat het meestal niet over inhoudelijke (beleids)vraagstukken. Regionale samenwerking tussen raden in de sturing op de VRT gebeurt beperkt, maar wordt wel gewenst. (H7)

### 11. In hoeverre zijn de effecten van het toepassen van deze sturingsinstrumenten zichtbaar?

Met de sturingsmogelijkheden die raadsleden inzetten wordt beperkte grip ervaren. Een voorbeeld zijn zienswijzen, het meest populaire sturingsinstrument. Respondenten stellen dat zij hiermee nauwelijks tot in redelijke mate sturing door ervaren. Vooral op het onderdeel kosten wordt een zeer beperkte mate van grip ervaren. Slechts 8% van de respondenten stelt grip te ervaren op de kosten(ontwikkeling) van de VRT met de bestaande sturingsmiddelen. Er zijn meerdere redenen aanwijsbaar waarom raadsleden de sturingsmogelijkheden onvoldoende benutten:

- Het technische karakter van de taken van de VRT;
- De beperkte beleidsruimte ten aanzien van de VRT;
- De (beperkte) politieke keuzeknoppen die er zijn, zijn onvoldoende zichtbaar;
- Beperkte tijd voor raadswerk.

(H7)

# Conclusies

Regionalisering heeft een impact op de sturing op verbonden partijen. Gemeenteraadsleden vinden het in de regel niet eenvoudig om hun kaderstellende en controlerende taak 'op afstand' uit te voeren. Dit terwijl een groot deel van het gemeentelijk budget besteed wordt aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden als Veiligheidsregio's. Raadsleden zijn vaak zoekende naar grip op onder meer de verhouding tussen gemeentelijke bijdragen en de geleverde prestaties (met onderscheid in wettelijke en bovenwettelijke taken/ambities).

Tegen deze achtergrond besloten de acht rekenkamercommissies van de gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Hengelo, Hof van Twente, Oldenzaal en Tubbergen gezamenlijk een onderzoek uit te voeren naar de Veiligheidsregio Twente (VRT).<sup>2</sup>

## Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

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

Het onderzoek is uitgevoerd door SVDL. Op basis van de bevindingen uit het documentenonderzoek en de interviews komen de rekenkamercommissies tot de volgende hoofdconclusie en deelconclusies.

## 1. Gemeenteraadsleden zijn beperkt betrokken bij de lokale sturing op de VRT

Raadsleden maken beperkt gebruik van sturingsmogelijkheden, waaronder het indienen van zienswijzen en het indienen van vragen bij de portefeuillehouder. Ook is de ervaren betrokkenheid bij het regionaal risicoprofiel zeer beperkt. Daar waar raadsleden hun betrokkenheid tonen, gaat het meestal niet over inhoudelijke vraagstukken, maar over een financiële of lokaal actuele aangelegenheid.

## 2. Raadsleden ervaren hun sturing op de VRT als summier

Met de sturingsmogelijkheden die raadsleden inzetten ervaren zij slechts beperkt 'grip' op de VRT. Vooral op de kosten(ontwikkeling) van de VRT wordt een zeer beperkte mate van grip ervaren.

## 3. Regionale samenwerking tussen gemeenteraden vindt beperkt plaats, maar wordt wel gewenst

Regionale samenwerking tussen raden in de sturing op de VRT gebeurt beperkt, maar wordt door het merendeel van de raadsleden (enquêterespondenten) wel gewenst.

## 4. Ontbreken (financieel) inzicht wettelijke en niet-wettelijke taken belemmert politieke discussie

De VRT investeert in overzichtelijke en toegankelijke verantwoordingsdocumenten, al kwalificeren sommige burgemeesters en ambtenaren de documenten als te omvangrijk. De financiële verantwoording gebeurt op regionaal niveau en wordt zodoende niet gespecificeerd naar individuele gemeenten. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen wettelijke en niet-wettelijke taken. Daarmee is het niet mogelijk om, mede op basis van financiële impact, bestuurlijk-politieke keuzes

<sup>2</sup> Eerder werkten enkele van deze rkc's al samen in onderzoeken naar de Stadsbank Oost-Nederland (2016) en

TwenteMilieu (2017). Ook voerden vijf rkc's in 2017 een quickscan uit naar de belangrijkste verbonden partijen.



te maken over de wenselijkheid van niet-wettelijke taken.

### 5. Onvoldoende transparantie in besluitvorming en verantwoording over de Twente Safety Campus belemmeren een open politiek-bestuurlijk debat hierover

De Twente Safety Campus (oefencentrum TRO-NED, belevingscentrum Risk Factory en onderzoekslab Safety Field Lab) is de afgelopen jaren geleidelijk in omvang gegroeid. Aan de voorkant is een onvoldoende scherp bestuurlijk-politiek gesprek gevoerd over de kaders en de opdracht met betrekking tot de TSC. In de verantwoording over de TSC wordt slechts summier inzicht geboden in budgetten, kosten, risico's en prestaties. In combinatie met de risicobeheersmaatregelen van de VRT ten aanzien van de TSC, rijst de vraag of de VRT in staat is om adequaat om te gaan met de (ondernemings)risico's die samenhangen met het exploiteren van de TSC.

### 6. Verbetermogelijkheden bij het ambtelijk in positie brengen van gemeenten

Hoewel zowel de meeste betrokken gemeenteambtenaren als de VRT zelf tevreden zijn over de onderlinge verbinding, zijn er kansen voor het beter in positie brengen van de gemeenten:

- Bij zowel het inhoudelijk ambtelijk overleg als het financieel ambtelijk overleg is het voorzitterschap in handen van de VRT. Dit draagt niet bij aan beleefde eigenaarschap van de gemeenten in relatie tot de VRT.
- Bij het financiële overleg functioneert de 'feedbackloop' onvoldoende. Dit betekent dat het ophalen van informatie bij niet aan dit overleg deelnemende gemeenten en de terugkoppeling van informatie uit het overleg aan deze gemeenten niet of niet tijdig gebeurt.

### 7. Het bestuurlijk debat over de VRT kan in governance mogelijk rolzuiverder worden gefaciliteerd en laat ruimte voor meer scherpheid en openheid

Hoewel de meeste burgemeesters tevreden zijn over de bestuurlijke governancekeuzes en de werking ervan, zien sommigen verbetermogelijkheden. In governance-opzicht gaat dit met name over het karakter van DB-vergaderingen, die mogelijk meer dan voorbereidend van aard zijn. Wel zijn daarin recent verbeterafspraken over gemaakt. Daarnaast zijn er signalen dat de bestuurlijke overleggen scherper en zakelijker mogen worden gevoerd ten behoeve van het maatschappelijk belang.

## Aanbevelingen

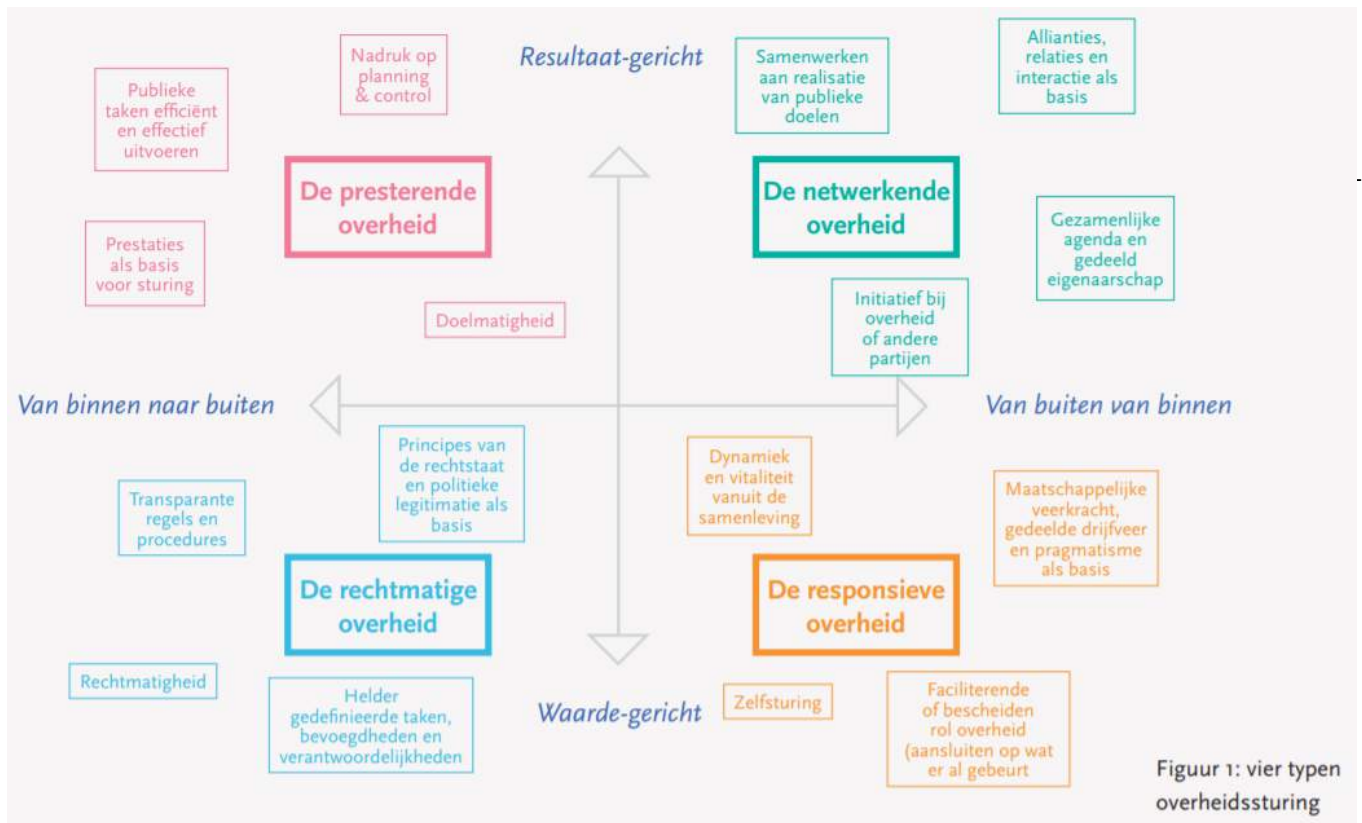
Op basis van de bevindingen en daaruit getrokken conclusies hebben wij hieronder een aantal aanbevelingen geformuleerd aan zowel de colleges, de gemeenteraden als de VRT.

### 1. Bepaal gezamenlijk op welk perspectief van overheidssturing de nadruk het beste kan liggen

Net zoals regionale samenwerking er in allerlei soorten en maten is, geldt die diversiteit eveneens voor het organiseren democratische legitimiteit. Er is niet één wijze waarop dit kan of moet. Bovendien verschilt ook de wenselijke intensiteit van sturing per situatie en kan dit ook per ontwikkelstadium van een samenwerking verschillen. De Denktank Vereniging Nederlandse Gemeenten onderscheidt vier perspectieven op overheidssturing.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> VNG Denktank, Jaarbericht 2018 'Werkende samenwerking', p. 19.



Bepaal als gemeenten in samenspraak met de VRT welke vorm van sturing de nadruk gelegd moet worden, gezien de aard van de veiligheidsopgaven op het gebied van brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. Daarbij sluit de keuze voor één perspectief de andere niet uit. Elke samenwerking doet in meer of mindere mate een beroep op elk van de perspectieven. Het is aan de colleges en de griffies om het gesprek hierover met raadsleden en de VRT te faciliteren. Dit vormt vervolgens mede de basis voor de verantwoording hierover.

## 2. Zorg voor gedeelde opvattingen over de informatievoorziening over de VRT

De VRT steekt veel energie in heldere verantwoordingsinformatie. Om te zorgen dat dit matcht met de wensen van de ontvangers van deze informatie, is het van belang dat een gedeeld beeld ontstaat van de informatiebehoeften aan de ene kant en de informatie-mogelijkheden aan de andere kant. Maak daarbij onderscheid naar inhoud, abstractieniveau, hoeveelheid en frequentie. Het is aan de colleges en de VRT om het gesprek hierover met raadsleden te faciliteren.

## 3. Faciliteer raadsleden beter in hun sturingsmogelijkheden, door politieke keuzeknoppen concreet inzichtelijk te maken

De politiek-bestuurlijke sturingsruimte op een veiligheidsregio is niet groot. Deels is dit het gevolg van regionaal samenwerken: dit betekent per definitie het inleveren van een deel van lokale beleidsvrijheid. Deels is dit het gevolg van de sterk wettelijk gekaderde taakopdracht aan de VRT en het, in politiek-bestuurlijk opzicht, weinig dynamische karakter daarvan. Betekent dit dat raden nagenoeg geen politieke 'keuzeknoppen' hebben? Hoewel de sturing zijn grenzen kent, zijn er op meerdere terreinen beïnvloedingsmogelijkheden en daarmee dus mogelijkheden voor een open politiek-bestuurlijk debat. Drie ideeën daarbij:

- De keuze voor uitvoering van niet-wettelijke taken en de opgaven waar zij aan bijdragen. Dit betekent het inzichtelijk maken van de beoogde en gerealiseerde prestaties en financiële impact en risico's die samenhangen met de niet-wettelijke taken. Concreet voorbeeld daarvan is de TSC. In dat kader ligt de vraag voor of de rol van ondernemer en innovator passend is bij de maatschappelijke functie van

de VRT – en daarmee de gemeenten – en hoe gemeenten de komende jaren met de TSC om willen gaan.

- Uitdagingen voor de toekomst, zoals behoud van vrijwilligers en digitale samenwerking in de veiligheidsketen.
- Het nieuwe beleidsplan voor de periode 2020-2023 waarvan in 2019 de voorbereidingen worden gestart.

Een (nog niet opgevolgde) aanbeveling uit 2016 van de commissie Planning en Control van de gemeente Almelo kan bijdragen aan het concreet inzichtelijk maken van de politiek-bestuurlijke keuzeknoppen.<sup>4</sup> Deze aanbeveling luidde als volgt: "(...) jaarlijks een oplegmemorandum 'raadsbrief' bij de conceptbegroting te voegen met daarin de uitgangspunten en keuzes voor de begroting. Hiermee worden de gemeenteraden beter gefaciliteerd in haar beeldvorming over de begroting en het eventueel indienen van een zienswijze. De bestaande aanbiedingsbrief zou hiertoe als vertrekpunt kunnen dienen en worden aangevuld met financiële en beleidsinhoudelijke keuzes, ontwikkelingen, risico's en veranderingen".

#### 4. Zoek als raadsleden de onderlinge samenwerking op voor effectievere sturing op de VRT.

Regionale samenwerking tussen fracties en individuele raadsleden sorteert in potentie meer effect in de sturing op de VRT. Het is zodoende aan raadsleden om, waar mogelijk ondersteund door de griffies, samenwerking te zoeken binnen de eigen raad én met de raden in de regio. Kortom, om mogelijkheden te benutten om aanvullend op wettelijke sturingsinstrumenten te acteren, zoals door:

- Specialiseren: De kennis over het domein Veiligheid vergroten<sup>5</sup> door slimme samenwerking

<sup>4</sup> Evaluatie Relatie Verbonden partij Veiligheidsregio Twente gemeente Almelo, 2018

<sup>5</sup> Uit landelijk [onderzoek van Raadslid.nu](#) (2017) geeft bijna een derde deel (32 procent) van raadsleden aan onvoldoende kennis en expertise te hebben om zijn

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: Het onderling uitwisselen van relevante informatie.
- Afstemmen: Meer gezamenlijk optrekken bij het indienen van zienswijzen, dat kan tussen raden van verschillende gemeenten of tussen fracties van verschillende gemeenten. Bijvoorbeeld door een gezamenlijk standpunt te formuleren of in zienswijzen naar elkaar te verwijzen.

#### 5. Breng de gemeenten ambtelijk beter in positie

Het in positie brengen van het ambtelijke opdrachtgeverschap op de VRT, draagt bij aan betere regionale samenwerking. Ook kan dit bijdragen aan het betere in positie brengen van raadsleden, bijvoorbeeld doordat P&C-documenten van een kwalitatief betere oplegnotitie kunnen worden voorzien. Twee aanbevelingen aan de colleges, in samenspraak met de VRT, daarvoor:

- Beleg het voorzitterschap van de ambtelijke overleggen bij een lid van een van de gemeenten en laat dit voorzitterschap periodiek rouleren.
- Zorg voor een goede 'feedback-loop' bij het financiële ambtelijk overleg.

controlerende taak als raadslid uit te oefenen op de (uitvoering) van gemeenschappelijke regelingen. Mogelijk dat dit percentage hoger ligt bij veiligheidsregio's vanwege het relatief hoge technische en gespecialiseerde karakter van de werkzaamheden.

# Nota van bevindingen



# 1. Historische context

De Veiligheidsregio's zijn in 2010 ingesteld ter verbetering van de rampenbestrijding in Nederland. De regio Twente kende al een lange historie van samenwerking op crises en rampen. Dit vormde het fundament voor nauwere samenwerking in de Veiligheidsregio Twente.

## 1.1 Landelijke noodzaak tot professionalisering crisisbeheersing en rampenbestrijding

Uit evaluaties van enkele grote rampen en incidenten, waaronder de vuurwerkramp in Enschede (2000) en de nieuwjaarsbrand in een café in Volendam (2001), bleek dat de bestuurlijke organisatie en schaal van de rampenbestrijding in Nederland tekortschoot. Een aantal knelpunten werd geconstateerd:

- *Schaalgrootte.* Veel gemeenten en brandweerkorpsen waren te klein, hadden onvoldoende capaciteit en een gebrek aan kennis en ervaring. Daarnaast waren lokale brandweerkorpsen vooral gericht op repressieve taken, waardoor proactie, preventie en voorbereiding op rampenbestrijding onvoldoende waren ingericht.<sup>6</sup>
- *Slagkracht regionaal bestuur.* Slagkracht van de regionale besturen van de brandweer en de GHOR<sup>7</sup> was in veel gevallen onvoldoende, door gebrek aan doorzettingsmacht naar deelnemende gemeenten.
- *Uitvoering landelijke projecten.* Besluitvorming van landelijke projecten is erg lang, doordat aansluiting tussen het Rijk en gemeenten op beheerszaken als erg complex wordt beschouwd.

- *Uniform hulpverleningsniveau.* Gemeentelijke en brandweerorganisaties verschilden erg in schaal, kwaliteit en kwantiteit. Daardoor liep het geboden hulpverleningsniveau uiteen; een landelijk minimumniveau was niet vastgelegd. Dit belemmerde bij samenwerking.
- *Financiering.* De diversiteit in de financieringsstromen voor basisbrandweezorg en rampenbestrijding belemmerde programmatisch en gericht werken aan kwaliteitsverbetering en grote investeringen, mede vanwege de complexiteit in de verantwoording daarover.

## 1.2 De Wet veiligheidsregio's creëerde 25 regio's

Na een lang voortraject zijn per 1 oktober 2010 de Wet veiligheidsregio's en de bijbehorende besluiten in werking getreden. Daarmee kwam een aantal oude wetten te vervallen.<sup>8</sup> Het doel van de wet is:

“ Het realiseren van een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie. Dit om burgers beter te beschermen tegen risico's en een betere hulpverlening en nazorg te bieden bij gemeente-overschrijdende rampen en crises.

<sup>6</sup> In de verklarende begrippenlijst in Bijlage C wordt ingegaan op begrippen als repressie, proactie en preventie.

<sup>7</sup> Zie paragraaf 2.1 voor een toelichting op het werk van de GHOR.

<sup>8</sup> De Brandweerwet 1985 (en wijziging van 1 november 2007), de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen.



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

De organisatie werd geprofessionaliseerd en expertise binnen één specifiek korps werd breder ingezet. Op inhoud verliep de regionalisering zodoende relatief soepel. Het sterke Twentse verantwoordelijkheids- en saamhorigheidsgevoel hebben hier volgens geïnterviewden aan bijgedragen.

### 1.3 Binnen Twente lange traditie van samenwerking

In Twente is startte de Veiligheidsregio Twente (VRT) op 1 januari 2012 en vond de formele regionalisering op 1 januari 2013 plaats. Voor die tijd was al lange tijd sprake van regionale samenwerking tussen de (toenmalige) brandweerkorpsen. Hieraan lag de overtuiging ten grondslag dat samenwerken bijdraagt aan een hogere kwaliteit en noodzakelijk is om de beschikbare schaarse middelen goed te besteden.

De geografisch compacte ligging van de regio Twente bood goede mogelijkheden om de dienstverlening te optimaliseren.



## 2. Organisatie

De VRT is een professionele organisatie die de maatschappelijke ontwikkelingen volgt en waar nodig daarop aansluit. De VRT wil met ondernemende innovatie en samenwerking meer betaalbare veiligheid realiseren. Daartoe voert de VRT naast wettelijke taken ook niet-wettelijke taken uit. Het ambigue karakter van innovatie komt het meest nadrukkelijk naar voren bij de Twente Safety Campus, waarmee gemeenten zich als ondernemer en innovator opstellen.

### 2.1 Het takenpakket van de VRT

Het takenpakket van de VRT betekent het uitvoeren van de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Deze wettelijke taak omvat de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (GHOR).<sup>9</sup> De Wvr geeft de volgende taakopsomming:<sup>10</sup>

- Inventariseren risico's branden, rampen en crises;
- Adviseren van bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises;
- Adviseren van de colleges over de brandweezorg;
- Voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
- Instellen en in stand houden van een brandweer;
- Instellen en in stand houden van een GHOR;
- Voorzien in de meldkamerfunctie;

- Aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
- Inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij de genoemde taken.

Naast bovenstaande wettelijke taken voert de VRT in de huidige beleidsperiode (2016-2019) de volgende niet-wettelijke taken uit:<sup>11</sup>

- Advisering van gemeenten en provincie voor zover niet bij wet geregeld.
- Advisering bij (grootschalige) evenementen: VRT wil evenementen zo veilig mogelijk maken.<sup>12</sup>
- Platform voor samenwerking op gebied van fysieke of sociale veiligheid, zoals het Platform Integrale Veiligheidszorg (IVZ),

<sup>9</sup> GHOR staat voor Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio. Het wordt ook wel de 'witte kolom' genoemd. Anders dan de brandweer en ambulancediensten is de GHOR geen hulpdienst. De GHOR is een organisatie die ervoor moet zorgen dat bij grote onvallen en rampen, de verschillende organisaties die zich met geneeskundige hulpverlening bezighouden (ambulancevoorziening, ziekenhuizen, huisartsen, GGD en ggz) samen één hulpverleningsketen vormen.

<sup>10</sup> Onderdeel hiervan is de regio- en landsoverschrijdend samenwerking. Ten behoeve van grensoverschrijdende calamiteiten is de VRT de afgelopen jaren samenwerkingsovereenkomsten aangegaan met zijn Duitse

collegaorganisaties. Daardoor is gerealiseerd dat bij een incident in de grensstreek de dichtstbijzijnde post wordt opgeroepen, gezamenlijke oefeningen worden gehouden en posten elkaar assistentie verlenen bij grotere branden.

<sup>11</sup> Bron: *Programmabegroting 2019*, p. 6.

<sup>12</sup> De VRT adviseert over veiligheid rondom evenementen. Het bevoegd gezag (gemeente/burgemeester) weegt af en is vergunningverlener. Het is aan hen te bepalen of een evenement 'zo veilig mogelijk' moet zijn.

Veiligheidsstrategie Oost Nederland en de Regionale Toezichtsruimte.

- Een deel van de activiteiten op de Twente Safety Campus (TSC).<sup>13</sup>
- Gastheer en beheersorganisatie voor het Veiligheidshuis Twente.<sup>14</sup>

## 2.2 Een aantal cijfers over 2018

Wat betekent het takenpakket van de VRT concreet?

In het [jaarbericht](#) verwoordt de VRT dit als volgt:



- 37 evenementenadviezen
- 33 GHOR mono-oefeningen
- 1.468 branden (1.194 in 2017)
- 757 automatische brandmeldingen (819 in 2017)
- 393 ongevallen (245 in 2017)
- 896 algemene dienstverlening, bijv. bij liftopsluiting en bevrijding van dieren (911 in 2017)
- 938 assistentie bij leefmilieu, bijvoorbeeld bij storm- en wateroverlast (378 in 2017)
- 719 voorlichtingsactiviteiten aan Twentenaren
- 2.412 adviezen aan het bevoegd gezag
- 2.110 controles op brandveiligheid
- 43 onderzochte woningbranden<sup>15</sup>

Om dit mogelijk te maken staan de brandweer en de crisisorganisatie 365 dagen per jaar 24/7

paraat voor burgers en bedrijven en wordt wekelijks met bijna 1000 medewerkers getraind.

De VRT heeft de wettelijke en niet-wettelijke taken dit vertaald in vier hoofdtaken, die als programma's in de [begroting](#) zijn opgenomen:

- Brandweer,
- Multidisciplinaire taken (veiligheidsbureau),<sup>16</sup>
- GHOR,<sup>17</sup>
- Gemeenten.

De VRT kent de volgende formatieve opbouw:<sup>18</sup>

Programma	Aantal fte	Aantal vrijwilligers
Brandweer	318,97	693
Veiligheidsbureau	11,41	
GHOR	9,97	
Gemeenten	2	
<i>Totaal</i>	<i>342,35</i>	<i>693</i>

<sup>13</sup> De programmabegroting 2019 specificeert niet welke TSC-activiteiten onder de niet-wettelijke taken van de VRT vallen.

<sup>14</sup> Per oktober 2018. Zie het AB-voorstel hierover van 23 april 2018.

<sup>15</sup> In het Jaarbericht 2018 zijn niet bij alle activiteiten cijfers uit 2017 opgenomen. Daarom zijn deze hier ook niet vermeld.

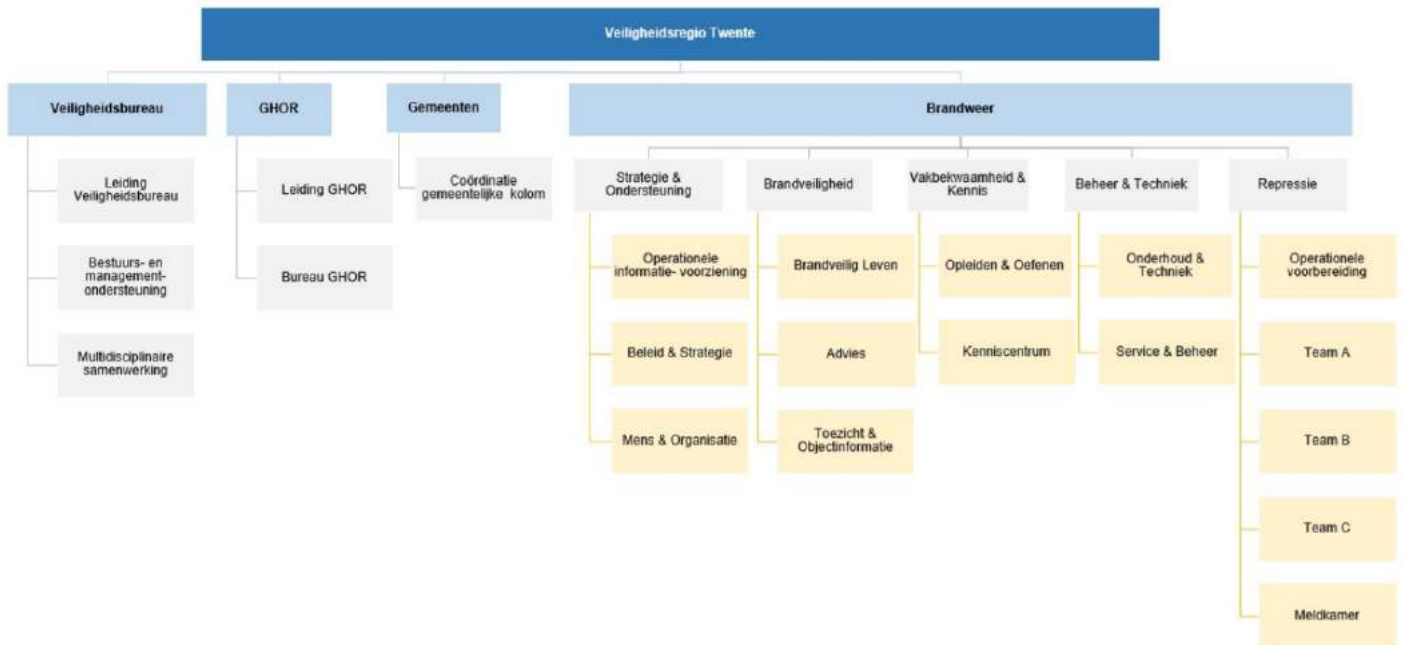
<sup>16</sup> Het veiligheidsbureau houdt zich bezig met het ontwikkelen, organiseren, borgen en coördineren van multidisciplinaire plannen en processen die nodig zijn voor een

professionele rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsorganisatie. Doel is de multidisciplinaire samenwerking tussen brandweer, GHOR, Twentse gemeenten, politie, defensie en het waterschap te versterken. Het veiligheidsbureau doet dit samen met de 'kolommen' van de VRT.

<sup>17</sup> Zie voetnoot 9 voor een toelichting op de GHOR.

<sup>18</sup> Begroting 2019. Een verdere specificatie van de formatie binnen de programma's is niet opgenomen in de programmabegroting.

Het organogram van de VRT ziet er als volgt uit:



### 2.3 Strategische beleidsdoelstellingen 2016-2019

Rekening houdend met de landelijke uitgangspunten en ontwikkelingen, het [regionaal risicoprofiel](#)<sup>19</sup> en de wettelijke kaders, heeft het AB de volgende strategische beleidsdoelstellingen vastgesteld voor de VRT:<sup>20</sup>

1. Innovatie als uitgangspunt van ons denken en doen.
2. Goede informatievoorziening.
3. Anticiperen op en faciliteren van ontwikkelingen in de samenleving.
4. Een op de samenleving toegeruste crisisorganisatie.
5. Betekenisvol samenwerken.

### 2.4 De VRT is professioneel en verstaat zijn taak

De tevredenheid bij de (aan dit onderzoek deelnemende) gemeenten over de dienstverlening van de VRT is groot. Dit blijkt uit de interviews met bestuurders en ambtelijke medewerkers.

“ De VRT zorgt voor een taakvolwassen uitvoering. Zowel bij de brandweer, de GHOR, veiligheid als op crisisbeheersing.

Inhoudelijk verstaat de VRT haar taak.<sup>21</sup> Volgens gemeenten (burgemeesters en ambtenaren) kent de organisatie een grote alertheid voor nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen met bijbehorende risico's en mogelijke crisissituaties. Ook wordt de uitwerking van het risicoprofiel door gemeenteambtenaren als deskundig en professioneel ervaren.

<sup>19</sup> Wat het regionaal risicoprofiel inhoudt, wordt toegelicht in paragraaf 7.3.

<sup>20</sup> Deze doelstellingen zijn in willekeurige volgorde opgesomd. De betekenis van deze doelstellingen voor de VRT is in het [beleidsplan 2016-2019](#) uitgewerkt.

<sup>21</sup> In 2019 worden de resultaten verwacht van een [onderzoek](#) door de Inspectie Justitie en Veiligheid naar de

taakuitvoering door de veiligheidsregio's op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Interessant om te volgen en de VRT te vergelijken met andere veiligheidsregio's.

## 2.5 Innovatie is ambigu bij de VRT

De VRT heeft een innovatief en ondernemend karakter. Dit komt frequent terug in de beleids- en P&C-documenten en is in de interviews ook vaak aangehaald. De VRT ziet het binnen haar wettelijke taak als een verantwoordelijkheid om veiligheid te verbeteren door zelf op zoek te gaan naar mogelijkheden om te innoveren.<sup>22</sup> Betrokkenen (VRT en gemeenten) denken verschillend over de ruimte die de wettekst geeft aan innovatie en in hoeverre innovatie een wettelijke taak is. De VRT ziet innovatie als noodzakelijk om preventie en repressie (incidentbestrijding) zo te ontwikkelen dat voldaan kan worden aan nieuwe uitdagingen in de maatschappij.<sup>23</sup>

Een voorbeeld van de bredere taakopvatting van de VRT is de inzet van de crisisorganisatie voor de opvang van vluchtelingen in de Twentse regio. Het innovatieve karakter van de VRT komt echter het meest nadrukkelijk naar voren bij de Twente Safety Campus (TSC). De TSC is gericht op het ontwikkelen van repressie- en preventietechnieken voor crisis- en veiligheidssituaties. De campus bestaat sinds 2008 en biedt mogelijkheden om veiligheid in het denken, doen en beleven te versterken. De TSC bestaat uit drie onderdelen:<sup>24</sup>

- Oefencentrum TRONED: 7.500 first responders trainen hier jaarlijks.
- Belevingscentrum Risk Factory: in 2018 door ruim 4.400 basisschoolleerlingen bezocht en bijna 3.000 overige bezoekers.
- Onderzoekslab (Safety Field Lab): in 2018 vonden 15 'reality checks' plaats en deden bijna 120 studenten praktijkexamen of -onderzoek bij het SFL.

De doelstelling van de TSC is als volgt:

<sup>22</sup> Begroting 2019.

<sup>23</sup> Visitatierapport Veiligheidsregio Twente, 30 en 31 mei 2018.

<sup>24</sup> Factsheet 2018 Twente Safety Campus.

<sup>25</sup> Begroting 2019. In dit onderzoek is geen formele bestuurlijke opdracht aan de TSC aangetroffen.

*We willen de vakbekwaamheid en professionaliteit van hulpverleners en de hulpverlenersorganisatie stimuleren. Met de Risk Factory geven we invulling aan het veiligheidsbewustzijn door de zelfredzaamheid en het handelingsperspectief van Twentse burgers te vergroten. Niet alleen voor basisschoolleerlingen, maar ook voor hun omgeving en de groep van thuiswonende ouderen vanaf 65-70 jaar. Samen met bedrijven en kennisinstellingen zijn we op zoek naar innovatieve veiligheidsoplossingen die Twente betaalbaar veilig houden. Hiermee helpen we tevens Twentse bedrijven om ideeën door te ontwikkelen tot vermarktbaar producten (Safety Field Lab). Dit alles naast de bijbehorende doelstelling om TSC op een bedrijfseconomisch verantwoorde manier exploiteren, continueren en doorontwikkelen.<sup>25</sup>*

De TSC is 'klein begonnen' met het oefencentrum, vanuit de wens om repressief personeel realistisch te laten trainen. Innovatiegedrevenheid, marktkansen en maatschappelijke ontwikkelingen hebben de TSC laten groeien tot de volgende huidige omvang:

	Fte	Exploitatieomvang
TRONED	8,10	2,00 mln.
Risk Factory	1,65	0,30 mln.
Safety Field Lab	0,60	0,16 mln.
Totaal	10,35	2,46 mln.

Daarbij zijn kanttekeningen te plaatsen:

- De TSC is geleidelijk gegroeid tot wat het nu is, zonder dat gemeente(rade)n aan de voorkant een scherp gesprek hebben gevoerd over de wenselijkheid en de risico's daarvan.
- Met de TSC stelt de VRT – en daarmee de gemeenten – zich op als ondernemer<sup>26</sup> en

<sup>26</sup> Het oefencentrum is bijvoorbeeld een kapitaalintensief construct, waarbij het niet eenvoudig is om quitte te spelen. Tegelijkertijd is echter een structurele besparing mogelijk, omdat de uitgaven aan het in eigen beheer uitvoeren van het realistisch oefenprogramma lager zijn dan het extern oefenen.



innovator. Het is de vraag of deze rol passend is bij de maatschappelijke functie van de VRT en de gemeenten.

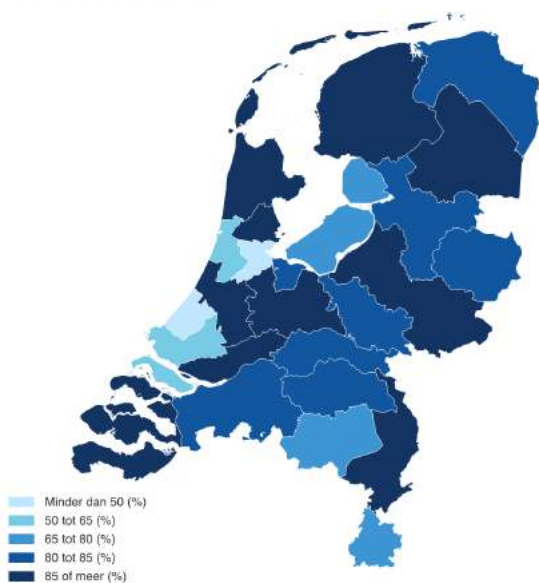
- Het is bovendien de vraag of de VRT voldoende geëquipeerd is om de juiste (ondernemers)inschattingen te maken die samenhangen met het exploiteren van de TSC. In de programmabegroting 2019 komt dit in ieder geval onvoldoende naar voren.

## 2.6 Ontwikkelingen in de samenleving die relevant zijn voor de VRT

Ook de crisisbeheersings- en incidentbestrijdingsorganisatie van de VRT ontkomt niet aan veranderingen in de samenleving. Dit zijn de drie voor VRT belangrijke ontwikkelingen:

- Aantal vrijwilligers staat onder druk. In het merendeel van Nederland is sprake van een voorzichtige daling in het aantal vrijwilligers, al lijkt zich dit wel te stabiliseren.<sup>27</sup> De VRT is hier geen uitzondering op<sup>28</sup>, al is het aantal vrijwilligers in 2018 toegenomen. De VRT is echter, net als de meeste Veiligheidsregio's, sterk afhankelijk van de vrijwillige brandweer, zo blijkt ook uit onderstaande figuur.<sup>29</sup>

Vrijwillige brandweer, 2018



<sup>27</sup> Tussen 2010 en 2015 daalde het totaal aantal vrijwilligers in Nederland van 21.627 naar 19.243. In 2018 waren er 19.106 vrijwilligers. Bron: CBS.

Als gevolg van de terugloop in het aantal vrijwilligers komt de paraatheid van de brandweer – en daarmee de uitvoering van de wettelijke repressietaken – steeds meer onder druk te staan.

- *Steeds hogere eisen aan de fysieke omgeving.* De fysieke omgeving wordt steeds brandveiliger. We bouwen brandveiliger, leven brandveiliger en zijn ons bewuster van adequaat handelen in gevaarlijke situaties. Voor het garanderen van meer veiligheid wordt gekeken naar complexere preventie- en repressiemethoden. De ontwikkeling hiervan en het maatwerk dat dit vraagt, betekenen hogere kosten dan in het verleden het geval was.
- *Verschuiving van fysieke naar sociale veiligheid.* Een derde belangrijke ontwikkeling is de verschuiving van fysieke veiligheid naar sociale veiligheid. In de samenleving wordt een groter beroep gedaan op zelfredzaamheid van inwoners. In dat kader komt meer ruimte voor preventieve maatregelen. Dit is een trend die past in de beweging die met de decentralisaties in het sociaal domein is ingezet. Tegelijk wordt ook het veiligheidsbegrip opgerekt en worden hier vaker ook sociale crisissituaties onder verstaan. Een recent voorbeeld is de ondersteuning van de VRT bij de opvang van vluchtelingen in de Twentse regio. Daarbij werd, zoals voornoemd, gebruik gemaakt van de crisisorganisatie waar de VRT over beschikt.

Deze en andere ontwikkelingen staan benoemd in het [regionaal risicoprofiel](#) dat in 2018 is geactualiseerd. Daarin staan aanbevelingen genoemd voor het nieuw op te stellen beleidsplan 2021-

<sup>28</sup> In interviews met enkele gemeenten zijn zorgen geuit over de afname van het aantal vrijwilligers.

<sup>29</sup> CBS, Percentage vrijwilligers t.o.v. totaal aantal brandweerblieden.

2024, waarvan de voorbereidingen in 2019 starten.

# 3. Bestuurlijke governance

De 'dubbele pet' – eigenaar en opdrachtgever – van burgemeesters wordt niet als hinderlijk ervaren en spoort aan tot rolzuiverheid en heldere verantwoording aan de eigen raad. Het merendeel van de burgemeesters is tevreden over de bestuurlijke governance-keuzes en de werking ervan. Sommige burgemeesters plaatsen echter vraagtekens bij de rol van het DB, de weging van stemmen en de openheid en scherpheid van het bestuurlijk debat.

## 3.1 DB: louter voorbereidend van karakter?

De sturing op de VRT vindt primair plaats vanuit het algemeen bestuur (AB) en het dagelijks bestuur (DB).

Het AB bestaat uit de burgemeesters van alle veertien Twentse gemeenten. De burgemeester van Enschede zit het AB voor en de burgemeester van Hengelo is vicevoorzitter. De secretaris van VRT en de leden van de Veiligheidsdirectie<sup>30</sup> zitten als adviseur aan tafel. Bij een vergadering van het AB zijn ook vertegenwoordigers van het waterschap, provincie en het OM aanwezig. Alleen de burgemeesters hebben stemrecht.

Het DB bestaat uit de burgemeesters van deze vijf gemeenten: Enschede, Hengelo, Almelo, Oldenzaal en Rijssen-Holten. Elk DB-lid behartigt een bestuurlijke portefeuille.<sup>31</sup> Het DB wordt ondersteund en geadviseerd door de Veiligheidsdirectie.<sup>32</sup> Samengevat is de taakomschrijving van het DB als volgt:<sup>33</sup>

- voorbereiden van AB-vergaderingen,
- het uitvoeren van de besluiten van het AB,

- het gehele financiële beheer en toezicht hierop,
- toezicht houden op de relevante ontwikkelingen binnen en voor de organisatie,
- het beheer en onderhoud van gebouwen, materieel en materiaal,
- het vaststellen van aanbestedingen.

Ten aanzien van de VRT zijn de meeste geïnterviewde gemeenten (burgemeesters en ambtenaren) van mening dat de samenwerking tussen het AB en het DB stabiel is, maar worden ook twee kanttekeningen geplaatst. Enerzijds dat de in het DB zittende gemeenten een informatievoorsprong hebben. Anderzijds dat er twijfels bestaan over of de DB-vergaderingen louter een voorbereidend karakter hebben. Volgens sommige niet aan het DB deelnemende gemeenten zijn zaken al dusdanig uitgewerkt en voorbereid als ze op de AB-tafel komen, dat het bestuurlijke gesprek daardoor niet meer (volledig) binnen het AB wordt gevoerd. Dit beeld wordt bevestigd in een evaluatie van het DB en de delegatieregeling.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> De Veiligheidsdirectie bestaat uit: Secretaris veiligheidsregio, Commandant brandweer, Districtchef van politiedistrict Oost-Nederland, Directeur Publieke Gezondheid en Coördinerend gemeentesecretaris.

<sup>31</sup> Deze portefeuilles betreffen: brandweer, GHOR, middelen, crisisbeheersing en rampenbestrijding, multidisciplinaire organisatie, innovatie, informatiemanagement en meldkamer.

<sup>32</sup> De Veiligheidsdirectie bestaat uit: de secretaris van de VRT, de commandant brandweer, de districtchef van politiedistrict Oost-Nederland, de directeur Publieke Gezondheid en de coördinerend gemeentesecretaris.

<sup>33</sup> Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Twente, deze is in 2016 gewijzigd.

<sup>34</sup> AB-Besluit 23 januari 2019 over 'Evaluatie taken en bevoegdheden DB/delegatieregeling'. Uit deze evaluatie is

Naar aanleiding van deze evaluatie is in januari 2019 door het AB besloten dat het DB in de wijze van presenteren van AB-voorstellen tracht inhoudelijke discussie in het AB te bevorderen.<sup>35</sup>

### 3.2 Weging van stemmen: grotendeels tevredenheid

Voor besluitvorming en stemverdeling binnen het AB geldt in beginsel '1 stem per lid' en besluitvorming op basis van meerderheid van stemmen. Op grond van de GR geldt een andere stemverdeling bij de vaststelling of wijziging van de begroting of de jaarrekening, te weten:

- 0-30.000 inwoners: 2 stemmen
- 30.000-60.000 inwoners: 3 stemmen
- 60.000-120.000 inwoners: 4 stemmen
- Meer dan 120.000 inwoners: 5 stemmen<sup>36</sup>

De besluitvormings- en stemverdelingsafspraken zijn voor de meeste gemeenten passend. Wel is de vraag of de stemverdeling bij besluitvorming over de begroting of jaarrekening bekend is. Uit de interviews is deze bekendheid niet gebleken. Ook komt vanuit enkele gemeenten het geluid om de stemverdeling aan te passen naar een verdeling op basis van inwoneraantal.<sup>37</sup> Daarmee zou beter recht worden gedaan aan de kostenverdeelsleutel en de omvang van gemeenten qua inwoneraantal. Een ander geluid komt vanuit de plattelandsgemeenten. Zij zouden zich meer mogen vasthouden in de belangenbehartiging van uitdagingen in het buitengebied.

---

naar voren gekomen dat bestuursvoorstellen voor het AB wat betreft inhoud over het algemeen goed worden beoordeeld. Toch wordt de interne discussie (de afweging) in de stukken wel gemist. In sommige gevallen kan aan het AB een keuze worden voorgelegd in plaats van een voorgesteld besluit.

<sup>35</sup> Als concrete suggesties bij het bevorderen van de inhoudelijke discussie in het AB zijn genoemd: het werken met startnotities of het op een andere wijze presenteren van de voorstellen. Uit de

### 3.3 Dubbele rol van burgemeesters spoort aan tot goed uitleggen

Net als bij elke andere verbonden partij, hebben de AB-leden ook bij de VRT een dubbele rol: zij zijn bestuurslid van de VRT én zij zijn portefeuillehouder en vertegenwoordiger vanuit hun gemeente. Deze dualiteit kan 'wrikken'. Bijvoorbeeld bij het stemmen over of het verdedigen van een VRT-besluit dat binnen de eigen gemeente op weinig draagvlak kan rekenen.

Door de VRT, de ambtelijke ondersteuning en de geïnterviewde burgemeesters wordt deze dubbele rol niet als belemmerend ervaren. In de interviews is daarbij aangegeven dat de burgemeesters elkaar scherp houden in rolzuiverheid. Ten aanzien van de 'dubbele pet' wordt wel de kanttekening geplaatst dat de dubbele rol een extra beroep doet op het goed uitleggen en verklaren van AB-besluitvorming aan de eigen raad.

### 3.4 Wisselend beeld over de openheid en de scherpte van het bestuurlijk debat

Meerdere burgemeesters geven aan dat er sprake is van een open overlegcultuur. Het gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel voor de collectieve opgaven en het streven naar oplossingen zijn in de interviews genoemd als pijlers van deze overlegcultuur.

 *We komen er met elkaar uit. Aan het eind van de dag vinden we altijd een oplossing.*

<sup>36</sup> In de gemeentespecifieke infographics bij dit rapport is per gemeente het stempercentage uitgedrukt binnen het totaal aantal stemmen (40 in totaal).

<sup>37</sup> Hierbij zijn twee scenario's mogelijk: 1) deze gemeenten zijn niet bekend met de stemverdeling bij besluitvorming over de begroting of jaarrekening of 2) het is de wens van deze gemeenten om de stemverdeling bij besluitvorming over de begroting of jaarrekening uit te breiden naar alle besluitvorming. Dit is in dit onderzoek niet verder onderzocht.

Niet iedereen kan dit echter beamen. Zakelijkheid zou niet voorop staan en sommige zaken zouden onbenoemd blijven, waardoor discussies niet altijd op het scherpst van de snede worden gevoerd. Standpunten zouden pas worden geuit op het moment dat de kans aanzienlijk is dat er meer gemeenten zijn die eenzelfde standpunt aanhangen.

Een voorbeeld over de niet volledig open debatten is de discussie over de Cebeon-financieringsmethodiek. In de jaren 2013-2016 is discussie geweest over de systematiek voor verdeling van de gemeentelijke bijdrage aan de VRT. Medio 2015 is, met meerderheid van stemmen, gekozen voor de zogenaamde Cebeon-methodiek.<sup>38</sup>

Het Cebeon-verdeelmodel is een model dat de verdeling van kosten baseert op de criteria en verdeelmaatstaven die ook in het verdeelmodel voor het Gemeentefonds zijn opgenomen voor de bekostiging van brandweer. De gedachte daarachter is dat gelden die gemeenten uit het Gemeentefonds ontvangen voor brandweer, verhoudingsgewijs ook maatstaf kunnen zijn voor wat een gemeente aan de veiligheidsregio zou moeten (kunnen) bijdragen. De Cebeon-verdeelsystematiek leidt tot nadeel voor sommige gemeenten, die in het verleden geringere brandweerkosten hadden. Het merendeel van de veiligheidsregio's hanteert een verdeelsystematiek op basis van Cebeonmaatstaven.

Bij enkele gemeenten (burgemeesters en ambtenaren) heerst het beeld dat de discussie over de kostenverdeelsystematiek niet op de juiste manier en met de juiste scherpte is gevoerd. De financiële discussie destijds wordt door deze gemeenten beschreven als onvolledig en eenzaam. Onvolledig omdat ervaren wordt dat andere opties dan de Cebeon-methode niet serieus zijn verkend. Eenzaam omdat er weinig bereidheid

gevoeld werd om een afwijkend standpunt in te nemen dan 'de mening van de meerderheid'.

---

<sup>38</sup> Na dit besluit is een geschil aanhangig gemaakt bij het college van GS van Overijssel. Dit noopte niet tot aanpassing van het besluit.



# 4. Ambtelijke governance

De verbinding tussen de VRT en ambtelijke organisaties van gemeenten wordt in de regel als goed ervaren. De ‘detachering’ van 1 dag per week bij de VRT draagt daaraan bij. Verbetermogelijkheden liggen bij de terugkoppeling vanuit het financieel overleg, het voorzitterschap van de ambtelijke overleggen en de krappe ambtelijke voorbereidingstijd voor P&C-documenten.

## 4.1 Een goede verbinding: iedere gemeente 1 dag week bij de VRT

Bij het vormen van een nieuwe regionale organisatie is het vinden van de personen en het opnieuw vinden van het netwerk een belangrijke succesfactor. Bij de VRT is dat gelukt. De verbinding tussen de veertien gemeenten en de VRT wordt op ambtelijk niveau in de regel als sterk ervaren.

De wijze waarop de gemeenten ambtelijk bij de bevolkingszorgtaken zijn betrokken, heeft hieraan bijgedragen. Er wordt gewerkt op basis van een zogenaamd detacheringsmodel: iedere gemeente levert acht uur personele bezetting per week op de fysieke locatie van de VRT. Daardoor is volgens geïnterviewden de ambtelijke verbinding tussen de gemeenten en de VRT snel ontstaan en ontstond er ook een gedeelde visie en taakopvatting.

## 4.2 Ambtelijk veel goed geregeld; overleggen voor verbetering vatbaar

Op ambtelijk niveau vinden structureel zowel inhoudelijke als financiële overleggen plaats. Deze overleggen hebben tot doel de besluitvorming van het AB ambtelijk voor te bereiden en uit te voeren.

Tijdens de inhoudelijke overleggen (de AOV<sup>39</sup>-overleggen) wordt onder meer gesproken over de taakuitvoering door de VRT. Deze inhoudelijke overleggen worden door de ambtelijke organisaties van de gemeenten als waardevol beschouwd: de overleggen zijn constructief en vanuit de VRT wordt meegedacht over lokale beleidswensen.

Aan de financiële overleggen nemen de VRT en een afvaardiging van de veertien gemeenten deel. Hier is uit efficiëntie-oogpunt voor gekozen. De relevante financiële informatie en de terugkoppeling uit het financieel overleg komen echter niet of niet tijdig bij de niet-deelnemende gemeenten, ondanks de verantwoordelijkheid voor de borging hiervan die bij de niet-deelnemende gemeenten ligt. Deze gemeenten ervaren daardoor een gebrekkige informatiestroom.

Voor zowel de inhoudelijke als de financiële overleggen geldt dat verbeteringen nodig worden geacht ten aanzien van het voorzitterschap van deze overleggen.<sup>40</sup> Voorzitter van het AOV-overleg is de secretaris van de VRT en voorzitter van het financiële overleg is de concerncontroller van de VRT. Uit de interviews blijkt dat een deel van de gemeenteambtenaren deze rol niet vindt passen bij de VRT als uitvoeringsorganisatie en opdrachtnemer.

“ De gemeenten voelen zich nu te gast. Eigenlijk zou het voorzitterschap bij een van

<sup>39</sup> AOV staat voor Ambtelijk Overleg (fysieke) Veiligheid.

<sup>40</sup> Het voorzitterschap omvat ook het opstellen van de notulen.

*de gemeenteambtenaren belegd moeten worden. Dit komt het gevoel van eigenaarschap bij de gemeenten ten goede.*

#### **4.3 Ambtelijke voorbereiding raadsdocumenten: voldoende tijd?**

De VRT heeft de wettelijke verplichting om ieder jaar begrotings- en verantwoordingsdocumenten aan deelnemende gemeenten te doen toekomen. Vanuit het college worden deze documenten voorzien van een begeleidend schrijven en advies. De ambtelijke ondersteuning bereidt dit voor. Uit meerdere interviews blijkt dat de ambtelijke ondersteuning in de regel te weinig tijdervaart om de documenten goed door te nemen en van een zorgvuldige duiding te voorzien. Dit probleem wordt sterker ervaren bij de gemeenten die niet aangesloten zijn bij de financiële overleggen. De VRT levert de betreffende documenten echter aan conform de termijnafspraken, naar eigen zeggen meestal tien weken van tevoren in plaats van de wettelijke acht weken.

# 5. Financiën

Na de regionalisering is gekozen voor ander een kostenverdeelmodel, waardoor vóór en na de regionalisering ontstonden. De afgelopen jaren heeft de VRT een stevige bezuinigingstaak uitgevoerd. Inmiddels staat de financiële positie van de VRT onder druk en is het weerstandvermogen onvoldoende. De gemeentelijke bijdragen worden daarom stapsgewijs verhoogd.

## 5.1 De begroting van de VRT

De begroting 2019 van de VRT is als volgt opgebouwd:

Programma	Lasten
Brandweer	€ 48.940.412
Veiligheidsbureau	€ 2.612.066
GHOR	€ 1.546.197
Gemeenten	€ 471.335
<i>Totale lasten</i>	€ 53.570.011

Over de programma's heen is daarbij het volgende – heldere – onderscheid te maken in lasten:<sup>41</sup>

	Lasten
Personele lasten	€ 34.513.594
Kapitaallasten	€ 7.123.094
Gebouwen en terreinen	€ 3.460.084

<sup>41</sup> Overige out-of-pocket-kosten zijn o.a. kosten voor opleiden/oefenen, ICT/informatievoorziening en verzekeringen. Zie p. 25 van de begroting voor een specificatie van deze kosten. Deze budgetten worden niet per gemeente gespecificeerd.

Materieel en materialen	€ 1.277.007
Overige out-of-pocket	€ 6.393.232
Incidentele middelen	€ 803.000
<i>Totale lasten</i>	€ 53.570.011

De baten zijn als volgt opgebouwd:

	Lasten
Rijksbijdrage	€ 6.266.497
Gemeentelijke bijdrage	€ 42.980.841
Opbrengsten OMS <sup>42</sup>	€ 627.518
Omzet TSC	€ 1.988.398
Overige opbrengsten	€ 903.757
Incidentele middelen	€ 803.000
<i>Totale baten</i>	€ 53.570.011

<sup>42</sup> Openbaar brandMeld Systeem.

## 5.2 VRT heeft stevige bezuinigstaak uitgevoerd

De financiële kant van de regionalisering kende een aanmerkelijk minder soepel verloop dan de inhoudelijke kant. Dit had te maken met een aanpassing in de verdelingssystematiek van de eigen bijdrage van gemeenten.<sup>43</sup> Los van deze verdelingssystematiek heeft de VRT de afgelopen jaren een forse bezuinigingsstaak uitgevoerd (ca. € 6,1 miljoen, dit betrof ca. 10-12% van de begroting). Zo is uit oogpunt van de regionalisering in 2014 besloten om grootschalig materieel te herschikken en te reduceren.

Door de regionalisering was een efficiëncyslag mogelijk.<sup>44</sup> Voor de vrijwillige brandweer was dit vaak geen gemakkelijke boodschap. Door de optimaliseringsmogelijkheden lag het gemeentelijk aandeel in de kosten van de VRT in 2011 hoger dan in 2018.<sup>45</sup> Uit de interviews en de documenten blijkt dat een verdere bezuiniging een kerntaakdiscussie zou impliceren. Dit doordat dat de maximale efficiency is bereikt binnen het huidige beleid en takenpakket. Mocht een verdere bezuiniging wenselijk zijn dan moeten taken worden afgestoten of kazernes worden gesloten of verplaatst om verder te optimaliseren.

## 5.3 Voordeel-/nadeelgemeente bepalend in gesprek

Als gevolg van de wijziging in financieringssysteem (gekozen werd voor de Cebeon-systematiek)<sup>46</sup>, ontstonden zogenaamde voordeel- en nadeelgemeenten. De voordeelgemeenten betrof de gemeenten die aan de VRT structureel minder dan voorheen hoefden af te dragen. De nadeelgemeenten vormen de gemeenten die structureel een hoger bedrag aan de VRT gingen betalen

<sup>43</sup> Zie paragraaf 3.4 voor achtergrondinformatie hierover.

<sup>44</sup> Zo wordt het duikteam in Almelo door de regionalisering breder ingezet en wordt de post in Borne vanwege zijn centrale ligging vaak ingezet voor incidentbestrijding in omliggende gemeenten.

<sup>45</sup> In 2011 bedroeg het gemeentelijk aandeel aan de kosten van de VRT € 42,0 mln. (zie principebesluit 22-02-2012).

dan op grond van de voorheen gehanteerde financieringsleutel. Voor enkele nadeelgemeenten was er ook sprake van afname van materieel als gevolg van regionale optimalisering van de dekking. Het met elkaar rijmen van deze twee ontwikkelingen (nadeelgemeente zijn én minder materieel op eigen gemeentegrond) blijkt geen eenvoudige opgave, met name in toelichting hierover aan de eigen gemeenteraad.

## 5.4 Financiële positie van VRT staat onder druk

De financiële positie van de VRT staat onder druk door vijf structurele ontwikkelingen:<sup>47</sup>

	Bedrag per jaar
Gebrek aan BTW-compensatie op investeringen	€ 180.000
Vervanging gebouwen	€ 113.000
Meldkamertransitie	€ 255.000
Vervanging rijksmaterieel	€ 375.000
Wijzigingen exploitatie openbaar brandmeldsysteem	€ 750.000
<i>Totale lasten</i>	€ 1.673.000

Een langjarige doorrekening van het netto-effect (na doorvoering van besparingmogelijkheden) van deze vijf structurele ontwikkelingen komt uit op € 1,2 miljoen. Het AB heeft in februari 2018 besloten om naast de trendmatige ontwikkeling een verhoging van de gemeentelijke bijdragen op te nemen in de begroting 2019. Het gaat om een verhoging van € 1,2 miljoen voor de periode tot

De gemeentelijke bijdrage 2018 is vastgesteld op € 41,3 mln.

<sup>46</sup> Zie paragraaf 3.4 voor een beknopte toelichting op dit proces.

<sup>47</sup> Begroting 2019, p. 29.

en met 2022 die in 4 stappen van € 0,3 miljoen in de begroting wordt opgenomen.

Voor de veertien gemeenten gezamenlijk betekent dit de volgende ontwikkeling in gemeentelijke bijdrage:<sup>48</sup>

- 2019: € 43.280.000
- 2020: € 44.337.000
- 2021: € 45.413.000
- 2022: € 46.508.000

### 5.5 Weerstandsvermogen is niet robuust

Het weerstandsvermogen laat zien hoe robuust de begroting van de VRT is voor wat betreft het kunnen opvangen van risico's. De weerstandsratio zit onder de norm, namelijk 51% versus 70%.<sup>49</sup> Mochten bepaalde risico's realiteit worden of zich onvoorziene tegenslagen voordoen, dan is het weerstandsvermogen van de VRT momenteel onvoldoende om dit op te vangen.

Een quick scan bij twee gemeenten naar de mate waarin deze gemeenten omgaan met risico's en weerstandsvermogen van verbonden partijen leverde het volgende op:

- Bij de gemeente Almelo geldt als uitgangspunt dat de betreffende GR als zelfstandige organisatie over een eigen weerstandsvermogen in vorm van een vrij te besteden buffer dient te beschikken om financiële tegenvallers op te kunnen vangen en incidentele knelpunten in de bedrijfsvoering op te kunnen lossen.
- Bij de gemeente Enschede wordt bij voorkeur ook gezien dat de GR zelf zorg draagt voor voldoende weerstandsvermogen en hierop zal sturen. Daarnaast is in het gemeentebrede weerstandsvermogen een financieel risico opgenomen voor verbonden partijen.

Om het weerstandsvermogen van de VRT weer van voldoende omvang te laten zijn, worden positieve saldi in de jaarrekening toegevoegd aan de algemene reserve totdat de afgesproken norm is bereikt.<sup>50</sup> Daarnaast is, zoals voornoemd, besloten tot het ophogen van de gemeentelijke bijdrage.

In het kader van risicomanagement werkt de VRT conform een beleidskader risicomanagement / weerstandsvermogen. Dit kader is in afstemming met de Twentse gemeenten opgesteld. Een risicomanagement-applicatie ontbreekt. De beheersmaatregelen die in de begroting staan, zijn summier toegelicht. Zo staan voor de TSC (met een risico begroot op € 527.000) de volgende beheersmaatregelen vermeld:

- Kennis van de branches waarin TSC zich begeeft.
- Focus op optimalisering van de bedrijfsvoering.
- Ontwikkeling van een passende governance.

Ook staat in de paragraaf over bedrijfsvoeringsdoelstellingen genoemd dat de VRT in 2019 wil inzetten op periodieke managementinformatievoorziening, specifiek gericht op de TSC. Dit voedt de indruk dat de VRT de TSC nog niet bedrijfsmatig beheerst.

### 5.6 Wat mag extra veiligheid kosten?

Veiligheid is een groot goed en het niet goed beheersen van mogelijke gevaren kan gevolgen hebben. Maar tot welk kostenniveau mag veiligheid nagestreefd worden? Uit de interviews blijkt dat de financiële kant van inhoudelijke voorstellen vaak onderbelicht blijft in de ambtelijke overleggen.

van het risico € 3.039.000 en de beschikbare weerstands-  
capaciteit € 1.547.000.

<sup>50</sup> Begroting 2019, p. 30.

<sup>48</sup> Deze voorgestelde stapsgewijze verhoging van de gemeentelijke houdt volgens de begroting 2019 (p. 41) in omvang en in tijd 1-op-1 verband met de nadelige effecten die ontstaan a.g.v. de vijf majeure ontwikkelingen, zoals genoemd in paragraaf 5.4.

<sup>49</sup> Deze constatering is zowel bij de begroting 2018 als 2019 gedaan. In de begroting 2019 is de berekende omvang

### **5.7 De toekomst: vasthouden aan minimaal één kazerne per gemeente?**

Een van de mogelijkheden om stijgende uitgaven te compenseren is door de bestaande dekking van kazernes verder te optimaliseren. In de huidige situatie is het aantal kazernes (29) bevroren. Hierdoor behoudt iedere gemeente ten minste één kazerne.<sup>51</sup>

Tijdens dit onderzoek is door enkele geïnterviewden gesteld dat er een (hernieuwd) gesprek zou moeten plaatsvinden over het aantal kazernes in de regio. Dit om de uitgaven van gemeenten aan de VRT in de toekomst hanteerbaar te houden.

---

<sup>51</sup> Dit volgt uit het principebesluit regionalisering brandweer Twente en is bevestigd in de VRT AB-vergadering van 12 februari 2018. Reden daarvoor is de noodzaak tot het

borgen van de paraatheid en voldoende capaciteit bij opschaling en restdekking bij grote incidenten.



# 6. Verantwoording

De VRT investeert in overzichtelijke en toegankelijke verantwoordingsdocumenten, al kwalificeren sommige burgemeesters en gemeenteambtenaren de documenten als te omvangrijk. De financiële verantwoording gebeurt op regionaal niveau. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen wettelijke en niet-wettelijke taken. Specifiek valt op dat de passages over de TSC slechts summier inzicht bieden in budgetten, kosten, risico's en prestaties.

## 6.1 De VRT verantwoordt (te) uitgebreid

De [jaarstukken](#) van de VRT geven inzicht in de mate van doelbereik. Nagenoeg de meeste doelstellingen worden gerealiseerd. Daarnaast geeft het [jaarbericht](#) van de VRT een overzicht van de taken die VRT heeft en in welke mate zij dit weet uit te voeren. Het jaarbericht geeft inzicht in de bezetting, financiën en het aantal incidenten. Ook is er een goede toegang tot informatie via de [website](#). Beleids- en P&C-documenten zijn gemakkelijk te vinden en bieden in vogelvlucht inzicht in wat de VRT doet.

Op ambtelijk niveau is de informatievoorziening ook goed te noemen. Zo stelt de VRT elk kwartaal een overzichtelijke rapportage op met daarin informatie over repressie, brandveiligheid (advies, toezicht en preventie) en relevante kalenderdata. Deze overzichten worden ieder kwartaal in ambtelijke accountoverleggen toegelicht.

De bestuurlijke en ambtelijke beleving over de toegankelijkheid van de P&C-documenten is verschillend. Sommige gemeenten vinden deze documenten van te grote omvang en anderen kwalificeren de documenten als helder.

## 6.2 Financiële verantwoording op collectief niveau...

Leidend uitgangspunt in de financiële verantwoording is het denken vanuit collectieve opgaven en solidariteit. Zodoende worden uitgaven niet gespecificeerd naar taak en gemeente. Vanwege de gemeentegrensoverschrijdende taakuitvoering zijn regionale uitgaven bovendien ook administratief niet meer te herleiden tot gemeentelijk niveau. Ook maatwerkdienstverlening voor een of enkele gemeenten wordt niet gespecificeerd, mits deze dienstverlening binnen het reguliere takenpakket past.<sup>52</sup> Enkel als maatwerkdienstverlening niet relevant is voor andere gemeenten wordt het apart in rekening gebracht bij de ontvangende gemeente(n).<sup>53</sup>

## 6.3... en weinig inzicht in inhoudelijke en financiële kaders o.a. van de 'plus-taken'

De verantwoordingsdocumenten bieden geen duidelijk inzicht in het onderscheid tussen wettelijke en niet-wettelijke taken van de VRT. Dit is ook niet altijd mogelijk: veel taken hebben een wettelijk karakter, maar de vereiste kwantiteit en kwaliteit van dienstverlening is niet in de wet vastgelegd. Voor andere taken geldt dat deze van oorsprong niet door de wetgever zijn

<sup>52</sup> Een voorbeeld hiervan zijn de pilot 'spoorveiligheid Borne' en de pilot in het buitengebied in Tubbergen, waarbij is ingezet op brandpreventie en waarmee gemotiveerd afwijken van de gewenste opkomsttijden mogelijk is. Deze

gemeentespecifieke pilots zijn niet herleidbaar in de financiële verantwoording.

<sup>53</sup> Dit geldt voor het uitlezen van veiligheidscamera's van Hengelo en Enschede.

opgedragen, maar wel binnen het wettelijke kader kunnen worden geplaatst.

Een zuiver onderscheid tussen wettelijke- en niet-wettelijke taken is dus lastig te maken. Inzicht in de taken die op het grensvlak liggen wordt echter evenmin helder aangegeven in de verantwoordingsdocumenten van de VRT. Dit draagt niet bij aan een bestuurlijk-politiek debat over de wenselijkheid van niet-wettelijke taken en de doelstellingen op dergelijke taken.<sup>54</sup>

Specifiek ten aanzien van de Twente Safety Campus valt op dat de financiële impact en financiële risico's beknopt worden beschreven en geen toelichting bevatten. Ook is niet duidelijk onder welk programma de TSC valt. In de programmabegroting 2019 is een aparte paragraaf gewijd aan de TSC. De afbeelding hieronder bevat een passage daaruit.

#### Troned

Balanswaarde per 01-01-2019	3,4 mln.
Exploitatievomvang	2,0 mln.
Personele sterkte	8,1 fte
Uitgangspunten financieel	Kostendekkende exploitatie.
Belangrijkste dekkingsbronnen	a. Omzet uit trainingen b. Inzet BDUR-gelden (als buffer)
Primaire focus financieel	Realiseren van genoeg cashflow om continuïteit te waarborgen.

#### Risk Factory

Balanswaarde per 01-01-2019	0,1 mln.
Exploitatievomvang	0,3 mln.
Personele sterkte	1,65 fte (basiscapaciteit)
Uitgangspunten financieel	Basiscapaciteit geleverd vanuit staande organisatie. Aanvullende uitgaven gefinancierd uit bijdragen van partners / derden.
Gebruikte dekkingsbronnen	- Gemeentelijke bijdrage (basiscapaciteit) - Bijdragen scholen en overige instellingen - Inzet BDUR-gelden (als buffer)
Primaire focus financieel	Borging structurele financiering Risk Factory.

#### Safety Field Lab

Balanswaarde per 01-01-2019	0,2 mln.
Exploitatievomvang	0,16 mln.
Personele sterkte	0,6 fte
Uitgangspunten financieel	Test- en certificering: kostendekkende exploitatie. Onderzoek en ontwikkeling: veelal gericht op cofinanciering.
Gebruikte dekkingsbronnen	- Subsidies - Omzet derden - Inzet BDUR-gelden (niet als buffer, maar gericht)
Primaire focus financieel	Financiële houdbaarheid van innovaties Risicoafweging bij doorontwikkeling / verbreding Field Lab

Uit dit fragment blijkt dat voor de bekostiging van de TSC onder andere middelen worden ingezet vanuit het Rijk (zogenaamde BDUR-gelden<sup>55</sup>) en gemeentelijke bijdragen. Niet is inzichtelijk hoeveel de individuele dekkingsbronnen bijdragen. Daarnaast ontbreekt een directe koppeling tussen de gebruikte middelen uit de verschillende budgetten, de kosten en de verwachte prestaties voor niet-wettelijke taken.

Of de TSC een onderdeel van de VRT zou moeten vormen is geen onderdeel van dit onderzoek. Maar het samenspel van beperkte informatie en het gebrek aan inzicht in de niet-wettelijke taken, maakt het bewustzijn om deze discussie te starten voor gemeenteraadsleden bijna onmogelijk.

<sup>54</sup> Zo zijn de afwegingen en belangen van de TSC niet transparant weergegeven. Dit leidt ertoe dat gemeenteraadsleden niet of nauwelijks op de hoogte zijn van bijvoorbeeld

de activiteiten rondom de TSC en in hoeverre er keuzemogelijkheid hebben liggen t.a.v. de niet-wettelijke taken.

<sup>55</sup> Brede Doeluitkering Rampenbestrijding.

# 7. Rol van de raad

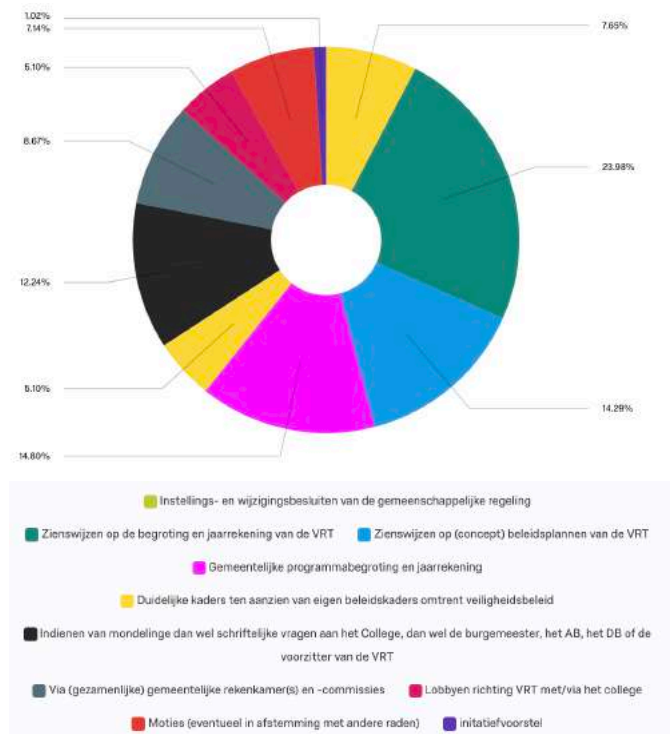
Raadsleden maken slechts beperkt gebruik van sturingsmogelijkheden, waaronder het indienen van zienswijzen en het indienen van vragen bij de portefeuillehouder. Ook de ervaren betrokkenheid bij het regionaal risicoprofiel is zeer beperkt. Daar waar raadsleden hun betrokkenheid tonen, gaat het meestal niet over inhoudelijke vraagstukken en leidt dit slechts summier tot 'sturing op de VRT'. Grip ontbreekt sterk op de kosten(ontwikkeling) van de VRT. Regionale samenwerking tussen raden in de sturing op de VRT gebeurt beperkt, maar wordt wel gewenst.

## 7.1 Bekend met (de werkzaamheden van) de VRT?

Bijna 76% van de enquêterespondenten geeft aan in redelijke tot grote mate bekend te zijn met de werkzaamheden van de VRT. Echter bestaat er nog wel verwarring over het takenpakket van de VRT onder raadsleden. Zo wordt ook het politiewerk onder het takenpakket van de VRT geschaard. Daarnaast blijkt uit de interviews met de ambtelijke ondersteuning dat raadsleden vaak niet bekend zijn met de exacte taak en functie van de VRT.

## 7.2 Raadsleden maken slechts beperkt gebruik van sturingsmogelijkheden...

Uit de enquête blijkt dat voor de sturing op de VRT als verbonden partij het indienen van zienswijzen op de begroting, jaarstukken, eigen programmabegroting of beleidsdocumenten het meest populair zijn. Deze vormen bijna 53% van de ingezette sturingsinstrumenten.



Dat het indienen van zienswijzen het meest als sturingsinstrument wordt ingezet, betekent niet automatisch dat er sprake is van een hoog aantal zienswijzen. Het daadwerkelijk aantal ingebrachte zienswijzen is zeer laag. In de periode 2016-2018 zijn slechts acht zienswijzen/verzoeken ingebracht. Of en in welke mate hier opvolging aan is gegeven is niet duidelijk uit de stukken te herleiden.

### 7.3... en ook de ervaren betrokkenheid bij het regionaal risicoprofiel is zeer beperkt

De VRT baseert haar werkzaamheden op het regionaal risicoprofiel. Dit is een inventarisatie en analyse van de risico's van branden, rampen en crises in de veertien gemeenten. Een voorbeeld is het vervoer van gevaarlijke stoffen over het steeds drukker wordende Twentse spoor. Dit risico heeft ertoe geleid dat onder meer is ingezet op afname van het aantal transporten en dat een risicocommunicatiecampagne is ontwikkeld. Het risicoprofiel bevat aanbevelingen voor het beleidsplan 2020-2023.

Raadsleden worden door het VRT bestuur uitgenodigd om hun wensen ten aanzien van het risicoprofiel kenbaar te maken. Het risicoprofiel wordt dan, na overleg met de raden, vastgesteld door het AB. Uit de enquête blijkt dat:

- Bijna 53% van de respondenten bekend is met het risicoprofiel van zijn gemeente.
- 82% niet of nauwelijks betrokken is geweest bij het vormen van het risicoprofiel voor zijn gemeente.

### 7.4 Daar waar raadsleden hun invloed aanwenden, gaat het meestal niet over de inhoud...

In die gevallen waar raadsleden gebruik maken van hun sturingsmogelijkheden, betreft het meestal een zienswijze of vraag over een financiële aangelegenheid, over aanrijtijden en lokaal actuele aangelegenheden met betrekking tot de brandweer. Kortom, het debat in de raad gaat zelden over inhoudelijke afwegingen omtrent taken, toekomstontwikkelingen en risico's die relevant zijn voor de VRT.

### 7.5... maar hebben zelf ook sturingsmogelijkheden laten liggen

Ondanks dat raadsleden onvoldoende gefaciliteerd worden in hun rol, hebben zij zelf ook geen/slechts zelden vragen ingediend bij hun portefeuillehouder.

### 7.6 Ingezette sturingsmogelijkheden leiden niet tot het creëren van 'grip'

Met de sturingsmogelijkheden die raadsleden inzetten wordt beperkte grip ervaren. Een voorbeeld zijn zienswijzen, het meest populaire sturingsinstrument. Respondenten stellen dat zij hiermee nauwelijks tot in redelijke mate sturing door ervaren. Vooral op het onderdeel kosten wordt een zeer beperkte mate van grip ervaren. Slechts 8% van de respondenten stelt grip te ervaren op de kosten(ontwikkeling) van de VRT met de bestaande sturingsmiddelen.

### 7.7 Raadsleden worden onvoldoende gefaciliteerd om (de beperkte) sturingsmogelijkheden in te zetten

Er zijn meerdere redenen te onderscheiden waarom raadsleden de sturingsmogelijkheden slechts minimaal benutten:

- *Het technische karakter van het werk van de VRT.* Het werk van de VRT wordt gekenmerkt door een hoge professionaliseringsgraad. Dit maakt het voor leken niet eenvoudig om dit te doorgronden en te toetsen.
- *De beperkte beleidsruimte ten aanzien van de VRT.* De politiek-bestuurlijke 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden zijn beperkt. Grotendeels is dit een gevolg van de sterk wettelijk gekaderde taakopdracht aan de VRT en het, in bestuurlijk-politiek opzicht, weinig dynamische karakter daarvan.<sup>56</sup> Simpel gezegd: de branden moeten geblust worden en de

---

<sup>56</sup> Het dynamische karakter in het veiligheidsdomein zit met name aan de 'blauwe kant' en betreft onderwerpen als drugs, motorgangs en ondermijning. Dit valt buiten het takenpakket van de VRT.

crisisorganisatie moet staande worden gehouden.

- *De (beperkte) politieke keuzeknoppen die er zijn, zijn onvoldoende zichtbaar.* De huidige informatie om te sturen op de VRT wordt als onvoldoende bruikbaar ervaren. Raadsleden willen graag over informatie beschikken waaruit blijkt wat gedaan wordt voor welk budget en welke keuzemogelijkheden hierin zijn.<sup>57</sup> Door raadsleden is geopperd om raden onderling te laten afstemmen welke informatie zij willen ontvangen. De commissie Planning en Control van de gemeente Almelo adviseerde de VRT in 2016 om: "(...) jaarlijks een oplegmemo 'raadsbrief' bij de conceptbegroting te voegen met daarin de uitgangspunten en keuzes voor de begroting. Hiermee worden de gemeenteraden beter gefaciliteerd in haar beeldvorming over de begroting en het eventueel indienen van een zienswijze. De bestaande aanbiedingsbrief zou hiertoe als vertrekpunt kunnen dienen en worden aangevuld met financiële en beleidsinhoudelijke keuzes, ontwikkelingen, risico's en veranderingen".<sup>58</sup> Een dergelijke aanbiedingsbrief is tot op heden nog niet aan raadsleden aangeboden.
- *Beperkte tijd voor het raadswerk.* Een reden die ook voor andere verbonden partijen geldt,

is dat raadsleden voor hun werk beperkt tijd hebben. Daar komt bij dat de begrotingen voor verbonden partijen in dezelfde periode in het jaar behandeld worden en dus in korte tijd tegen het licht gehouden moeten worden.

### **7.8 Gezamenlijke sturing door raden**

Op de vraag 'in welke mate treden de gemeenteraden in Twente regionaal op in hun sturing van de VRT?' stelt ruim 11% dat dit in hoge mate gebeurt. Uit de enquête blijkt echter een grote behoefte om de VRT gezamenlijk te sturen. Op de vraag of een gezamenlijke sturing van de VRT wenselijk is wordt een sterk positief antwoord gegeven: 92% van de respondenten stelt dat gezamenlijke sturing op regionaal niveau wenselijk is. In de open vraag hoe mogelijk beter sturing aan de VRT gegeven kan worden wordt het verenigen in de Twenteraad enkele keren genoemd. Geconcludeerd kan worden dat er naast een regionaal georganiseerde veiligheidsregio ook behoefte is om de VRT regionaal aan te sturen vanuit de gemeenteraden.

---

<sup>57</sup> Dit blijkt uit de open enquêtevraag naar wat de VRT zou kunnen doen om sturing beter te faciliteren.

<sup>58</sup> Evaluatie Relatie Verbonden partij Veiligheidsregio Twente gemeente Almelo, 2018

# Bijlagen

Bijlage A | Infographic per gemeente

Bijlage B | Onderzoeksverantwoording

Bijlage C | Verklarende begrippenlijst

Bijlage C | Bestuurlijke reacties



# Bijlage A | Infographic per gemeente

De gemeentespecifieke factsheets worden ten behoeve van het ambtelijk wederhoor separaat toegezonden en later ingevoegd in deze rapportage.

In deze infographics zijn cijfers opgenomen over de eerste helft van 2018. Onder dienstverleningsincidenten vallen situaties als liftopsluiting en bevrijding van dieren. Leefmilieu-incidenten zijn bijvoorbeeld storm- en wateroverlast.

# Bijlage B | Onderzoeksverantwoording

## Onderzoeksproces en -methoden

De feitelijke onderzoeksuitvoering heeft bestaan uit de volgende onderzoeksmethoden:

### *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.

### *Enquête onder raadsleden*

Kort volgend op de documentenstudie is een online enquête uitgezet onder alle raadsleden van de deelnemende gemeenten. Middels reminders is de enquête meermaals onder de aandacht gebracht. De respons is als volgt:

- 78 gemeenteraadsleden van de in totaal 228 raadsleden van de acht aan dit onderzoek deelnemende gemeenten.<sup>59</sup> Daarmee was het gemiddelde responspercentage 34,2%.
- Minimum respons van een gemeente was 5.
- Maximum respons van een gemeente was 13.

### *Interviews met sleutelfunctionarissen*

Er zijn verdiepende interviews gevoerd met sleutelfunctionarissen binnen de acht gemeenten (bestuurlijk en ambtelijk) en de VRT. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden in oktober en november 2018.

### *Regionale raadsbijeenkomst met raadsleden*

Op 16 januari 2019 waren 32 raadsleden uit - de acht aan dit onderzoek deelnemende - Twentse gemeenten aanwezig bij de regionale raadsbijeenkomst. Deze bijeenkomst bestond uit twee delen. In het eerste deel kregen raadsleden een inkijk in de enquêteresultaten. In het tweede deel is in groepen gereflecteerd op de positie van raadsleden ten aanzien van de VRT. De insteek was een opkomst van 3 à 4 raadsleden per gemeente en dit is ook zo naar raadsleden gecommuniceerd.

## Rapportagefase

Op basis van de verzamelde onderzoeksdata is in februari 2019 de concept Nota van Bevindingen door de begeleidingscommissie besproken. Hierbij zijn ook de acht gemeentespecifieke factsheets behandeld.

Daarna is het onderzoeksrapport uitgezet voor ambtelijk wederhoor bij de acht gemeenten en de VRT. Zij 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.

Na verwerking van het ambtelijk wederhoor in de Nota van Bevindingen en de onderliggende gemeentespecifieke factsheets is het onderzoeksrapport afgerond, inclusief de conclusies en aanbevelingen. Het concepteindrapport is daarna

---

<sup>59</sup> Almelo 35, Borne 29, Dinkelland 21, Enschede 39, Hengelo 37, Hof van Twente 25, Oldenzaal 23 en Tubbergen 19 raadsleden.

voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan de acht individuele colleges van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten.

Na vaststelling van het rapport door de rekenkamercommissies is het aan de gezamenlijke gemeenteraden aangeboden.

### Overzicht van geïnterviewden

Voor dit onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd:

- Arjan Gerritsen, burgemeester Almelo, tevens DB-lid VRT
- Gijs Peterman, strategisch adviseur openbare orde en veiligheid
- Angelique Vaars, bestuursadviseur burgemeester Almelo
- Wouter Karperien, financieel adviseur Almelo
- Rob Welten, burgemeester Borne
- Nicole Teesink, beleidsadviseur integrale veiligheid Borne
- Jan van 't Ende, bestuursadviseur Borne
- John Joosten, burgemeester Dinkelland
- Ilonka Benneker, beleidsmedewerker integrale veiligheid Dinkelland
- Onno van Veldhuizen, burgemeester Enschede, tevens DB-lid VRT
- Jan Vrinte, ambtelijk adviseur Enschede
- Sander Schelberg, burgemeester Hengelo, tevens DB-lid VRT
- Ruud Elferink, beleidsmedewerker veiligheid en crisisbeheersing Hengelo
- Ellen Nauta-van Moorsel, burgemeester Hof van Twente
- Sytze van der Meer, adviseur veiligheid en crisisbeheersing Hof van Twente
- Ernesto Evers, beleidsmedewerker integrale veiligheid Oldenzaal
- Susan Annink, beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid Oldenzaal
- Albert Lageweg, concerncontroller Oldenzaal
- Wilmien Haverkamp-Wenker, burgemeester Tubbergen

- Ilonka Benneker, beleidsmedewerker integrale veiligheid Tubbergen
- Herman Meuleman, secretaris VRT
- Jacqueline van der Stegge, directiesecretaris VRT
- Stephan Wevers, regionaal commandant VRT
- Samantha Dinsbach, directeur Publ. Gezondheid
- Jan Eshuis, coördinerend gemeentesecretaris
- Dennis Ellenbroek, concerncontroller VRT

### Overzicht van bestudeerde documenten

- Almelo, *Evaluatie Relatie Verbonden partij Veiligheidsregio Twente*, januari 2017.
- Almelo, *Uitvoeringsnota Verbonden Partijen*, 2015.
- Enschede, *Begroting 2019*.
- Enschede, *Beleidskader verbonden partijen 2017*.
- Ernst & Young accountants LLP., *Jaarrekening 2018 Veiligheidsregio Twente*.
- Veiligheidsregio Twente, *AB VRT 12 februari 2018*.
- Veiligheidsregio Twente, *Beleidsplan VRT 2016-2019*.
- Veiligheidsregio Twente, *Dekkingsplan brandweer 2012*.
- Veiligheidsregio Twente, *Gemeenschappelijke regeling*.
- Veiligheidsregio Twente, *Financiële verordening Veiligheidsregio Twente 2018*.
- Veiligheidsregio Twente, *Jaarbericht 2018 en bijbehorende infographics*.
- Veiligheidsregio Twente, *Jaarplan 2018 Veiligheidsbureau*.
- Veiligheidsregio Twente, *Jaarplan 2018 GHOR*.
- Veiligheidsregio Twente, *Jaarplan 2018 Brandweer*.
- Veiligheidsregio Twente, *Jaarstukken 2017*.
- Veiligheidsregio Twente, *Kwartaalrapportage voor burgemeester 2e kwartaal 2018*.

- Veiligheidsregio Twente, *Overview crisisorganisatie 2016*.
- Veiligheidsregio Twente, *Regionaal kader evenementenveiligheid*.
- Veiligheidsregio Twente, *Regionaal Risicoprofiel Twente*, november 2018.
- Veiligheidsregio Twente, *Visitatie Veiligheidsregio Twente*, mei 2018.
- Veiligheidsregio Twente, *Vastgestelde programmabegroting 2018*.
- Veiligheidsregio Twente, *Vastgestelde programmabegroting 2019*.
- Veiligheidsregio Twente, *VRT: trots, lef & noaberschap* (Organisatiebeschrijving).

# Bijlage C | Verklarende begrip- penlijst

De taken van de brandweer worden vaak aangeduid aan de hand van de veiligheidsketen. De veiligheidsketen bestaat uit de volgende vijf schakels, die hieronder worden toegelicht:<sup>60</sup>

## **Proactie: het nemen van maatregelen om structurele oorzaken van onveiligheid en incidenten weg te nemen**

Voorbeelden zijn het sluiten van een fabriek of de weigering om een vergunning te geven voor een bedrijf, massa-evenement of bejaardenhuis. In sommige gevallen wordt het vestigen van een nieuwe inrichting verboden vanwege de risico's voor de omgeving (proactie). Soms werkt het ook andersom. Omdat er grote risico's zijn in het betreffende gebied, wordt geadviseerd om een bepaalde inrichting (een kinderdagverblijf; een restaurant) daar niet toe te staan (geen vergunning geven). Ook dit is een vorm van proactie. Het voordeel van proactie is dat het risico wordt weggenomen. Het nadeel is dat er vaak belangen worden geschaad en dat er hoge kosten aan verbonden kunnen zijn.

## **Preventie: het nemen van maatregelen ter voorkoming van het ontstaan van incidenten en het beheersbaar houden ervan**

Voorbeelden hiervan zijn het geven van voorlichting, het versterken van het toezicht en concepten op het gebied van beheersbaarheid van brand. Ongevallen en rampen van de afgelopen jaren hebben laten zien dat wet- en regelgeving zelden het (op te lossen) probleem veroorzaken. Waar zich calamiteiten voordoen, is het meestal zo dat bepaalde regels niet (goed) zijn nageleefd. Bij bijna alle grote calamiteiten was er vooraf al een heel dossier opgebouwd met geconstateerde onvolkomenheden, inclusief aanschrijven richting de overtreder.

## **Preparatie of planning: het nemen van maatregelen die een goede reactie op een kritieke gebeurtenis mogelijk maken**

Voorbeelden hiervan zijn het opstellen en oefenen met rampenplannen en -procedures; het geven van EHBO- en brandweercursussen en het trainen van lokale bestuurders (en partners) op crisissituaties. Voorbereiding op ongevallen en calamiteiten is nodig, omdat er altijd een (kleine) kans is dat preventieve maatregelen niet werken. Het is echter waarschijnlijker dat preventieve maatregelen niet correct worden getroffen, dat mensen fouten maken of dat om andere redenen (bijvoorbeeld door werkdruk of cultuur) dingen flink verkeerd gaan. Planning levert op kritieke momenten tijdwinst op. Waak er wel voor dat planvorming en preparatie niet plaatsvinden om andere – 'verkeerde' - redenen: omdat het nu eenmaal moet of om symbolische redenen.

## **Repressie: de daadwerkelijke bestrijding van incidenten**

De belangrijkste voorwaarde voor succesvol optreden is ervaring. Daar doet zich tegelijkertijd het grootste probleem voor. Ongevallen en zeker calamiteiten en crises zijn schaars. Dat betekent dat voor velen het optreden ten tijde van zo'n situatie 'de eerste keer' is. Dan kunnen er ook geen wonderen verwacht worden. Er bestaat een sterke neiging om voor bijzondere situaties bijzondere regels en procedures te maken. Waar dat niet per se

---

<sup>60</sup> Bron: [www.raadsledenerveiligheid.nl/crisisbeheersing/de-veiligheidsketen](http://www.raadsledenerveiligheid.nl/crisisbeheersing/de-veiligheidsketen).

N.B. De taken van de GHOR en het veiligheidsbureau worden beknopt toegelicht in voetnoot 9 resp. 16.

hoeft, moet dat afgeraden worden. Vaak volstaan plusvarianten van het 'gewone' optreden. Vandaar het pleidooi om ook in kritieke situaties zoveel mogelijk aan te sluiten bij de dagelijkse routines.

**Nazorg: het nemen van maatregelen om de gewone gang van zaken, de status quo te herstellen**

Deze fase kan lang duren en belangrijk zijn voor de oordeels- en beeldvorming over het crisismanagement. Na een calamiteit is er vaak nog meer te doen, te regelen, te managen dan tijdens de acute fase. Juist in deze fase is de rol van de verantwoordelijke autoriteiten groot en komt er veel op gemeenten af. Gemeenten krijgen soms forse kritiek te verduren en ambtelijke organisaties zijn weken en soms maanden bezig met de afhandeling van de crisis. Dit strekt zich uit over zaken als herdenkingsbijeenkomsten, de psychosociale ondersteuning, de financiële afwikkelingen en het begeleiden van de onderzoekscommissies.



# Bijlage D | Bestuurlijke reacties

Volgt na bestuurlijk wederhoor.

# SVDL

SeinstraVandeLaar  
Organisatieadviseurs  
voor de publieke sector

## Contactgegevens:

SVDL  
info@svdl.nl  
www.svdl.nl  
06 124 62 946

Martijn Sanders  
Adviseur  
[m.sanders@svdl.nl](mailto:m.sanders@svdl.nl)  
06 535 063 16