



Andersson Elffers Felix

Quick Scan Veiligheidsregio
Groningen: *naar een nieuw evenwicht*

Presentatie bestuurlijke conferentie

29 oktober 2020

Andersson Elffers Felix

Concept rapport Quick Scan VRG

Agenda bespreking bestuurlijke conferentie

- Algemene indruk
- Belangrijkste conclusies
- Aanbevelingen: keuzelijnen van 2017 aangescherpt en nieuwe keuzelijnen toegevoegd

Algemene indruk rapport

Algemene beeld

- De VRG heeft de afgelopen jaren een grote stap voorwaarts gezet in haar ontwikkeling en daarbij de aanbevelingen uit het vorige onderzoek ter hand genomen. Er is sprake van veel beweging, grote veranderkracht en daarnaast zijn er ook (steeds)veel nieuwe ontwikkelingen in het werkaanbod en in de bestuurlijke context aan de orde.
- Een let op bij mijn verhaal is dat de ontwikkelingen de afgelopen maanden heel snel gegaan zijn en dat de verzameling van informatie kort voor de zomer is gestopt. Waar dit aan de orde is zal ik dit toelichten.

Conclusies

Koppeling conclusies aan onderzoek van 2017

- De adviezen uit de AEF takenevaluatie 2017 gingen in op negen ontwikkelpunten met een voorstel van zes keuzelijnen. Ten opzichte van het vorige adviesrapport zien we ontwikkelingen rond dezelfde thema's en rond een aantal nieuwe thema's: de proactieve rol van de VRG, complexe crisisopgave zoals de coronacrisis, de aardbevingsproblematiek en nieuwe wet en regelgeving zoals de deeltijdrichtlijnen.
- In totaal trekken we 11 conclusies en één overkoepelende conclusie waar we de keuzelijnen aan koppelen.

Conclusies

1. Het VRG budget is gestabiliseerd ten opzichte van voorgaande jaren. Afspraken rondom financiële hygiëneregels zijn ingevoerd, maar overschotten en overschrijding, vaak veroorzaakt door nieuwe ontwikkelingen, geven een onrustig financieel beeld

- Het VRG budget is gestabiliseerd. Er zijn heldere afspraken gemaakt over financiële hygiëne. Er wordt nu op afzonderlijke componenten via indexatie inzicht gecreëerd en het financieel effect wordt steeds meerjarig (tot 2024) in kaart gebracht, waardoor een beter inzicht ontstaat in de gelaagdheid van de opbouw van het financiële kader.
- Onverwachte trends en incidentele kosten blijven zorgen voor schommelingen in de realisatie. Dit vraagt steeds om actualisatie van te verwachten baten en lasten. Nu lijken de budgetten achteraf flink mee of tegen te vallen, wat het besef van de (financiële) urgentie van bestaande pijnpunten vertroebelt.
- De financiële organisatie wordt op orde gebracht. Daar zijn al stevige stappen in gezet in 2018 en 2019, waardoor het proces van begroten is aangescherpt en er een meerjarig financieel beeld met de gemeenten kan worden gedeeld.

Conclusies

2. Een negatief weerstandsvermogen zorgt ervoor dat de toekomstige structurele tekorten in de begroting niet met reserves opgevangen kunnen worden

- Door de verplichting de toekomstige lasten voor de FLO te reserveren is een negatief eigen vermogen ontstaan en laat de jaarrekening 2019 een afname van het vermogen met ruim 15 miljoen zien. Hierdoor zijn alle nog beschikbare reserves bestemd en is de weerstandsvermogen negatief geworden.
- Dit is een urgent punt op de bestuurlijke agenda geworden, daar in de eerdere meerjarenraming al het aanspreken van de eigen reserves was voorzien om (tijdelijke) tekorten te dekken.
- Het meerjarenbeeld 2021-2024 maakte, los van het FLO vraagstuk, al helder dat de balans tussen uitgaven en inkomsten in de tijd niet op orde was. Meerkosten kunnen in de toekomst niet door reserves worden gedekt.

Conclusies

3. De bezuinigingsmaatregelen op organisatieaanpassingen zijn succesvol doorgevoerd, maar de VRG heeft financiële ruimte en/of prioritering op ambities nodig om tot realisatie te komen

- De inrichting van de VRG als organisatie met sterke kolommen en een beleidsarm dak blijft onveranderd. Om de ambities te realiseren zijn er vanaf 2018 aanpassingen doorgevoerd in de organisatiestructuur en -cultuur.
- De reorganisatie zit voor een deel nog in de afrondende fase waardoor op dit moment nog niet alle ambities zijn gerealiseerd. Hierdoor komt het hele ontwerp van de nieuwe manier van werken nog niet overal uit de verf.
- Uit interviews komt naar voren dat dit wordt veroorzaakt door toenemende werkdruk door bestaande capaciteits- en financiële tekorten, maar ook de omvang van de veranderopgave binnen de organisatie.
- Het is van belang dat er (financiële) ruimte en aandacht komt om te investeren in de kennisbehoefte binnen informatiesturing, de afstemming tussen financiën en de salarisadministratie, de invulling van control en de gewenste verandering in de bedrijfscultuur.

Conclusies

4. De huidige overhead is ruimer ingericht dan vorige jaren en komt dicht bij het aanbevolen percentage, maar ligt nog steeds onder het landelijk gemiddelde van andere veiligheidsregio's

- Op het advies van AEF om financiële ruimte te creëren is gekozen om niet te bezuinigen op overhead, dit zou de kwaliteit van de taken beïnvloeden. In 2017 lag de overhead op 17,8%, momenteel ligt deze dicht op 21,5%, het percentage dat door Berenschot is benoemd aan het begin van de VRG. Voor 2019 was dit 20,5% en in 2020 naar verwachting 22,8%. Daarmee is de VRG overhead nog steeds (aanzienlijk)smaller ingericht dan bij de meeste andere veiligheidsregio's (gebaseerd op de herijking van 2017).
- Overheadkosten worden in de afgelopen jaren in een apart overzicht opgenomen in de programmabegroting om beter inzicht te geven in de bedrijfsvoering.
- Met de reorganisatie is meer ingezet op beleidsmedewerkers op niveau, maar liggen de kosten nog steeds onder het landelijke gemiddelde van veiligheidsregio's.
- Hierdoor blijft de VRG spaarzaam ingericht t.o.v. andere veiligheidsregio's, maar heeft het zijn beleidskracht efficiënter ingezet.

Conclusies

5. Aanpassingen in de hoofdstructuur zijn goed doorgevoerd binnen Brandweezorg. Huidige trends en wet- en regelgeving verzwaren de taken terwijl er druk ligt op financiële middelen

- De brandweezorg is nog steeds smal ingericht, passend bij de Groninger schaal.
- De aanpassingen in de hoofdstructuur zijn goed doorgevoerd, zo is er een beweging gemaakt naar meerdere programmamanagers.
- Er behoefte aan een duidelijke doorvertaling van (reorganisatie) veranderingen naar de eigen kolom. Door nieuwe trends en ontwikkelingen, zoals gebiedsverandering, aardbevingen, krimp en vergrijzing ziet de Brandweezorg haar takenpakket uitbreiden.
- Stijgende kosten van brandweervrijwilligers en landelijke wet en regelgeving, zoals de gezamenlijke meldkamer, het vaker opstellen van risicoprofielen en de Omgevingswet, zorgen voor druk op de inzet en het budget: nieuwe ontwikkelen en risico's komen erbij, terwijl huidige incidenten blijven bestaan.
- Het voorbeeld van de tekorten in bluswatervoorziening toont aan dat er nieuwe strategische keuzes moeten worden gemaakt, hiervoor is structureel aandacht, capacitaire ruimte en budget nodig.

Conclusies

6. Huidige opkomstnormen en de (financiële) gevolgen van de veranderende opgave vragen (nog steeds) om een concreet uitgewerkt antwoord en gerichte keuzes

- Het huidige dekingsplan blijft schraal, de Brandweezorg voldoet niet aan de wettelijke opkomsttijden. Daarmee is weinig veranderd sinds de situatie in 2017.
- De VRG is als pilotregio begonnen met het in beeld brengen van gebiedsgerichte opkomsttijden en wat er nodig is de organisatie hierop aan te passen.
- Het huidige tekort aan inzicht en consequenties van keuzes draagt niet bij aan de daadkracht in de prioritering en sturing voor een nieuw dekingsplan. Het dekingsplan conform de nieuwe methodiek zal een aantal strategische bestuurlijke keuzes vragen. Het project Brandweezorg 2030 gaat richting geven aan gemaakte keuzes.
- De nieuwe deeltijdrichtlijnen creëert meer druk op de al bestaande verminderde beschikbaarheid van vrijwilligers, maar biedt ook een kans om nieuwe sturing in te richten en prioriteiten te stellen.

Conclusies

7. De proactieve rol van Crisisbeheersing en Risicobeheersing is nog vol in ontwikkeling en vraagt om veel aandacht. Het inzichtelijk maken van de meerwaarde van deze rol vraagt aandacht van alle partijen in het netwerk

- De interne samenwerking tussen de drie teams binnen Crisisbeheersing als aparte kolom komt op gang.
- Door een aantal recente crisissen is het besef van proactief handelen en goede samenwerking sterk gegroeid, zowel intern als met ketenpartners. De preventieve rol van de kolommen is volop in ontwikkeling.
- Nieuwe thema's en de vaak tijdelijke financiering van programma's zoals aardbevingen, zorgen voor onrust en druk op de financiën Hierdoor stagneert soms de beweging om meer naar de voorkant te komen. Er is geen frictie ruimte om te vernieuwen.
- De veranderende rol van Risicobeheersing vraagt om nieuwe afspraken in de samenwerking. Niet alle afspraken en verantwoordelijkheden zijn concreet of helder geformuleerd..

Conclusies

8. GKG valt nu binnen de formele verantwoordelijkheid van de VRG en werkt binnen Crisisbeheersing. Heldere afspraken over taakverdeling tussen VRG en gemeenten komt ten goede aan de positie van de GKG

- De GKG is onderdeel geworden van de kolom Crisisbeheersing en komt al goed mee in de samenwerking met de andere teams binnen deze kolom.
- Recente crisissituaties hebben een versnellende werking gehad in de invulling van de ambities van de reorganisatie op het gebied van samenwerking en in het meer inhoud geven aan de preventieve rol.
- De discontinuïteit in het medewerker bestand en vragen rondom eigenaarschap van de GKG binnen de VRG spelen nog een vertragende rol bij de ontwikkeling.
- De huidige (snelle) communicatiebehoefte vanuit bewoners en de (media)impact van calamiteiten zorgen voor nieuwe uitdagingen en een verhoogde werkdruk binnen dit team.
- De rol van crisiscommunicatie is, zeker met oog op de inzet van het team in de huidige coronacrisis, belangrijk om goed in te bedden binnen de VRG.

Conclusies

9. Het personeel van de GHOR is in dienst van de VRG binnen de kolom Crisisbeheersing, door de aparte huisvesting is de GHOR niet goed zichtbaar bij de rest van de organisatie en wordt nog niet de maximale synergie behaald

- Het personeel van bureau GHOR, in dienst van de VRG, wordt nog aangestuurd bij de GGD.
- De recente crisissituaties en de coronacrisis hebben een versnellende werking gehad in de invulling van de ambities op het gebied van samenwerking en in het oppakken van de preventieve rol binnen de kolom Crisisbeheersing.
- De GHOR is nog minder zichtbaar bij het bestuur en de andere kolommen binnen de organisatie.
- De fysieke afstand van de GHOR geeft op dit moment niet genoeg verbinding waardoor samenwerking vaak afhankelijk is van persoonlijke relaties of (acute) inhoudelijke opgaves.

Conclusies

10. Er is gekozen voor toekomstige gezamenlijke huisvesting, maar met behoud van zelfstandige bedrijfsvoering tussen VRG en GGD Groningen. De stap naar gezamenlijke huisvesting biedt kansen voor een sterkere samenwerking

- De GGD Groningen is inmiddels zelfstandig gepositioneerd in de regio.
- De keuze om naar een gezamenlijke huisvesting over te gaan is een welkome stap.
- Deze ontwikkeling wordt door beide partijen als gunstig ervaren omdat er, naast de financiële voordelen van onder één dak zitten, kortere communicatielijnen tussen de organisaties zullen ontstaan.

Conclusies

11. In de samenwerking tussen 3-Noord is op lange termijn nog winst te boeken. De huidige samenwerking berust op de uitvoering en inhoudelijke thema's. Leerpunten uit andere regio's zien wij met name rondom brede preventieve inzet

- De veiligheidsregio's 3-Noord kunnen elkaar goed vinden in de uitvoering en op inhoudelijke thema's. De gezamenlijke meldkamer wordt daarbij als belangrijke aanjager genoemd.
- Door de verschillende bestuurlijke opvattingen en gemeentelijke verhoudingen zien de veiligheidsregio's op dit moment geen ruimte om de bestuurlijke samenwerking te vergroten.
- Met name op het vlak van preventie in de brede zin kan winst geboekt worden.

Aanbevelingen

De VRG heeft al een aantal goede stappen gezet in de afgelopen drie jaar, toch vraagt realisatie van de bestuurlijke keuzelijnen van destijds en de eigen grote ambities op een aantal punten nog verdieping en gerichte inzet

- *Keuzelijijn 1: Vertalen van de inhoudelijke ambities op de kerntaken naar uitvoering en prioritering gericht op de korte en middellange termijn: breng in kaart welke investeringen (en ambities) leiden tot een duurzame balans**
- *Keuzelijijn 2: Inzicht geven in hoe de kanteling naar de proactieve rol daadwerkelijk leidt tot meer effectiviteit en (mits meetbaar) vermindering van inzet aan de uitvoeringskant*
- *Keuzelijijn 3: Nu de financiële hygiëne op orde is, is een vervolgstap in financiële beheersing en financieel inzicht nodig. Hierdoor kan meer samenhang tussen kosten en prestatie worden gecreëerd.*
- *Keuzelijijn 4: Opdracht en budget kunnen beter verbonden worden: voer daarom het gesprek met gemeenten om opdrachten helder te krijgen en maak afspraken waarin de samenhang tussen noodzakelijke inzet en beschikbaar budget steeds tot uitdrukking komt.*
- *Keuzelijijn 5: Verkennen van verdere regionale samenwerking met VRD en VRF op de langere termijn*
- *Keuzelijijn 6: Borgen van de samenwerking tussen de GGD Groningen en VRG door na het realiseren van gezamenlijke huisvesting, convenanten op te stellen gericht op wederzijdse versterking, bijvoorbeeld op het vlak van bedrijfsvoering*

Aanbevelingen

Daarnaast zien wij door actuele ontwikkelingen nog de volgende overwegingen:

- *Keuzelij 7: Werk samen met de gemeenten en de provincie een plan uit om het weerstandsvermogen weer op peil te brengen en sta tevens stil bij de duurzame koppeling tussen opgave en beschikbaar budget, zodat het beroep op reserves beperkt kan blijven tot incidentele kosten.*
- *Keuzelij 8: Overweeg een commissiestructuur op specifieke thema's om beleidsontwikkeling te versnellen en verklein indien gewenst de samenstelling van het huidige Dagelijks Bestuur*
- *Keuzelij 9: Overweeg de inzet van medewerkers met koude functies ook (deels) voor primaire taken in de uitvoering en vergroot hiermee slagkracht en versterk daarmee tevens de horizontale samenhang tussen de kolommen**
- *Keuzelij 10: Overweeg de proactieve rol rondom het sociaal domein als optionele taak en maak duidelijk naar gemeenten wat de meerwaarde van de adviesrol van de VRG inhoudt**
- *Keuzelij 11: Overweeg crisiscommunicatie als aparte discipline zodat het aan de voorkant als een hulpmiddel in te zetten is voor het veiligheidsbeleid**

Bijlage 1. AEF adviezen takenevaluatie 2017

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

- Er is voor 2018 een grotere disbalans voorzien tussen structurele kosten en baten dan verwacht in de begroting van 2017
- De VRG is ingericht als een beleidsarme organisatie gericht op de uitvoering
- De huidige opkomstnormen van de brandweer vragen om een concreet uitgewerkt antwoord.
- De taakinfilling in de crisisbeheersing is in de basis op orde en is beleidsarm ingericht
- De huidige taakuitvoering van de gemeentelijke kolom Groningen (w.o. bevolkingszorg) is kwalitatief op orde.
- Nieuwe veldnorm over GHOR organisatie vraagt nieuwe werkwijze; de financiële consequenties zijn nog niet in beeld
- De overhead van de VRG is bewust smal ingericht
- Samenwerking in 3-Noord is alleen kansrijk op basis van inhoudelijke gronden
- Samenwerking met de GGD Groningen is op termijn een kans maar vraagt om zorgvuldig proces
- Concluderend: om de financiële opgave van de VRG in te vullen is een samenhangend pakket aan bestuurlijke keuzes noodzakelijk
 - *Keuzelij 1:* Verkennen van verdere regionale samenwerking met VRD en VRF op de langere termijn
 - *Keuzelij 2:* Verkennen op welke wijze de GGD Groningen en VRG elkaar op de langere termijn kunnen versterken
 - *Keuzelij 3:* Uitwerken van de inhoudelijke ambities op de kerntaken binnen de bestaande kaders op de middellange termijn
 - *Keuzelij 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.
 - *Keuzelij 5:* Maken van afspraken over financiële hygiëneregels voor de VRG op korte termijn
 - *Keuzelij 6:* Bijtrekken van de bijdrage vanuit gemeenten.

Bijlage 1. AEF adviezen takenevaluatie 2017

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

- Er is voor 2018 een grotere disbalans voorzien tussen structurele kosten en baten dan verwacht in de begroting van 2017
- De VRG is ingericht als een beleidsarme organisatie gericht op de uitvoering
- De huidige opkomstnormen van de brandweer vragen om een concreet uitgewerkt antwoord.
- De taakinfilling in de crisisbeheersing is in de basis op orde en is beleidsarm ingericht
- De huidige taakuitvoering van de gemeentelijke kolom Groningen (w.o. bevolkingszorg) is kwalitatief op orde.
- Nieuwe veldnorm over GHOR organisatie vraagt nieuwe werkwijze; de financiële consequenties zijn nog niet in beeld
- De overhead van de VRG is bewust smal ingericht
- Samenwerking in 3-Noord is alleen kansrijk op basis van inhoudelijke gronden
- Samenwerking met de GGD Groningen is op termijn een kans maar vraagt om zorgvuldig proces
- Concluderend: om de financiële opgave van de VRG in te vullen is een samenhangend pakket aan bestuurlijke keuzes noodzakelijk
 - *Keuzelij 1:* Verkennen van verdere regionale samenwerking met VRD en VRF op de langere termijn
 - *Keuzelij 2:* Verkennen op welke wijze de GGD Groningen en VRG elkaar op de langere termijn kunnen versterken
 - *Keuzelij 3:* Uitwerken van de inhoudelijke ambities op de kerntaken binnen de bestaande kaders op de middellange termijn
 - *Keuzelij 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.
 - *Keuzelij 5:* Maken van afspraken over financiële hygiëneregels voor de VRG op korte termijn
 - *Keuzelij 6:* Bijtrekken van de bijdrage vanuit gemeenten.



Foto(s) Hollandse Hoogte

Adresgegevens

 @AEF_NL

 Andersson Elffers

 Mail@aef.nl

Maliebaan 16

Postbus 85198

3508 AD Utrecht

(030) 236 30 30 

www.aef.nl 