

# Takevaluatie Veiligheidsregio Groningen



**Andersson Elffers Felix**

Maliebaan 16  
Postbus 85198  
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30  
mail@aef.nl  
www.aef.nl

Kamer van Koophandel  
30096560

**Datum**

28 maart 2017

**Opdrachtgever**

Veiligheidsregio Groningen

**Contact**

Ido Smits

**Referentie**

gv402/definitief maart 2017

## Bestuurssamenvatting

### **Inleiding takenevaluatie**

De financiële situatie van de VRG vraagt om een structureel antwoord om de taakuitvoering niet in gevaar te brengen. Daarom heeft het AB besloten tot het uitvoeren van een takenevaluatie. De vraagstelling voor de takenevaluatie was: “Op welke wijze kan het takenpakket van de VRG duurzaam in evenwicht worden gebracht met de beschikbare middelen gegeven de veranderende vraag?”

### **1. Er is voor 2018 een grotere disbalans voorzien tussen structurele kosten en baten dan verwacht in de begroting van 2017**

Voor de begroting 2017 zijn eenmalig structurele kostenstijgingen van de VRG gedekt met incidentele baten met een omvang van € 0,98 miljoen. Daarnaast zijn in 2016 nog een aantal andere structurele kostenstijgingen in beeld gekomen. In totaal ontstaat een structureel tekort van € 2,9 miljoen in 2018 op basis van de huidige gemeentelijke bijdragen.

Het budget dat gemeenten voor deze taak ontvangen stijgt in 2018 waarschijnlijk met € 1,5 miljoen. Die stijging is bedoeld om de verwachte kostenstijging vanuit de cao onderhandelingen op te kunnen vangen. De deelnemende gemeenten benutten relatief minder van hun beschikbare budget voor brandweezorg en rampenbestrijding dan in andere veiligheidsregio's (93%). In 2018 bedraagt het verschil tussen het ontvangen budget en de bijdrage aan de VRG € 3,99 miljoen.

### **2. De VRG is ingericht als een beleidsarme organisatie gericht op de uitvoering**

De VRG is ingericht als een beleidsarme organisatie gericht op de uitvoering met een 'lean' ondersteuning. Dat is ook terug te zien in de organisatie waar weinig beleidscapaciteit beschikbaar is. Door de positie van de VRG in het netwerk is zij afhankelijk van de welwillendheid van partners voor de beleidsontwikkeling. Dat knelt soms.

De VRG heeft de regionalisering goed doorstaan zo blijkt uit de visitatie en evaluatie. De ontwikkeling van de organisatie vraagt ook veel van de spankracht van medewerkers waarbij lokale verankering een punt van aandacht blijft.

Door de beleidsarme inrichting is de VRG beperkt in staat om mee te sturen in de toch al sterke landelijke sturing. Besluiten in landelijke gremia zijn in toenemende mate bepalend voor het beleid en de kosten van de VRG.

### **3. De huidige opkomstnormen van de brandweer vragen om een concreet uitgewerkt antwoord.**

De brandweezorg in Groningen voldoet niet aan de normen ten aanzien van opkomsttijden. Groningen is samen met Drenthe de minst presterende veiligheidsregio op dat vlak. Dat is uitlegbaar maar vraagt wel om duidelijke keuzes in de activiteiten gericht op de preventie. In de bestuurlijk vastgestelde visie<sup>1</sup> is dit wel al benoemd, de komende tijd komt het aan op het daadwerkelijk vormgeven van dat beleid. De VRG loopt vooruit op de conclusies van het dekkingsplan en experimenteert op een paar punten met een aanpak aan de voorkant maar er is nog geen omvattende strategie.

In de afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen uitgevoerd die hebben bijgedragen aan een doelmatige inrichting van de brandweezorg maar niet vanuit dat perspectief zijn ingezet. De belangrijkste hierin zijn de reductie van duik- en gaspakkenteams en de samenvoeging van de posten Uithuizermeeden en Usquert.

Er zijn verschillende ontwikkelingen buiten het dekkingsplan die impact hebben op de brandweezorg en waarmee op kortere en langere termijn rekening gehouden dient te worden. Deze worden nu meegenomen in het programma Incidentbestrijding 2.0.

Het bestuur heeft een ambitie geformuleerd op het vlak van preventie. Maar de conclusies van het dekkingsplan vragen om een concretisering om zowel beleidsmatige als de financiële consequenties in beeld te brengen. Het nieuwe dekkingsplan zal in de bestuursvergadering van 7 april geagendeerd staan.

### **4. De taakinvulling in de crisisbeheersing is in de basis op orde en is beleidsarm ingericht**

Op het gebied van crisisbeheersing blijft de VRG dicht bij haar wettelijke taken. Er is geen eenduidige wens in het DB om een bredere maatschappelijke rol te spelen. De bredere rol van de VRG op het aardbevingsdossier wordt tot eind 2017 extern gefinancierd.

De prestaties volgens de Staat van de Rampenbestrijding wijzen niet op een excessieve taakinvulling. De beschikbare beleidscapaciteit voor crisisbeheersing is met 7.0 fte beperkt. Dat is een bewuste keuze om zo vanuit het Rijnlands model de betrokkenheid van de gehele organisatie te vergroten.

Bestaande landelijke verplichtingen worden opgevangen door meer inzet van de bestaande beleidsmedewerkers, voor nieuwe landelijke taken is geen beleidsruimte.

### **5. De huidige taakuitvoering van de gemeentelijke kolom Groningen (w.o. bevolkingszorg) is kwalitatief op orde.**

De bevolkingszorg is geregionaliseerd vanuit 23 gemeenten met een efficiencyslag (koude fase van 12,5 naar 7,65 fte en warme fase van 1.200 naar 300 crisisfunctionarissen). De Gemeentelijke Kolom Groningen (GKG) valt nu onder de VRG, maar de formatie hangt formeel nog niet volledig onder de VRG.

In de begroting van 2017 is € 80 duizend bijgedragen vanuit de BDUR, maar een structureel besluit is er niet genomen over de dekking van het tekort in latere jaren. Vanuit de gespreksronde en visitatiecommissie bestaat het beeld dat er weinig rek zit bij behoud van taken en kwaliteit.

Binnen de gemeentelijke kolom kan gedacht worden aan taakoverdracht terug naar gemeenten bij de herindelingen of een reductie van adviestaken. Dat gaat wel in tegen de ervaring met de regionalisering, namelijk dat verbeteringen ten opzichte van de situaties in het verleden breed worden onderkend.

---

<sup>1</sup> O.a. Brandweer Groningen Over Morgen (2012) en Brandweezorg in samenhang (2016)

## **6. Nieuwe veldnorm over GHOR organisatie vraagt nieuwe werkwijze; de financiële consequenties zijn nog niet in beeld**

Het werk van de GHOR komt overeen met het wettelijke takenpakket zoals dat is vastgesteld. Op basis van de nieuwe veldnorm is de GHOR nog druk doende om nieuwe afspraken te maken met ketenpartners om een groot deel van de warme functies onder te brengen bij partners in het veld. De GHOR moet veel meer een ketenpartij worden. In de afgelopen jaren was deze ontwikkeling nog onvoldoende ingezet en bleef er structureel geld over. Er is nog geen concreet beeld over de financiële consequenties van het nieuwe organisatiemodel.

## **7. De overhead van de VRG is bewust smal ingericht**

Bij de start van de VRG is gekozen voor een smalle inrichting van de bedrijfsvoering die past bij een beleidsarme organisatie met sterke kolommen. Bij de start van de VRG is Berenschot gevraagd om een normatieve uitspraak te doen over de omvang van de overheadkosten voor de VRG. Zij raadden aan om 21,5% van de formatie te gebruiken voor overheadfuncties.

De herijking van Berenschot laat zien dat de overhead van de VRG nu smaller is dan in andere regio's. In vergelijking met andere veiligheidsregio's zijn de kosten voor de overhead van de VRG ongeveer 9% lager. Het aandeel in de formatie bedraagt ongeveer 17,8%. Vanuit het Rijnlands denken heeft de VRG bewust meer P&O capaciteit ingezet. Dat komt ook terug uit de benchmark.

Er is een beperkt aantal mogelijkheden om in de overhead nog financiële ruimte te organiseren (op management, inkoop, juridische ondersteuning en P&O). De keuze voor minder beleidsmedewerkers betekent echter ook een verdere taakverzwaring voor het management.

Op onderdelen loopt de organisatie risico vanwege de schrale inrichting en is waarschijnlijk intensivering nodig (financiën en informatisering en automatisering). De uitwerking van Incidentbestrijding 2.0 kan aanleiding zijn om meer kosten te maken op die onderdelen.

## **8. Samenwerking in 3-Noord is alleen kansrijk op basis van inhoudelijke gronden**

De samenwerking in Noord Nederland is van oudsher goed en draagt bij aan een sterke en doelmatige uitvoering. De samenwerking is nu sterk vanuit de inhoud vormgegeven. Er zijn verschillende onderwerpen waarop een intensivering van de samenwerking tot betere dienstverlening en doelmatige inzet kan leiden.

De wens van VRG om de samenwerking te intensiveren wordt met enige reserve gezien door de andere twee partners. De VRF en VRD benadrukken hoe belangrijk de samenwerking ook voor hen is, maar geven ook aan niet vooraf een hypotheek op de inhoudelijke ontwikkeling te willen leggen door samenwerking te verbinden aan een financiële taakstelling. Binnen het bestuur van de VRF en VRD zijn op dit moment geen gesprekken over de financiële situatie.

Wij achten het onwenselijk om de ontwikkeling van deze samenwerking te belasten met een taakstelling van de VRG als aanleiding. Doordat deze taakstelling nu alleen vanuit de VRG noodzakelijk is achten wij het niet mogelijk om de samenwerking op deze premisse te intensiveren. Daarvoor is het noodzakelijk dat de VRG eerst haar eigen financiële situatie structureel in balans brengt. Een intensievere samenwerking tussen de GGD en VRG zal de businesscase voor samenwerking in de backoffice in 3-Noord verder versterken (meer gelijke inrichting met VRD en VRF).

Intensivering van de samenwerking kan door professionals vanuit management en bestuur te stimuleren elkaar op te zoeken in de regio. Vooral bij nieuwe beleidsmatige ontwikkelingen

# Andersson Elffers Felix

kan eerder een gezamenlijk standpunt geformuleerd worden. Dat levert op termijn kwaliteit- en doelmatigheidswinst.

## **9. Samenwerking met de GGD Groningen is op termijn een kans maar vraagt om zorgvuldig proces**

De VRG en de GGD Groningen hebben een historie van samenwerking. GGD Groningen verkent op dit moment de toekomstige organisatiestructuur buiten de gemeente Groningen. Eén van de mogelijke scenario's is uitvoering van de bedrijfsvoering door de VRG vanwege schaalvoordelen. Dat is echter een lange termijn perspectief omdat de GGD op dit moment 1 januari 2020 als startmoment van de nieuwe organisatie heeft benoemd.

Verkenning van de nadere samenwerking vraagt een zorgvuldig proces waarin een gezamenlijke inhoudelijke agenda meer richting geeft dan een financiële opdracht. Het zijn immers dezelfde gemeenten die de rekening betalen voor de VRG als voor de GGD.

## **10. Concluderend: om de financiële opgave van de VRG in te vullen is een samenhangend pakket aan bestuurlijke keuzes noodzakelijk**

De uitwerking van het takenpakket van de VRG laat zien dat er slechts in zeer beperkte mate sprake is van bovenwettelijke taken. Bovendien kiest de VRG in de uitvoering van de taken voor een doelmatige inrichting. Voor een aantal taken geldt dat de VRG momenteel een ontwikkelslag inzet, waarvan de (financiële) consequenties nog niet bekend zijn. Om te komen tot een structurele oplossing voor de financiële situatie binnen de VRG zien we een vijftal samenhangende keuzelijnen met verschillende maatregelen.

- *Keuzelijn 1:* Verkennen van verdere regionale samenwerking met VRD en VRF op de langere termijn
- *Keuzelijn 2:* Verkennen op welke wijze de GGD Groningen en VRG elkaar op de langere termijn kunnen versterken
- *Keuzelijn 3:* Uitwerken van de inhoudelijke ambities op de kerntaken binnen de bestaande kaders op de middellange termijn
- *Keuzelijn 4:* Op korte en lange termijn uitvoeren van maatregelen die financiële ruimte kunnen opleveren maar wel (direct of indirect) effect hebben op de prestaties van de VRG.
- *Keuzelijn 5:* Maken van afspraken over financiële hygiëneregels voor de VRG op korte termijn
- *Keuzelijn 6:* Bijtrekken van de bijdrage vanuit gemeenten.

Het bestuur van de VRG zal een afgewogen pakket van maatregelen in moeten zetten uit deze keuzelijnen.

# Andersson Elffers Felix

## *Inhoud*

<b>Takevaluatie Veiligheidsregio Groningen</b>	<b>1</b>
<b>Bestuursamenvatting</b>	<b>3</b>
<b>Inleiding takevaluatie</b>	<b>8</b>
<b>1 Er is voor 2018 een grotere disbalans voorzien tussen structurele kosten en baten dan verwacht in de begroting van 2017</b>	<b>10</b>
<b>2 De VRG is ingericht als een beleidsarme organisatie gericht op de uitvoering</b>	<b>14</b>
<b>3 De VRG voldoet niet aan de opkomst-normen voor de brandweer; dat vraagt om een concreter uitgewerkt antwoord dan nu gegeven wordt</b>	<b>16</b>
<b>4 De taakinvulling in de crisisbeheersing is in de basis op orde en is beleidsarm ingericht</b>	<b>21</b>
<b>5 De huidige taakuitvoering van Gemeentelijke Kolom (w.o. bevolkingszorg) is kwalitatief op orde.</b>	<b>27</b>
<b>6 Nieuwe veldnorm over GHOR organisatie vraagt nieuwe werkwijze; de financiële consequenties zijn nog niet in beeld</b>	<b>29</b>
<b>7 De overhead van de VRG is bewust smal ingericht</b>	<b>31</b>
<b>8 Samenwerking met andere veiligheidsregio's is alleen kansrijk op basis van inhoudelijke gronden</b>	<b>33</b>
<b>9 Samenwerking met de GGD Groningen is op termijn een kans maar vraagt om zorgvuldig proces</b>	<b>35</b>
<b>10 Concluderend: om de financiële opgave van de VRG in te vullen is een samenhangend pakket aan bestuurlijke keuzes noodzakelijk</b>	<b>37</b>

## Inleiding takenevaluatie

### **Aanleiding voor de takenevaluatie is disbalans tussen structurele kosten en baten**

De Veiligheidsregio Groningen (VRG) is volgens de visitatiecommissie een jonge vitale organisatie met grote ambitie. Het proces van de vorming van de VRG is als positief ervaren door bestuurders en organisatie. De VRG is hierin ingericht als een organisatie met sterke mono-kolommen met een dun multi-dak. Deze inhoudelijke keuze impliceert ook een beleidsarme organisatie die in grote mate op de uitvoering is gericht. Er komen echter nieuwe vragen naar boven die raken aan fysieke veiligheid en waarvoor partners gemeenten naar de VRG kijken.

In de afgelopen jaren is sprake van een autonome kostenstijging deels door achtergestelde investeringen op een aantal gebieden en deels door nieuw landelijk beleid. Tezamen met de nieuwe taken zorgt dat in toenemende mate voor een financieel tekort in de organisatie.

Het is daarom noodzakelijk om de aansluiting tussen de taakopdracht en het budget van de VRG te herstellen om te komen tot een stabiele cyclus van drie jaar tot aan de nieuwe gemeentelijke herindelingen. In de notulen van het AB in mei 2016 is opgemerkt dat het doel van de takendiscussie is om een sluitende begroting te hebben voor 2018.

### **Vraagstelling voor deze takenevaluatie**

De VRG heeft AEF gevraagd om te ondersteunen in het traject om deze aansluiting te realiseren. De centrale vraag in het traject is de volgende:

*Op welke wijze kan het takenpakket van de VRG duurzaam in evenwicht worden gebracht met de beschikbare middelen gegeven de veranderende vraag?*

Gezien de financiële opgave is deze takenevaluatie primair financieel gemotiveerd. In de takenevaluatie ligt de focus dan ook op de mogelijkheid om een besparing te realiseren gegeven de vereisten die aan de VRG gesteld worden. We brengen daarnaast de inhoudelijke ontwikkelopgaven in beeld die ook een financiële impact kunnen hebben. Hierin volgen we de volgende redenering:

- In hoeverre voert de VRG taken uit die niet wettelijk verplicht zijn en dus eventueel geschrapt kunnen worden? Zijn er wettelijke taken die de VRG niet uitvoert?
- In hoeverre geeft de wijze waarop de VRG haar taken uitvoert aanleiding om de activiteiten te matigen of te intensiveren? Voldoet de VRG aan de (wettelijke) normen?
- In hoeverre zijn er mogelijkheden voor een efficiëntere taakuitvoering in het proces zelf?
- In hoeverre zijn er mogelijkheden voor een efficiëntere taakuitvoering door samen te werken, bijvoorbeeld met de andere veiligheidsregio's in 3-Noord of de GGD?
- In hoeverre is het mogelijk om het ondersteunende proces doelmatiger in te richten?
- Als bovenstaande niet mogelijk is, welke maatregelen moeten er dan genomen worden om het budget structureel in balans te brengen met het takenpakket?



# Andersson Elffers Felix

## **Aanpak van de takenevaluatie**

Voor de uitvoering van deze opdracht is een stuurgroep geformeerd onder voorzitterschap van Peter den Oudsten als voorzitter van het AB en DB. Daarnaast hebben Rinus Michels en Erik van Zuidam deelgenomen aan de stuurgroep. In totaal heeft de stuurgroep vijf maal overlegd met AEF.

AEF heeft een documentenstudie uitgevoerd op het beschikbaar gestelde materiaal van de VRG. Daarnaast is een aantal interviews gehouden met bestuurders en medewerkers van de VRG. Een vergelijking met andere veiligheidsregio's is uitgevoerd om andere perspectieven in te kunnen brengen.

## 1 Er is voor 2018 een grotere disbalans voorzien tussen structurele kosten en baten dan verwacht in de begroting van 2017

### Afgelopen jaar zijn structurele kostenstijgingen gedekt met incidentele baten

De uitgaven en inkomsten van de VRG waren over de afgelopen jaren nog niet stabiel. De lasten waren in 2014 en 2015 nog niet op het begrote niveau. Door verschillende incidentele oorzaken was het mogelijk om de bijdrage van de deelnemende gemeenten in de afgelopen jaren niet te verhogen, op de reserves in te teren en zelfs budget terug uit te keren.

De voornaamste reden voor de positieve uitkomsten van afgelopen jaren is de wijze waarop de vorming van de VRG heeft plaatsgevonden. De investeringen in materieel zijn pas later op gang gekomen dan initieel voorzien, onder andere als gevolg van lange aanbestedings-trajecten. Daarnaast is de vacatureruimte langzaam opgevuld waardoor kosten niet gelijk opliepen. De kapitaalslasten vielen in de afgelopen jaren gunstig uit door een lage rentetand. Daarnaast kent de VRG een tijdelijk voordeel vanuit de financiering van de meldkamer (tot en met 2020) die gebruikt is ter dekking van de totale lasten.

Tabel 1 Resultaat per programma VRG 2014 - 2016

Jaar	Brandweer- zorg en meldkamer	Crisisbe- heersing	Gemeente- lijke Kolom	GHOR	Totaal resultaat	Terugstorting gemeenten
2014	2.505	177	122	286	3.089	1.000
2015	*462	81	90	174	807	500
2016**	359	0	17	274	649	***200

\* resultaat na terug storting aan gemeenten

\*\* op basis van tussentijdse rapportage

\*\*\* de € 200 duizend komt alleen beschikbaar voor nadeelgemeenten voor een zachte landing in de nieuwe herverdelingssystematiek.

De startbegroting van de VRG is opgesteld op basis van de begroting van de gemeentelijke korpsen en het regionale bureau over 2012 inclusief een bezuinigingstaakstelling van € 2,5 miljoen<sup>2</sup>. In 2014, 2015 en (deels) 2016 is een indexatie van de kosten toegepast. In 2017 is geen kostenstijging opgenomen in de begroting.

<sup>2</sup> € 1,5 miljoen bij de gemeenten en € 1 miljoen op de regionale begroting

# Andersson Elffers Felix

Bovenop de gemeentelijke bijdrage is van verschillende gemeenten een bijdrage gevraagd (been bijtrekken) om tot gelijke uitgangsposities te komen. In 2016 is vervolgens besloten om de gemeentelijke bijdrage te verdelen volgens de systematiek van het gemeentefonds met een ingroeipad van enkele jaren.

In 2016 is besloten om € 3,1 miljoen aan het budget toe te voegen vanwege de overname van de huisvesting met een uitbreiding in 2017 van € 0,4 miljoen voor kapitaallasten nieuwbouw en vastgoedbeheer.

In het onderzoek is gewerkt met de stand van zaken van medio februari, hierdoor kunnen er verschillen zijn ten opzichte van de meer actuele cijfers. Onderstaande tabel toont de ontwikkeling in de baten en lasten tussen 2014 en 2017 (begroting). De tabel laat zien dat er zowel sprake is van onttrekking uit reserves als toevoeging aan reserves met de positieve resultaten, met name in 2014.

**Tabel 2 Ontwikkeling baten en lasten 2014 - 2017**

		2014	2015	2016	2017
		<i>jaarrekening</i>	<i>jaarrekening</i>	<i>begroting</i>	<i>begroting</i>
Lasten	Totaal	€ 39.138	€ 41.154	€ 45.742	€ 45.368
Baten	Gemeentelijke bijdrage	€ 33.133	€ 33.047	€ 37.009	€ 37.623
	BDUR	€ 7.036	€ 6.985	€ 6.960	€ 7.060
	Overige baten	€ 1.231	€ 1.354	€ 885	€ 685
	<b>Totaal baten</b>	<b>€ 41.400</b>	<b>€ 41.387</b>	<b>€ 44.854</b>	<b>€ 45.368</b>
<b>Saldo</b>		<b>€ 2.262</b>	<b>€ 233</b>	<b>€ -291</b>	<b>€ -</b>
	Saldo incidentele baten / lasten	€ -65	€ 46	€ -	€ -
	Onttrekking reserves	€ 892	€ 528	€ 887	€ -
	<b>Resultaat na reserve mutaties</b>	<b>€ 3.089</b>	<b>€ 807</b>	<b>€ -</b>	<b>€ -</b>

In totaal verwachtte de VRG voor de begroting van 2017 een structurele kostenstijging van € 0,98. Daarbovenop komt nog € 1,9 miljoen aan voorzienbare structurele kosten die ook ingecalculeerd moeten worden voor 2018.

De stijging in de kosten van de VRG in de komende jaren wordt voor een groot deel veroorzaakt door reguliere stijging van loon- en materiaalkosten waarop de Veiligheidsregio geen invloed heeft. Een deel betreft aanvullende taken waarover afspraken met het bestuur zijn gemaakt (Eemshaven en opleidingen) en een deel zijn kosten als gevolg van beleidsbeslissingen die in IFV verband zijn gemaakt (kosten voor hygiëne). Onderstaande tabel laat een overzicht zien van de verschillende posten waaruit de kostenstijging is opgebouwd.

**Tabel 3 Cumulatieve ontwikkeling structurele kostenstijgingen**

Beleidskeuzes	2016	2017	2018
Werkkostenregeling	€ 90	€ 90	€ 90
Eigen risico WW	€ 230	€ 230	€ 230
Bijdragen landelijk beleid	€ 90	€ 90	€ 90

# Andersson Elffers Felix

Opleidingen*	€ 151	€ 151	
Brandweezorg Eemshaven*	€ 275	€ 275	
Tekort Gemeentelijke Kolom*	€ 80	€ 80	
Pensioenlasten			€ 400
Gezond en Veilig werken			€ 200
FLO			€ 250
<b>Subtotaal</b>	<b>€ 410</b>	<b>€ 916</b>	<b>€ 1.766</b>
Extra indexatie 2016	€ 260	€ 260	€ 260
Indexatie 2017*		€ 476	€ 476
Indexatie 2018			€ 429
<b>Structureel tekort</b>	<b>€ 670</b>	<b>€ 1.652</b>	<b>€ 2.931</b>
Incidentele dekking meldkamer gelden (t/m 2020)	-/- € 400	-/- € 400	-/- € 400

\* vermeld in begroting 2017

Er is nog geen duidelijkheid over een mogelijk vergoeding voor de kosten van de pensioenregeling en de FLO. Dit maakt dat deze kosten in de begroting zijn verwerkt. Vanaf 2021 vervalt het voordeel van de btw compensatie voor de meldkamer van € 0,4 miljoen.

De verwachte kostenstijgingen uit tabel 3 gaan grotendeels over posten waarop de VRG geen directe invloed heeft. Alleen de opleidingskosten, de inzet in de Eemshaven en de dekking van het tekort van de Gemeentelijke Kolom Groningen (GKG) vallen onder de directe beleidsinvloed van directie en bestuur. Dat betekent dat van het structurele verschil van € 2,9 miljoen slechts € 0,5 miljoen direct een gevolg is van beleidskeuzes van de VRG.

## Na enkele instabiele jaren stijgen de budgetten uit het gemeentefonds en de BDUR

In de afgelopen jaren is het onderdeel voor het subcluster Brandweezorg en Rampenbestrijding uit het Gemeentefonds aan grote veranderingen onderhevig geweest als gevolg van herijking, definitiewijzigingen en extra volume. De verwachting is dat deze de komende jaren stabiel zullen blijven. Dat betekent dat het ook mogelijk is betere afspraken met de deelnemende gemeenten te maken zonder dat zij met onverwachte kortingen geconfronteerd worden. De tabel laat zien dat in 2018 waarschijnlijk € 1,5 miljoen extra budget beschikbaar komt vanuit het gemeentefonds.

**Tabel 4 Ontwikkeling budget gemeentefonds en BDUR**

	2014	2015	2016	2017	2018
Budget Gemeentefonds	*37.891	*34.368	**40.147	**39.869	**41.405
BDUR	7.036	6.985	6.960	7.060	***7.060
<b>Totaal</b>	<b>44.927</b>	<b>41.353</b>	<b>47.107</b>	<b>46.929</b>	<b>48.465</b>

\* Cebeon, "Objectieve budgetten veiligheidsregio Groningen, clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding 2014-2016", januari 2016

\*\* Cebeon, "Notitie objectieve budgetten veiligheidsregio Groningen, clusteronderdeel brandweer en rampenbestrijding 2016-2018", januari 2017

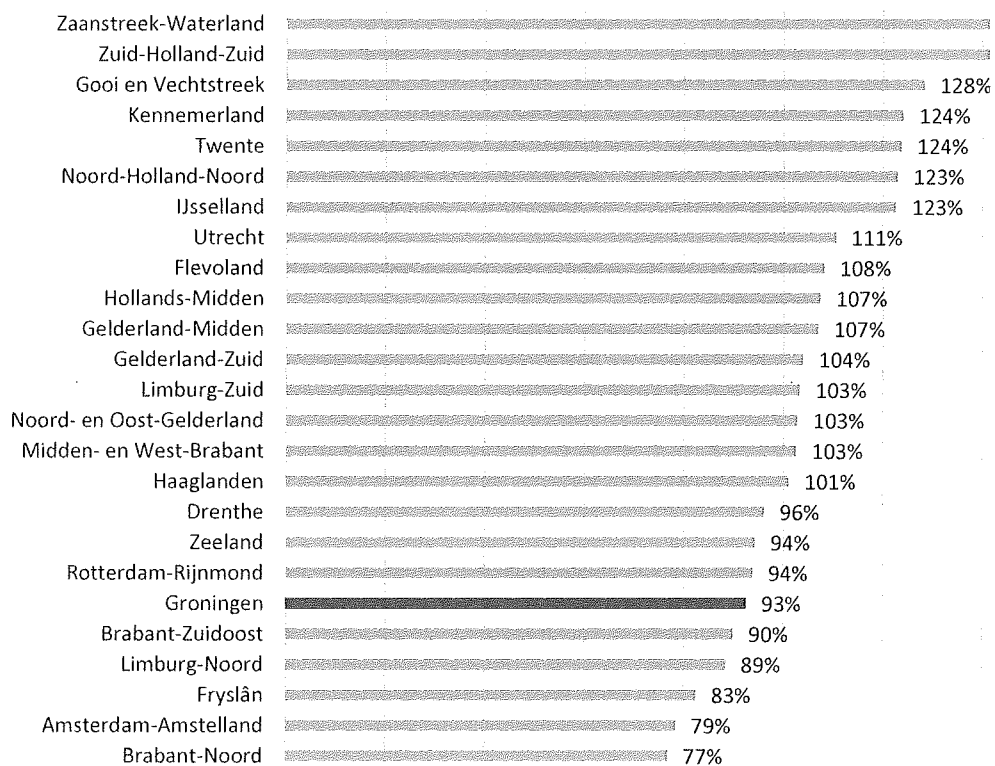
\*\*\* Schatting gebaseerd op 2017

# Andersson Elffers Felix

## De deelnemende gemeenten benutten relatief minder van hun beschikbare budget voor brandweezorg en rampenbestrijding dan in andere veiligheidsregio's

In vergelijking met andere veiligheidsregio's besteden Groningse gemeenten minder budget aan de veiligheidsregio. De gemeenten in de regio Groningen kiezen er voor om niet het volledige budget dat zij ter beschikking hebben gekregen voor deze taak in te zetten voor de VRG. In 2017 bedraagt het verschil tussen het budget (€ 39,8 miljoen<sup>3</sup>) en de gemeentelijke bijdrage (€ 37,6 miljoen) in totaal € 2,2 miljoen.

In de vergelijking met andere veiligheidsregio's zien we dat de VRG exact op de gemiddelde kosten per inwoner zit van € 63<sup>4</sup>. Als we het echter vergelijken met objectieve maatstaven uit het gemeentefonds en omvang van het budget komt een ander beeld naar voren. Onderstaande grafiek geeft een overzicht van de verhouding tussen de uitgaven per inwoner in 2016 (volgens CBS) en het budget per inwoner (schatting over 2016).



**Figuur 1 Verhouding tussen uitgaven per inwoner (volgens CBS) en inkomsten per inwoner uit het subcluster Brandweezorg en Rampenbestrijding (op basis van septembercirculaire) voor 2016**

De grafiek laat zien dat gemeenten in Groningen een relatief kleiner deel van het beschikbare budget voor Brandweer en Rampenbestrijding voor dat doel benutten dan de meeste andere Veiligheidsregio's in Nederland (93%). De meeste gemeenten in Nederland geven meer uit aan Brandweezorg en Rampenbestrijding dan zij vanuit het gemeentefonds ontvangen.

<sup>3</sup> Cebeon, "Notitie objectieve budgetten veiligheidsregio Groningen", januari 2017

<sup>4</sup> CBS, statline

## 2 *De VRG is ingericht als een beleidsarme organisatie gericht op de uitvoering*

### **Bij de vorming van de VRG is gekozen voor een beleidsarme inrichting**

Bij de inrichting van de VRG is de organisatie ingericht als een veiligheidsregio met sterke mono-kolommen met een dun multi-dak. Deze inhoudelijke keuze impliceert ook een beleidsarme organisatie die in grote mate op de uitvoering is gericht. Dat is ook terug te zien in de inrichting van de organisatie. Uit het onderzoek van Berenschot naar de overhead binnen de VRG komt naar voren dat de VRG weinig beleidscapaciteit heeft in vergelijking met andere veiligheidsregio's. Zie hoofdstuk 7 voor een verdere analyse van de overhead.

### **De ontwikkeling van de organisatie vraagt ook veel van de partners en de spankracht van medewerkers**

De VRG richt zich op een rol als verbinder in het netwerk van partijen. Door de beleidsarme inrichting is de VRG afhankelijk van de welwillendheid van partners. De visitatiecommissie brengt naar voren dat de VRG grote ambities heeft in haar beleidsvisie Brandweer Groningen over Morgen. Werkdruk wordt als behoorlijk hoog ervaren. De visitatiecommissie beveelt daarom aan het ontwikkeltraject op onderdelen te temporiseren om "de fundamenten te verstevigen".

### **De regionalisering is succesvol afgerond maar de lokale verankering blijft een punt van aandacht**

De bestuurlijke evaluatie die is uitgevoerd van de vorming van de VRG bracht naar voren dat gemeenten in de breedte tevreden zijn met de transitie en met de taakuitvoering en het kostenbewustzijn van de VRG. Maar de visitatie laat ook zien dat gemeenten nog altijd kritisch staan ten opzichte van de VRG mede door de "historische vorming" van de VRG.

In gesprekken met de visitatiecommissie komt ook een beeld naar voren van de effecten van de regionalisering op de lokale posten. Er is sprake van nivellering waardoor er minder onderscheid is. Sommige posten hebben daardoor materieel verloren. Bovendien ervaren ze minder eigenaarschap als gevolg van de centralisering van taken. Dat is een sentiment dat in veel regio's naar voren is gekomen als gevolg van de regionalisering van de brandweer. Er is vaak wel begrip voor de beweging, maar dat wil niet zeggen dat het niet gevoeld wordt. Dat vraagt om goede warme communicatie tussen centrale leiding en staf en de lokale posten. De sessies zoals die zijn gehouden in het traject *Brandweer Groningen over Morgen* zijn in dit kader zeer gewaardeerd. Een verdere schaalsprong van de organisatie of van ondersteunende taken zal dit gevoel weer aanspreken als de motivatie daarachter niet wordt vertrouwd.

# Andersson Elffers Felix

## **Er zijn hoge verwachtingen van de veiligheidsregio vanuit landelijk beleid maar ook vanuit gemeenten**

Er zijn veel externe ontwikkelingen waarin de VRG een rol zou kunnen spelen. De verschillende veiligheidsregio's in Nederland maken daarin andere afwegingen. Er zijn regio's waarin gekozen wordt voor een brede maatschappelijke taak waarin bijvoorbeeld ook sociale veiligheid een rol speelt. Het oppakken van de rol in het aardbevingendossier is een voorbeeld van maatschappelijke rolinvulling. Er is echter geen eenduidige wens in het DB om een bredere maatschappelijke rol te vervullen als VRG.

Uit de verschillende gesprekken binnen de VRG en met bestuurders komt een groot aantal ontwikkelingen naar voren die raken aan de taakinvulling van de VRG. We werken deze uit in de verschillende taakgebieden.

## **Besluiten in landelijke gremia zijn in toenemende mate bepalend voor het beleid en de kosten van de VRG**

In het algemeen zien we in de afgelopen jaren een versterking van de rol van de managementraden, Veiligheidsberaad en IFV. Vanuit de natuurlijke professionele ontwikkeling met als gevolg beperking van de autonomie voor lokaal beleid van de veiligheidsregio. Dat komt terug in loononderhandelingen, veldnormen over materiaal, opleidingsstructuren en tal van andere beleidsonderwerpen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de VRG slechts een beperkte rol speelt op dit vlak, ook vanuit de beperkte beleidsmatige capaciteit die daarvoor beschikbaar is. Veel wordt in 3-Noord verband afgestemd. Dat zorgt voor een efficiënte inzet van mensen maar betekent ook dat de stem van de VRG niet altijd gehoord wordt op landelijk niveau. Daardoor kan de regio ook minder invloed uitoefenen op landelijk beleid. Zeker als er sprake is van een bewuste keuze om de taakuitvoering op een sober niveau in te richten is tegengas te bespeuren vanuit landelijke netwerken waarin experts juist vanuit hun vakmatige perspectief bij de nieuwste ontwikkelingen willen aansluiten.

## 3 *De huidige opkomst-normen van de brandweer vragen om een concreet uitgewerkt antwoord;*

De VRG voert de volgende wettelijke taken<sup>5</sup> op het vlak van de brandweezorg uit:

- het voorkomen, beperken en bestrijden van brand
- het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand
- het waarschuwen van de bevolking
- het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting
- het adviseren van andere overheden en organisaties op het gebied van de brandpreventie, brandbestrijding en het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen (Wvr, Art 25).

**De brandweezorg in Groningen voldoet (ruim) niet aan de normen ten aanzien van opkomsttijden. Dat is uitlegbaar maar vraagt wel om duidelijke keuzes in de activiteiten gericht op de preventie**

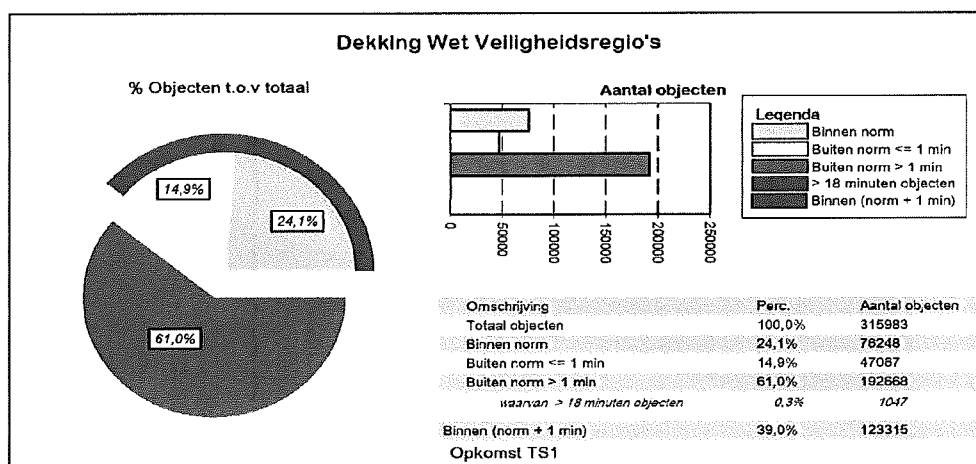
Het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) stelt nadere eisen aan de uitvoering van deze taken. Hierin worden onder andere eisen gesteld aan de opkomsttijden van de brandweer bij verschillende typen objecten. De Wvr verplicht de Veiligheidsregio om eens in de vier jaar een beleidsplan op te stellen waarin de operationele prestaties beschreven worden. Daar wordt invulling aan gegeven in het dekkingsplan. Het AB heeft in de zomer van 2016 het nieuwe dekkingsplan voor de VRG in concept vastgesteld om gemeenteraden de gelegenheid te geven hun zienswijze in te brengen.

Het nieuwe dekkingsplan dat in het kader van Incidentbestrijding 2.0 wordt opgesteld gaat uit van de huidige indeling van 39 posten in de regio met het bestaande aantal beroeps- en vrijwillige brandweermannen en -vrouwen. Met deze capaciteit verwacht de VRG in 24% van de incidenten binnen de norm ter plaatse te kunnen zijn. Als een marge wordt aangehouden van 1 minuut dan kan de VRG (theoretisch) in 39% van de incidenten op tijd ter plaatse zijn. Dat betekent dat de huidige wettelijke norm niet wordt gehaald. Onderstaande figuur komt uit het nieuwe dekkingsplan<sup>6</sup>. Dit dekkingsplan staat op de agenda voor het bestuurlijk overleg van 7 april 2017.

<sup>5</sup>Wet Veiligheidsregio's (Wvr)

<sup>6</sup>Falck, "Regionaal Dekkingsplan 2016-2019 - Veiligheidsregio Groningen", juni 2016





**Figuur 2 Berekende prestatie op de opkomstnormen uit het Bvr volgens het Regionaal Dekkingsplan VRG 2016-2019**

De maximumnorm<sup>7</sup> van 18 minuten is bij 1.047 objecten in de regio Groningen überhaupt niet haalbaar. De VRG heeft specifieke aandacht voor deze objecten. Met alle eigenaren en/of gebruikers wordt contact opgenomen om hen de situatie toe te lichten en te verkennen op welke wijze zij zelf specifieke maatregelen kunnen nemen. Op dit punt heeft de VRG dus een concrete aanpak uitgewerkt.

In 2012 heeft de Inspectie van Veiligheid en Justitie berekend<sup>8</sup> dat de brandweer in de regio Groningen in 43% van de incidenten binnen de wettelijk gestelde normen aanwezig was. Landelijk lag het gemiddelde op 67%. Groningen was samen met de regio Drenthe de regio waar het grootste aandeel incidenten buiten de norm was.

Het is duidelijk dat de opkomstnormen in Groningen niet haalbaar zijn als gevolg van de grote spreiding in de regio en de beperkte beschikbaarheid van vrijwilligers. Het Bvr stelt dat het bestuur van de veiligheidsregio voor bepaalde locaties opkomsttijden kan vaststellen die afwijken van de tijdnormen, maar dat deze keuze en mate van afwijking gemotiveerd moet worden<sup>9</sup>.

Dat moet niet uitgelegd worden als een vrijbrief om niet aan de normen van het besluit te voldoen. Er geldt een inspanningsverplichting om op alternatieve wijze zoveel mogelijk invulling te geven aan de bescherming van burgers en bedrijven tegen brandrisico's. Daarom zet de VRG in op preventie activiteiten.

## **De VRG loopt vooruit op de conclusies van het dekkingsplan en experimenteert met een aanpak aan de voorkant**

Met dit feit in het achterhoofd is de VRG gestart met een programma Incidentbestrijding 2.0 (IB2.0) om te komen tot een efficiënte repressieve organisatie die klaar is voor de opdrachten en uitdagingen in de komende tien jaar. Hierin wordt gebruik gemaakt van het gedachtegoed van het landelijke project RemBrand<sup>10</sup>. In dit project is een aanpak uitgewerkt volgens het

<sup>7</sup> Bvr Art. 3.2.1. lid 3

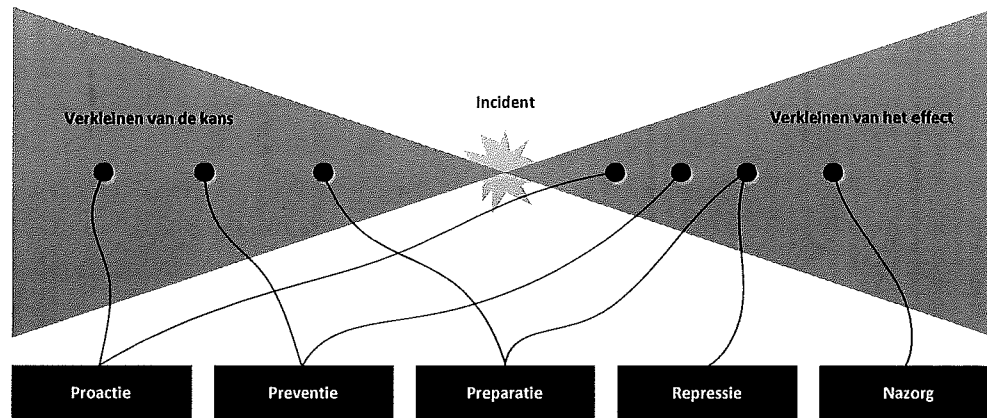
<sup>8</sup> Inspectie Veiligheid en Justitie, "Ter plaatse!", juni 2012

<sup>9</sup> Bvr Art. 3.2.1. lid 3

<sup>10</sup> IFV, "RemBrand – Brandveiligheid is een co-productie", mei 2015

# Andersson Elffers Felix

vlinderdasmodel waarbij de nadruk enerzijds ligt op het beperken van de risico's van brand en anderzijds op het beperken van de gevolgschade.



**Figuur 3 Het vlinderdasmodel uit RemBrand**

In het nieuwe dekkingsplan zijn ook nieuwe normtijden ontwikkeld die zijn afgeleid van de norm uit RemBrand. De hogere opkomstnormen en de gebiedsgerichte benadering zorgen voor een duidelijke verbetering van de behaalde percentages. We merken echter op dat een verandering van de normen niet leidt tot een objectieve verandering van de brandveiligheid. Daarvoor zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk om de brandveiligheid te vergroten gericht op het voorkómen van incidenten, op een vroege signalering van brand en op het weerbaar maken van bewoners en ondernemers om adequaat om te gaan met incidenten. Hiertoe heeft de VRG een pilots opgezet in het kader van BrandVeilig Leven. Deze zijn echter nog niet in een samenhangend programma van maatregelen uitgewerkt.

De Inspectie Veiligheid en Justitie werkt momenteel aan een onderzoek naar de prestaties en inrichting van de repressieve brandweezorg in elke veiligheidsregio. Het is de verwachting dat zij de resultaten rond de zomer 2017 presenteren. Dit onderzoek geeft naar verwachting een goed beeld van de verhouding tussen de inzet in de regio Groningen en de andere regio's. Het laat zien in welke mate de VRG adequate preventiemaatregelen inzet als tegenhanger tegen de lange opkomsttijden.

Overigens heeft de VRG bij de vorming van de organisatie een visie Brandweer Groningen Over Morgen opgesteld (2012) waarin duidelijk is aangegeven dat er aan de voorkant van de veiligheidsketen intensivering van het beleid noodzakelijk is. Deze bestuurlijk vastgestelde koers is de basis geweest voor de inrichting van de organisatie (vanaf 2014). Zo is er geïnvesteerd in Brandveilig Leven met de inrichting van een apart team op dat vlak. Op basis van de risicoprofielen van elke gemeente zijn Handhaving Uitvoeringsplannen (HUP) opgesteld voor elke gemeente om een gerichte aanpak in te kunnen zetten voor het reduceren van risico's in de regio.

De VRG heeft daarnaast pilots buurtgerichte brandveiligheid opgezet met de introductie van de buurtbrandweervrouw in Vlagtwedde en binnenkort in Groningen. Op het vlak van Brandveilig Ondernemen is een pilot in Eemshaven gestart om een nieuwe werkwijze te toetsen. Deze trajecten zijn nog niet geëvalueerd.

Binnen de VRG wordt incidenteel uitgerukt met vier man op de tankautospuiter in tegenstelling tot de wettelijke bezetting van zes doordat er sprake is van onderbezetting. Daarin loopt de

# Andersson Elffers Felix

VRG noodzakelijkerwijs vooruit op de discussie die nu landelijk gevoerd wordt over variabele voertuigbezetting.

## **In de afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen uitgevoerd die hebben bijgedragen aan een doelmatige inrichting van de brandweertzorg maar niet vanuit dat perspectief zijn ingezet**

De VRG heeft in de afgelopen jaren verschillende beleidsbeslissingen genomen die een besparing hebben opgeleverd. Deze zijn echter niet met dat perspectief in gang gezet. Het terugbrengen van het aantal duikteams en gaspakkenteams tot één elk in de regio en de samenvoeging van de brandweerposten Usquert en Uithuizermeeden waren ingegeven vanuit de beperkte beschikbaarheid van vrijwilligers en niet vanuit financiële motieven. De VRG kijkt reeds zeer kritisch naar de dekking van kazernes, overlap en samenwerking met andere veiligheidsregio's.

Een teruggang in het aantal kazernes leidt onherroepelijk tot nog lagere prestaties in de reactietijden en is daarom niet overwogen in het nieuwe dekkingsplan. Als er bestuurlijke keuzes gemaakt moeten worden die ook een verdere teruggang ten opzichte van de wettelijke norm mogelijk maken dan levert de sluiting van één brandweerpost naar schatting € 300 duizend op, afhankelijk van de lokale situatie. Daarbij geldt als kanttekening dat in de regel dan een heroriëntatie op de omliggende posten noodzakelijk is, wat investeringen met zich mee kan brengen. Ook zal in de geest van de Wvr actief inhoud gegeven moeten worden aan andere maatregelen om de teruggang in prestatie in veiligheidstermen te compenseren.

## **De ontwikkelingen in het brandweeronderwijs vragen om meer grip op de BON**

De brandweeropleidingen in de drie noordelijke veiligheidsregio's worden sinds 1966 vormgegeven vanuit Brandweeropleidingen Noord (BON). De directie van de Holding BON wordt sinds kort gevormd door de regionaal commandanten van de drie Veiligheidsregio's. Binnen de BON worden zowel opleidingen als oefeningen aangeboden.

De BON heeft in 2011 / 2012 in financieel zwaar weer verkeerd, waar de regio's hebben moeten bijspringen. Er is in 2014 verkend op welke wijze de verantwoordelijkheden van de BON ingevuld zouden kunnen worden onder directere aansturing van de drie veiligheidsregio's. Dat heeft ertoe geleid dat de regionaal commandanten meer sturing zijn gaan geven op de BON. Daarin zijn wel kansen en mogelijkheden geïdentificeerd en biedt de mogelijkheid om meer integraal (Veiligheidsregio's én BON) te gaan werken, maar dat heeft nog niet tot maatregelen of aanpassingen in de organisatie geleid.

Het Landelijke Programma Versterking Brandweeronderwijs heeft ook impact op het onderwijs en de opleidingen die binnen de BON worden gegeven. In 2012 is een landelijke stuurgroep ingericht genaamd Versterking Brandweeronderwijs. Vanuit deze stuurgroep is in eerste instantie sterk ingezet op de vorming van één opleidingsinstituut onder regie van het IFV. Omdat er onvoldoende draagvlak in de regio's was, is dit traject omgezet in een stevigere kwaliteitsaanpak waarin een landelijk kader leidend is.

## **Er is een aantal ontwikkelingen naast het dekkingsplan die impact hebben op de brandweertzorg en waar op korte en langere termijn rekening mee gehouden dient te worden**

Voor de komende periode speelt nog een aantal ontwikkelingen die naar verwachting een impact hebben op de brandweertzorg in de regio Groningen. De naderende gemeentelijke herindelingen geven mogelijk ook input aan de planvorming over de incidentbestrijding. Dat heeft onder andere consequenties voor de indeling van de clusters. In het cluster stad zal, als de aansluiting van Haren bij Groningen doorgang vindt, sprake zijn van zowel beroeps- als vrijwilligers.

# Andersson Elffers Felix

In de afgelopen jaren is zowel op landelijk niveau gebleken dat de beschikbaarheid van vrijwilligers voor de brandweer steeds meer onder druk komt te staan. Ook in Groningen speelt dit, getuige de sluiting van de posten in Usquert en Uithuizermeeden en de teruggang in het aantal duik- en gaspakkenteams. Een verdere teruggang kan grote consequenties hebben voor de brandweezorg in de regio. Uiteindelijk kan dat leiden tot een herverdeling van posten en een noodzakelijke vergroting van de capaciteit van de beroepsbrandweer. Er is geen zicht op de financiële consequenties van deze ontwikkeling.

De verwachting is dat de gemeente Groningen het gebied rondom de huidige hoofdlocatie van de VRG aan de Sontweg verder wil ontwikkelen waardoor de VRG zal moeten verhuizen. Dat betekent ook dat er een mogelijkheid bestaat om in plaats van twee grotere kazernes zoals nu het geval is, een model te verkennen waarin gewerkt wordt met vier kleinere posten die meer verspreid liggen in de stad. Dat kan ook een antwoord zijn op het recente verzoek vanuit de gemeenteraad Groningen om de reactietijden in de stad omhoog te brengen tot het niveau in andere stedelijke gebieden. Dat vergroot ook de mogelijkheid om beroepspersoneel in te zetten in BrandVeilig Leven taken. Deze mogelijkheid dient nader onderzocht te worden. De verwachting is niet dat hier direct sprake is van financieel voordeel, maar het kan een indirect gevolg zijn door de betere beschikbaarheid van beroepspersoneel voor de inzet van preventieve taken en andere dagdiensttaken.

Hoewel het LMO traject niet zo snel vordert als vooraf was ingeschat zijn er geen tekenen dat de uitkomst van het LMO traject gaat veranderen. Voor de VRG betekent dat een overgang van het personeel naar de nieuwe organisatie<sup>11</sup> en een overdracht van bevoegdheden. Een belangrijk financieel effect is het wegvallen van een ruime btw compensatie waarvan € 400 duizend de afgelopen jaren is gebruikt ter dekking van de algemene lasten. In de ontwikkeling van buurtgerichte brandpreventie zal de VRG moeten aansluiten bij de lokale gemeentelijke netwerken om een zo groot mogelijke impact te genereren. De activiteiten van de buurtbrandweervrouw hebben laten zien dat individuele benadering van kwetsbare burgers helpt maar ook tijdsintensief is. Het verbreden van de aanpak door brandveiligheid ook mee te laten lopen in de activiteiten van het lokale sociaal domein kan een effectieve en doelmatige strategie zijn.

## **De conclusies van het dekkingsplan vragen om een nadere uitwerking waarbij zowel de beleidsmatige als de financiële consequenties in beeld gebracht worden**

De VRG geeft aan dat een uitgewerkt plan over de Incidentbestrijding ook een financiële vertaling mogelijk maakt. Op dit moment is er nog geen duidelijkheid over de keuzes die uit IB2.0 naar voren komen en welke financiële consequenties hiermee gemoeid zijn. Een belangrijk aspect waarop IB2.0 meer concretisering zou moeten bieden is de ambitie die de VRG zich stelt in het compenseren van de hogere brandveiligheidsrisico's in de regio als gevolg van de lange reactietijden. Bij het niet voldoen aan de wettelijke opkomstnormen ligt het voor de hand om andere meetbare prestatieafspraken te maken waarop de VRG afgerekend kan worden. Denk daarbij aan het aantal inspecties, het aantal werkende brandmelders, projecten in de wijk, et cetera. Deze kunnen vertaald worden in organisatiekosten zodat een goede afweging gemaakt in de compenserende activiteiten.

---

<sup>11</sup> Het personeel is sinds de vorming van de MkNN (in 2011) ondergebracht bij de Veiligheidsregio Drenthe

## 4 *De taakinvulling in de crisisbeheersing is in de basis op orde en is beleidsarm ingericht*

De VRG voert de volgende wettelijke taken<sup>12</sup> op het vlak van de crisisbeheersing uit:

- Beleid, regie en coördinatie: Beleidsplan Veiligheidsregio (Wvr Art. 14), regionaal risicoprofiel (Wvr Art. 15), beleidsplan Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen (Wvr Art. 14.2d), Regionaal Crisisplan (Wvr Art. 16.1 over hoofdstructuur)
- Planvorming: Regionaal Crisisplan (Wvr Art. 16.2, inclusief plan COPI, ROT, GBT/RBT), Rampbestrijdingsplannen (BRZO) en Incidentbestrijdingsplannen (Wvr Art 17, Bvr 6.1.1.-6.3.3.)
- Multidisciplinaire Opleidingen Trainen en Oefenen (MOTO) (Wvr Art 14.2d, Bvr Art. 2.5.1.)
- Kwaliteitszorgsysteem hanteren (Wvr Art. 23)
- Informatievoorziening in stand houden binnen veiligheidsregio en kolommen (Wvr Art. 10i, 22; denk ook aan: Netcentrisch werken uit regionaal beleidsplan)
- Relatiebeheer vitale partners (Wvr Art. 14.3, 15.5, 46.3)
- Beheer hoofdstructuur crisisorganisatie (Bvr. Art 2.1.1.) en gemeenschappelijk materieel (Wvr Art. 10h).

**Op het gebied van crisisbeheersing blijft de VRG dicht bij haar wettelijke taken, er is geen eenduidige wens in het DB om een bredere maatschappelijke rol te spelen**

Onderstaande tabel laat zien dat de crisisbeheersingstaken van de VRG gekoppeld worden aan de wettelijke taken.

<sup>12</sup> Wet veiligheidsregio's (Wvr) en Besluitveiligheidsregio's (Bvr).

**Tabel 5 Invulling wettelijke taken en beleidskeuzes in het beleidsplan van de VRG**

Taak	Invulling wettelijke taak	Beleidskeuze beleidsplan 2016-2019
Beleid, Regie en coördinatie	<p>Beleid: Ontwikkeling en beheer van reg. risicoprofiel, beleidsplan VRG/MOTO, reg. crisisplan</p> <p>Regie en coördinatie: convenanten met crisispartners, afstemming 3-Noord, Duitse buurregio's</p>	<p>Gerichte aandacht op ontwikkeling prioritaire thema's: Aardbevingen, Continuïteit Vitale Infrastructuur, Nucleaire Veiligheid, Terrorisme, Water en Evacuatie (§ 5.3). M.n. aardbevingen, rest beperkter.</p> <p>Ontwikkeling risicogerichtheid (§ 5.2, § 6.1, 6.2);Verbinding risico-en crisisbeheersing (§ 8.1, 8.2); Regionale en internationale samenwerking (§ 8.3); Ontwikkeling uitvoeringsagenda voor eenvoudige effectieve, flexibele crisisorganisatie (§ 7.1); Actief en positief kritisch meedenken in ontwikkeling LMO (§ 7.5)</p>
Planvorming	<p>Crisisbeheersing algemeen: Noord-Nederlandse 'kaders voor de GRIP', Regionaal crisisplan incl. plan COPI, plan ROT, plan GBT/RBT, continuïteitsplan; Incidentbestrijdingsplannen; Rampbestrijdingsplannen (BRZO)</p> <p>Voorzitter/trekker multidisciplinaire werkgroep planvorming (coördinatie totstandkoming IBP en RBP in VRG)</p>	<p>Ontwikkeling rol planvorming in beweging naar risicogerichtheid en flexibiliteit in crisisorganisatie (§ 7.3)</p>
Multidisciplinaire Opleidingen Trainen en Oefenen (MOTO)	<p>Coördinatie, organisatie en evaluatie van multidisciplinair oefenen van de crisisteams (bijv. CoPI, ROT en GBT)</p> <p>Coördineren, organiseren en evalueren van opleiden, trainen oefenen van 'multi-functies' (cf. definitie in Beleidsplan MOTO)</p> <p>Voorzitter/trekker multidisciplinaire werkgroep MOTO (werkgroep zorg voor planning, organisatie en evaluatie MOTO-activiteiten)</p> <p>Uitvoeren en begeleiden van trainingen en oefeningen</p>	<p>Ontwikkeling gezamenlijke werkwijze voor volgen ontwikkeling crisisfunctionarissen (§ 7.4)</p> <p>Uitvoering Beleidsplan MOTO, gericht op opleiden, trainen, oefenen multidisciplinaire rollen en teams. (§ 7.4)</p>
Kwaliteitszorg	<p>Hanteren van een kwaliteitszorgsysteem gericht op een lerende crisisorganisatie.</p> <p>Kennisregie Crisisbeheersing: borgen en ontwikkelen vakkennis in de organisatie</p> <p>Coördinatie multidisciplinaire 'evaluatorenpool'</p> <p>Organisatie en evaluatie jaarlijkse systeemtest</p> <p>Liaisonfunctie Inspectie Veiligheid en Justitie m.b.t. Crisisbeheersing</p>	<p>Ontwikkeling naar evalueren multidisciplinaire inzetten op output (§ 8.5)</p> <p>Ontwikkelen methodiek voor meten output (§ 8.5)</p>

# Andersson Elffers Felix

Netcentrisch werken	Beheer en doorontwikkeling van netcentrische werkwijze voor informatiemanagement.	Versterken fase oordeelsvorming in crisisbeheersing en inzet netcentrisch werken/ informatiemanagement (§ 7.5)
	Voorzitterschap multidisciplinaire werkgroep netcentrisch werken,	Ontwikkeling continu en realtime risicobeeld (§ 7.6)
	Functioneel en gebruikersbeheer Landelijk Crisismanagement Systeem	Versterken omgevingsanalyse crisiscommunicatie door verbinding met informatiemanagement (§ 7.8)
Relatiebeheer vitale partners	Opbouwen/onderhouden van contacten vitale infrastructuur	Verbreding van samenwerking met partners vitale infrastructuur naar o.a. maatschappelijke organisaties (o.a. Reddingsbrigade, Rode Kruis)
	Jaarlijkse bijeenkomst met vitale partners (wettelijke verplichting)	
	Aansluiting partners in oefeningen	
	Uitvoering werkafspraken convenanten met crisispartners en partners vitale infrastructuur	
Beheer	Beheer hoofdstructuur crisisorganisatie (bijv. multi-functies, piketten, alarmering)	
	Facilitair beheer o.a. crisis-ruimten Sontweg en MCU.	

De beleidskeuzes uit het regionaal beleidsplan 2016-2019 zijn gerelateerd aan de wettelijke taken of zijn veelal acties naar aanleiding van eerder geconstateerde lessen (bijv. van de Inspectie VenJ). De VRG geeft invulling aan al haar wettelijke taken.

Bovenwettelijk vervult de VRG de volgende crisisbeheersingsrollen:

- Co-creatie veiligheid burgers en bedrijven
- Ontwikkeling burgerhulp bij rampen en crises (o.a. samenwerking Rode Kruis).

De VRG speelt geen rol op de volgende thema's waar sommige andere regio's dat wel doen:

- Veiligheidshuis (In VR Kennemerland onderdeel van de VR)
- Sociale veiligheid: Sommige regio's hebben thema's als verwarde personen en maatschappelijke onrust ook opgepakt in de veiligheidsregio. Het komt ook voor dat de VR aanschuift bij het districtveiligheidsoverleg (DVO) waar thema's zoals hennep integraal benaderd worden
- Crisisnoodopvang vluchtelingen: met de hoge asielinstroom hebben een aantal veiligheidsregio's de crisisnoodopvang verzorgt. In de VRG was dat niet het geval.

De beelden over de wenselijkheid van een bredere maatschappelijke rol verschillen in het DB. Volgens de *Bestuurlijk evaluatie VRG* (2016) zijn een "aantal burgemeesters van mening dat de VRG voor de gemeenten (nieuwe) maatschappelijke ontwikkelingen moeten vertalen naar veiligheid en risico's". In de bestuurlijke gespreksronde van de takenevaluatie waren de beelden hier niet eenduidig over. Enerzijds is er steun voor een VRG met expertise en een netwerkrol die nieuwe ontwikkeling kan duiden. Anderzijds wordt er gewaarschuwd om niet overal op in te springen/niet altijd direct naar de veiligheidsregio te kijken. Daarbij wordt ook gerefereerd aan de gemeentelijke herindelingen, waarbij gemeenten meer slagkracht krijgen.

## De prestaties volgens de Staat van de Rampenbestrijding wijzen niet op overbesteding

Het regiobeeld van de Inspectie VenJ voor de VRG is over het algemeen conform of iets beter dan het landelijk gemiddelde (zie onderstaande tabel). De prestaties zijn nergens

# Andersson Elffers Felix

onvoldoende, maar op onderdelen is verbetering mogelijk. Er is geen sprake van excessieve prestaties die overbesteding suggereren.

**Tabel 6 Staat van de Rampenbestrijding 2016: vergelijking regiobeeld VRG met Landelijk beeld**

Onderwerp	Score VRG	Score meerderheid regio's landelijk
<b>Plannen: conform landelijk beeld</b>		
Samenhang tussen de plannen	Basis op orde	Basis op orde
<b>Samenwerking: beter dan landelijk beeld</b>		
Samenwerking met netwerkpartners	Op niveau	Basis op orde
Samenwerking met gemeenten	Basis op orde	Basis op orde
Interregionale samenwerking	Op niveau	Op niveau
Internationale samenwerking	Basis op orde	Basis op orde
<b>Operationele prestaties: minder dan landelijk beeld</b>		
Operationele prestaties – Besluit veiligheidsregio's	Basis op orde	Basis op orde
Operationele prestaties – Kwaliteit taakuitvoering	4/7 basis op orde	5/7 basis op orde
Alarmering andere functionarissen door de meldkamer	Basis op orde	Basis op orde
Taakuitvoering Calamiteitencoördinator	Basis op orde	Basis op orde
Taakuitvoering teams: Advisering aan het ROT	Voor verbetering vatbaar (v.v.v.)	V.v.v.
Taakuitvoering teams: Advisering aan het Beleidsteam	V.v.v.	Basis op orde
Taakuitvoering teams: Afstemming met netwerkpartners	Basis op orde	Basis op orde
Taakuitvoering teams: Sturing en coördinatie	V.v.v.	Basis op orde
Informatiemanagement: Besluitvorming gebaseerd op actueel beeld	Basis op orde	V.v.v.
<b>Kwaliteit: conform landelijk beeld</b>		
Kwaliteitszorg	Basis op orde	Basis op orde
Evalueren van incidenten	Op niveau	Op niveau
Inzicht in vakbekwaamheid multi-functionarissen	V.v.v.	V.v.v.

## De beschikbare beleids capaciteit voor crisisbeheersing is beperkt

Onderstaande tabel laat zien dat er 7,0 fte formatie is voor crisisbeheersing.

**Tabel 7 Formatie programma crisisbeheersing**

Functie	Formatie
Programmaleider Crisisbeheersing	1,0 fte
Management assistent crisisbeheersing	0,8 fte
Vakspecialist t.b.v. beleid, regie, advies, ontwikkeling crisisbeheersing	1,0 fte
Vakspecialist t.b.v. kwaliteitszorg/liaison Inspectie	0,8 fte
Vakspecialisten t.b.v. planvorming	1,0 fte (2 x 0,5)
Vakspecialisten t.b.v. MOTO/vakbekwaamheid	2,4 fte
<b>Totaal crisisbeheersing</b>	<b>7,0 fte</b>

\* Exclusief 2 fte voor programmanager en medewerker risicocommunicatie aardbevingen.



# Andersson Elffers Felix

De gesprekken binnen de VRG wijzen erop dat de beleidscapaciteit beperkt is en de werklast hoog. Sommige veiligheidsregio's hebben bijvoorbeeld een Veiligheidsbureau of *safety campus/safety field lab* waardoor er meer ruimte is voor beleidsontwikkeling.

De noordelijke veiligheidsregio's volgen echter meer het Rijnlands model, oftewel sterke kolommen met een dun dak (beleid). De visitatiecommissie constateert in 2016 dat "De programma's crisisbeheersing en aardbevingen lijken [...] ambassadeur te zijn van het Rijnlands denken en handelen [...] Deze programma's hebben het denken en handelen naar mening van de commissie daadwerkelijk verinnerlijkt".<sup>13</sup>

## **De bredere rol van de VRG op het aardbevingsdossier wordt extern gefinancierd**

De aandacht voor aardbevingen is toegenomen in de afgelopen jaren. Dat geldt ook voor de VRG. Het is een onderdeel van crisisbeheersing vanuit het risicoprofiel als 'risicovolle situatie' die niet aan een brand is gerelateerd (Wvr, Art. 15).

In de smalle definitie is het aardbevingsdossier een wettelijke taak voor bijvoorbeeld het plannen en oefenen. In de praktijk vervult de veiligheidsregio echter een bredere trekkersrol in een bestuurlijke kopgroep.

Tot en met het najaar 2017 wordt door het ministerie van EZ twee fte gefinancierd. Uit de gespreksronde blijkt dat er behoefte is om deze externe financiering door te zetten. Er is geen eenduidig beeld onder bestuurders of de bredere taak gefinancierd moet worden door de VRG als dat niet lukt. Sommigen vinden het onderdeel van de maatschappelijke rol van de VRG, anderen vinden dat met de gemeentelijke herindelingen zo'n rol niet per se bij de VRG hoeft te liggen.

**Bestaande landelijke verplichtingen worden opgevangen door meer inzet van de bestaande beleidsmedewerkers, voor nieuwe landelijke taken is geen beleidsruimte**  
Onderstaande tabel laat zien dat de VRG ook deelneemt aan landelijke commissies.

**Tabel 8 Landelijke rollen/overleggen per wettelijke taak**

Taak	Landelijke rollen/overleggen
Beleid, Regie en coördinatie	Lid: Hoofden Veiligheidsbureau en Netwerk Crisisbeheersing (IFV); landelijk projectteam Continuïteit van de Samenleving (onderdeel landelijke Strat. Agenda); landelijke taskforce multi-oposchaling(namens 3-Noord). Advies aan RDVR en VB; advies over en uitvoering geven aan strategische agenda van het VB
Planvorming	Lid Landelijke werkgroep planvorming
MOTO	Lid landelijke werkgroep MOTO
Kwaliteitszorg	Lid landelijke werkgroep Evalueren/kennisregie
Netcentrisch werken	N.v.t.
Relatiebeheer vitale partners	Samenwerking tussen land-waterpartijen o.b.v. convenant CRW (coördinatie regeling Waddenzee) met VR-NHN, VRF, Kustwacht, RWS en Waddengemeenten
Beheer	N.v.t.

<sup>13</sup> Visitatie Veiligheidsregio Groningen (26 en 27 mei 2016): 'Jong, dynamisch en ambitieus', versie 30 juli 2016, blz. 11, 17.

# Andersson Elffers Felix

Deelname aan de overleggen helpt bij het op de hoogte te blijven van landelijke ontwikkelingen. In de praktijk worden op landelijke thema's zoals nucleaire veiligheid, cyber security en terrorisme eerder de ontwikkelingen landelijk gevolgd dan dat er veel beleidscapaciteit voor vrijgemaakt moet worden op basis van het risicoprofiel.

Er is geen extra formatie voor landelijke verplichtingen. In de bestuurlijke gesprekken wordt gevraagd om terughoudendheid voor nieuwe landelijke verplichtingen en beleidsthema's. Voor nieuwe taken of veelvragende landelijke commissies is daarom geen beleidsruimte.

**Op crisisbeheersingsvlak wordt reeds nauw samengewerkt in 3-Noordverband en op termijn is verdere aanpak van MOTO, kwaliteitszorg en planvorming mogelijk**

Op het gebied van crisisbeheersing is de noordelijke samenwerking al redelijk vergevorderd op uitvoerend niveau. In de planvorming zijn er om de twee maanden overleggen over bijv. vigerende beleidsambities en gaan er 3-Noord afgevaardigden naar landelijke bijeenkomsten. Op het gebied van MOTO vindt de systeemtest gezamenlijk plaats (incl. kwaliteitszorg door 1 rapportageteam), worden sommige opleidingen gezamenlijk ingekocht en wordt de opleidingsplanning afgestemd. Inzake de netwerkrrol wordt met de politie gezamenlijk geoefend en een gezamenlijk bijeenkomst met vitale partners gehouden.

Op termijn kan gedacht worden aan verdere samenwerking inzake:

- Gezamenlijke MOTO en kwaliteitszorg verdiepen
- Bundelen van (beleids)expertise en planvorming.

## 5 *De huidige taakuitvoering van de Gemeentelijke Kolom (w.o. bevolkingszorg) is kwalitatief op orde*

In de Wvr (Art. 18.1c) staat dat “de gemeentelijke bevolkingszorg in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing” met een AMvB geregeld kan worden. In het Bvr staat:

- dat het bestuur van de veiligheidsregio zorg draagt voor “een of meer teams bevolkingszorg, afhankelijk van de aard van de ramp of crisis en de wijze waarop deze zich ontwikkelt” (Art. 2.1.1c)
- een team bevolkingszorg door het college van B&W “aangewezen functionarissen, van wie één functionaris is belast met de leiding van het team, één functionaris met het informatiemanagement, en één functionaris met de coördinatie van de crisiscommunicatie” (Art 2.1.3, lid 1)
- een team bevolkingszorg de volgende taken heeft: “a. het verzorgen van de crisiscommunicatie; b. het voorzien in opvang en verzorging van de bevolking; c. het verzorgen van nazorg voor de bevolking; d. het registreren van de slachtoffers; e. het registreren van schadegevallen; en f. het adviseren van het regionaal operationeel team” (Art 2.1.3, lid 2).

### **De bevolkingszorg is geregionaliseerd met een efficiencyslag, maar de Gemeentelijke Kolom (GKG) valt nog niet volledig onder de formele formatie van de VRG**

Op het gebied van de bevolkingszorg hebben de volgende ontwikkelingen plaatsgevonden:

- Bevolkingszorg op orde 2.0 is geïmplementeerd. Landelijk zijn er hogere eisen gekomen. Bijvoorbeeld op het vlak van communicatie over hoe snel de bevolkingszorgorganisatie staande is.
- Warme taken: Grote reorganisatie van 23 crisisorganisaties naar 1 regionale crisisorganisatie. Voor de warme functies betekent dat een beroep gedaan wordt op 300 crisisfunctionarissen in gemeenten in plaats van 1.200 eerder. Dat scheelt aanzienlijk in het oefenen en trainen en bevordert de kwaliteitsontwikkeling. Het visitatierapport benoemt in dit kader een risico. De VRG onderzoekt wat er mogelijk is. <sup>14</sup>
- Koude taken: ook de koude taken zijn geregionaliseerd naar een netwerkteam (7,65 fte). Het gaat om taken als advisering, planvorming, beheer, opleiding, training en oefening. De regionalisering is gepaard gegaan met een efficiencyslag van 40% ten opzichte van 2011 (12,5 fte). De door het bestuur gewenste integratie binnen de VRG heeft nog niet volledig plaatsgevonden omdat de vraag met de GHOR en GGD integraal bekeken zou worden. De financiële consequentie van de formatie formeel onder de VRG te brengen is klein. Het kan zitten in andere inschaling bij een overstap (voor 7,65 fte). Verder is het met name een bestuurlijke vraag over de positie van de directeur GKG t.o.v. de directeur VRG.

<sup>14</sup> Pilot visitatie Gemeentelijke kolom VRG, 16 september 2016, blz. 19.

# Andersson Elffers Felix

## **In 2017 is € 80.000 bijgedragen vanuit de BDUR, maar een structureel besluit is er niet**

In het Begrotingskader 2017 (onderdeel GR VRG) staat: "Het deelprogramma Gemeentelijke kolom kent een knelpunt van 80 duizend euro dat in 2017 incidenteel is opgelost met een BDUR-bijdrage. Dit knelpunt wordt meegenomen in de takendiscussie voor de begroting 2018." De overige bijdragen worden door de gemeenten gedragen. Het tekort voor de GKG zit met name in personele lasten voor de piketregeling (landelijke afspraken) en een deel in opleiden/trainen. De discussie over een structurele oplossing wordt in 2017 gevoerd.

## **Er zit weinig rek bij behoud van taken en kwaliteit, maar er kan gedacht worden aan taakoverdracht bij de herindelingen en reductie van adviestaken**

Geïnterviewden geven aan dat als de taken en het kwaliteitspeil gelijk blijven, dat er dan weinig rek zit in de Gemeentelijke Kolom. Het visitatierapport van september 2016 stelt: "Over het algemeen bestaat ook het beeld dat de GKG scherp en efficiënt is georganiseerd, en dat de kosten in verhouding staan met het uiteindelijke resultaat."<sup>15</sup> In de gespreksronde kwam naar voren dat aanvullende middelen juist wenselijk zijn voor een bijvoorbeeld een kwaliteitsimpuls op evenementenveiligheid.

Als er echter de noodzaak is om op taken andere keuzes te maken zijn wij van mening dat er te denken valt te aan:

- Bevolkingszorg terug naar gemeenten met behoud van één coördinator. Met de gemeentelijke herindeling zouden gemeenten de slagkracht hiervoor moeten hebben, alhoewel het gezien de schaalvoordelen waarschijnlijk niet zo efficiënt zal zijn als op het niveau van de veiligheidsregio. Het visitatierapport geeft aan: "De verbeteringen ten opzichte van de situaties in het verleden worden breed onderkend."<sup>16</sup>
- De separate adviseringscapaciteit binnen de gemeentelijke kolom reduceren. Geïnterviewden denken verschillend over de rol van de gemeentelijke kolom op advisering. Een deel ziet het als een historische kerntaak, anderen als dubbelwerk in relatie tot de VRG.

## **3-Noord samenwerking op bevolkingszorg staat nog relatief in zijn kinderschoenen**

Er is recent overleg geweest tussen de drie coördinerende gemeentesecretarissen (VRG, VRD en VRF). Op een aantal terreinen is er potentie voor samenwerking (bijv. opleiden en gezamenlijk inkoop daarin). Afspraak is om begin 2017 bijeen te komen met een inventarisatie van onderwerpen waar je het over zou kunnen hebben. Verwachting nu is dat er geen grote klappen gemaakt kunnen worden; immers ook klein onderdeel van de begroting.

<sup>15</sup> Pilot visitatie Gemeentelijke kolom VRG, 16 september 2016, blz. 14.

<sup>16</sup> Pilot visitatie Gemeentelijke kolom VRG, 16 september 2016, blz. 19.

## 6 *Nieuwe veldnorm over GHOR organisatie vraagt nieuwe werkwijze; de financiële consequenties zijn nog niet in beeld*

### **Het werk van de GHOR komt overeen met het wettelijke takenpakket**

De wettelijke taken voor de GHOR zijn in hoofdlijnen de volgende:

1. Ten tijde van rampen en crises draagt de GHOR zorg voor de leiding & coördinatie van de geneeskundige keten (Wvr Art. 32.2)
2. Het bestuur van de veiligheidsregio, de Regionale Ambulancevoorziening en de in die regio werkzame instellingen, zorgaanbieders en diensten, bedoeld in het eerste lid, maken schriftelijke afspraken over de inzet van deze instellingen, zorgaanbieders en diensten bij de uitvoering van hun taak en op de voorbereiding daarop (Wvr Art. 32.2, Bvr Art 5.1).

De GHOR heeft daarnaast een taak in de advisering op het vlak van crisisbeheersing vanuit de wettelijke taken van de veiligheidsregio. De adviesrol van GHOR ten aanzien van evenementen is niet wettelijk verankerd maar wel gemeengoed in het veld. De memorie van toelichting van de Wet Veiligheidsregio's benoemt evenementenadvisering ook als een belangrijke taak voor veiligheidsregio's. De GHOR Groningen voert daarnaast geen andere taken uit.

### **De GHOR is nog in ontwikkeling**

Vanaf begin 2017 maakt de GHOR in Groningen weer onderdeel uit van de VRG. Dat was noodzakelijk omdat er fiscaal nadeel ontstond bij de afrekening van de kosten van die de GGD Groningen voor de GHOR maakte. Inhoudelijk verandert er niets voor de GHOR bij deze verhuizing. Alleen het werkgeverschap, en daarmee ook enkele arbeidsvoorwaarden, veranderen voor de negen medewerkers van de GHOR.

### **Nieuwe veldnorm over organisatie GHOR vraagt nieuwe werkwijze; de financiële consequenties zijn nog niet in beeld**

De GHOR bevindt zich in een periode van verandering. Waar vroeger de GHOR zelf een groot deel van de functies in de warme situaties bekleedde moeten dat nu in toenemende mate juist de ketenpartners zijn. De 'nieuwe GHOR' is de strategische koers die hier vorm aan geeft. Het landelijk verenigingsbureau heeft in de nieuwe opschalingsstructuur meer rollen gedefinieerd dan er voorheen waren.

Op dit moment voldoet de GHOR volgens eigen aangeven aan de wettelijke eisen voor de dienstverlening. Met alle relevante ketenpartners zijn sluitende afspraken gemaakt. Echter in de warme fase is er op dit moment een zeer krappe bemensing. Het is niet mogelijk en ook niet wenselijk om alle rollen vanuit de eigen organisatie in te vullen. Juist functionarissen uit

# Andersson Elffers Felix

de geneeskundige keten moeten in warme fase een rol spelen in de opschaling. Dat vraagt om een uitbreiding van het aantal functionarissen die allemaal opgeleid en geoefend moeten zijn. Hoe groot de kosten hiervoor zijn, is op dit moment nog niet bekend. Hier wordt in 2017 meer duidelijkheid over verwacht.

## **De afgelopen jaren hield de VRG geld over de begroting voor de GHOR**

In de afgelopen jaren hield de VRG jaarlijks geld over op de GHOR begroting (€ 286 duizend, € 174 duizend en € 274 duizend, in 2014, 2015 en 2016). Voor een deel komt doordat er geen of minder grootschalige incidenten geweest zijn waarvoor compensatie gereserveerd was. Het gaat echter voornamelijk om ruimte voor de implementatie van de nieuwe werkwijze. In welke mate dit bedrag geheel noodzakelijk is, is niet bekend op dit moment. Van deze ruimte is in ieder geval € 30 duizend bestemd voor het btw nadeel dat is blijven bestaan als gevolg van de activiteiten van de GHOR voor de GGD.

## **De GHOR werkt al intensief samen in 3-Noord**

Op verschillende onderdelen wordt de geneeskundige voorbereiding op crises en rampen op het niveau van 3-Noord aangepakt. Een voorbeeld is de werkwijze van Grootschalige Geneeskundige Bijstand waarin de drie GHOR organisaties hebben samengewerkt met de drie Regionale Ambulance Voorzieningen. Kwaliteitsontwikkeling vindt ook al in 3-Noord verband plaats.

Er worden momenteel plannen ontwikkeld om piketten te delen in de drie regio's. Niet zozeer voor opschaling in crisissituaties, maar juist in de situatie dat er nog geen crisis is, is laagdrempelig collegiaal overleg wenselijk. Een andere mogelijkheid is de ontwikkeling van gezamenlijke *in company* studies in plaats van duurdere opleidingen die extern gegeven worden.

Ook tussen de drie GGD-en is er sprake van samenwerking op een aantal terreinen. Voornamelijk binnen Infectieziektenbestrijding en milieutaken waar de GGD-en beschikbaarheidsfuncties kunnen combineren.

## 7 De overhead van de VRG is bewust smal ingericht

### Bij de start van de VRG is gekozen voor een smalle inrichting van de bedrijfsvoering

Bij de start van de VRG is Berenschot gevraagd om een normatieve uitspraak te doen over de omvang van de overheadkosten voor de VRG. Zij raadden aan om 21,5% van de formatie te gebruiken voor overheadfuncties<sup>17</sup>. Zij baseren zich in dit onderzoek op agentschappen; in de regel uitvoerende organisaties, net zoals een Veiligheidsregio. Daarbij reikten ze ook een formule aan om te compenseren voor het aantal vrijwilligers in de VRG.

### De herijking van Berenschot laat zien dat de overhead van de VRG nu smaller is dan bij andere veiligheidsregio's

Berenschot heeft eind 2016 een herijking van de oude analyse uitgevoerd en de VRG ditmaal ook met enkele andere veiligheidsregio's kunnen vergelijken. In totaal komt Berenschot op een overheadpercentage in de bezetting van 17,8% voor de VRG. Dat is ruim 13% minder dan waar agentschappen nu op zitten (20,5%) en 5% minder dan bij het gemiddelde van de andere veiligheidsregio's. De gemiddelde kosten van de overhead zijn bij de VRG 9% lager dan bij de andere veiligheidsregio's die Berenschot onderzocht heeft. Onderstaande tabel geeft een overzicht op de hoofdgroepen van overhead in de vergelijking.

**Tabel 9 Benchmark gemiddelde salarislasten overheadpersoneel per fte<sup>18</sup>**

Overheadcategorie	Gemiddelde salarislust VRG	Gemiddelde veiligheidsregio's	Afwijking t.o.v. gemiddelde	
Management <sup>19</sup>	€ 5.288	€ 6.919	-24%	€ -1.631
Informatisering en automatisering	€ 995	€ 1.271	-22%	€ -276
Financiën & control	€ 1.653	€ 2.094	-21%	€ -441
Communicatie <sup>20</sup>	€ 753	€ 850	-11%	€ -97
Facilitaire zaken	€ 2.007	€ 1.530	31%	€ 477
Personeel en organisatie	€ 1.572	€ 1.119	40%	€ 453
Juridische zaken	€ 652	€ 394	65%	€ 258
<b>Totaal per fte van gehele organisatie</b>	<b>€ 12.920</b>	<b>€ 14.177</b>	<b>-9%</b>	<b>€ -1.257</b>

<sup>17</sup> Berenschot, "Brandweer Regio Groningen Normering overhead", december 2012

<sup>18</sup> Berenschot, "Benchmark overhead - Veiligheidsregio Groningen", januari 2017

<sup>19</sup> Management omvat bestuur, directie, lijnmanagement, beleidsmedewerkers en managementondersteuning

<sup>20</sup> Communicatie omvat marketing, communicatie en kwaliteitszorg

# Andersson Elffers Felix

**Er is een beperkt aantal mogelijkheden om in de overhead nog financiële ruimte te organiseren; maar op onderdelen is waarschijnlijk (op termijn) ook intensivering nodig**  
Naast enkele functies waarop een duidelijk kleinere capaciteit wordt ingezet vanuit de VRG zien we op een aantal aspecten ook een ruimere inrichting. De extra formatie op het vlak van P&O is een bewuste keuze om de HR functie dichterbij de lokale posten te kunnen organiseren vanuit het Rijnlandsmodel. Door een centralisering van deze taken kunnen deze doelmatiger georganiseerd worden. Dat betekent wel dat binnen de VRG belangrijke steunfuncties voor lokale posten verder weg georganiseerd worden en er dus een nadrukkelijk andere koers wordt ingezet.

Uit de vergelijking met andere veiligheidsregio's komen suggesties naar voren om op inkoop en juridische zaken een besparing te realiseren. Veiligheidsregio Fryslân heeft een contract met een bureau op het vlak van juridische expertise waar zij op basis van gemaakte afspraken een beroep op kunnen doen. Daarmee hoeven zij deze expertise niet zelf in huis te hebben. We zien dit model in de praktijk ook bij andere (kleinere) overheidsorganisaties.

Uit het onderzoek van Berenschot komt naar voren dat de grotere omvang op het vlak van facilitaire zaken met name veroorzaakt wordt door meer capaciteit in de inkoop. Veiligheidsregio Drenthe (VRD) heeft één inkoper tegenover drie fte van Groningen. Dat is mogelijk doordat veel zaken door medewerkers in het primaire proces worden opgepakt. Dat kan weliswaar tijd kosten maar versterkt ook de betrokkenheid en acceptatie van het proces. Meer gebruik maken van de landelijke inkoopstructuur kan ook een oplossing zijn.

Uit de analyse van Berenschot komt naar voren dat het aantal leidinggevenden bij de VRG iets lager (3%) ligt dan het gemiddelde van de veiligheidsregio's die door hen onderzocht zijn. Dat betekent dat er niet direct aanleiding is om forse bezuinigingsvoorstellen te doen op dat vlak. Een nadere beschouwing op het lijnmanagement laat een mogelijkheid zien om het aantal clustercommandanten met één terug te brengen vooruitlopend op de gemeentelijke herindelingen. Dat betekent wel dat de binding van de leiding met de posten verzwakt en dienstverlening vanuit het cluster zal afnemen.

Het terugbrengen van het aantal strategisch leidinggevenden geeft een mogelijkheid voor verdere bezuiniging in leidinggevenden. In de praktijk zal dat echter een beperkte bezuiniging inhouden omdat de sectorhoofden niet alleen een leidinggevende maar ook een (beleids-) inhoudelijke taak hebben en de taken in de aansturing van personeel blijven bestaan.

In tabel 9 is te zien dat op de financiële functie, informatisering en automatisering en in management sprake is van ruim lagere kosten en bezetting ten opzichte van de andere veiligheidsregio's. Berenschot beoordeelt de bezetting in financiën en informatisering en automatisering als een aandachtspunt.  
De beperkte capaciteit (intern en extern) in informatisering en automatisering kan beperkingen opleveren voor de ontwikkelstappen die de VRG moet zetten in haar inhoudelijke ambities. Op dit moment doet zich geen acute noodzaak tot investering voor, maar uitwerking van IB2.0 kan aanleiding zijn om meer kosten te maken op dat vlak.  
De beperkte formatie in de financiële functie heeft gevolgen voor de mate waarin de VRG in staat is te sturen op haar financiën.



## 8 Samenwerking met andere veiligheidsregio's is alleen kansrijk op basis van inhoudelijke gronden

### **De samenwerking in Noord Nederland is van oudsher goed en draagt bij aan een sterke en doelmatige uitvoering**

Op dit moment werken de Veiligheidsregio Fryslân (VRF), Veiligheidsregio Drenthe (VRD) en de VRG al intensief met elkaar samen. Die samenwerking bestaat al sinds de oprichting van de BON in 1966 en wordt de afgelopen jaren elk jaar sterker. De samenwerking is behalve in de gemeentelijke kolom nu al sterk in alle andere kerntaken van de veiligheidsregio's:

Brandweertzorg	Meldkamer Noord Nederland Brandweeropleidingen Noord (BON) BRZO toezicht Brandonderzoek Duikteams Gespecialiseerde hulpverlening Afstemming over operationele grenzen Gezamenlijke expertise-ontwikkeling Afstemming over landelijke trajecten
Crisisbeheersing	Gezamenlijke planvorming (risicoplan) Gezamenlijke expertise-ontwikkeling Afstemming over landelijke trajecten
GHOR	Ontwikkeling van Grootchalige Geneeskundige Bijstand
Bedrijfsvoering	Gezamenlijke inkoop als dat opportuun is Gezamenlijke ICT ontwikkeling op onderdelen

Uit de gesprekken komt naar voren dat de VRG zonder deze samenwerkingsverbanden aan kwaliteit en doelmatigheid sterk zou inboeten. Inmiddels zijn de drie veiligheidsregio's onlosmakelijk aan elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk voor een goede uitvoering van hun taken. De waardering voor de samenwerking leeft ook sterk bij de VRD en VRF.

### **Er zijn verschillende onderwerpen waarop een intensivering van de samenwerking tot betere dienstverlening en doelmatige inzet kan leiden**

Naast de bestaande onderwerpen waarop de drie veiligheidsregio's samenwerken zijn er nog verschillende inhoudelijke thema's waarop een verdere samenwerking vruchten op kan leveren. Te denken valt onder andere aan:

Brandweertzorg	Integratie van de BON Gelijke uitwerking van opleidings- en oefenbeleid
----------------	--

# Andersson Elffers Felix

	Verdere samenwerking in de specialistische taken
	Gezamenlijke ontwikkeling preventieactiviteiten
Crisisbeheersing	Gezamenlijke piketregelingen voor een deel van de taken
	Verdere samenwerking in de planvorming en oefening
Bevolkingszorg	Gezamenlijke planvorming
	Gezamenlijke expertise-ontwikkeling
	Gezamenlijke opleidingen zelf vormgeven
GHOR	Gezamenlijke piketregelingen voor een deel van de taken
	Gezamenlijke planvorming
	Gezamenlijke expertise-ontwikkeling
	Gezamenlijke opleidingen zelf vormgeven

In het algemeen zien we dat vanuit de verschillende onderdelen binnen de VRG grote behoefte bestaat om de samenwerking verder te versterken.

## **De wens van VRG om de samenwerking te intensiveren wordt met enige reserve gezien door de andere twee partners**

Een gepland gesprek in december 2016 tussen de directeuren en voorzitters van de drie veiligheidsregio's heeft geen doorgang gevonden. Dat overleg was geïnitieerd door de VRG om de mogelijkheden voor een verdere intensivering van de samenwerking te verdiepen. Bij navraag bij de VRF en VRD blijkt er echter, ambtelijk, enige reserve te zijn over de motivatie van de VRG.

Beide veiligheidsregio's benadrukken hoe belangrijk de samenwerking voor hen is, maar geven ook aan niet vooraf een hypotheek op de inhoudelijke ontwikkeling te willen leggen door samenwerking te verbinden aan een financiële taakstelling. Binnen het bestuur van de VRF en VRD zijn op dit moment geen gesprekken over de financiële situatie.

Vergaande samenwerking is op dit moment bestuurlijk niet opportuun. Ook de invulling van een shared service centre voor de bedrijfsvoeringstaken is voor beide veiligheidsregio's op dit moment geen aantrekkelijk perspectief. Hierin speelt mee dat zowel de VRF als VRD al een integratie met de GGD achter de rug hebben. Aansluiting van de VRG zou interessanter worden als ook diensten geleverd kunnen worden voor de GGD Groningen.

Een belangrijke overweging om vergaande samenwerking niet te ambiëren is het behouden van de binding met de lokale posten en vrijwilligers vanuit het Rijnlands model dat in beide organisaties wordt toegepast.

## **Om de samenwerking in 3-Noord te versterken is het noodzakelijk om professionals hier zelf de ruimte toe te geven. Dat levert op termijn kwaliteit- en doelmatigheidswinst**

Zoals is aangegeven is het wenselijk om de samenwerking verder uit te bouwen. Het is daarin zaak om de professionals te stimuleren om elkaar verder op te zoeken. Wij raden aan daarin te focussen op taken waar een beschikbaarheidsfunctie een rol speelt zoals expertise-ontwikkeling en piketregelingen. Geef ruimte aan professionals om de verdiensten weer zelf te investeren.

Voor bestuurlijke afspraken over samenwerking is het noodzakelijk dat de VRG eerst haar eigen financiële situatie structureel op orde brengt

## 9 Samenwerking met de GGD Groningen is op termijn een kans maar vraagt om zorgvuldig proces

### **De VRG en de GGD Groningen hebben een historie van samenwerking**

De VRG is ontstaan uit de oude gemeenschappelijke regeling in de provincie Groningen waarin ook de GGD was opgenomen. Deze regeling is in 2014 opgesplitst waarbij de gemeente Groningen het GGD deel is blijven uitvoeren onder een aparte gemeenschappelijke regeling (PG&Z).

De GHOR wordt functioneel aangestuurd vanuit de GGD en is daar ook fysiek ondergebracht. Daar ligt ook een sterke samenwerking met die onderdelen van de GGD die ook een sterke veiligheidscomponent hebben zoals milieu en infectieziektebestrijding.

### **De GGD Groningen heeft een inhoudelijk ontwikkelperspectief geschetst**

De GGD Groningen maakt nu onderdeel uit van de gemeente Groningen. Om verschillende redenen heeft het AB van de GGD besloten om een inhoudelijk ontwikkelperspectief van de GGD te schetsen om ook in de toekomst de publieke gezondheidszorg in Groningen te kunnen garanderen. Dat heeft geleid tot een voorstel voor een aantal inhoudelijke scenario's;

- de romp GGD
- de romp + GGD
- scenario transformatie
- en een scenario sociaal-medisch dienstencentrum.

### **De GGD overweegt nadere samenwerking met de VRG vanwege schaalvoordelen**

Onderdeel van deze inhoudelijke organisatieontwikkeling is ook een heroverweging van de positionering van de GGD binnen de gemeente Groningen. Er is een drietal mogelijke scenario's;

- positionering als zelfstandige dienst
- onderbrengen van de bedrijfsvoeringstaken bij de VRG
- fusie met de VRG
- of huidige situatie handhaven met scherpere afspraken

In het onderzoek naar de verschillende scenario's zullen ook voor en nadelen van deze scenario's in kaart worden gebracht.

# Andersson Elffers Felix

## **De GGD reorganisatie is niet op korte termijn rond, maar vraagt een zorgvuldig proces**

Op dit moment worden nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop het bestuur tot een keuze komt voor het beste inhoudelijke en organisatorische scenario. In de huidige planning is de overgang naar de nieuwe organisatiestructuur vanaf 2020 voorzien.

We verwachten bestuurlijk meer commitment en uiteindelijk een grotere slagingskans bij een uitwerking van de samenwerking die aansluit bij de inhoudelijke scenario's van de GGD dan een traject dat zich alleen richt op een doelmatigheidsslag in de ondersteunende taken.

Omdat het voordeel van de samenwerking in principe bij de GR PG&Z terecht komt betekent dat, dat deze ontwikkeling geen één-op-één bijdrage levert aan de financiële opgave van de VRG.

## 10 *Concluderend: om de financiële opgave van de VRG in te vullen is een samenhangend pakket aan bestuurlijke keuzes noodzakelijk*

Om te komen tot een structurele oplossing voor de financiële situatie binnen de VRG zien we zes samenhangende keuzelijnen met verschillende maatregelen. Het bestuur van de VRG kan hieruit een afgewogen pakket van maatregelen inzetten.

### **Keuzelijn 1: Verkennen van verdere regionale samenwerking met VRD en VRF op de langere termijn**

Een duurzame inrichting van de veiligheidsregio's in Noord Nederland vraagt om stevige samenwerking op alle kerntaken. Dat is mogelijk zonder dat de organisaties belast worden met een intensief en risicovol fusieproces. De huidige wens en drive van professionals om de samenwerking op te zoeken leidt op termijn tot een meer doelmatige inrichting. Samenwerking is ook nodig om nieuwe ontwikkelingen goed te kunnen beantwoorden.

Wij achten het onwenselijk om de ontwikkeling van deze samenwerking te belasten met een taakstelling van de VRG als aanleiding. Doordat deze taakstelling nu alleen vanuit de VRG noodzakelijk is en de VRF en VRD niet in dezelfde positie staan; achten wij het niet mogelijk om de samenwerking op deze premisse te intensiveren. Daarvoor is het noodzakelijk dat de VRG eerst haar eigen financiële situatie structureel op orde brengt. Bovendien zou een intensievere samenwerking tussen de GGD en VRG de businesscase voor samenwerking in de backoffice in 3-Noord verder versterken.

Als de financiële opgave voor de VRG is gedicht dan verdient het aanbeveling om het bestuurlijke gesprek in de regio's voor te zetten om te verkennen op welke wijze professionals gesteund en gestimuleerd kunnen worden om de samenwerking uit te breiden.

### **Keuzelijn 2: Verkennen op welke wijze GGD en VRG elkaar op de langere termijn kunnen versterken**

De VRG heeft een goede propositie voor een samenwerking met de GGD op zowel inhoudelijke gronden als in een sterke ondersteuningsstructuur. Op deze gronden is het raadzaam om het traject van verkenning te starten. Discussies over de bestemming van de doelmatigheidswinst die ontstaat door de samenwerking zijn niet opportuun. Het zijn immers dezelfde gemeenten die de rekening betalen voor de VRG als voor de GGD. Wij raden daarom aan om vanuit de VRG een duidelijke hand uit te steken richting de GGD en gezamenlijk op te trekken in dit traject.

# Andersson Elffers Felix

Deze Keuzelijst geeft op de korte en middellange termijn geen oplossing voor het financiële vraagstuk van de VRG. Op de lange termijn achten wij deze samenwerking wel gewenst voor een meer duurzame en doelmatige VRG.

## **Keuzelijst 3: Uitwerken van de inhoudelijke ambities op de kerntaken van de VRG binnen bestaande kaders op de korte tot middellange termijn**

Op verschillende onderdelen in de taakuitvoering is de VRG nog druk doende om inhoudelijke ambities uit te werken en te vertalen in de operationele processen. Het belangrijkste traject hierin is Incidentbestrijding 2.0. Dat traject moet de consequenties van het dekkingsplan uitwerken in concrete activiteiten in de incidentbestrijding en de risicobeheersing. Een groot aantal inhoudelijke lijnen komt samen in dit ontwikkeltraject zoals de flexibele inzet en de uitwerking van de bluswatervoorzieningen in de regio. Tot slot moet IB2.0 een beter zicht geven op de koppeling tussen de operationele prestaties en de financiële parameters. Ook de GHOR en de GKG zijn nog in een ontwikkeltraject verwickeld waar nog geen financiële uitwerking van bekend is.

Wij bevelen aan om de planvorming op deze drie domeinen op korte termijn af te ronden en in te richten op basis van de huidige financiële kaders. Daarnaast moet het bestuur van VRG de mogelijkheid krijgen om aan de hand van concrete voorstellen de ontwikkelingen te intensiveren of terug te schakelen.

## **Keuzelijst 4: Op korte en lange termijn uitvoeren van maatregelen die financiële ruimte kunnen opleveren maar wel (direct of indirect) effect hebben op de prestaties van de VRG**

Uit de takenevaluatie komen onvoldoende maatregelen naar voren die dekking kunnen geven aan de gehele structurele opgave van € 2,93 miljoen. Er zijn wel maatregelen die genomen kunnen worden. Een aanzienlijk deel daarvan heeft direct of indirect effect op de kwaliteit van dienstverlening van de VRG.

De analyse van Berenschot laat zien dat op een beperkt aantal punten de ondersteuning van de VRG ruimer is dan bij het gemiddelde van de Veiligheidsregio's. Door hier gerichte keuzes in te maken is een bezuiniging te realiseren. Deze zal wel indirecte effecten hebben voor de uitvoering doordat de dienstverlening aan de posten afneemt en de belasting met secundaire taken zal toenemen. Dat heeft ook effect voor de belasting vrijwilligers. Het betekent dat de VRG het Rijnsland model van organiseren voor een substantieel deel verlaat.

Onderstaande tabel geeft onze inschatting van de bezuinigingsmaatregelen gebaseerd op de gesprekken en documenten die voorhanden zijn. Binnen deze maatregelen is een zekere verfijning natuurlijk mogelijk. Op deze aspecten is een totale bezuiniging van € 600 duizend mogelijk. Daar staan wel frictiekosten tegenover.

# Andersson Elffers Felix

**Tabel 10 Bezuinigingsmaatregelen in de overhead met indirecte consequenties voor de uitvoering**

Maatregel	Effect
Aanpassen clusters aan gemeentelijke herindeling	Door de herindeling is een verschuiving mogelijk. Het betekent een vergroting van de afstand naar de posten. Belemmering in de werving van vrijwilligers en dienstverlening aan gemeenten
Reductie strategisch leidinggevenden	Betrekkelijk beperkte bezuiniging want een groot deel van de taken vervalt niet en komen terecht bij andere medewerkers
Taakstelling op de inkoop	Verminderde capaciteit voor inkooptrajecten. Er zullen meer taken bij medewerkers in de operatie belegd moeten worden. Daarnaast zal meer landelijk moeten worden ingekocht
Taakstelling op de Juridische ondersteuning	Verminderde interne kennis, mogelijk noodzaak voor externe inhuur (kosten niet meegenomen)
Taakstelling in P&O tot niveau andere veiligheidsregio's	Centralisatie waardoor afstand tot posten vergroot, risico bij werving vrijwilligers en dienstverlening aan posten en gemeenten. Verlaten van het Rijnlands model van organiseren.

Deze maatregelen hebben alle personele consequenties. Dat betekent ook dat een voorziening voor frictiekosten noodzakelijk is en overleg met de OR noodzakelijk is..

Vanuit de takenevaluatie komen op een aantal onderdelen ook bezuinigingsmogelijkheden naar voren door een keuze te maken in de taakuitvoering. Ook hier zijn geen maatregelen gevonden die geen impact hebben op de prestaties van de VRG.

Onderstaande tabel geeft onze inschatting van de bezuinigingsmaatregelen in de taakuitvoering gebaseerd op de gesprekken en documenten die voorhanden zijn. Ook binnen deze maatregelen is een zekere verfijning natuurlijk mogelijk. Op deze aspecten is een totale bezuiniging van € 700 duizend mogelijk en € 300 duizend per gesloten post. Daar staan wel frictiekosten tegenover en additionele investeringen in preventie bij het sluiten van brandweerposten.

**Tabel 11 Bezuinigingsmaatregelen met directe negatieve effecten op primaire taken**

Maatregel	Effect
Intensivering Eemshaven niet uitvoeren	Niet nakomen afspraken, voortbestaan huidig niveau van brandweezorg in de Eemshaven
Communicatiestrategie terugschalen	Minder intensieve crisis-communicatie, bijvoorbeeld Twitter
Taakstelling in uitwerking nieuwe GHOR	Minder goed geoefende ketenpartners, krappere bezetting warme functies
Taakstelling GKG ter dekking eigen tekort	Vermindering kwaliteit bevolkingszorg (piket) en mogelijk herzien takenpakket GKG of aantal adviseurs
Niet doorzetten programma aardbevingen	Netto geen financieel effect. Wel verlies aan positie in de regio
Sluiten brandweerkazernes	Direct effect op dienstverlening; verdere verschraling op de wettelijke taakuitvoering. Nota bene; dit vraagt waarschijnlijk investering in andere posten en een structurele investering in preventieactiviteiten (niet begroot).
Opleidingskosten niet overnemen	Kosten blijven bij gemeenten liggen

# Andersson Elffers Felix

Doordat er een groot aantal gemeenten in de komende jaren fuseren ontstaat ook meer uitvoeringskracht bij gemeenten. Het kan dan een overweging zijn om de taken die nu bij de VRG zijn weggezet weer onder directe regie van de gemeenten te brengen. Dat levert niet direct een bijdrage aan het structurele financiële tekort maar geeft gemeenten wel meer grip en keuzevrijheid.

**Tabel 12 Maatregelen die het budget van VRG inperken door taken terug te geven aan gemeenten**

Maatregel	Effect
Vergunningtaken terug naar gemeenten	Gemeenten moeten zelf vormgeven aan de vergunningtaken met minder doelmatige inrichting en verlies aan kwaliteit. Wel kan een doelmatigheidsslag gerealiseerd worden door goede afstemming met de andere handhavers (onder andere gemeentelijke handhavers en RUD).
Stoppen met preventietaken	Niet voldoen aan wettelijke taak en niet voldoen aan plicht tot compensatie van het niet behalen van de opkomstnormen.
Bevolkingszorg terug naar gemeenten	Gemeenten moeten zelf vormgeven aan deze taken met minder doelmatige inrichting en verlies aan kwaliteit
Crisiscommunicatie terug naar gemeenten	Gemeenten moeten zelf vormgeven aan de communicatietaken met minder doelmatige inrichting en verlies aan kwaliteit

Als het bestuur besluit tot maatregelen met personele consequenties dan betekent dat er ook een voorziening voor frictiekosten ingesteld moet worden. Daarnaast zal een deel van de maatregelen een incidentele investering vragen.

## **Keuzelijst 5: Maken van afspraken over financiële hygiëneregels voor de VRG op korte termijn**

De situatie waar de VRG nu voor staat is vergelijkbaar met de situatie in de Veiligheidsregio Zeeland (VRZ). De VRZ is onlangs in financieel zwaar weer terechtgekomen doordat in de aansturing van de organisatie financieel economische argumentatie heeft geprevaleerd boven bedrijfseconomische argumenten. Het door de gemeenten beschikbaar gestelde budget was leidend, zonder een adequate vertaling naar de bedrijfseconomische realiteit. Hierdoor is de situatie ontstaan waarin de kosten voor de taakuitvoering voor de VRZ structureel hoger waren dan de beschikbare middelen zonder te sturen op het afbouwen van taken of uitvoeringsniveau.

De opgave waar nu een oplossing voor moet worden gevonden in de begroting van 2018 is een gevolg van het ontbreken van structurele afspraken over de omgang met indexatie en het uitvoeren van extra taken. Voor een structureel gezonde VRG is het noodzakelijk om financiële hygiëneregels af te spreken. We zien hier de volgende afspraken om op korte en lange termijn een herhaling van deze discussie te voorkomen:

- Uitwerking van een programmabegroting voor de hoofdtaken zodat er meer zicht is op de samenstelling van de kosten en de relatie met het prestatieniveau (bedrijfseconomisch perspectief)
- Invoering van een takenmoratorium; geen nieuwe taken erbij zonder financiering
- Afspraken over jaarlijkse indexatie in samenhang met de ontwikkeling van het gemeentefonds en BDur.

## **Keuzelijst 6: Bijtrekken van de bijdrage vanuit gemeenten**

De omvang van het beschikbare budget stijgt in 2018 waarschijnlijk met € 1,54 miljoen. Op dit moment is het verschil tussen de besteding vanuit gemeenten en het aan de VRG ter



# Andersson Elffers Felix

beschikking gestelde budget al ongeveer € 2,48 miljoen. In totaal is er vanaf 2018 in de gemeentefondsbijdrage ruimte van € 3,99 miljoen om bij te dragen aan een structurele financiering van de VRG.