

Het spanningsveld tussen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

en

haar gemeenten





Auteurs:

W. Reurink - Studentnummer: 325532

C.A. Vermeulen - Studentnummer: 326423

Begeleiding en eerste lezer:

Dr. Lex Cachet

Tweede lezer:

Dr. Harry Daemen

November 2011

Voorwoord

Tijdens de vele autoritten naar de Erasmus Universiteit hadden wij regelmatig discussies over de relatie tussen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de gemeenten. Dit was op zich niet vreemd aangezien één van ons werkzaam is bij de gemeente Westvoorne als Ambtenaar Rampenbestrijding en de ander werkzaam is bij de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Dit werd nog eens versterkt door het lesprogramma Bestuurskunde op de universiteit, waar ons geleerd werd om met verschillende brillen naar eenzelfde gegeven te kijken. In de discussies kon de spanning af en toe hoog oplopen. Het voordeel hiervan was dat wij al vrij snel onze onderzoeksrichting hadden gekozen: ‘spanning tussen Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de gemeenten’.

Al kijkend vanuit ieders perspectief naar de relatie tussen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de deelnemende gemeenten, werd al discussiërend gezocht naar een manier om begrip te kweken voor elkaars perspectief. Een lijn die zich in deze scriptie heeft voortgezet in een breder perspectief, door het betrekken van anderen.

In deze scriptie wordt dan ook de spanning onderzocht die er mogelijkheersterst tussen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de daaraan deelnemende gemeenten, waarbij wij ons richten op de spanning tussen bedrijfsmatig werken en politiek democratische sturing. Gezocht wordt naar kenmerken die de spanning aangeven of veroorzaken in situaties waarin de spanning zich voor kan doen.

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is een gemeenschappelijke regeling. Hoewel het fenomeen gemeenschappelijke regelingen vaker is onderzocht, is hier sprake van een zogenaamd inductief onderzoek. Het fenomeen veiligheidsregio is namelijk nog betrekkelijk jong. Pas sinds 1 oktober 2010 worden gemeenten door de Wet veiligheidsregio's verplicht om in een gemeenschappelijke regeling met elkaar samen te werken op het gebied van fysieke veiligheid. De deelnemende gemeenten hebben door deze wetgeving maar beperkte invloed op hun veiligheidsregio. Deze beperkte invloed manifesteert zich zeker in tijden van economische schaarste, als door ‘de politiek’ belangrijke keuzes gemaakt moeten worden. Keuzes, die direct en indirect in kunnen grijpen op de bedrijfsvoering van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.

Politici moeten keuzes maken tussen verschillende waarden en hiervoor middelen alloceren. Één van die waarden is: ‘veiligheid’. Maar ‘veiligheid’ is ook een moeilijk begrip. Wat bedoelen we met die veiligheid? Vooral omdat het zoveel aspecten in zich heeft. In deze scriptie beperken wij ons tot die veiligheid waar de veiligheidsregio's voor zijn opgericht: de fysieke veiligheid. Maar wat is het juiste veiligheidsniveau? Welke risico's moeten we accepteren? Dit blijven politieke keuzes waarbij professionals wel kunnen adviseren, maar het primaat ligt bij de politiek.

Walter Reurink en Cora van Mook-Vermeulen
November 2011

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
DEEL 1 Context Casus	8
Hoofdstuk 1. <i>Inleiding</i>	9
1.1 Historie	9
1.2 Wetenschappelijk onderzoek	10
1.3 Bestuurlijke relevantie	11
1.4 Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2. <i>Probleemstelling</i>	13
2.1 Inleiding	14
2.2 Onderwerp onderzoek	14
2.3 Doelstelling van het onderzoek	14
2.3.1. Afbakening	14
2.3.2 Probleemstelling	15
2.3.3 Deelvragen	16
DEEL 2 Theoretisch kader	17
Hoofdstuk 3. <i>Theoretisch kader</i>	18
3.1 Inleiding	18
3.1.1 Achtergronden	18
3.1.2 Gemeenschappelijke regeling	19
3.2 Begrippen	20
3.2.1 Ambtelijk apparaat	20
3.2.2 Beleid	20
3.2.3 Beleidsinstrument	20
3.2.4 Bestuurslagen in Nederland	20
3.2.5 Democratische legitimiteit	21
3.2.6 Functioneel bestuur	21
3.2.7 Verlengd lokaal bestuur	21
3.2.8 Openbaar lichaam	22
3.2.9 Politiek	22
3.2.10 Politiek-bestuurlijke verhoudingen	22
3.2.11 Sturing, sturingsconceptie	22
3.2.12 Zelfstandig Bestuursorgaan: (ZBO)	23
3.2.13 Primaat van de politiek	23
3.2.14 Principaal	23
3.2.15 Agent	23

Hoofdstuk 4	24
<i>THEORIE I : De Principaal- Agent</i>	24
4.1 Principaal – Agent	24
<i>THEORIE II: Sturing</i>	27
4.2 Beleid en sturing	27
4.2.1 Sturingsmodaliteiten en instrumenten	27
4.2.2 Inputsturing	27
4.2.3 Throughput sturing	28
4.2.4 Outputsturing	28
4.2.5 De wet van afnemende effectiviteit	30
4.2.6 De wet van het verzet van output systemen	30
4.2.7 De wet van de beleidsaccumulatie	31
4.2.8 Combinatie throughput – outputsturing (proces – productsturing)	31
4.2.9 Intermediair tussen management en professional (boundary spanner)	31
4.2.10 Monocentrische en Polycentrische sturing	32
4.2.11 Grenzen aan sturing	32
DEEL 3 Empirisch gedeelte	34
Hoofdstuk 5 <i>De Veiligheidsregio</i>	35
5.1 Inleiding	35
5.2 Historie en toekomst	35
5.2.1 Wet veiligheidsregio's	36
5.2.2 Gemeenschappelijke meldkamer	37
5.2.3 Ontwikkelingen	37
5.3 Bestuurlijke vormgeving	37
5.3.1 Algemeen Bestuur	38
5.3.2 De rol van de gemeenteraad	39
5.3.3 De burgemeester	39
5.3.4 Verschillende bestuurlijke rollen burgemeester	40
5.3.5 De ambtenaar	41
5.4 Sturings-en verantwoordingsinstrumenten	41
5.4.1 Sturing Rijksoverheid	41
5.4.2 Minister Veiligheid en Justitie (VenJ)	41
5.4.3 Gedeputeerde Staten	42
5.4.4 De gemeenteraad	42
5.4.5 Verplichte documenten	42
5.4.6 Haalplicht	43
5.4.7 Brengplicht AB-lid	43
5.4.8 Overige gremia	43
5.4.9 Financiële bepalingen	44
5.5 De Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond	46
5.5.1 De gemeenten	46
5.5.2 Bestuur van de VRR	46

5.5.3	De organisatie van de VRR	48
5.5.4	Veiligheidsdirectie	48
5.5.5	Commissie van Advies Gemeenten (CAGEM)	49
5.5.6	Kerngroep Gemeenten – SWG-overleggen	49
5.5.7	Financiële werkgroep	50
5.5.8	Schema overleg- en besluitvormingsstructuur gemeenten-VRR	51
5.6	Brandweezorg	52
5.6.1	Positie brandweer binnen de gemeente voor de Wvr	52
5.6.2	Regionale brandweer	52
Hoofdstuk 6	<i>Operationaliseren</i>	53
6.1	Inleiding	53
6.2	Operationalisering per deelvraag	54
6.2.1	Deelvraag A	54
6.2.2	Deelvraag B	54
6.2.3	Deelvraag C	56
6.2.4	Deelvraag D	58
DEEL 4	Analyse	60
Hoofdstuk 7	<i>Empirische analyse</i>	61
7.1	Inleiding	61
7.1.1	Paradox: verantwoording versus verantwoordelijkheid	62
7.2	Deelvraag A	64
7.2.1	Analyse en beschrijving van verschillende actoren	64
7.2.2	Afbakening	64
7.2.3	Netwerk	64
7.2.4	Schema Actoren analyse – Actoren binnen de GR	65
7.2.5	Schema Actoren analyse – Actoren binnen de GR	66
7.2.6	Netwerkanalyse VRR	67
7.2.7	Analyse	68
7.2.8	Conclusie	69
7.3	Deelvraag B	70
7.3.1	Inleiding	70
	<i>Problemen rond een bedrijfsmatige overheid</i>	
	<i>Spagaat burgemeester</i>	
7.3.2	Analyse Interviews	71
	<i>Spanning</i>	
	<i>Afstand</i>	
	<i>Raadszaken</i>	
	<i>Brandweervrijwilligers</i>	
	<i>Zienswijze raad over de VRR</i>	
	<i>Informatievoorziening</i>	

7.4	Deelvraag C	75
7.4.1	Inleiding	75
7.4.2	Procedure gemeente	76
7.4.3	Wettelijk kader	77
7.4.3	Rol gemeenteraad	78
7.4.4	Informatieasymmetrie	80
7.4.5	Analyse: Rol van de burgemeester	81
7.4.6	Verschil collegebesluit- raadsbesluit	82
7.4.7	Kwantitatieve analyse	82
A.	Verschillen in standpunt	83
A.1	Analyse schema	83
A.1.1	Twee petten	84
A.1.2	Gemeente Barendrecht	84
A.1.3	Tussenconclusie	85
A.1.4	Gemeenschappelijke regeling de juiste vorm?	85
A.1.5	Waarom volgen de burgemeesters het standpunt van de gemeenteraad in het AB ook al raakt dit besluit op een negatieve manier hun eigen portefeuille?	86
B.	Besluit efficiency onderzoek	86
B.1	Verklaring	87
7.5	Deelvraag D	89
7.5.1.	Inleiding	89
7.5.2	Knelpunten Commissie Eenhoorn	89
7.5.3	Informatievoorziening	90
7.5.4	Afstand	90
DEEL 5	Conclusies en aanbevelingen	92
Hoofdstuk 8	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	93
8.1	Inleiding	93
8.2	Conclusies	94
8.3	Aanbevelingen	98
8.4	Slotconclusie	104
	Afkortingen lijst	106
	Literatuur	107
Bijlagen		110
Bijlage I	Functioneel bestuur versus verlengd lokaal bestuur	111
Bijlage II	Leden algemeen bestuur VRR	112
Bijlage III	Lijst geïnterviewden + Interviewvragen	113
Bijlage IV	Voor- en nadelen verschillende vormen financiering veiligheidsregio's	115
Bijlage V	Schema besluiten college-raad	117
Bijlage VI	Schema besluiten Algemeen Bestuur 20 juni 2011	120
Bijlage VII	Schema Ontwerp benadering organisatie verandering versus de ontwikkel benadering	122
Bijlage VIII	Genoemde relevante artikelen	123

DEEL 1

Context Casus

Hoofdstuk 1.

Inleiding

1.1 Historie

De gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond liggen in een wel heel specifiek deel van Nederland. Door de aanwezigheid van een grote wereldhaven wordt dit gebied ook wel de 'poort van Europa' genoemd. Naast de grote haven bevat de 'poort van Europa' ook een groot industrieel gebied, waar vele (petro) chemische industrieën zijn gevestigd. Deze industrie biedt veel werkgelegenheid, wat ervoor gezorgd heeft, dat veel mensen zich in deze regio hebben gevestigd. De sterke concentratie van bewoners en werknemers, in combinatie met de grote (petro)chemische industrieën en een druk bevaren havenroute maakt, dat het ook een gebied is met grote risico's. Deze risico's dienen zoveel mogelijk te worden beperkt.

Door deze concentratie van factoren hebben de gevolgen van een eventueel incident in dit gebied, al snel een regionaal effect. Deze effecten kunnen zelfs een (inter)nationaal karakter krijgen, wanneer de activiteiten in de haven of de daar aanwezige industrie stagneren of stil komen te liggen. Hierbij valt te denken aan de grote hoeveelheden aan- en af te voeren producten naar en van het achterland.

Bewust van deze effecten is door de gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond de conclusie getrokken, dat bij een eventuele ramp of crisis in het havengebied de omliggende gemeenten al snel daarbij betrokken zijn.

Gemeenten hebben bij een dergelijk incident of ramp de taak om gezamenlijk met de hulpdiensten het effect van het incident zo goed en zo snel mogelijk te beperken. Vanuit deze taak is begin jaren '90 in de regio Rotterdam-Rijnmond het idee van samenwerking ontstaan. Deze samenwerking had tot doel om effectief en efficiënt te kunnen zijn in de rampenbestrijding, voor die taken die de gemeenten aangaan. Hiervoor werd de Regionale Hulpverlening Rotterdam-Rijnmond (verder te noemen RHRR) opgericht, volgens het concept van een gemeenschappelijke regeling. De RHRR werd daarmee de voorloper van de huidige Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. De politie maakte in tegenstelling tot de huidige regeling destijds geen onderdeel uit binnen de regeling van de RHRR.

De politie is wel een belangrijke schakel wanneer het gaat om crisisbeheersing en rampenbestrijding. In de gemeenschappelijke regeling van de RHRR was de politie niet opgenomen en werd gaandeweg als component gemist. In de Toekomstvisie voor de RHRR is, mede naar aanleiding van de rampen in Volendam en Enschede dit gemis in de visie meegenomen.

Bij het instemmen van het Algemeen Bestuur van de RHRR op 21 september 2005 met het concept gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (*verder te noemen VRR*). is naast de samenwerking door gemeenten op het gebied van brandweertaken - en geneeskundige hulp, de samenwerking met de politie op het gebied van de crisisbeheersing georganiseerd. Eind 2005 is de VRR daadwerkelijk een feit geworden.

Door de ruime ervaring in een risicovol gebied heeft de ontwikkeling van de RHRR naar een Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond model gestaan voor de Wet Veiligheidsregio's, die op 1 oktober 2010 van kracht is geworden. Deze wet verplicht de gemeenten een gemeenschappelijke regeling aan te gaan, om de prestaties op het terrein van de

rampenbestrijding en crisisbeheersing te verbeteren. Gemeenten worden door deelname mede verantwoordelijk voor de bestuurlijk en organisatorische aansturing van de veiligheidsregio.

Gemeenschappelijke regeling

Veel gemeenten binnen Nederland moeten samenwerking met elkaar zoeken om de vele taken waarvoor zij verantwoordelijk zijn, goed uit te kunnen voeren. Om deze samenwerking goed te laten functioneren is de Wet gemeenschappelijke regelingen in het leven geroepen.

Een gemeenschappelijke regeling, wordt in de Wet gemeenschappelijke regelingen in artikel 1, lid 1 gedefinieerd als:

“Een regeling tussen twee of meer gemeenten, getroffen door de raden, colleges van burgemeester en wethouders, of burgemeesters van die gemeenten, ter behartiging van de belangen van die gemeenten.” Er is dan sprake van ‘verlengd lokaal bestuur’.

De Wet gemeenschappelijke regelingen regelt op welke wijze gemeenten een samenwerkingsverband kunnen aangaan en hoe zij deze met elkaar kunnen besturen. Deze wet geeft daarbij gemeenten de ruimte om binnen bepaalde kaders hun samenwerking te organiseren. Vaak gaan gemeenten een gezamenlijke regeling aan louter uit economische motieven, omdat het veelal goedkoper is om samen bepaalde kosten te dragen. Een ander motief om met elkaar een gemeenschappelijke regeling aan te gaan is, het met elkaar beter kunnen organiseren van specialistische en vaak complexe taken die een bepaald beleidsdomein nu eenmaal heeft. Voorbeelden hiervan zijn taken die voortvloeien uit beleidsvelden in de milieusector of de sociale dienstverlening. Dergelijke regelingen worden vaak door gemeenten op eigen initiatief aangegaan.

De veiligheidsregio's vormen hierop een uitzondering. Zij zijn gemeenschappelijke regelingen die die door de Wet veiligheidsregio's als organisatievorm verplicht zijn gesteld.

Op deze wijze verplicht de Rijksoverheid de gemeenten de specifieke taken die de gemeenten hebben op het gebied van fysieke veiligheid, te organiseren in een gemeenschappelijke regeling: de veiligheidsregio. Deze veiligheidsregio's zijn betrekkelijk jong en werpen, mede door het verplicht karakter, daardoor nog veel vragen op.

1.2 Wetenschappelijk onderzoek

De bestuurskunde is een sociale wetenschap, die niet alleen beschrijft hoe het openbaar bestuur in elkaar zit en verklaart waarom het werkt, zoals het werkt, maar wil ook de aldus opgedane kennis beoordelen en eventueel aanbevelingen doen ter verbetering (Bovens, 2007: 61). De meest kenmerkende doelstelling van de bestuurskunde is haar streven naar toepassingsgerichtheid, waarbij de opgedane kennis een praktische betekenis moet krijgen (Bovens, 2007, 64). Maar ook onderzoekers uit andere disciplines buiten de bestuurskunde houden zich bezig met het openbaar bestuur (Van Thiel, 2007:9).

De bestuurskunde onderscheidt zich wel van deze andere disciplines, doordat zij vanuit meerdere invalshoeken tegelijkertijd kijkt naar het openbaar bestuur en daarbij kennis combineert van verschillende disciplines.

De bestuurskunde kent daarbij vier zogenaamde steundisciplines: recht, economie, politicologie en sociologie (Van Thiel, 2007:9).

Bij een bestuurskundig onderzoek wordt geprobeerd vier soorten kennis te produceren (Bovens, 2007, 61):

- *Beschrijvingen* van de bestuurlijke praktijk (ook wel descriptie genoemd);
- *Verklaringen* waarom de waargenomen bestuurlijke praktijk er zo uitziet als zij doet (exploratief of toetsend);
- *Beoordelingen* van de sterke en zwakke punten van de bestuurlijke praktijk (normatieve analyse, evaluatie);
- *Beredeneerde voorstellen* voor de verbetering van de bestuurlijke praktijk (prescriptie).

De resultaten van het bestuurskundig onderzoek hebben uiteindelijk het doel om het functioneren van het openbaar bestuur te verbeteren.

Onderzoek gemeenschappelijke regeling RHRR

Veel gemeenschappelijke regelingen zijn al wetenschappelijk op hun werking onderzocht en zijn er even zoveel verbeterpunten aangedragen.

Ook de gemeenschappelijke regeling van de RHRR is destijds onderzocht. Voorafgaand aan de vorming van de VRR heeft het Algemeen Bestuur van de RHRR in 2003 een denktank ingesteld, de zogenaamde commissie Eenhoorn. Deze commissie werd ingesteld om na te denken over de toekomstige lijn voor de bestuurlijke structuur van de RHRR. Deze commissie heeft vervolgens onderzoek gedaan binnen de RHRR, waaruit een aantal aanbevelingen zijn voortgekomen.

Met deze scriptie wordt dit onderzoek niet overgedaan. Wel zullen de gevonden knelpunten en aanbevelingen van de commissie Eenhoorn meegenomen worden in de afweging of deze knelpunten (nog steeds) bijdragen aan een mogelijk spanningsveld tussen de VRR en haar gemeenten.

1.3 Bestuurlijke relevantie

Bij een gemeenschappelijke regeling is sprake van verlengd lokaal bestuur. Dit betekent dat er in verband met verantwoording door de gemeenschappelijke regeling, lijnen liggen naar het lokaal bestuur. In deze verantwoordingslijnen doet zich mogelijk een spanningsveld voor.

Dit onderzoek richt zich op de VRR als geheel, waarbinnen de brandweer een prominente rol inneemt. De uitvoering van de brandweertaken is door de gemeenten ondergebracht bij de VRR. Deze taken blijven wel behoren tot het inhoudelijke aandachtsgebied van de drie gemeentelijke bestuursorganen: burgemeester, college en gemeenteraad.

Door de aanwezigheid van een groot potentieel vrijwilligers bij de brandweer, die uit de lokale gemeenschap komen, zijn deze drie gemeentelijke bestuursorganen bij dit onderdeel vaak extra betrokken.

Het onderbrengen van deze brandweertaken bij de veiligheidsregio, is overigens niet bij alle veiligheidsregio's op dezelfde wijze geregeld. Hierop richt dit onderzoek zich echter niet.

Dit onderzoek richt zich op een mogelijk spanningsveld tussen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en haar gemeenten. Indien een spanningsveld zich daarbij voordoet, heeft dit waarschijnlijk zijn effect op het functioneren van het openbaar bestuur. Uiteenlopende belangen en visies kunnen er toe leiden dat bestuurders en andere partijen in het openbaar bestuur elkaar gaan dwarsbomen (Bovens, 2007; 274). Met de verworven kennis uit dit onderzoek, worden aanbevelingen gedaan om waar mogelijk het functioneren van het openbaar bestuur te verbeteren.

1.4 Leeswijzer

De scriptie is opgebouwd uit vijf onderdelen:

- Deel 1. Context casus en probleemstelling (hoofdstuk 1 en 2)**
Hoofdstuk 1 schetst de aanloop naar het organiseren van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. In hoofdstuk twee wordt de probleemstelling en het doel van het onderzoek beschreven.
- Deel 2. De theorie (hoofdstuk 3 en 4)**
In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de begrippen die belangrijk zijn om inzicht te geven in de probleemstelling.
Hoofdstuk 4 beschrijft in 4.1 de theorie die past bij de wijze waarop de veiligheidsregio is georganiseerd: De principaal-agent theorie. Daarnaast in 4.2 een verhandeling over sturing, een belangrijk gegeven wanneer taken op afstand worden gezet.
Aan de uitvoering van deze taken ligt beleid ten grondslag. In dit hoofdstuk wordt daarom ook in 4.3 een beschouwing gegeven over de rationele en politieke benadering van beleid.
- Deel 3. De empirie (hoofdstuk 5 en 6)**
Hoofdstuk 5 beschrijft de bestuurlijke omgeving van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, zoals het wettelijk kader en de bestuurlijke omgeving.
Hoofdstuk 6 omvat de wijze van beantwoording van de deelvragen, een beschrijving van de onderzoeksopzet van de gehouden interviews en de documentstudie.
- Deel 4. De analyse (hoofdstuk 7)**
In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de in deel 3 gevonden resultaten en worden deze resultaten geanalyseerd.
- Deel 5. Resultaten onderzoek, conclusie en aanbevelingen (hoofdstuk 8)**
In dit hoofdstuk treft u de resultaten, conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek aan.

Hoofdstuk 2.

Probleemstelling

2.1 Inleiding

Het tot stand komen van de VRR is niet op één dag gebeurd. Jaren van pionieren met het zoeken naar de juiste vorm van onderlinge samenwerking tussen gemeenten op het gebied van crisis- en rampenbestrijding zijn hieraan vooraf gegaan. Die uiteindelijk geformaliseerd werden in de oprichting van een gemeenschappelijke regeling en voorloper van de VRR, de RHRR, of wel voluit de Regionale Hulpverlening Rotterdam-Rijnmond.

Een aantal grote incidenten elders in het land, Volendam en Enschede zijn vervolgens in de regio Rotterdam-Rijnmond de impuls geweest voor de vorming van de VRR zoals deze nu is. Tijdens de evaluatie van deze incidenten was namelijk gebleken, dat besturen en hulpverleningsorganisaties de samenwerking onvoldoende hadden georganiseerd.

Na de brand in het Hemeltje te Volendam tijdens Oud en Nieuw 2000/2001 heeft het evaluatierapport van Polak en Versteeden zelfs geleid, tot het aftreden van burgemeester IJsselmuiden en de verantwoordelijk wethouder W. Visser. De spanningen waren zo hoog opgelopen, dat hun positie onhoudbaar bleek.

In hun 'conclusies' achter in het evaluatierapport schrijven de beide onderzoekers:

"In Edam- Volendam zagen we een burgemeester die streed voor de zaken maar door krachten in de politiek werd gedwarsboomd." Hij kon daar niet tegenop. Het komt niet door burgemeester F. IJsselmuiden, maar door de positie van de burgemeester in het algemeen. (Polak en Versteeden, 2001:48).

*Het komt niet door de burgemeester,
maar door de positie van de burgemeester in het algemeen.*

Polak en Versteeden geven hiermee aan, dat in het geval van bestuurlijke nalatigheid de positie van de burgemeester ten opzichte van de politiek, spanningen met zich mee kan brengen. Zij zijn van mening dat juist bij kwesties als hier aan de orde, waarbij de lokale politiek zich onvoldoende gelegen laat liggen aan zaken als wetsuitvoering en –handhaving en veiligheid, de burgemeester een belangrijke corrigerende rol kan spelen. Maar dan moet hij een erkende eigenstandige rol kunnen spelen. (Polak en Versteeden, 2001:48).

Met deze eigenstandige rol is bij de vorming van de VRR rekening gehouden. Later wordt hier in hoofdstuk 5 op terug gekomen.

In Volendam hebben de ontstane spanningen zich op lokaal niveau voorgedaan, waarbij het ging om de wet- en regelgeving ten aanzien van de brandveiligheid.

Rampen en crises overstijgen echter veelal het gemeentelijke niveau, waardoor goede slagvaardige samenwerking tussen gemeenten van levensbelang kan zijn. Als op lokaal niveau tijdens en na een incident al hoog oplopende spanning kan ontstaan, hoe verloopt dit in een (verplichte) samenwerking tussen gemeenten.

Een gezonde spanning is goed, maar wanneer door allerlei actoren een samenwerking niet goed verloopt, kunnen er spanningen ontstaan, die op het resultaat van de samenwerking en in dit geval de adequate hulpverlening sporen na laat. Reden om de VRR met haar deelnemende gemeenten hier nader op te onderzoeken.

2.2 Onderwerp onderzoek

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) is een openbaar lichaam, dat werkt volgens het principe van verlengd lokaal bestuur. Hiervoor is een gemeenschappelijke regeling opgezet.

Bij verlengd lokaal bestuur is de betreffende organisatie op afstand gezet van de politieke arena, waardoor deze organisatie beter in staat is om op een bedrijfsmatige manier te werken. Dit heeft positieve effecten voor begrippen als: effectiviteit, efficiëntie, flexibiliteit en aanpassingsvermogen. Maar deze criteria staan vaak op gespannen voet met andere criteria, waaraan het openbaar bestuur moet voldoen, zoals: legitimiteit, voorspelbaarheid en verantwoordelijkheid.

Ook de VRR en de gemeenten die in haar gebied vallen hebben met deze criteria te maken en dus ook mogelijk met een spanningsveld dat van nature aanwezig is tussen deze criteria. De regionalisering van gemeentelijke taken zorgt voor meer afstand tussen de uitbesteedde taken en de politieke arena. Dit spanningsveld wordt nog eens versterkt door het gevaar van informatieasymmetrie tussen de politiek en de VRR, die bepaalde taken uitvoert in opdracht van die politiek. Deze informatieasymmetrie, in dit geval de kennisvoorsprong van de VRR ten opzichte van politiek en het bestuur is begrijpelijk, aangezien deze slechts beperkt zicht kunnen hebben op de activiteiten die een organisatie als de VRR verricht.

Verdergaande specialisatie kan ervoor zorgen, dat de veiligheidsregio verder van het bestuur af komt te staan. De lokale overheden, maar zeker ook de VRR hebben er alle belang bij dat de onderlinge verhoudingen goed zijn en blijven. Naast het feit dat de gemeenten de VRR financieren hebben alle partijen elkaar nodig om het veiligheidsniveau, binnen het gebied van deze regio op peil te houden of te verbeteren.

2.3 Doelstelling van het onderzoek

Met deze scriptie wordt beoogd een handreiking te doen aan de deelnemende gemeenten en de VRR om een mogelijk geconstateerd spanningsveld tussen een bedrijfsmatig werkende VRR versus de politiek bestuurlijke context, waarbinnen de gemeenten moeten manoeuvreren, te verkleinen.

2.3.1. Afbakening

Door het Algemeen Bestuur van de RHRR is in 2003 een bestuurlijke denktank ingesteld, de *Commissie Eenhoorn*. Deze had de opdracht om na te denken over de toekomstige lijn voor de bestuurlijke structuur van de RHRR. Daarvoor heeft zij eerst onderzoek gedaan naar de werking van deze gemeenschappelijke regeling. Bij de vorming van de VRR is rekening gehouden met de gesignaleerde knelpunten en aanbevelingen van deze Commissie Eenhoorn.

Wij gaan er vanuit, dat enkele van deze gesignaleerde knelpunten mogelijk niet of niet geheel zijn opgelost door de vorming van de VRR. Met ons onderzoek zullen wij wellicht deze knelpunten tegenkomen. Waar mogelijk zullen wij hier voor aanbevelingen doen om deze knelpunten te verkleinen of op te lossen.

Commissie Eenhoorn

De belangrijkste knelpunten volgens de Commissie Eenhoorn in 2003 waren:

- Een onheldere verdeling van verantwoordelijkheden in drie bestuurslagen (regio, samenwerkingsgebied en gemeenten);
- De afstemming tussen de bestuurslagen is minder goed ontwikkeld;
- Een gebrek aan bestuurlijke betrokkenheid;

- Het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op de toekomst van de regionale hulpverleningsdienst.

Ieder knelpunt op zich kan al zorgen voor onduidelijkheden in de relatie tussen betrokken partijen en spanningen daartussen veroorzaken. Deze knelpunten verschillen niet veel met die van andere onderzochte gemeenschappelijke regelingen (Ritsema, 2008).

In dit onderzoek wordt onderzocht:

- Of de VRR verder van het gemeentebestuur afstaat dan door beide partijen wenselijk wordt geacht en de mogelijke gevolgen voor het spanningsveld tussen deze partijen;
- Op welke wijze de VRR de binding met de gemeenten onderhoudt;
- Op welke wijze deze al dan niet verstevigd zou kunnen worden.

Het onderzoek kan daardoor bijdragen aan de binding tussen verschillende partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van deze gemeenschappelijke regeling.

2.3.2 Probleemstelling

De veronderstelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt is, dat de taken van de VRR door de vraag naar professionaliteit steeds complexer worden. Waardoor van de VRR een steeds grotere deskundigheid wordt verwacht. Hierdoor zal de informatie asymmetrie tussen de VRR en de gemeenteraden alleen maar toenemen en een even groot spanningsveld veroorzaken.

Als niet wordt geïnvesteerd in de relatie gemeenten-VRR, zullen de VRR en de gemeenten steeds verder uit elkaar groeien. Hetgeen gevolgen kan hebben voor beide partijen. Bij het uit elkaar groeien van twee partijen bestaat bovendien de kans op onbegrip. Hetgeen kan zorgen voor stagnering in een gevraagde ontwikkeling binnen de gemeenschappelijke regeling.

De gemeenten zijn en blijven, ondanks de ingestelde gemeenschappelijke regeling, verantwoordelijk voor de veiligheid van hun burgers. De raden moeten de begroting- en daarmee de plannen voor het bewaken van de veiligheid voor de burgers -van de VRR goedkeuren. Bij een te grote informatieasymmetrie wordt het beoordelen van de plannen op de juiste merites door de raad moeilijk. Voor een openbaar lichaam als de VRR is het dus erg belangrijk dat de gemeenteraden van de verschillende gemeenten instemmen met, de door de VRR gemaakte keuzes en (strategische) plannen. Het spanningsveld moet zo klein mogelijk blijven.

In dit onderzoek zal de volgende vraagstelling centraal staan:

“Welke bijdrage kan de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond leveren aan het in goede banen leiden van de spanning tussen bedrijfsmatigheid / professionaliteit enerzijds en adequate politiek democratische sturing en controle anderzijds”.

2.3.3 Deelvragen

Een hoofdvraag is meestal niet in één stap te onderzoeken. Daarom is het nodig om de hoofdvraag op te splitsen in een aantal deelvragen. Elke deelvraag leidt tot een deelonderzoek. De som van de antwoorden van deze deelvragen vormt het antwoord op de hoofdvraag. (Van Thiel, 2007: 27).

Om deze hoofdvraag te beantwoorden dienen de volgende deelvragen te worden beantwoord:

- a. Welke actoren bevinden zich in de arena, hoe zijn de verantwoordelijkheden geregeld en welke positie nemen de actoren daarin in.
- b. Wordt in de relatie tussen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de gemeenten een spanningsveld ervaren? Zo ja, door wie en hoe?
- c. Welke mogelijkheden hebben de 19 gemeenteraden om de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond te sturen?
- d. Welke mogelijkheden hebben de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de gemeenten om een spanningsveld te beïnvloeden en welke rol heeft de burgemeester hierin?

DEEL 2

Theoretisch kader

Hoofdstuk 3.

Theoretisch kader

3.1 Inleiding

Het bestuderen van een probleem kan op verschillende manieren plaatsvinden. In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke theoretische perspectieven gekozen zijn om het spanningsveld tussen bedrijfsmatig werken en democratische politieke controle te beschouwen.

In de literatuur is al veel geschreven over een meer bedrijfsmatige overheid, het zogenaamde New Public Management (NPM) en het op afstand zetten van taken. Volgens deze beweging moeten overheidsmanagers bevrijd worden van politieke inmenging, door de overheidsmanagers op afstand te zetten van de politiek. Maar door deze afstand tussen managers van overheidsorganisaties en politiek, is het spanningsveld tussen de op afstand gezette overheidsdiensten en de politiek toegenomen.

In dit hoofdstuk treft u eerst de achtergrond aan, die de vraagstelling moet verduidelijken. Daarnaast treft u de begrippen aan, die belangrijk zijn om inzicht te geven in de probleemstelling om de materie waarover het gaat duidelijk te maken.

In hoofdstuk vier worden vervolgens twee theorieën beschreven, die als uitgangspunt dienen voor dit onderzoek. Deze theorieën worden ontleend aan diverse gezaghebbende auteurs. Deze theorieën staan zelf niet ter discussie, maar worden gebruikt om een antwoord te kunnen geven op de vraag:

“Welke bijdrage kan de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond leveren aan het in goede banen leiden van de spanning tussen bedrijfsmatigheid / professionaliteit enerzijds en adequate politiek democratische sturing en controle anderzijds”.

Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden zal eerst worden verduidelijkt, wat de achtergronden van deze vraagstelling zijn en zullen een aantal relevante begrippen worden toegelicht.

3.1.1 Achtergronden

De maatschappij verandert. De moderne burger is steeds mondiger geworden en vraagt veel meer van de overheid dan in het verleden. Ook is de maatschappij veel complexer geworden. Door de globalisering, de sterk ontwikkelde informatie- en communicatielijnen is de wereld veel ‘kleiner’ geworden. De economische crisis die zich thans voltrekt is daar een goed voorbeeld van. De burger heeft hoge verwachtingen van de overheid en eist steeds meer deskundigheid op diverse beleidsterreinen. Ingegeven door deze veranderende maatschappij, moet de overheid mee veranderen wil zij aansluiting houden bij de vraag vanuit de maatschappij en haar maatschappelijke problemen. (’t Hart, 2002).

Naast de gevraagde deskundigheid staan overheidsorganisaties in toenemende mate onder druk om zich te verantwoorden. Deze verantwoording beperkt zich niet tot de prestaties (de output) van de organisatie alleen, maar strekt zich ook uit, tot het afleggen van verantwoording over de inrichting van organisatie en aspecten van de bedrijfsvoering zelf (Hakvoort, 2008:13).

Enerzijds wil de overheid dus veel bedrijfsmatiger, resultaatgericht werken, maar anderzijds dient er politieke verantwoording te worden afgelegd. Het spanningsveld tussen deze begrippen is één van de kernvragen van de bestuurskunde (Van Dam, 1998). Vandaag de dag kennen we diverse oplossingen van de overheid om op een meer bedrijfsmatige manier te werken. Een studie in opdracht van het Rijksbrede Programma Andere Overheid, uitgevoerd door Kickert in 2005, laat een duidelijk overzicht zien op het terrein van verzelfstandiging van diverse overheidsdiensten over de afgelopen decennia.

Het op afstand plaatsen van bepaalde taken van de Rijksoverheid kan op verschillende wijzen, zie onderstaand figuur:

Zelfbeheer	Agentschap	Zelfstandig Bestuursorgaan	Privatisering: uitbesteding	Privatisering: taakafstoting
------------	------------	----------------------------	-----------------------------	------------------------------

Interne verzelfstandiging

Externe verzelfstandiging
(Linker, 2006)

Het bovenstaand figuur laat zien welke mogelijkheden de Rijksoverheid heeft om taken op afstand te zetten. De minst vergaande wijze van het op afstand plaatsen van overheidstaken staat links in het figuur (zelfbeheer), de meest vergaande manier staat rechts in de figuur (taakafstoting). Welke vorm van verzelfstandiging wordt gekozen is afhankelijk van diverse motieven. Het op afstand zetten van taken gebeurt niet alleen bij de Rijksoverheid. Bij lokale overheden is ook steeds meer sprake van het op afstand plaatsen van specifieke taken. Dit doen zij vaak door samenwerkingsverbanden op te richten met nabijgelegen gemeenten, in een zogenaamde gemeenschappelijke regeling.

3.1.2 Gemeenschappelijke regeling

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, dat wil zeggen dat lagere overheden autonome bevoegdheden hebben binnen een soevereine staat. Deze lagere overheden hebben eigen taken en bevoegdheden. Daarnaast legt de Rijksoverheid steeds meer uitvoeringstaken bij de gemeentelijke overheden neer. Deze taken eisen vaak (veel) kennis, expertise en capaciteit. Het komt daardoor voor, dat gemeenten te klein zijn om zelfstandig dergelijke specialistische taken uit te kunnen voeren. Als oplossing om daarin effectief en efficiënt te kunnen werken, ontstaan hiervoor vaak intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn dan ook niet nieuw. De eerste formele samenwerkingsregeling was geregeld in de gemeentewet van 1851. Na de Tweede Wereldoorlog werd gezocht naar betere instrumenten om een formele regeling voor een samenwerking van overheden onder elkaar mogelijk te maken. Dit resulteerde in 1950 in een speciaal daarvoor ontwikkelde wet: Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Een belangrijk motief voor de gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond om samen te gaan werken en de voorloper van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, de RHRR op te richten was dan ook, om effectief en efficiënt te kunnen zijn in de rampenbestrijding. Deze samenwerking heeft uiteindelijk geresulteerd in de gemeenschappelijke regeling: de VRR. Deze gemeenschappelijke regeling is een externe verzelfstandiging van een aantal gemeentelijke taken op het gebied van fysieke veiligheid.

Door de uitvoering letterlijk op afstand te zetten hoopte men, dat de uitvoerende diensten de ruimte zouden krijgen om hun uitvoerende taken, producten en diensten, zelfstandiger te kunnen verrichten. Hierdoor zou de kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering stijgen.

3.2 Begrippen

Ten behoeve van het onderzoek en om de theorie inzichtelijk te maken, wordt een aantal begrippen nader omschreven.

3.2.1 Ambtelijk apparaat

De ambtenaren van vroeger waren de persoonlijke dienaren van de koning. Vandaag de dag zijn het vaak hoog opgeleide professionals, die werken binnen de context van de constitutionele democratie. Daarbij is de wetgeving de enige basis voor hun handelen. Aan deze ontwikkeling heeft het gedachtegoed van Woodrow Wilson (1887) ten grondslag gelegen om de politiek en de ambtenaren van elkaar te scheiden. Waarna Max Weber het ambt van ambtenaar en de bijbehorende bureaucratie beschreef. Hij zag de ambtenaar als een goed opgeleide professional, die formeel werd benoemd, een vastgesteld salaris ontving en carrière maakte binnen de hiërarchie van de overheidsorganisatie en zich onpersoonlijk opstelde ten opzichte van de politiek.

Deze opvatting van Weber heeft lang in de organisatie van de overheid doorgewerkt. Echter de maatschappij waarin deze overheid functioneert, is aan verandering onderhevig. De toenemende complexiteit in de samenleving zorgt bij dezelfde overheid ervoor, dat ook de maatschappelijke problemen waar zij mee te maken krijgt complexer worden. Een eenvoudige aanpak of projectstructuur past daar niet meer bij. Bovendien maakt deze complexiteit een programmadoelstelling met daaraan gekoppeld een uitvoering via verschillende projecten noodzakelijk. Bij dergelijke structuren liggen coördinatieproblemen op de loer en veroorzaken vanuit de politiek een vraag naar verantwoording en controle.

In de jaren 90 kwam er steeds meer accent te liggen op het primaat van de politiek, waarbij de politiek bovengeschiedt aan het ambtelijk apparaat moest zijn. Mede ingegeven door het feit dat de ambtenaar niet meer handelt vanuit loyaliteit maar vanuit de basis: zijn contract, wordt deze steeds meer een onpartijdige, deskundige adviseur.

Heden ten dage zijn deze begrippen, ambtelijke loyaliteit en het primaat van de politiek niet meer van deze tijd. Het gaat om politiek-ambtelijke complementariteit. ('t Hart en Wille, 2002).

3.2.2 Beleid

De klassieke definitie van beleid is: het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde (Hoogerwerf, 1987, via Bekkers, 2007). De term 'beleid' is een verzamelnaam voor alle acties, keuzes en voornemens van een bestuurlijke instantie gericht op de sturing van een maatschappelijke ontwikkeling.

3.2.3 Beleidsinstrument

'Een middel waarmee de staat in de particuliere sfeer intervenueert teneinde de besluitvorming van burgers zo te beïnvloeden dat deze meer overeenkomstig zijn beleidsdoelstellingen verloopt' (Geelhoed via Ringeling, 2004). Beleidsinstrumenten worden gericht op de beïnvloeding van de omgeving van het openbaar bestuur: burgers, organisaties, bedrijven.

3.2.4 Bestuurslagen in Nederland

In Nederland kennen we verschillende bestuurslagen Het zogenaamde 'Huis van Thorbecke' is daarbij de basis voor ons huidige stelsel van parlementaire democratie. Dit 'huis' is een

ontwerp van de grondwetscommissie, die onder leiding stond van Johan Rudolph Thorbecke en is ontstaan na de Grondwetsherziening in 1848.

Deze Grondwetsherziening heeft er allereerst voor gezorgd, dat de macht van de koning wordt ingeperkt. De Koning is niet langer verantwoordelijk voor het beleid, maar de ministers. Ten tweede wordt hierdoor de Tweede Kamer voortaan rechtstreeks gekozen en heeft meer invloed gekregen.

Verder bestaat het Huis van Thorbecke uit een drietal territoriale bestuurslagen, namelijk het Rijk, de provincie en de gemeente. Deze vormen samen de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland.

Voor de directe *democratische legitimatie* wordt in elke bestuurslaag een orgaan direct gekozen door de bevolking op basis van het algemeen kiesrecht. Op deze wijze worden de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de gemeenteraad gekozen.

Elke provincie en gemeente zijn volgens een uniforme structuur ingericht. De taken en bevoegdheden van de gemeenten en provincies zijn vastgelegd in respectievelijk de Gemeente- en de Provinciewet. Deze wetten komen voort uit de Grondwet en laten weinig ruimte voor differentiatie en eigen invullingen op decentraal niveau.

Het is belangrijk om te vermelden dat in Nederland voor deze structuur gekozen is, om een verdeling van de macht aan te brengen. Doordat ieder bestuurslaag slechts een deel van het gezag kan uitoefenen heeft het de andere bestuurslagen nodig. Deze verdeling staat bekend als 'checks and balances'. Dit zorgt ervoor dat de bestuurslagen, over welke het gezag verdeeld is, elkaar in evenwicht houden. Dit is een tamelijk complexe structuur, maar zorgt ervoor dat de machtsverhoudingen democratisch geborgd zijn.

Deze uniformiteit en het functioneren van het lokale bestuur zorgen tevens voor spanningen. De gekozen uniforme structuur past moeilijk bij de hedendaagse snel veranderende maatschappij. Het 'huis van Thorbecke' staat dan ook met regelmaat ter discussie, maar vooralsnog houdt het zich staande.

3.2.5 Democratische legitimiteit

Met het begrip legitimiteit gaat het er volgens Van Tatenhove (2009:7) om, dat de handelingen of de producten van een persoon, instelling of organisatie wenselijk zijn en in overeenstemming zijn met de sociaal geconstrueerde normen, waarden, principes en definities. De democratische legitimiteit van een bestuursstructuur wordt in hoge mate bepaald door de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de uitkomst van het besluitvormingsproces en de kwaliteit van de feedback.

3.2.6 Functioneel bestuur

Functioneel bestuur is een vorm van bestuur, die gekenmerkt wordt door de gerichtheid op één taak of een aantal samenhangende taken. Deze taakgerichtheid brengt meestal met zich mee, dat het bestuur zich voornamelijk met specifieke beheersmatige vraagstukken bezighoudt.

3.2.7 Verlengd lokaal bestuur

Verlengd lokaal bestuur is samenwerkingsverband tussen verschillende gemeenten, waarbij specifieke taken en bevoegdheden van de deelnemende gemeenten zijn overgedragen aan deze intergemeentelijke samenwerking. Het typische kenmerk van verlengd lokaal bestuur is dat de gemeenteraden van de participerende gemeenten het democratisch orgaan zijn en dat de algehele leiding in handen is van vertegenwoordigers van de gemeenteraden of burgemeesters

en/of wethouders. Deze vertegenwoordigers kunnen niet door de burgers direct worden gekozen. De verschillen tussen functioneel en verlengd lokaal bestuur treft u aan in bijlage I.

3.2.8 Openbaar lichaam

Een organisatie die bij of krachtens de wet kan worden ingesteld. De wet regelt de taken en de inrichting van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen (Grondwet, art. 134, lid 2). De belangrijkste openbare lichamen in Nederland zijn: het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen.

3.2.9 Politiek

Politiek heeft betrekking op de vraag hoe een samenleving als gemeenschap in staat is om de problemen waarmee men geconfronteerd wordt op een bevredigende manier aan te pakken. Easton geeft in 1965 al een definitie van politiek: de gezaghebbende toebedeling van waarden voor de samenleving voor een gemeenschap als geheel (Easton, via Bekkers, 2007:17). Daarbij vindt het oplossen van het verdelingsvraagstuk plaats in de context van schaarste. Om vorm te kunnen geven aan het politieke besluitvormingsproces is een instituut in het leven geroepen: de representatieve democratie.

De politieke keuzeprocessen, die aan dergelijke besluiten ten grondslag liggen moeten aan een aantal spelregels voldoen. Deze zijn neergelegd in de Grondwet, Internationale verdragen, wetten en regels. Daarbij is een duidelijke scheiding tussen de politiek en het ambtelijk apparaat. Deze stoelt op grondwettelijke bepalingen waarbij een scheiding is aangebracht tussen de wetgevende en uitvoerende macht.

Bij de rol van de politiek ligt de nadruk op het primaat van de politiek. De politiek zal maatschappelijke problemen omzetten in politieke problemen en vervolgens dit probleem trachten op te lossen door beleid vast te leggen. De politiek heeft tot taak hierbij te zoeken naar integratie, belangenafwegingen en afstemming om de stabiliteit van de samenleving te kunnen garanderen. Het te vormen beleid moet daarbij niet alleen efficiënt en effectief zijn, maar ook draagvlak en steun hebben en daarnaast bijdragen aan de legitimiteit van de staat.

Daarbij zijn beleid en sturing nauw met elkaar verweven, namelijk met beleid wil de overheid sturing geven aan maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken, maar ook aan wat zij daarbij moet doen of laten en welke prioriteiten gesteld moeten worden.

3.2.10 Politiek-bestuurlijke verhoudingen

Politiek-bestuurlijke verhoudingen betreffen de relaties tussen ambtenaren, politici en het bestuur. Door een aantal factoren is er een toenemende gevoeligheid waar te nemen in de politiek-ambtelijke verhoudingen.

3.2.11 Sturing, sturingsconceptie

Sturing kan worden omschreven als de '(doel)gerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context' (In't Veld, via Bekkers, 2007:21). Waarbij de sturingsconceptie gezien wordt als een stelsel van veronderstellingen die verwijzen naar de vermeende effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van het optreden van de overheid. (Bekkers, 2007:92) Deze overheidssturing moet worden gelegitimeerd door te verwijzen naar bepaalde politieke waarden die in het geding zijn en de overheid die een rol speelt bij het realiseren daarvan. Er zijn verschillende aangrijpingspunten voor sturing. Zo kan sturing gericht zijn op een kosten- baten afweging of op structurering en procedurering tussen partijen in een beleidveld.

3.2.12 Zelfstandig Bestuursorgaan: (ZBO)

In de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen staat beschreven dat onder een zelfstandig bestuursorgaan wordt verstaan: “een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister”. Oftewel is een zelfstandig bestuursorgaan een orgaan die in hoge mate van zelfstandigheid ten opzichte van de minister hun bevoegdheden kunnen uitoefenen (Goorden, 2003:52). De minister is, op hoofdlijnen, verantwoordelijk voor de taakuitvoering, maar er is geen directe hiërarchische relatie tussen de minister en het ZBO.

3.2.13 Primaat van de politiek

Politiek en openbaar bestuur horen in een bepaalde verhouding te staan. In de democratie geldt het primaat van de politiek. Daarmee wordt bedoeld dat de politieke actoren in strikte zin, dus de kiezers, de volksvertegenwoordiging en de bewindspersonen het eerste en het laatste woord dienen te hebben (Bovens, e.a., 2007:302). Hiermee wordt bedoeld dat de ambtenaren ondergeschikt zijn aan de politiek. Van de ambtenaren wordt politieke neutraliteit verwacht, waarmee zij loyaal zijn aan hun politieke bazen.

3.2.14 Principaal

De principaal is de besluitvormer, de politicus. Een persoon, of organisatie die specifieke taken uitbesteedt aan een andere partij (agent).

3.2.15 Agent

Individu of groep aangesteld door de principaal om in het belang van de principaal bepaalde taken waar te nemen.

Hoofdstuk 4

THEORIE I: De Principaal- Agent

Theorie

Theorie wordt vaak gebruikt om te verwijzen naar gedachten of over hoe iets (een voorwerp, situatie, of gebeurtenis) in elkaar zit of tot stand is gekomen (Van Thiel, 2007). Dit geldt ook voor wetenschappelijke theorie, maar dan op een gestructureerde wijze.

Theorie en spanningsveld

Met behulp van een theoretisch perspectief wordt een verklaring gezocht voor een probleem. Zo zijn er diverse theorieën, die ten grondslag kunnen liggen aan het vermeende spanningsveld tussen bedrijfsmatigheid / professionaliteit enerzijds en adequate politiek democratische sturing en controle anderzijds. Om onze probleemstelling te verklaren is voor dit onderzoek gekozen voor de ‘*Principaal – Agent theorie*’ en de ‘*Sturingsstheorie*’. De keuze voor deze theorieën is niet arbitrair. In de vele discussies die wij, in de voorbereidingsfase van onze scriptie hebben gehad, waren deze theorieën als verklaringen voor ‘ons probleem’ dominant. Uit het empirisch onderzoek zal blijken of deze veronderstellingen juist blijken.

4.1 Principaal – Agent

De principaal – agent theorie is gebaseerd op het principe, dat een opdrachtgever (principaal) een andere partij (agent) specifieke taken laat uitvoeren om bepaalde doelen van de principaal te bereiken. Jensen en Meckling (1976:308) omschrijven de relatie tussen deze beiden actoren als : *“a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent.”*

De reden dat deze taken niet worden uitgevoerd door de principaal zelf, maar door een agent is meestal gelegen in het feit, dat een agent bepaalde voordelen bezit in het behalen van de doelen, ten opzichte van de principaal.

Volgens Pollitt en Smullen (Pollitt et al, 2004; Smullen, 2007) heeft het uitvoeren van de taken door een agent de volgende voordelen:

- De politieke inmenging wordt verminderd;
- Het opstellen van beleid en de uitvoering (implementatie) daarvan wordt gesplitst;
- De managers hebben een grotere slagkracht;
- Betere zichtbaarheid van prestaties; makkelijkere toewijzing van verantwoordelijkheid;
- Flexibiliteit (financieel, HRM, operationeel);
- Faciliteren van partnerschappen.

Een belangrijke kwestie hierbij is wel, dat een principaal slechts beperkt zicht heeft op de activiteiten die de medewerkers van de organisatie verrichten. Voor de principaal is het onmogelijk exact te weten wat de agent allemaal precies doet. Als het al mogelijk zou zijn om dit te weten, dan zullen de kosten zo hoog oplopen dat het niet praktisch is dit na te streven.

Doordat de principaal niet alles kan weten wat de agent doet, ontstaat een informatieasymmetrie, de ene partij is beter geïnformeerd dan de andere.

Neelen (1993:66) gebruikt als metafoor voor deze theorie, de relatie tussen een verzekeringsmaatschappij en een verzekeringnemer. Op het moment dat een verzekering

wordt afgesloten heeft de verzekeringsmaatschappij geen volledig beeld van alle activiteiten die de verzekerde onderneemt. De verzekerde kan hier belang bij hebben, omdat hij anders niet verzekerd kan worden of dat de verzekeringspremie hierdoor verhoogd kan worden.

Een principaal – agent relatie zal in iedere situatie kunnen ontstaan, waarin het voor de principaal onmogelijk is om alle activiteiten en besluiten van de agent te kunnen overzien. De principaal kan deze activiteiten helemaal niet overzien, als de agent ook nog eens wordt beïnvloed door invloeden vanuit de omgeving. Een bijkomend probleem hierbij is, dat het lastig kan zijn bepaalde afspraken te maken die noodzakelijk zijn tussen een principaal en een agent.

Volgens de Waal en Kerklaan in hun publicatie “de resultaatgerichte overheid” kunnen afspraken tussen de principaal en de agent alleen goed werken als er prestatieafspraken worden vastgelegd middels bv. een convenant, dat aan de volgende voorwaarden voldoet:

- Een prestatie kan alleen op basis van kennis van zaken goed worden gespecificeerd. Wanneer één van de partijen die kennis niet of onvoldoende heeft, bestaat er een (morele) verplichting om die lacune ‘weg te werken’;
- Bij het vaststellen van de prestatie moeten beide partijen het niet alleen eens worden over de te realiseren output (resultaten). Ze moeten ook samen van mening zijn dat deze output een positief effect heeft op de te bereiken outcome (beleving);
- De beoordeling van overheidsorganisaties moet gebaseerd zijn op informatie die voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen. ‘De politiek’ beoordeelt de overheidsorganisatie vaak op basis van de informatie die zij krijgt vanuit de media. Deze informatie is niet bedoeld om het convenant te beoordelen. De politiek dient zich dit te realiseren en voorzichtig en pragmatisch met dergelijke informatie om te gaan.

Naast outputmeting dient men ook tot outcome-meting over te gaan. Wanneer blijkt dat de output in de praktijk onvoldoende positieve invloed op heeft op de gewenste outcome, moet de politiek nieuwe afspraken (lees: prioriteiten) kunnen stellen. De overheidsmanager moet hieraan meewerken. De overheidsmanager kan echter niet 100% verantwoordelijk worden gesteld voor het niet-realiseren van de gewenste outcome. De principaal wil door een prestatiebeheersingsproces de risico’s op opportunistisch gedrag van de agent vermijden. Wordt hier niet aan voldaan door de agent, dan blijft het voor de principaal heel lastig grip te houden op de agent.

Er zal echter altijd sprake blijven van een zogenaamde ‘*trade-off*’ (*voetnoot 1) tussen de principaal en de agent. Een belangrijke veronderstelling daarbij is, dat alle actoren hun eigen belang voorop stellen en dit willen maximaliseren. Dit betekent dat de agent zich niet volledig zal inzetten om de belangen van de principaal te behartigen. Daarnaast zal de principaal eisen dat de agent haar taken tegen zo gering mogelijke kosten zal uitvoeren, om de inkomsten van de principaal te maximaliseren. De doelstellingen van de principaal en de agent zijn dus niet congruent met elkaar.

Er zijn diverse onderzoeken waarbij de principaal – agent theorie is toegepast. Hieruit is gebleken dat de beleidsvormende organisatie de rol van principaal inneemt en de uitvoerende organisatie de rol van agent.

In de principaal – agent benadering zijn verschillende oplossingen mogelijk om de genoemde ‘*trade off*’ zoveel mogelijk te beperken. Dit geldt zowel vanuit de principaal gezien, als vanuit de agent.

*voetnoot1: Trade-off: De uitwisseling van het ene ding in ruil voor het andere, met name het opgeven van een voordeel of gunstige toestand in ruil voor een die als nog begeerlijker wordt beschouwd.

De principaal zal de oplossingen van nature zoeken in:

- Versterking van de centrale sturing;
- Het instellen of opvoeren van een monitorfunctie;
- Het (verder) detailleren van planningen en rapportages;
- Het (gedetailleerder) beschrijven van taken.

De agent zal de oplossingen voornamelijk zoeken in:

- Het verminderen van de centrale sturing;
- Het decentraliseren van bevoegdheden;
- Sturing op hoofdlijnen;
- Het versterken van de verantwoordelijkheid van de uitvoerders;
- Het formuleren van de kerntaak van de uitvoerders.

(bron: Linker, 2006:95)

Deze opstellingen zijn vaak tegengesteld. De principaal heeft, zeker na incidenten, de behoefte om sturing en toezicht nog sterker in te richten.

Schematische weergave principaal – agent theorie

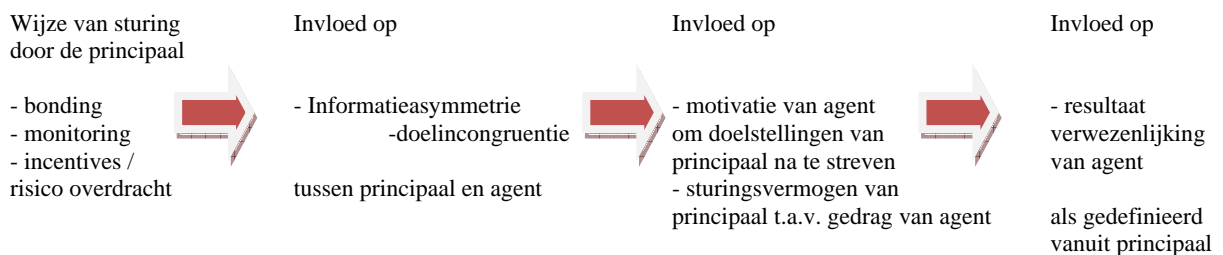


fig.... causale relaties volgens de agentschapstheorie tussen de wijze van sturing door de principaal en resultaten van de agent (Verhoest, 2002:62)

4.2 Beleid en sturing

“Beleid en sturing zijn nauw met elkaar verweven begrippen. Door middel van beleid tracht een overheid sturing te geven aan bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken” (Bekkers, 2007:91). Om bepaalde ontwikkelingen te beïnvloeden en te sturen, heeft een overheid diverse instrumenten. Van oudsher is er de klassieke vorm van sturing. Bij de klassieke vorm van sturing zijn instrumenten als wet- en regelgeving en planning dominant. Bij overheidssturing is er sprake van overheidsingrijpen.

In't Veld geeft aan, dat men van sturing spreekt wanneer een orgaan, uitgaande van de gegeven norm (het stuursignaal), de ingrepen in het systeem bepaalt die nodig zijn opdat de uitvoer aan die norm zal voldoen. De norm wordt hier als synoniem voor het stuursignaal gebruikt (via Linker, 2006:12)

4.2.1 Sturingsmodaliteiten en instrumenten

Sturingsconcepties, oftewel veronderstellingen die verwijzen naar de vermeende effectiviteit, efficiency en legitimiteit van het optreden van overheden, krijgen vooral kracht als er gebruik wordt gemaakt van instrumenten om de gestelde beleidsdoelstellingen te realiseren. Het in samenhang inzetten van deze instrumenten wordt sturingsmodaliteit genoemd.

Overheidssturing is niet vanzelfsprekend, het moet worden gelegitimeerd. Deze legitimatie vindt plaats door te verwijzen naar bepaalde politieke waarden, die in het geding zijn. Waarden die alleen maar gerealiseerd kunnen worden indien overheden een bepaalde positie innemen en een bepaalde rol wensen te vervullen (Bekkers, 2007:92).

Daarnaast zijn de meeste overheidsorganisaties input gestuurd, dus op basis van budget. Sturen op output, oftewel welke producten worden geleverd en wat moet er worden gedaan, is een vorm van sturing die binnen de overheid nog maar relatief weinig plaatsvindt. Laat staan sturen op outcome, waarin wordt gestuurd op wat er uiteindelijk bereikt moet worden. Hoe zit het dan met deze vormen van sturing?

4.2.2 Inputsturing

Bij sturing op input wordt een bepaalde hoeveelheid productiemiddelen beschikbaar gesteld, om bepaalde diensten of producten te realiseren. Dit stelt echter hoge eisen aan de informatie die moet worden verzameld over de parameters die moeten worden meegenomen, om te laten zien dat gestelde doelen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd (Bekkers, 2007:111).

De beschikbare middelen zijn leidend en de organisatie alloceert de beschikbaar gestelde middelen naar de verschillende kostensoorten binnen de organisatie. Hiermee kunnen activiteiten worden uitgevoerd die leiden tot een bepaalde prestatie. Op deze manier zijn de resultaten en de effecten die door de organisatie worden behaald, volgend.

Deze manier van sturing wordt vooral toegepast in situaties waarbij het moeilijk is op voorhand vast te stellen wat de kosten voor een bepaalde output gaan worden (Linker, 2006:25). Het sturen op input heeft in sommige gevallen dus de voorkeur, er kleven echter wel een aantal nadelen aan deze vorming van sturing.

Nadelen inputsturing

Bij het sturen op input worden er middelen (budget) beschikbaar gesteld, om de organisatie in staat te stellen de gewenste activiteiten uit te laten voeren.

De budgethouder wordt echter niet geprikkeld om aan het einde van de periode budget over te houden. Sterker nog, de ontvanger van het budget loopt het risico voor een volgende periode een lager budget te krijgen als het vorige budget niet geheel is opgebruikt.

*“Een budget wordt voor een specifieke periode (meestal een jaar) in kwantitatieve termen opgesteld plan ten behoeve van de planning van toekomstige activiteiten”
(Linker, 2006:233).*

4.2.3 Throughputsturing

Sturing op throughput (beleid) is gericht op de processen en activiteiten binnen een organisatie, niet op de resultaten hiervan. Dit is in een eenvoudige organisatie geen probleem, maar in een complexe organisatie is het verband tussen throughput en resultaat veel minder makkelijk vast te stellen. Er bestaat veelal een rechtstreeks verband tussen de interne activiteiten en de resultaten van een organisatie. Dit geeft ook een veel beter beeld van de prestaties van de organisatie

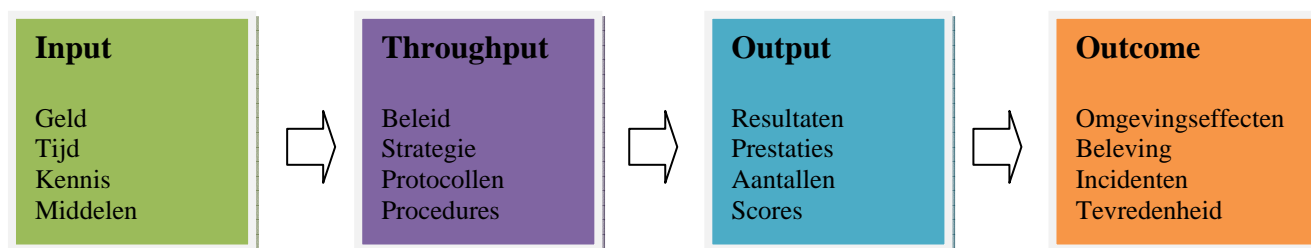
Nadelen throughput sturing

Om te kunnen meten en sturen op throughput, dient de budgetgever over de benodigde kennis te beschikken die dit mogelijk maakt. Sturen op throughput, is sturen op processen. Kennis van deze processen is dan uiteraard noodzakelijk. Ook krijgt de organisatie geen incentive om de werkprocessen efficiënter uit te voeren. Hierop wordt immers niet gestuurd. De vorm van sturing die dit wel mogelijk maakt is: outputsturing.

4.2.4 Outputsturing

Een bekend probleem, is dat in heel veel gevallen de uiteindelijke effecten van overheidsinterventies moeilijk zijn te meten. De doelstellingen (outcomes) van de overheid zijn soms noodzakelijkerwijs erg vaag omschreven en daarom moeilijk te operationaliseren. Dit zijn doelstellingen op het gebied van bv.: veiligheid, kwaliteit, integratie etc. De doelstellingen van de overheid worden vaak ook door andere factoren beïnvloed, die ervoor kunnen zorgen dat de doelstelling juist wel of juist niet gehaald wordt. Het kan ook een hele tijd duren voordat de interventie van de overheid effecten laat zien.

Wat het nog complexer maakt is, dat de relatie tussen het overheidsingrijpen en het behaalde effect moeilijk objectief te meten is. Vanwege deze problematiek kiezen veel organisaties ervoor om te sturen op output. Output sturing wordt ook wel productsturing genoemd. Met output van een organisatie wordt de prestaties van de organisatie bedoeld die meetbaar zijn en als doel hebben een bepaalde doelstelling (outcome) te verwezenlijken. Een voorbeeld hiervan is het meten van het aantal uitgeschreven bekeuringen voor het overtreden van de snelheid in relatie met de verkeersveiligheid.



Sturing richt zich vaak niet op het intern functioneren van een organisatie. Sturing is meestal gericht op bepaalde input- en outputparameters. Dit komt omdat “de relatieve autonomie van een organisatie wordt gerespecteerd en het zelfsturende vermogen van de desbetreffende organisatie wordt gestimuleerd” (Bekkers, 2007:106).

In- en outputsturing hebben voordelen, maar ze hebben ook een aantal nadelen.

Voordelen in- outputsturing (Bekkers, 2007)

- Verbetering van de transparantie van en de verantwoording over de bereikte resultaten, door het werken met meetbare doelstellingen;
- Een versterking van het leer- en oordeelsvermogen, omdat gemakkelijker en meer systematisch inzichtelijk kan worden gemaakt waarom welke resultaten zijn bereikt, zodat eerder en beter kan worden bijgestuurd;
- Een prikkeling van innovatie en ondernemerschap, doordat de organisaties hun blik naar buiten keren.

Nadelen van vooral outputsturing (Bekkers, 2007)

- Outputsturing belemmert vernieuwing en leidt tot verstarring, omdat organisaties de neiging hebben om slechts die doelen en prestaties na te streven die relatief gemakkelijk te formuleren zijn;
- Outputsturing werkt verhullend, omdat alleen de prestaties die gekwantificeerd zijn kunnen worden meegenomen;
- In- en outputsturing werken bureaucrativering in de hand, omdat er hoge eisen worden gesteld aan informatiesystemen die nodig zijn voor het bepalen of er resultaten zijn behaald.

De Bruijn beschrijft in zijn artikel: “output steering in public organizations: about the use of a product approach and a process approach” hoe een publieke organisatie op een effectieve manier kan sturen op output. De Bruijn beschrijft in dit artikel op welke wijze output sturing op een effectieve manier moet worden ingezet. Zijn boodschap is driedelig:

1. het meten van output wat zich focust op producten genereert perverse effecten;
2. het alternatief, een focus op processen (throughput) genereert ook perverse effecten;
3. effectief prestatie management zou moeten bestaan uit een combinatie van de producten en de processen benadering.

* *Ad 1: het meten van output wat zich focust op producten genereert perverse effecten.*

Ook de Bruijn merkt op, dat het meten en sturen op output perverse effecten genereert. Deze perverse effecten zijn:

- Het leidt tot strategisch gedrag van organisaties. De producten die een organisatie levert, waarop snel gescoord kan worden, zullen de meeste aandacht krijgen;
- Het leidt tot meer bureaucratie. De prestaties zullen moeten worden gemeten. Bij grotere organisaties zal dit gedaan worden door een aparte audit afdeling. Vaak is er een toenemende behoefte aan informatie en ontstaan er nieuwe productdefinities met als gevolg een toenemend aantal ‘controleurs’ en daarmee samenhangende kosten (paddestoelenverschijnsel);

- Het gaat innovatie tegen. Organisaties moeten hun prestatie-indicatoren halen. Een nieuwe handelswijze introduceren brengt risico's met zich mee, waarmee men de kans loopt dat de beoogde doelstellingen niet gehaald worden;
- Het blokkeert ambitie. Organisaties zullen proberen 'de lat' niet te hoog te leggen en doelen formuleren die makkelijk haalbaar zijn. Tevens zal er sterk gekeken worden naar de input (Cherry picking). Scholen zullen bv. alleen studenten toelaten die hoge cijfers hebben behaald in hun vorige opleiding;
- De professionele houding van een organisatie zal worden verstikt. Vanwege het belang van het halen van vooraf afgesproken doelen zullen andere belangrijke taken, die een organisatie vervuld, verloren kunnen gaan;
- Het bevordert egoïstisch gedrag van een organisatie. De taken die een organisatie uitvoert maken vaak deel uit van een systeem. Door het meten van de prestaties van de individuele organisatie zal de betreffende organisatie zich hier dan ook primair op richten. De systeemverantwoordelijkheid wordt hierdoor beperkt. Het zal kunnen leiden tot een goed functionerende organisatie, maar een slecht presterende keten.

Het sturen op output laat dus een ambivalent beeld zien. Enerzijds heeft het grote voordelen, maar anderzijds genereert het ook perverse effecten. Dit laatste effect is op zich niet vreemd omdat publieke organisaties producten en diensten leveren die vaak in samenhang met andere organisaties tot stand komen. Output sturing kan werken voor één organisatie in de keten, maar houdt geen rekening met het feit dat prestaties vaak het resultaat zijn van coproductie. Output sturing reduceert de complexiteit van de taakuitvoering om het meetbaar te maken. Dit verlagen van de complexiteit laat drie mechanismen zien die hiermee gepaard gaan.

4.2.5 De wet van afnemende effectiviteit

Als output sturing een effectief instrument is, dan zullen professionals rekening houden met de incentives die door dit systeem verstrekt worden. Strategisch gedrag en bureaucratie zullen toenemen. De paradox die ontstaat is: hoe groter het effect van het instrument van outputsturing op het gedrag van de professional, hoe sterker het perverse effect. Of, hoe meer het een positief effect geeft op het behalen van de doelen op de korte termijn, hoe meer het een negatief effect geeft op het behalen van de doelen op de lange termijn. Dit wordt ook wel de wet van de afnemende effectiviteit genoemd.

4.2.6 De wet van het verzet van output systemen.

De effecten van het meten en sturen op output zijn niet voor iedereen gelijk. De voordelen van deze manier van sturen zijn vooral zichtbaar op het niveau van het management, de opdrachtgever (transparantie, sturingsmogelijkheden, verantwoordingsmogelijkheden). De nadelen hiervan zijn voornamelijk waarneembaar op het niveau van de professional. Aangezien het management bepaalt op welke wijze een organisatie gestuurd wordt, zullen er weinig incentives zijn voor het management om dit systeem kritisch te bekijken. Dergelijke incentives zullen alleen ontstaan als de verhouding tussen de baten en de lasten voor het management negatief uitpakken.

Er zijn twee redenen waarom dit niet gauw zal gebeuren:

1. Gezien vanuit de politieke context zijn de baten van output meting erg hoog. Positieve effecten als transparantie en verantwoording zijn belangrijke waarden in de politiek;
2. De kosten die veroorzaakt worden door de outputmeting zijn vaak onvoldoende zichtbaar. De managers hebben vaak onvoldoende inzichtelijk wat de professionals moeten doen om de output te kunnen meten. Met name bij politiek aangestuurde organisaties bestaat het risico, dat het management zich vooral richt op de wensen van haar politieke superieuren.

De perverse effecten van sturen op output zijn vooral te vinden op het niveau van de professional. Een goed voorbeeld hiervan is de wijkagent. Een belangrijke taak van een wijkagent is zijn netwerk van 'partners in veiligheid' te onderhouden. Hij zal een deel van zijn tijd kwijt zijn aan het in gesprek gaan met zijn wijk. Dit is echter vaak onvoldoende meetbaar. De wijkagent zal moeten aantonen wat er in zijn wijk gebeurt om de veiligheid te vergroten. Dit zou hij kunnen doen door bijvoorbeeld een bepaalde hoeveelheid bekeuringen maandelijks uit te schrijven, of door een bepaald aantal wijkgesprekken aan te gaan. Dit hoeft uiteraard niets te zeggen over de veiligheid in zijn wijk, maar hiermee kan wel verantwoording worden afgelegd aan zijn leidinggevende(n) (Bruijn, 2002).

De managers hebben er baat bij dit systeem te handhaven vanwege de grote positieve effecten die vooral op het niveau van de manager zichtbaar zijn.

4.2.7 De wet van de beleidsaccumulatie

Het derde en laatste mechanisme dat de complexiteit van de taakuitvoering verlaagt is, de *wet van de beleidsaccumulatie*. Dit effect wordt veroorzaakt doordat het systeem van outputmeten steeds verder wordt uitgebreid. Hierdoor dient steeds meer informatie te worden verzameld. Een reden voor dit verschijnsel is, dat de tekortkomingen van het systeem worden verbeterd door het systeem te 'repareren'. Hierdoor zal er nog meer informatie worden gevraagd, wat ook weer hogere kosten met zich meebrengt. De kans bestaat, dat dit systeem ook zo complex wordt dat het moeilijk te gebruiken wordt voor zowel de professional als de manager. Hans de Bruijn ziet de oplossing in de problemen die er zijn met het sturen op output in het toepassen van een combinatie van het sturen op output (producten) en throughput (processen).

4.2.8 Combinatie throughput – outputsturing (proces – productsturing)

Als alleen de output benadering wordt gebruikt ontstaat een mager beeld van de prestaties van de organisatie. Dit beeld wordt verrijkt als ook de procesbenadering wordt beschouwd. Als echter alleen de procesbenadering wordt gehanteerd, wordt men erg afhankelijk van de professional in de organisatie. Door het gebruik van zowel output- als throughputsturing zullen de perverse effecten, die bij het separate gebruik van deze vormen van sturing manifest worden, worden beperkt. Prestatiemanagement is voorspelbaar als alleen outputsturing of alleen throughputsturing wordt gebruikt. Als zowel output, als throughputsturing worden gebruikt, ontstaat er een onvoorspelbaarheid die de professional op de proef stelt om de gestelde output te halen en de manager een beter inzicht geeft waarom bepaalde doelen niet gehaald zijn. Het is erg belangrijk dat er iemand verantwoordelijk is om beide benaderingen vorm te geven.

4.2.9 Intermediair tussen management en professional (boundary spanner)

Om zowel de perverse effecten van outputsturing, als de perverse effecten van throughputsturing te verminderen, is een combinatie nodig van beide vormen. Dit vereist echter wel bijzondere kwaliteiten van het management. Een persoon die deze sturingsinstrumenten kan combineren dient aan de volgende eisen te voldoen:

- Hij / zij moet voldoende dicht bij het primaire proces staan om de procesbenadering te kunnen gebruiken;
- Deze persoon dient op voldoende afstand te staan van het primaire proces om het proces kritisch te kunnen beschouwen;
- Hij / zij moet voldoende dicht bij het management staan om voldoende invloed uit te kunnen oefenen om de prestaties van de organisatie te kunnen beïnvloeden;

- Hij / zij moet echter wel op een bepaalde afstand staan van de managementlaag om in staat te zijn het belang van de output meting in perspectief te zien.

Naast de sturingsvorm: input, output of throughput is ook nog van belang wie er ‘stuurt’. Bij de klassieke vorm van sturing wordt uitgegaan van één sturende partij. Vandaag de dag staan er echter vaak meerdere ‘stuurmannen aan het roer’. Hierdoor zit er veel spanning in het feit dat besluitvorming op diverse plaatsen plaatsvindt en dat het erg complex is geworden (Koppenjan en Klijn, 2004:91).

4.2.10 Monocentrische en Polycentrische sturing

Victor Bekkers beschrijft in zijn essay, dat hij heeft geschreven voor een bijeenkomst van Kenniskamer van het Ministerie van OCW in november 2008 het volgende: “kenmerkend voor polycentrische sturing is het idee dat sturing plaats vindt vanuit verschillende sturende centra, waarvan de overheid er slechts één is; terwijl diezelfde overheid ook weer uit allerlei sturende centra bestaat (Den Hoed et al, 1983; Teisman, 1992). Dit is de context van sturing. Het gevolg is dat sturing plaats vindt in allerlei netwerken en ketens van relatief autonome maar tegelijkertijd wederzijdse afhankelijke actoren. De ene actor heeft namelijk hulpbronnen (bijvoorbeeld geld, kennis, bevoegdheden, relaties) ter beschikking die een andere actor ontbeert; hulpbronnen die moeten worden gezien als machtsbronnen op grond waarvan getracht wordt het te ontwikkelen of uit te voeren beleid in een bepaalde richting te beïnvloeden.”

Bij de klassieke vorm van sturing wordt ook wel gesproken over monocentrische sturing. “Kenmerkend voor deze vorm van sturing is, de idee dat de ontwikkelingen en vraagstukken in een samenleving oplosbaar zijn vanuit een centraal punt” (Bekkers, 2007:95). In de complexe samenleving waarin wij leven is de klassieke vorm van sturing veelal niet meer van toepassing. Er zijn meer ‘sturingscentra’ dan alleen dat centrale punt. Deze sturingscentra beschikken over eigen middelen en hulpbronnen (kennis, geld, betrokkenheid). Er wordt dan ook gesproken over een verschuiving van monocentrische naar polycentrische sturing.

4.2.11 Grenzen aan sturing

De mogelijkheid van overheidssturing kent ook haar grenzen. Deze grenzen worden ingegeven door een aantal overwegingen:

- Financieel-economische overwegingen: wanneer financiën te kort schieten, ontstaan inherent hieraan de discussies over het vergrote ambtenarenapparaat. Bezuinigingsoperaties zijn dan het gevolg en als mogelijke oplossing neemt de roep om vrije marktwerking toe;
- Juridische overwegingen: deze worden veroorzaakt doordat de vele regels en wetten vaak naar elkaar wijzen, met als gevolg minder transparantie, complexere uitvoering en handhaving. Hierdoor ontstaat de roep om deregulering en zelfregulering;
- Bestuurskundige overwegingen, waarbij de idee om de samenleving van één punt te besturen niet overeenkomt met de werkelijkheid en de overheid een samen stelsel van organisaties is. Voorts gaat de uitvoering van beleid niet vanzelf en moet er ook aandacht zijn voor de uitvoering. Deze uitvoering gebeurt in een complex en gefragmenteerd netwerk van partijen met eigen belangen en perspectieven.

Bovendien zijn er vraagtekens over de effectiviteit en de sturing bij de handhaving. Het betreft hier het tekort aan handhaving versus de vraag om meer regels. Het overtreden van regels wordt daarom gezien als een aanvaardbaar risico.

DEEL 3

Empirisch gedeelte

Hoofdstuk 5

De Veiligheidsregio

5.1 Inleiding

Voor het onderzoek is de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond uitgekozen, verder te noemen VRR. Beide onderzoekers hebben namelijk een relatie met de VRR. De één werkt binnen de VRR als hoofd van de afdeling Centrum Industriële Veiligheid en de ander is werkzaam als beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid/ ambtenaar rampenbestrijding bij een gemeente en adviseert als zodanig de burgemeester in beleidszaken, waaronder die de VRR betreffen.

Om onze probleemstelling goed te analyseren beschrijven wij eerst de situatie waarbinnen 'ons probleem' zich voordoet. Wie zijn de actoren en wat is hun rol binnen de veiligheidsregio.

Dit hoofdstuk beschrijft de bestuurlijke vormgeving van de VRR, zoals het wettelijke kader en de bestuurlijke omgeving. De VRR is nu eenmaal een netwerk waar diverse stakeholders in participeren met naast het regionale belang waar ook vaak het lokale, of eigen belang een grote rol speelt.

Ten tijde van dit onderzoek is de Wet veiligheidsregio's op 1 oktober 2010 van kracht geworden. De Wet veiligheidsregio's regelt de bestuurlijke inbedding en de organisatie van de hulpverleningsdiensten. Gelet op deze overgangssituatie wordt een en ander belicht vanuit de afspraken die aan de basis liggen van vorming van de VRR in 2008 en hoe de Wet veiligheidsregio's het nu regelt.

5.2 Historie en toekomst

Naar aanleiding van de evaluatierapporten van de rampen in Enschede en Volendam en andere rampen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan is gebleken, dat de bestuurlijke organisatie bij de inzet tijdens deze rampen en crises verbeterd diende te worden. Dit was reden voor het Kabinet om in 2004 met een beleidsnotitie 'Crisisbeheersing 2004 -2007' te komen. De boodschap in deze beleidsvisie is, dat de moderne complexe samenleving waarin wij wonen ten aanzien van veiligheid vraagt om een overheid, die daadkrachtig en eenduidig kan reageren. Deze overheid moet een bestuurlijke structuur hebben, die slagvaardig kan optreden en waarin democratische controle gewaarborgd is.

Daarnaast heeft de ervaring in Enschede en Volendam geleerd, dat een gemeente al snel te klein is om zich goed voor te kunnen bereiden op een ramp of crisis. Bij een ramp of crisis zijn in Nederland door de bevolkingsdichtheid ook al gauw meerdere gemeenten betrokken. Daarbij komt, dat op gemeentelijk niveau vaak onvoldoende capaciteit, kennis en deskundigheid op het gebied van brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing aanwezig is.

In 2004 volgt als antwoord daarop de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding. Deze wet heeft als doel het bij alle betrokkenen verhogen van het risicobewustzijn, een goede planvorming door het regionale bestuur van de brandweer en een borging van kwaliteit.

Als oplossing is de idee van een veiligheidsregio ontstaan en nader uitgewerkt. Daarbij is uitgegaan van het toepassen van schaalvergroting. Taken van gemeenten, die noodzakelijk zijn bij het bestrijden en beperken van de effecten van een incident of crisis worden geregionaliseerd. Hierdoor wordt meer expertise georganiseerd en kunnen gemeenten

zich ook beter voorbereiden op nieuwe dreigingen zoals terroristische aanvallen, pandemie of nucleaire ongevallen. Nu is de aanpak vooral gericht op de klassieke rampen, zoals verkeersongevallen, grote branden, ongevallen met explosieve of giftige stoffen, ongevallen in tunnels, overstromingen, natuurbranden of paniek in een grote menigte.

Tevens biedt deze schaalvergroting goede mogelijkheden voor verbetering van de bestuurlijke aansturing en afstemming: ten tijde van een gemeentegrens overschrijdend incident wordt er gehandeld volgens vast afgesproken procedures, waarmee wordt voorkomen, dat bestuurders elkaar voor de voeten lopen. Het gaat hier om de zogenaamde GRIP-regeling.

Opschaling naar een regionaal model betekent ook het efficiënter in kunnen zetten van de hulpverleningsdiensten. Clustering van hulpverleningsdiensten per gemeente vraagt meer investering, dan wanneer een regionale dekking van de hulpdiensten kan worden gerealiseerd.

In dit regionale model is het voor gemeenten eenvoudiger om gezamenlijk zaken te regelen over (regionale) brandweeraangelegenheden, ten aanzien van geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en het optreden van de politie in tijden van crisis.

Het bestuur van een dergelijke gezamenlijke regeling bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Een keuze voor deze samenstelling is gemaakt, omdat op deze manier het bestuur van de veiligheidsregio bestuurders heeft, die op het brede terrein van openbare orde en veiligheid de belangrijkste (wettelijke) bevoegdheden hebben.

5.2.1 Wet veiligheidsregio's

Doel van de Wet veiligheidsregio's is dat burgers in ons land daardoor beter beschermd zullen zijn tegen de risico's van brand, ongevallen, rampen en crises en een betere hulpverlening en nazorg krijgen als zij onverhoopt slachtoffer worden van zo'n incident.

Het vormen van veiligheidsregio's is sinds 1 oktober 2010 wettelijk geregeld door het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's. Deze wetgeving heeft als doel om een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweertzorg, de geneeskundige hulpverlening en de rampenbestrijding en crisisbeheersing onder een regionale bestuurlijke regie te realiseren. Dit moet leiden tot een betere multidisciplinaire (verschillende hulpverleningsdiensten) samenwerking en samenhangend beleid, om burgers beter te beschermen tegen risico's, betere hulpverlening en nazorg bij rampen en crises onder een regionaal bestuurlijke regie en versterking van bestuurlijke en operationele slagkracht.

Deze Wvr regelt, dat het regionale bestuur een coördinerende rol vervult bij de beheersing van crises en de bestrijding van rampen door afstemming tussen partners binnen de veiligheidsregio als daarbuiten te organiseren en faciliteren (*Bron: memorie van toelichting*).

Ook is de wijze waarop de veiligheidsregio's vorm gegeven moet worden door deze wet bepaald, namelijk in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Voor deze vorm is gekozen, omdat de uit te voeren taken door de veiligheidsregio een gemeentelijke herkomst hebben en door de constructie van een gemeenschappelijke regeling dragen gemeenten verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de eigen regio.

In artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's is daarnaast bepaald, hoe de regio indeling er uit ziet. Deze regio indeling was aanvankelijk congruent aan de politieregio's. De indeling van de politieregio's is echter door het Eerste kabinet Rutte veranderd, van 25 naar 10.

Naast de Wet veiligheidsregio's zijn er nog nadere Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) door het Rijk vastgesteld. Zo is er het Besluit veiligheidsregio's dat de kwaliteitseisen regelt, die gesteld kunnen worden aan de organisaties in de veiligheidsregio's. En het Besluit personeel veiligheidsregio's dat de verschillende personele functies beschrijft, om uniformiteit te bereiken die nodig is bij interregionale bijstand en bovenregionaal optreden.

Een essentieel onderdeel van de veiligheidsregio vormt de gemeenschappelijke meldkamer.

5.2.2 Gemeenschappelijke meldkamer

In de gemeenschappelijke meldkamer wordt door de brandweer, naast de politie ook samengewerkt met de Regionale Ambulancevoorziening (RAV). Waarbij elke discipline zijn eigen processen ondersteunt en aanstuurt. Met andere woorden in de gemeenschappelijke meldkamer worden de werkzaamheden per kolom uitgevoerd. Door het werken met een gemeenschappelijke meldkamer, kan ten tijde van crisis effectiever en efficiënter met de politie worden samengewerkt. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor deze taken blijft echter in handen van het lokaal bestuur.

Opvallend is, dat in een voorstel voor de Nationale politie gesproken wordt over de inrichting van drie gemeenschappelijke meldkamers en één nationale meldkamer. Inmiddels is daar iets van afgeweken en wordt er ruimte gegeven aan het opzetten van tien gemeenschappelijke meldkamers.

Deze voorbereidingen zijn in volle gang, omdat dit voor 1 januari 2012 geregeld moet zijn als de Nationale politie een feit wordt. In de praktijk zullen de veiligheidsregio's op het onderdeel gemeenschappelijke meldkamer en politie bij de invoering van de Nationale politie werken als ware het al één organisatie.

5.2.3 Ontwikkelingen

Tijdens het schrijven van deze scriptie heeft de huidige regering besloten om een Nationale politie te vormen en daarbij het aantal politieregio's te verlagen van 25 naar 10. In de brief van december 2010 van de minister van Ven J heeft deze afschaling van politieregio's voorlopig nog geen gevolgen voor de grootte en het aantal veiligheidsregio's in Nederland. Tijdens een in september 2011 gehouden conferentie heeft de minister van VenJ aangegeven, dat de samenvoeging van de veiligheidsregio's een punt wordt voor het volgende kabinet. Nu samenvoegen gelijk met de vorming van de Nationale politie geeft te veel bestuurlijke drukte.

5.3 Bestuurlijke vormgeving

Met de komst van de Wet veiligheidsregio's is in paragraaf 2 van deze wet bepaald, dat het college van burgemeester en wethouders belast is met de organisatie van de brandweerborg, de geneeskundige hulpverlening en de algemene rampenbestrijding en crisisbeheersing. De Wet specificeert tevens welke taken en bevoegdheden aan de veiligheidsregio's dienen te worden overgedragen, wat verstaan wordt onder verlengd lokaal bestuur en de haalplicht van de veiligheidsregio. De volgende gemeentelijke taken zijn aan de veiligheidsregio overgedragen: de brandweerborg, de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de organisatie van de geneeskundige hulpverlening. De uitvoering van deze taken vindt plaats door diverse organisaties en diensten.

5.3.1 Algemeen Bestuur

Samenstelling

De Wvr bepaalt, dat het bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten binnen de veiligheidsregio. Hierdoor kan de gemeente geen andere vertegenwoordiger aanwijzen dan de burgemeester. Dit in afwijking van artikel 13, eerste lid, van de Wgr, dat de gemeenten de vrijheid laat om haar vertegenwoordiger in het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling aan te wijzen.

Voor de functie van burgemeester is gekozen, zodat op deze manier het bestuur van de veiligheidsregio bestuurders heeft, die op het brede terrein van openbare orde en veiligheid de belangrijkste (wettelijke) bevoegdheden hebben.

Daarbij vertegenwoordigt de burgemeester zijn of haar gemeente in de veiligheidsregio en legt daarover verantwoording af in de eigen gemeenteraad.

Voorzitter

De voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio is de burgemeester die aangewezen is als korpsbeheerder in de zin van de Politiewet 1993. Ook op dit punt wordt afgeweken van de Wgr waarin is bepaald, dat het algemeen bestuur uit zijn midden een voorzitter aanwijst (artikel 13, negende lid, Wgr).

Taken bestuur

Het bestuur kan te maken krijgen met diverse vormen van rampen of crisis, waarbij ook andere partners betrekken kunnen zijn. Met deze partners moet het bestuur van de veiligheidsregio overeenstemming en afstemming bereiken. Daarom is een van de taken van het bestuur het inventariseren van de risico's van branden, rampen en crisis. Dit wordt vastgelegd in een zogenaamd *risicoprofiel*. Zij moet daarover het bevoegd gezag adviseren.

Het bestuur dient ook de voorbereiding op de bestrijding van branden en zware ongevallen en het organiseren van de rampbestrijding en de crisisbeheersing op zich te nemen. Een en ander wordt vastgelegd in een (meerjaren) *beleidsplan*. Hiervoor vormt het risicoprofiel de basis.

Wanneer de risico's geïnventariseerd zijn dient een *crisisplan* opgesteld te worden, een operationeel plan waarin de aanpak van rampen en crises in de regio beschreven worden. Ten aanzien van specifieke bedrijven, die vallen onder het Besluit Risico's en Zware Ongevallen, wordt een *rampbestrijdingsplan* opgesteld, waarin de aanpak van concrete rampsituaties voor deze inrichtingen wordt beschreven.

Door de overdracht van uitvoering van taken van de brandweer aan de veiligheidsregio is het bestuur verantwoordelijk voor het in stand houden van deze brandweer en het aanschaffen en beheren van het gemeenschappelijk materieel. Dit geldt ook voor het instellen en onderhouden van een Geneeskundige Hulpverleningsdienst tijdens Ongevallen en Rampen (GHOR).

Het bestuur is ook verantwoordelijk voor het hebben van een meldkamerfunctie. Het bestuur draagt tevens zorg voor het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening tussen diensten onderling en andere diensten en organisaties, die betrokken zijn bij de uitvoering van de taken van de veiligheidsregio.

5.3.2 De rol van de gemeenteraad

Eigen gemeente

In de Grondwet, artikel 125, staat opgenomen dat de gemeenteraad aan het hoofd staat van een gemeente. De gemeenteraad heeft een sturende en controlerende taak richting het dagelijks bestuur (burgemeester en wethouders) van de gemeente.

Wet Veiligheidsregio's

De gemeenteraad kan vooraf kaders stellen door de burgemeester met een mandaat naar de bestuursvergadering van de veiligheidsregio te laten gaan. Dit is eens te meer van belang bij de behandeling van het beleidsplan in het bestuur van de veiligheidsregio. De burgemeester legt vervolgens verantwoording over zijn optreden af in de raad.

Het bestuur van de veiligheidsregio beslist echter gezamenlijk. Dit is direct een gevolg van het gekozen model van verlengd lokaal bestuur.

De komst van de Wet veiligheidsregio's heeft daardoor een aantal gemeentelijke bevoegdheden ingeperkt. Gemeentebesturen blijven uiteindelijk wel verantwoordelijk voor de veiligheid van haar inwoners.

Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen is het van groot belang, dat de gemeentebesturen sturingsmogelijkheden blijven behouden richting de veiligheidsregio's. Een belangrijke sturingsmogelijkheid is het toebedelen van middelen middels de gemeentelijke begroting. De controlerende taak van de raad in het kader van de planning- en control cyclus blijft geheel conform de Wgr. Ook de controlerende taak richting de burgemeester in de uitoefening van het gezag blijft eveneens ongewijzigd. (*Bron: memorie van toelichting Wvr*)

Wet gemeenschappelijke regelingen

In artikel 16 is bepaald, dat de raad een lid die zij heeft aangewezen voor de gemeenschappelijke regeling ter verantwoording kan roepen voor het door hem in dat bestuur/orgaan gevoerde beleid. Zo legt de burgemeester aan de eigen gemeenteraad verantwoording af over hetgeen besloten is in het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio.

5.3.3 De burgemeester

Benoeming

In Nederland wordt de burgemeester door de Kroon benoemd, nadat het kabinet met de benoeming heeft ingestemd op grond van een voordracht door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze doet de voordracht op aanbeveling van de gemeenteraad van de betreffende gemeente.

Rol eigen gemeente

De burgemeester is voorzitter van het college van burgemeester en wethouders en van de gemeenteraad. Binnen het college van B&W heeft de burgemeester stemrecht. Als de stemmen staken is zijn stem zelfs doorslaggevend. In de raad heeft de burgemeester geen stemrecht, dit is alleen voorbehouden aan de raadsleden.

De burgemeester is ook zelf een bestuursorgaan met eigen bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid. Binnen het college heeft hij de specifieke verantwoordelijkheid van het opperbevel bij brand en bij ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft (artikel 173 Gemeentewet). Het college als geheel en alle leden afzonderlijk zijn voor het gevoerde beleid en handelen verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad.

De burgemeester ziet toe op de tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijke beleid. Daarnaast heeft hij ook eigen inhoudelijke taken met name op het terrein van openbare orde en veiligheid en is hij opperbevelhebber bij crises, rampen en zware ongevallen. Hij ziet voorts toe op een goede samenwerking met andere gemeenten en overheden. Voor veel mensen is de burgemeester het gezicht van de gemeente. (*bron: Burgemeesters.nl*)

Eigen taken en bevoegdheden

De burgemeester heeft een aantal zelfstandige taken en bevoegdheden. De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. Bij verstoring van deze openbare orde kan de burgemeester optreden tegen de overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde. Om dit optreden te ondersteunen heeft de burgemeester een aantal bevoegdheden toegekend gekregen, die het hem mogelijk maken de veiligheid in de gemeente te verzekeren. Dit zijn onder andere de mogelijkheid om een noodbevel of noodverordening op te stellen. Daarnaast heeft de burgemeester het gezag over de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde en hulpverlening.

Wanneer de openbare orde in het geding is, kan de burgemeester ook aanwijzingen geven aan de ambulancevervoerders en is hij verantwoordelijk voor informatieverschaffing aan de bevolking in zijn gemeente en aan de hulpverleningsdiensten.

Vanuit zijn functie is de burgemeester lid van het bestuur van de regionale brandweer en lid van het bestuur van de politieregio. Uit hoofde daarvan heeft hij taken en bevoegdheden met betrekking tot het beheer van het regiokorps. (*Bron: <http://www.burgmeesters.nl>*)

De burgemeester is, volgens artikel 180 van de Gemeentewet, aan de raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur. Hij geeft de raad daarvoor alle inlichtingen die voor de uitoefening van die taak van de raad nodig zijn.

5.3.4 Verschillende bestuurlijke rollen burgemeester

Wet veiligheidsregio's

De Wvr regelt in artikel 4 tot en met 7 de bevoegdheden van de burgemeester. De burgemeester heeft met het intreden van deze wet zijn gezag over de brandweer behouden en blijft bevoegd om bevelen te geven als er sprake is van gevaar. Ook heeft de burgemeester het opperbevel tijdens rampen en crisis behouden. Hiermee kan hij organisaties die, onder normale omstandigheden niet onder zijn gezag staan, ten tijde van een ramp of crisis bevelen geven om deze te bestrijden. Zijn bevoegdheden inzake openbare orde en veiligheid zijn hetzelfde gebleven.

Deze bevoegdheden, samen met het lidmaatschap van het Algemeen Bestuur van de VRR zorgen voor verschillende rollen van de burgemeester. Tijdens de vergadering van het AB kan hij besluiten nemen die direct zijn bevoegdheden raken, zoals genoemd in de Wvr. De burgemeester dient hiervoor uiteraard wel verantwoording af te leggen aan de raad.

Deze bevoegdheden van de burgemeester zijn geregeld in de Wvr:

- De burgemeester heeft het gezag bij brand alsmede bij ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft.
- De burgemeester is bevoegd bij brand en ongevallen, bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn.
- De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees

voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, staan onder zijn bevel.

- De burgemeester kan de ambulancevervoerders in de regio waarvan zijn gemeente deel uitmaakt, aanwijzingen geven indien dat naar zijn oordeel noodzakelijk is uit een oogpunt van openbare orde.
- De burgemeester draagt er zorg voor dat de bevolking informatie wordt verschaft over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die de gemeente bedreigt of treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn.
- De burgemeester draagt er zorg voor dat aan de personen die in zijn gemeente zijn betrokken bij de rampenbestrijding of de crisisbeheersing, informatie wordt verschaft over die ramp of crisis, de risico's die hun inzet daarbij heeft voor hun gezondheid en de voorzorgsmaatregelen die in verband daarmee zijn of zullen worden getroffen.

5.3.5 De ambtenaar

De ambtenaar heeft meestal in dit geval de functie van beleidsmedewerker Openbare Orde en veiligheid/ambtenaar rampenbestrijding, waaronder het beleidsveld crisisbeheersing en de brandweer vallen. Deze ambtenaar heeft primair een beleidsvormende en preparatieve rol, maar daarnaast een belangrijke rol in het ondersteunen van de burgemeester in zijn verantwoordingsplicht richting de raad. Beleidsstukken en B&W adviezen die de informatie procedureel naar de vergadering van de raad leiden, maakt een burgemeester in de regel niet zelf. Daar heeft hij zijn ambtenaren voor.

5.4 Sturings-en verantwoordingsinstrumenten

In hoofdstuk 4 is een theoretische uiteenzetting gegeven over sturing en de daarbij behorende instrumenten. Zo behoort bij de klassieke vorm van sturing o.a. wet- en regelgeving. Ook de VRR heeft te maken met sturing vanuit andere partijen. Om een beeld te vormen waarom het gaat en welke partijen dit betreft, wordt in dit hoofdstuk een overzicht gegeven.

5.4.1 Sturing Rijksoverheid

De Rijksoverheid kan regels stellen ten aanzien van de samenwerking tussen veiligheidsregio's, regionale politiekorpsen, KLPD en Kmar (Koninklijke Marechaussee). Dit is geregeld in artikel 20 van de Wet veiligheidsregio's. Daarnaast kan de Rijksoverheid regels stellen ten aanzien van landelijke kwaliteitseisen en het waarborgen van een minimaal kwaliteitsniveau. Dit gebeurt bij Algemene Maatregel van Bestuur.

De Wet veiligheidsregio's regelt ook dat bij een landelijke crisis de ministers, gemeenten taken kunnen opdragen. Bijvoorbeeld zoals dat is gebeurd bij de griep pandemie in 2009, waarbij de burgemeesters de opdracht hebben gekregen van de Minister van VWS tot het organiseren van een griepvaccinatie voor kinderen. De veiligheidsregio's kunnen bij de uitvoering van deze taken worden betrokken. Hetgeen in de regio Rotterdam-Rijnmond is gebeurd.

5.4.2 Minister Veiligheid en Justitie (VenJ)

Op basis van de Wet veiligheidsregio's (artikel 24) verschaft de voorzitter van de veiligheidsregio op verzoek van de Minister van Ven J informatie over de wijze waarop de veiligheidsregio haar taken uitvoert en over eventueel landelijk gestelde doelen. De minister stelt regels op over de wijze waarop gerapporteerd moet worden.

5.4.3 Gedeputeerde Staten

Op basis van artikel 34 Wet gemeenschappelijke regelingen, dient de veiligheidsregio de begroting en de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling vast te laten stellen door het algemeen bestuur en vervolgens ter toetsing voor 15 juli te zenden aan Gedeputeerde Staten.

Indien er geschillen zijn tussen besturen van het openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan is in artikel 28 Wgr bepaald, dat deze geschillen door gedeputeerde staten worden beslist. Behalve wanneer deze geschillen behoren tot artikel 112, eerste lid van de Grondwet of en tweede lid, opgedragen zijn aan de rechterlijke macht of gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren.

5.4.4 De gemeenteraad

Conform artikel 35 lid 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen dient een begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten te worden gestuurd, opdat zij van hun gevoelens kunnen doen blijken. De gemeenteraden kunnen al dan niet een zienswijze hierop indienen. Een belangrijk sturingsinstrument van de raad is het inzetten van de bevoegdheid van het toebedelen van middelen via de gemeentelijke begroting, waarbij de uitgaven voor een gemeenschappelijke regeling als een verplichte uitgave wordt opgevoerd in de gemeentelijke begroting.

5.4.5 Verplichte documenten

Wet veiligheidsregio's

De Wvr regelt dat het bestuur van de veiligheidsregio's een aantal beleidsdocumenten moet vaststellen. Dit zijn:

- Het risicoprofiel, dit is een inventarisatie en analyse van de aanwezige risico's, inclusief relevante risico's uit aangrenzende gebieden. Het risicoprofiel is de basis voor het beleidsplan;
- Beleidsplan, waarin het beleid voor een meerjarige uitvoering van de opgedragen taken wordt beschreven, aan de hand van het risicoprofiel en de haalplicht bij de gemeenteraad en crisispartners (politie, waterschappen etc.);
- Crisisplan, een operationeel plan dat de generieke aanpak van rampen en crises in de regio beschrijft;
- Rampbestrijdingsplan, een operationeel plan waarin de aanpak van concrete rampsituaties voor specifieke bedrijven (vallend onder het Besluit Risico's en Zware Ongevallen) beschreven staat.

Deze plannen zijn geconcentreerd op een regionaal niveau en dienen om de organisaties in te richten en strategische keuzes te laten maken.

Wet gemeenschappelijke regelingen

Vanwege de noodzakelijke betrokkenheid van de gemeenten zijn de veiligheidsregio's als verlengd lokaal bestuur vormgegeven. Dit is gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen.

In de Wet gemeenschappelijke regelingen is bepaald, dat het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling ter verantwoording de *ontwerp begroting* en *begrotingswijzigingen* (art. 35 Wgr) overlegt aan de besturen van de deelnemende gemeenten. Artikel 35 regelt daarbij in lid 3 tevens de mogelijkheid van zienswijze daarop door de raden. Ook dienen de gemeentebesturen de ontwerp-begroting voor een ieder ter inzage te leggen en tegen betaling van de kosten, algemeen verkrijgbaar te stellen.

De begroting en de jaarrekening dient een gemeenschappelijke regeling volgens artikel 34 Wet gemeenschappelijke regelingen vast te laten stellen door het algemeen bestuur en vervolgens voor 15 juli te zenden aan gedeputeerde staten.

5.4.6 Haalplicht

Het bestuur van de veiligheidsregio heeft voor het opstellen van het beleidsplan een haalplicht bij de gemeenteraad van de deelnemende gemeenten en de crisispartners (artikel 15, lid 3 Wvr). Deze haalplicht houdt in dat de veiligheidsregio's de gemeenten en crisispartners actief moeten benaderen voor hun inbreng voor het beleidsplan en het risicoprofiel. De wetgever heeft het regionaal risicoprofiel nadrukkelijk als instrument benoemd om de gemeenteraden directe invloed te geven op het beleid van de veiligheidsregio.

Naast de haalplicht dient het bestuur van de veiligheidsregio, na overleg met de raden van de deelnemende gemeenten, het risicoprofiel vast te stellen. De gemeenteraden moeten aan het risicoprofiel kunnen zien welke risico's voor hun gemeente van belang zijn. Ook moeten zij de mogelijkheid krijgen om hierop een aanvulling te geven van de door haar onderkende risico's.

De gemeenteraad kan ook lokale beleidsprioriteiten en veiligheidsthema's inbrengen voor het beleidsplan. De wetgever heeft op deze wijze de basis van het beleidsplan verankerd en kan het gemeentebestuur grip houden op het lokale en regionale veiligheidsbeleid.

5.4.7 Brengplicht AB-lid

De burgemeester heeft als AB-lid in het kader artikel 180 lid 2 van de gemeentewet als het ware een brengplicht aan de raad. Naast dat de burgemeester verantwoording schuldig is aan de raad over het door hem gevoerde bestuur, heeft hij de verplichting de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft te geven. Daarnaast moet hij conform lid 3, de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen verstrekken, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

5.4.8 Overige gremia

Veiligheidsberaad

Het Veiligheidsberaad is een landelijk platform van de veiligheidsregio's. De 25 voorzitters van de veiligheidsregio's nemen hieraan deel. Het Veiligheidsberaad is tevens aanspreekpunt voor de Minister van Veiligheid en Justitie (V&J), de VNG en het Korpsbeheerdersberaad van de politie.

Ten tijde van een crisis

Regionaal Beleidsteam (RBT)

Het regionaal beleidsteam, gebaseerd op artikel 39, lid 2 van de Wet veiligheidsregio's, wordt bijeen geroepen door de voorzitter van de veiligheidsregio en bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten die betrokken zijn, of dreigen te worden bij de ramp of crisis, alsmede uit de Hoofdofficier van Justitie en indien noodzakelijk wordt ook de voorzitter van elk direct betrokken waterschap uitgenodigd deel uit te maken van het beleidsteam.

De Commissaris van de Koningin (CdK)

In de Wet veiligheidsregio's is een aparte ambtsinstructie opgenomen voor de Commissaris van de Koningin. Daarin is onder andere opgenomen dat de CdK toezicht houdt op en aanwijzingen kan geven over de samenwerking als zich fricties voordoen in het regionaal

beleidsteam. Al dan niet in opdracht van de Minister van Veiligheid en Justitie. Ook kan de CdK tussen beiden komen in het beleidsteam.

5.4.9 Financiële bepalingen

Hybride financiering

De veiligheidsregio heeft een *hybride financiering*. Zij wordt gefinancierd uit de bijdragen van de gemeenten uit het gemeentefonds en de bijdrage van het Rijk, de zogenaamde Brede doeluitkering rampenbestrijding (BDUR). De brede doeluitkering is een aanvullende tegemoetkoming voor de uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding, inclusief het geneeskundige deel. Aan deze vorm van financiering hebben bestuurders tijdens een conferentie in 2006 de voorkeur gegeven. Bijlage IV toont de modellen voor financiering van de veiligheidsregio's met de voor- en nadelen.

Gemeentelijke bijdrage

De gemeentelijke bijdragen worden gedaan op basis van het feit dat fysieke veiligheid in de kern een lokale verantwoordelijkheid is.

De gemeenten leveren een financiële bijdrage in de kosten van de regio, op basis van de begroting, die het bestuur van de regio maakt. Deze bijdrage is een inwonersafhankelijke bijdrage. De gemeenten ontvangen hiervoor geld in het gemeentefonds in de vorm van de algemene uitkering. Het overdragen van de gemeentelijke brandweertaak is wettelijk niet verplicht, maar als dit wel wordt gedaan zal de regio de kosten hiervan bij de desbetreffende gemeenten in rekening brengen. Dit kan onder meer geregeld worden via een *dienstverleningsovereenkomst* (DVO).

Dienstverleningsovereenkomst

De dienstverleningsovereenkomsten is een per gemeente afgesloten overeenkomst met de veiligheidsregio waarin waardoor lokale verankering (financieel en beleidsmatig) plaatsvindt van hetgeen in de veiligheidsregio geschiedt. Hierin worden vooral de basiszorg en proactieve en preventietaken die de veiligheidsregio moet uitvoeren beschreven. Door deze DVO heeft de gemeenteraad houvast bij haar controlerende en kaderstellende rol. De veiligheidsregio kan ook actief haar dienstverlening afstemmen op de lokale behoeften.

Het Rijk

De regio's ontvangen ook een bijdrage van het Rijk. Hiermee brengt het Rijk haar betrokkenheid bij de rampbestrijding in financiële zin tot uitdrukking. De veiligheidsregio's ontvangen dit geld in de vorm van een Brede Doeluitkering (BDUR).

De financiële verhouding tussen het Rijk en de regio's heeft drie kenmerken die samenhangen met de hybride financiering van de veiligheidsregio's. Allereerst is de bijdrage bedoeld voor alle onderdelen van het beleid van de veiligheidsregio's en de daarmee gemoeide taken. Binnen de kaders van de wet hebben de veiligheidsregio's bestedingsvrijheid. Daarnaast is de bijdrage een onverdeeld lumpsum, die niet gebonden is aan taken van de brandweer en de GHOR. Deze bijdrage is niet kostendekkend op onderdelen van de bedrijfsvoering. De begroting wordt sluitend gemaakt door de gemeentelijke bedragen. Het algemeen bestuur is verantwoordelijk voor de allocatie van de middelen.

De financiële verantwoording voor de veiligheidsregio's richting het Rijk is gering. De verantwoording beperkt zich tot verantwoording op hoofdlijnen, waardoor de administratieve lasten voor de veiligheidsregio gering zijn. Hierbij is aansluiting gezocht bij de regelgeving in het kader van de deregulering.

In de Wet veiligheidsregio's is overigens wel de mogelijkheid opgenomen om bepaalde voorwaarde te kunnen stellen aan de bijdrage. Zoals afspraken over landelijke doelstellingen. Hiermee wordt echter terughoudend omgegaan vanwege de kenmerken van de bijdrage.

5.5 De Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond

De Veiligheidsregio Rotterdam- Rijnmond is ten opzichte van veel andere gevormde veiligheidsregio's een uitzonderlijke regio vanwege de grote bevolkingsdichtheid in combinatie met het havengebied met daarin gelegen een groot aantal industriële bedrijven met gevaarlijke stoffen. Nergens anders in Nederland doet zich deze combinatie voor.

Met de komst van de VRR zijn de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening ondergebracht in één organisatie.

De VRR heeft daarbij als doel: de prestaties op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing te verbeteren.

Sinds 2008 is de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond ook belast met de uitvoering van de organisatie, het beheer en de taken van de lokale brandweer van de- binnen de regio gelegen- 19 gemeenten. De veiligheidsregio legt over de uitvoering verantwoording af aan het Algemeen Bestuur, waarin alle burgemeesters vertegenwoordigd zijn. De verantwoordelijkheid en de verantwoording, betreffende de uitvoeringstaken van de brandweer door de veiligheidsregio en de verantwoordingsplicht van de burgemeester richting de raad, is een serieus bestuurlijk aandachtspunt. Verdergaande specialisatie kan de veiligheidsregio, door verschil in kennis en inzicht, verder van het bestuur en de politiek afzetten.

Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk bij besluitvorming met betrekking tot externe veiligheid. Externe veiligheid gaat over het beheersen van risico's die mensen lopen door opslag, productie, vervoer of gebruik van gevaarlijke stoffen in hun omgeving. Dit is een verantwoordelijkheid van de gemeente. Externe veiligheid is echter een dusdanig complex onderwerp dat de gemeentebesturen en de gemeenteraden volledig moeten vertrouwen op hun (wettelijk) adviseurs, oftewel onder andere de VRR.

Deze wettelijke adviestaak is beschreven in de Wet veiligheidsregio's. Het gaat om die gevallen waar sprake is van vergunningverlening en technische advisering. De adviestaak verwijst naar de bestaande adviestaken in bijzondere regelgeving (Besluit externe veiligheid etc). Daarnaast kan de veiligheidsregio advies uitbrengen op het gebied van onderwerpen waarvan de regio het belangrijk vindt dat deze aandacht van de deelnemende gemeente krijgen, omdat een eenduidige aanpak gewenst is.

5.5.1 De gemeenten

De VRR wordt gevormd door 19 gemeenten. De regio indeling is niet arbitrair, maar is in de Wet veiligheidsregio's vastgelegd. Deze regio indeling kan alleen worden gewijzigd met een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).

5.5.2 Bestuur van de VRR

Het *Algemeen Bestuur* van de veiligheidsregio's bestaat uit alle burgemeesters van de deelnemende gemeenten in de regio, zie bijlage II. In de regio Rotterdam- Rijnmond betreft dit 19 burgemeesters. Elke burgemeester vertegenwoordigt zijn/haar gemeente in het algemeen bestuur en legt aan de eigen gemeenteraad verantwoording af.

De voorzitter van de veiligheidsregio is tevens korpsbeheerder van de politie; in het geval van de regio Rotterdam-Rijnmond is dit de burgemeester van Rotterdam.

Het bestuur van de veiligheidsregio en het regionaal college van de politie zijn qua samenstelling van personen vrijwel identiek. Juridisch staan zij echter als afzonderlijke entiteiten naast elkaar.

In de planvorming van de veiligheidsregio zijn afspraken over de wijze van samenwerken vastgelegd. Voor de politie betreft het die operationele taken die te maken hebben met rampen en crisis. Voorts zijn er afspraken over het afstemmen van beleidsplannen en de gezamenlijke meldkamerfunctie.

Het *Dagelijks Bestuur* bestaat anno 2011 uit de burgemeesters van Rotterdam, Spijkenisse, Vlaardingen, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Goedereede, Ridderkerk en Lansingerland.

De taakverdeling tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur is naar analogie met de gemeentewet. De taken van het college van Burgemeester en Wethouders worden uitgevoerd door het dagelijks bestuur en de taken van de gemeenteraad door het algemeen bestuur.

Stemmen

Artikel 8 van de gemeenschappelijke regeling VRR regelt, dat bij het nemen van besluiten door het algemeen bestuur de leden voor de gemeente die zij vertegenwoordigen ieder één stem uitbrengen, met uitzondering van de leden die een gemeente vertegenwoordigen met een inwonertal boven 50.000. Zij brengen voor elk volgend 50.000-tal, of gedeelte daarvan, één stem meer uit tot een maximum van elf stemmen per gemeente.

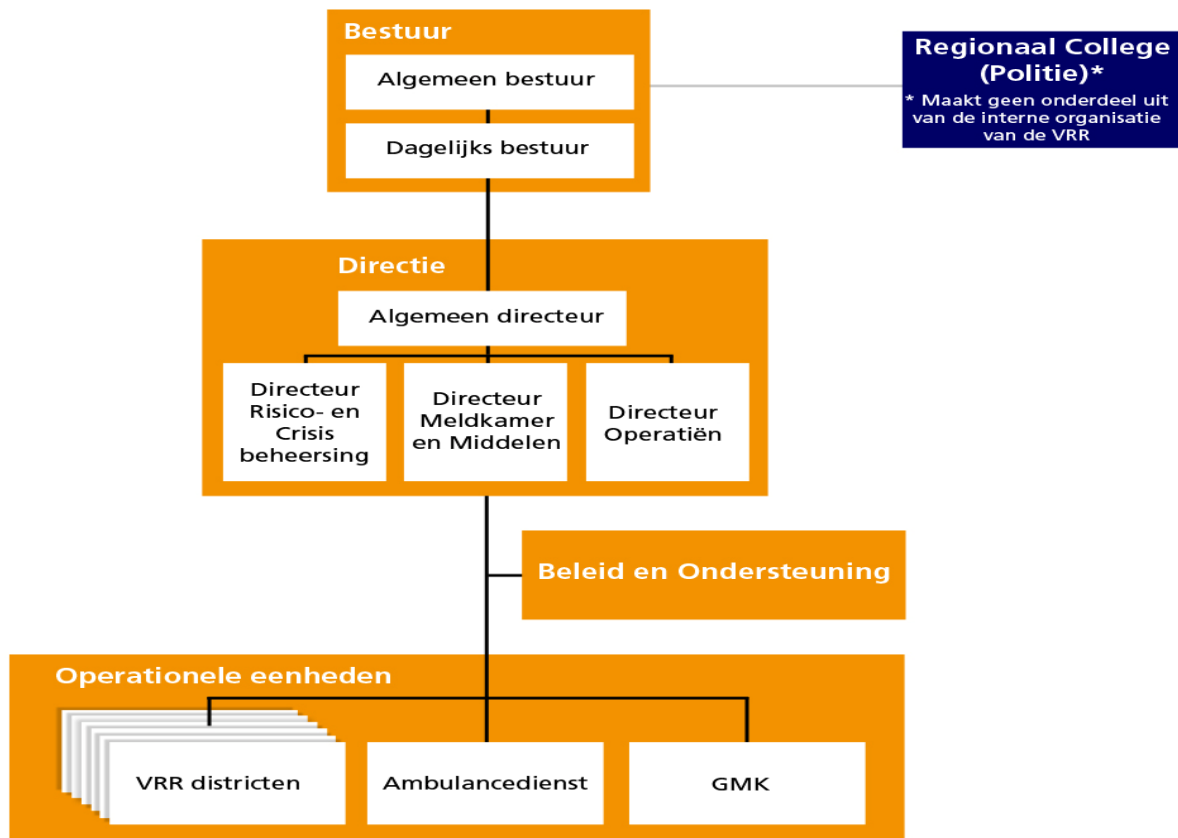
Indien de stemmen staken, is de stem van de voorzitter doorslaggevend. Overige genodigden aan de vergadering hebben geen stemrecht.

*Tabel 5.5.2 Gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond, naar inwonertal per 1-1-2010
Totaal regio 1.245.516 Bron: CBS*

Gemeente	Aantal inwoners	Gemeente	Aantal inwoners
Rotterdam	602.620	Albrandswaard	24.081
Schiedam	75.792	Middelharnis	17.966
Spijkenisse	72.442	Brielle	15.752
Vlaardingen	70.540	Westvoorne	14.072
Capelle aan den IJssel	65.406	Bernisse	12.454
Lansingerland	52.535	Goedereede	11.426
Barendrecht	46.525	Oostflakkee	10.384
Ridderkerk	44.826	Dirksland	8.439
Hellevoetsluis	39.799		
Maassluis	31.625		
Krimpen aan den IJssel	28.832		

5.5.3 De organisatie van de VRR

Onderstaand schema geeft een globaal overzicht van de organisatie van de VRR



5.5.4 Veiligheidsdirectie

De Veiligheidsdirectie is het hoogste ambtelijke besluit- en beleidsvormende orgaan op het terrein van risicobeleid, rampenbestrijding, crisisbeheersing en multidisciplinair grootschalig trainen, oefenen en optreden¹. De Veiligheidsdirectie heeft een belangrijke beleidsinhoudelijke adviestaak aan het Algemeen bestuur van de VRR, ten aanzien van de multidisciplinaire samenwerking en de voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De Veiligheidsdirectie heeft naast deze adviestaak richting het bestuur een besluitvormende taak over alle multidisciplinaire aangelegenheden, waarvoor geen bestuurlijk besluit nodig is. Als dit wel nodig is, geeft de Veiligheidsdirectie een advies over deze zaken.

De vaste leden zijn: de korpschef van de regiopolitie, de regionaal commandant brandweer, regionaal geneeskundig functionaris, Port Security Officier (tevens in zijn hoedanigheid als Rijks/gemeentelijk havenmeester), directeur DCMR, een vertegenwoordiger van het OM, een vertegenwoordiger van de coördinerend burgemeester en de coördinerend gemeentesecretaris.

De directeur Risico & Crisisbeheersing (R&C) is tevens secretaris van de Veiligheidsdirectie. De medewerkers van R&C voeren, als afgeleide van de taken van de directeur R&C, hun

¹ Zie artikel 28 van de Gemeenschappelijke Regeling VRR.

taken uit in opdracht van het bestuur, onder het gezag van de Directieraad en Veiligheidsdirectie² en in samenwerking met de operationele partners en regiogemeenten.

5.5.5 Commissie van Advies Gemeenten (CAGEM)

De Veiligheidsregio neemt besluiten, die de gemeentelijke processen in de crisisbeheersing raken. Daarnaast onderneemt zij coördinerende- en afstemmingsactiviteiten op het gebied van de gemeentelijke deelprocessen.

Om de gemeentelijke betrokkenheid bij de VRR te borgen bij de regionale besluitvorming en coördinatie van gemeentelijke activiteiten, is vanuit de gemeenschappelijke regeling een ‘*Commissie van advies gemeenten*’ (CAGEM) ingesteld.

In deze adviescommissie nemen alleen gemeentesecretarissen deel, omdat deze functionarissen verantwoordelijk zijn voor de integrale uitvoering van de gemeentelijke processen. Deze ambtelijke commissie wordt voorgezeten door een gemeentesecretaris die tevens deel uitmaakt van de veiligheidsdirectie, de zogenaamde *coördinerend gemeentesecretaris*. Hiermee is de organisatorische relatie tussen de veiligheidsdirectie en de adviescommissie geborgd.

Het CAGEM adviseert het Algemeen Bestuur, door tussenkomst van de veiligheidsdirectie, over de voorstellen met betrekking tot de gemeentelijke processen in de crisisbeheersing. Het CAGEM is tevens belast met de sturing van de actualisatie van de crisisbeheersingsplannen in de gemeenten en het opstellen van regionale modellen voor de gemeentelijke deelprocessen

5.5.6 Kerngroep Gemeenten – SWG-overleggen

Zowel in de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding als in het kabinetsstandpunt veiligheidsregio en in de beleidsnota crisisbeheersing wordt aan de veiligheidsregio een nadrukkelijk rol verstrekt ten aanzien van de regionale coördinatie en afstemming van de gemeentelijke processen bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Ten behoeve van de gemeentelijke processen is een beleidsoverleg rampenbestrijding met een coördinerend gemeentesecretaris ingesteld, De Kerngroep Gemeenten, verder te noemen Kerngroep. Hierdoor zijn de gemeentelijke processen zeer expliciet geborgd in de veiligheidsregio.

De Kerngroep is het ambtelijk adviesorgaan voor de coördinerend gemeentesecretaris in gemeentelijke beleidszaken op het gebied van risico- en crisisbeheersing en beleid (voorbereiding). De adviezen neemt hij mee naar de vergaderingen van de Veiligheidsdirectie. De leden van de Kerngroep zijn de vertegenwoordigers van de door de VRR ingestelde samenwerkingsgebieden, de zogenaamde SWG-overleggen. Daarnaast wordt de Kerngroep ondersteund door de afdeling Crisisbeheersing van de VRR.

SWG-overleggen

In deze overleggen worden VRR- gemeentelijke zaken besproken op het gebied van risico- en crisisbeheersing en beleid (voorbereiding). Daarnaast fungeren de accountmanagers als een aanspreekpunt voor vragen aan de VRR over, met name gemeentelijke en multidisciplinaire processen. De samenwerkingsgebieden en de Kerngroep komen gemiddeld vijf keer per jaar bij elkaar. Deze samenwerkingsgebieden zijn:

- Goeree Overflakkee (Goedereede, Middelharnis, Dirksland en Oostflakkee)
- Noord Oost (Lansingerland, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel)
- Rotterdam
- Voorne-Putten (Spijkenisse, Bernisse, Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne)
- Waterweg (Schiedam, Vlaardingen en Maassluis)

² Zie artikel 28 van de Gemeenschappelijke Regeling van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.

- Zuid (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk)

De samenwerkingsgebieden en de Kerngroep zijn ingesteld om de beleidstukken die ter besluitvorming aan het Algemeen Bestuur moeten worden voorgelegd ten aanzien van de crisisbeheersing, vooraf met de ambtenaren rampenbestrijding door te spreken en van advies te voorzien. In de Kerngroep wordt op deze manier voor deze beleidsplannen een vanuit de deelnemende gemeenten breed gedragen advies aan de coördinerend gemeentesecretaris meegegeven voor zijn deelname aan de vergadering van de Veiligheidsdirectie.

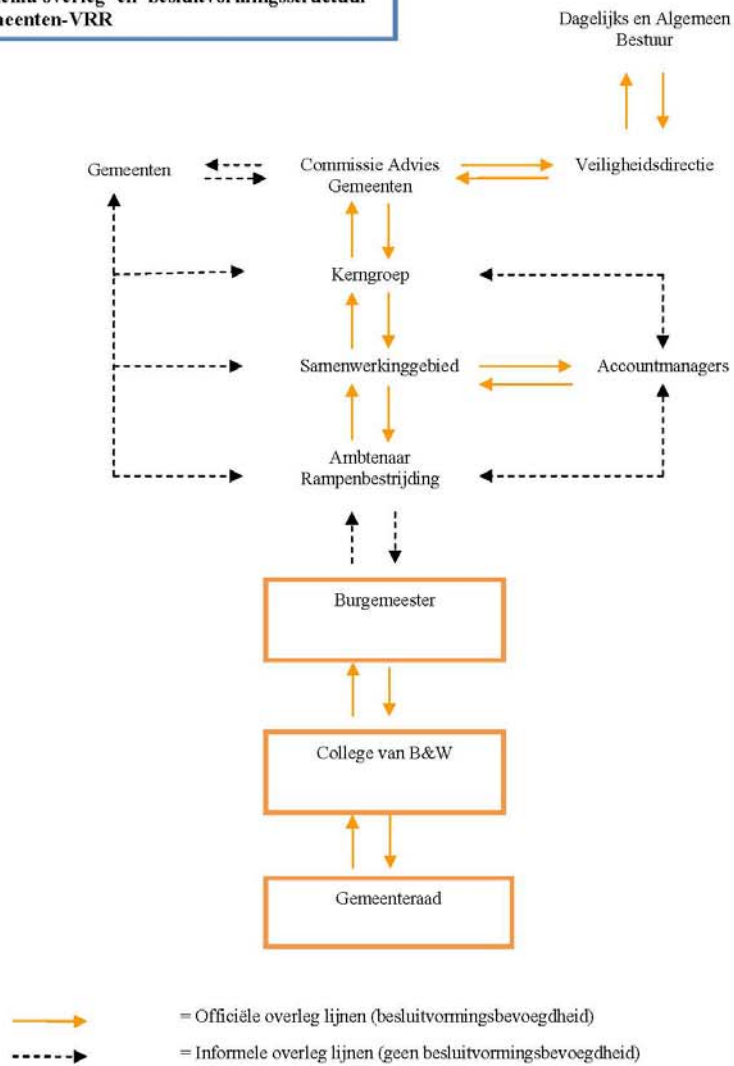
5.5.7 Financiële werkgroep

Om meer sturing te houden op de financiën van de gemeenschappelijke regelingen die gemeenten met elkaar aangaan, is vanuit de Kring van gemeentesecretarissen de werkgroep *'Verbetering financiële sturing gemeenschappelijke regelingen'* opgericht.

Deze werkgroep geeft de gemeentesecretarissen jaarlijks het advies over de indexeringen van de begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen (Accres). Het is vervolgens aan de colleges/raden om dit advies over te nemen en dit besluit vervolgens door te geven aan de gemeenschappelijke regelingen. In de praktijk blijkt, dat de colleges/raden het advies van deze werkgroep in de regel overnemen.

5.5.8

Schema overleg- en besluitvormingsstructuur gemeenten-VRR



5.6 Brandweezorg

Ruim voor de inwerkingtreding van de Wvr in 2010, hebben de gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond in 2008 besloten om de uitvoering van de brandweertaken onder te brengen in de VRR. De overdracht van deze taken is geregeld door middel van een opgestelde dienstverleningsovereenkomst. Gemeenten betalen de VRR voor de uitvoering van deze taken, waarvoor het basis niveau brandweezorg is afgesproken.

Overigens stelt de WVR in artikel 26 voor gemeenten de mogelijkheid open om een eigen gemeentelijke brandweer te hebben. Deze moet dan aan bepaalde voorwaarden voldoen. Binnen de VRR gemeenten is dit niet aan de orde.

Omdat de brandweer met voornamelijk lokale vrijwilligers een bijzondere positie inneemt binnen de VRR, is het goed om aan deze positie in dit onderzoek aandacht te besteden.

5.6.1 Positie brandweer binnen de gemeente voor de Wvr

Wat betreft de brandweezorg hadden de gemeente voor de inwerkingtreding van de Wvr in 2010, gelet op artikel 1 van de Brandweerwet, de zorg voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt en het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand. De brandweer behoorde daardoor tot de gemeentelijke organisatie en viel onder de directe verantwoordelijkheid van het college van B&W en de gemeenteraad.

Het is vervolgens de taak van de gemeenteraad om voldoende middelen beschikbaar te stellen om een goede bedrijfsvoering van de brandweer mogelijk te maken. Daarnaast stelt de gemeenteraad, door middel van een brandbeveiligingsverordening, regels vast ter voorkoming, beperking en bestrijding van brand of brandgevaar en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand, voor zover daarin niet is voorzien bij of krachtens de Woningwet of andere wet

5.6.2 Regionale brandweer

Door de Wvr is het instellen en in stand houden van een brandweer als taak bij het bestuur van de veiligheidsregio neergelegd (art. 10 Wvr) en is de Brandweerwet daardoor vervangen. Tevens zijn de voorwaarde gecreëerd om de kwaliteit van de brandweer te verhogen door landelijke, uniforme kwaliteitseisen te stellen, waaraan de brandweezorg ten minste aan moet voldoen.

Het uitgangspunt van de Wvr is het organiseren van één brandweerorganisatie voor de gehele regio onder leiding van één regionale brandweercommandant. Gemeenten kunnen binnen de regels van de Wvr besluiten om een eigen lokale brandweer in stand te houden. Zij moeten dan wel aan de landelijk gestelde eisen voldoen. De gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond hebben in 2008 gekozen om de uitvoering van de brandweertaken onder te brengen in de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.

Hoofdstuk 6

Operationaliseren

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksvragen waarmee de empirische analyse wordt uitgevoerd en de wijze waarop het onderzoek is geoperationaliseerd.

In hoofdstuk 2 is de hoofdvraag toegelicht en wordt beschreven waarom dit onderzoek is uitgevoerd. Een hoofdvraag is meestal niet in één stap te onderzoeken. Daarom is het nodig om de hoofdvraag op te splitsen in een aantal deelvragen. Elke deelvraag leidt tot een deelonderzoek. De som van de antwoorden van deze deelvragen vormt het antwoord op de hoofdvraag. (Van Thiel, 2007: 27).

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn een aantal deelvragen geformuleerd, die meer inzicht moeten geven of een eventueel spanningsveld aanwezig is en wat de betrokken partijen aan een eventueel gesignaleerd spanningsveld kunnen doen om dit te verkleinen.

Per deelvraag wordt een korte toelichting gegeven, waarom deze deelvraag relevant is voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Daarnaast wordt de wijze waarop deze deelvraag wordt beantwoord beschreven.

In dit onderzoek zal de volgende vraagstelling centraal staan:

“Welke bijdrage kan de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond leveren aan het in goede banen leiden van de spanning tussen bedrijfsmatigheid / professionaliteit enerzijds en adequate politiek/democratische sturing en controle anderzijds”.

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, dienen de volgende deelvragen te worden beantwoord:

- a. Welke actoren bevinden zich in de arena, hoe zijn de verantwoordelijkheden geregeld en welke positie nemen zij daarin in.
- b. Wordt in de relatie tussen de VRR en de gemeenten een spanningsveld ervaren? Zo ja, door wie en hoe?
- c. Welke mogelijkheden hebben de 19 gemeenteraden om de VRR te sturen?
- d. Welke mogelijkheden hebben de VRR en de gemeenten om een spanningsveld te beïnvloeden en welke rol heeft de burgemeester hierin?

6.2 Operationalisering per deelvraag

6.2.1 *Deelvraag A Welke actoren bevinden zich in de arena, hoe zijn de verantwoordelijkheden geregeld en welke positie nemen zij daarin.*

Toelichting

Een gemeenschappelijke regeling zoals de VRR, heeft een eigen structuur waarbinnen besluitvorming plaatsvindt. Zij functioneert binnen de context van verlengd lokaal bestuur, waarbij de verantwoordelijkheden van de besturen van de gemeenten een rol spelen. De deelnemende gemeenten hebben via de gemeenschappelijke regeling taken op afstand gezet. Het op afstand zetten van taken geeft echter wel een zekere mate van spanning op het gebied van sturing en controle in theorie en in de praktijk.

Zo zorgt de gevraagde specialisatie van de VRR voor verdergaande ontwikkeling van expertise, waar de deelnemende gemeenten afhankelijk van zijn. Maar expertiseopbouw door één actor kan zorgen voor meer afstand tot de andere actoren in de arena, als gevolg van bijvoorbeeld informatieasymmetrie. Hierdoor kan spanning ontstaan door gebrek aan sturing en controle.

Daarnaast zijn tussen de verschillende actoren onderlinge afhankelijkheids patronen te onderscheiden. Ook afhankelijkheid van elkaar kan voor spanning zorgen. Denk daarbij aan de 'trade-off' tussen de principaal en de agent.

Door de Wet Veiligheidsregio's zijn wettelijk de verantwoordelijkheden en bevoegdheden vastgesteld voor deze gemeenschappelijke regeling. Waar bij een onderling opgestelde gemeenschappelijke regeling, tot op zekere hoogte de mogelijkheid bestaat om eruit te stappen, geldt dit voor de gemeenschappelijke regeling voor de vorming van een veiligheidsregio niet. Deelname aan een veiligheidsregio door gemeenten is door de wet verplicht gesteld.

Relevantie

Het in beeld brengen van de verschillende actoren in de arena leidt tot meer inzicht in de onderlinge verhoudingen, waar zich mogelijk spanning tussen de actoren kan voordoen.

Werkwijze

Deze deelvraag wordt beantwoord door het opstellen van een actoren- en netwerkanalyse.

6.2.2 *Deelvraag B Wordt in de relatie tussen de VRR en de gemeenten een spanningsveld ervaren? Zo ja, door wie en hoe?*

Toelichting

Een spanningsveld doet zich voor in de interactie tussen twee of meerdere actoren. Om het spanningsveld in de praktijk te onderzoeken worden verschillende actoren binnen de regio Rotterdam –Rijnmond geïnterviewd.

Werkwijze

Interviews

Het onderzoek is uitgevoerd in de regio Rotterdam-Rijnmond. Om het spanningsveld te onderzoeken is een keuze gemaakt in het aantal te interviewen actoren op basis van hun al dan niet prominente rol binnen het Algemeen Bestuur. Daarnaast is een keuze gemaakt in de te

onderzoeken documenten. Deze hebben vooral betrekking op de relatie tussen de VRR en de gemeenteraden bij de behandeling van de Programabegroting 2012 van de VRR.

Onderzoeksopzet

Keuze soort interview

Dit onderzoek heeft een inductief karakter wat met zich meebrengt dat de vragen die gesteld worden in het interview, een afgeleide zijn van de probleemstelling (Van Thiel, 2007:107). Door de aanwezige kennis vanuit het werkveld bij de onderzoekers, is voldoende inzicht aanwezig voor het houden van de interviews, waardoor een vooronderzoek voor het stellen van de juiste vragen niet noodzakelijk is.

Tijdens het afnemen van de interviews is het van belang, dat de respondenten zelf aangeven welke factoren in hun beleving de meeste relevante zijn ten aanzien van de al dan niet door hen geconstateerde spanning.

Voor de betrouwbaarheid worden de interviews ter controle voorgelegd aan de geïnterviewden, de zogenaamde *membercheck* (Van Thiel, 2007, 112).

Keuze geïnterviewden

Burgemeesters

Uitgangspunt is om zes burgemeesters te interviewen. Hierbij wordt uitgegaan van twee burgemeesters van een grote, twee van een middelgrote en twee van een kleine gemeente te interviewen. De keuze hiervoor is gelegen in het feit, dat burgemeesters van een grote gemeente veelal meer ambtelijke ondersteuning tot hun beschikking hebben. Hierdoor kunnen lopende zaken eventueel beter bij de advisering van de burgemeester/gemeenteraad voorbereid worden

Daarnaast is gekeken naar een verdeling Noord-Zuid. Onder de Maas bevinden zich een aantal middelgrote tot kleine gemeenten in een landelijk gebied. Boven de Maas ligt min of meer het agglomeraat van de stad Rotterdam met het havengebied, met al zijn specifieke kenmerken ten aanzien van de crisisbeheersing en de brandweerborging.

Directie VRR

De heer D. Berghuijs, de eerste directeur van de VRR kon niet worden geïnterviewd, omdat hij ten tijde van dit onderzoek helaas is overleden. Wel zijn de directeuren de heer E. van Strien, vanwege de brandweertaken en mevrouw J. Trijselaar vanwege het onderdeel crisisbeheersing geïnterviewd. Daarnaast is de coördinerend gemeentesecretaris geïnterviewd.

Vraagstelling

De vraagstelling aan de burgemeester is gericht op hoe hij, als burgemeester, maar ook als lid van het gemeentebestuur aankijkt tegen de (verwachte) bedrijfsmatigheid en professionaliteit van een organisatie als de VRR. Immers de VRR als organisatie voert taken uit waar de burgemeester verantwoordelijk voor is.

Ervaart de burgemeester een spanningsveld tussen de VRR en zijn gemeente of juist niet? Heeft hij- en zijn raad- voldoende mogelijkheden om de verantwoordelijkheid voor deze taken nog te nemen, nu zij uitbesteed zijn aan de VRR of gaat hij op in het groter geheel van het Algemeen Bestuur?

Wijze van interviewen en anonimiteit

Voorafgaand aan het interview is een protocol gehanteerd, waarbij eerst een toelichting is gegeven op de vraagstelling en de garantie, dat in de analyse, conclusies en aanbevelingen niet duidelijk zou zijn van 'wie, wat' gezegd heeft.

Tijdens de interviews is erop gelet, dat interviewer zich zo min mogelijk sturend heeft opgesteld bij het stellen van de vragen. De vragenlijst voor het interview valt uiteen in zes hoofdvragen. De interviewvragen zijn als bijlage III bijgevoegd.

Analyse op thema's

Voor het maken van een conclusie is de inhoud van de interviews gerubriceerd naar een aantal thema's, die voortkomen uit de interviewvragen of veelvuldig aangesneden zijn als onderwerp tijdens de interviews door de geïnterviewde zelf.

Deze thema's zijn:

- Spanning
- Afstand
- Raadszaken
- Hybride financiering
- Informatievoorziening

6.2.3 *Deelvraag C Welke mogelijkheden hebben de 19 gemeenteraden om de VRR te sturen en welke rol heeft de burgemeester hierin?*

Toelichting

De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente en heeft een sturende en controlerende taak richting het Dagelijks Bestuur van de gemeente. Voorheen hadden zij dus ook veel te zeggen over de brandweer en de wijze waarop de crisisbeheersing binnen de gemeente was geregeld.

De Wet Veiligheidsregio's heeft echter een aantal gemeentelijke bevoegdheden ingeperkt. Een belangrijke sturingsmogelijkheid die in ieder geval is blijven staan, is het toedelen van middelen via de gemeentelijke begroting,

Werkgroep 'Verbetering financiële sturing gemeenschappelijke regelingen'

Door de kring van gemeentesecretarissen Rotterdam-Rijnmond is een werkgroep "verbetering financiële sturing GR" ingesteld. Zij komen elk jaar met een advies aan de gemeenten over hoe om te gaan met de gemeenschappelijke regelingen. In feite wordt met het instellen van deze werkgroep getracht vanuit de gemeenten vooraf sturing te geven op de begroting van de gemeenschappelijke regelingen, waardoor ook enige mate van controle optreedt over de context waarbinnen de gemeenten samen met de gemeenschappelijke regelingen opereren.

Het advies van de werkgroep aan de gemeenschappelijke regelingen bevat naast het opleggen van bezuinigen voor 2012 ook een trendpercentage van 1,75%, dat gemeenschappelijke regelingen moeten gebruiken bij de opstelling van de begroting. Met dit advies wil de werkgroep bereiken, dat de uitgavenontwikkeling bij gemeenschappelijke regelingen past binnen het financiële beleid dat bij de gemeenten wordt gevoerd. Door vroegtijdig met een advies aan de gemeenschappelijke regelingen te komen, worden gemeenten niet worden verrast door excessieve uitgaven- stijgingen bij de gemeenschappelijke regelingen. Voorstellen voor nieuw beleid of nieuwe activiteiten moeten door de gemeenschappelijke regelingen afzonderlijk zichtbaar worden gemaakt, en separaat ter besluitvorming aan gemeenten worden voorgelegd.

Advies

Vorig jaar is door de gemeenten binnen de regio Rotterdam-Rijnmond een bezuiniging van 5% opgelegd aan alle gemeenschappelijke regelingen.

Inmiddels is duidelijk dat het percentage aan bezuinigingen waar gemeenten in werkelijkheid mee worden geconfronteerd aanzienlijk hoger ligt: rond de 10%. Gemeenschappelijke regelingen zijn verlengd lokaal bestuur en ook bij hen is extra bezuinigingen niet te voorkomen.

De werkgroep ‘*Verbetering financiële sturing gemeenschappelijke regelingen*’

heeft daarom aan de gemeenten het advies gegeven om alle gemeenschappelijke regelingen een aanvullende bezuiniging van 3% in 2012 op te leggen, oplopend tot 4% in 2013 (stijging t.o.v. het vorig jaar met 1%) en 5% in 2014 (een stijging met 1%). Voor 2012 wordt naast de bezuiniging ook de indexering aangegeven. Bezuiniging en indexering compenseren elkaar, zodat het stijgingspercentage voor 2012 op 0% uitkomt.

Iedere gemeente besluit of zij zich aan het bovenstaande conformeert.

Na de besluitvorming in de regio, wordt namens alle gemeenten een brief verstuurd door het gemeentebestuur van Vlaardingen.

Relevantie

Ten tijde van dit onderzoek is in mei 2011 de concept programmabegroting 2012 van de VRR ter consultatie aan de gemeenteraden aangeboden. Voorafgaand hieraan hebben 17 gemeenten de gemeenschappelijke regelingen aangeschreven conform het advies van de werkgroep ‘verbetering financiële sturing GR’ om voor 2012 te bezuinigen. Ook de VRR heeft deze brief ontvangen.

Hierbij doet zich het bijzondere feit voor, dat begin juni 2011 het Dagelijks Bestuur (DB) van de VRR de door de werkgroep gemeenschappelijke regelingen voorgestelde bezuiniging naast zich neer heeft gelegd bij het instemmen met de VRR begroting 2012. Hier ontstaat een spanningsveld tussen de gemeenten en de VRR. Alleen de gemeenteraad van Lansingerland heeft als lid van het DB geen brief naar de gemeenschappelijke regelingen verstuurd met het verzoek te bezuinigen.

Als onderbouwing van deze beslissing van het DB wordt aangegeven, dat een tweede bezuinigingsronde prematuur en ongewenst wordt geacht en daarom niet door te voeren. Wanneer verder wordt bezuinigd in de programmabegroting 2012, komt het veiligheidsniveau in gevaar. De aanvullende brief van het DB moet over de verlaging van het veiligheidsniveau meer duidelijkheid geven. Heeft dit nog invloed op de besluitvorming in het Algemeen Bestuur op 20 juni 2011? Deze vraag zal worden beantwoord door het doen van een documentstudie.

Werkwijze

Door documentonderzoek zal het spanningsveld, in de vorm van de positie van de burgemeester en de standpunten van de verschillende raden onderzocht worden. Daarnaast wordt gekeken of de raden gebruik maken van hun sturings- en controle mogelijkheid door het kenbaar maken van hun gevoelens door het indienen van een zienswijze. Opgemerkt dient te worden, dat de begrippen sturing en controle zo met elkaar verweven zijn, dat zij gezien kunnen worden als een twee eenheid. Wanneer in dit onderzoek gesproken wordt over sturing, wordt ook controleren bedoeld.

Voor de beantwoording van deze deelvraag zullen de gemeentelijke stukken die betrekking hebben op de programmabegroting 2012 VRR worden onderzocht: B&W adviezen c.q. de raadsbesluiten en het verslag van het Algemeen Bestuur van 20 juni 2011.

DB-leden

Het spanningsveld doet zich ook voor bij een aantal leden van het Dagelijks Bestuur van de VRR dat besloten heeft tot geen verdere bezuinigingen, maar waarvan de gemeenteraad eerder heeft besloten tot het opleggen van de bezuinigen. Deze bestuurlijke verschillen worden in kaart gebracht.

6.2.4 *Deelvraag D Welke mogelijkheden hebben de VRR en de gemeenten om een spanningsveld te beïnvloeden?*

Toelichting

Bij een optredend spanningsveld tussen deelnemende partijen in een samenwerkingsverband, hebben deze partijen in het belang van het voortbestaan van deze samenwerking baat bij het verminderen van die spanning.

Relevantie

Door de Wet Veiligheidsregio's zijn gemeenten verplicht om via een gemeenschappelijke regeling met elkaar een veiligheidsregio te vormen. Deze wettelijke verplichting legt een extra grote druk op de deelnemende partijen om een optredend spanningsveld zo klein mogelijk te houden.

Werkwijze

Naast het onderzoeken van de Wet Veiligheidsregio's op voorwaarden die gesteld zijn wanneer partijen het niet met elkaar eens kunnen worden, de zogenaamde spelregels, wordt informatie uit de interviews gehaald hoe door de respondenten wordt gekeken naar mogelijkheden om een spanningsveld tussen de VRR en de gemeenten te verkleinen' Ook zullen de knelpunten en aanbevelingen van de *Commissie Eenhoorn* bij deze deelvraag aan de orde komen.

Knelpunten Commissie Eenhoorn

Toelichting

Bij de vorming van de VRR is zoveel mogelijk rekening gehouden met de gesignaleerde knelpunten bij de RHRR en de aanbevelingen gedaan door de Commissie Eenhoorn.

De belangrijkste knelpunten volgens de Commissie Eenhoorn in 2003 waren:

- Een onheldere verdeling van verantwoordelijkheden in drie bestuurslagen (regio, samenwerkingsgebied en gemeenten);
- De afstemming tussen de bestuurslagen is minder goed ontwikkeld;
- Een gebrek aan bestuurlijke betrokkenheid;
- Het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op de toekomst van de regionale hulpverleningsdienst.

Aanbevelingen van de Commissie Eenhoorn

De Commissie Eenhoorn heeft voor de regio Rotterdam-Rijnmond een aantal belangrijke aanbevelingen gedaan.

De Commissie Eenhoorn stelt voor:

- Kies voor twee bestuurlijke niveaus: de gemeente en de regio;
- Lokale repressie en preparatie (de basis-brandweerzorg) blijven gemeentelijk georganiseerd ten behoeve van een goede inbedding van de vrijwilliger;
- Gemeentelijke taken met betrekking tot rampenbestrijding, crisisbeheersing, specialistische onderdelen van de repressie, het niet-lokaal oefenen, pro-actie en preventie worden aan de RHRR opgedragen;
- De uitvoering van deze gemeentelijke taken door de regio kan geregeld worden door middel van een dienstverleningsovereenkomst;
- De uitvoering van deze taken dient zo dicht mogelijk bij de gemeenten georganiseerd te worden (niveau district / samenwerkingsgebied);
- Specialistisch personeel wordt geleidelijk overgebracht naar de RHRR uit overwegingen van kwaliteitsontwikkeling (MD-beleid) en het vitaal houden van de brandweerorganisatie.
Daarnaast zijn twee uitgangspunten opgenomen:
- Bij overdracht van personeel geldt het beginsel: mens volgt taak;
- Een kwaliteitsslag wordt hiermee bereikt die budgettair neutraal kan verlopen.

Relevantie

Veel van de gesignaleerde knelpunten van deze Commissie hebben een raakvlak met deelvraag A. In hoeverre spelen deze knelpunten nog mee in de nieuw gevormde VRR als het gaat om het signaleren van spanning tussen de deelnemende gemeenten en de VRR.

Werkwijze

De door de Commissie Eenhoorn gesignaleerde knelpunten en aanbevelingen zullen naast de bevindingen uit de documentenstudie en de interviews worden gelegd. Zij zullen daarbij getoetst worden op de aanwezigheid hiervan of het ontbreken daarvan in de nieuwe organisatie.

DEEL 4

Analyse

Hoofdstuk 7

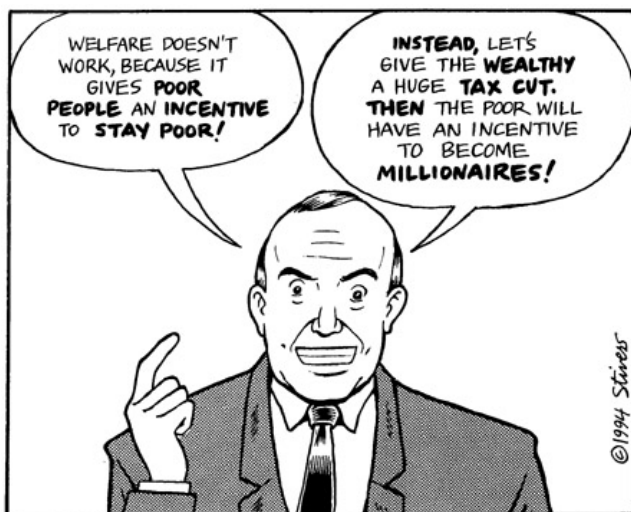
Empirische analyse

In dit hoofdstuk wordt van de empirie een analyse gemaakt. Er wordt gezocht naar verklaringen van de onderzoeksverschijnselen. De gegevens die tijdens het onderzoek zijn verkregen worden niet zomaar opgeteld maar ook gewogen op relevantie. Op basis van deze analyse kunnen er uitspraken worden gedaan naar aanleiding van het onderzoek.

7.1 Inleiding

Er zijn verschillende manieren om een analyse te maken. De kennis van de dagelijkse praktijk die in het onderzoek is verkregen, wordt in het volgende hoofdstuk omgezet in een aantal aanbevelingen en conclusies. De empirie dient daartoe eerst te worden beoordeeld, mede naar aanleiding van de door ons gekozen theorieën.

Het doel is om door middel van de verkregen inzichten, aangrijpingspunten te vinden waarop aanbevelingen worden gedaan. Met de beleid analytische literatuur wordt vooral getracht het rationele keuzeprocess van beleidsmakers, politici en bestuurders te ondersteunen (Bekkers, 2006:154). Deborah Stone beschrijft in haar boek 'de Policy Paradox' dat een puur rationele benadering een te enge benadering is om een analyse uit te voeren. Stone geeft aan dat door in paradoxen te denken, het eenvoudiger wordt om een probleem vanuit meerdere perspectieven te bekijken. In haar boek beschrijft zij een aantal paradoxen die te maken hebben met de wijze waarop de overheid functioneert.



De paradox die bij onze probleemstelling duidelijk naar voren komt is de paradox: 'Verantwoording versus Verantwoordelijkheid'.

De lokale bestuurders c.q. burgemeesters in Nederland bevinden zich, mede vanwege de vele bestuurlijke hulpconstructies zoals de veiligheidsregio's zijn, vaak in een soort spagaat. Enerzijds heeft de burgemeester zijn lokale verantwoordelijkheden en maakt hij deel uit van het college van Burgemeester en Wethouders en is hij voorzitter van de gemeenteraad. Maar anderzijds heeft de burgemeester ook regionale belangen en maakt hij deel uit van een bovenlokale organisaties, zoals de veiligheidsregio.

Deze bovenlokale organisaties ontstaan meestal, omdat voor veel taken die een gemeente uit moet voeren, samenwerking wordt gezocht met andere gemeenten. Een belangrijke reden hiervan is, dat door deze schaalvergroting grote efficiëntie winsten worden behaald. De keerzijde is wel, dat door deze samenwerking de afzonderlijk deelnemende gemeente meer en meer afhankelijk is geworden van de andere gemeenten en de bovenlokale organisatie. Dit geldt ook voor de positie van de burgemeester, wanneer het gaat om bovenlokale samenwerking op het gebied van veiligheid.

Cachet heeft deze beperkingen van de burgemeester reeds beschreven in: het Tijdschrift voor de Politie (2007). Hij schrijft in dat artikel:

“Over de positie van de Nederlandse burgemeester is de laatste jaren veel gedebatteerd en geschreven; meestal in nogal zorgelijke termen. In dit artikel gaan we na of er inderdaad reden is voor zorg omtrent de positie van de burgemeester. Daarbij staat de vraag centraal wat de gevolgen voor de positie van de burgemeester zijn, nu hij zijn lokale verantwoordelijkheden voor openbare orde en veiligheid meer en meer met regionale organisaties waar moet proberen te maken.”

Dit geldt uiteraard ook voor de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, waar burgemeesters zitting nemen in het algemeen bestuur, maar tevens hun lokale verantwoordelijkheden hebben en verantwoording af moeten leggen aan hun gemeenteraad.

7.1.1 Paradox: verantwoording versus verantwoordelijkheid

Verantwoordelijkheid

Door de overdracht van de lokale (veelal brandweer) taken, maar ook van bevoegdheden naar de VRR, wordt het functioneren van de lokale brandweer niet langer bepaald door het lokaal bestuur, maar door het bestuur van de veiligheidsregio. Daarbij kan de vraag gesteld worden, in hoeverre de lokale bestuurders hun verantwoordelijkheden ten opzichte van de veiligheidszorg op lokaal niveau nog kunnen waarmaken. De zeggenschap is door de uitbesteding vaak een vorm van een compromis op regionaal niveau geworden ((BMC, 2005: 42, 122). Het principe ‘*Wie betaalt, bepaalt*’ is bij de bekostiging van de veiligheidsregio verlaten (BMC, 2005: 123). Bovendien lijkt het erop dat het Rijk de sturing op het beheer van de veiligheidsregio gebruikt om een bepaald niveau van veiligheid na te streven.

De VRR, als uitvoeringsorganisatie van de verschillende gemeenten, voelt de verantwoordelijkheid voor de taken die zij opgedragen heeft gekregen en heeft daardoor haar eigen strategische vraagstukken. Deze strategische vraagstukken en de strategische vraagstukken waar de gemeenten zich mee bezig houden, kunnen nogal eens met elkaar in strijd zijn.

Overigens kunnen deze tegenstrijdigheden kansen bieden. De gevolgen van deze gesignaleerde tegenstrijdigheden kunnen juist een bron zijn van creativiteit en vernieuwing (de Wit e.a., 2000:18). Juist door tegenstrijdige invalshoeken op een probleem los te laten, komen vaak verborgen mogelijkheden en niet eerder vermoedde oplossingen aan het licht. Deze paradox benadering neemt als vertrekpunt, dat er geen ideale oplossing bestaat voor een bepaald probleem.

Om over de strategie van een overheidsorganisatie te praten en eventuele tegenstrijdigheden weg te nemen, is het noodzakelijk om het doel van deze overheidsorganisatie(s) te beschrijven. Het doel is verder gekoppeld aan een aantal beginselen die typerend zijn voor de overheid:

- Beginsel van rechtsgelijkheid
- Beginsel van rechtszekerheid
- Beginsel van legaliteit
- Beginsel van checks and balances

Deze beginselen bepalen echter voornamelijk de spelregels waarbinnen overheidsorganisaties moeten opereren, niet de redenen waartoe overheidsorganisaties bestaan (de Wit e.a., 2000:31).

(Strategische) visies op het doel van overheidsorganisaties zijn eerder geworteld in bredere politieke en ideologische wereldbeelden en daarin bestaat nogal wat diversiteit. In de praktijk betekent dit dat er vaak lastige vragen op tafel komen, die vaak tot diepgaande meningsverschillen leiden en effect kunnen hebben op de wijze waarop met verantwoording en verantwoordelijkheid wordt omgegaan.

Volgens sommigen is het doel van een overheidsorganisatie uitsluitend de taken uit te voeren die door de politiek worden opgedragen. Centraal hierbij staat het uitgangspunt, dat een overheidsorganisatie verantwoording dient af te leggen aan het openbaar bestuur. Anderen benadrukken echter veel meer de zelfstandige verantwoordelijkheid van elke overheidsorganisatie ten opzichte van het maatschappelijk middenveld waarbinnen de organisatie opereert. Politici dragen volgens hen, weliswaar een algemene verantwoordelijkheid voor een beleidsveld, maar zij kunnen niet verantwoordelijk worden geacht voor het functioneren van een overheidsorganisatie in de dagelijkse praktijk (*2). Deze twee uitgangspunten lijken elkaar te bijten: verantwoording afleggen en verantwoording nemen staan soms haaks op elkaar.

(*2) De Wit e.a. (2000:33) noemen dit (1) de politiek instrument benadering; waarin zij aangeven dat de overheidsorganisatie werkt met geld van de belastingbetaler en dat hiervoor verantwoording moet worden afgelegd aan democratische instituties. De andere benadering (2) noemen zij de maatschappelijke dienstbaarheid benadering. In deze benadering is het uitgangspunt dat de overheidsorganisatie zich ook rekenschap dient te geven wat de effecten van hun optreden is voor anderen. Dit is dus niet alleen de politiek, maar ook de burgers en de bedrijven en andere doelgroepen.

7.2 Deelvraag A

Welke actoren bevinden zich in de arena, hoe zijn de verantwoordelijkheden geregeld en welke positie nemen zij daarin in.

7.2.1 Analyse en beschrijving van verschillende actoren

In deze paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij het functioneren van de VRR. Daarbij worden van alle partijen de taken, de wederzijdse afhankelijkheden en de dominante probleempercepties benoemd die een relatie hebben met onze probleemstelling. Al eerder is uit de interviews gebleken, dat ondanks de verschillende standpunten van de actoren, de veiligheid van de burgers bij allen centraal staat. En dat de veiligheidsregio's mede zijn ontstaan omdat gemeenten niet in staat zijn om zelfstandig een ramp of een crisis aan te pakken, maar ook om een betere afstemming te krijgen tussen de verschillende hulpdiensten.

7.2.2 Afbakening

De veiligheidsregio heeft als hulpverleningsorganisatie met diverse partijen te maken die ook in dit werkveld actief zijn. In de actorenanalyse zijn niet alle betrokken partijen meegenomen. Zo zijn de politie, de Waterschappen, de milieudienst Rijnmond DCMR en het Havenbedrijf Rotterdam hele belangrijke operationele partners. Deze partners hebben echter niet direct invloed op het spanningsveld tussen de gemeenten en de VRR. Er is daarom gekozen om alleen de belangrijkste bestuurlijke partijen te benoemen en in dit onderzoek te betrekken. Deze bestuurlijke partijen zijn onlosmakelijk met de VRR en de gemeenten verbonden en hebben, al dan niet direct, vanwege de gekozen staatsrechtelijke constructie en financiering, invloed op het spanningsveld tussen de gemeenten en de VRR.

7.2.3 Netwerk

Aan het hoofd van de VRR staan de burgemeesters van de 19 deelnemende gemeenten. De burgemeesters vormen samen het Algemeen Bestuur (AB) van de VRR. Het is dan ook logisch dat de veiligheidsregio de meeste contacten onderhoudt met de burgemeesters. De andere bestuurlijke partijen die in relatie staan met de VRR hebben veel belang bij een goede taakuitvoering van de veiligheidsregio, maar hebben niet de instrumenten om direct invloed te kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Indirect hebben zij uiteraard wel invloed op de besluitvorming, gezien hun relatie met de burgemeester. Al hebben de afzonderlijke burgemeesters maar beperkte mogelijkheden de koers van de veiligheidsregio via het AB te beïnvloeden.

7.2.4 Schema Actoren analyse – Actoren VRR-gemeenten

* Bron: Tabel 7.1 Koppenjan en Klijn, 2004, 136

Belangrijkste Actor/kenmerken netwerk	Veiligheidsregio	Gemeenteraad	College B&W	Burgemeester	Ambtenaar
Taak en Positie	Verantwoordelijk voor de coördinatie en samenbrengen van de verschillende disciplines (Brandweer, GHOR, Meldkamer) verantwoordelijk voor opstellen rampbestrijdingsplan. Verantwoordelijk de voor de rampbestrijding en de preoperatieve voorbereiding.	Verantwoordelijk voor de veiligheid van haar burgers.	Dagelijks bestuur van de gemeente en verantwoordelijk voor de uitvoering van taken	eindverantwoordelijk openbare orde en veiligheid	Ondersteunt en adviseert de burgemeester in zijn portefeuille. Brengt beleidsstukken of andere relevante informatie in procedure richting college B&W en raad Doet aan beleidsvoorbereiding en maakt beleid.
Belang	Heeft taken gedelegeerd gekregen vanuit de verschillende gemeenten. Belang om zich als nieuwe dienst te profileren om het gebied van Multi disciplinaire voorbereiding.	Raad wil grote mate van veiligheid voor haar eigen burgers. Maar wil de kosten zo laag mogelijk houden om ook andere waarden te kunnen financieren.	Veiligheid moet regionaal goed georganiseerd zijn om de veiligheid binnen de eigen gemeente te kunnen garanderen	Is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid	Is in zijn werk verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid, burgemeester blijft eindverantwoordelijke
Dominante perceptie probleem	Veiligheidsregio is uitvoeringsorganisatie van de gemeenten. Heeft er alle belang bij om gezonde relatie te onderhouden met opdrachtgevers. Is afhankelijk van toegewezen budget van Rijk en gemeenten.	Heeft weinig machtsmiddelen om VRR te beïnvloeden. Is voor de burgers van eigen gemeente echter wel verantwoording schuldig over veiligheid binnen gemeentegrenzen.	Zijn afhankelijk van hun raad en het bestuur van de VRR, hebben hierdoor beperkte handelingsperspectieven	Heeft meerdere 'petten' op. Is verantwoordelijk voor taken veiligheidsregio, maar heeft beperkte macht om de VRR te beïnvloeden.	Heeft meerdere taken en kan zich daardoor niet geheel richten op wat er voor beleid door de VRR voor de gemeenten wordt gemaakt.
Wederzijdse afhankelijkheden	Afhankelijk van de 'eigen' burgemeesters en hun raden. Krijgt via veiligheidsberaad ook bepaalde besluiten uit te voeren.	Stelt budget beschikbaar. Stelt kaders vast waarbinnen burgemeester zich moet houden.	Het college als geheel en alle leden afzonderlijk zijn voor het gevoerde beleid en handelen verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad	Lid van het algemeen bestuur en als zodanig afhankelijk van de gemene deler in de besluitvorming van het AB	Afhankelijk van de positie van de burgemeester. Is deze sterk dan bereikt de ambtenaar meer met zijn ideeën.
Ter beschikking staande machtsbronnen	Bestaansrecht organisatie wettelijk verankerd.	Stelt voldoende budget als verplichte uitgave beschikbaar voor gemeenschappelijke regelingen	College kan burgemeester beïnvloeden om bepaald standpunt in te nemen in het DB.	Kan zijn eigen standpunt innemen tijdens het AB	Kan sturen in de advisering, zaken juist wel of niet oppakken
Cruciale Rol	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja

7.2.5 Schema Actoren analyse – Actoren VRR

* Bron: Tabel 7.1 Koppenjan en Klijn, 2004, 136

Belangrijkste Actor/kenmerken netwerk	Rijk	Veiligheidsberaad	Gedeputeerde Staten	Veiligheidsregio	AB	DB
Taak en Positie	Financiert veiligheidsregio's 5.4.1 kan regels stellen ten aanzien van landelijke kwaliteitseisen en het waarborgen van een minimaal kwaliteitsniveau	Landelijk platform van de veiligheidsregio's waarin de voorzitters van de veiligheidsregio's zitting hebben. Aanspreekpunt voor minister van Veiligheid en Justitie.	Heeft een toezichhoudende functie op de gemeentelijke begroting	Verantwoordelijk voor de coördinatie en samenbrengen van de verschillende disciplines (Brandweer, GHOR, Meldkamer) verantwoordelijk voor opstellen rampbestrijdingsplan. Verantwoordelijk de voor de rampbestrijding en de preoperatieve voorbereiding.	Alle burgemeesters van de deelnemende gemeenten. verantwoordelijk voor taken veiligheidsregio	Zijn belast met de voorbereiding en de uitvoering van de besluiten van het Algemeen Bestuur
Belang	Goede organisatie van veiligheid.	Als veiligheidsregio's goed functioneren blijven bevoegdheden en coördinatie van veiligheid op regionaal niveau	Niet op de probleemstelling van toepassing	Heeft taken gedelegeerd gekregen vanuit de verschillende gemeenten. Belang om zich als nieuwe dienst te profileren om het gebied van Multi disciplinaire voorbereiding.	Veiligheid moet regionaal goed georganiseerd zijn om veiligheid binnen de eigen gemeente meer te kunnen garanderen	Veiligheid moet regionaal goed georganiseerd zijn om de veiligheid binnen de eigen gemeente te kunnen garanderen
Dominante perceptie probleem	Onvoldoende samenwerking gemeenten.	Staat op nog grotere afstand van lokaal bestuur. Besluiten op dit niveau dienen wel lokaal geïmplementeerd te worden. Werkt negatief op spanning.	Niet op de probleemstelling van toepassing	Veiligheidsregio is uitvoeringsorganisatie van de gemeenten. Heeft er alle belang bij om gezonde relatie te onderhouden met opdrachtgevers. Is afhankelijk van toegewezen budget van Rijk en gemeenten.	Neemt besluiten op regionaal niveau, maar deze besluiten worden genomen door burgemeesters met ook lokale (eigen) belangen.	Neemt besluiten op regionaal niveau, maar deze besluiten worden genomen door burgemeesters met ook lokale (eigen) belangen.
Wederzijdse afhankelijkheden	Wettelijk vastgelegd dat taken welke uitgevoerd worden door VRR, een lokale bevoegdheid zijn. Rijk is afhankelijk van de inzet bestuur veiligheidsregio	Is aanspreekpunt voor minister van Veiligheid en Justitie, maar is hier ook afhankelijk van. Is echter ook afhankelijk van separate veiligheidsregio's	Niet op de probleemstelling van toepassing	Afhankelijk van de 'eigen' burgemeesters en hun raden. Krijgt via veiligheidsberaad ook bepaalde besluiten uit te voeren.	Afhankelijk van de meerderheid van stemmen	Afhankelijk van de meerderheid van stemmen
Ter beschikking staande machtsbronnen	Vaststellen kwaliteitseisen d.m.v. AMvB. Stelt financiering beschikbaar.	Morele druk, geen wettelijke instrumenten	Heeft de mogelijkheid de gemeente te verplichten de bijdrage aan de VRR in de begroting op te nemen	Bestaansrecht organisatie wettelijk verankert.	Kan zijn eigen besluiten nemen, afwijkend van de wil/wens van de gemeenteraden	Kan zijn eigen besluiten nemen, afwijkend van de wil/wens van de gemeenteraden
Cruciale Rol	Ja	Nee	nec	Ja	Ja	Ja

7.2.6 Netwerkanalyse VRR

In het onderstaande schema wordt weergegeven hoe vaak en welke interacties plaats vinden tussen de VRR en de gemeenten en welke actoren op managementniveau hierbij zijn betrokken. In de regel wordt het college van B&W niet bezocht.

7.2 Tabel Interacties

	gemeenteraad	burgemeester	ambtenaar
Algemeen Directeur VRR	Op verzoek raad/burgemeester	1x per jaar en op verzoek VRR/burgemeester	Geen
Directeur Operatiën	Op verzoek raad/burgemeester	1x per jaar en op verzoek VRR/burgemeester	Geen
Directeur Risico en Crisisbeheersing	Op verzoek raad/burgemeester	1x per jaar en op verzoek VRR/burgemeester	Geen
Directeur Middelen en Meldkamer	Op verzoek raad/burgemeester	1x per jaar en op verzoek VRR/burgemeester	Geen
Districtscommandant	Op verzoek raad/burgemeester	Regulier (frequentie?)	Geen
Accountmanager	Geen	Geen	Regulier (5x per jaar) Crisisbeheersing

* Bron: Tabel 7.1 Koppenjan en Klijn, 2004, 136

Directeuren

De directeuren van de VRR bezoeken jaarlijks de burgemeesters om deze bij te praten over actuele onderwerpen. De algemeen directeur en de directeur Risico en Crisisbeheersing zijn gezamenlijk langs alle raden geweest om het risicoprofiel en het beleidsplan toe te lichten. Verplichte documenten door de wet voorgeschreven. Naast deze bezoeken is er regelmatig telefonisch contact tussen de directeur Risico en Crisisbeheersing en de burgemeesters. De algemeen directeur heeft na de gemeenteraadsverkiezing in 2010 alle gemeenteraden bezocht en een introductie gegeven over de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond aan de nieuwe raadsleden. Indien er vragen waren over bijvoorbeeld de begroting zijn die gelijk behandeld.

Districtscommandant

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is, wat de brandweezorg betreft, opgedeeld in vijf districten met aan het hoofd een Districtscommandant. Deze Districtscommandanten hebben regulier overleg met de burgemeester waar ook bestuurlijke zaken op de agenda staan. De districtscommandanten hebben van oudsher direct contact met de gemeenten over met name brandweezaken. Hierdoor is het VRR-breed niet altijd duidelijk hoe de contacten met de gemeenten verlopen. Een betere afstemming tussen de districtscommandanten en de accountmanagers is, om hier helderheid over te krijgen, noodzakelijk (PR&C, 2011).

Accountmanagers-contact ambtenaren

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond werkt met accountmanagers die contact hebben met de ambtenaren rampenbestrijding. De vergaderplanning van het AB wordt gecommuniceerd en de beleidsonderwerpen die op de agenda's staan worden besproken om de vaak krappe planning van besluitvorming af te stemmen met de planning van de vergaderingen van de gemeenteraden.

Vóór de gevoelensprocedure van de begroting, waar de raadsleden hun 'gevoelen' uit kunnen spreken over de begroting vindt op uitnodiging van de controller van de VRR, jaarlijks een bijeenkomst plaats voor de financiële mensen en ambtenaren rampenbestrijding van de gemeenten.

7.2.7 Analyse

Opvallend is, dat het hoogste gemeenteorgaan - de gemeenteraad - alleen op eigen verzoek of op verzoek van de burgemeester door de VRR wordt bezocht. De VRR toont geen eigen initiatief daarin, omdat zij de burgemeesters in hun informatieplicht aan de raad niet willen passeren. De andere bezoeken van de VRR zijn bezoeken die voortkomen uit een bepaalde vergadercyclus, zoals die van de accountmanager aan de ambtenaren rampenbestrijding of jaarlijks aan de burgemeester vanuit eigen initiatief van de directeur Risico en Crisisbeheersing.

De gemeenteraad heeft diverse beleidsvelden waarvoor zij verantwoordelijk is, waarvan de VRR er slechts één is. Door het bezoek van de VRR aan de gemeenteraad afhankelijk te laten zijn van het initiatief van de raad en/of burgemeester is het denkbaar dat de gemeenteraad en de VRR van elkaar 'vervreemden'. De vaak complexe, maar zeer tot de verbeelding sprekende materie waarvoor de VRR is ontwikkeld, is voor een gemeenteraadslid vaak lastig te bevatten, maar deze materie is wel van wezenlijk belang aangezien veiligheid bij uitstek als een lokale aangelegenheid wordt beschouwd. Dit is één van de argumenten waarom de veiligheidsregio's als verlengd lokaal bestuur zijn georganiseerd. Deze lokale aangelegenheid is dus belangrijk om als veiligheidsregio's de gemeenten te betrekken in de te maken keuzes en de te nemen besluiten. Overigens speelt dit niet alleen op raadsniveau, maar breder in de gemeentelijke organisatie.

Het contact met de beleidsambtenaren/ambtenaren rampenbestrijding wordt, zoals uit het schema blijkt op waarde geschat door de VRR, door het aanstellen van een accountmanager die deze ambtenaren bij regelmaat bezoekt. Het bezoek gebeurt vanuit het beleidsveld risico- en crisisbeheersing, met als doel de beleidsstukken van de VRR voor te bespreken voordat zij in het Algemeen Bestuur komen.

Vanuit de praktijk merkt de afdeling Crisisbeheersing, dat beleidsstukken die voor besproken zijn in de samenwerkingsgebieden en vervolgens van advies zijn voorzien vanuit de Kerngroep Gemeenten, in het Algemeen Bestuur minder discussie opleveren bij de besluitvorming. Ook bij de uitvoering door zowel de VRR als binnen de gemeenten, hebben op deze manier besproken beleidsplannen een groter draagvlak.

Dit in tegenstelling tot beleidsstukken die voortkomen vanuit de brandweerkolom. Deze gaan zonder tussenkomst van een voorbespreking met de beleidsmedewerkers van de gemeenten naar het Algemeen Bestuur. Deze stukken leveren in de ogen van de afdeling Crisisbeheersing in het Algemeen Bestuur meer discussie op en dus spanning.

Dat de brandweerkolom voor beleidsstukken geen gebruik maakt van de door de VRR ingestelde samenwerkingsgebieden is mogelijk gelegen in het feit, dat de ondersteuning voor de Kerngroep en de samenwerkingsgebieden onder de verantwoordelijkheid vallen van de

afdeling Crisisbeheersing. Voor deze afdeling zijn de Kerngroep en de SWG-overleggen in de procedure rond de besluitvorming van beleidsstukken richting het AB een logisch gremium.

Ook het recent gehouden onderzoek van AEF, *'Verle(n)gd lokaal bestuur*, een exploratief onderzoek naar de gemeentelijke aansturing van veiligheidsregio's' richtte zich op de ambtelijke capaciteit bij gemeenten. Zij zien als knelpunt, dat de meeste gemeenten over bijzonder weinig beleidscapaciteit beschikken om hun procesmatige en inhoudelijke rol als 'opdrachtgever' van de veiligheidsregio te vervullen. Door als VRR slim om te gaan met de capaciteit die de gemeenten wel hebben i.c. door hen te bezoeken met een accountmanager, wordt het verschil in beleidscapaciteit overbrugd.

AEF ziet daarvoor een oplossing in de zogenaamde 'tussensfeer' waarin gemeenten gezamenlijk definiëren wat de rol, kern en strategie van de veiligheidsregio is en de balans bewaken tussen de belangen vanuit de fysieke veiligheid en de bredere lokale agenda's, met als doel het principe van verlengd lokaal bestuur van de regio te borgen en te stimuleren. AEF noemt dit een *intergemeentelijk sturingsarrangement (ISA)*. Het ontwikkelen van die tussensfeer in de vorm van een ISA wordt gezien als maatwerk, dat niet landelijk voorgeschreven kan worden (AEF, 2010; 12). AEF doet wel drie voorstellen waar een dergelijk ISA organisatorisch kan worden ondergebracht:

1. Als onderdeel van de Veiligheidsdirectie;
2. Als ambtelijk bureau;
3. Als het versterken van de positie van de coördinerend gemeentesecretaris,

7.2.8 Conclusie

Door in een vroeg stadium de beleidsmedewerkers van de gemeenten te consulteren en om advies te vragen voor de besluitvorming van beleidsstukken, wordt zowel ambtelijk als bestuurlijk spanning weggehaald rondom de besluitvorming van stukken. Vroegtijdig overleg met specialisten onder elkaar voordat er iets naar het bestuur gaat verkleint dus het spanningsveld. In feite wordt hier al een soort tussensfeer zoals AEF deze bedoeld op ambtelijk niveau gevormd.

Vanuit de brandweerkolom maar ook voor andere VRR beleidszaken (inclusief de begroting) wordt het spanningsveld bij de besluitvorming van beleidstukken in het AB verkleind, wanneer beleidsstukken van de VRR voor worden besproken met de beleidsmedewerkers van de gemeenten, door aan te sluiten bij de samenwerkingsgebieden en bij de Kerngroep. Het door de VRR in beeld brengen van hoe de contacten van de districtscommandanten met de gemeenten verlopen, is eveneens belangrijk om duidelijkheid te creëren. Wie communiceert waar en wat. Onduidelijkheid in informatiestromen zorgt voor spanning onderling. De VRR geeft dit zelf al aan. Een betere afstemming tussen de districtscommandanten en de accountmanagers is noodzakelijk om helderheid in de verschillende informatiestromen te krijgen (PR&C, 2011).

7.3 Deelvraag B

Wordt in de relatie tussen de VRR en de gemeenten een spanningsveld ervaren? Zo ja, door wie en hoe?

7.3.1 Inleiding

In het Van Dale woordenboek, staat het woord spanningsveld als volgt omschreven:

spanningsveld het; o -en 1 (nat) veld waarin de spanning (4) invloed heeft 2 terrein waarop tegengestelde krachten werken.

In deze scriptie wordt onderzocht of er een spanning merkbaar is tussen gemeenten en de VRR. De VRR als uitvoeringsorganisatie die, juist vanwege de betrekkelijk geringe politieke invloed, op een bedrijfsmatige manier kan worden ingericht en daarmee slagvaardiger kan acteren. Dit kan echter voor sommige actoren juist te slagvaardig zijn en negatieve effecten hebben op lokale beginselen.

Problemen rond een bedrijfsmatige overheid

Er zijn meerdere voorbeelden te noemen waaruit duidelijk blijkt, dat er een spanningsveld bestaat tussen het bedrijfsmatig werken van ambtelijke organisaties, ambtenaren en de politiek waarmee zij te maken hebben. Aan de ene kant stimuleren politici het resultaat gerichte werken, maar aan de andere kant vertonen zij een schrikreactie wanneer de consequenties daarvan duidelijk worden. Zeker wanneer zaken mis gaan kunnen politici teruggrijpen naar de politieke verantwoordelijkheid en trachten daarmee het primaat van de politiek te herstellen. Hierdoor wordt een rem op ondernemend gedrag gezet. Met als gevolg, dat in een grote complexe organisatie de bureaucraten na een bepaalde tijd meer gericht zijn op regels en procedures, dan dat zij gericht zijn op het bereiken van de doelen van de organisatie.

Voor zowel de publieke als private sector geldt, dat voor een goed functioneren een goede organisatie van belang is (Wilson, hfst 2 1989). Dat is nu ook juist het verschil met het bedrijfsleven. Publieke organisaties hebben vooral te maken met een onvoorspelbare politieke omgeving. Zij kennen dikwijls ambigue doelstellingen, die met elkaar in tegenspraak zijn en/of waardoor een ieder wat anders onder wordt verstaan. In de private sector heb je concurrerende ondernemingen die afhankelijk zijn van hun cliënten. Een ambigue doelstelling kan fataal zijn voor het voortbestaan van een onderneming. Dit in tegenstelling tot een publieke organisatie, wanneer fouten ontstaan vanuit een vage doelstelling. Deze hoeven niet direct ingrijpende gevolgen te hebben voor het voortbestaan van de organisatie. Het niet goed functioneren van een organisatie als de VRR kan overigens wel grote gevolgen hebben voor de positie van de burgemeester. Deze is verantwoordelijk voor de veiligheid binnen zijn gemeente en dient daarvoor verantwoording aan de gemeenteraad af te leggen, maar als lid van het Algemeen Bestuur van de VRR dient hij ook een regionaal belang.

Spagaat burgemeester

De functie van burgemeester heeft in zich, dat hij of zij meerdere ‘petten’ heeft en moet laveren tussen de verschillende verantwoordelijkheden die dat met zich meebrengt. De verschillende bestuurlijke rollen van de burgemeester zijn:

- voorzitter van het college van Burgemeester en Wethouders;

- voorzitter van de gemeenteraad;
- zelfstandig bestuursorgaan burgemeester
- lid Algemeen Bestuur VRR
- lid Regionaal College

Daarbij komt, dat de belangen van de verschillende besturen waar de burgemeester deel van uit maakt vaak niet hetzelfde zijn. Het is van grote betekenis hoe de burgemeester hier mee omgaat. Uit de interviews en uit de documentenstudie blijkt ook, dat dit voor de burgemeester een lastig probleem is. Een probleem dat zeker in deze tijd van bezuinigingen, veelvuldig manifest wordt.

7.3.2 Analyse Interviews

De inhoud van de interviews is gerubriceerd rond een aantal thema's die voortkomen uit de interviewvragen of veelvuldig aangesneden zijn als onderwerp tijdens de interviews door de geïnterviewde zelf. Deze thema's zijn:

- Spanning
- Afstand
- Raadszaken
- Hybride financiering
- Informatievoorziening

Voor ons onderzoek zijn er zes burgemeesters geïnterviewd en is de begrotingsprocedure VRR 2012 nader beschouwd. De begrotingsprocedure 2012 is vanwege de vele bezuinigingen die door het Rijk aan de gemeenten is opgelegd, een zeer interessante casus waarbij de spanning tussen de VRR en de gemeenten door beide partijen heel duidelijk wordt waargenomen. In de bijlagen V en VI is een schema opgenomen waarin alle besluiten van de individuele gemeenten en burgemeesters zijn opgenomen.

Spanning

Door de respondenten wordt aangegeven, dat het spanningsveld tussen gemeenten en de VRR ten tijde van de interviews zeer actueel is. Bij verlengd lokaal bestuur komt dit vaker voor, wanneer de uitvoeringsorganisatie in toenemende mate professioneler wordt. De VRR wordt als een uitermate professionele organisatie gezien, die zeker in operationele sfeer een koploper is binnen Nederland. Het dilemma van het aansturen van het bedrijf versus de gemeenten aan de andere kant wordt als een weerbarstige materie ervaren. Vanaf dag één van de oprichting van de VRR is dit onderwerp aan de orde geweest. Daarbij moet een ieder zich realiseren dat de VRR een collectief bedrijf is. Collectief worden besluiten genomen, maar deze hebben voor de gemeenten individuele gevolgen.

Door een enkeling wordt de spanning als een gezonde spanning ervaren. Met het onderbrengen van de taken bij de VRR is schaalvergroting beoogd om een doelmatiger, effectieve organisatie neer te zetten. In een constructie waar de VRR is georganiseerd als een gemeenschappelijke regeling zit altijd een bepaalde spanning.

Het spanningsveld wordt tijdens dit onderzoek als erg groot ervaren. Dit is logisch vanwege de fase waarin de VRR zich bevindt (oprichting en bezuinigingen), de economische ontwikkelingen in Nederland en de financiële onzekerheden die dat met zich meebrengt. De VRR is al sinds juli 2006 een feit. De schaalvoordelen die deze samenwerking biedt zijn echter niet direct benut. Als voorbeeld wordt genoemd het 'materiaal spreidingsplan.' Met dit plan wordt de totale veiligheidsregio onder de loep genomen en wordt het materieel op

strategische plaatsen gestationeerd. Dit betekent dat sommige gemeenten materieel inleveren en dat andere gemeenten er materieel bij kunnen krijgen. Dit plan is pas vorig jaar vastgesteld, vier jaar later.

Voor de gemeenten die materieel inleveren betekent dit niet alleen, dat bijvoorbeeld de brandweerkazerne verdwijnt, maar dat dit ook grote gevolgen heeft voor het brandweerpersoneel, dat vaak op een ‘nul-uren contract’ is aangesteld. Deze medewerkers worden brandweervrijwilligers genoemd. Eén van de eisen aan een brandweervrijwilliger is, dat deze binnen een bepaalde tijd op de kazerne arriveert om uit te kunnen rukken naar een brand. Door de noodzakelijke korte reisafstand zijn de brandweervrijwilligers vaak lokaal gebonden aan de brandweer. Door het verdwijnen van een kazerne zullen diverse ‘vrijwilligers’ hun contract verliezen. Dit verlies van het lokale brandweerpersoneel kan voor gemeenteraden een reden zijn om de strategische keuzes van de VRR in twijfel te trekken en hiermee de spanning te vergroten. Zeker nu bezuinigingen worden opgelegd wordt door een aantal gemeenteraden scherp gelet op welke consequenties de VRR hiervan toebedeelt aan de brandweer.

Afstand

De respondenten vinden het logisch dat als een beleidsveld teveel expertise vraagt, deze niet meer door één gemeente kan worden beantwoord vanwege het gebrek aan capaciteit. Dit wordt opgelost door samen te werken met andere gemeenten waarvoor de Wet gemeenschappelijke regelingen is ontwikkeld. Door het uitbesteden van taken aan een gemeenschappelijke regeling als de VRR wordt ook de afstand tussen de raadsleden en de uitvoering groter. Raadsleden zien deze afstand vaak als een negatieve ontwikkeling, waarbij de politie als voorbeeld wordt gebruikt. Veel raadsleden willen de gemeentepolitie weer terug, om meer invloed op het politiebeleid in hun gemeente te hebben (Binnenlandsbestuur, 21 januari 2010).

Door de VRR wordt ook een grote afstand ervaren tussen de gemeenteraden en de VRR. Maar de VRR zal, mede vanwege de prominente rol die de burgemeester heeft binnen de relatie gemeente en VRR, alleen op verzoek van de burgemeester een actievere rol in nemen.

Als voorbeeld van de expertisekloof tussen gemeenten en VRR wordt de tastbaarheid van de waarde ‘veiligheid’ genoemd. Het is voor gemeenteraden onvoldoende duidelijk wat de gevolgen zijn van bepaalde besluiten. Bij een bezuiniging op bijvoorbeeld de gemeentelijke reinigingsdienst, zullen bepaalde taken niet meer worden uitgevoerd, maar wat gebeurt er als er geen veiligheidscontroles bij chemische bedrijven meer plaatsvinden? Dit wordt pas duidelijk als er iets fout gaat, zoals in de gemeente Moerdijk waarbij een chemisch bedrijf door brand is verwoest. Uit onderzoek zal blijken of de overheid mede schuldig is aan dit incident. Het gemeentebestuur heeft voor deze moeilijke keuzes nu juist de VRR om hen te adviseren om bepaalde keuzes te maken. Dit laatste zorgt ervoor dat de burgemeesters en de gemeenteraden afhankelijk zijn van de expertise en de adviezen die ze krijgen van de VRR om hun keuzes te kunnen bepalen.

Raadszaken

De gemeenteraden zijn maar zeer beperkt betrokken bij de VRR. Er is geen directe relatie tussen beide, maar zij hebben de burgemeester als contactpersoon. De gemeenteraad is representant van de eigen burgers en daarmee is de democratische legitimiteit van bepaalde keuzes geborgd. Maar meerdere respondenten vinden dit eigenlijk een ‘wassen neus.’ De inbreng van de gemeenteraden is niet wezenlijk van invloed, omdat deze naast de informele druk die ze op de burgemeester kunnen leggen door hem hun standpunt naar het AB mee te

laten nemen, geen inspraak hebben. Welke invloed de raden wel hebben is in de beantwoording van deelvraag c meegenomen.

De gemeenteraad vertegenwoordigt de burgers van de eigen gemeente. Dit heeft tot gevolg dat het belang van de eigen gemeente prevaleert boven de regionale belangen. Dit is duidelijk zichtbaar in de besluitvorming van de raadsleden. De burgemeester heeft naast het belang van de eigen gemeente ook een regionale verantwoordelijkheid. Dit is voor raadsleden vaak lastig te bevatten. Over de positie die de burgemeester daarin in neemt wordt in vraag 7c aandacht besteed.

Brandweervrijwilligers

De gemeenteraad als representant van de lokale bevolking wordt –zoals het hoort in een representatieve democratie- beïnvloed door de inwoners van de eigen gemeente. Door meerdere respondenten wordt de invloed van de brandweervrijwilligers op de raadsleden genoemd. De brandweervrijwilligers hebben een 0 uren contract met de VRR. Door de regionalisering, bezuinigingen en professionalisering van de brandweer verkeren de ‘vrijwilligers’ in grote onzekerheid. Zij spreken de gemeenteraadsleden erop aan als de VRR met plannen komt die een negatief effect hebben op de lokale brandweerorganisatie, waarna dit op de raadsagenda wordt gezet door het stellen van vragen aan de burgemeester.

Zienswijze raad over de VRR

De raden in verschillende gemeenten zijn uiterst kritisch naar de VRR. De kritiek richt zich echter voornamelijk op de brandweerkolom van de VRR. Dit is ook begrijpelijk omdat de brandweer letterlijk en figuurlijk het meest zichtbaar is bij de lokale bevolking en de gemeenteraad. Een citaat van een respondent: “*De brandweer is dichtbij en de VRR staat op afstand.*” De VRR wordt als een vooruitgeschoven post ervaren, niet als deel van de gemeentelijke organisatie.

Hybride financiering

Een aantal respondenten heeft het over de hybride financiering. Om de financiering van de VRR vrij te maken van politieke invloeden, zou de financiering van de VRR misschien anders moeten, zoals bij de politie. De afstand met de gemeenten blijft dan net zo groot, maar de problematiek verandert daardoor. Geen verlengd lokaal bestuur meer en laat maar duidelijk zijn wat het budget voor het veiligheidsniveau is. Ook is de mogelijkheid genoemd om als VRR externe financieringsbronnen te zoeken, door bijvoorbeeld tegen betaling advisering aan derden over veiligheid te geven of betaalde inspecties te doen voor andere regio’s. Naar voorbeeld van de milieudienst DCMR.

De idee om het concept van hybride financiering te verlaten is al eerder als conclusie in het rapport van Deloitte, *Grip op veiligheid Good governance voor de Nederlandse veiligheidsregio’s* (2009, 21) naar voren gekomen. In dit onderzoek heeft een meerderheid van de geïnterviewden aangegeven, dat de huidige wijze van financiering niet de meest wenselijke is. Zowel het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als burgemeesters en directeurs van de veiligheidsregio’s geven aan dat een centrale financiering van de veiligheidsregio’s vanuit het Rijk wenselijk is. Dat gebeurt nu niet, omdat de financiering is verankerd in een gemeenschappelijk regeling.

Als voordeel van deze wijze van financiering wordt aangegeven dat de veiligheidsregio niet meer hoeft aan te kloppen bij de individuele gemeenteraden om de inwonerbijdrage aan te passen. Het niveau van de financiering is namelijk bij financiering door het Rijk, afhankelijk van de besluitvorming op rijksniveau. Dit zal het bestuur van de veiligheidsregio meer

zekerheid en daarmee meer financiële doorzettingsmacht en slagvaardigheid geven. Als laatste voordeel wordt aangegeven dat gemeenten niet worden geconfronteerd met stijgingen van kosten die voor een groot deel buiten hun invloedssfeer bepaald en besteed worden. Deze voordelen komen overeen met de bevindingen van de Raad Financiële Verhoudingen, maar kent even zoveel nadelen zie bijlage IV.

Een van de respondenten geeft voor de financiering van de VRR de aanbeveling om het binnen deze hybride financiering anders te doen. Hierbij kan gedacht worden aan boxen:

Box I	Bijdrage afkomstig van het Rijk, die gekoppeld is aan de taken die het Rijk aan de regio opdraagt. is additioneel op het gemeentelijk aandeel, is niet kostendekkend en is niet gebonden aan afzonderlijke taken. De begroting van de veiligheidsregio wordt sluitend gemaakt door de bijdrage van de gemeenten.
Box II	<ul style="list-style-type: none"> - Bevat de collectieve taken. Deze worden bekostigd vanuit de bijdragen van de deelnemende gemeenten, vastgelegd in de DVO (Dienstverleningsovereenkomst) - Deze taken zijn niet input, maar output gestuurd. Door het collectieve karakter hebben gemeenten afzonderlijk relatief weinig invloed. Er wordt naar de meerderheid van stemmen geluisterd. Belangrijk is, dat een helder servicelevel in de dienstverleningsovereenkomst is vastgelegd. Aan de hand daarvan moet de VRR kunnen uitleggen wat de gemeente krijgt voor het geld, dat zij betaalt aan de VRR. - Zaken zijn als individuele burgemeester niet sturen, omdat zij er niet meer over gaan, maar zij en of de gemeenteraad dit wel vaak willen. De VRR moet zorgen dat de output wordt geleverd en hoe zij dat doet daar gaan de burgemeesters niet meer over. Zij moeten op de output letten en niet op de input. - De financiering van box 2 zou daarom ergens anders vandaan moeten komen, bijvoorbeeld van het Rijk. Geen lokaal verlengd bestuur meer, maar het Rijk die de verantwoordelijkheid voor de brandweezorg en veiligheid neemt. Hierdoor vervalt ook de hybride financiering.
Box II	<ul style="list-style-type: none"> - Bevat de individuele/democratische wensen van gemeenten, waar de VRR maatwerk voor moet leveren. Een groot gedeelte hiervan zit ook al in Box 2, een door de VRR en gemeenten gezamenlijk samengesteld pakket, waar ook niet wettelijke taken in kunnen zitten. - Biedt de oplossing voor spanning wanneer het individueel belang hoger ligt dan wat collectief is besloten. Je ziet dit ook gebeuren bij de politie. Gemeenten regelen met allerlei hulpconstructies extra toezicht en handhaving. Ofwel macrobesluitvorming leidt tot micro misère.

Informatievoorziening

De geïnterviewden denken verschillend over de kwaliteit en kwantiteit van de informatievoorziening door de VRR. De hoeveelheid aan informatie die de VRR verplicht is aan te leveren wordt door de meesten als teveel beoordeeld. De Wgr schrijft voor dat de informatie die de VRR aanlevert, tenminste zes weken voor het vaststellen bij de gemeente moet zijn aangeleverd. Deze termijn wordt door de VRR gehaald. Maar vanwege de grote hoeveelheid aangeleverde informatie en de tijd die nodig is voor het gemeentelijk ambtelijk apparaat om een advies aan raad en college op te stellen, wordt deze zes weken als tekort ervaren. Zeker voor raadsleden die niet bekend zijn met de materie is meer tijd nodig voor een betere voorbereiding en behandeling in de raadsvergadering. Om de informatievoorziening te verbeteren wordt verwezen naar de Stadsregio, die de informatie overzichtelijk aanlevert op

gekleurde A4 bladen. Op elke blad moet de probleemstelling, de uitleg en de oplossing op maximaal 1 A4 worden aangeleverd.

De directie van de VRR is zeer bereidwillig om in een raadscommissie of raadsvergadering specifieke punten van het programma toe te lichten. Dit zal echter wel op verzoek van de burgemeester of gemeenteraad moeten plaatsvinden. In de meeste gevallen wordt de VRR uitgenodigd door de burgemeester, aangezien de taken die worden uitgevoerd door de VRR deel uitmaken van zijn/haar portefeuille. Naast de informatie die de VRR wettelijk moet aanleveren, worden de stakeholders ook geïnformeerd middels het VRR magazine. Vanwege de bezuinigingen is de uitgave van dit magazine echter teruggebracht naar twee magazines per jaar.

De informatie die de burgemeester van de VRR krijgt aangeleverd wordt op verschillende manieren verwerkt. Er zijn gemeenten die intensief samenwerken en waarbij de burgemeesters de informatie die zij naar de raad doorsluizen met elkaar afstemmen. Ook is er verschil in de verwerking van de informatie door het ambtelijk apparaat. De kleinere gemeenten hebben minder capaciteit beschikbaar om de aangeleverde informatie te verwerken en in procedure te brengen. Hierdoor ontstaat naast de informatieasymmetrie die er is tussen de VRR en de gemeenten, ook een informatieasymmetrie tussen de gemeenten onderling.

7.4 Deelvraag C

Welke mogelijkheden hebben de 19 gemeenteraden om de VRR te sturen en welke rol heeft de burgemeester hierin?

7.4.1 Inleiding

In paragraaf 5.4 zijn de sturingsinstrumenten aangegeven in de vorm van verplichte documenten, die de VRR vanuit de Wvr en Wgr moet aanleveren aan de gemeenteraden. Buiten deze documenten is de VRR niet verplicht andere informatie naar de gemeenteraden te sturen. Het onderzoek van AEF toont in een analyse aan, dat de reikwijdte van het 'lokaal verlengd bestuur' in principe beperkt is. Er zijn juridische grenzen en praktische beperkingen, die gemeenten beletten om veiligheidsregio's onbelemmerd en integraal te sturen (AEF, 2010; 7). Dit onderzoek beperkt zich daarom tot deze verplichte documenten.

Als verbindende factor tussen de raad en de VRR treedt de burgemeester op. Door zijn verschillende rollen heeft hij keuze momenten wanneer en hoe hij stuurt. Reden om zijn rol in dit onderzoek te betrekken.

Documenten Wvr

Vanuit de Wvr zijn er vier documenten die de VRR door de deelnemende raden moet laten vaststellen. Dit zijn: Het risicoprofiel, het beleidsplan, het crisisplan en het rampbestrijdingsplan. Deze documenten geven inhoud en richting aan het werk, dat de VRR voor de gemeenten moet verrichten. Het is dus van belang, dat de gemeenteraden bij het vaststellen van deze plannen duidelijke keuzen maken in welke resultaten zij van de VRR verlangen. Hoe duidelijker de politieke keuze, hoe makkelijker de prestaties achteraf getoetst en gecontroleerd kunnen worden. Ook voor de burgemeester wordt het dan eenvoudiger om als lid van het Algemeen Bestuur met een duidelijke boodschap te komen (Cachet, 2007).

In de praktijk wordt voor de inhoud van deze plannen vertrouwd op de VRR, immers zij zijn de specialist op dit stukje veiligheidsgebied. Om hierop als raad sturing te kunnen geven moet er in feite voldoende kennis onder de raadsleden aanwezig zijn om de plannen inhoudelijk te

beoordelen. De vraag is of je dit van een gemiddeld raadslid, die dit raadswerk vaak naast een baan uitoefent, kan verlangen. Dit wordt ook bevestigd in het onderzoek van AEF: ‘Slechts incidenteel staan deze stukken op de agenda van de gemeenteraad, waar ze vaak passeren als hamerstuk. Er vindt weinig sturing ‘aan de voorkant’ van de beleidscyclus plaats.’

Documenten Wgr

Conform artikel 34 en 35 van de Wgr dient de VRR de ontwerp begroting, de begrotingswijzigingen, de begroting en de jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten te sturen, opdat zij van hun gevoelens kunnen doen blijken. De gemeenteraden kunnen al dan niet een zienswijze hierop indienen. Als een belangrijk sturingsinstrument wordt het inzetten van de bevoegdheid van de raad gezien, ten aanzien van het toebedelen van middelen via de gemeentelijke begroting.

Ten tijde van dit onderzoek is in mei 2011 de concept *Programmabegroting VRR 2012* ter consultatie aan de gemeenteraden aangeboden. De door de gemeenten gevraagde bezuinigen aan de gemeenschappelijke regelingen zijn, door het DB en later ook door het AB onder voorwaarden van het instellen van een onderzoek niet toegepast. De VRR wordt bovendien niet alleen door de gemeenten gekort op de begroting.

Ook het Rijk is voornemens op de uitgaven aan de veiligheidsregio's te gaan bezuinigen. In een brief van 14 juli 2011 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie aangekondigd de bezuinigingen pas toe te passen, nadat een onderzoek de effecten hiervan in kaart heeft gebracht.

Door de besluitvorming rond deze begroting te onderzoeken wordt gekeken of het toebedelen van middelen via de gemeentelijke begroting een belangrijk sturingsinstrument is en welke rol de burgemeesters hierin spelen. Deze situatie waarin een DB een gevraagde bezuiniging vanuit de gemeenten naast zeer neerlegt is vrij uniek. Daarom zullen ook eventueel andere bestuurskundige aspecten dan sturing, behandeld worden in dit onderzoek.

Onderzoek

Eerst wordt per gemeente gekeken of het college van B&W en de raad op eenzelfde lijn zitten. De peiling van het standpunt van het college ligt voor de vergadering van het AB op 20 juni 2011. Vervolgens wordt de stemming in het AB onderzocht. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de tekst in de B&W adviezen, de raadsbesluiten of raadsverslagen en het verslag van het AB van de VRR. Een tweetal schema's over de besluiten per gremium treft u aan in bijlage V en VI.

Allereerst wordt de omgeving beschreven waarin de besluitvorming plaatsvindt, gevolgd door het wettelijk kader rondom de begroting. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan een artikel over de Hellevoetse gemeenteraad, die zich bij de behandeling van de begroting voor het blok gesteld zag. Hierna zal de besluitvorming in het AB wordt geanalyseerd.

Als laatste wordt aandacht besteed aan het besluit tot het houden van een efficiency onderzoek naar de bedrijfsvoering van de VRR.

7.4.2 Procedure gemeente

De VRR is een wettelijk verplicht gestelde gemeenschappelijke regeling en dient daarom ook naast de regels gesteld in de Wvr ook te voldoen aan de regels gesteld in de Wgr. Zo moet op basis van de Wgr, de concept programmabegroting door de VRR aan de gemeenteraden worden gestuurd, zodat zij hun gevoelens kunnen doen blijken. In de gemeente vindt vervolgens een procedure plaats om de begroting op de agenda van de gemeenteraad te krijgen. Uit het onderzoek blijkt, dat niet in elke gemeente op dezelfde wijze met de begroting

wordt omgegaan. Standaard start de procedure wel met besluitvorming in het college van B&W. Het college kan daarbij zelf iets vinden van de begroting en vervolgens een advies aan de raad geven of de begroting plaatsen op de lijst ingekomen stukken. De raad kan de programmabegroting voor kennisgeving aannemen, er een zienswijze op indienen of beslissen om de begroting ter advisering en afdoening in handen te geven van het college van B&W.

Rol burgemeester

De burgemeester neemt in deze casus rond de begroting van de VRR een bijzonder positie in. Een positie waar zich spanning kan voordoen. Dit komt voort uit de verschillende rollen die hij tijdens de loop van de concept begroting door de gemeente heeft. In het college heeft hij te maken met een wethouder financiën, die in dit geval zal vasthouden aan het eerder genomen besluit om de gemeenschappelijke regelingen een korting op te leggen. Maar vanuit zijn eigen bestuursverantwoordelijkheid ten aanzien van openbare orde en veiligheid is een burgemeester niet gebaat bij een korting op de begroting van de VRR. Zeker niet wanneer door het Dagelijks Bestuur van de VRR aangegeven is, dat het veiligheidsniveau door de bezuinigingen onder druk komt te staan. In het college heeft de burgemeester een (doorslaggevende) stem, maar gebruikt hij deze? Of voelt hij zich geplaatst in de context hoe de raad over de begroting zal denken. Daarnaast is hij zich bewust van de wijze waarop besluitvorming binnen het AB van de VRR plaatsvindt. Een aantal grote gemeenten bij elkaar, hebben al snel de meerderheid van stemmen. Indien deze instemmen met de begroting, moet hij accepteren dat het zo is. Een negatieve stem heeft dan geen effect meer op het eindresultaat.

Relatie VRR

De VRR heeft daardoor te maken met leden van een AB, die verschillende rollen en belangen hebben en ook werken binnen een politieke context van het college van B&W en de gemeenteraad. Deze combinatie van actoren kan spanning veroorzaken, zeker wanneer in regionaal verband zware beslissingen genomen moeten worden. Zijn de leden van een gemeenschappelijke regeling instaat om regionaal te denken of blijft het eigen belang van de gemeente een rol spelen.

Dit onderzoek geeft mogelijk antwoord op deze vraag door het verloop van de besluitvorming over deze programmabegroting in de verschillende colleges van B&W, de gemeenteraden en in het Algemeen Bestuur van de VRR te onderzoeken. Vooral nu het DB vanuit een regionale gedachte aan de gemeenteraden heeft laten weten dat zij de aan de VRR opgedragen korting niet zal doorvoeren, omdat de gestelde ambitie in het veiligheidsniveau door deze bezuinigingen niet meer gehaald kan worden. Maar wat doen de leden van het Dagelijks Bestuur (DB) zelf in het Algemeen Bestuur. Houdt de regionale gedachte stand of varen zij in het AB een eigen koers.

Deze DB-leden zijn de burgemeesters van Rotterdam, Spijkenisse, Vlaardingen, Capelle aan de IJssel, Krimpen aan de IJssel, Goedereede, Ridderkerk en Lansingerland.

7.4.3 Wettelijk kader

Om meer inzicht te krijgen over wie op welk moment bij de besluitvorming over een begroting van een gemeenschappelijke regeling gaat, wordt eerst het wettelijk kader vanuit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) beschreven. De meest relevante artikelen die van deze wet op deze casus van toepassing zijn, zijn artikel 10a, 34 en 35 van de Wgr. Hiervan is artikel 10a het meest algemene artikel, terwijl de andere twee zich toespitsen op de begroting van een gemeenschappelijke regeling.

Artikel 10a Wgr regelt het verlenen van medewerking van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling en biedt volgens de *Memorie van toelichting op de gemeenschappelijke regeling van de VRR* voldoende mogelijkheden om een adequate doorzettingsmacht te organiseren. Een besluit van het Algemeen Bestuur bindt, binnen de kaders van de Wgr, de deelnemende gemeenten. Naast het borgen van uniformiteit binnen een gemeenschappelijke regeling door dit artikel, reikt de werking van dit artikel ook door bij de besluitvorming in het AB over de begrotingen. Ook daar bindt het besluit de deelnemende gemeenten aan de gemeenschappelijke regeling.

In artikel 34 van de Wgr is bepaald, dat het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan de begroting en de jaarrekening vaststelt in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient. Na vaststellen van deze stukken worden zij door het DB aan gedeputeerde staten verzonden. De gemeenteraden en de colleges van B&W spelen, als het over de besluitvorming over de begroting gaat geen rol.

Wat is dan nog de rol van de gemeenteraad, wanneer het gaat om sturing bij financiering van de VRR. Hiervoor kijken we naar artikel 35 Wgr. Daarin is bepaald, dat het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan de ontwerpbegroting zes weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk zes weken voordat zij door het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, toezendt aan de raden van de deelnemende gemeenten. Vervolgens kunnen de raden van de deelnemende gemeenten bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerpbegroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. Nadat de begroting is vastgesteld, zendt het algemeen bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan, zo nodig, de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen. Het bepaalde in artikel 35 Wgr geldt overigens ook voor besluiten tot wijziging van de begroting. De rol van de raad is dus beperkt tot het indienen van een zienswijze op de begroting.

Gedeputeerde staten

De provincie houdt financieel toezicht op de wijze waarop gemeenten met hun geld omgaan. Dit is een wettelijke taak, die uitgevoerd wordt door Gedeputeerde Staten (GS), het dagelijks bestuur van de provincie. Bij het toetsen van de begroting let GS op het materieel evenwicht. Dit betekent, dat de structurele lasten ten minste worden gedekt door structurele baten.

Wanneer er geen problemen zijn, heet dit toezicht repressief toezicht. Bij problemen met de begroting wordt een gemeente onder preventief toezicht gesteld (artikel 12). De provincie gaat zich dan bemoeien met de uitgaven van die gemeente. Omdat een gemeenschappelijke regeling verlengd lokaal bestuur is, toetst de provincie ook de begroting van een gemeenschappelijke regeling.

7.4.3 Rol gemeenteraad

In feite komt het erop neer, dat een gemeenteraad bij deelname aan een gemeenschappelijke regeling moet zorgen dat er voor de gemeenschappelijke regelingen voldoende geld in de gemeentelijke begroting gereserveerd staat als een zogenaamde verplichte uitgave. Hoe graag de raad er ook maar iets over te zeggen zou willen hebben, het AB bepaalt de koers van de gemeenschappelijke regeling en de daarmee gemoeide financiën.

Reactie gemeenteraad Hellevoetsluis

Ter illustratie van de spanning die een dergelijke constructie als een gemeenschappelijke regeling te weeg brengt, de reactie van de gemeenteraad in Hellevoetsluis over de programmabegroting 2012 van de VRR. Deze reactie verscheen in het volgende krantenknipsel van het Algemeen Dagblad van 17 september 2011 en luidt als volgt:

Dit krantenartikel geeft duidelijk de spanning aan tussen de gemeenteraad en de VRR. Gelet op de wetgeving heeft De VRR daarbij gehandeld zoals dit binnen de kaders van de wetgeving is toegestaan. Het AB heeft een bindend besluit genomen en de begroting is conform de wettelijke regels aan de gemeenteraad gezonden. Is deze geconstateerde spanning richting de VRR dan niet terecht?

“Raad boos over begroting van Veiligheidsregio

Leden van de Hellevoetse gemeenteraad waren deze week gepikeerd over het goedkeuren van de begroting van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Pas deze week konden raadsleden hun zegje doen over de aankomende uitgaven. Dat is rijkelijk laat omdat de bedragen al zijn goedgekeurd door het bestuur van de Veiligheidsregio, die onder andere over de brandweer gaat. Dit is mosterd na de maaltijd, sprak Aart Jan, fractievoorzitter van de VVD geïrriteerd. “Waarom praten we hier nu pas over?” Daar waren de andere partijen het mee eens. De irritatie werd nog verergerd, omdat de Veiligheidsregio niet het gevraagde bedrag hadden bezuinigd. Waarom dit niet was gelukt, heeft de organisatie volgens de partijen duidelijk uitgelegd. “De VRR geeft aan dat anders de brandweer in de knel komt, maar er staat te weinig informatie in de begroting om te bepalen of de veiligheid ook echt in de knel komt. “Nu staan we met onze rug tegen de muur,” vond Atie Koster, raadslid van Groenlinks. Burgemeester Corstiaan Kleijwegt begreep de kritiek van de raadsleden. “Ik vind dit ook niet leuk,” zei hij. De partijen gingen uiteindelijk toch allemaal akkoord met de begroting. Ze benadrukten wel dat ze volgend jaar tijdig de bedragen willen inzien én dat de bezuinigingen doorgevoerd moeten zijn.”

De gemeenteraad stelt niet meer de begroting van een gemeenschappelijke regeling vast. In het geval van de Programmabegroting 2012 van de VRR heeft het AB conform de wetgeving deze Programmabegroting vastgesteld. Maar de gemeenteraad gaat nog wel steeds over de gemeentelijke financiën en ziet zich nu voor een voldongen feit geplaatst. Het DB heeft de voorzet gedaan om niet mee te gaan in de gevraagde bezuinigingen en vervolgens heeft het AB daarmee ingestemd. Conform artikel 10a van de Wgr is dit een bindend besluit en kan het AB dit gewoon doen. Het AB VRR heeft hierin rechtmatig gehandeld, alleen het genomen besluit is niet hetgeen de gemeenten conform het advies van de werkgroep ‘*Verbetering financiële sturing gemeenschappelijke regelingen*’ aan de VRR hebben gevraagd: bezuinigen.

De raad van Hellevoetsluis had naast het versturen van de brief om bezuinigen door te voeren eerder op de concept begroting kunnen reageren. Maar of dit nog effect had gehad op de begroting valt te betwijfelen. Een jaar lang wordt er gewerkt om voor de organisatie van de VRR een sluitende begroting voor het jaar daarop volgend te maken, die past bij de ambitie

en de zorg voor het handhaven van het gewenste veiligheidsniveau. Wanneer elke gemeente iets anders gaat roepen, is het niet mogelijk om een dergelijke begroting tijdig op te stellen en de consequenties als gevolg van de eerder opgelegde bezuinigingen in beeld te brengen.

Sturing

De gemeenteraad van Hellevoetsluis (en alle andere deelnemende gemeenteraden) staat inderdaad voor een voldongen feit. Deze situatie is in feite nooit anders geweest, omdat de constructie van een gemeenschappelijke regeling dit zo bepaalt. Gemeenteraden hebben weinig formele machtsmiddelen in handen om sturing te geven aan de regio. Bovendien zijn veiligheidsregio's een product van historisch gegroeide praktijken, als gevolg waarvan de (ervaren) bestuurlijke ruimte groot is (AEF, 2010; 9).

De spanning komt nu voort uit het niet opvolgen van het advies van de werkgroep '*Verbetering financiële sturing gemeenschappelijke regelingen*' door de VRR, hetgeen voorheen altijd wel is gebeurd. Het advies wordt gegeven om vooraf sturing te hebben op de gezamenlijke context waarbinnen gemeenten en gemeenschappelijke regeling(en) opereren en dat is nu niet gelukt. Door af te wijken van het advies wordt de beperking van de constructie van een gemeenschappelijke regeling opeens pijnlijk zichtbaar, wanneer een gemeenteraad als geldverstrekker niets meer te zeggen heeft over organisatie van de gemeenschappelijke regeling, maar dit wel wil.

Voor die gemeenten die het niet eens zijn met de programmabegroting 2012 blijft nu alleen nog de mogelijkheid over om conform artikel 35 Wgr haar zienswijze in te dienen bij gedeputeerde staten. Mocht er een onoverkomelijk geschil ontstaan dan moet ook hier gedeputeerde staten van Zuid Holland een beslissing nemen.

7.4.4 Informatieasymmetrie

Voor de gemeenteraad is het ondoenlijk om precies tot in detail te weten wat de VRR allemaal doet. Daar is de organisatie te groot voor en heeft het gemiddelde raadslid te weinig tijd voor om zich daar in te specialiseren. Een typisch voorbeeld van de principaal-agent situatie. De VRR beschikt daarnaast over specifiekere informatie betreffende de activiteiten die zij verricht dan de gemeenteraden. Hierdoor is er sprake van *informatieasymmetrie*: de ene partij is beter geïnformeerd dan de andere (Bovens, 2007, 289). De reactie van de Hellevoetse gemeenteraad kan hieronder geschaard worden. De VRR met het DB/AB zijn uitgegaan van de mogelijkheden die artikel 10a Wgr biedt, toen zij in navolging van elkaar het besluit namen om het advies van de werkgroep naast zich neer te leggen. De Hellevoetse raad reageerde echter alsof zij hier geen inzicht in had. Dit demonstreert niet alleen de informatie-asymmetrie maar ook de afstand tussen de VRR en de gemeenteraden.

De informatieasymmetrie leidt bovendien op meerdere fronten in deze casus tot een zekere discretionaire ruimte, waardoor de VRR zijn eigen doelstellingen kan verwezenlijken door bijvoorbeeld niet verder te gaan bezuinigen.

Bovens geeft in zijn boek als oplossing het instellen van een beloningsstructuur waardoor gestuurd kan worden, zodat de verschillende belangen beter samenvallen (Bovens, 2007; 290).

Dit kan door bijvoorbeeld de besparingen te laten behouden of door het bedenken van richtlijnen en regels om de ruimte voor het (ongestraft) vertonen van ongewenst gedrag te verkleinen. De inzet van dergelijke instrumenten kan helpen, maar brengt ook kosten met zich mee. De zogenaamde agency-cost voor het verzamelen en verwerken van gegevens. Hoe dan ook, er zal sprake blijven van een bepaalde 'trade-off' tussen ruimte laten aan de VRR en de behoefte aan beheersing van de gemeenteraden

Een mogelijkheid om mee te beginnen is, dat de gemeenteraden vooraf echte keuzes moeten maken over welk veiligheidsniveau zij door de VRR willen laten uitvoeren. Des te duidelijker die politieke keuzen zijn, des te groter de potentiële invloed en macht van de raad en dus ook de burgemeester is (Cachet, 2007). Het bevordert de sturing en controle door de gemeenteraden.

Voor de brandweer is duidelijk vastgesteld dat deze door de VRR op het basisniveau brandweezorg wordt uitgevoerd. Hierover worden door de gemeenten geen opmerkingen gemaakt.

Voor meer sturing dient voor de andere taken die door de VRR worden uitgevoerd een prestatieniveau te worden afgesproken. Deze taken dienen inzichtelijk gemaakt te worden in wettelijke taken die de VRR voor de gemeenten uitvoert, taken die de gemeenten daarnaast aan de VRR hebben opgedragen en taken die de VRR eigenstandig uitvoert. Het van uit het AB opgedragen efficiency onderzoek moet hier zeker duidelijkheid over brengen.

7.4.5 Analyse: Rol van de burgemeester

De burgemeester heeft in het college van Burgemeester en Wethouders stemrecht. Met betrekking tot de programmabegroting 2012 VRR heeft de burgemeester zijn stem daar in kunnen brengen. Ondanks het feit dat de programmabegroting tot zijn portefeuille Veiligheid behoort, zien we dat in acht colleges niet wordt ingestemd met de begroting. Vijf gemeenten stemmen in met de begroting en zes alleen wanneer er een onderzoek komt naar de efficiency bij de VRR.

Verder zien wij, dat vijf gemeenteraden voor de datum van het AB op 20 juni 2011 hebben kunnen reageren.

In een aantal raden is zelfs een reactie gegeven waarom de programmabegroting zo laat was en zij pas achteraf in de gelegenheid zijn gesteld om een reactie te geven. De oorzaak hiervan is gelegen in het moment van binnenkomst van de programmabegroting bij de gemeenten en de aldaar geldende procedure om de programmabegroting op de agenda van de desbetreffende raadsvergadering te krijgen. Al eerder is geconstateerd, dat de door de VRR gehanteerde termijn van verzending van de begroting > 6 weken voor vaststelling door het AB, te kort is gebleken. Veel gemeenten hebben langer nodig om het op de agenda van de raad te krijgen.

Waarom is het zo belangrijk dat de gemeenteraden voor de behandeling van de programma-begroting in het AB van de VRR een reactie hebben kunnen geven?

In de theorie hebben we het over sturing en controle gehad. De raad kan door het geven van een duidelijke reactie op de begroting, de burgemeester met een boodschap naar het AB van de VRR sturen. Ofwel de raad kan via de burgemeester het AB sturing geven. Des te duidelijker de politieke keuzen, des te groter de potentiële invloed en macht van de raad en dus ook van de burgemeester. Immers hij gaat op regioniveau aan de slag, gesteund door de boodschap van zijn raad. Anderzijds moet de burgemeester zijn raad ook stimuleren om zich actief op te stellen en zijn wensen te articuleren. (Cachet, 2007).

Waar het standpunt van de raad en het besluit van het college niet verschillen laten we het voor wat het is. Alleen de gemeenten waarbij verschillen zijn tussen het collegebesluit en het raadsbesluit worden nader bekeken. De verhouding burgemeester-college-raad, is vooral interessant, omdat de burgemeester tevens voorzitter van de raad is. In de raad heeft de burgemeester geen stemrecht, in het college wel.

7.4.6 Verschil collegebesluit- raadsbesluit

Bij de gemeente Albrandswaard is een verschil op te merken tussen het collegebesluit en het raadsbesluit. In het college is vastgehouden aan het advies van de werkgroep '*Verbetering financiële sturing gemeenschappelijke regelingen*', waardoor niet ingestemd wordt met de programmabegroting 2012 VRR. Gesteld, dat de bezuinigingen inderdaad een negatief effect op de veiligheid hebben, wordt de burgemeester in het college niet gesteund in zijn portefeuille, maar wel door de raad. Deze heeft zelfs een amendement ingediend op het voorstel om niet in te stemmen met de programmabegroting.

Nader onderzoek door navraag bij de burgemeester van Albrandswaard leert, dat het amendement in Albrandswaard op voordracht van een vrijwilliger van de brandweer /raadslid is ingediend.

De raad in Albrandswaard is erg betrokken bij zaken die de brandweer aangaan. Dit komt, omdat in de raad een aantal vrijwilligers van de brandweer tevens de functie van raadslid vervullen. De raad zit hierdoor boven op zaken die de VRR aangaan.

In het college is gepoogd de opgelegde korting niet door te laten gaan, maar onder druk van het college heeft de burgemeester ingestemd om toch de korting op te leggen. Anderzijds heeft hij in het college de wetenschap gehad van hoe strak de gemeenteraad in deze materie zit: geen korting opleggen. Hij vertrouwt hierbij tijdens de collegevergadering dus op de raad. Hiermee heeft de burgemeester van Albrandswaard tijdens de collegebehandeling van de programmabegroting de raad als medestander gezien.

Voor Schiedam geldt, dat het college de burgemeester steunt in haar portefeuille en de gemeenteraad juist vasthoudt aan de financieel gestelde kaders en het toepassen van de gevraagde bezuinigingen.

Voor het verdere verloop in de besluitvorming rond de programmabegroting kijken we naar de besluiten in het AB VRR van 20 juni 2011.

7.4.7 Kwantitatieve analyse

Wat stemmen de leden van het DB in het AB, stemmen zij allen in met de begroting?

In het schema van de AB vergadering is een verschil waarneembaar tussen het besluit van het DB om geen verdere bezuinigen toe te passen en de stem van een aantal DB-leden in het AB, niet instemmen met de begroting. Maar er doen zich ook verschillen voor wanneer beide schema's over de besluitvorming van de programmabegroting 2012 met elkaar worden vergeleken. Er zijn dan verschillen waarneembaar tussen het standpunt van respectievelijk het college, de raad en de stem van de burgemeester in het AB.

Naast deze waarneembare verschillen doet zich een ander opmerkelijk verschil voor. Nog niet eerder in de geschiedenis van het Algemeen Bestuur van de VRR is een vergadering geschorst, om de leden de gelegenheid te geven om met elkaar een zich voordoend inzicht verschil te bespreken.

Eerst wordt de aard van de verschillen tussen het standpunt van de gemeenteraad en het besluit van de burgemeester in het DB en AB beschreven en het waarom deze verschillen zich voordoen. Vervolgens zal nader in worden gegaan op het besluit tot het houden van een efficiency onderzoek.

A. Verschillen in standpunt

In onderstaand schema wordt het standpunt van respectievelijk het college, de raad en de stem van de burgemeester in het AB aangegeven met:

- + = instemmen met de programmabegroting dan wel het onderzoek. Het standpunt tijdens de DB-vergadering van de afzonderlijke leden is niet bekend. DB verslagen zijn niet openbaar. Bij het DB wordt een + gezet als ware het, dat zij allen instemmen met de begroting.
- + = besluit na de schorsing.
- = niet instemmen met de programmabegroting dan wel het onderzoek.
- a = afwezig tijdens de vergadering

Gemeente	College	Raad	DB	AB	Onderzoek
Albrandswaard	-	+		+	+
Barendrecht	-	-		-	+
Bernisse	-	-		-	+
Brielle	+	+		+	+
Capelle a/d IJssel*	-	-	+	-	+
Dirksland	-	-		-	+
Goedereede*	+	+		+	+
Hellevoetsluis	+	+		a	a
Krimpen a/d IJssel*	-	-	+	+	+
Lansingerland*	+	+	+	+	-
Maassluis	-	-		-	+
Middelharnis	-	-		-	+
Oostflakkee	-	-		a	a
Ridderkerk*	+	+	+	a	a
Rotterdam*	+	+	+	+	-
Schiedam	+	-		-	+
Spijkenisse*	+	+	+	+	+
Vlaardingen*	-	-	+	+	+
Westvoorne	-	-		+	+

Opgemerkt wordt, dat het verschil in standpunt tussen college en raad bij de gemeenten Albrandswaard en Schiedam al eerder aan de orde is gekomen.

A.1 Analyse schema

Gekeken wordt naar de aard van de verschillen tussen het standpunt van de gemeenteraad en de stem van de burgemeester in het DB en AB en waarom eventuele verschillen zich voordoen. Daarbij vallen Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Vlaardingen en Westvoorne op. Rotterdam en Lansingerland vallen op door niet in te stemmen met een onderzoek. Bij de gemeente Barendrecht valt de opmerking van de burgemeester op: niet voldoende financieringsbronnen binnen de gemeente. Ook daar wordt nader op ingegaan.

Bij de gemeente Capelle aan den IJssel, stemmen zowel college en raad niet in met de begroting en volgt de burgemeester dit standpunt in het AB, door niet in te stemmen. Deze burgemeester is tevens lid van het DB. Daarin had hij de mogelijkheid om niet in te stemmen. De + in het schema zal naar verwachting ook - in het DB moeten zijn. Navraag bij de betreffende burgemeester geeft inderdaad de bevestiging, dat hij in het DB niet heeft ingestemd met de begroting.

Bij de burgemeester van Krimpen aan den IJssel heeft het college besloten niet in te stemmen met de begroting. Volgens het verslag van het AB, stemt hij tijdens het AB in met de begroting naar aanleiding van de resultaten van een digitale ronde onder de raad. Om dit verschil te verklaren is contact opgenomen met de beleidsmedewerker in Krimpen aan de IJssel. Deze heeft aangegeven dat de opmerking in het verslag had moeten zijn: Digitale ronde heeft al instemming opgeleverd voor het versturen van een zienswijze op de begroting. Boodschap van deze zienswijze: Wat kan de VRR nog bezuinigen door haar ambities aan te passen, zonder dat het veiligheidsniveau wordt aangetast.

De burgemeesters van Vlaardingen en Westvoorne wijken in het AB af van het standpunt van de raad, niet in te stemmen met de begroting. Beiden stemmen tijdens het AB in met de programmabegroting, onder voorwaarde van een onderzoek en steunen daarbij de burgemeester van Spijkenisse. Ook de burgemeester van Goedereede schaart zich achter haar collega van Spijkenisse. Zij krijgt van de raad als opdracht mee, in te stemmen met de begroting, maar scherpt dit tijdens de vergadering van het AB aan, door zich aan te sluit bij het voorstel voor een onderzoek. Lansingerland en Rotterdam stemmen in met de begroting, maar niet met een onderzoek.

A.1.1 Twee petten

De burgemeester van Rotterdam maakt tijdens de vergadering van het AB een scheiding tussen de verschillende rollen die hij tijdens de vergadering heeft: Voorzitter van het AB en burgemeester van Rotterdam. Als burgemeester lijkt hij een onderzoek overbodig te vinden, omdat hij verdere bezuinigingen onverantwoord vindt. Het college denkt hier anders over geeft hij aan. Toch heeft het college in haar brief aan de raad vermeld, dat zij een positief oordeel geeft over de begroting. Zoals het er nu uitziet heeft burgemeester A. Aboutaleb in het belang van zijn portefeuille zijn stem in de collegevergadering doorslaggevend gemaakt. Als voorzitter geeft hij het advies om dit jaar geen onderzoek te doen, wel in de toekomst. Ondanks het verschil in standpunt over het onderzoek als burgemeester niet en als voorzitter wel, maar later, verschilt de uitwerking van zijn verschillende op de programmabegroting 2012 uiteindelijk niet. Als voorzitter geeft hij aan de overige leden van het AB een waardeoordeel mee over het onderzoek: wel doen maar later.

A.1.2 Gemeente Barendrecht

De gemeente Barendrecht stemt tijdens het AB niet in met de begroting. Aangegeven wordt, dat er zijn onvoldoende financieringsbronnen binnen de gemeente zijn. Welke gevolgen heeft het besluit van het AB om de gevraagde bezuinigingen niet door te voeren voor de gemeente Barendrecht specifiek?

Het AB VRR heeft ingestemd met de programmabegroting. Dit impliceert, dat de gemeente Barendrecht door het hebben van onvoldoende financieringsbronnen een financieel probleem heeft om de verplichtingen aan de VRR te kunnen voldoen. Kan het AB van de VRR de gemeente Barendrecht houden aan het betalen van de gevraagde rekening of is er nog een mogelijkheid voor de gemeente Barendrecht om hieraan niet te hoeven voldoen.

De gemeente Barendrecht kan in het uiterste geval een beroep doen op artikel 28 Wgr. Waarin is bepaald, dat geschillen omtrent de toepassing, in de ruimste zin, van een regeling tussen besturen van deelnemende gemeenten of tussen besturen van een of meer gemeenten en het bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan worden door gedeputeerde staten beslist. Aan de burgemeester van Barendrecht is nagevraagd, welke vervolgstappen er genomen gaan worden.

De heer Van Belzen geeft hiervoor aan, dat hetgeen gezegd is verkeerd in de notulen terecht is gekomen. Bedoeld is te zeggen: Er wordt niet ingestemd met de begroting, omdat de extra ombuigingen niet zijn doorgevoerd. Aan de VRR wordt verzocht buiten de eigen grenzen te kijken en externe financieringsbronnen te zoeken, zoals de DCMR dit doet door kosten in rekening te brengen bij derden voor het doen van onderzoek. De VRR zou dit kunnen doen voor het onderzoek naar de brand in Moerdijk. Verder wijst hij nog op de bijzonderheid van de AB vergadering van 20 juni 2011. Nog niet eerder in de geschiedenis heeft hij een schorsing van de vergadering meegemaakt, waarin de spanning en het verschil van meningen zo groot was.

A.1.3 Tussenconclusie

Uit de analyse blijkt, dat de burgemeesters (ook al zijn zij DB-lid) waarde hechten aan het standpunt van de eigen gemeenteraad en zich als vertegenwoordiger van de gemeente in het AB gedragen. Slechts Vlaardingen en Westvoorne wijken hiervan af, door tijdens het AB niet het standpunt van de eigen raad te volgen.

Een dergelijke uitkomst geeft aan, dat wanneer het belang van de eigen gemeente verschilt met dat van de VRR, het nemen van een gezamenlijke beslissing in het belang van de veiligheidsregio onderdruk komt te staan. Bij een dergelijk verschil stemmen de burgemeesters conform het mandaat, dat zij vanuit de eigen gemeenteraad mee hebben gekregen. Dit is te verklaren, doordat voor de burgemeesters lokaal de democratische legitimiteit voor de sturing, controle en de verantwoording ligt. Hierdoor staan burgemeesters in een regionaal bestuur zwak, wanneer het regionaal belang verschilt ten opzichte van het lokale belang.

A.1.4 Gemeenschappelijke regeling de juiste vorm?

De raden voelen zich door bepaalde besluiten van het AB voor een voldongen feit geplaatst. Het AB wordt op haar beurt beïnvloed door de eigen standpunten van haar leden, hetgeen besluitvorming kan frustreren. Zoals Cachet ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen aangeeft in het artikel 'Spagaat zonder dualisme', is de alles verhullende bestuurlijke lappendeken die is ontstaan, al dan niet op basis van de Wgr, een politiek en bestuurlijk onding.

Vierde bestuurslaag

Als oplossing biedt hij het invoeren van een vierde bestuurslaag in de vorm van een regionaal bestuur. Het ligt dan ook voor de hand om daar ook bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de werkelijk grootschalige veiligheidstaken, zoals bovenlokale rechtsorde handhaving, neer te leggen. Maar ook niet meer dan dat.

In de interviews is hierover meermalen een suggestie gedaan, dat de VRR voor de slagvaardigheid, de kwaliteit en de financiering beter af zou zijn met een functioneel bestuur. Hoe een dergelijk functioneel bestuur voor een veiligheidsregio eruit moet komen te zien, valt buiten dit onderzoek.

Het onderzoek van AEF geeft aan, dat zij voldoende argumenten zien om op dit ogenblik in te zetten op het versterken van de veiligheidsregio's binnen het model van 'verlengd lokaal' bestuur en niet te zoeken naar een mogelijkheid om over te gaan naar een functioneel bestuur.

In de eerste plaats, omdat de regio's inhoudelijk nog volop in ontwikkeling zijn. In een dergelijke situatie is het niet raadzaam om de groeiende banden tussen de gemeenten en de regio door te snijden. Organiseren en versterken van de aansturing is een leerproces dat om voldoende tijd vraagt. (AEF, 2010;16).

Ten tweede is van belang, dat het coalitieakkoord inzet op de vorming van tien politieregio's. Het effect hiervan op de veiligheidsregio's is nog niet te duiden en in dat opzicht is het niet verstandig om de ingezette ontwikkeling te doorsnijden.

Als laatste wordt in het rapport aangegeven, dat beleid en aansturing niet perse hoeven in te houden dat de inhoudelijke prioriteiten regelmatig worden herzien. Het is ook waardevol wanneer een gemeenteraad weloverwogen instemt met voor de hand liggende keuzes en de daaruit volgende budgettaire consequenties. Zij zien als oplossing, dat in elke regio een zogenaamd *Intergemeentelijk sturingsarrangement* > ISA, wordt geformeerd. In deelvraag 7d wordt over de positionering van ISA nader ingegaan.

Daarnaast pleiten zij voor een aanpassing in de gemeentewet waarbij de regierol van gemeenten in het veiligheidsbeleid wordt versterkt via o.a. een integraal veiligheidsplan en daarnaast moet er meer ruimte zijn voor verschillende modellen voor het vormen van een veiligheidsregio.

Ook in de interviews komt naar voren, dat de VRR een vrij jonge organisatie is die nog volop in ontwikkeling is. Gemeenten moeten haar een kans geven om zich eerst te ontwikkelen naar een organisatie binnen het verlengd lokaal bestuur, die staat. De nu opgelegde bezuinigingen doorkruisen deze opbouw naar bestendigheid. Anderzijds zeggen een aantal burgemeesters, dat de VRR nu eerst eens de ingezette ontwikkeling moet consolideren, voordat zij nieuw beleid gaat ontwikkelen. Zeker wanneer dit consequenties heeft voor de organisatie en de financiering door de gemeenten.

A.1.5 Waarom volgen de burgemeesters het standpunt van de gemeenteraad in het AB ook al raakt dit besluit op een negatieve manier hun eigen portefeuille?

Dit alles heeft te maken met de in de jaren zestig ingevoerde verantwoordingsplicht door toevoeging van artikel 180 aan de Gemeentewet. De burgemeester is over het door hem zelfstandig uitgevoerde beleid, verantwoording schuldig aan de gemeenteraad. Anders gezegd: de burgemeester kan voortaan achteraf door de raad ter verantwoording worden geroepen voor zijn beleid inzake politie, orde en veiligheid (Daemen, 1982, Cachet 1996, Hennekens, 1990). Hierdoor is er niet zo veel verschil meer tussen burgemeester en wethouder (Cachet, 2003). Reden waarom een burgemeester graag vooraf van de raad instemming ziet, wanneer hij instemt met voorstellen gedaan in het AB van de VRR. Of heeft dit te maken met het feit dat de burgemeestersbenoeming een politieke beslissing is en blijft, omdat de invloed van de gemeenteraden op de burgemeestersbenoeming door de jaren heen gestaag is toegenomen?

Deze vraag is expliciet aan een aantal burgemeesters tijdens het interview gesteld. Zij geven daarbij aan, dat de benoeming en de speculatie op herbenoeming zeker geen rol spelen bij het innemen van hun standpunt, de verantwoording aan de raad achteraf wel. Je moet namelijk met een goede motivatie bij de raad komen, waarom je als burgemeester in je handelen afwijkt van het standpunt van de raad.

B. Besluit efficiency onderzoek

Een zestal burgemeesters was al op pad gestuurd met het standpunt dat alleen met de begroting kan worden ingestemd, wanneer een efficiency onderzoek naar de bedrijfsvoering wordt gehouden. Na de schorsing krijgt de idee van de burgemeester van Spijkenisse voor het houden van een onderzoek, nog eens bijval van acht burgemeesters, met de motivatie dat dit onderzoek nodig is voor draagvlak en vertrouwen. Daarnaast houdt de burgemeester van Spijkenisse een pleidooi 'om de komende jaren de gemeenschappelijke regeling in gezamenlijkheid te besturen. Het feit dat de gemeenteraad niet instemt met de begroting is een

vervelend gegeven. Met een meerderheid aan stemmen wordt vervolgens tot het onderzoek besloten.'

B.1 Verklaring

Verzelfstandigde diensten kunnen zich meer afschermen van de politiek. Dit geeft hen de ruimte om de politieke 'waan van de dag' te ontlopen, maar ook om problemen in hun functioneren af te schermen en politieke verantwoording te ontlopen (Bovens, 2007; 317). Het feit dat een onderzoek nodig is vanwege draagvlak en vertrouwen en het pleidooi voor gezamenlijk besturen, impliceert op dit vlak een conflict tussen het AB en de uitvoerende organisatie van de VRR. Waarbij de burgemeesters een verbinding vormen tussen het AB en de deelnemende gemeenten. Conflicten in het openbaar bestuur blijven vaak onzichtbaar voor buitenstaanders, omdat zij als ongewenst en eventueel bedreigend worden opgevat. (Bovens, 2007: 282)

Maar dergelijke conflicten doen zich voor in een principaal-agent verhouding en dat heeft alles te maken met het al dan niet hebben van sturing en controle op de op afstand geplaatste organisatie. Conflicten hebben daarbij wel een functie.

Bekend is, dat in een dergelijke constructie de uitvoerende organisaties een onafhankelijker positie innemen, wanneer de verhoudingen met de beleid ontwikkelende onderdelen van de rijksdienst minder hiërarchisch en meer contractueel worden. (Bovens, 2007; 280). Door een toename in de onafhankelijke positie van de agent, kan een conflict in de verhouding tussen beleidsvoorbereiding en – uitvoering ontstaan.

Maar er kan ook sprake zijn van een conflict in de verhouding tussen bureaucraten en professionals. Een dergelijk conflict heeft vooral betrekking op gezag. Gezag berust voor professionals op kennis en vaardigheden. Dit kan conflicten opleveren in het contact met de bureaucratie, waar gezag verbonden is met een positie die berust op de plaats in de hiërarchie (Bovens, 2007; 279,280).

De VRR is uiteraard een professionele organisatie wanneer het gaat om veiligheid. Een reactie op het advies van de werkgroep '*Verbetering financiële sturing gemeenschappelijke regelingen*' kon daardoor niet uitblijven. Dit wordt nog versterkt doordat volgens Bovens (2007; 280) bezuinigingen door professionals beoordeeld worden als een ondeskundige en onverantwoorde interventie, die met kracht bestreden moet worden.

Door de DB-leden achter zich te scharen in het standpunt, dat verdere bezuinigingen voor 2012 het veiligheidsniveau in gevaar brengen, wordt de kracht geformeerd om ook de besluitvorming in het AB te beïnvloeden. Hetgeen uiteindelijk wel, onder gestelde voorwaarden van de bureaucraten is gelukt.

Dergelijke reacties van professionals in conflict situaties zoals beschreven in Bovens *Openbaar Bestuur* zijn ook nu weer aantoonbaar. Het verslag van de vergadering van de Veiligheidsdirectie op 15 februari 2011 (een datum ruim voor de behandeling van de programmabegroting 2012 in het DB en AB) onderschrijft de bevindingen van dit onderzoek en die van Bovens.

Citaat: VERGADERING VEILIGHEIDSDIRECTIE ROTTERDAM-RIJNMOND
15 FEBRUARI 2011 Verslag nr.2011-2

Begin dit jaar heeft de Kring van Gemeentesecretarissen een advies opgesteld ten behoeve van de eigen colleges van B en W over de indexering van de gemeenschappelijke regelingen, waaronder de VRR. De Kring heeft hierbij een afweging gemaakt tussen de verschillende bezuinigingsmogelijkheden die de gemeenten ten dienste staan. Het bezuinigen op gemeenschappelijke regelingen is hierbij één van de opties. Deze brief is beleefdheidshalve onderhands op ambtelijk niveau ook toegestuurd aan de VRR.

Spreker vindt het ongepast dat deze brief vervolgens op de tafel van het Dagelijks Bestuur terecht is gekomen en daar een standpunt over is ingenomen, nog voordat de geadresseerden van de brief, zijnde de eigen colleges van B en W, de brief gezien hadden en daar een beslissing over hebben kunnen nemen.

De brief is binnen de VRR een eigen leven gaan leiden.

Conflicten in het openbaar bestuur hebben een aantal functies en kunnen, zoals in dit geval leiden tot o.a. het herleven van waarden en normen, inzicht van de top vergroten in wat binnen de organisatie gebeurt, en de openheid bevorderen (Bovens, 2007: 283,284). Het conflict wordt nog versterkt, doordat de gevraagde toelichting geen opheldering heeft gegeven op wat de bezuinigingen voor een effect hebben op het veiligheidsniveau. De VRR bleek volgens een aantal bestuurders onvoldoende in staat om aan te geven waar nu precies de knelpunten in de veiligheid door de bezuinigingen zouden ontstaan. Met als gevolg een toenemend gebrek aan vertrouwen in de organisatie van de VRR.

Tijdens het AB is het conflict door de schorsing getemperd. Zoals Bovens aangeeft wordt een escalatie van conflicten getemperd, doordat het openbaar bestuur een kwetsbaar evenwicht van gevestigde posities en belangen weerspiegelt. De besluitvorming voltrekt zich volgens routines. Men weet wat men aan elkaar heeft en wanneer de uitkomst op voorhand al duidelijk is, heeft het weinig zin om een conflict aan te gaan. (Bovens, 2007, 285)

Een onafhankelijk onderzoek naar de bedrijfsvoering moet nu helderheid geven. Dergelijke onderzoeken leiden, wanneer het gaat om bezuinigingen vaak ook tot organisatieveranderingsadviezen. Bovens waarschuwt voor structuurveranderingen die er op papier prachtig uitzien, maar in de praktijk mislukken omdat machtsblokken en belangenconflicten de verwerkelijking ervan blokkeren. Hij pleit dan ook voor een andere benadering van organisatieverandering, waarin macht en belangen meer op de voorgrond staan, de zogenaamde *ontwikkelingsbenadering* in plaats van een *ontwerpbenadering* (*Bijlage VII). Hierbij staat het traject waarlangs resultaten moeten worden geboekt voorop (Bovens, 2007, 292).

Het is daarom wenselijk, dat een dergelijk traject met de te verwachten resultaten voortkomt uit het efficiency onderzoek. Een spoorboekje schept helderheid en maakt het ook voor het AB en de gemeenteraden mogelijk om hier eenvoudig op te sturen. Het moet dan wel een vast agendapunt zijn van de vergaderingen van zowel het AB, DB en de Veiligheidsdirectie. Want ook voor de VRR als organisatie heeft deze ontwikkelbenadering voordelen, omdat deze benadering gericht is op het creëren van draagvlak en het overwinnen van weerstanden. Binnen de organisatie zal hierdoor minder weerstand ontstaan tegen de veranderingen en zullen eerder resultaten worden geboekt.

7.5 Deelvraag D

Welke mogelijkheden hebben de VRR en de gemeenten om een spanningsveld te beïnvloeden?

7.5.1. Inleiding

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is een wettelijk verplicht gestelde gemeenschappelijke regeling. Dit houdt in dat zowel de VRR als de gemeenten tot elkaar zijn veroordeeld. Dit klinkt negatief, maar dit hoeft het niet te zijn. Veiligheid wordt bij uitstek gezien als een lokale verantwoordelijkheid, maar dit houdt niet in dat veiligheid lokaal georganiseerd moet zijn. Door de globalisering, grote industrieën, technologische ontwikkelingen, de roep op meer veiligheid voor de burger, etc. is een gezamenlijk optreden tussen de hulpdiensten en de gemeenten noodzakelijk.

Dat deze samenwerking, zeker in economisch moeilijke tijden, onder spanning staat hoeft geen probleem te zijn. Sterker nog, een bepaald spanning is juist noodzakelijk om beter te kunnen presteren. Als deze spanning echter te groot wordt ontstaat een onwenselijke situatie die een slagvaardig optreden van de hulporganisatie in de weg staat. Het is dus zeer gewenst om de spanning ‘onder controle’ te houden.

De meest dominante opvattingen en percepties van de spanning tussen de gemeenten enerzijds en de VRR anderzijds, die wij hebben gesignaleerd zijn te vatten in twee onderwerpen:

1. Informatievoorziening
2. Afstand

De mogelijkheden die de gemeenten en de VRR hebben om het spanningsveld te beïnvloeden zullen dan ook gericht zijn op deze twee onderwerpen. Dit sluit ook aan bij de bevindingen die gedaan zijn door de commissie Eenhoorn in hun onderzoek naar de RHRR, de voorloper van de VRR.

7.5.2 Knelpunten Commissie Eenhoorn

Bij de vorming van de VRR is zoveel mogelijk rekening gehouden met de gesignaleerde knelpunten van de commissie Eenhoorn bij hun onderzoek naar de Regionale Hulpdienst Rotterdam-Rijnmond en de gedane aanbevelingen.

De belangrijkste knelpunten volgens de Commissie Eenhoorn in 2003 waren:

1. Een onheldere verdeling van verantwoordelijkheden in drie bestuurslagen (regio, samenwerkingsgebied en gemeenten);
2. De afstemming tussen de bestuurslagen is minder goed ontwikkeld;
3. Een gebrek aan bestuurlijke betrokkenheid;
4. Het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op de toekomst van de regionale hulpverleningsdienst.

Veel van de gesignaleerde knelpunten van de Commissie Eenhoorn hebben invloed op de spanning tussen de gemeenten en de VRR. Het onderzoek dateert uit 2003, met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's in 2010 is knelpunt 1 ‘opgelost.’ De formele relaties en de daarbij behorende verantwoordelijkheden zijn gecodificeerd. De bestuurlijke betrokkenheid en de afstemming tussen de bestuurslagen is verbeterd (knelpunten 2 en 3), maar wordt door de geïnterviewden en door de raden nog niet als optimaal ervaren.

Uit de documentenstudie blijkt, dat het nog onvoldoende duidelijk is wat de taken en bevoegdheden van de raad ten opzichte van de VRR nu daadwerkelijk zijn. De volgorde van de besluitvorming is bijvoorbeeld nog onvoldoende bekend. Hierdoor voelen de gemeenteraden zich niet serieus genomen, omdat zij het gevoel hebben vaak voor een voldongen feit te staan. Het laatste belangrijkste knelpunt van de commissie Eenhoorn (knelpunt 4), het ontbreken van een gemeenschappelijke visie, wordt vastgelegd in de beleidsplannen van de VRR die naar de 19 gemeenteraden gestuurd wordt ter vaststelling.

De afstemming tussen de bestuurslagen en bestuurlijke betrokkenheid zijn dus nog onvoldoende ontwikkeld. Om een betere afstemming en betrokkenheid mogelijk te maken, zullen tenminste twee zaken verbeterd moeten worden:

- 1 De informatievoorziening tussen de gemeenten en de VRR zal beter op elkaar moeten worden aangesloten;
- 2 De afstand tussen deze actoren zal beter inzichtelijk gemaakt moeten worden en indien mogelijk verkleind.

7.5.3 Informatievoorziening

Het verschil in kennisniveau tussen een gemeenschappelijke regeling c.q. de VRR en de verschillende gemeenten binnen het beleidsdomein waarin VRR actief is, is enorm. Dit verschil in niveau kan worden verminderd, maar zal nooit gelijk worden. Het is belangrijk dat de VRR haar opdrachtgevers goed en tijdig informeert zodat zij in staat wordt gesteld de besluiten te nemen die genomen moeten worden. Andersom is ook belangrijk, dat de gemeenten de VRR ook tijdig informeren, als de VRR op de politieke agenda staat. Het informeren van de burgemeester en de raad kan op verschillende manieren. Er zijn natuurlijk de verplichte (beleids)documenten en jaarverslagen, maar dit is onvoldoende dan wel teveel informatie in een korte periode. In het bijzonder gaat het om andere afstemmingsmomenten af te spreken, die procedureel worden vastgelegd, bijvoorbeeld in de overleg- en besluitvormingsstructuur waar de VRR nu al mee werkt.

Mogelijkheden om informatieasymmetrie te verkleinen zijn:

- tussentijdse rapportages gericht op hoofdlijnen
- informeren (nieuwe) raadsleden over taken, bevoegdheden en mogelijkheden van de VRR;
- rapportages, ontwikkelingen mondeling laten toelichten door VRR.

In het volgende hoofdstuk worden hierover aanbevelingen gedaan.

7.5.4 Afstand

Door de vorming van de VRR zijn bepaalde taken, die in het verleden door de gemeenten zelf moesten worden uitgevoerd, op afstand gezet. Maar door het 'uitbesteden' van deze taken is het belang, dat deze taken goed worden uitgevoerd, niet gewijzigd. De gemeenten hebben er alle baat bij dat de VRR een professionele organisatie is met voldoende slagkracht om een ramp of een zwaar ongeval te voorkomen dan wel te beperken. Dat de kans op een ramp het grootst is op het industriegebied van de gemeente Rotterdam, vanwege de grote hoeveelheid aan majeure risicobedrijven, is evident. De gemeente Rotterdam levert daarom ook de grootste financiële bijdrage aan de VRR. De veiligheidsregio's zijn echter van alle gemeenten, die binnen de wettelijk vastgestelde geografisch grenzen van hun veiligheidsregio vallen en niet alleen van de grote gemeenten zoals Rotterdam. Er zal dus een gezamenlijk gevoelde identiteit ontwikkeld moeten worden die duidelijk maakt dat de VRR een

organisatie is waarvan de gemeente ‘aandeelhouder’ is, maar dat de andere gemeenten ook aandeelhouders zijn. Het belang- en de mogelijkheden van de VRR moeten duidelijk zijn en zoveel mogelijk congruent zijn aan de eisen van haar opdrachtgevers, de gemeenten.

Mogelijkheden om de afstand te verkleinen zijn:

- Grotere onderlinge betrokkenheid door bijvoorbeeld gemeenteambtenaren belast met de portefeuille fysieke veiligheid meer in het proces te betrekken (throughputsturing);
- VRR meer te betrekken in de politieke besluitvorming door medewerkers van de VRR uit te nodigen voor bepaalde overleggen (raad, commissie), oftewel zichtbaarder zijn;
- Gemeenten meer betrekken in de veiligheidsvisie om zodoende een breed gedragen visie te ontwikkelen en daarop de middelen af te stemmen;
- Liaison / accountmanager aanstellen die betrokken wordt bij alle interacties tussen betreffende gemeente en VRR;
- Duidelijk communiceren welke rollen de verschillende actoren –met name burgemeesters en raden- hebben in de besluitvorming.

De onderlinge betrokkenheid zal moeten worden verbeterd om de gevoelde afstand te verkleinen. In hoofdstuk 8 zal een aantal aanbevelingen worden gedaan om dit mogelijk te maken.

DEEL 5

Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 8 *Conclusies en aanbevelingen*

Welke bijdrage kan de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond leveren aan het in goede banen leiden van de spanning tussen bedrijfsmatigheid / professionaliteit enerzijds en adequate politiek democratische sturing en controle anderzijds”.

8.1 Inleiding

De conclusies en de aanbevelingen zijn bedoeld om het spanningsveld tussen de gemeenten enerzijds en de VRR anderzijds beheersbaar te maken. In het onderzoek is op verschillende punten in de relatie tussen de gemeenten en de VRR een spanningsveld gemeten.

De spanningspunten zijn:

1. De wijze van organisatie van de VRR in de vorm van een verplichte gemeenschappelijke regeling;
2. De spagaat van de burgemeester;
3. De afstand / gebrek aan sturingsinstrumenten;
4. De hybride financiering;
5. De informatievoorziening VRR versus gemeenten.

Op deze punten zullen de conclusies van dit onderzoek worden weergegeven en worden de aanbevelingen nader uitgewerkt. In de conclusies en aanbevelingen wordt in dit onderzoek verwezen naar de VRR. Echter de gedane conclusies en aanbevelingen kunnen ook mogelijk van toepassing zijn op andere veiligheidsregio's. Maar dit valt buiten de scope van deze scriptie en dient nader onderzocht te worden.

8.2 Conclusies

1. De wijze van organisatie van de VRR in de vorm van een verplichte gemeenschappelijke regeling

De VRR is in 2006 opgericht als gemeenschappelijke regeling, conform de Wet gemeenschappelijke regelingen. Door het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's is het een wettelijke verplichting geworden om een gemeenschappelijke hulpverleningsorganisatie in te richten, die specifieke taken uitvoert op het gebied van fysieke veiligheid. Naast een verschuiving van een aantal wettelijke bevoegdheden, die het ontstaan van veiligheidsregio's tot gevolg heeft gehad, zijn voor de regio Rotterdam-Rijnmond de effecten beperkt gebleven, aangezien de VRR al een paar jaar eerder tot stand was gekomen. Voor andere regio's, waar een vorm van een veiligheidsregio nog niet was opgericht betekende dit wel een hele verschuiving van taken, bevoegdheden en middelen.

Of de bestuursvorm, waarin de VRR is gegoten de beste is, is nog maar de vraag. Een aantal keren is in dit onderzoek over een andere bestuursvorm gesproken. Zo hebben meerdere respondenten de wens uitgesproken om het concept: 'verlengd lokaal bestuur' te verlaten en de veiligheidsregio's in te richten als 'functioneel bestuur'. Hoe een dergelijk functioneel bestuur voor een veiligheidsregio eruit moet komen te zien, valt buiten dit onderzoek. Daarom worden hiervoor geen aanbevelingen gedaan in dit onderzoek.

Conclusies

- *Door de veiligheidsregio's in te richten als (verplichte) gemeenschappelijke regeling is spanning tussen de gemeenten en de VRR onvermijdelijk.*
Binnen een gemeenschappelijke regeling zijn tenminste twee, maar veelal meerdere gemeenten betrokken. Door deze constructie, waarbij specifieke taken zijn overgedragen naar een uitvoeringsorganisatie met meerdere opdrachtgevers, die soevereiniteit hebben moeten overdragen is onderlinge spanning onvermijdelijk.

Naast de voordelen die een gemeenschappelijke regeling heeft op het gebied van bestuurskracht, heeft de VRR als hulpverleningsorganisatie ook een groot voordeel op het gebied van slagkracht. Door de intergemeentelijke samenwerking kunnen de grote financiële lasten die fysieke veiligheid met zich meebrengt, verdeeld worden en kunnen op regionaal niveau strategische keuzes worden gemaakt. Deze strategische keuzes kunnen echter voor een aantal gemeenten negatieve gevolgen hebben. Zo wordt bijvoorbeeld met behulp van het materiaal spreidingsplan de beschikbare middelen de VRR in haar bezit heeft om de brandweezorg te leveren, opnieuw ingedeeld. Dit is uit operationeel oogpunt en uit efficiëntie wellicht wenselijk, maar uit politiek / bestuurlijk oogpunt niet. Er worden besluiten genomen over de lokale brandweereenheden zonder dat de lokale politieke gezagsdragers daar direct invloed op kunnen uitoefenen. Met als gevolg spanning tussen de VRR enerzijds en de gemeenten anderzijds. De verantwoording en de controle van deze samenwerkingsverbanden, zijn voor de meeste gemeenteraadsleden onoverzichtelijk en onduidelijk.
- *Het concept: 'wie betaalt, bepaalt' is bij de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond niet van toepassing.*
De gemeenten dragen ongeveer 80% van het budget van de VRR. De overige 20% wordt door het Rijk gefinancierd. De bijdragen van de diverse gemeenten verschillen en is onder andere afhankelijk van het aantal inwoners. De hoogte van de bijdragen wordt bepaald in het Algemeen Bestuur, oftewel door de burgemeesters van de 19 gemeenten. De invloed van één burgemeester is dus bijna nihil. De bijdrage van de gemeente is wel een 'verplichte uitgave' en dient als zodanig in de begroting van de gemeente te worden opgenomen. Dit houdt in dat zelfs als de gemeenteraad niet akkoord zou gaan met de gemeentelijke begroting vanwege de bijdrage aan de VRR, de provincie de gemeente hiertoe kan verplichten. De gemeente betaalt, maar bepaalt dus niet!
- *De besluiten van de VRR zijn maar zeer beperkt democratisch gelegitimeerd.*
De VRR is een uitvoeringsorganisatie met aan het hoofd de burgemeesters binnen de regio. Deze burgemeesters kunnen eigenstandig beslissingen nemen in het algemeen bestuur en hebben daarvoor de eigen gemeenteraad niet nodig. De burgemeesters, dienen zich wel te verantwoorden naar hun raad, maar zijn niet direct van hen afhankelijk. De inbreng van de gemeenteraden is dus niet wezenlijk van invloed, omdat deze naast de informele druk die ze op de burgemeester kunnen leggen door hem hun standpunt naar het AB mee te laten nemen, geen zeggenschap hebben.
- *De gekozen bestuursvorm –gemeenschappelijke regeling- laat te wensen over.*
Wij concluderen dat de gekozen bestuursvorm –gemeenschappelijke regeling- te wensen overlaat en dat het eigenlijk een hulpconstructie is die op vele fronten tekort schiet.

2. *De spagaat van de burgemeester*

De burgemeester heeft binnen de gemeente meerdere petten op. Zo vervult hij de rol van voorzitter van het college van Burgemeester en Wethouders, is hij voorzitter van de gemeenteraad, maar is hij ook een zelfstandig bevoegd gezag met eigen bevoegdheden. Naast deze gemeentelijke rollen is hij lid van het Algemeen Bestuur van de VRR. In deze rol heeft hij meerdere belangen te dienen, die ervoor zorgen dat hij door de huidige constructie van een gemeenschappelijke regeling in een spagaat terechtkomt. De spagaat van de burgemeester is tijdens de behandeling van de programmabegroting 2012 van de VRR in het Algemeen Bestuur duidelijk zichtbaar geworden.

Conclusie

- *De rol van de burgemeester binnen de VRR is zeer complex*
Burgemeesters hebben, vanwege de gekozen bestuursvorm waarin de VRR is gegoten, een zeer complexe rol. Zij hebben binnen de eigen gemeente de verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid. In het algemeen bestuur van de VRR hebben zij echter ook een regionale rol en dienen zij de collectieve veiligheid te dienen. Deze regionale belangen kunnen wel eens haaks staan op de belangen van de eigen gemeente. De burgemeester komt in die gevallen voor een moeilijke keus te staan. Vaak zal de burgemeester het standpunt van de eigen gemeenteraad overnemen mede vanwege zijn verantwoordingsplicht naar die gemeenteraad. De burgemeester kan achteraf door de raad ter verantwoording worden geroepen voor zijn beleid inzake politie, orde en veiligheid (Daemen, 1982, Cachet 1996, Hennekens, 1990). Reden waarom een burgemeester graag voorafgaand aan een vergadering van het algemeen bestuur instemming krijgt van de gemeenteraad voor het besluit dat hij wil nemen in het AB.

3. *De afstand / gebrek aan sturingsinstrumenten*

Conclusies

- *De gevoelde afstand tussen de raden en de VRR is groot.*
De gemeenteraden zien de VRR niet als 'eigen' organisatie, maar als een externe organisatie met eigen doelen en ambities. Zeker in de economisch zware periode waarin we nu verkeren wordt de afstand tussen beide partijen duidelijk ervaren. Door de VRR wordt ook een grote afstand ervaren tussen de gemeenteraden en de eigen organisatie. Dit ziet men graag anders en men is ook gaarne bereid hier iets aan te doen. De VRR zal op verzoek van de burgemeester of zijn raad een actievere rol willen innemen om de gevoelde afstand te verkleinen.
- *Gemeenten hebben te weinig capaciteit om de VRR te kunnen sturen*
Om als gemeente enig vat te hebben op een gemeenschappelijke regeling waar men deel van uit maakt is het belangrijk om tijdig kennis te nemen van de besluiten en ontwikkelingen binnen de gemeenschappelijke regeling. Geconstateerd is dat dit door een gebrek aan capaciteit binnen de gemeenten onvoldoende plaatsvindt. De grote gemeenten, met een groot ambtelijk apparaat hebben het vermogen een grote organisatie aan te sturen, maar de kleinere gemeenten zijn hiertoe vaak niet in staat. Dit laat zich goed zien in de verwerking van de, door de VRR, aangeleverde programmabegroting, ruim 6 weken voor de vaststelling in het AB. Veel gemeenten hebben meer tijd nodig om het ambtelijk te kunnen verwerken en het aan hun raad aan te bieden. De wettelijk vastgestelde termijn is voor deze gemeenten te kort.

Deze conclusie wordt nog eens versterkt door de uitkomsten van het onderzoek dat is uitgevoerd door Andersson Elffers Felix (AEF) in opdracht van de VNG. Ook het onderzoek van AEF richt zich op de ambtelijke capaciteit bij gemeenten. Zij zien als knelpunt, dat de meeste gemeenten over bijzonder weinig beleidscapaciteit beschikken om hun procesmatige en inhoudelijke rol als ‘opdrachtgever’ van de veiligheidsregio te vervullen.

4. *De hybride financiering*

Conclusies

- *Hybride financiering vaststaand gegeven*

De hybride financiering van de veiligheidsregio komt voort uit de gekozen organisatievorm van verlengd lokaal bestuur, gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen. Hierdoor is dit ten tijde van dit onderzoek een vaststaand gegeven.

- *Hybride financiering te complex*

Door een aantal respondenten wordt aangegeven dat de financiering van de VRR misschien anders moet om de VRR vrij te maken van de politieke omgeving, zoals bij de politie. De afstand met de gemeenten blijft dan net zo groot, maar de problematiek verandert daardoor. Nu zorgt de hybride financiering voor complexiteit binnen de veiligheidsregio. Doordat de financiering door verschillende partijen (Rijk en de deelnemende gemeenten) bij elkaar wordt gebracht.

Deze bestuurlijke partijen zijn onlosmakelijk met de VRR verbonden en hebben, al dan niet direct, vanwege de gekozen staatsrechtelijke constructie en financiering, invloed op het spanningsveld tussen de gemeenten en de VRR. De partijen willen allen iets te zeggen hebben over de veiligheidsregio. Zeker wanneer alle partijen tegelijk willen bezuinigen

Deze situatie komt duidelijk naar voren in de vrij unieke casus waarbij het DB een gevraagde bezuiniging vanuit de gemeenten naast zich neerlegt.

Het feit dat een gemeenteraad van een deelnemende gemeente vervolgens niet instemt met de begroting is een vervelend gegeven.

- *Rol gemeenteraad*

Als een belangrijk sturingsinstrument wordt het inzetten van de bevoegdheid van de raad gezien, ten aanzien van het toebedelen van middelen via de gemeentelijke begroting. Maar de rol van de gemeenteraad is (te) beperkt tot het indienen van een zienswijze op de begroting. De gemeenteraden hebben behoefte aan meer zeggenschap, wanneer het om de financiering van de veiligheidsregio gaat. In de interviews is meermalen een suggestie gedaan, dat de VRR voor de slagvaardigheid, de kwaliteit en de financiering beter af zou zijn met een functioneel bestuur.

5. *De informatievoorziening VRR versus gemeenten*

Conclusies

Informatieasymmetrie

- De informatieasymmetrie leidt op meerdere fronten in deze casus tot een zekere discretionaire ruimte, waardoor de VRR zijn eigen doelstellingen kan verwezenlijken door bijvoorbeeld niet verder te gaan bezuinigen.
- Voor de gemeenteraad is het ondoenlijk om precies tot in detail te weten wat de VRR allemaal doet. Daar is de organisatie te groot voor en heeft het gemiddelde raadslid te weinig tijd voor om zich daar in te specialiseren. Een typisch voorbeeld van de principaal-agent situatie. De VRR beschikt over specifiekere informatie betreffende de activiteiten die zij verricht dan de gemeenteraden. Hierdoor is er sprake van *informatieasymmetrie*: de ene partij is beter geïnformeerd dan de andere (Bovens, 2007,290). Dit wordt gesymboliseerd door de reactie van de Hellevoetse gemeenteraad op de programmabegroting 2012 van de VRR Deze reactie demonstreert niet alleen de informatie- asymmetrie, maar ook de afstand tussen de VRR en de gemeenteraden.
- De informatie die de burgemeester van de VRR krijgt aangeleverd wordt op verschillende manieren verwerkt. Er zijn gemeenten die intensief samenwerken en waarbij de burgemeesters de informatie die zij naar de raad doorsluizen met elkaar afstemmen. Ook is er verschil in de verwerking van de informatie door het ambtelijk apparaat. De kleinere gemeenten hebben minder capaciteit beschikbaar om de aangeleverde informatie te verwerken en in procedure te brengen.
Uit het onderzoek blijkt, dat niet in elke gemeente op dezelfde wijze met de begroting wordt omgegaan. Standaard start de procedure wel met besluitvorming in het college van B&W. Het college kan daarbij zelf iets vinden van de begroting en vervolgens een advies aan de raad doen of de begroting plaatsen op de lijst ingekomen stukken. De raad kan de programmabegroting voor kennisgeving aannemen, er een zienswijze op indienen of beslissen om de begroting ter advisering en afdoening in handen te geven van het college van B&W.
Hierdoor ontstaat naast de informatieasymmetrie die er is tussen de VRR en de gemeenten, ook een informatieasymmetrie tussen de gemeenten onderling.
- De grote hoeveelheid aangeleverde informatie en de tijd die nodig is voor het gemeentelijk ambtelijk apparaat om een advies aan raad en college op te stellen, wordt deze 6 weken als tekort ervaren. Zeker voor raadsleden die niet bekend zijn met de materie is meer tijd nodig voor een betere voorbereiding en behandeling in de raadsvergadering.

Informatiestromen VRR-overleg

- Vanuit de interviews is naar voren gekomen dat de informatiestromen aangaande de gemeenten en specifiek betreffende de brandweer niet altijd even duidelijk verlopen. Er is daardoor vanuit de VRR behoefte aan duidelijkheid over wat de medewerkers van de VRR naar de gemeenten communiceren. De oorzaak is tweeledig:
Ten eerste vindt op diverse fronten overleg plaats tussen de gemeenten en de VRR. Dit behoeft geen probleem te zijn, maar vaak weet men het niet van elkaar. Er kunnen dus tegenstrijdige signalen tussen beide partijen worden afgegeven.
Ten tweede hebben de districtscommandanten van oudsher direct contact met de gemeenten over met name brandweerkzaken. Hierdoor is het VRR-breed niet altijd duidelijk hoe de contacten met de gemeenten verlopen.
- Door in een vroeg stadium de beleidsmedewerkers van de gemeenten in de SWG-overleggen te consulteren en advies te laten geven via de Kerngroep aan de

coördinerend gemeentesecretaris over concept beleidsstukken van de VRR, wordt zowel ambtelijk als bestuurlijk spanning weggehaald rondom de besluitvorming van deze stukken in het Algemeen Bestuur. Vroegtijdig overleg met specialisten onder elkaar voordat er iets naar het bestuur gaat verkleint dus het spanningsveld. In feite wordt hier al een soort tussensfeer zoals AEF deze bedoeld op ambtelijk niveau gevormd.

8.3 Aanbevelingen

1. *De wijze van organisatie van de VRR in de vorm van een verplichte gemeenschappelijke regeling*

Aanbeveling

- Maar mede vanwege diverse ontwikkelingen, die gaande zijn binnen het veiligheidsdomein, is het niet opportuun om wijzigingen aan te brengen in de huidige opzet. Daarnaast is de VRR een zeer jonge organisatie, waar de verschillende partijen nog duidelijk aan moeten wennen. De VRR en de gemeenten moeten een kans krijgen om de onderlinge banden te versterken en het ingezette beleid te consolideren. Het verdient dan ook om deze reden geen aanbeveling de huidige structuur te wijzigen.

2. *De spagaat van de burgemeester*

Aanbeveling

- De Wet veiligheidsregio's laat niet toe dat er een andere vertegenwoordiger dan de burgemeester in het AB van de VRR zitting neemt. Dit zou ook niet wenselijk zijn, aangezien het taken uit de portefeuille van de burgemeester betreft. De rol van de burgemeester is erg complex. De lastige positie van de burgemeester waar regionale belangen is sommige gevallen strijdig kunnen zijn met de belangen van de eigen gemeente is onmogelijk op te lossen in de huidige bestuursvorm. Het is echter wel zinvol om de bijzondere situatie van de burgemeester aan zijn/haar raad duidelijk te maken en begrip te kweken voor zijn/haar positie binnen de VRR en de gemeenten. Om hier uitvoering aan te geven stellen wij voor de (nieuwe) raadsleden en (nieuwe) beleidsmedewerkers te informeren over de rollen en posities van de diverse actoren binnen de VRR en wat een gemeenschappelijke regeling inhoudt. Laat hierin duidelijk zien hoe de verantwoordelijkheden liggen. Dit kan door het samenstellen van een standaard informatiemap, waarin de VRR wordt gepositioneerd als de hulpverleningsorganisatie waar de eigen gemeente mede aandeelhouder is: '*de VRR, dat zijn WIJ*'. Deze wordt bij elke nieuwe raadsperiode uitgereikt aan de raadsleden of op verzoek van de griffier van de betreffende gemeente. De (nieuwe) beleidsmedewerker ontvangt de informatiemap van de accountmanager van de VRR in zijn samenwerkingsgebied-overleg. Zie ook aanbeveling bij 5 '*De informatievoorziening VRR versus de gemeenten*'.

3. *De afstand / gebrek aan sturingsinstrumenten*

Aanbevelingen

- *De gevoelde afstand tussen de raden en de VRR is groot*
Om de betrokkenheid tussen gemeenten en VRR te verbeteren en daarmee de gevoelde afstand te verkleinen wordt het volgende voorgesteld:
De huidige accountmanager houdt zich momenteel alleen bezig met het domein Risico en Crisisbeheersing. Het verdient aanbeveling om een accountmanager aan te stellen

die op de hoogte is van ‘alle’ interacties tussen de betreffende gemeente en VRR. Hierdoor wordt een uniform beeld gecreëerd bij beide partijen. Deze accountmanager dient voldoende mandaat te hebben om zelfstandig besluiten te kunnen nemen om verdergaande bureaucratie te vermijden.

De VRR dient meer betrokken te worden in de politieke besluitvorming. Dit is mogelijk door medewerkers van de VRR uit te nodigen voor bepaalde overleggen van bijvoorbeeld de gemeenteraad of commissievergaderingen. De VRR moet voor de raadsleden zichtbaarder zijn dan nu het geval is. Medewerkers van de VRR kunnen worden uitgenodigd op verzoek van de burgemeester, maar bijvoorbeeld ook door de commissievoorzitters die hun commissieleden beter wil laten informeren. Ook kunnen gemeenten meer betrokken worden bij de visie die in het beleidsplan is opgenomen. Hierdoor creëert men draagvlak en worden de gemaakte keuzes meer voorspelbaar.

- *Gemeenten hebben te weinig capaciteit om de VRR te kunnen sturen*
Gemeenteambtenaren belast met de portefeuille fysieke veiligheid moeten meer in het proces betrokken worden (throughputsturing). Hiervoor dient men de bestaande structuur beter te benutten, oftewel de kerngroep en de samenwerkingsgebied (swg) overleggen.

Gemeenteraden moeten vooraf echte keuzes maken op welk veiligheidsniveau zij de VRR willen laten opereren. Des te duidelijker die politieke keuzen zijn, des te groter de potentiële invloed en macht van de raad en dus ook de burgemeester (Cachet, 2007). Het bevordert de sturing en controle door de gemeenteraden.

Voor meer sturing dient voor de taken die de VRR voor de gemeenten uitvoert een prestatieniveau te worden afgesproken. Deze taken dienen inzichtelijk gemaakt te worden in (1) wettelijke taken die de VRR voor de gemeenten uitvoert, (2) taken die de gemeenten aan de VRR hebben opgedragen en (3) taken die de VRR eigenstandig uitvoert.

4. *De hybride financiering* **Aanbevelingen**

- *Hybride financiering vaststaand gegeven*
De idee om het concept van hybride financiering te verlaten is al eerder als conclusie in het rapport van Deloitte, *Grip op veiligheid Good governance voor de Nederlandse veiligheidsregio's* (2009, 21) naar voren gekomen. In dit onderzoek heeft een meerderheid van de geïnterviewden aangegeven, dat de huidige wijze van financiering niet de meest wenselijke is. Zowel het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als burgemeesters en directeurs van de veiligheidsregio's geven aan dat een centrale financiering van de veiligheidsregio's vanuit het Rijk wenselijk is. Dat gebeurt nu niet, omdat de financiering is verankerd in een gemeenschappelijk regeling. Hieruit blijkt, dat de idee van het verlaten van de hybride financiering en een mogelijk daaraan gekoppeld een andere bestuursvorm, bijvoorbeeld een functioneel bestuur, een breder draagvlak heeft dan de VRR respondenten alleen.

Anderzijds komt in de interviews naar voren, dat de VRR een vrij jonge organisatie is die nog volop in ontwikkeling is. Gemeenten moeten haar een kans geven om eerst te

ontwikkelen naar een organisatie binnen het verlengd lokaal bestuur, die staat. De nu opgelegde bezuinigingen doorkruisen deze opbouw naar bestendigheid. Daarbij dient de VRR de ingezette ontwikkeling eerst te consolideren, voordat zij nieuw beleid gaat ontwikkelen. Zeker wanneer dit consequenties heeft voor de organisatie en de financiering door de gemeenten.

Dit wordt ondersteund door het onderzoek van AEF waarin zij voldoende argumenten zien om op dit ogenblik in te zetten op het versterken van de veiligheidsregio's binnen het model van 'verlengd lokaal' bestuur en niet te zoeken naar een mogelijkheid om over te gaan naar een functioneel bestuur.

Het verdient daarom *aanbeveling* om de veiligheidsregio's voldoende tijd te geven om zich binnen de kaders van de wet te ontwikkelen en bij de evaluatie en eventuele herziening van de Wet veiligheidsregio's de organisatievorm en de daarbij behorende hybride financieringsvorm opnieuw te beoordelen.

- *Hybride financiering te complex*

Een van de respondenten doet de aanbeveling dat de financiering van de gemeentelijke basiszorg (Box 2) ergens anders vandaan zou moeten komen, bijvoorbeeld van het Rijk. Geen lokaal verlengd bestuur meer, maar het Rijk die de verantwoordelijkheid voor de brandweezorg en veiligheid neemt. Hierdoor vervalt ook de hybride financiering. Ook is de mogelijkheid genoemd om als VRR externe financieringsbronnen te zoeken, door bijvoorbeeld tegen betaling advisering aan derden over veiligheid te geven of betaalde inspecties te doen voor andere regio's. Naar voorbeeld van de milieudienst DCMR.

De hybride financiering is een vaststaand gegeven en er zijn argumenten om op dit ogenblik in te zetten op het versterken van de veiligheidsregio's binnen het model van 'verlengd lokaal' bestuur. In dit kader verdient het *aanbeveling* om de begroting van de VRR inzichtelijk te maken met de idee van boxen. Hierdoor hebben de gemeenteraden een beter inzicht van wat de VRR voor hun doet en kunnen zij beter sturen. De VRR kan op deze punten de financiële verantwoording per taak goed inzichtelijk maken. Hierdoor zal de spanning tussen gemeenteraad en VRR afnemen.

Inzichtelijk moet gemaakt worden, welke wettelijke taken de VRR voor de gemeenten uitvoert, taken die de gemeenten daarnaast aan de VRR hebben opgedragen en taken die de VRR eigenstandig uitvoert. Het boxen systeem ziet er dan als volgt uit:

Box	Inhoud
Box 1	Financiering vanuit het Rijk
Box 2	Uitvoering wettelijke taken door VRR voor de gemeenten. Bijdrage op basis van inwoneraantal.
Box 3	Taken die de gemeenten met elkaar of individueel aan de VRR hebben opgedragen. Een hoger gewenst niveau dan in box 2 is afgesproken, kost de gemeente(n) meer geld.
Box 4	Taken die de VRR eigenstandig uitvoert (+ externe financieringsbronnen)

- *Rol gemeenteraad*
De rol van de raad is formeel beperkt tot het indienen van een zienswijze op de begroting.

In de interviews is hierover meermalen een suggestie gedaan, dat de VRR voor de slagvaardigheid, de kwaliteit en de financiering beter af zou zijn met functioneel bestuur. Bij de eerste aanbeveling onder het kopje hybride financiering is nader ingegaan op de mogelijkheid van het instellen van een functioneel bestuur.

Wat overblijft is de beperkte rol die de gemeenteraad heeft wanneer het gaat om sturing in de hybride financiering van de VRR.

De *aanbeveling* van het instellen van een boxen-model zorgt er voor dat de gemeenteraad in haar beperkte mogelijkheden meer inzicht krijgt en beter kan sturen. Hierdoor wordt haar rol ten aanzien van de financiën informeel groter.

De raad kan deze rol nog versterken door het geven van een duidelijke reactie op de begroting, de burgemeester met een boodschap naar het AB van de VRR sturen. Ofwel de raad kan via de burgemeester het AB sturing geven. Des te duidelijker de politieke keuzen, des te groter de potentiële invloed en macht van de raad en dus ook van de burgemeester.

Voor meer sturing door de raad in de financiering van de VRR, verdient het daarnaast *aanbeveling* om voor de taken die de VRR voor de gemeenten uitvoert in box 3 en 4 een prestatieniveau af te spreken. Dan wordt duidelijk waar keuzes gemaakt kunnen worden als het om bezuinigingen gaat.

5. *De informatievoorziening VRR versus gemeenten*

Aanbevelingen

Informatieasymmetrie

- Om de discretionaire ruimte te beperken geeft Bovens in zijn boek als oplossing het instellen van een beloningsstructuur waardoor gestuurd kan worden, zodat de verschillende belangen beter samenvallen. Bij het instellen van een Boxen-model, waarbij tevens prestatieafspraken worden gemaakt voor de taken die de VRR voor de gemeenten uitvoert, kan tevens een beloningsstructuur worden afgesproken. Dit kan door bijvoorbeeld de besparingen te laten behouden of door het bedenken van richtlijnen en regels om de ruimte voor het (ongestraft) vertonen van ongewenst gedrag te verkleinen. Daarbij dient wel gerealiseerd te worden dat de inzet van dergelijke instrumenten kan helpen, maar ook kosten met zich mee brengt. Er zal altijd sprake blijven van een bepaalde ‘trade-off’ tussen ruimte laten aan de VRR en de behoefte aan beheersing van de gemeenteraden
- Om deze informatieasymmetrie en de afstand tussen de VRR en de gemeenten te verkleinen wordt de aanbeveling gedaan om een informatieboekje ontwikkelen voor nieuwe raadsleden en beleidsmedewerkers van de VRR en de gemeenten. Hierin wordt in het kort aangegeven hoe de veiligheidsregio is georganiseerd, het wettelijk kader en de verplichtingen die hieruit voortkomen, de positie van de burgemeester, de zogenaamde haal- en brengplicht bij de gemeenteraden, de wijze van financiering en de bestaande overlegstructuren. Zie ook als aanbeveling bij 2 ‘*de spagaat van de burgemeester*’.
- Om de informatievoorziening te verbeteren wordt verwezen naar de Stadsregio, die de informatie overzichtelijk aanlevert op gekleurde A4 bladen. Op elke blad moet de probleemstelling, de uitleg en de oplossing op maximaal één A4 worden aangeleverd.

Informatiestromen VRR-overleg

- Voor meer duidelijkheid in de informatiestromen dient zoveel mogelijk het contact tussen gemeenten en VRR via een liaison te lopen die tevens als het loket van de VRR voor de betreffende gemeente dient. Het voordeel hierbij is ook dat de manier waarop de VRR thans is georganiseerd (van kolom naar proces) het verantwoordelijkheidsprobleem wat hierbij is ontstaan wordt weggenomen. (vb. districtscommandanten gaan nog vaak bij 'hun' burgemeester langs en spreken over zaken waar ze niet (meer) over gaan.

Voor de beleidsmedewerkers van de gemeenten zijn de accountmanagers die de SWG-overleggen ondersteunen de liaison van de VRR. Onder de burgemeesters en raadsleden kan de behoefte aan een aparte bestuurlijke liaison worden onderzocht of dat de bestaande lijn beleidsmedewerker eigen gemeente en accountmanager voor bestuurlijke vragen kan worden ingezet, zoals beschreven bij aanbeveling .

- Vanuit de brandweerkolom maar ook voor andere VRR beleidszaken (inclusief de begroting) wordt het spanningsveld bij de besluitvorming van beleidstukken in het AB verkleind, wanneer beleidsstukken van de VRR voor worden besproken met de beleidsmedewerkers van de gemeenten, door aan te sluiten bij het SWG-overleg en bij de Kerngroep.

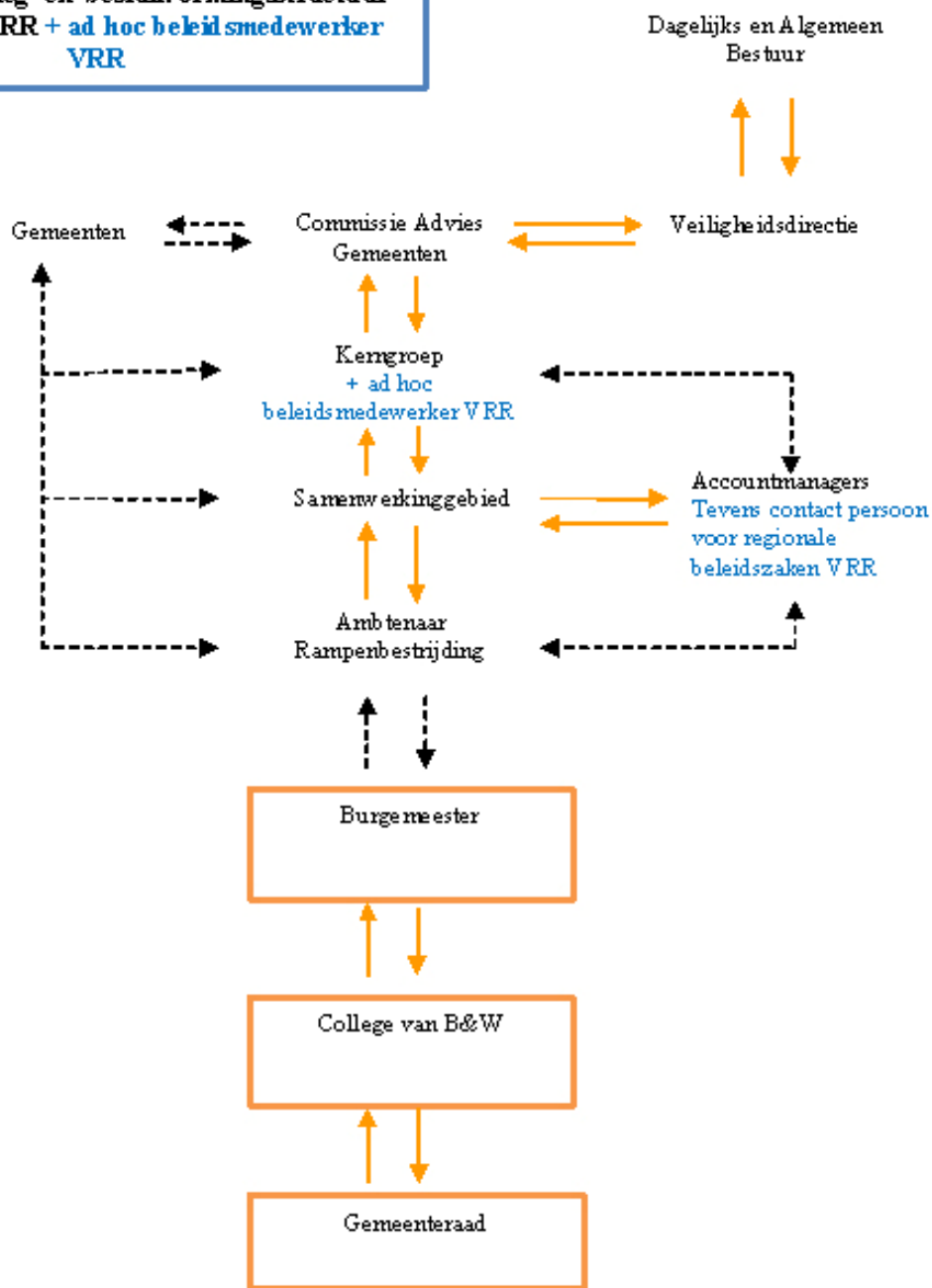
De aanbeveling is, om de bestaande overlegstructuur SWG-overleg-Kerngroep breder te gebruiken dan alleen voor beleidsstukken betreffende de crisisbeheersing.

Beleidsstukken die de gemeenten raken en waarvoor een besluit in het Algemeen Bestuur noodzakelijk is, worden in concept eerst besproken in deze overleggen. De verantwoordelijk beleidsmedewerker van de VRR sluit aan in het Kerngroep-overleg wanneer zijn stuk daar besproken wordt of bezoekt een SWG-overleg indien dit wenselijk is. De accountmanager die de Kerngroep ondersteunt, is het centrale aanspreekpunt hiervoor.

De door AEF in hun onderzoek genoemde tussensfeer in de vorm van een *intergemeentelijk sturingsarrangement (ISA)* is op deze manier op ambtelijk niveau vorm gegeven. Dit komt overeen met het voorstel in het AEF onderzoek om het ISA via een ambtelijk bureau vorm te geven (organisatiemodel 2).

Het schema over de overleg- en besluitstructuur gemeenten VRR ziet er dan als volgt uit:

**Schema overleg- en besluitvormingsstructuur
gemeenten- VRR + ad hoc beleidsmedewerker
VRR**



- = Officiële overleg lijnen (besluitvormingsbevoegdheid)
- - - - - → = Informele overleg lijnen (geen besluitvormingsbevoegdheid)

8.4 Slotconclusie

Welke bijdrage kan de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond leveren aan het in goede banen leiden van de spanning tussen bedrijfsmatigheid / professionaliteit enerzijds en adequate politiek democratische sturing en controle anderzijds”.

De bijdrage die de VRR kan leveren om de spanning tussen bedrijfsmatigheid / professionaliteit enerzijds en adequate politiek democratische sturing en controle anderzijds in goede banen te leiden is:

- De VRR en de gemeenten een kans krijgen om de onderlinge banden te versterken en het ingezette beleid te consolideren. De VRR dient zich hiervoor in te zetten.
- Het aanstellen van een accountmanager/liaison, die op de hoogte is van ‘alle’ interacties tussen de betreffende gemeente en VRR en tevens als het loket van de VRR voor de betreffende gemeente dient.. Hierdoor wordt een uniform beeld gecreëerd bij beide partijen. Deze accountmanager dient voldoende mandaat te hebben om zelfstandig besluiten te kunnen nemen om verdergaande bureaucratie te vermijden.
- De bestaande overlegstructuur SWG-overleg-Kerngroep breder gebruiken dan alleen voor beleidsstukken betreffende de crisisbeheersing. Beleidsstukken die de gemeenten raken en waarvoor een besluit in het Algemeen Bestuur noodzakelijk is, worden in concept eerst besproken in deze overleggen. De verantwoordelijk beleidsmedewerker van de VRR sluit aan in het Kerngroep-overleg wanneer zijn stuk daar besproken wordt of bezoekt een SWG-overleg indien dit wenselijk is. De accountmanager die de Kerngroep ondersteunt, is het centrale aanspreekpunt hiervoor.
- Meer betrokken zijn bij de politieke besluitvorming. Dit is mogelijk door medewerkers van de VRR door gemeenten uit te laten nodigen voor bepaalde overleggen van bijvoorbeeld de gemeenteraad of commissievergaderingen.
- Gemeenten meer betrekken bij de visie die in het beleidsplan van de VRR is opgenomen. Hierdoor creëert men draagvlak en worden de gemaakte keuzes meer voorspelbaar.
- Voor meer sturing dient voor de taken die de VRR voor de gemeenten uitvoert een prestatieniveau te worden afgesproken/vastgesteld. Deze taken dienen inzichtelijk gemaakt te worden in (1) wettelijke taken die de VRR voor de gemeenten uitvoert, (2) taken die de gemeenten aan de VRR hebben opgedragen en (3) taken die de VRR eigenstandig uitvoert. Dan wordt ook duidelijk waar keuzes gemaakt kunnen worden als het om bezuinigingen gaat.
- In dit kader verdient het *aanbeveling* om de begroting van de VRR inzichtelijk te maken met de idee van boxen. Hierdoor hebben de gemeenteraden een beter inzicht van wat de VRR voor hun doet en kunnen zij beter sturen. De VRR kan op deze punten de financiële verantwoording per taak goed inzichtelijk maken. Hierdoor zal de spanning tussen gemeenteraad en VRR afnemen.

Het boxen systeem ziet er dan als volgt uit:

Box	Inhoud
Box 1	Financiering vanuit het Rijk
Box 2	Uitvoering wettelijke taken door VRR voor de gemeenten. Bijdrage op basis van inwoneraantal.
Box 3	Taken die de gemeenten met elkaar of individueel aan de VRR hebben opgedragen. Een hoger gewenst niveau dan in box 2 is afgesproken, kost de gemeente(n) meer geld.
Box 4	Taken die de VRR eigenstandig uitvoert (+ externe financieringsbronnen)

- Om de informatievoorziening te verbeteren de informatie ten aanzien van besluitvorming overzichtelijk aanleveren op gekleurde A4 bladen. Met op elke blad de probleemstelling, de uitleg en de oplossing op maximaal één A4'tje.
- Om deze informatieasymmetrie en de afstand tussen de VRR en de gemeenten te verkleinen wordt een informatieboekje '*de VRR, dat zijn WIJ*', ontwikkelen voor nieuwe raadsleden en beleidsmedewerkers van de VRR en de gemeenten. Hierin wordt in het kort aangegeven hoe de veiligheidsregio is georganiseerd, het wettelijk kader en de verplichtingen die hieruit voortkomen, de positie van de burgemeester, de zogenaamde haal- en brengplicht bij de gemeenteraden, de wijze van financiering en de bestaande overlegstructuren.

Afkortingen lijst

AB	Algemeen Bestuur
DB	Dagelijks Bestuur
CAGEM	Commissie van Advies Gemeenten
Directie R&C	Directie Risico- en Crisisbeheersing
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
ISA	Intergemeentelijk sturingsarrangement
SWG-overleggen	Door de VRR ingestelde overleggen voor samenwerkingsgebieden op het gebied van risico- en crisisbeheersing en beleidsvoorbereiding
VRR	Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Literatuur

A

- Alix, M. & Smullen, A., Modernisering door agentschapvorming: nationale varianten van een Internationale trend. *Bestuurskunde*, (2004), 13(7), 305-313
- Anderson, Ellfers, Felix, *Verle(n)gd lokaal bestuur*, Een exploratief onderzoek naar de gemeentelijke aansturing van veiligheidsregio's, 2010, Utrecht

B

- Bekkers, V., *Beleid in beweging*, 2007, Lemma, Den Haag.
- Belinfante, A.D. en Reede, J.L. *Beginselen van het Nederlands Staatsrecht*, 2009, Deventer, Kluwer
- BMC, *Sturing van Veiligheid, sturingsmogelijkheden van de overheid verkent*, 2005, BDU, Barneveld
- Bouwmans, H., Binnenlands Bestuur, *Politie staat ver van raadsleden*, 21 januari 2010
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P, Van Twist, M.J.W, *Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek*, 2007, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Bestuur RHRR, *Visiedocument, januari 2005*, Rotterdam
- Bruijn, J.A. de (2002) '*Outputsturing in publieke organisaties*'. In: M&O, Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid, nr. 3, mei/juni 2002, blz. 5-21.
- <http://www.Burgmeesters.nl>

C

- Cachet, L. (2003), *De veranderende positie van de burgemeester: over kloof tussen formeel en feitelijk*. 'In Houtman, D., Steijn, B.en Male, J. van, *Cultuur telt: sociologische opstellen voor Leo d'Anjou Maastricht: Shaker Publishing BV*.
- Cachet, L, *Spagaat zonder dualisme*, 2007, jaargang. 69, nr. 5, p. 22-26 Tijdschrift voor de Politie.

D

- De Vries, J. en Van Dam, M., *Politiek-bestuurlijk management, een blik achter de gouden muur*, 1998, Samson, Alphen aan den Rijn
- Deborah Stone, *Policy Paradox The Art of Political Decision Making*, 2001, WW Norton & Co, New York, London
- Deloitte, *Grip op veiligheid Good governance voor de Nederlandse veiligheidsregio's*, 2009, Rotterdam

G

- Goorden, C.P.J., *Algemeen Bestuursrecht Compact*, Elseviers Juridisch. Den Haag.

H

- Hakvoort, J.L.M. en H.L. Klaassen, *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profit organisaties*, 2008, 2e druk, SDU, Den Haag
- Hart, J. (red.) *Zekere banden; sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*, juni 2002, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hart, P., 't, Wille e.a. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, 2002. Amsterdam: Boom

J

- Jensen M.C. en W.H. Meckling, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, *Journal of Financial Economics* vol. 3, 1976, p. 305-360

K

- Kerklaan L.A.F.M. en dr. C. Verhoeff, *Publiek ondernemerschap*, Deventer, Kluwer BedrijfsInformatie B.V., 1^{ste} druk 1997, ISBN 90 90 267 2695 3, 295 pagina's.
- Kickert, W.J.M. (Ed.), *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten; over publiek management van hybride organisaties*. (pp 61-80)
- Köbben, A.J.F., Tromp, H., Inleiding, uit: *De onwelkome boodschap; of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*, Mets, Amsterdam, 1999, pp 11-37.
- Koppenjan, J.F.M. and Klijn, E.H., *Managing uncertainties in networks*, 2004, Routledge Taylor & Francis Group, Wiltshire, Verenigd Koninkrijk.

L

- Linker, P-J, *Sturing in de rijksdienst, nieuwe en bestaande inzichten verenigd in het sturingsmodel*, 2006, Van Gorcum, Assen

M

- Memorie van toelichting op de Wet veiligheidsregio's, Kamerstuk 31 117, augustus 2007
- *Memorie van toelichting op de gemeenschappelijke regeling van de VRR*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Wet veiligheidsregio's, deel I, II, III*, 2010, Breda, Koninklijke Broese en Peereboom

N

- Neelen, G.H.J.M., *Principial-agent relations in non-profit organisations*, 1993 Enschede: Universiteit, Twente,

P

- Polak, J.M en Versteeden, C.J.N, *De cafébrand in Volendam, Een ramp om van te leren*, 2001, Noord-Holland
- Pollitt, C., C. Talbot, J. Caulfield and A. Smullen . *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. 2004. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Portefeuille Risico- en Crisisbeheersing VRR, *Verbinden, integreren en samenwerken: de klant centraal*, Inrichtingsdocument , april 2011, Rotterdam

R

- Raad voor Financiële Verhoudingen (RFV), *Modellen financiering Veiligheidsregio*, Vergaderstuk Agendapunt 3, bijlage 1 vergadering Commissie Bestuur & Veiligheid 14 december 2006, Den Haag
- Ringeling, A. *Het imago van de overheid*, 2004, Elsevier Overheid, 's-Gravenhage
- Ritsema, O., *Controle op gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad*, afstudeeronderzoek Bestuurskunde, Universiteit Twente. 2008, Twente

S

- Sheets Erasmus universiteit, *Public management reform a comparative analysis*, 2009: bron: 't Hart 2002 en 2004, Rotterdam
- 'Lessen uit het verleden', onderzoek naar veranderopties bij de overheid, studie in opdracht van het rijksbrede Programma andere overheid door Walter J.M. Kickert, 2005
- 'Politieke legitimiteit van regionale samenwerking' een essay in opdracht van het NIROV door Jan van Tatenhove, 2009
- Van Thiel, S, *Bestuurskundigonderzoek, Een methodologische inleiding*, 2009, Coutinho, Bussum.

V

- Verhoest, K., 2002, *Resultaatgericht verzelfstandigen*, Faculteit Sociale Wetenschappen – Departement Politieke Wetenschappen, K.U. Leuven

- De Waal en Kerklaan, publicatie “*de resultaatgerichte overheid: Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie*”. Publicatie op BalancedScorecard.nl, november 2003
- Wilson, J.Q., *Bureaucracy, What Government Agencies Do and Why They Do It*. 1989, basic books
- Wit, B. de, Meyer, R. & Breed, R.(2000). *Strategisch management van publieke organisaties: de overheid in paradoxen*. Lemma.
- Website: RTVRijnmond. Artikel van 26 juni 2010: Gemeenten zetten Veiligheidsregio voor het blok

Bijlagen

Bijlage I Functioneel bestuur versus verlengd lokaal bestuur

Functioneel bestuur	Verlengd lokaal bestuur
Beperkt aantal samenhangende en afgebakende taken	Takenpakket kan worden aangepast vanuit de deelnemende gemeenten
Zeer beperkt democratisch gelegitimeerd, niet rechtstreeks gekozen	Algemeen Bestuur beperkt democratisch gelegitimeerd, deelnemende gemeenten bestuur rechtstreeks gekozen
Functioneel ingericht	Territoriaal ingericht
Doeltreffend	Beperkt doeltreffend
Regie Rijk	Regie gemeenten
Door Rijk bepaalde structuur	Samenwerkingsverband gemeenten
Sturing op input en output	Sturing op input, output en throughput
Zelfstandige bestuurslaag	Geen zelfstandige bestuurslaag
Verantwoordelijkheid ligt bij vertegenwoordiger van het functioneel bestuur (politie > Korpschef)	Verantwoordelijkheid blijft lokaal
Besluiten worden genomen door het functioneel bestuur	Vaak bureaucratische besluitvorming
Gesloten huishouding	Open huishouding
Beperkte locale binding en controle	Locale binding en controle
Centrale financiering of bijdrage vanuit het Rijk	Financiering door middel van (inwoners) bijdrage deelnemende gemeenten

Overzicht verschillen functioneel bestuur en verlengd lokaal bestuur (gemeenschappelijke regeling). Veiligheidsregio's zijn uitgevoerd als verlengd lokaal bestuur, zij vormen echter wel een uitzondering op de reguliere gemeenschappelijke regeling vanwege:

- Takenpakket is voor een gedeelte wettelijk vastgelegd
- Algemeen Bestuur veiligheidsregio is een zelfstandige bestuurslaag
- Veiligheidsregio's worden deels door het Rijk gefinancierd

Bijlage II Leden algemeen bestuur VRR

(Burgemeesters in het vet gedrukt vormen het dagelijks bestuur, burgemeesters welke zijn onderstreept zijn voor het onderzoek geïnterviewd;)

<u>Rotterdam</u>	<u>Burgemeester A. Aboutaleb (Voorzitter)</u>
Spijkenisse	Burgemeester M. Salet
<u>Albrandswaard</u>	<u>Burgemeester H.M. Bergmann</u>
<u>Barendrecht</u>	<u>Burgemeester J. van Belzen</u>
Bernisse	Burgemeester P.J. Bouvy-Koene
Brielle	Burgemeester G.W.M. van Viegen
Capelle a/d IJssel	Burgemeester J.F. Koen
<u>Dirksland</u>	<u>Burgemeester S. Stoop</u>
Goedereede	Burgemeester G.J. van de Velde-de Wilde
Hellevoetsluis	Burgemeester C.A. Kleijwegt
Krimpen aan den IJssel	Burgemeester L.M. Huizer (wnd)
Lansingerland	Burgemeester E.H. van Vliet
Maassluis	Burgemeester J.A. Karssen
Middelharnis	Burgemeester G. de Vries-Hommes
Oostflakkee	Burgemeester A.J.C. van Pelt
Ridderkerk	Burgemeester A. Attema
Schiedam	Burgemeester W. Verver-Aartsen
<u>Vlaardingenv</u>	<u>Burgemeester T.P.J. Bruinsma</u>
<u>Westvoorne</u>	<u>Burgemeester P.E. de Jong</u>
Ambtelijk secretaris	VRR, afdeling BJZ, mw. F. Lugtenburg

Bijlage III Interviewvragen

De geïnterviewde personen voor dit onderzoek zijn:

- | | |
|-------------------------|--|
| - De heer A. Aboutaleb | Rotterdam |
| - De heer T. Bruinsma | Vlaardingen |
| - De heer J. van Belzen | Barendrecht |
| - De heer H.M. Bergmann | Albrandswaard |
| - De heer P.E. de Jong | Westvoorne |
| - De heer S. Stoop | Dirksland |
| - De heer A. Korthout | Coördinerend gemeentesecretaris |
| - De heer E. van Strien | Directeur Operatie - VRR |
| - Mevrouw J. Trijselaar | Directeur Risico & Crisisbeheersing -VRR |

De volgende interview vragen zijn gesteld:

Vraag 1

Tussen een bestuurder en een professional kan door de wijze waarop de uitvoering van bestuurlijke taken bij de professional is weggezet een afstand ontstaan.

Crisisbeheersing en brandweezorg zijn de taken van gemeenten die weggezet zijn bij de VRR. -Wanneer specifiek naar deze twee taken wordt gekeken, wat vindt u van een eventuele afstand tussen de VRR als professional enerzijds en de gemeenteraad als bestuur anderzijds?

- Hoe is deze afstand merkbaar?
- Hoe is deze afstand te voorkomen?
- Welke instrumenten kunnen worden ingezet om de afstand te overbruggen?

Vraag 2

De VRR dient zich te verantwoorden aan de gemeenteraden voor de uitvoering van de haar opgedragen taken.

- Op welke wijze kan deze verantwoording het best plaatsvinden?
- Wat vindt u hiervan terug in de praktijk?
- Op welke wijze controleert u de VRR op de uitvoering van haar taken/ Hoe ervaart u de controle op de uitvoering van de aan u opgedragen taken.

Vraag 3

Door het uitbesteden van taken aan de VRR, waarvoor de gemeentes wel verantwoordelijk zijn, is het principe van 'het primaat van de politiek' deels verlaten. Of is de invloed van de gemeenteraden behoorlijk ingeperkt. Hierdoor is het mogelijk sneller tot een besluit te komen, maar een negatief effect kan zijn dat de gemeenteraden zich gepasseerd voelen.

- [gemeente:] worden de gemeenten voldoende betrokken bij de planvorming betrokken en zo nee, wat kan de VRR daaraan doen?
[VRR:] Betreft u de gemeenten voldoende bij de planvorming, zo ja hoe, zo nee, wat kunt eraan doen dit te verbeteren?
- [gemeente en VRR:] In het bestuur wordt gestemd met het principe van meerderheid van stemmen, is dit terecht, of vindt u dat er met stemgewichten gestemd moet worden (bv. Op basis van aantal inwoners, grootte grondgebied etc
- [gemeente:] vindt u dat de VRR voldoende rekening houdt met de politiek (raadsvergaderingen, beperkte kennis op veiligheidsterrein van raadsleden, etc.)
- [VRR] Hoe houdt de VRR rekening met de politiek ((raadsvergaderingen, beperkte kennis op veiligheidsterrein van raadsleden, etc.)

Vraag 4

Professionals zijn in staat met redenen omkleed planvorming op lange termijn te maken.

- In hoeverre acht u de gemeenteraad(en) voldoende betrokken bij de plannen c.q. planvorming in opdracht van en door eigen initiatief van de VRR.
- Hoe kan dit nog verbeterd worden?

Vraag 5

- Heeft u voldoende mogelijkheden om de koers van de VRR te kunnen sturen?
- Welke instrumenten heeft u daarvoor?
- Maakt u hier ook gebruik van?
- Hoe reageert de VRR hierop

Vraag 6

- Hoe wordt binnen de gemeente omgegaan met de stukken van de VRR (adviezen, begroting etc.). Worden deze gearhiveerd of als ingekomen stuk doorgezet naar de gemeenteraad, of worden zij in B&W behandeld waarbij zij al dan niet voorzien zijn van een ambtelijk advies/oplegnotitie?
- Zijn de stukken van de VRR voor de raadsleden helder en duidelijk leesbaar?
- Wordt de materie voldoende begrijpelijk beschreven?

Bijlage IV

Voor en nadelen verschillende vormen financiering veiligheidsregio's

* *Bron:* Raad voor Financiële Verhoudingen (RFV), *Modellen financiering Veiligheidsregio*, Vergaderstuk Agendapunt 3, bijlage 1 vergadering Commissie Bestuur & Veiligheid 14 december 2006, Den Haag

Rijk

Voordelen	<ul style="list-style-type: none">- De regio hoeft niet meer bij de gemeenteraden aan te kloppen om de inwonerbijdrage aan te passen. Het niveau van de financiering is afhankelijk van de besluitvorming op rijksniveau. Dit geeft het bestuur van de veiligheidsregio meer zekerheid en daarmee meer financiële doorzettingsmacht en slagkracht.- Gemeenten worden niet continu geconfronteerd met stijgingen van kosten die voor een groot deel buiten hun gezichtsveld bepaald en besteed worden. Een vaak aangehaald voorbeeld is de financiering van de software voor de nieuwe meldkamersystemen, waarvan de kosten de afgelopen jaren behoorlijk zijn gestegen.
Nadelen	<ul style="list-style-type: none">- Indien het Rijk de veiligheidsregio financiert, gaat het naar alle waarschijnlijkheid om een basisniveau. Indien een regio een beter veiligheidsniveau wil, zal zij alsnog naar de verschillende gemeenteraden moeten voor extra financiële middelen. De gemeenteraden zijn echter minder snel geneigd bij te springen vanwege de rijksuitkering. Het gevolg is dat er een complexe discussie ontstaat over kwaliteit in de regio's.- Als het Rijk de regio's direct financiert zal zij de financiering wil gebruiken om te sturen op prestaties, vergelijkbaar met de prestatiecontracten bij de politie. Financiering door het Rijk betekent dus niet alleen dat het geld van het Rijk komt, maar ook sturing door het Rijk. Het veiligheidsbestuur zal worden geconfronteerd met aanvullende eisen van het Rijk, die de bedrijfsvoering van de regio verder onder druk zet.- Rijksfinanciering veronderstelt een heldere en eenduidige afbakening van de taken van de veiligheidsregio. Met name op het terrein van proactie en preventie is er sprake van veel differentiatie in de taakverdeling tussen gemeenten en regio. Directe rijksfinanciering belemmert de mogelijkheid van maatwerk op dit punt.- Gemeenten komen verder van de veiligheidsregio af te staan. De rol van de gemeenteraad wordt verder uitgekleeft en daarmee wordt de verbinding tussen gemeenten en regio kleiner. De invloed op beleid wordt eveneens verkleind, doordat de financiële middelen zonder prioriteiten van de gemeenten worden bepaald. Kortom: minder betrokkenheid leidt tot slechte lokale verankering en minder democratische legitimatie voor het lokale bestuur.

Gemeente

Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> - Voor de regio heeft dit model als voordeel dat de worteling van haar werkzaamheden in het lokaal bestuur sterker zal zijn. De betrokkenheid van gemeenten bij de veiligheidsregio is groter. - Voor gemeenten betekent deze financieringsvorm een grotere betrokkenheid bij de regio en grotere invloed op het regionaal beleid. De democratische legitimatie op lokaal niveau neemt toe, mits de gemeenteraad ook daadwerkelijk een stevige positie krijgt ten opzichte van de regio. - De taakverdeling tussen regio en gemeente kan worden gedifferentieerd, waardoor regionaal of zelfs lokaal maatwerk in de taakverdeling mogelijk is. - Gemeenten kunnen wat betreft het niveau van veiligheidszorg onderling uiteenlopende keuzes maken door in dienstverleningsovereenkomst het niveau van veiligheidszorg en de bijbehorende gemeentelijke bijdrage vast te leggen.
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - Voor de regio betekent dit model dat er een continue 'strijd' om financiën is met de gemeenten en mogelijk ook tussen de gemeenten onderling. Alle afzonderlijke gemeenteraden moeten voor elke investering overtuigd raken van nut en noodzaak. Het risico is dat de doorzettingsmacht, en dus slagkracht, van het bestuur in de veiligheidsregio hierdoor afneemt. - Gemeenten kunnen in dit model met steeds groter wordende kostenposten worden geconfronteerd terwijl zij maar zeer beperkt invloed hebben op de Kostenbepalende ontwikkelingen (bijvoorbeeld de meldkamer). - De financiering van landelijke voorzieningen voor de veiligheidsregio's komt uitermate moeilijk tot stand. Hierdoor blijft de ontwikkeling van met name landelijke informatiesystemen achter, hetgeen de informatievoorziening binnen en vooral tussen de kolommen belast. Om landelijke ontwikkeling van informatiesystemen mogelijk te maken moet een gemeenschappelijke regeling van veiligheidsregio's worden opgesteld.

Hybride

Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> - Een grotere betrokkenheid van de gemeente en de raad. - Rechtstreekse financiering ondersteunt de doorzettingsmacht van het bestuur van de veiligheidsregio omdat het de afhankelijkheid vermindert. - Specifieke onderdelen kunnen direct door het Rijk gefinancierd worden. Te denken valt aan informatievoorziening.
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - De veiligheidsregio moet bij elke gemeenteraad afzonderlijk financiële middelen halen. - De verhouding tussen directe rijksfinanciering en lokale financiering is onhelder - Gemeenten hebben in de praktijk maar weinig grip op een aantal regionale ontwikkelingen waar zij wel voor betalen.

Tijdens de bestuurlijke conferentie over de veiligheidsregio's op 9 en 10 november 2006 is de conclusie getrokken, dat lokale financiering de voorkeur heeft.

Bijlage V

Deelvraag 7c Schema besluiten college-raad

Gemeente De kleuren geven standpunt/opdracht burgemeester voor de vergadering van het AB VRR	Advisering/besluit: <i>*7.3 Schema College-raad</i> - college ten aanzien van de concept programmabegroting en bijzonderheden <u>voor</u> vergadering Algemeen Bestuur 20 juni 2011 - raad ten aanzien van de concept programmabegroting
Albrandswaard	<i>Collegevoorstel:</i> Negatief, niet instemmen met de begroting
	<i>Raad 30 mei 2011:</i> Het oorspronkelijk collegevoorstel (niet instemmen) is geamendeerd. Uiteindelijk is dit amendement aangenomen. A .De raad stemt in met de begroting 2012 en laat de nieuw opgelegde taakstelling vooralsnog achterwege.b. Verzoekt het bestuur van de VRR om voor eind 2011 een kosten-batenanalyse van het veiligheidsniveau uit te voeren en middels een onderbouwing duidelijkheid te geven over de gevolgen van een eventuele extra taakstelling voor de jaren 2013 e.v., voor het veiligheidsniveau in de regio en onze gemeente in het bijzonder.
Barendrecht	<i>Collegevoorstel:</i> Negatief, niet instemmen met de begroting
	<i>Raad 21 juni 2011:</i> Niet instemmen met de begroting en zienswijze indienen op de voorgestelde begroting
Bernisse	<i>Collegevoorstel:</i> Negatief, niet instemmen met de begroting
	<i>Raad 24 mei 2011:</i> Negatief, niet instemmen met de begroting
Brielle	<i>Collegevoorstel:</i> Positief, instemmen met de begroting. Raad nog in discussie op 9 juni 2011
	<i>Raad 28-6-2011:</i> Positief instemmen met de begroting
Capelle aan de IJssel*	<i>Collegevoorstel:</i> In 2011 gelegenheid bieden om kosten-batenanalyse uit te voeren, tweede taakstelling temporiseren tot 2013
	<i>Raad 27 juni 2011:</i> - houden vast aan de gevraagde tweede taakstelling. - afwijken van indexeringsbrief leidt tot ongewenste precedentwerking - begroting dient te worden voorzien van toetsbare informatie van het bijhorende veiligheidsniveau. - tot eind 2011 gelegenheid tot het uitvoeren kosten-baten analyse van veiligheidsniveau. - inzicht geven in taken die niet meer kunnen/zullen worden uitgevoerd en deze informatie betrekken bij begroting 2013 en gevraagde tweede taakstelling te temporiseren tot 2013.
Dirksland	<i>Collegevoorstel:</i> Negatief niet instemmen met de begroting
	<i>Raad 9-6-2011:</i> Negatief niet instemmen met de begroting

Goedereede*	<i>Collegevoorstel:</i> Positief, instemmen met de begroting <i>Raad 26-05-2011:</i> Brief VRR met aanbieding begroting voor advies in handen stellen van college van B&W
Hellevoetsluis	<i>Collegevoorstel:</i> Positief, instemmen met maar nog discussie in de raad <i>Raad:</i> 10-8-2011: Positief instemmen met de begroting
Krimpen a/d IJssel*	<i>Collegevoorstel</i> Negatief: Voorgesteld de VRR te vragen om te kijken welk percentage ze kunnen realiseren als het ambitieniveau naar beneden wordt bijgesteld. Dus wellicht geen 3% maar een deel hiervan. <i>Raad 19 mei 2011:</i> Brief VRR met aanbieding begroting voor advies in handen stellen van college van B&W
Lansingerland*	<i>Collegevoorstel:</i> Positief, instemmen met de begroting <i>Raad 30 juni 2011:</i> Positief, instemmen met de begroting
Maassluis	<i>Collegevoorstel:</i> Negatief; pleit voor takendiscussie en heldere uitleg over gevolgen taakstelling <i>Raad 31-5-2011:</i> Negatief, niet instemmen met de begroting
Middelharnis	<i>Collegevoorstel:</i> Negatief, niet instemmen met de begroting <i>Raad</i> Geen voorstel/besluit via internet kunnen vinden in B&W voorstel 14 juni 2011 wordt besloten niet in te stemmen. Geen voorstel aan de raad
Oostflakkee	<i>Collegevoorstel:</i> Taakstelling uitvoeren als er onvoldoende wordt onderbouwd wat dit betekent voor het veiligheidsniveau; taakstelling temporiseren tot 2013 als er een kosten-batenanalyse wordt gemaakt van het veiligheidsniveau <i>Raad:</i> 9-6-2011: De raad gaat mee in het voorstel maar wenst spoedig een kosten-batenanalyse van het veiligheidsniveau. wil graag het dubbele gevoel dat men hierbij heeft verwoorden richting de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond.
Ridderkerk*	<i>Collegevoorstel:</i> Positief onder voorwaarden van onderbouwing en voor eind 2011 overzicht van wat bedoeld wordt met het minimale veiligheidsniveau. <i>Raad 1-9-2011:</i> Programmabegroting 2012 VRR is gezet op de lijst ingekomen stukken
Rotterdam*	<i>Collegevoorstel:</i> (In R'dam wordt de gevoelenprocedure door het college afgehandeld en niet door de raad). De burgemeester heeft vastgehouden aan zijn eerder ingenomen standpunt; namelijk dat er geen tweede taakstelling opgelegd mag worden aan de VRR, omdat de burgemeester de VRR in de gelegenheid wil stellen om de eerste taakstelling te realiseren en de reorganisatie af te ronden. Het college geeft in haar brief van 9 juni 2011 aan de raad een positieve oordeel over de conceptbegroting 2012.
Schiedam	<i>Collegevoorstel:</i> Voor 2012 geen taakstelling, gezien stand van zaken op dit moment niet realistisch <i>Raad 9-6-2011:</i> Programmabegroting 2012 is gezet op de lijst ingekomen stukken. Op 14 juni 2011 brief met standpunt raad aan VRR. Standpunt bepaald met emailronde. Standpunt raad: Stemt in met de begroting. Met dien verstande dat:

	<ul style="list-style-type: none"> - hechten waarde, dat de Veiligheidsregio de opgelegde taakstelling van 5% in 2014 daadwerkelijk realiseert - het veiligheidsniveau gewaarborgd blijft - gekeken wordt naar mogelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering om de extra taakstelling in de toekomst alsnog te behalen.
Spijkenisse*	<i>Collegevoorstel:</i> Burgemeester: Voor 2012 geen taakstelling, onder twee voorwaarden: onafhankelijk onderzoek financiële positie VRR en kosten-batenanalyse van het veiligheidsniveau. College heeft besloten <i>wel</i> de taakstelling op te leggen.
	<i>Raad 14-06-2011:</i> De raad doet een tweetal aanbevelingen: 1. Het instellen van een onderzoek naar de financiële positie van de veiligheidsregio, waarbij de bedrijfsvoering wordt doorgelicht; 2. Het opstellen van kosten-baten analyse van het eigen veiligheidsniveau. E.e.a. vòòr eind 2011 met het doel die informatie te verwerken in de programmabegroting 2013.
Vlaardingen*	<i>Collegevoorstel:</i> Negatief, wordt wellicht nog teruggehaald
	<i>Raad 9-6-2011:</i> geplaatst op lijst ingekomen stukken
Westvoorne	<i>Collegevoorstel:</i> Negatief, niet instemmen met de begroting. De VRR tot eind 2011 in de gelegenheid te stellen tot het uitvoeren van een kosten-baten en analyse van het veiligheidsniveau; deze informatie betrekken bij de begroting voor het jaar 2013
	<i>Raad 21 juni 2011:</i> Negatief, niet instemmen met de begroting conform voorstel college

Legenda kleuren:

kleur	betekenis
	Instemmen met de begroting
	Instemmen met de begroting maar onder voorwaarden
	Niet instemmen met begroting

Bijlage VI

Deelvraag 7c Schema besluiten Algemeen Bestuur 20 juni 2011

Gemeente	Besluit begroting per lid en bijzonderheden <u>tijdens</u> vergadering Algemeen Bestuur 20 juni 2011	Voor onderzoek
Albrandswaard	De gemeenteraad stemt in met de begroting onder voorwaarde dat het onderzoek naar de financiële positie zal plaatsvinden	Ja
Barendrecht	Stemt niet in met de begroting. Er zijn onvoldoende financieringsbronnen binnen de gemeente. Sluit zich aan bij het voorstel voor een onderzoek.	Ja
Bernisse	Stemt niet in met de begroting <u>tenzij</u> het beoogde onderzoek zal plaatsvinden	Ja
Brielle	Stemt in met de begroting. Stemt in met het beoogde onderzoek om te bezien of er meer bezuinigingen mogelijk zijn.	Ja
Capelle aan de IJssel*	Stemt niet in met de begroting, tenzij het beoogde onderzoek plaatsvindt	Ja
Dirksland	Stemt niet in met de begroting met het argument dat het onvoldoende kwalificeerbaar is.	Ja na de schorsing
Goedereede*	Schaart zich achter de burgemeester van Spijkenisse: Stemt alleen in met de begroting wanneer een onderzoek wordt toegezegd naar de financiële positie van de VRR. De resultaten dienen verwerkt te worden in de begroting van 2013. De taak duiken is een onderwerp dat nader te bezien valt met het beoogde onderzoek.	Ja
Hellevoetsluis	Afwezig	
Krimpen aan de IJssel*	Raad vergadert op 30 juni 2011 over de begroting. Digitale ronde heeft al instemming opgeleverd.	Ja na de schorsing
Lansingerland*	Stemt in met de begroting. De eerste bezuinigingsslag die verwerkt is in de begroting van 2012 heeft veel impact op de VRR als organisatie. Ontraadt een onderzoek. Indien wel: moet dit uitdrukkelijk gekoppeld worden aan het basisveiligheidsniveau en de consequenties hierop als gevolg van de nadere bezuinigingen	Nee
Maassluis	Raad heeft flink gediscussieerd. Vindt dat de norm gehandhaafd dient te blijven. Bestuurlijke collegialiteit is wel een aandachtspunt	Ja na de schorsing
Middelharnis	De voordeeltgemeenten dienen in het perspectief van de financieringssystematiek kritisch beschouwd te worden in relatie tot nadere bezuinigingen	Ja na de schorsing
Oostflakkee	Afwezig	
Ridderkerk*	Afwezig	

Rotterdam*	<ul style="list-style-type: none"> - Als burgemeester stemt hij in met de begroting. Acht verdere bezuinigingen op de basisbrandweezorg onverantwoord. Mede gezien de actualiteit rondom de brand in Moerdijk. Het college denkt hier anders over. 	Nee
Voorzitter AB	<ul style="list-style-type: none"> - Als voorzitter ziet hij mogelijkheden in de toekomst voor een nader onderzoek. Niet dit jaar vanwege de uitvoering van de plannen in het kader van een breder perspectief (begroting 2012). Hieraan gekoppeld een vergelijking tussen twee variabelen in een grafiek. Dit werkt niet. - Advies voorzitter: Instemmen met de begroting en geen onderzoek te laten plaatsvinden. 	Nee
Bijzonderheid Leden AB	<p><i>Schorsing van de vergadering om te beraden op het advies van de voorzitter.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Burgemeester van Spijkenisse deelt namens de leden van het AB mee dat onderzoek naar de bedrijfsvoering nodig is voor draagvlak en vertrouwen. De resultaten van het onderzoek dienen meegenomen te worden in de begroting 2013. Het Dagelijks Bestuur zal zorgen voor de opdrachtformulering en een bijdrage leveren in het onderzoek. - Standpunt burgemeester Rotterdam blijft ongewijzigd. - Als voorzitter heeft hij begrip voor de wens en de opdracht van het Dagelijks Bestuur om het onderzoek naar de bedrijfsvoering uit te voeren. 	Ja, Unaniem aanwezige leden AB
Schiedam	De gemeenteraad heeft veel kritiek op de VRR. Reeds voordat de bezuinigingen zijn ingezet heeft Schiedam vragen gesteld over de onderbelichting van de bedrijfsmatige aspecten. Steunt het voorstel van de burgemeester van Spijkenisse voor een onderzoek.	Ja
Spijkenisse*	Spreekt ook namens Voorne-Putten en Goeree Overflakkee: Zij wenst een onderzoek naar de financiële positie van de VRR. Alleen dan kan zij instemmen met de begroting 2012. De resultaten dienen verwerkt te worden in de begroting van 2013.	Ja
Vlaardingen*	Raad vergadert niet meer voor de zomer. Stemt in met de begroting en staat achter het voorstel van de burgemeester van Spijkenisse.	Ja
Westvoorne	Behandeling begroting in de raad daags na het AB. College gaat akkoord met de begroting mits onderzoek naar de financiële positie zal plaatsvinden	Ja

* DB-lid

Legenda kleuren:

kleur	betekenis
	Instemmen met de begroting
	Instemmen met de begroting maar onder voorwaarden
	Niet instemmen met begroting
	Afwezig bij AB vergadering

Bijlage VII

	Ontwerpbenadering van organisatie verandering	Ontwikkelbenadering van organisatie verandering
Object van verandering	De formele organisatie	De informele organisatie
Aangrijpingspunt van verandering	De structuur, dat wil zeggen: de taakverdeling en coördinatie	De cultuur, dat wil zeggen: de manieren van denken en doen
Veranderingsvorm	Uitdenken en overwegen	Uitvechten en onderhandelen
Verandering is gebaseerd op	Analytisch-rationele afwegingen	Politiek-strategische overwegingen
Reorganisatie is gericht op zoeken naar	Optimale oplossing	Werkbare compromissen
Veranderingsmethode	Grootscheepse veranderingen ineens	Stapsgewijze verandering
Eventuele bijdrage van een adviseur	Expertise en deskundigheid op het gebied van organisatieontwerp	Vermogen om draagvlak te scheppen en weerstand te overwinnen

Bron: Bovens, 2007; 293

Bijlage VIII

Genoemde relevante artikelen

Gemeentewet

Artikel 180

1. De burgemeester is aan de raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur.
2. Hij geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
3. Hij geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

Wgr Wet gemeenschappelijke regelingen

Artikel 10a

1. De deelnemers aan een regeling waarbij gebruik is gemaakt van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 8, eerste of tweede lid, verlenen hun medewerking aan de uitvoering van besluiten die het bestuur van een openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan neemt in verband met de uitoefening van de aan dat bestuur of orgaan overgedragen bevoegdheden.
2. Indien een deelnemer naar het oordeel van het bestuur van een openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan de in het eerste lid bedoelde medewerking niet of niet in voldoende mate verleent, kan het bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan namens en ten laste van de betrokken deelnemer een besluit uitvoeren of doen uitvoeren.
3. Alvorens over te gaan tot toepassing van het tweede lid, wordt het bestuur van de betrokken deelnemer in kennis gesteld van het daarop gerichte voornemen.

Artikel 13

1. Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die is getroffen of mede is getroffen door gemeenteraden, bestaat uit leden, die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen. Indien de regeling uitsluitend strekt tot behartiging van opleiding en vorming van ambtenaren, kan in de regeling worden bepaald, dat ook de gemeentesecretaris als lid van het algemeen bestuur kan worden aangewezen.
2. Het lidmaatschap van het algemeen bestuur eindigt van rechtswege, zodra men ophoudt lid of voorzitter te zijn van de raad uit wiens midden men is aangewezen dan wel ophoudt wethouder of secretaris van de desbetreffende deelnemende gemeente te zijn.
3. De regeling bepaalt het aantal leden van het algemeen bestuur, dat door de raad van elke deelnemende gemeente wordt aangewezen.
4. De regeling kan inhouden, dat:
 - a. de aantallen leden, die door de raden van de deelnemende gemeenten worden aangewezen, onderling verschillen;
 - b. leden, aangewezen door de raden van bepaalde deelnemende gemeenten, meervoudig stemrecht hebben.
 - c. het algemeen bestuur bij gekwalificeerde meerderheid besluit ten aanzien van in de regeling aangeduide besluiten.

5. De regeling kan tevens inhouden, dat:
 - a. de raden van niet alle, doch ten minste twee deelnemende gemeenten leden van het algemeen bestuur aanwijzen;
 - b. de raden van twee of meer deelnemende gemeenten gezamenlijk leden van het algemeen bestuur aanwijzen.
6. Ingeval de regeling uitsluitend is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders, is het bepaalde in het eerste tot en met het vijfde lid van overeenkomstige toepassing.
7. Ingeval de regeling uitsluitend is getroffen door burgemeesters, vormen zij het algemeen bestuur. De regeling kan inhouden, dat burgemeesters van bepaalde gemeenten meervoudig stemrecht hebben.
8. De regeling, bedoeld in het zevende lid, kan tevens inhouden, dat:
 - a. niet alle deelnemende burgemeesters zitting hebben in het algemeen bestuur;
 - b. twee of meer deelnemende burgemeesters gezamenlijk uit hun midden een of meer leden van het algemeen bestuur aanwijzen.
9. De voorzitter van het openbaar lichaam wordt door en uit het algemeen bestuur aangewezen, met inachtneming van het daaromtrent in de regeling bepaalde.

Artikel 16

1. De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan aan de raad die dit lid heeft aangewezen, de door een of meer leden van die raad gevraagde inlichtingen dient te verstrekken.
2. De regeling houdt tevens bepalingen in omtrent de wijze, waarop het dagelijks bestuur en een of meer leden daarvan aan het algemeen bestuur de door een of meer leden daarvan gevraagde inlichtingen verstrekken, alsmede door het algemeen bestuur ter verantwoording kunnen worden geroepen.
3. De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan door de raad die dit lid heeft aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur onderscheidenlijk dat orgaan gevoerde beleid.
4. Ingeval toepassing is gegeven aan het bepaalde in artikel 13, vijfde lid, onder a, houdt de regeling bepalingen in omtrent de wijze waarop aan de raad die geen lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of van het gemeenschappelijk orgaan aanwijst, de door een of meer leden van die raad gevraagde inlichtingen worden verstrekt en de door die raad gevraagde verantwoording wordt afgelegd voor het door dat bestuur onderscheidenlijk dat orgaan gevoerde beleid.
5. De regeling houdt bepalingen in omtrent de bevoegdheid van de raad, een door hem aangewezen lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een door hem aangewezen lid van het gemeenschappelijk orgaan, ontslag te verlenen, indien dit lid het vertrouwen van de raad niet meer bezit. Op het ontslagbesluit is artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.
6. Bij het verstrekken van inlichtingen ingevolge het eerste of het vierde lid, of het afleggen van verantwoording ingevolge het derde of het vierde lid, verschaft een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan over zaken waaromtrent krachtens artikel 23 geheimhouding is opgelegd slechts informatie, indien krachtens artikel 25 van de Gemeentewet geheimhouding is opgelegd. Laatstbedoelde geheimhouding kan eerst worden opgeheven, nadat door het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of door het gemeenschappelijk orgaan tot opheffing van de geheimhouding is besloten.

Artikel 34

1. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.
2. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.
3. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan stelt de jaarrekening vast in het jaar volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft.
4. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan zendt de jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan gedeputeerde staten.

Artikel 35

1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan zendt de ontwerpbegroting zes weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk zes weken voordat zij door het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten.
2. De ontwerpbegroting wordt door de zorg van de besturen van de deelnemende gemeenten voor een ieder ter inzage gelegd en, tegen betaling van de kosten, algemeen verkrijgbaar gesteld. Artikel 190, tweede en derde lid, van de Gemeentewet is van overeenkomstige toepassing.
3. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerpbegroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.
4. Nadat deze is vastgesteld, zendt het algemeen bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan, zo nodig, de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen.
5. Het bepaalde in het eerste, derde en vierde lid is mede van toepassing op besluiten tot wijziging van de begroting. In de gemeenschappelijke regeling kan worden bepaald ten aanzien van welke categorieën begrotingswijzigingen hiervan kan worden afgeweken.

Artikel 4

1. De burgemeester heeft het gezag bij brand alsmede bij ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft.
2. De burgemeester is bevoegd bij brand en ongevallen, bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn.

Artikel 5

De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, staan onder zijn bevel.

Artikel 6

De burgemeester kan de ambulancevervoerders in de regio waarvan zijn gemeente deel uitmaakt, aanwijzingen geven indien dat naar zijn oordeel noodzakelijk is uit een oogpunt van openbare orde.

Artikel 7

1. De burgemeester draagt er zorg voor dat de bevolking informatie wordt verschaft over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die de gemeente bedreigt of treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn.
 2. De burgemeester draagt er zorg voor dat aan de personen die in zijn gemeente zijn betrokken bij de rampenbestrijding of de crisisbeheersing, informatie wordt verschaft over die ramp of crisis, de risico's die hun inzet daarbij heeft voor hun gezondheid en de voorzorgsmaatregelen die in verband daarmee zijn of zullen worden getroffen.
 3. De burgemeester stemt zijn informatievoorziening, bedoeld in het eerste en tweede lid, af met de informatievoorziening door of onder verantwoordelijkheid van Onze bij rampen en crises betrokken Ministers.
 4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de informatievoorziening, bedoeld in het eerste en tweede lid.
- § 3. De veiligheidsregio

Artikel 8

Het Nederlandse grondgebied is verdeeld in regio's, overeenkomstig de bij deze wet behorende bijlage, die kan worden gewijzigd bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel 9

De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot een regio als bedoeld in artikel 8, treffen een gemeenschappelijke regeling, waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld met de aanduiding: veiligheidsregio.

Artikel 10

Bij de regeling, bedoeld in artikel 9, worden aan het bestuur van de veiligheidsregio de volgende taken en bevoegdheden overgedragen:

- a. het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;
- b. het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;
- c. het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid;
- d. het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
- e. het instellen en in stand houden van een brandweer;
- f. het instellen en in stand houden van een GHOR;
- g. het voorzien in de meldkamerfunctie;
- h. het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
- i. het 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 onder d, e, f, en g genoemde taken.

Artikel 15

1. Het beleidsplan, bedoeld in artikel 14, is mede gebaseerd op een door het bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld risicoprofiel.
2. Het risicoprofiel bestaat uit:
 - a. een overzicht van de risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden,
 - b. een overzicht van de soorten branden, rampen en crises die zich in de veiligheidsregio kunnen voordoen, en
 - c. een analyse waarin de weging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises zijn opgenomen.
3. Het bestuur van de veiligheidsregio stelt het risicoprofiel vast na overleg met de raden van de deelnemende gemeenten, waarbij het bestuur de raden tevens verzoekt hun wensen kenbaar te maken omtrent het in het beleidsplan op te nemen beleid.
4. Het bestuur van de veiligheidsregio nodigt voor de vaststelling van het risicoprofiel in ieder geval het regionale college, bedoeld in artikel 22 van de Politiewet 1993, de besturen van de betrokken waterschappen en door Onze andere Ministers daartoe aangewezen functionarissen uit hun zienswijze ter zake kenbaar te maken.
5. Het bestuur van de veiligheidsregio nodigt ten minste eenmaal per jaar de bij mogelijke rampen en crises in de regio betrokken partijen uit voor een gezamenlijk overleg over de risico's in de regio.

Artikel 26

1. Elk college van burgemeester en wethouders kan bij het treffen van een regeling als bedoeld in artikel 9 besluiten tot het hebben van een gemeentelijke brandweer, die in de eigen gemeente, in afwijking van artikel 25, eerste lid, aanhef en onder a en b, de volgende taken uitvoert:
 - a. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand;
 - b. het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

2. Indien een college van burgemeesters en wethouders besluit tot het hebben van een gemeentelijke brandweer, hanteert het daarvoor een kwaliteitszorgsysteem.
3. Indien alle gemeenten in een regio besluiten een gemeentelijke brandweer te hebben, blijft artikel 25, eerste lid, aanhef en onder a en b, buiten toepassing.
4. Indien een college besluit de gemeentelijke brandweer op te heffen, voert de regionale brandweer ook in die gemeente de taken, genoemd in het eerste lid, onder a en b, uit.
5. Na een besluit als bedoeld in het vierde lid wijzigen de deelnemers de regeling, bedoeld in artikel 9, en treffen het college en het bestuur van de veiligheidsregio overigens de nodige voorzieningen.