De BON verbonden

Bestuurlijke samenvatting Onderzoek Brandweeropleidingen Noord (BON)

Aanleiding

De drie veiligheidsregio's Drenthe, Fryslân en Groningen werken al lange tijd samen op het gebied van opleiden en oefenen van alle brandweerpersoneel in Noord-Nederland. Het gaat hierbij om bijna 2700 vrijwilligers en 300 beroepsmedewerkers, die werkzaam zijn vanuit 141 brandweerposten in de drie regio's. Om de opleidingen gezamenlijk te organiseren is in het verleden de Stichting Brandweeropleidingen Noord (BON) opgericht.

In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de huidige organisatorische constructie beperkingen met zich mee brengt voor een stabiele en toekomstbestendige bedrijfsvoering van BON. De drie veiligheidsregio's hebben daarom gezamenlijk onderzoek gedaan naar mogelijke verbeteringen om daarmee de brandweeropleidingen en realistische trainingen in Noord-Nederland ook voor de toekomst zo goed mogelijk te organiseren. De conclusies en het verbetervoorstel worden hierna kort toegelicht. Voor meer informatie wordt verwezen naar de gehele onderzoeksrapportage.

Conclusies onderzoek

Vanuit de historie en context is onderzoek gedaan naar de huidige structuur en de mogelijkheden tot verbetering. Op basis van het onderzoek wordt geconcludeerd dat:

1. De Stichting BON op dit moment formeel niet is verbonden aan de veiligheidsregio´s, maar dat dit wel noodzakelijk en gewenst is o.a. vanuit behoefte aan zeggenschap en sturing en het voldoen aan wet-en regelgeving;
2. De privaatrechtelijke rechtsvorm van een Stichting nog past bij de gewenste werkzaamheden en taken en het uitsluiten van risico's. Op basis van extern juridisch advies is vastgesteld, dat hiermee de aansprakelijkheid voor eventuele verliezen en schulden kan worden uitgesloten, terwijl tegelijkertijd het toezicht voldoende ingericht kan worden;
3. de juridische uitwerking aanpassingen vereist om de BON beter te verbinden door o.a. het besluit tot deelname van de veiligheidsregio's in de Stichting BON, het aanpassen van statuten en het opstellen van overeenkomsten en reglementen. Deze aanpassingen zijn vrij eenvoudig en met beperkte kosten te realiseren.

Toelichting huidige organisatie BON

Op dit moment worden de opleidings- en trainingstaken uitgevoerd door Stichting Brandweeropleidingen Noord (BON) en een Holding BV met drie dochtermaatschappijen. De Stichting BON is in 1978 opgericht en komt voort uit de Commissie BON (1966) met als doel 'het verzorgen van opleiding en oefening van de in de provincies Friesland, Groningen en Drenthe werkzame brandweerpersoneel'.

Uit het doel van de Stichting BON en de analyse van de historie is af te leiden dat het nadrukkelijk de *bedoeling* is dat de BON als organisatie van en voor de drie veiligheidsregio's functioneert. Uit analyse blijkt echter dat de Stichting BON is vormgegeven in een privaatrechtelijke rechtsvorm, die juridisch losstaat van de drie veiligheidsregio´s (zie bijlage 1).

Uit besluiten van de drie veiligheidsregio's blijkt dat het na de regionalisering van de brandweer in 2014 de bedoeling was om de BON te verbinden aan de regio's.
'Vanaf 1 januari 2014 zijn de brandweerorganisaties georganiseerd op het schaalniveau van de veiligheidsregio's. Dit betekent dat vakbekwaamheid geen lokale verantwoordelijkheid meer is, maar een regionale verantwoordelijkheid. De drie Noordelijke Veiligheidsregio's hebben een gezamenlijke opvatting dat een gemeenschappelijk onderdeel/voorziening van de drie veiligheidsregio's voor vakbekwaamheid wenselijk is. De huidige wijze van organiseren van de BON sluit nog niet aan op dit nieuwe perspectief.' (stuurgroep BON, 2015)

De besturen van de drie veiligheidsregio's hebben in 2015 besloten tot wijziging van de statuten van de Stichting BON met de gedachte de juridische structuur te vereenvoudigen. Daarmee is echter niet gerealiseerd dat de BON is verbonden aan de veiligheidsregio's.

De huidige vorm brengt risico´s met zich mee voor zowel de veiligheidsregio´s, als de BON en de afzonderlijke bestuurders. Zo hebben de veiligheidsregio's formeel geen zeggenschap en sturing en wordt niet voldaan aan aanbestedingswetgeving. Voor de BON is er bovendien geen bedrijfscontinuïteit gegarandeerd.

Gewenst perspectief
De veiligheidsregio's hebben aangegeven dat de samenwerking tussen de veiligheidsregio's altijd de bedoeling en het uitgangspunt is geweest. De regio's hebben behoefte aan branchespecifieke opleidingen en trainingen voor brandweermedewerkers en het dichtbij organiseren hiervan in de regio's. Uitbesteden aan een onafhankelijke marktpartij is vanwege het beperkte marktaanbod en het belang van de regio's niet wenselijk. Het verzorgen van opleidingen en trainingen voor andere veiligheidsregio's is een mogelijke optie, maar het gaat primair om het uitvoeren van deze taken voor de eigen veiligheidsregio's. Behoefte is om dit zo transparant mogelijk en binnen de kaders van wet- en regelgeving te organiseren.

Verbetervoorstel
Op basis van analyse van de huidige situatie, de geïnventariseerde risico's en de behoefte voor de toekomst is verkend of alternatieve organisatievormen en juridische structuren passender zijn. Uit extern juridisch advies blijkt dat de privaatrechtelijke vorm nog steeds passend is, maar de juridische structuur aangepast moet worden om de BON te verbinden aan de veiligheidsregio´s, zodat zij formeel zeggenschap en sturing krijgen. In de aangepaste structuur nemen de veiligheidsregio's deel in de Stichting BON. In de onderzoeksrapportage zijn concrete verbetervoorstellen gedaan. Deze leiden tot een aanpassing van de statuten gericht op het verkleinen van de afstand tussen de veiligheidsregio's en de BON en versterken van de positie van de veiligheidsregio's. Naast aanpassing van de statuten worden verdere afspraken vastgelegd in overeenkomsten en reglementen.

Voorwaarde om de verbeteringen te kunnen realiseren is dat de algemeen besturen van de drie veiligheidsregio's instemmen met deelname in de Stichting BON. Aangezien de veiligheidsregio's zijn ingericht op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) betekent dit dat zij gehouden zijn aan de bepalingen in artikel 31a. Dit artikel stelt dat:

1. Het algemeen bestuur besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, etc. indien de regeling in deze mogelijkheid voorziet en dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.
2. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raden van de deelnemende gemeenten een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van het algemeen bestuur te brengen.

Tijdpad
Hoewel aansluiting van de Stichting BON altijd de bedoeling is geweest en besluitvorming als herstel van een omissie uit het verleden beschouwd zou kunnen worden, wordt eraan gehecht te voldoen aan bovenstaande wettelijke vereiste. Daarom worden na het ontwerpbesluit van de algemeen besturen van de veiligheidsregio's, de raden in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken. De definitieve besluitvorming door de algemeen besturen is voorzien eind 2024. Doel is om de organisatie van de BON met ingang van 2025 conform de vereisten ingericht te hebben.

Bijlage 1. Huidige organisatie BON

