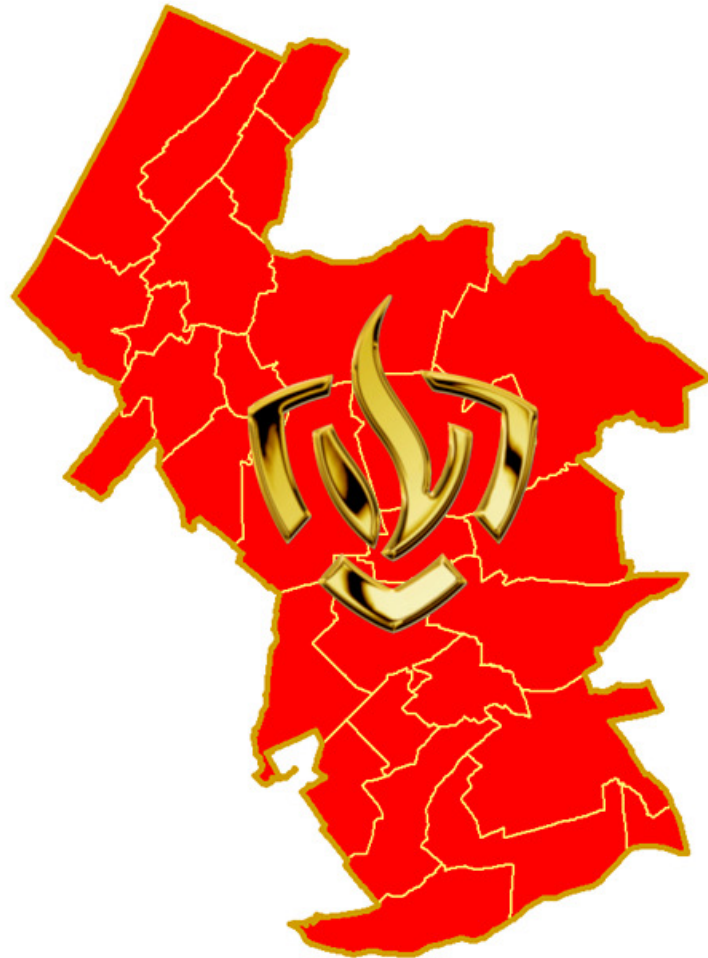


***Brandweer Hollands Midden
Samen sterker dan alleen!***



Regionalisering Brandweer Hollands Midden

Resultaten vervolgonderzoek

Projectbureau Regionalisering
Vastgesteld door het Algemeen Bestuur Regionale Brandweer en GHOR d.d. 29 januari 2009

Inhoudsopgave

<u>1</u>	<u>Inleiding</u>	5
<u>1.1</u>	<u>Algemeen</u>	5
<u>1.2</u>	<u>Hollands Midden</u>	7
<u>1.2.1</u>	<u>Project Versterking Brandweer (I en II), 1995/2004</u>	8
<u>1.2.2</u>	<u>Onderzoek nulmeting kwaliteit en onderzoek optimale schaalgrootte, 2005/2006</u>	9
<u>1.2.3</u>	<u>Vaststellen regionale kwaliteitsnormen, 2006</u>	9
<u>1.2.4</u>	<u>Haalbaarheidstudie, 2007</u>	9
<u>1.3</u>	<u>Vervolgonderzoek regionalisering brandweer Hollands Midden, 2008</u>	10
<u>1.4</u>	<u>Aanpak</u>	11
<u>1.4.1</u>	<u>Startdocument</u>	11
<u>1.4.2</u>	<u>Projectorganisatie</u>	11
<u>1.4.3</u>	<u>De opdrachtbeschrijvingen</u>	12
<u>1.4.4</u>	<u>Convenant</u>	13
<u>1.4.5</u>	<u>Communicatie</u>	15
<u>1.4.6</u>	<u>Projectfinanciën</u>	16
<u>1.5</u>	<u>Uitwerking randvoorwaarden uit stuurgroepbijeenkomsten</u>	16
<u>1.5.1</u>	<u>Positie van de vrijwilligers</u>	16
<u>1.5.2</u>	<u>Organisatie</u>	16
<u>1.5.3</u>	<u>Gezamenlijk optrekken</u>	17
<u>1.5.4</u>	<u>Kwaliteit</u>	17
<u>1.5.5</u>	<u>Financiën</u>	17
<u>1.5.6</u>	<u>Personeel</u>	19
<u>1.5.7</u>	<u>Fasering uitvoering</u>	19
<u>1.5.8</u>	<u>Kazerneconfiguratie</u>	19
<u>1.5.9</u>	<u>Bestuurlijke aansturing</u>	19
<u>2</u>	<u>Kwaliteit</u>	20
<u>2.1</u>	<u>Werkwijze, validatie en beoordeling</u>	20
<u>2.2</u>	<u>Resultaten kwaliteitsonderzoek</u>	21
<u>2.2.1</u>	<u>Algemeen</u>	21
<u>2.2.2</u>	<u>Proactie</u>	21
<u>2.2.3</u>	<u>Preventie</u>	22
<u>2.2.4</u>	<u>Preparatie</u>	23
<u>2.2.5</u>	<u>Repressie</u>	24
<u>2.2.6</u>	<u>Nazorg</u>	25
<u>2.2.7</u>	<u>Bedrijfsvoering</u>	26
<u>2.2.8</u>	<u>Kwaliteitsmeting regiobureau</u>	27
<u>2.3</u>	<u>Regiobureau - gemeentelijke korpsen</u>	28
<u>2.4</u>	<u>Benodigde kwaliteitsimpuls</u>	29
<u>3</u>	<u>Financiën</u>	30
<u>3.1</u>	<u>Aanpak van de analyse</u>	30
<u>3.2</u>	<u>Wat besteden de gemeenten van Hollands Midden aan de brandweezorg?</u>	31
<u>3.3</u>	<u>Structureel budget huidige brandweerorganisatie(s)</u>	31
<u>3.3.1</u>	<u>Beoordeling van het niveau van het huidige netto budget</u>	32
<u>3.4</u>	<u>De financiële effecten van de vastgestelde kwaliteitstoets</u>	33
<u>4</u>	<u>Beschrijving van de drie modellen en kernwaarden</u>	34
<u>4.1</u>	<u>Drie modellen</u>	34
<u>4.1.1</u>	<u>Het Basismodel</u>	34
<u>4.1.2</u>	<u>Het centrale model</u>	34
<u>4.1.3</u>	<u>Het districtsmodel</u>	34
<u>4.2</u>	<u>Kernwaarden</u>	35
<u>4.2.1</u>	<u>Politiek-bestuurlijke kernwaarden</u>	35
<u>4.2.2</u>	<u>Kernwaarden bedrijfsvoering</u>	36
<u>4.2.3</u>	<u>Kernwaarden brandweezorg</u>	37
<u>5</u>	<u>Vergelijking van de drie modellen</u>	40

5.1	Uitleg weegsysteem	40
5.2	Vergelijking op basis van de politiek-bestuurlijke kernwaarden	40
5.2.1	Invulling lokale verantwoordelijkheid	40
5.2.2	Vrijwilligheid	40
5.2.3	Multidisciplinaire samenhang; positionering van crisisbeheersing	41
5.2.4	Invloed van gemeenten op regionale sturing	41
5.2.5	Intergemeentelijke afstemming en coördinatie	42
5.2.6	Relatie gemeentelijke organisatie	42
5.2.7	Gebiedsindeling	43
5.2.8	De weegtabel politiek-bestuurlijke kernwaarden	43
5.2.9	Conclusie	43
5.3	Vergelijking op basis van bedrijfsvoeringsaspecten	44
5.3.1	Efficiënte bedrijfsvoering	44
5.3.2	Uitruklocaties	44
5.3.3	Klantgerichtheid	44
5.3.4	Kwaliteitszorgsysteem	44
5.3.5	Lokaal maatwerk	45
5.3.6	De weegtabel kernwaarden bedrijfsvoering	46
5.3.7	Conclusie	46
5.4	Vergelijking op basis van de kernwaarden brandweezorg	46
5.4.1	Proactie	46
5.4.2	Preventie	46
5.4.3	Preparatie	47
5.4.4	Repressie	47
5.4.5	Nazorg	47
5.4.6	De weegtabel kernwaarden brandweezorg	48
5.4.7	Conclusie	48
5.5	Samenvattende conclusies	48
6	De nieuwe organisatie	49
6.1	Missie, visie en doelstellingen	49
6.1.1	Missie	49
6.1.2	Visie	49
6.1.3	Organisatiedoelstellingen	49
6.2	Management besturingsmodel	50
6.3	Personeel	51
6.3.1	Vrijwilligers	52
6.3.2	Repressief beroepspersoneel	53
6.3.3	Niet-repressief beroepspersoneel	53
6.4	De hoofdlijnen van de organisatiestructuur	53
6.4.1	Gebiedsindeling (districten)	53
6.4.2	Eigen cultuur	55
6.4.3	Communicatie	55
6.4.4	Kwaliteitszorgsysteem (INK - gemeenten)	55
6.4.5	Facilitaire zaken	55
6.4.6	Informatisering en automatisering	55
6.4.7	Planning en controlcyclus	56
6.5	Koppeling gemeentelijke en brandweer processen	56
6.5.1	Processchema	57
6.6	Mogelijke taakverdeling tussen de verschillende niveaus	57
6.6.1	Proactie - preventie	57
6.6.2	Preparatie	57
6.6.3	Repressie	58
6.6.4	Nazorg	58
6.6.5	Bedrijfsvoering	58
7	Financiën van de nieuwe organisatie	59
7.1	Kaders en criteria	59

7.1.1	Voor de overgang naar de regionale organisatie	59
7.1.2	Voor de opzet en de inrichting van de nieuwe organisatie	59
7.1.3	Voor de werking en het feitelijk functioneren van de nieuwe organisatie	59
7.2	Frictie- en desintegratiekosten	60
7.2.1	Frictiekosten	60
7.2.2	Desintegratiekosten	61
7.3	Efficiencymogelijkheden	61
7.4	De startbijdrage aan de nieuwe organisatie	62
7.5	Financiële ambitie en de eerste stap daarbij	62
8	Risico's	63
8.1	Gedeeltelijk deelnemen aan de nieuwe brandweerorganisatie	63
8.1.1	Samenhang veiligheidsketen	63
8.1.2	Efficiency voordelen	63
8.1.3	Herverdeling specialismen	64
8.2	De compensabele BTW en de Wet op de veiligheidsregio's	64
8.3	Inzet van vrijwilligers	65
8.3.1	Lokale uitvoering 'koude' taken in combinatie met dagbezetting	65
8.4	Aanvullende eisen Wet Veiligheidsregio en kwaliteits-AMvB	65
8.5	BDUR-circulaire	65
8.6	CAO-akkoord	65
8.7	Kwaliteitsimpulsen Regiobureau	65
8.8	Post onvoorzien	66
9	Overgangsfase en aanbevelingen implementatietraject	67
9.1	Groeimodel	67
9.2	Moratorium	67
9.3	Personeel	67
9.4	Implementatieplan	68
9.5	Communicatie	68
10	Besluitvormingsprocedure	69
	Bijlage 1 Overzicht financiële informatie per gemeente	

70

- Bijlage 2 Toelichting berekening benodigde kwaliteitsmanco's
- Bijlage 3 Wie werkten aan dit onderzoek mee
- Bijlage 4 Besluit Algemeen Bestuur 13 december 2007
- Bijlage 5 Moratorium Regionalisering Brandweer Hollands Midden

1 Inleiding

1.1 Algemeen

Mede naar aanleiding van de evaluaties van grote nationale en internationale rampen en crises, streven opeenvolgende Kabinetten naar borging van de diverse veiligheidsorganisaties in 25 regionale veiligheidsregio's. Daartoe is door het Kabinet een Conceptwet op de Veiligheidsregio's (WVR) opgesteld. Momenteel circuleert deze Conceptwet bij de Staten Generaal.

Er wordt op aangestuurd per 1 januari 2010 de veiligheidsregio's te hebben gerealiseerd. In de Conceptwet is het uitgangspunt dat de veiligheidsregio's vormgegeven op basis van verlengd lokaal bestuur. De strekking van het wetsvoorstel is dat de gemeenten die gezamenlijk een politieregio vormen, verplicht worden een gemeenschappelijke regeling aan te gaan, die Veiligheidsregio wordt genoemd.

De Wet wordt aangevuld met een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), waarin de Minister kwaliteitseisen stelt aan de brandweezorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. De Wet en de AMvB hanteren een geregionaliseerde brandweer als uitgangspunt. De gemeenten worden echter (nog) niet wettelijk verplicht om hun brandweer te regionaliseren, mits zij individueel kunnen voldoen aan de nieuwe kwaliteitseisen die de Minister aan hen stelt. Het valt te verwachten dat het voor individuele gemeenten niet, of alleen maar tegen zeer hoge kosten, mogelijk zal zijn om aan de nieuwe eisen te voldoen. Alleen in de gezamenlijkheid op het regionale niveau is de te verwachten intensivering op dit voor de inwoners belangrijke beleidsterrein om te buigen naar een situatie waarin de gemeenten een hoger en genormeerd veiligheidsniveau kunnen realiseren tegen minder-meerkosten. Voor de inwoners resulteert dit in een eenduidig kwalitatief niveau van veiligheid. Voor de gemeentebesturen blijven er adequate sturingsmogelijkheden op de prestaties en het kostenniveau van de brandweer.

Met het oog op het op bovenlokaal niveau kunnen maken van harde afspraken over het te realiseren kwaliteitsniveau stimuleert de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de regionalisering van de brandweer door het beschikbaar stellen van substantiële financiële middelen op basis van met haar af te sluiten maatwerk-convenanten. Met het ondertekenen van het convenant verbinden de besturen van de veiligheidsregio's zich aan de basisvereisten crisismanagement en spreken zij de intentie uit om de brandweer in hun veiligheidsregio met ingang van 1 januari 2010 te regionaliseren. Begin november 2008 hebben 19 van de 25 veiligheidsregio's een convenant met de Minister gesloten. Ieder van deze 19 veiligheidsregio's heeft een eigen positie in het regionaliseringstraject van de brandweer. Een beperkt aantal regio's heeft reeds een regionale brandweermanifestatie, zoals bedoeld in de WVR, opgericht. Verreweg de meeste regio's verkeren ergens in het onderzoeks- of besluitvormingstraject op weg daar naar toe. Het proces van regionalisering is, ook op inhoud, in iedere regio anders en overigens ook niet integraal kopieerbaar. Er zijn vele verschillen tussen de regio's in de wijze waarop de brandweezorg is georganiseerd. De ene regio beschikt over grotendeels uit beroepsmedewerkers bestaande brandweerkorpsen en in de andere regio worden vrijwel alle taken door vrijwilligers uitgevoerd. Deze en andere niet nader omschreven verschillen tussen de regio's bepalen in belangrijke mate tempo en complexiteit van het regionaliseringstraject. De onderlinge machtsverhoudingen tussen de in een veiligheidsregio samenwerkende gemeenten is tevens een factor van belang voor het proces.

De financiële stimulans op grond van de gesloten convenanten wordt uitgekeerd in twee tranches. De eerste tranche ontvangt de veiligheidsregio bij het ondertekenen van het convenant en de tweede tranche wordt uitgekeerd op het moment dat alle gemeentebesturen in de betreffende veiligheidsregio besluiten de brandweezorg in hun gemeenten uiterlijk 1 januari 2010 daadwerkelijk over te dragen aan een per die datum op te richten nieuwe regionale brandweermanifestatie.

De nieuwe regionale brandweerorganisaties moeten volgens de convenanttekst tenminste voldoen aan drie voorwaarden, te weten:

- een eenhoofdige leiding;
- alle personeel (beroeps en vrijwillig) in regionale dienst;
- inkoop en beheer van materieel is centraal georganiseerd.

De gemeenten zijn op grond van de Brandweerwet 1985 verantwoordelijk voor de organisatie van de brandweer. Financiering verkrijgen de gemeenten via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Ook na regionalisering en inwerkingtreding van de WVR blijven de gemeentebesturen wettelijk (inhoudelijk en financieel) verantwoordelijk voor het niveau van de brandweezorg per gemeente. Zij maken met de nieuwe brandweerorganisatie afspraken over de uitvoering daarvan. Aan de gemeenteraden worden verschillende instrumenten aangereikt om invloed te kunnen blijven uitoefenen op het beleid en bestuur van de regionale brandweerorganisatie. In de eerste plaats door het jaarlijks vaststellen van de begroting. Daarnaast dient het regiobestuur een regionaal risicoprofiel op te stellen. Op basis daarvan wordt een vierjarig regionaal beleid- en crisisplan opgesteld. De gemeenteraden kunnen zich daarover uitspreken en kunnen via de burgemeesters, die de gemeenten vertegenwoordigen in het regiobestuur, invloed uitoefenen op de inhoud van deze plannen.

1.2 Hollands Midden

De brandweertaken voor de 29¹ gemeenten in de regio Hollands Midden worden momenteel uitgevoerd vanuit 47 uitruklocaties. Er zijn 8 gemeenten die de brandweezorg zelfstandig uitvoeren en 21 gemeenten die een intergemeentelijk of bovenlokaal samenwerkingsverband met andere gemeenten hebben. Deze samenwerkingsverbanden variëren van onderlinge afspraken, het hebben van een gezamenlijk korps tot volledige uitbesteding van de brandweezorg aan een andere gemeente. Hieronder is een overzicht opgenomen van de situatie medio november 2008.

Samenwerkende gemeenten	Totaal aantal posten	Samenwerking d.m.v.
Hillegom, Lisse & Noordwijkerhout	3	één intergemeentelijk brandweerkorps (IBB)
Teylingen & Oegstgeest	4	één intergemeentelijk brandweerkorps (OVSW)
Alkemade & Jacobswoude	5	één intergemeentelijk brandweerkorps
Nieuwkoop & Alphen aan den Rijn	6	bovenlokale samenwerking met één commandant
Boskoop & Waddinxveen	2	bovenlokale samenwerking
Bodegraven & Reeuwijk	4	bovenlokale samenwerking met één commandant
Nieuwerkerk a/d IJssel	1	verzorgt brandweezorg in Zevenhuizen -Moerkapelle
Vlist, Ouderkerk, Nederlek, Bergambacht & Schoonhoven	8	één intergemeentelijk brandweerkorps (Brandweer K5)
Zevenhuizen-Moerkapelle	1	wordt verzorgd door Nieuwerkerk aan den IJssel
Zoeterwoude	Geen	wordt verzorgd door Leiden
Subtotaal 1	34	

¹ Op moment van schrijven van deze rapportage waren er 29 gemeenten in Hollands Midden. Per 1 januari 2009 fuseren de gemeenten Jacobswoude en Alkemade tot de nieuwe gemeente Kaag en Braassem, zodat per die datum er 28 gemeenten zijn. In alle teksten van deze rapportage wordt echter nog uitgegaan van 29 gemeenten.

Gouda	1
Noordwijk	1
Katwijk	3
Leiden	2
Leiderdorp	1
Moordrecht	1
Rijnwoude	3
Voorschoten	1
Subtotaal 2	13
Totaal (1+2)	47

Ook in Hollands Midden wordt al enige jaren gesproken over regionalisering van de brandweer. In feite is de discussie hierover al in 1995 begonnen met het door het Ministerie van BZK geïnitieerde project Versterking Brandweer, waarover straks meer.

Een voor het regionaliseringproces in Hollands Midden betekenisvolle factor is het gegeven dat in tegenstelling tot enkele buurregio's in vele gevallen de gemeentelijke brandweerorganisaties voor een groot deel (voor de taakgebieden hulpverlening en brandbestrijding) historisch zijn gestoeld op de inzet van vrijwilligers en slechts in een beperkt aantal gevallen is neergelegd bij beroepsmedewerkers. Voor de bestrijding van branden en incidenten is het van groot belang dat de kennis van de lokale samenlevingstructuren ook in de nieuwe organisatie geborgd blijft. Eveneens uit kostenoverwegingen is het van evident belang dat ook in een geregionaliseerde situatie, de traditionele lokale inbedding met de inzet van vrijwilligers behouden blijft. Het is een landelijke trend dat de belangstelling voor vrijwilligerswerk terugloopt. Dat geldt in zijn algemeenheid ook voor de brandweervrijwilliger. De combinatie van het hebben van een primaire baan en strengere eisen en normen, geven zorgen voor de aanwas van vrijwillige brandweermensen in de nabije toekomst. Daarnaast is de trend zichtbaar dat de vrijwilliger steeds verder van zijn/haar woonplaats werkt. Dat geeft, vooral op de werkdagen tijdens de kantooruren, problemen bij de opkomsttijden. Hoewel er ook in Hollands Midden nog wel enkele korpsen zijn met een wachtlijst voor vrijwilligers, zijn de dreigende contouren van een teruglopende bezetting van de repressieve diensten, zeker overdag en in de vakantieperiodes, in de meeste vrijwilligerskorpsen al zichtbaar. Een geregionaliseerde brandweerorganisatie dient dan ook adequate oplossingen aan te reiken voor één van de belangrijkste toekomstige knelpunten, namelijk het "vinden en binden" van voldoende vrijwilligers.

1.2.1 Project Versterking Brandweer (I en II), 1995/2004

Via het project Versterking Brandweer I (PVB I) dat in 1995 van start ging hebben de besturen van de regio's en de minister van BZK zich gezamenlijk verbonden om de brandweezorg en de rampenbestrijding bestuurlijk, organisatorisch en operationeel te versterken. Dit met als uiteindelijke doel de kwaliteit van de brandweezorg en rampenbestrijding in Nederland te verbeteren. In 1998 diende een begin gemaakt te zijn met de invoering van de bestuurlijk vastgestelde organisatieplannen, waarin de gewenste situatie voor iedere regio zou dienen te worden vastgelegd.

De conclusie was dat de brandweezorg in Hollands Midden alleen significant verbeterd zou kunnen worden indien een verregaande vorm van intergemeentelijke samenwerking zou kunnen worden ontwikkeld. Er werd destijds afgesproken om de repressieve brandweezorg te verdelen in een deel basis brandweezorg (de zorg die elke gemeente zelf moet leveren) en een deel aanvullende brandweezorg (specialismen, zoals onder andere duikteams die wel in iedere gemeente beschikbaar dienden te zijn, maar die niet in elke gemeente daadwerkelijk aanwezig hoeft te zijn). Op basis van verdiepende onderzoeken, zoals onder andere een dekkingsonderzoek, uitgevoerd door het adviesbureau SAVE, is de repressieve organisatie ten aanzien van specialistische taken verder uitgewerkt. Het Project Versterking Brandweer II

(PVB II) heeft in 2004 geleid tot een visie op de toekomst van de brandweer in de regio Hollands Midden. Deze visie is tijdens twee bestuurlijke themabijeenkomsten in de jaren 2004 en 2005 door alle burgemeesters besproken.

1.2.2 Onderzoek nulmeting kwaliteit en onderzoek optimale schaalgrootte, 2005/2006

Op basis van de gedachte dat de kwaliteit van de brandweezorg per gemeente/brandweerkorps verschilde en dat intensivering van intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk zou zijn om dit probleem op te lossen, is door het bestuur een opdracht voor een vervolgonderzoek geformuleerd, bestaande uit:

1. verricht een onderzoek (nulmeting) naar de kwaliteit en efficiëntie van de huidige taakuitvoering van de brandweezorg in Hollands Midden (toen bestaande uit 35 gemeenten en 1 Regiobureau).
2. verricht een onderzoek naar de optimale operationele schaalgrootte van de brandweer in Hollands Midden.

Het eerstgenoemde onderzoek werd in 2005 uitgevoerd door adviesbureau Anton van Dijke (AVD).

Hieruit bleek is gebleken dat veel gemeentelijke brandweerkorpsen alsmede het regiobureau een verbetertraject ten aanzien van kwaliteit van de brandweezorg behoeften. De onderzoekers concludeerden dat hiertoe extra geld noodzakelijk was en dat het gezamenlijk oppakken van deze problematiek efficiënter zou zijn en tot minder meerkosten zou leiden. Adviesbureau Berenschot heeft het als tweede genoemde onderzoek in 2006 uitgevoerd en op basis daarvan geconcludeerd dat de ideale schaalgrootte voor een optimale uitvoering van de brandweezorg ligt bij organisatorische eenheden met een verzorgingsgebied tussen 100 en 200 duizend inwoners.

1.2.3 Vaststellen regionale kwaliteitsnormen, 2006

Naar aanleiding van het bovengenoemde onderzoek van AVD in 2005 is in de vergadering van het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Hollands Midden van november 2006 een regionaal kwaliteitsnormenkader voor de brandweezorg vastgesteld en is afgesproken dat dit normenkader uiterlijk 1 januari 2010 bij ieder brandweerkorps in Hollands Midden geïmplementeerd zou dienen te zijn. Het tempo waarin gemeenten dienden toe te groeien naar dit regionale normenkader zou niet gelijk zijn omdat de onderzoekers hadden geconstateerd dat de kwaliteit- en middelenniveaus per brandweerkorps nogal verschilden.

1.2.4 Haalbaarheidstudie, 2007

In april 2006 hebben vijf gemeenten aangegeven hun volledige brandweezorg samen met de Regionale Brandweer Hollands Midden (RBHM) te willen organiseren, teneinde samen een daadkrachtige brandweerorganisatie te vormen, die zou kunnen inspelen op de nieuwe, hogere kwaliteitseisen.

Bij dit initiatief sloten zich eind juni van dat jaar nog vier andere gemeenten aan.

Gezamenlijk werd een plan van aanpak opgesteld dat in november 2006 in het Algemeen Bestuur is besproken. De nog niet bij dit initiatief betrokken gemeenten gaven daarbij aan ook betrokken te willen worden bij het samenwerkingsproces. Gelet daarop besloot het Algemeen Bestuur de haalbaarheid van regionalisering van de brandweer voor alle 29 gemeenten te laten onderzoeken.

De opdracht luidde als volgt:

“Is kwaliteitsverbetering van de brandweer in Hollands Midden haalbaar door regionalisering?”. Haalbaar is in deze context gedefinieerd als doelmatig en wordt bepaald door de mate waarin een uniform en goed brandweer-kwaliteitsniveau wordt gerealiseerd tegen een aanvaardbaar kostenniveau.

Opdrachtgever voor de Haalbaarheidsstudie was het Algemeen Bestuur van de Regionale Brandweer en GHOR Hollands Midden. De Haalbaarheidsstudie werd uitgevoerd onder toezicht

van een stuurgroep welke was samengesteld uit drie burgemeesters, een gemeentesecretaris, de regionaal brandweercommandant en de plaatsvervangend regionaal commandant in de rol van projectleider.

Op 13 september 2007 hebben de leden van het Algemeen Bestuur in het Archeon te Alphen aan den Rijn een themabijeenkomst bijgewoond over de regionalisering van de brandweer. Deze themabijeenkomst was georganiseerd door de stuurgroep.

De stuurgroep was van mening dat regionalisering haalbaar zou zijn en overigens een goede formule vormde om de kwaliteit van de brandweezorg in Hollands Midden op het afgesproken niveau te brengen. De discussie tijdens de themabijeenkomst liet een wisselend beeld van meningen zien. De conclusie van deze themabijeenkomst was dat er overeenstemming bestond dat het Algemeen Bestuur op korte termijn een concreet besluit wenste te nemen over de regionalisering van de brandweer in Hollands Midden, waarbij men wenste te beschikken over een overzicht van de te nemen stappen indien tot regionalisering zou worden besloten. Tijdens een vergadering van het Algemeen Bestuur op 13 december 2007 werd aan de hand van een plan van aanpak uitvoerig gediscussieerd met als resultaat het besluit om met het oog op regionalisering een vervolgonderzoek in te stellen teneinde de antwoorden op een aantal nog bestaande vragen scherper in beeld te krijgen.

1.3 Vervolgonderzoek regionalisering brandweer Hollands Midden, 2008.

Zoals aangegeven besloot het Algemeen Bestuur op 13 december 2007 (zie bijlage 4) om met het oog op regionalisering van de brandweer in Hollands Midden overeenkomstig het concept van het wetsvoorstel Veiligheidsregio's en conform de convenantvoorwaarden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een diepgaand onderzoek uit te laten voeren. Het Algemeen Bestuur sprak de wens uit om uiterlijk eind 2008 op basis van de resultaten van het vervolgonderzoek een definitief besluit over de regionalisering van de brandweer in Hollands Midden te nemen. Het Algemeen Bestuur mandateerde het Dagelijks Bestuur tot het afsluiten van een convenant met het ministerie van BZK en machtigde tevens het DB om een **projectorganisatie** te formeren, die de hieronder geformuleerde onderzoeksopdracht diende uit voeren.

1. De opdracht om te komen tot de hoofdstructuur van de nieuwe brandweerorganisatie Hollands Midden (zowel bestuurlijk als operationeel) waarbij een beschrijving van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is opgenomen. Uitgangspunt daarbij is dat de organisatiestructuur moet voldoen aan de eisen van kosteneffectief, efficiënt, kwaliteitsborging en continuïteit.
2. De opdracht om te komen tot een beschrijving van de koppeling tussen de gemeentelijke processen en de brandweerprocessen op basis van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
3. De opdracht voor het in kaart brengen van de financiële consequenties op het gebied van kwaliteit, frictiekosten, desintegratiekosten; de besparingsmogelijkheden en te komen tot een meerjarenbegroting voor de korte en lange termijn en verdeelsleutel voor toekomstige kosten. Uitgangspunt daarbij is dat gemeenten individueel de eigen kosten dragen.
4. De opdracht om in overleg met een nog op te richten Bijzondere Ondernemingsraad te komen tot één rechtspositieregeling en één sociaal plan voor de overgang van het personeel naar de nieuwe brandweer Hollands Midden. Uitgangspunt daarbij is dat medezeggenschap wordt gewaarborgd voor zowel de vrijwillige als beroepsbrandweermensen in de regio.

1.4 Aanpak

1.4.1 Startdocument

Tijdens een bestuurlijke bijeenkomst in Gouda op 4 februari 2008 hebben de voorzitter van het DB, de portefeuillehouder Brandweer en zijn plaatsvervanger met externe begeleiding een startdocument geproduceerd met als doel het regionaliseringproces te vervolgen in de lijn van het besluit van het AB van 13 december 2007 en dit vervolgonderzoek organisatorisch vorm te geven.

Dit document geeft invulling aan de volgende stappen:

- De projectorganisatie met bemensing en middelen
- De opdrachtbeschrijvingen
- De communicatie

Op 27 maart 2008 ging het Algemeen Bestuur akkoord met het startdocument, zodat de beoogde projectorganisatie kon worden geworven.

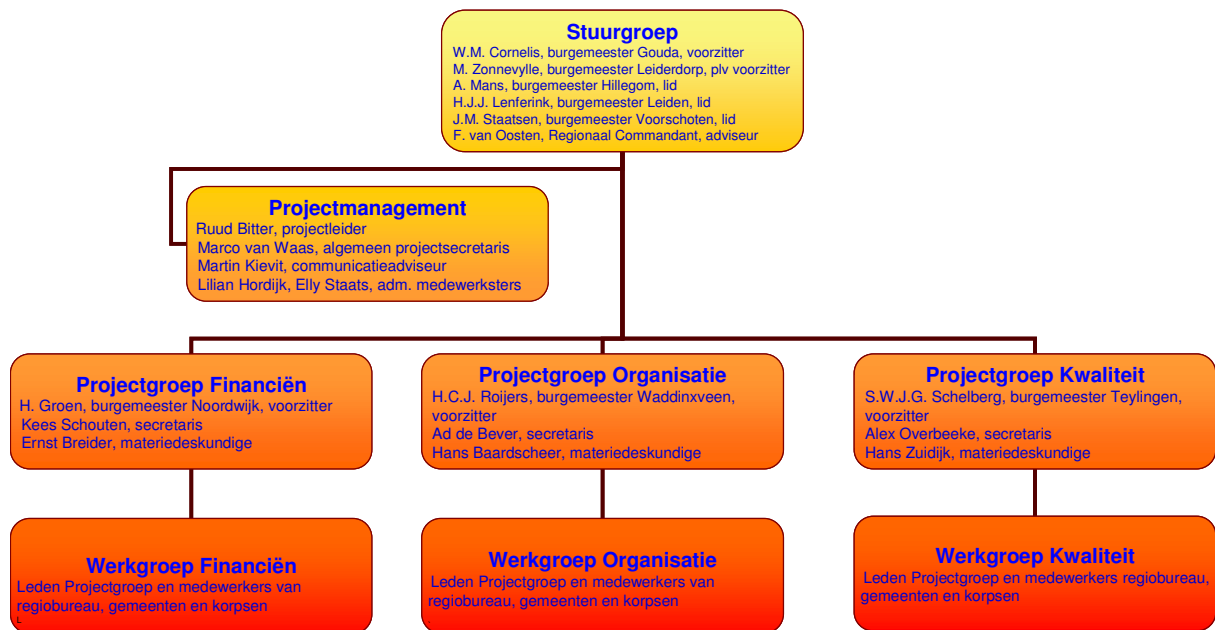
1.4.2 Projectorganisatie

Het project Regionalisering Hollands Midden wordt geleid door een stuurgroep, onder voorzitterschap van de portefeuillehouder Brandweer uit het Dagelijks Bestuur en voorts bestaande uit 7 burgemeesters, waarvan een aantal ook tevens DB lid en de regionaal commandant als adviseur. Het projectmanagement bestaat uit een projectleider, een projectsecretaris, een communicatieadviseur en twee administratieve medewerksters. Alle medewerkers in het projectmanagement hebben op welke wijze dan ook een relatie met de Veiligheidsregio Hollands Midden en zijn op deeltijdbasis met een gemiddelde betrekkingsovervang van 2 dagen per week voor het project ingezet.

De stuurgroep rapporteert aan het Dagelijks Bestuur. De stuurgroep is integraal verantwoordelijk voor het gehele proces. De stuurgroep werkt procesmatig met duidelijke aannames en opdrachtformuleringen voor de deelprojecten (goede sturing aan de voorkant van het proces).

Onder de stuurgroep zijn drie (deel)projectgroepen gedefinieerd, te weten de (deel)projectgroepen Financiën, Organisatie en Kwaliteit. Iedere (deel)projectgroep wordt geleid door een bestuurlijk "regiotrekker" (burgemeester). Daarnaast bestaan de (deel)projectgroepen uit een externe secretaris en een (regionaal) materiedeskundige. De (deel)projectgroepen werden ieder ondersteund door drie werkgroepen. De werkgroepen worden voorgezeten door de (externe) secretarissen van de drie gelijknamige (deel)projectgroepen en bestaan voorts uit materiedeskundigen uit de betrokken organisaties (korpse, gemeenten, regiobureau).

Zie onderstaand organigram.



Om enerzijds de projectkosten zo veel mogelijk te beperken en anderzijds optimaal gebruik te maken van de op grote schaal bij de korpsen, het regiobureau en de gemeenten aanwezige kennis en kunde werd bij de samenstelling van de verschillende werkgroepen zo veel mogelijk een beroep gedaan op de inzet van medewerkers uit de genoemde organisaties. Hoewel het onderzoek zich voor een belangrijk gedeelte afspeelde tijdens de zomervakantieperiode, was de bereidheid tot niet vrijblijvende participatie in het project groot. Vrijwel iedereen onderschreef de noodzaak en het belang van de onderzoeksopdracht. Slechts voor enkele specialistische deelonderzoeken is een beroep nodig geweest op de inzet van externe adviesbureaus.

De projectleiding produceerde in de maand mei ter uitwerking van het onder 1.3.1. genoemde startdocument een Plan van Aanpak, dat op 30 mei 2008 werd goedgekeurd door de stuurgroep.

Gelet op de uitdrukkelijke wens om een goede (bestuurlijke) sturing aan de voorkant van het proces te willen, werden in de maand juni in een drietal bijeenkomsten van stuurgroep- en projectgroepleden (“pressure cooker sessies”) de randvoorwaarden voor de nieuwe regionale brandweerorganisatie opgesteld en werd het onderzoeksdocument vastgesteld op basis waarvan de kwaliteit en de financiën van de huidige brandweerkorpsen in Hollands Midden nader kon worden onderzocht.

1.4.3 De opdrachtbeschrijvingen

De opdrachtbeschrijving van de geformeerde projectorganisatie is onder 1.2 beschreven. De in de projectorganisatie participerende projectgroepen kregen de volgende opdrachten mee.

(deel)Projectgroep Kwaliteit

De projectgroep kwaliteit heeft de opdracht om op basis van de door de stuurgroep aangegeven randvoorwaarden de volgende onderwerpen nader uit te werken:

- breng de huidige kwaliteit per gemeente in kaart;
- definieer de kwaliteitsmanco's ten opzichte van de regionaal afgesproken kwaliteitsnorm, welke op 1 januari 2010 zouden dienen te zijn behaald.

(deel)Projectgroep Organisatie

De projectgroep Organisatie heeft de opdracht om op basis van de omschreven randvoorwaarden invulling te geven aan de door de stuurgroep aangegeven organisatiemodellen. Daarbij moeten de volgende aandachtspunten worden meegenomen:

- verhouding tussen gemeente en regio;
- vergunningverlening;
- vrijwilligheid binnen de brandweer;
- rechtspositie en medezeggenschap.

(deel)Projectgroep Financiën

De projectgroep Financiën heeft de opdracht om op basis van de door de stuurgroep aangegeven randvoorwaarden de volgende onderwerpen nader uit te werken:

- huidige financiële situatie;
- financiële consequenties van de door de projectgroep organisatie ontwikkelde modellen voor de toekomst
- geef een financiële vertaling van de geconstateerde kwaliteitsmanco's
- maak een realistische schatting van de efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie en doe een voorstel voor de verdeling daarvan.

1.4.4 Convenant

Daartoe gemandateerd door het Algemeen Bestuur sloot op 9 juli 2008 het Dagelijks Bestuur een convenant met de minister van BZK, waarbij het volgende werd overeengekomen:

Per 1 januari 2010 beschikt het bestuur van de veiligheidsregio Hollands Midden over één regionale brandweerorganisatie, die zich kenmerkt door:

- een eenhoofdige leiding;
- alle brandweerpersoneel in regionale dienst; met één rechtspositie voor beroepsmedewerkers en één rechtspositie voor vrijwilligers;
- beheer en inkoop van materieel op regionaal niveau.

Daarnaast voert de veiligheidsregio eenduidig beleid ten aanzien van de veiligheidsketen, personeel, planning & controlcyclus en middelen. Dit resulteert in de navolgende concrete resultaten voor 1 januari 2010:

Veiligheidsketen:

- Proactie;
 - de brandweer is gesprekspartner in het voortraject van planologische ontwikkelingen.
- Preventie;
 - met behoud van de lokale autonomie voor wat betreft prioritering worden regionaal dezelfde richtlijnen toegepast bij de vergunningverlening, de advisering op bouwplannen en bij de controle en handhaving. De laatstgenoemde elementen blijven berusten op eigenstandige gemeentelijke besluiten.
- Preparatie;
 - er wordt geoefend op basis van het multi- en monodisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan dat voor de Veiligheidsregio is vastgesteld;
 - er wordt één standaard op het gebied van aanvals- en bereikbaarheidsplannen toegepast.
- Repressie;
 - een nulmeting van de dekking voor de inzet bij maatgevende incidenten per gemeente dat vervolgens in een regionaal dekkingsplan is gebundeld en vastgesteld;
 - operationele grenzen zijn ingevoerd;
 - uniforme uitruk- en inzetprocedures worden regionaal toegepast;
 - als sturingsmiddel bestaat er kwantitatief en kwalitatief inzicht in de opkomsttijden, d.w.z. het totaal van de verwerkingstijd in de gemeenschappelijke meldkamer, de uitruktijd en de aanrijdtijd naar een incident;
 - Interregionaal zijn afspraken gemaakt over wederzijdse bijstandverlening.

- Nazorg.
 - trauma opvang en nazorg is op professionele regionale schaal geïmplementeerd.

Planning en control:

- planning- en controlcyclus: één (financieel) beleidsplan, één begroting en een integrale rapportage aan het bestuur over zowel de kwalitatieve als kwantitatieve productresultaten;
- productbegroting;
- integraal kwaliteit volgsysteem gericht op een samenhangende uitvoering van de veiligheidsketen.

Personeel:

- Actief vrijwilligersbeleid met als speerpunt een professioneel relatiebeheer met werkgevers.

Middelen:

- Inkoop en beheer van middelen is op regionale schaal geïmplementeerd.

Verplichtingen van de minister

De minister verplicht zich de veiligheidsregio te ondersteunen door enerzijds het beschikbaar stellen van financiële middelen en anderzijds het beschikbaar stellen van kennis en ervaring. Op grond van artikel 8 van het BDUR ontvangt de veiligheidsregio een extra, incidentele financiële bijdrage ter hoogte van € 1.422.107 voor de jaren 2008 en 2009, de looptijd van het convenant. Deze bijdrage wordt verstrekt als lumpsum en is niet taakgebonden en niet kostendekkend. Voorwaarde voor het toekennen van de bijdrage is de regionalisering van de brandweer. Voor de (wettelijke) kwaliteitsverbetering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en het tot stand brengen van een professioneel georganiseerde veiligheidsregio worden al structurele bijdragen beschikbaar gesteld in het gemeentefonds en het BDUR.

Om de regionalisering van de brandweer te stimuleren, wordt de bijdrage in twee tranches aan de veiligheidsregio verstrekt. De eerste tranche van 50% zal worden uitgekeerd na ondertekening van het convenant. De tweede tranche wordt uitgekeerd als het algemeen bestuur het besluit tot volledige regionalisering van de brandweer heeft genomen en dit besluit bekrachtigd is door alle gemeenteraden van de regio.

1.4.5 Communicatie.

De stuurgroep omschreef in de randvoorwaarden de communicatie als één van de belangrijkste succesfactoren van het project.

Tot aan het door de gemeenteraden te nemen besluit over regionalisering, begin 2009, dient de communicatie zich te richten op twee doelgroepen, te weten

- de vrijwillige en beroepsmedewerkers
- de gemeentebesturen.

Diverse middelen worden ingezet om de communicatiedoelen te bereiken.

- Aan de projectorganisatie wordt een communicatiemedewerker toegevoegd.
- Instelling openbaar raadpleegbare website met vermelding van alle documenten.
- Digitale nieuwsbrieven voor medewerkers, besturen en belangstellenden.
- Maatwerk korpsbezoeken. De projectleiding legt aan ieder korps één of meerdere bezoeken af, waarbij het project wordt gepresenteerd en waar uitvoerig wordt gediscussieerd over de pro's en contra's van regionalisering met de medewerkers. Deze bezoeken worden voor ieder korps "op maat" gemaakt.
- Bezoeken van raadscommissies. Met een knipoog naar de spelling, ook wel "Rood"shows genoemd. Ook weer in "maatwerk" worden alle raadscommissies van de in Hollands Midden gesitueerde gemeenten bezocht door medewerkers van het projectbureau. Bij deze "Rood"shows wordt algemene uitleg gegeven over de noodzaak van het regionaliseringproject en wordt er ingezoomd op de door de projectgroepen gemaakte foto's van de kwaliteit en de kosten van de onderscheidenlijke brandweerkorpsen.

Desgewenst worden deze commissiebezoeken voorafgegaan door voorbespreking met de betreffende burgemeester(s) en brandweercommandant.

- Individuele gesprekken met brandweercommandanten. Alle brandweermedewerkers hebben met de regionalisering als veranderingsproces te maken. De huidige commandanten wellicht het meest. Teneinde deze doelgroep “mee te nemen” in het proces en in het besef dat de lokale commandanten de “keyplayers” zijn, hebben alle commandanten met een (externe) vertrouwenspersoon een indringend gesprek over de persoonlijke beleving van het regionaliseringproces gehad.
- Collectieve presentaties met beroepsgroepen. De verzamelde en merendeels uit beroepsmedewerkers bestaande groep medewerkers proactie en preventie worden in aparte voorlichtingsbijeenkomsten “meegenomen” in het proces.
- De medewerkers van het huidige Regiobureau worden, voor zover zij niet participeren in het regionaliseringproject, tijdens aparte bijeenkomsten over de voortgang en inhoud van het project geïnformeerd.
- De personeelsvertegenwoordigende organen zoals ondernemingsraden, onderdeelcommissies en vakbonden worden in aparte voorlichtingsbijeenkomsten geïnformeerd over het project, zodat na de besluitvorming door de gemeenten geen onnodige tijd verloren gaat en men direct kan starten met formering van een Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) en Bijzondere Commissie voor Georganiseerd Overleg (BGO).

1.4.6 Projectfinanciën

De stuurgroep heeft bepaald dat de projectfinanciën niet mogen uitstijgen boven de eerste tranche van de convenantgelden van € 711.000,- . De verreweg grootste kostenpost wordt gevormd door de post personele kosten. De naar de stuurgroep teruggekoppelde “project cost control” geeft het beeld dat het bedrag van de eerste tranche toereikend is om de projectkosten tot 1 januari 2009 te dekken. De noodzakelijk te maken kosten na die datum (bv in verband met de organisatie van de raadscommissie bijeenkomsten, de “Rood”shows dus) zullen drukken op de tweede tranche van de convenantgelden.

1.5 Uitwerking randvoorwaarden uit stuurgroepbijeenkomsten

Lopende het traject zijn, naar aanleiding van verdere uitwerking, korpsbijeenkomsten, stuurgroepvergaderingen en onderzoeksresultaten door stuurgroep nuances aangebracht op de oorspronkelijk geformuleerde randvoorwaarden. De aangepaste randvoorwaarden zijn hieronder vertaald en samengevat weergegeven.

1.5.1 Positie van de vrijwilligers

De repressieve brandweertaken brandbestrijding en hulpverlening worden bij de brandweerkorpsen in Hollands Midden grotendeels door vrijwilligers verricht. Deze mensen zijn zeer gemotiveerd voor hun nevenfunctie bij de brandweer. Zij hebben een korte lijn met de lokale commandant en met de burgemeester en het bestuur. In de inleiding is aangegeven dat er zich een landelijke trend aan het ontwikkelen is met betrekking tot een afnemende bereidheid om vrijwilligerswerk te verrichten. De vrijwilligers vormen sinds oudsher de ruggengraat van de dagelijkse brandweezorg. Daarnaast speelt het kostenaspect ook een rol. Een vrijwilligersorganisatie is beduidend goedkoper dan een beroepsorganisatie. Dat is één van de redenen om de brandweervrijwilligheid, ook in een geregionaliseerde organisatie, te handhaven en zo mogelijk te versterken.

De stuurgroep hecht eraan dat de leiding van de nieuwe regionale brandweerorganisatie het vrijwilligersbeleid tot één van de strategische speerpunten benoemd. In de verwachting de negatieve effecten van de landelijke trend zo veel mogelijk te beperken zal een creatief en innovatief beleidskader met betrekking tot het vinden en binden van vrijwilligers en het relatiebeheer met de primaire werkgevers van de vrijwilligers moeten worden ontwikkeld.

1.5.2 Organisatie

De nieuwe brandweerorganisatie wordt zodanig gestructureerd dat de doelmatigheid wordt geoptimaliseerd. Er wordt een ‘platte’ organisatiestructuur gekozen waarin de

brandweertaken, afhankelijk van het gekozen ambitieniveau, lokaal, bovenlokaal of regionaal worden georganiseerd. De burgemeester moet, als bestuurlijke eerstverantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid, invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit en uitvoering van de brandweezorg in zijn/haar gemeente.

Daarnaast wordt de nieuwe brandweerorganisatie, ook in de nieuwe situatie, door de gemeenten betaald. Hieruit vloeit voort dat de gemeenten invloed willen blijven uitoefenen op bedrijfsbeleid. De momenten van invloed, bijvoorbeeld door het goedkeuren van de begroting, zullen in het gekozen besturingsmodel helder in beeld moeten worden gebracht. Opdracht voor de nieuwe brandweerorganisatie is om een regionale saamhorigheid tussen de afzonderlijke brandweerkorpsen te creëren met behoud van de "couleur locale". Uitgangspunt voor het onderzoek is dat de brandweezorg (hoofdproces) de gehele veiligheidsketen van proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg omvat. Uiteraard inclusief de ondersteunende processen, zoals bedrijfsvoering. De organisatiestructuur moet toekomstbestendig zijn. Dit betekent dat de nieuwe organisatie in staat moet zijn tijdig in te spelen op toekomstige ontwikkelingen en daar passend mee om te gaan. De uitgewerkte organisatiemodellen dienen de volgende elementen op hoofdlijnen te bevatten:

- besturingsfilosofie;
- hiërarchische hoofdstructuur inclusief gebiedsindeling;
- inhoudelijke aandachtspunten en randvoorwaarden (personeel, huisvesting e.d.).

1.5.3 Gezamenlijk optrekken

Het is voor het behoud van een adequate brandweezorg (o.a. uniforme taakuitvoering) in de regio van groot belang dat de regiogemeenten bestuurlijk en operationeel gezamenlijk blijven optrekken, het zogenaamde solidariteitsbeginsel. Alleen op deze manier is het mogelijk dit proces met elkaar in te gaan. Uitgangspunt van het onderzoek is dat alle gemeenten meedoen met de regionalisering van de brandweer.

1.5.4 Kwaliteit

De kwaliteit van de brandweezorg moet op orde komen. Het Algemeen Bestuur heeft een regionale kwaliteitsnorm vastgesteld waaraan alle gemeenten per 1 januari 2010 moeten voldoen. De kwaliteit van de brandweezorg in de regio moet zoveel mogelijk tegelijkertijd met de regionalisering worden verbeterd. Huidige knelpunten moeten in de nieuwe organisatie worden voorkomen en nog niet geïmplementeerde kwaliteitseisen moeten alsnog worden meegenomen. Wat in ieder geval niet mag gebeuren is dat door de regionalisering de kwaliteit, ook al is het maar tijdelijk, verslechtert. De huidige gemeentelijke brandweerkorpsen moeten gedurende de transitie in staat zijn dezelfde kwaliteit te blijven leveren die zij nu leveren. Na de transitie zal de kwaliteit regiobreed beter moeten zijn/worden.

1.5.5 Financiën

De nieuwe organisatie ontwikkelt een eenduidige planning & controlcyclus waardoor het voor elke gemeente transparant is welke brandweezorg zij voor hun bijdrage kan verwachten. Toetspunt voor het onderzoek is dat de kosten van de nieuwe brandweerorganisatie zouden kunnen worden gedekt uit het fictieve aandeel voor brandweezorg en rampenbestrijding, dat is begrepen in de uitkering uit het Gemeentefonds, de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding - gelden (BDUR) en de opbrengsten van de leges, die op basis van het uitvoeren van wettelijke taken worden gegenereerd. Met dit fictieve budget zal het gerealiseerde niveau van brandweezorg van 2005 kunnen worden geborgd. De kosten van het bestuurlijk afgesproken kwaliteitsniveau 2010 zijn hierin nog niet begrepen. Uitgangspunt voor het onderzoek is dat als verdeelsleutel voor de gemeentelijke bijdrage aan de toekomstige organisatie wordt uitgegaan van het fictieve aandeel voor brandweezorg en rampenbestrijding dat is begrepen in de door de deelnemende gemeenten te ontvangen uitkeringen uit het Gemeentefonds. Ten aanzien van het financiële onderzoek zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- uitgangspunt voor het onderzoek is dat alle roerende zaken overgaan naar de nieuwe brandweerorganisatie. Bij de waardering van de activa zijn de volgende voorwaarden gesteld:
 - logische categorisering:
 - voertuigen;
 - bepakking;
 - persoonlijke bescherming;
 - communicatieapparatuur / verbindingsmiddelen.
 - roerende zaken moeten voldoen aan wet- en regelgeving (bijvoorbeeld BZK-bepakt en voldoen aan ARBO-wetgeving);
 - roerende zaken moeten probleemloos operationeel inzetbaar zijn;
 - roerende zaken hebben geen achterstallig onderhoud;
 - voor overname worden roerende zaken geschouwd;
 - economische levensduur gebaseerd op objectieve normen (Netwerk Materieel NVBR / SAVE);
 - indien de gemeente de standaard economische levensduur hanteert dan worden voertuigen volgens de daaruit voortvloeiende waarde overgenomen;
 - indien de gemeente een niet-standaard economische levensduur hanteert wordt gekeken naar de toekomstige levensduur (hoe lang kan een voertuig nog mee?).
- alle kazernes worden in beginsel van de eigenaar gehuurd. Ook hier zijn de eisen en voorwaarden aan gesteld:
 - uitgangspunt: flexibiliteit;
 - nieuwe organisatie huurt kazernes voor bepaalde tijd (bijvoorbeeld 5 jaren);
 - mogelijkheid bestaat dat de nieuwe organisatie zelf bouwt bij noodzakelijke vervanging van een kazerne;
 - als de nieuwe organisatie kazernes verwerft/bouwt dan slechts uitsluitend op locaties die als strategisch zijn aan te merken op grond van een nog vast te stellen operationeel dekkingsplan;
 - huur wordt bepaald op basis van een kostendekkende vergoeding. Belangrijk is op te merken dat bij de m2-prijs voor wat betreft de grondwaarde wordt uitgegaan van de bestemming van een brandweerkazerne: zijnde een openbare functie.
- de definities van transitiekosten, frictiekosten en desintegratiekosten zijn als volgt vastgesteld:
 - transitie- of projectkosten: eenmalige kosten die in het kader van het proces worden gemaakt om de nieuwe brandweerorganisatie tot stand te brengen;
 - frictie- of opstartkosten: tijdelijke implementatiekosten die moeten worden gemaakt voor het tot stand brengen van de nieuwe organisatie;
 - desintegratie- of ontvlechtingkosten: kosten die ontstaan bij de deelnemende gemeenten doordat bestaande overheadkosten niet meer kunnen worden toegerekend aan de functie brandweer.
- de uitgangspunten ten aanzien van de bijzondere personele kosten zijn als volgt geformuleerd:
 - huidige medewerkers met wachtgeldregeling blijven achter bij desbetreffende gemeenten. Deze medewerkers worden in de gelegenheid gesteld om op basis van competenties en ervaring bij de nieuwe brandweerorganisatie bij voorrang te solliciteren. Daarna resterende vacatures worden extern geworven;
 - huidige medewerkers die in het FLO-overgangsrecht zitten. Deze kosten worden geacht volledig in het budget te zitten dat mee gaat naar de nieuwe organisatie;
 - medewerkers die na 1 januari 2006 in bezwarende functie zijn getreden mogen nog maximaal 20 jaar in een bezwarende functie werkzaam zijn. Na deze periode moeten zij doorstromen in een tweede loopbaan. Op grond van de inspanningsverplichtingen voor de werkgever worden hiervoor kosten gemaakt. Deze kosten worden geacht volledig in het budget te zitten dat mee gaat naar de nieuwe organisatie.

1.5.6 Personeel

Medewerkers die voor 80% of meer werkzaam zijn in een operationele of ondersteunende functie, uitsluitend voor en ten behoeve van het uitvoeren van taken gerelateerd aan de brandweezorg, krijgen een werkgarantie bij de nieuwe organisatie. Medewerkers van gemeenten, die slechts enkele uren per week werkzaam zijn ten behoeve van de brandweezorg (te denken valt hier aan gemeentelijke medewerkers P&O, Financiën, ICT etc) blijven bij de gemeente. De functies in de nieuwe organisatie worden ingevuld volgens het adagium “de beste man/vrouw op de beste plaats”. In het licht van de gewenste ‘platte’ organisatie en de wens tot behoud van de lokale accentverschillen in taken (bijvoorbeeld t.a.v. de hotels in Noordwijk) wordt een afweging gemaakt in hoeverre de huidige lokale taakuitvoering gehandhaafd kan worden. In overleg met de personeelsvertegenwoordigende organen zullen overgangsmaatregelen worden getroffen voor personeel met “verworven rechten”. Nieuw personeel wordt aangesteld volgens de nieuwe rechtspositie. Er komt één rechtspositie en één sociaal plan voor zowel beroepspersoneel als vrijwilligers.

1.5.7 Fasering uitvoering

In deze rapportage wordt het mogelijke eindbeeld geschetst. Concretisering en implementatie daarvan staan los van de besluitvorming over de regionalisering. Nadat is besloten te regionaliseren, zal, in een stappenplan, per gemeente worden bepaald wanneer het gemeentelijke brandweerkorps wordt overgedragen aan de nieuwe organisatie. Het tijdspad hiervoor wordt gekoppeld aan de vastgestelde ambitie om uiterlijk 1 januari 2010 de kwaliteit op het regionaal afgesproken niveau te hebben. Een en ander past goed in de voorstellen van BZK waarin de looptijd van het convenant bepaald is van 1 juli 2008 tot 1 januari 2010.

1.5.8 Kazerneconfiguratie

Bij de start van de nieuwe organisatie is de huidige kazerneconfiguratie uitgangspunt. Toekomstige wijzigingen op het gebied van de kwaliteitsnormen (o.a. op het gebied van opkomsttijden) kunnen hier verandering in brengen. Omdat de brandweezorg volgend is op de regionale ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening zal er op termijn voor wat betreft de spreiding van de uitruklocaties vanzelfsprekend meer worden gekeken naar een efficiënte bedrijfsvoering op basis van het (dynamische) regionale risicoprofiel.

1.5.9 Bestuurlijke aansturing

De bestuurlijke aansturing van de geregionaliseerde brandweer kent maximaal twee bestuurlijke lagen. Op het lokale niveau behoudt de burgemeester in de warme fase het gezag over de brandweer zoals hij of zij dat nu ook heeft. Op regionaal niveau wordt de brandweer bestuurd via de constructie van verlengd lokaal bestuur (op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regeling ; WGR) door de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Bij een keuze voor het districtsmodel (zie hoofdstuk 5 en 6) wordt geen nieuwe bestuurlijke laag gecreëerd met eigen autonome bevoegdheden. De districten vormen een platform voor informatie, overleg, coördinatie en afstemming binnen een min of meer samenhangend geografisch gebied. Er is in het verlengde daarvan sprake van een organisatorisch gedeconcentreerde, maar centraal aangestuurde ambtelijke organisatie. Met erkenning van de brandweerspecifieke problematiek is er uit efficiencyoverwegingen bij het aantal en de indeling in districten een voorkeur voor maximale congruentie met de politiedistricten.

2 Kwaliteit

Op basis van de door de stuurgroep aangegeven randvoorwaarden is in dit hoofdstuk de huidige kwaliteit per gemeente en voor het regiobureau nader uitgewerkt.

2.1 Werkwijze, validatie en beoordeling

Voor de uitvoering van de opdracht is gebruik gemaakt van een werkwijze die in 2005 is toegepast voor het bepalen van de (toenmalige) kwaliteit in 2005. Dit houdt in dat dezelfde kwaliteitsvragen zijn gesteld. Door deze methode toe te passen is een vergelijking mogelijk van de situatie van 2005 met die van 2008. Zoals in 2005 nulmeting is verricht betreft dit een éénmeting.

Een belangrijk verschil met betrekking tot de validatie is dat de kwaliteitsevaluatie in 2005 een zelfevaluatie door de korpsen betrof en dat in 2008 de evaluatie plaatsvindt in de vorm van een zelfevaluatie met aanvullend een collegiale visitatie. Tijdens de visitatie is bewijsvoering (documentatie e.d.) voor de kwaliteitsbeoordeling overlegd.

Als ijkpunt voor het kwaliteitsniveau geldt het niveau van de 'hedendaagse brandweer' c.q. het niveau zoals dit voor 2010 bestuurlijk is vastgesteld. Als grondslag voor de ijkpunten voor de kwaliteitsaspecten gelden ondermeer de Brandweerwet, WRZO, WKR, voor de taken van de gemeentelijke brandweer. Ook het landelijk aanvaarde normenstelsel van de NVBR ligt ten grondslag aan dit onderzoek. Het Besluit Veiligheidsregio's (de zogeheten Kwaliteits-AMvB) maakt geen deel uit van het referentiekader. In de individuele rapportage is een overzicht van de documenten opgenomen die als referentiekader zijn gehanteerd.² Hiermee is het ijkpunt van dit kwaliteitsonderzoek identiek aan het ijkpunt zoals dit is gehanteerd in 2005.

Er zijn indicatoren benoemd ter validatie van de kwaliteitsbepaling. Voor de beoordeling van het kwaliteitsniveau worden evenals in 2005 vier niveaus gehanteerd, te weten:

- ruim onvoldoende;
- onvoldoende;
- voldoende;
- ruim voldoende.

De kwaliteitsmeting heeft plaatsgevonden voor iedere schakel van de veiligheidsketen. Ook is de kwaliteitsmeting gedaan voor de onderdelen van bedrijfsvoering die direct van invloed zijn op het zorgniveau dat inwoners ervaren en/of direct van invloed zijn op de veiligheid en het welzijn van de medewerkers. Iedere schakel van de veiligheidsketen (proactie, preventie, preparatie, repressie, nazorg en bedrijfsvoering) is beoordeeld op basis van de antwoorden op de kwaliteitsvragen. Voor een aantal van de kwaliteitsvragen geldt dat de kwaliteitsbepaling bij de vraag:

- direct van invloed is op het zorgniveau dat inwoners ervaren; en/of
- direct van invloed is op de veiligheid en het welzijn van de medewerkers van de brandweer.

Aan deze vragen is bij de bepaling van het kwaliteitsniveau per schakel van de veiligheidsketen in het kader van deze opdracht een grotere invloed toegekend. In de individuele gemeentelijke rapporten is de rekenmethode toegelicht en is beschreven hoe deze kwaliteitsvragen een grotere weegfactor toegekend krijgen.

De kwaliteitsfoto van 2008 voldoet aan de 80/20 regel, wat beoogt dat met een beperkt aantal onderzoeksvragen een bruikbaar beeld van de kwaliteit gepresenteerd wordt. De voorkeur is

² De individuele rapporten zijn per gemeente opgesteld, gevalideerd en toegestuurd.

gegeven aan een kort onderzoek waarin qua vorm gekozen is voor een collegiale visitatie. Door deze collegiale visitatie is een betrouwbaar en voor de gevisiteerde organisaties vergelijkbare uitkomst tot stand gekomen.

2.2 Resultaten kwaliteitsonderzoek

In deze paragraaf zijn de belangrijkste resultaten van het kwaliteitsonderzoek weergegeven. Voor nadere informatie en toelichting op de opgenomen resultaten wordt verwezen naar de individuele gemeentelijke rapporten.

De cijfermatige resultaten zijn in grafieken met staafdiagrammen gepresenteerd. De methode van 2005 hanteert de beoordeling 'voldoende' voor taakvelden waarvan de score gelijk of meer is dan 80% en onvoldoende voor de taakvelden waarvan de scores lager zijn dan 80%. Ook voor het kwaliteitsonderzoek 2008 is deze cesuur gebruikt, met als aanvulling dat scores onder 70% de beoordeling ruim onvoldoende krijgen en scores boven de 90% de beoordeling ruim voldoende.

2.2.1 Algemeen

Als de uitersten in de beantwoording op de kwaliteitsvragen buiten beschouwing worden gelaten blijft het beeld consistent. Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid van de cijfers (er is geen grote invloed op het eindresultaat als gevolg van de uitersten).

Korpsen die sinds 2005 in gezamenlijkheid optreden laten voor de koude taken (proactie, preventie, preparatie en nazorg) een lichte vooruitgang zien. Er is geen gemiddelde berekend van de kwaliteitsoordelen over de gehele keten. De waarde van dit getal is maar betrekkelijk, omdat een hoog gemiddelde behaald kan worden door maximaal te scoren op de koude taken en bijvoorbeeld ruim onvoldoende te presteren op het gebied van repressie.

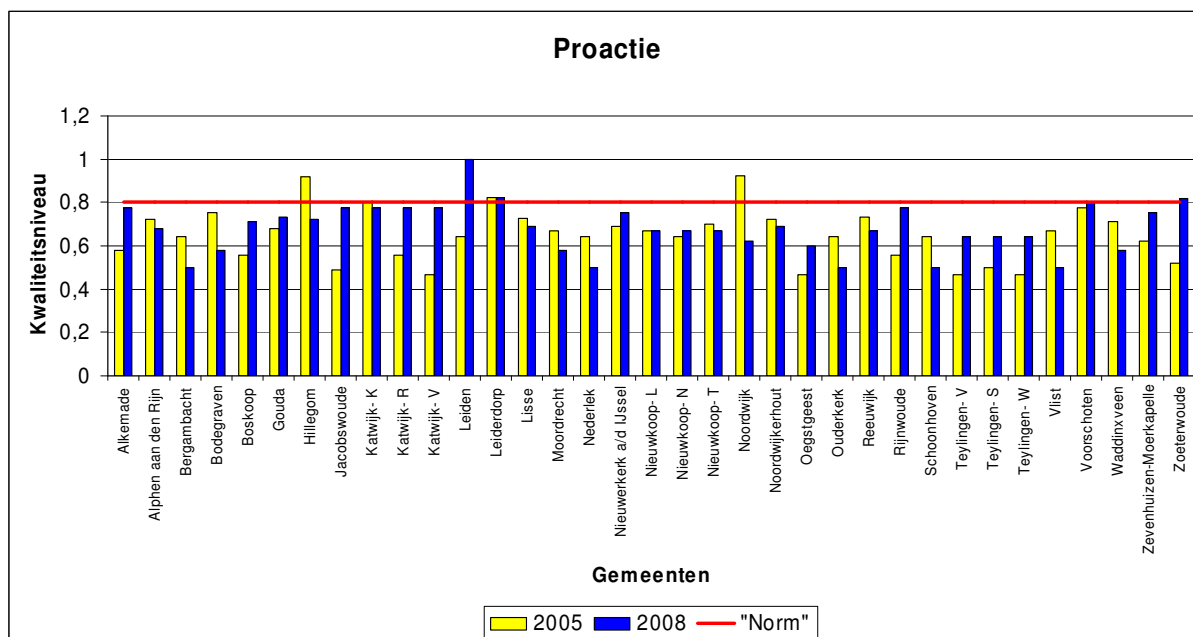
Het is niet onbelangrijk te vermelden dat het kwaliteitsverschil tussen de beoordeling 'voldoende' en de beoordeling 'ruim voldoende' meer is dan presteren boven de minimale norm. Bij een ruim voldoende-beoordeling wordt, naast het voldoen aan de kwaliteitsnorm, tevens kwaliteitsborging verondersteld. In dit onderzoek is gebleken dat op het punt van borging nog belangrijke verbeteringen noodzakelijk zijn.

2.2.2 Proactie

Proactie is het structureel voorkomen van onveiligheid, bijvoorbeeld door vanuit veiligheidsoptiek invloed uit te oefenen op het maken van ruimtelijke plannen. De taakgebieden die horen bij proactie bestaat onder andere uit het verstrekken van veiligheidsadviezen op het gebied van:

- ruimtelijke ordening;
- infrastructuur;
- externe veiligheid inrichtingen;
- routering gevaarlijke stoffen;
- evenementen en risicocommunicatie.

De kwaliteitsscore voor het taakveld proactie ziet er voor de brandweer in de regiogemeenten van Hollands Midden als volgt uit:



In bovenstaande en alle volgende staafdiagrammen wordt met "norm" bedoeld de regionaal afgesproken kwaliteitsnormen per 1 januari 2010.

Analyse Proactie

Voor proactie is een verandering van de situatie sinds 2005 gemeten. Dit heeft te maken met het positieve antwoord op de vraag die gaat over de betrokkenheid van de brandweer in projecten over de gemeentelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld Ruimtelijke Ordening, Routing Gevaarlijke Stoffen, Wijziging infrastructuur, ...).

Desondanks wordt voor proactie, evenals in 2005, gemiddeld niet voldaan aan het afgesproken kwaliteitsniveau voor 2010 (volgens de meetresultaten). Het meetresultaat wordt vooral negatief beïnvloed door het onvoldoende beschikbaar hebben van beleid op het gebied van proactie en het onvoldoende toepassen van risicocommunicatie.

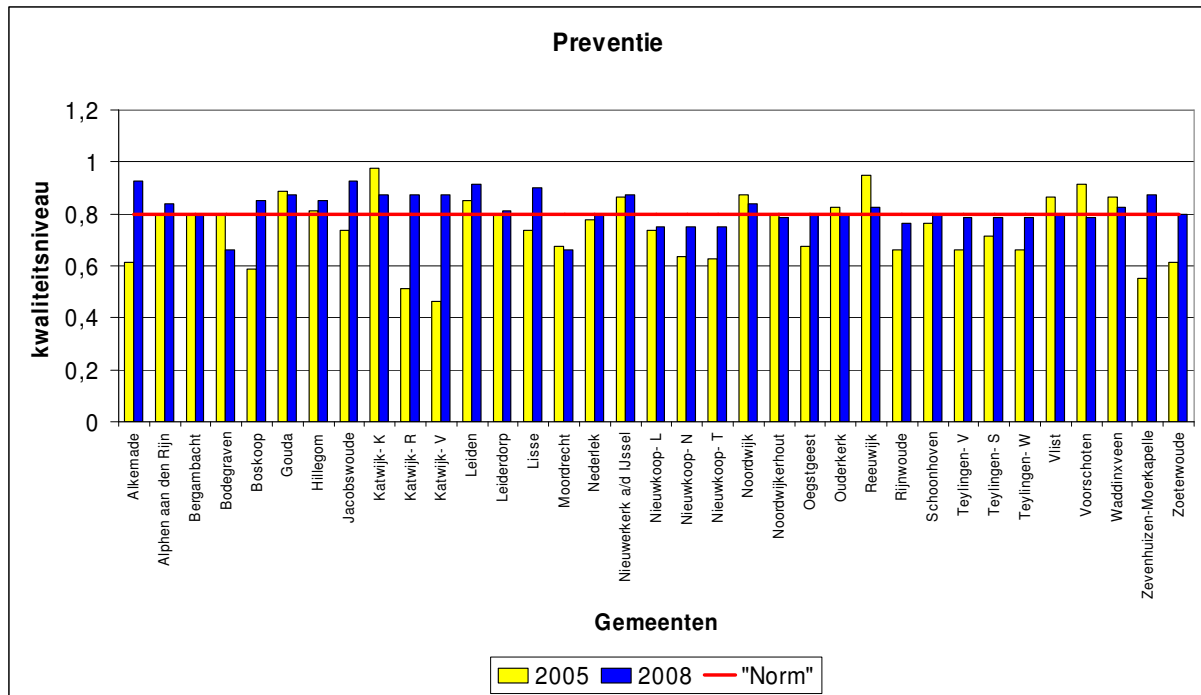
Voor een aantal meetresultaten geldt dat het verschil tussen het gemeten kwaliteitsniveau van 2005 en dat van 2008 niet verklaarbaar is. Dit komt omdat bij een aantal kwaliteitsvragen het verschil van het antwoord in 2008 ten opzichte van het antwoord in 2005 ook niet verklaard kon worden. De verklaring is deels gevonden in het feit dat de gebruikte vragenlijst interpretatieverschillen niet volledig uitsluit.

2.2.3 Preventie

Preventie is het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het beperken van de gevolgen ervan door het doorvoeren van preventieve maatregelen in een bepaald gebied, bijvoorbeeld aan vergunningen voorwaarden verbinden met het oog op veiligheid. De taakgebieden die horen bij preventie bestaan onder andere uit:

- adviseren bij de afgifte van bouw-, milieu- en evenementenvergunningen;
- afgifte en controle van gebruiksvergunningen;
- het geven van voorlichting en educatie op het gebied van brandveiligheid.

De kwaliteitsscore voor het taakveld preventie ziet er voor de brandweer in de regiogemeenten van Hollands Midden als volgt uit:



Analyse Preventie

Voor preventie wordt gemiddeld voldaan aan het kwaliteitsniveau 2010, uitgaand van de gemeten kwaliteit.

Er is een verandering van de situatie met die van 2005 gemeten. Dit heeft te maken met de verbeterde betrokkenheid van de brandweer bij het verlenen van bouw-, milieu- en gebruiksvergunningen en vooral dit punt levert de bijdrage aan de toename van de kwaliteit. Juist aan de vragen die gaan over de betrokkenheid van de brandweer in de vergunningverleningsprocessen is een zwaarder gewicht toegekend.

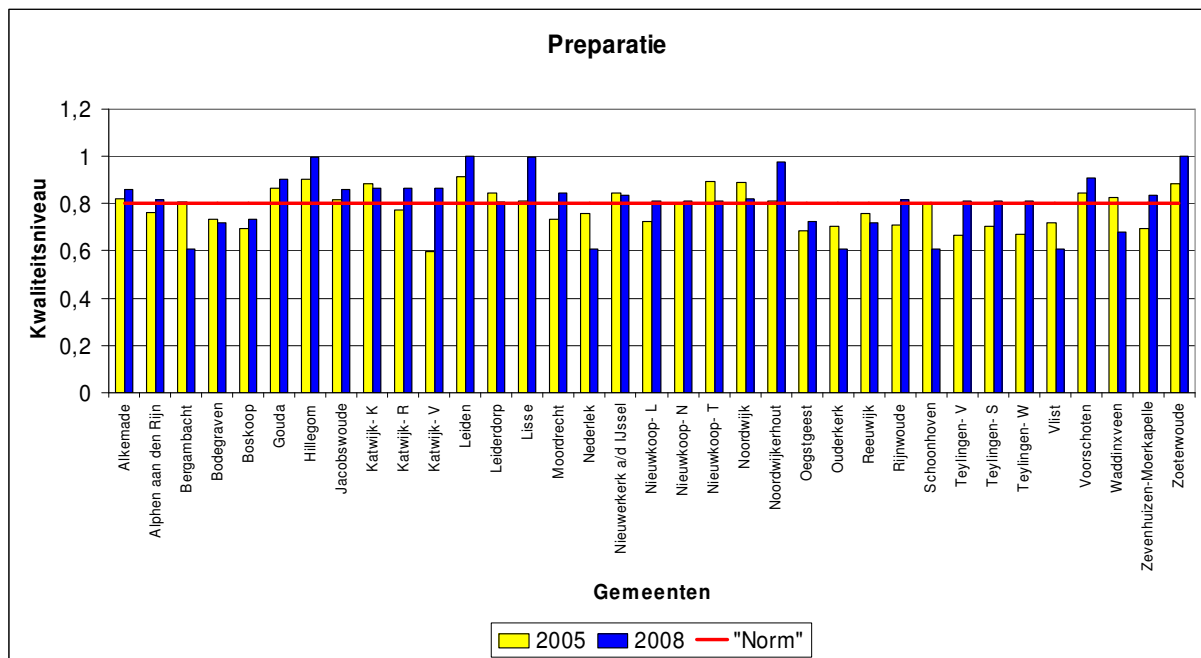
De achterstanden in het verlenen van gebruiksvergunningen zijn sinds 2005 ingelopen, hetgeen ook een verklaring biedt voor de verandering ten opzichte van de situatie in 2005. Veel gemeenten die de brandweertzorg samen geregeld hebben sinds 2005 laten een kwaliteitsverbetering zien. Een aandachtspunt bij veel gevisiteerde korpsen is de planmatige invulling van de voorlichtingstaak.

2.2.4 Preparatie

Preparatie is de daadwerkelijke voorbereiding op de bestrijding van mogelijke aantasting van de veiligheid, zoals het opstellen van en het oefenen met aanvals- en rampenplannen. De taakgebieden die horen bij preparatie zijn:

- het samenstellen van bereikbaarheidskaarten, objectkaarten en aanvalsplannen (planvorming);
- het beheren van alarm-, uitruk- en inzetprocedures;
- het beheren van bluswatervoorziening;
- het voldoende opgeleid houden van het brandweerkorps;
- het voldoende geoefend houden van het brandweerkorps;
- het aankopen en onderhouden van materieel, materiaal en persoonlijke beschermingsmiddelen;
- het bewaken van de paraatheid.

De kwaliteitsscore voor het taakveld preparatie ziet er voor de brandweer in de regiogemeenten van Hollands Midden als volgt uit:



Analyse preparatie

Voor preparatie geldt op basis van de meetresultaten een kwaliteitsverandering sinds 2005.

Voor 2008 geldt dat een gemiddeld voldaan wordt aan het kwaliteitsniveau 2010.

Een tweetal aandachtspunten verdient extra aandacht. Door het toepassen van de standaardvragen set komen deze aandachtspunten niet voldoende voor het voetlicht. In een groot aantal visitatiebezoeken zijn deze punten echter wel aan de orde gesteld. Het gaat om paraatheid en efficiency:

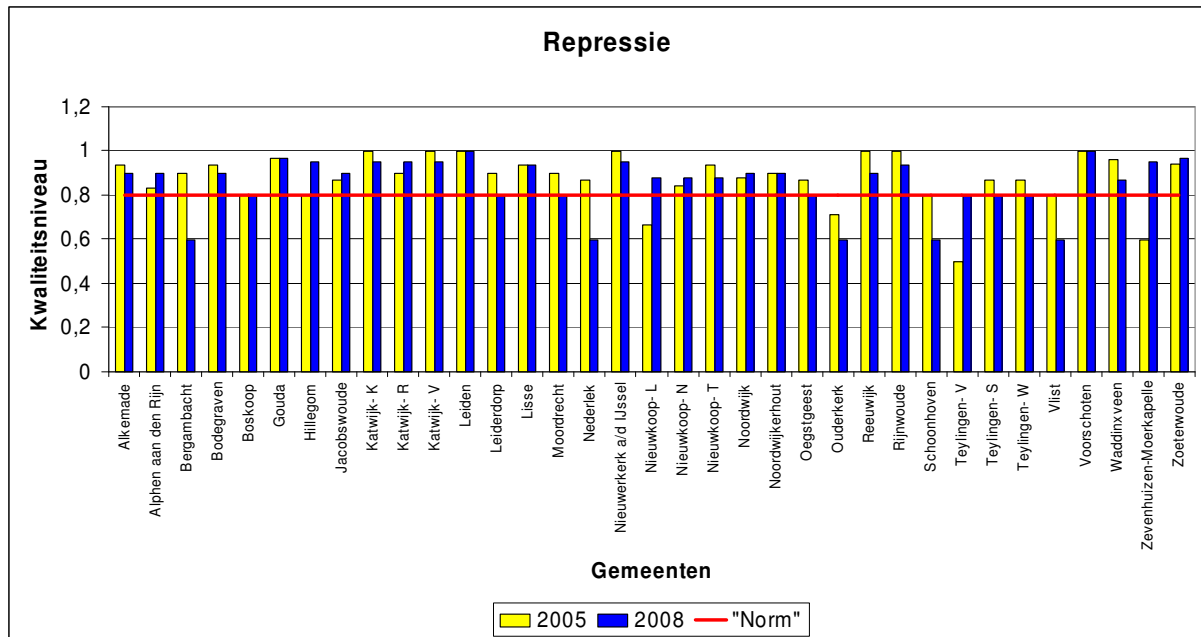
- Paraatheid komt summier voor in de vragen set. De kwaliteitsvraag die ingaat op paraatheid is een vraag naar de korpssterkte en de beantwoording van deze vraag is vooral gericht op de korpsgrootte. Feitelijke informatie over beschikbaarheid van de korpsleden voor het opkomen bij alarm is niet goed geregistreerd. Bij een groot aantal van den korpsen die gebruik maken van vrijwilligers wordt als belangrijk zorgpunt de paraatheid in de toekomst genoemd (dit is gerelateerd aan de beschikbaarheid van vrijwilligers in de toekomst).
- Efficiency is hoegenaamd niet aan de orde gekomen in de vragen set. Bij het visiteren valt op dat in korpsen vele keren goede producten uitgewerkt worden (bijvoorbeeld objectkaarten). Dit leidt in veel gevallen tot voldoende tot ruim voldoende beoordelingen. De indruk bestaat dat de producten in veel gevallen per korps afzonderlijk tot stand komen. De indruk is dat vele keren het wiel wordt uitgevonden en een meer efficiënte werkwijze voor het opstellen van deze producten (in gezamenlijkheid) behoort dan tot de mogelijkheden.

2.2.5 Repressie

Repressie is de bestrijding van onveiligheid en de verlening van hulp in acute noodsituaties door de daadwerkelijke inzet van brandweer, politie en andere hulpverleningsdiensten. De taakgebieden die horen bij repressie zijn:

- het bestrijden van incidenten (basis brandweezorg);
- het uitvoeren van specialistische taken in regionaal verband (inzet autoladder en hulpverleningsvoertuig, bestrijding waterongevallen en ongevallen met gevaarlijke stoffen).

De kwaliteitsscore voor het taakveld repressie ziet er voor de brandweer in de regiogemeenten van Hollands Midden als volgt uit:



Analyse repressie

Na 2005 zijn in Hollands Midden operationele grenzen toegepast. De rapportage hierover heeft aangetoond dat met operationele grenzen een verbetering van de opkomsttijden is gerealiseerd (Rapportage operationele grenzen brandweer Hollands Midden + operationele prestaties 2006&2007). Met het niveau 'verantwoord' dat wordt gebruikt in de rapportage over de operationele grenzen is niet bedoeld dat de opkomsttijd van de 1^e tankautospuiter te allen tijde binnen de norm plaatsvindt.

Voor repressie is op basis van de kwaliteitsmeting een gemiddeld kleine verandering gemeten, en er wordt zoals in 2005 gemiddeld voldaan aan het kwaliteitsniveau voor 2010.

Het kwaliteitsoordeel voor repressie is gebaseerd op de antwoorden op de vragenlijst. In deze vragenlijst voor repressie gaat één van de vragen over de opkomsttijden van de 1^e tankautospuiter. Er gaat relatief veel aandacht uit naar de kwaliteit van de opkomsttijden. Om deze kwaliteit goed in kaart te brengen is het raadzaam een nader en aanvullend onderzoek te doen. In dit aanvullende onderzoek dient naast de korpssterkte vooral de aandacht uit te gaan naar het *vermogen* van de personeelsbezetting, om de opkomsttijden te realiseren met een voldoende bemensing van de 1^e tankautospuiter.

Het vermoeden is dat in 2005 door een andere interpretatie van de vragen een ander kwaliteitsbeeld is ontstaan. Uit de beantwoording van de vragen in 2005 blijken enige inconsistenties.

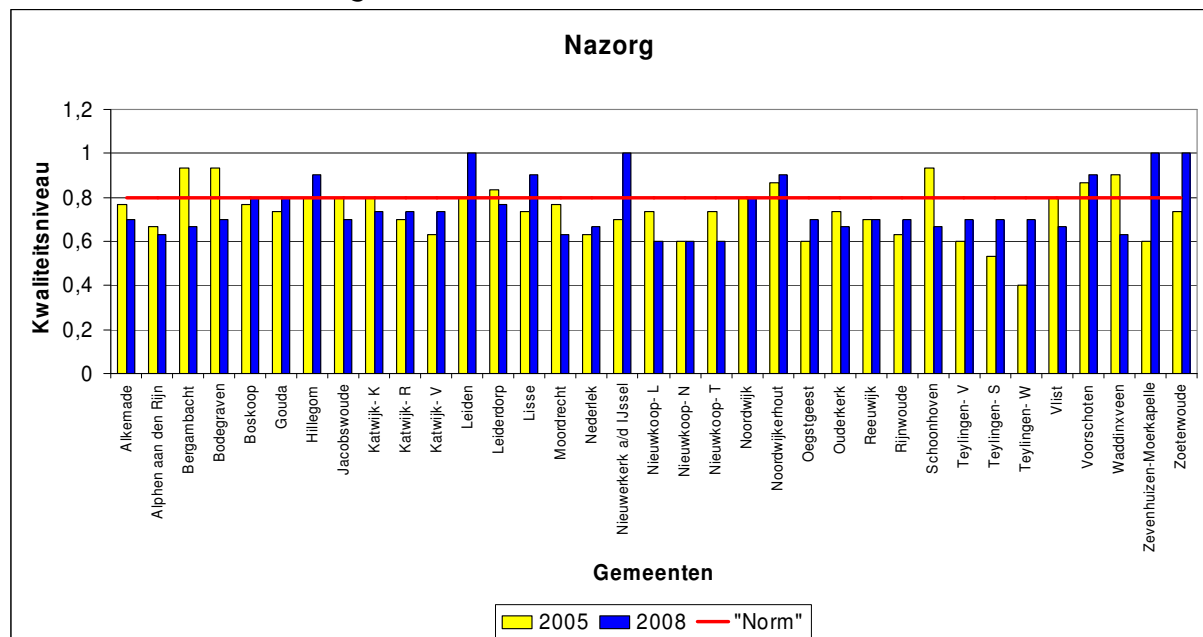
De kwaliteitsresultaten van het preparatieve aspect paraatheid (beschikbaarheid van voldoende personeel om onder alle omstandigheden te allen tijde te garanderen dat eenheden uit kunnen rukken) interfereren met de resultaten bij dit taakveld repressie. Door onvoldoende paraatheid komt het voor dat in bepaalde perioden posten sluiten (eerste TS maar ook bijvoorbeeld duikers). In dit onderzoek zijn de kwaliteitscijfers niet ontvlecht.

2.2.6 Nazorg

Nazorg is alles wat nodig is om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale verhoudingen, door bijvoorbeeld opvang van slachtoffers/medewerkers en hulp bij de afwikkeling van schadeclaims. De taakgebieden die horen bij nazorg zijn:

- het bieden van posttraumatische nazorg en juridische ondersteuning;
- borgen van adequate incidentevaluatie en terugkoppeling naar de oefen- en trainingsschakel.

De kwaliteitsscore voor het taakveld nazorg ziet er voor de brandweer in de regiogemeenten van Hollands Midden als volgt uit:



Analyse nazorg

Voor nazorg is een verandering van de situatie sinds 2005 meetbaar. Dit komt door het positieve antwoord op de vraag die gaat over het beschikbaar hebben van een Bedrijfs Opvang Team (BOT)

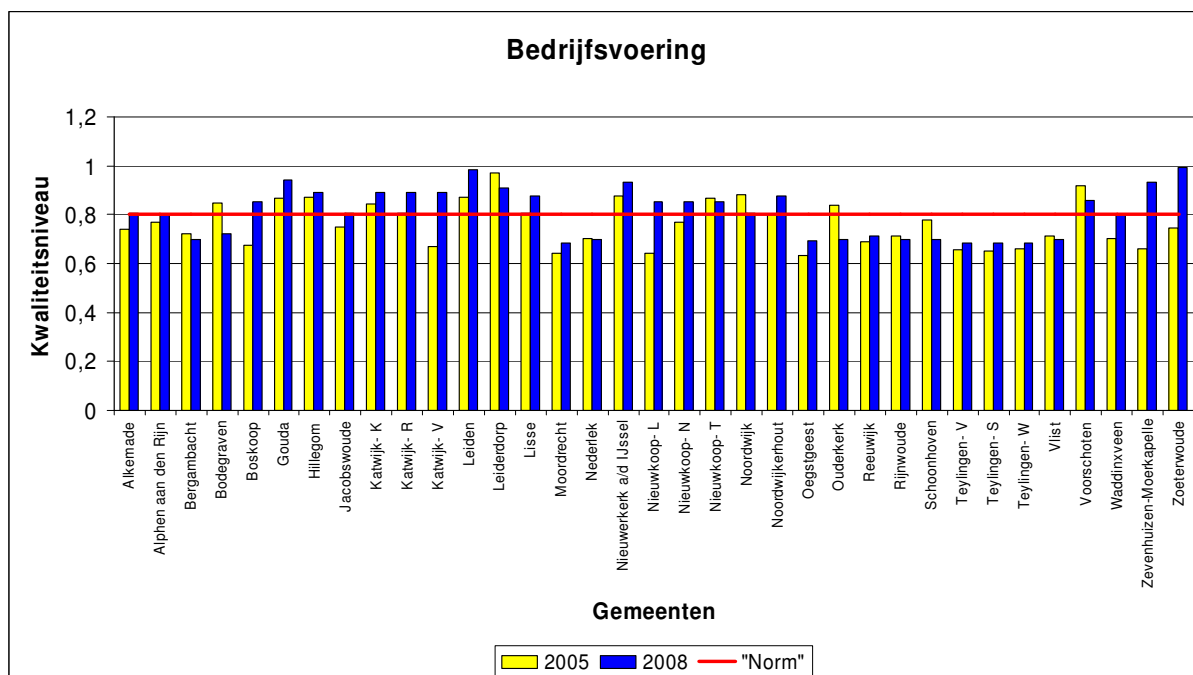
Voor nazorg wordt volgens de meetresultaten gemiddeld niet voldaan aan het kwaliteitsniveau dat is afgesproken voor 2010. In zijn algemeenheid ligt de oorzaak hiervoor in het ontbreken van activiteiten en regelingen die horen bij het evalueren en leren van incidenten.

2.2.7 Bedrijfsvoering

Bedrijfsvoering betreft de bedrijfsprocessen binnen de brandweerorganisatie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren alsmede de sturing en beheersing daarvan. De taakgebieden die horen bij bedrijfsvoering zijn onder andere:

- huisvesting;
- HRM;
- planning en control;
- financiën;
- IT;
- communicatie.

De kwaliteitsscore voor het taakveld bedrijfsvoering ziet er voor de brandweer in de regiogemeenten van Hollands Midden als volgt uit:



Analyse bedrijfsvoering

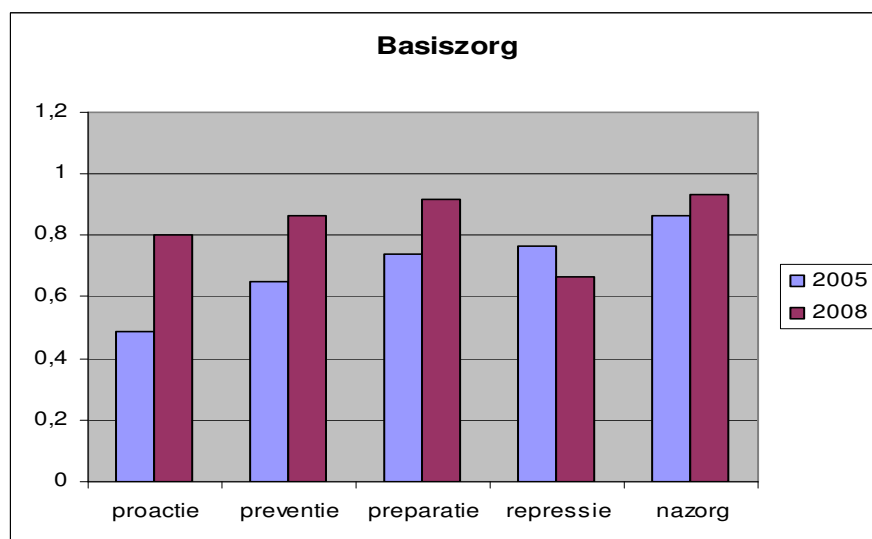
Volgens de cijfers is het kwaliteitsniveau veranderd sinds 2005 en er wordt gemiddeld voldaan aan het kwaliteitsniveau voor 2010.

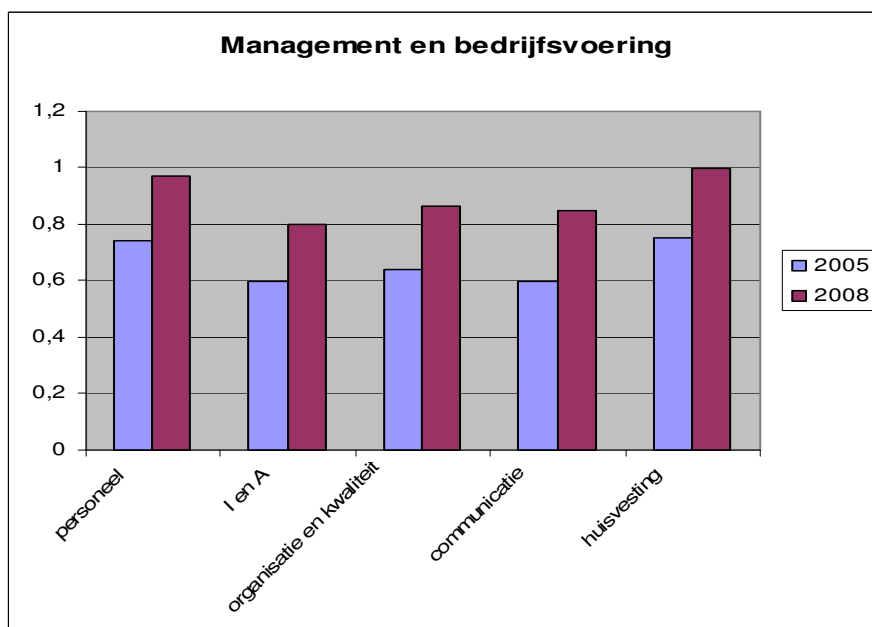
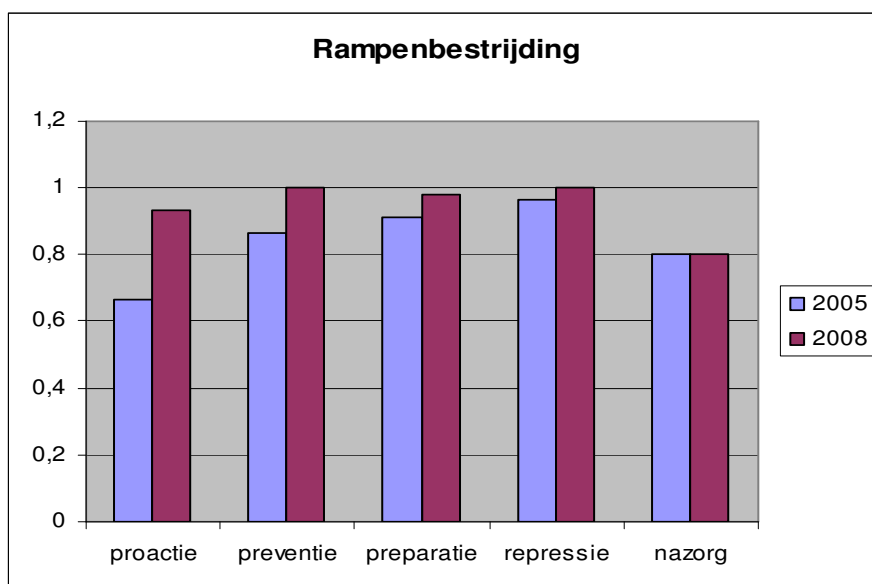
In zijn algemeenheid ontbreekt een kwaliteitszorgsysteem bij de brandweerkorpsen.

Korpsen die kunnen steunen op meer beroepsondersteuning laten in zijn algemeenheid voor de uitvoering van de PIOFACH taken een hoger kwaliteitsniveau zien.

2.2.8 Kwaliteitsmeting regiobureau

De kwaliteit van het regiobureau is op een andere manier gemeten dan de kwaliteit van de regiokorpsen. Voor het onderzoek bij het regionale bureau zijn, in tegenstelling tot het onderzoek bij de regiokorpsen, alle kwaliteitsvragen die gesteld werden in 2005 ook in 2008 gesteld. Hieronder zijn voor de drie onderzochte onderdelen (Basiszorg, Rampenbestrijding en Management & Bedrijfsvoering) de kwaliteit in grafieken weergegeven. Net als bij de regiokorpsen geldt dat de score 0,8 als voldoende wordt aangemerkt.





2.3 Regiobureau - gemeentelijke korpsen

De hiervoor liggende paragrafen geven een beeld van de kwaliteitssituatie bij de gemeentelijke brandweerkorpsen en het regiobureau. Er is gebleken dat de vragensets voor het regiobureau en voor de gemeentelijke korpsen onvoldoende ingaan op de relatie tussen beide. Inhoudelijk vallen (niet limitatief) een aantal zaken op:

- bij de deelnemende gemeenten worden verschillende formats gebruikt voor gelijksoortige producten (zie bijvoorbeeld de opmerking bij de paragraaf Preparatie over de objectkaarten);
- er is regionaal beleid beschikbaar (zie bijvoorbeeld bij proactie) en uit de antwoorden bij de gemeentelijke korpsen blijkt dat dit onvoldoende verwezenlijkt is op het gemeentelijke niveau;
- bij nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld de ontwikkelingen in het kader van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) wordt hieraan door de gemeenten op verschillende manieren uitvoering gegeven. Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden op welke wijze op regionaal niveau hier sturing aan wordt gegeven.

Op basis van deze punten kan geconcludeerd worden dat de samenwerking tussen het regiobureau en de gemeentelijke korpsen voor verbetering vatbaar is.

2.4 Benodigde kwaliteitsimpuls (kwaliteitsmanco's)

Op basis van de resultaten uit de Rapportage kwaliteitsmeting is per gemeente een inschatting gemaakt van de benodigde middelen om de brandweezorg in die gemeente minimaal te laten voldoen aan de afgesproken kwaliteitsnormen per 1 januari 2010. Deze inschatting is gemaakt op basis van algemene expertise, vergelijking met andere korpsen in de regio en specifieke kennis van de korpsen die naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek is verkregen (zie bijlage 2).

Bij resultaten waar het korps nog niet voldoet aan het afgesproken kwaliteitsniveau 2010, is op de eerste plaats gezocht naar de oorzaak. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld: een inefficiënte werkwijze en/of verdeling van bestaande middelen, een korps dat net is gefuseerd en nog niet "ingewerkt" is of onvoldoende middelen om de bestaande taken op een voldoende niveau te kunnen uitvoeren. Ook voor de taakvelden waarbij een korps net voldoet aan het afgesproken kwaliteitsniveau voor 2010 is een inschatting gemaakt van de toekomstbestendigheid van de behaalde "voldoende" (voor procedure zie bijlage 2). Deze inschatting is vervolgens, afhankelijk van het resultaat, vertaald naar benodigde middelen om het afgesproken kwaliteitsniveau per 1 januari 2010 te bereiken en vast te houden.

De kwaliteitsimpuls (op basis van de geconstateerde kwaliteitsmanco's) die de gemeenten totaal zullen moeten opbrengen omvat een omvang van ongeveer € 2,1 miljoen en is als volgt verdeeld:

Proactie → € 325.000
Preventie → € 253.000
Preparatie → € 699.000
Repressie → € 0
Nazorg → € 22.000
Bedrijfsvoering → € 850.000

Bij de behandeling van de Perspectiefnota 2009 van de regionale brandweer is een scala aan beleidsmatige onderwerpen ter besluitvorming aangeboden. Voor die onderwerpen die financieel vertaald konden worden beloofd dit een bedrag van circa € 2.143.500. Van deze punten is uiteindelijk ruim € 708.500 voor 2009 geaccordeerd (autonome kostenstijgingen en inrichting Bureau Gemeentelijke Crisisbeheersing). De resterende onderwerpen werden doorgeschoven. Deze onderwerpen kunnen worden beoordeeld als "kwaliteitsmanco's" van het regiobureau. Het AB wenste daar echter nog geen besluit over te nemen en zag graag dat deze zaken zouden worden meegenomen in het project regionalisering.

Gekoppeld aan de drie onderdelen binnen de regionale brandweer zien de resterende zaken uit de Perspectiefnota er als volgt uit:

Basiszorg → € 470.000
Rampenbestrijding → € 607.000
Management en bedrijfsvoering → € 358.000

Het totaal van deze kwaliteitsmanco's belooft een bedrag van € 1,4 miljoen.

Zolang er nog geen definitief besluit over deze onderwerpen is genomen vormen deze investeringen een "risico" voor de nieuwe regionale organisatie. Gelet hierop is dit bedrag opgenomen onder de Risicoparaagraaf van deze rapportage.

3 Financiën

In dit hoofdstuk treft u de financiële onderzoeksresultaten aan. Hierbij wordt aandacht besteed aan de vraag hoeveel de gemeenten aan brandweezorg besteden en hoe het niveau van de gemeentelijke budgettaire inspanningen moet worden geduid.

3.1 Aanpak van de analyse

Het doel van het financiële onderzoek is om het brandweerbudget per gemeente in kaart te brengen en te analyseren op de specifiek lokale omstandigheden, waardoor de omvang van het structureel beschikbare budget is/wordt beïnvloed. Uiteindelijk ontstaat hiermee een transparant beeld wat de omvang van het beschikbare brandweerbudget is om de huidige taken in continuïteit uit te voeren.

Met de beelden die ontstaan uit de andere projectgroepen wordt een totaalbeeld geschetst van het uiteindelijke benodigde brandweerbudget. Van belang is om de structurele omvang van het brandweerbudget te bepalen waarbij de ketentaken in continuïteit uitgevoerd kunnen voeren. Dit veronderstelt dat de lasten en de baten in de lokale begrotingen en jaarrekeningen gezuiverd zijn van incidentele lasten en baten. Daarmee wordt het netto structureel budget verkregen. Hierbij is tevens aandacht besteed aan c.q. zijn correcties aangebracht op het budget ten aanzien van:

- het budgettaire beslag van activa die in het verleden zijn gedekt vanuit (eenmalige) inzet van reserves of bijdragen derden. Deze vertegenwoordigen wel een waarde en een benodigd budget in geval van vervanging, maar zijn thans niet in de begroting opgenomen;
- het budgettaire beslag van activa die volledig zijn afgeschreven en daarmee geen boekwaarde meer vertegenwoordigen, maar die wel gebruikt worden voor de operationele taakuitoefening. Deze vertegenwoordigen namelijk eveneens een waarde en een benodigd budget in geval van vervanging, maar zijn thans niet in de begroting opgenomen;
- de beoordeling of overhead is toegerekend aan de brandweertaken aangezien de overhead een onmisbaar onderdeel vormt voor de bedrijfsvoering in de nieuwe organisatie;
- een beoordeling of de lasten en baten van de proactie en preventietaken in de gemeentelijke brandweerbegroting dan wel elders in de begroting zijn opgenomen. Dit gegeven is van belang voor het inzicht in de totale kosten voor brandweezorg;
- de inwonerbijdragen zoals deze door de Regionale Brandweer en GHOR Hollands Midden aan de deelnemende gemeenten in rekening wordt gebracht. Deze dient namelijk aan te sluiten tussen enerzijds de baten in het regiobureau en anderzijds de lasten in de brandweerbegrotingen van de gemeenten. Hierbij is in ogenschouw genomen de inwonerbijdrage voor zover deze betrekking heeft op het programma brandweer en het rode aandeel in de gemeenschappelijke meldkamer. Dit is vervolgens gecorrigeerd voor het geschatte aandeel van de BTW-druk in de lasten. De gemeentelijke opgaven zijn op dit onderdeel aangepast.

Na deze correcties ontstaat het totaal structureel budget voor brandweezorg. Aansluitend zijn ook de budgetten voor de gemeentelijke rampenbestrijding geïnventariseerd. De gemeenten ontvangen uit het gemeentefonds een vrij aanwendbare, fictieve bijdrage voor de uitvoering van gemeentelijke taken. Hierin is een cluster Openbare Orde en Veiligheid opgenomen. Dit cluster valt uiteen in twee onderdelen, namelijk brandweezorg en rampenbestrijding alsmede overige openbare orde en veiligheid. Om het niveau van de gemeentelijke budgettaire inspanningen te kunnen duiden zijn de gemeentelijke begrotingen gespiegeld met deze fictieve uitkeringen.

Voor bestuurlijke besluitvorming over deze rapportage zijn de geïnventariseerde gegevens teruggelinkt aan de colleges van Burgemeester en Wethouders en de Brandweercommandanten van de deelnemende gemeenten.

3.2 Wat besteden de gemeenten van Hollands Midden aan de brandweezorg?

Zoals hiervoor gesteld, is het brandweerbudget per gemeente geanalyseerd op specifiek lokale omstandigheden, waardoor de omvang van het structureel beschikbare budget is/wordt beïnvloed. Uiteindelijk ontstaat hiermee een transparant beeld wat het beschikbare brandweerbudget is om de huidige taken in continuïteit uit te voeren.

Met gebruikmaking van eerdere studies is de volgende beeld te herleiden in de brandweerkosten:

Bedragen x € 1 miljoen	2005	2007	2008	2009
beschikbaar budget brandweezorg	35,4	40,1	43,6	47,0

Het doel van het financiële onderzoek is om het brandweerbudget per gemeente te analyseren op specifiek lokale omstandigheden, waardoor de omvang van het structureel benodigde budget is/wordt beïnvloed. Uiteindelijk ontstaat hiermee een transparant beeld wat het benodigde brandweerbudget is om de huidige taken in continuïteit uit te voeren.

3.3 Structureel budget huidige brandweerorganisatie(s)

Met behulp van een ontwikkelde vragenlijst is de structurele omvang van het brandweerbudget, waarbij de ketentaken in continuïteit uitgevoerd kunnen voeren, bepaald. Dit betekent dat de lasten en de baten in de lokale begrotingen en jaarrekeningen gezuiverd zijn van incidentele lasten en baten. Daarmee wordt het netto structureel budget verkregen. Hierbij is tevens aandacht besteed aan c.q. een correctie aangebracht op het budget ten aanzien van:

- de activa voor zover deze in het verleden zijn beïnvloed door inzet van reserves of bijdragen derden;
- de activa die volledig zijn afgeschreven, maar die wel gebruikt worden voor de operationele taakuitoefening;
- de overhead die elders verantwoord, maar wel op brandweer en rampenbestrijding drukt;
- de kosten van proactie en preventie;
- de inwonerbijdrage voor RBHM en GHOR.

Na deze correcties ontstaat een 'foto' van het totaal structureel budget voor brandweezorg in 2009. Per gemeente zijn de uitkomsten aan de commandant brandweer aangeboden met verzoek de 'gemaakte foto' te onderschrijven. Samengevat ziet een en ander er als volgt uit:

Gemeente	Netto structureel budget	Totaal correcties harmonisatie	Structureel brandweer budget
Alphen aan den Rijn	4.579.000	253.000	4.832.000
Bodegraven	1.072.000	27.000	1.099.000
Boskoop	725.000	-1.000	724.000
Gouda	5.252.000	13.000	5.265.000
Hillegom	1.085.000	-57.000	1.028.000
K5-gemeenten	4.043.000	-82.000	3.961.000
Kaag en Braassem	1.452.000	45.000	1.497.000
Katwijk	2.890.000	116.000	3.006.000
Leiden	9.073.000	221.000	9.294.000
Leiderdorp	828.000	265.000	1.093.000
Lisse	1.495.000	-33.000	1.462.000
Moordrecht	354.000	37.000	391.000
Nieuwerkerk a/d IJssel	1.262.000	-8.000	1.254.000
Nieuwkoop	1.408.000	-76.000	1.332.000
Noordwijk	1.166.000	116.000	1.282.000
Noordwijkerhout	859.000	-10.000	849.000

Oegstgeest	804.000	58.000	862.000
Reeuwijk	750.000	-12.000	738.000
Rijnwoude	1.367.000	-27.000	1.340.000
Teylingen	2.040.000	111.000	2.151.000
Voorschoten	1.022.000	-9.000	1.013.000
Waddinxveen	1.048.000	162.000	1.210.000
Zevenhuizen- Moerkapelle	599.000	-5.000	594.000
Zoeterwoude	644.000	-5.000	639.000
Totaal	45.817.000	1.099.000	46.916.000

3.3.1 Beoordeling van het niveau van het huidige netto budget

Voor de beoordeling van het niveau van het huidige netto budget, is een vergelijking gemaakt met de fictieve budgetten die de gemeenten, via de gemeentefondsuitkering, jaarlijks van het rijk ontvangen. De grondslagen voor de berekening van het fictieve aandeel binnen het Gemeentefonds zijn, op basis van een landelijk onderzoek in 2005, in 2007 herijkt. Daarbij is bovendien rekening gehouden met het onderzoeksresultaat dat de gemeenten in totaliteit ruim 300 miljoen euro meer aan de brandweertaak besteedden dan dat zij via de fictieve aandelen in het gemeentefonds als compensatie tot dan toe ontvingen. Er is bezien vanuit het rijk derhalve sprake van actuele grondslagen voor de brandweertaak binnen het Gemeentefonds.

Het totaal van de fictieve budgetten voor brandweezorg en rampenbestrijding binnen de gemeentefondsuitkering 2009 bedraagt voor de gemeenten van Hollands Midden € 42,3 miljoen. De geraamde bedragen voor 2009 bedragen voor deze gemeenten in totaal ruim € 49,7 miljoen (waarvan € 46,9 miljoen voor brandweezorg). Dus gemiddeld besteden de gemeenten in 2009 17% meer aan deze taken dan zij via het gemeentefonds gecompenseerd krijgen.

De drie belangrijkste oorzaken die ten grondslag liggen aan deze opwaartse druk van de brandweerbudgetten zijn:

1. de inhoudelijke kwaliteitseisen aan het brandweerpersoneel zijn op grond van landelijke regelgeving en aanbevelingen sterk toegenomen; Dat proces is nog niet afgerond want in het parlement is een wetsontwerp Veiligheidsregio's in behandeling waarin voor de (nabije) toekomst opnieuw aangescherpte kwaliteitseisen zijn opgenomen;
2. de systematiek van het Gemeentefonds is naar zijn aard volgend. Dat betekent dat als regel de relatieve aandelen binnen het Gemeentefonds pas na herijking worden aangepast, als blijkt dat op grond van de feitelijke bestedingen van alle Nederlandse gemeenten er sprake is van een scheve situatie. Dit speelt bijvoorbeeld in situaties waarbij, op grond van maatschappelijke ontwikkelingen de gemeenten zich gedrongen voelen om vanuit hun verantwoordelijkheid voor de lokale brandveiligheid binnen bestaande brandweerregels meer budgetten beschikbaar te moeten stellen dan die waarvoor zij gecompenseerd worden. Als zij achteraf - na herijking- extra budgetten voor hun brandweertaak beschikbaar krijgen, hebben de gemeenten in feite deze taakintensivering in de jaren voorafgaand aan een herijking zonder compensatie zelf betaald;
3. maatschappelijk is er een duidelijke tendens waarneembaar waaruit blijkt dat de omvang en de beschikbaarheid van vrijwilligers onder druk staat. Dit is een ontwikkeling die op vele maatschappelijke terreinen van onze samenleving aan de orde is. Voor de brandweertaak is deze ontwikkeling in het bijzonder van belang, omdat deze vitale voorziening in hoge mate met professionele vrijwilligers wordt gerealiseerd.

De maatschappelijke ontwikkelingen en de nog groeiende kwaliteitseisen blijven manifest en veroorzaken een opwaartse druk op de lokale en/of regionale brandweerbudgetten. Vanuit budgettair oogpunt is gelet op deze externe ontwikkelingen sprake van een instabiele fase.

3.4 De financiële effecten van de vastgestelde kwaliteitstoets

De Projectgroep Kwaliteit komt in haar eindrapport tot de conclusie dat de huidige korpsen nog niet volledig voldoen aan de regionaal vastgestelde kwaliteitsnormen. Voor de uitwerking daarvan verwijzen wij naar deze eindrapportage. Door de Projectgroep Kwaliteit is geconcludeerd dat, als alle gemeenten individueel aan deze opdracht moeten voldoen, zij structureel circa € 2,1 miljoen extra dienen in te zetten.

4 Beschrijving van de drie modellen en kernwaarden

De regio Hollands Midden is één van de grootste en complexe regio's van Nederland. Het grote aantal gemeenten (29) en uitruklocaties (47), de geografische vorm, een mix van landelijke en stedelijke gebieden en een complexe infrastructuur met water, spoorwegen en snelwegen zorgen voor een grote diversiteit aan brandweezorg die vanuit een permanente lokale beschikbaarheid en inzet, geboden moet worden. Sturing geven aan een organisatie die met deze randvoorwaarden te maken heeft is een grote uitdaging. De 1200 vrijwilligers en 300 beroepsmedewerkers moeten in een omgeving terecht komen waarbij er ruimte is en blijft voor "couleur locale". Ook de bestuurlijke betrokkenheid bij de nieuwe brandweerorganisatie moet gewaarborgd blijven.

4.1 Drie modellen

Er worden drie mogelijk bestuurlijke aansturingmodellen met elkaar vergeleken. Daarbij is het van belang te vermelden, dat alle drie de modellen uitgaan van de in het convenant met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgenomen uitgangspunten. Dat wil zeggen dat voor alle modellen geldt dat:

1. er sprake is van een éénhoofdige leiding
2. dat beroeps en vrijwilligers in dienst komen van de nieuwe organisatie
3. dat het beheer en inkoop van materieel en materiaal centraal wordt georganiseerd.

De organisatie-inrichting is een afgeleide van het besturingsmodel.

4.1.1 Het Basismodel

Het basismodel gaat ervan uit dat het huidige regiobureau hiërarchisch gekoppeld wordt aan de huidige (intergemeentelijke) brandweerkorpsen. Organisatorisch verandert er weinig ten opzicht van de huidige situatie. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden blijven, zo veel mogelijk, liggen waar ze nu liggen. In dit model ligt de strategische en tactische sturing op het regionaal én op lokaal niveau. Operationele sturing ligt op (inter)gemeentelijk niveau. Uitgaande van de huidige 17 (inter)gemeentelijke samenwerkingsgebieden ontstaat er een organisatie waarbij samenwerkingsgebieden één of meer gemeenten omvatten en één of meer posten hebben. De organisatie wordt centraal aangestuurd, maar op lokaal niveau bestaat een eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheidsgebied. De (intergemeentelijke) commandanten leggen echter geen verantwoording meer af binnen de eigen gemeente, maar aan de regionaal commandant.

4.1.2 Het centrale model

Het centrale model geeft invulling aan een taakuitvoering die zo veel mogelijk centraal is georganiseerd. Hierdoor ontstaat een situatie waarin de brandweer zo efficiënt mogelijk aan de operationele normen kan voldoen. In het centraal model vindt strategische en tactische sturing op regionaal niveau plaats. Alle niet repressieve taken worden vanuit één centraal punt aangestuurd en georganiseerd. De repressie en de operationele sturing worden op het (inter)gemeentelijke niveau georganiseerd. Uitgaande van de huidige kazernesconfiguratie, ontstaat een platte, maar op de werkvloer brede organisatie met een (groot) regiobureau en 47 uitruklocaties die in aard en omvang kunnen verschillen. Er is één regionale commandant, met een aantal afdelingshoofden met verschillende portefeuilles en er zijn locatiemanagers voor de uitruklocaties. De locatiemanagers van de uitruklocaties en de regionale afdelingshoofden leggen direct verantwoording af aan de regionaal commandant. De bedrijfsvoering wordt centraal bestuurd en ontwikkeld. De uitvoering kent geen lokale varianten.

4.1.3 Het districtsmodel

Het districtsmodel is het enige model dat districten hanteert. In het land wordt dit model overwegend toegepast in diverse varianten. Hiervoor is congruentie tussen de brandweerdistricten en politiedistricten vanuit politiek-bestuurlijke aansturing en vanuit operationele en multidisciplinaire samenwerking wenselijk. Deze congruentie zorgt voor een

actieve lokale betrokkenheid op alle onderdelen van de veiligheidsketen via de districten. De voor de operationele taken noodzakelijke afstemming en coördinatie is goed georganiseerd, terwijl ook lokaal maatwerk op de dienstverlenende taken mogelijk is. Op regionaal niveau vindt de strategische en een deel van de tactische aansturing plaats. Beleidsvorming voor de verschillende schakels uit de veiligheidsketen vindt op regionaal niveau plaats. Ook de bedrijfsvoering wordt centraal bestuurd en ontwikkeld. De uitvoering hiervan kent geen lokale varianten. Op het districtsniveau wordt het andere deel van de tactische aansturing gepositioneerd. Op districtsniveau is een districtscommandant verantwoordelijk voor de voorbereiding op en de uitvoering van de gehele veiligheidsketen binnen zijn/haar district. Het districtsniveau heeft invloed op de sturing op regionaal niveau. Deze districtscommandant fungeert, na de locatiemanager als aanspreekpunt voor de bestuurders uit dit gebied. Hij volgt de algemene gezamenlijk vastgestelde kaders, maar er is ruimte voor lokale/districtelijke accenten/speerpunten indien het gebied dit vergt en voor zover bestuurlijk daartoe de mogelijkheden zijn geboden. Op lokaal niveau vindt de (operationele) aansturing plaats door de locatiemanager.

4.2 Kernwaarden

Er is voor gekozen om de drie modellen te analyseren en op een groot aantal kernwaarden te vergelijken.

Deze kernwaarden zijn samengesteld uit het geheel van uitgangspunten, randvoorwaarden en doelstellingen zoals die zijn opgenomen in diverse documenten, zoals het Convenant met de Minister, besluiten van het Algemeen bestuur van de huidige Regionale Brandweer, uitspraken van de Stuurgroep en eerder door bestuur en/of management vastgestelde rapporten.

De kernwaarden zijn gegroepeerd volgens de volgende drie categorieën:

1. Politiek-bestuurlijke.
2. Bedrijfsvoering.
3. Kwaliteit brandweezorg.

4.2.1 Politiek-bestuurlijke kernwaarden.

Lokale verantwoordelijkheid

Het college van Burgemeester en Wethouders is in de huidige Brandweerwet en blijft in de concept-Wet Veiligheidsregio's verantwoordelijk voor de brandweezorg op lokaal niveau. De burgemeester heeft en behoudt het opperbevel. Dat vraagt voor een regionale organisatie bijzondere aandacht voor de wijze waarop deze lokale verantwoordelijkheid kan worden uitgeoefend.

Voor het gemeentebestuur is van belang dat sprake is van één aanspreekpunt voor alle brandweezaken en dat bij uitrukactiviteiten in beginsel kan worden gewerkt met vaste ploeg mensen. De lokale verantwoordelijkheid krijgt met name ook vorm door de burgemeesters adequaat in staat te stellen de verantwoordelijkheden van de colleges en de gemeenteraden tot zijn recht te laten komen. Dit vraagt een heldere verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling en transparante besluitvormingsprocedures in de besturing.

Vrijwilligheid

Vrijwilligers stellen zich met veel toewijding en inzet in dienst van de gemeenschap om hulp te verlenen in allerlei noodsituaties. Zij investeren in het brandweerwerk veel tijd. Daarnaast richten brandweermensen hun privé leven voor een niet onbelangrijk gedeelte in naar het brandweerwerk. Dag en nacht, in weekenden en op feestdagen zijn zij beschikbaar voor soms heel gevaarlijk, maar vooral zeer verantwoordelijk werk. Vrijwilligers zijn trots op de brandweer en de brandweer is trots op zijn vrijwilligers. Er werken bijna 1200 vrijwilligers in de regio Hollands Midden. Alleen de gemeente Leiden (en daarmee ook de gemeente Zoeterwoude) kent een korps dat volledig bestaat uit beroeps. Gouda en Alphen aan de Rijn werken met een mengvorm van beroeps en vrijwilligers.

Om de veiligheid van de burgers in de regio te garanderen is een goed bezet en getraind vrijwillig brandweerkorps nu en in de toekomst onontbeerlijk. Vrijwilligers blijven ook in de

nieuwe organisatie een meer dan essentieel onderdeel van de brandweezorg in de regio. De nieuwe brandweerorganisatie zal professioneel werk moeten maken van het vinden en binden van vrijwilligers.

Multidisciplinaire samenhang

De Veiligheidsregio bepaald het integraal veiligheidsbeleid van de regio Hollands Midden. De brandweer maakt, ook na de regionalisering, naast de kolommen politie, GHOR en gemeentelijke diensten onderdeel uit van de Veiligheidsregio. De nieuwe Brandweerorganisatie moet qua taak, omvang en professionaliteit volwaardig en als eenheid naast de andere kolommen kunnen opereren, zowel op regionaal, districtelijk als lokaal niveau.

Invloed van gemeenten op regionale sturing

Als eindverantwoordelijke voor de brandweezorg in de gemeente wil het college sturing kunnen geven aan de organisatie en uitvoering van de brandweer in haar gemeente. Het feit dat de brandweer geregionaliseerd wordt, doet hieraan geen afbreuk. Ook in de nieuwe situatie moet helder zijn welke invloed de gemeente heeft op de richting waarop de nieuwe brandweerorganisatie zich begeeft. Samenwerking leidt echter per definitie tot het gedeeltelijk inleveren van de eigen autonomie. De vermindering van de eigen autonomie zal door de voordelen die behaald worden door samenwerking moeten worden gecompenseerd.

Intergemeentelijke afstemming en coördinatie

Op dit moment werkt een groot aantal gemeenten op verschillende wijze samen op het gebied van de brandweezorg. Dit loopt uiteen van totale uitbesteding, via intergemeentelijk korpsen tot vrijblijvende bilaterale samenwerking. Er wordt groot belang gehecht aan deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het te ontwikkelen organisatie-model moet zo veel mogelijk rekening houden met de bestaande samenwerkingsverbanden in de regio.

Relatie met gemeentelijke organisatie

Gemeentelijke organisaties hebben een nadrukkelijk geformuleerde taak met betrekking tot de Integrale Veiligheid. De brandweer maakt een onlosmakelijk deel uit van deze taakuitvoering. Met name op het gebied van proactie en preventie (risicobeheersing) ontmoeten gemeente en brandweer elkaar. Bij proactie gaat het vooral om de afstemming op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructuur, waarbij de brandweer als adviseur fysieke veiligheid voor het gemeentelijk apparaat kan dienen. Bij preventie betreft het met name het bewaken van de brandveiligheid in gebouwen, bouwwerken en bij inrichtingen. Na regionalisering worden de brandweertaken die samenhangen met de gemeentelijke processen verder van de gemeente af georganiseerd. De nieuwe brandweerorganisatie zal de koppeling met het taakveld van de gemeente zodanig moeten inrichten dat de gemeente in staat wordt gesteld haar taken naar behoren uit te voeren.

4.2.2 Kernwaarden bedrijfsvoering

Efficiënte bedrijfsvoering

Bedrijfsvoering is ondersteunend aan het primaire proces. Zonder goed georganiseerde bedrijfsvoering is een goede brandweezorg niet mogelijk. Medewerkers, zowel beroeps als vrijwilligers, mogen geen last hebben van een falende bedrijfsvoering. Extra administratieve handelingen moeten bij de overgang naar de nieuwe organisatie tot een minimum worden beperkt en de beschikbaarheid van de ondersteunende afdelingen moet worden gegarandeerd. Er moet een organisatiebrede planning- en controlcyclus komen waarin tenminste de volgende producten zijn opgenomen:

- organisatieplan;
- beleidsplan;
- productbegroting;
- meerjaren investeringsplan.

Het bestuur moet door middel van periodieke rapportage over de kwalitatieve en kwantitatieve prestaties van de brandweer in staat worden gesteld tijdig de organisatie te kunnen sturen. Dit geldt voor zowel de primaire als de bedrijfsvoeringstaken.

Aantal uitruklocaties (kazernes en posten)

In de huidige situatie kennen we 47 posten of kazernes als uitruklocaties. De uitruklocaties vormen de basis van het repressief optreden van de brandweer in de gemeenten/regio. Op dit moment is er een grote verscheidenheid aan uitruklocaties. Er zijn beroepskazernes en vrijwillige kazernes, met veel of weinig materieel, met of zonder uitvoerende kantoornfuncties. De inrichting van een uitruklocatie is mede afhankelijk van factoren als aantallen uitrukken per jaar, vastgesteld risicoprofiel van het verzorgingsgebied, vastgestelde opkomsttijden en beschikbaarheid van vrijwilligers. De aard en omvang van het aantal uitruklocaties is daarom altijd aan verandering onderhevig. Ook in de nieuwe situatie zal, mede op basis van de bovenstaande factoren, de aard en omvang van de kazerneconfiguratie veranderen. De nieuwe brandweerorganisatie staat voor de uitdaging om, met in acht neming van de hierboven genoemde kernwaarden rondom de vrijwilligers, de kazerneconfiguratie blijvend op het gewenste peil te houden. Uitgangspunt en kernwaarde bij de besluitvorming rondom de kazerneconfiguratie moet altijd de zorg voor de burgers zijn.

Klantgerichtheid

De nieuwe organisatie wordt gekenmerkt door een klantgerichte houding. Voor de verschillende doelgroepen (o.a. burgers, gemeenten en bestuur) worden verschillende klantprotocollen onderscheiden. Met informatieverstrekking, voorlichting, mediacontacten, balie- en telefoonservice en een adequate klachtenprocedure wordt de klantgerichtheid geoperationaliseerd.

Kwaliteitszorgsysteem

De borging en verbetering van de kwaliteit van de brandweezorg in de regio is één van de belangrijkste taken voor de nieuwe brandweerorganisatie. Binnen de brandweerorganisatie wordt een kwaliteitszorgsysteem gehanteerd waarmee de organisatie en het bestuur in staat worden gesteld te sturen op kwaliteit.

Lokaal maatwerk

De wettelijke en verworven taken zijn in de brandweerorganisatie regionaal, districtelijk of lokaal toebedeeld en kennen een onvoorwaardelijke uitvoering. Andere dienstverlenende taken zoals het ondersteunen van de gemeenten bij lokale festiviteiten, het houden van extra toezicht hierbij en overige brandweerkzaamheden zijn op dit moment lokaal verschillend ingevuld. Ook de nieuwe organisatie zal, tot op zekere hoogte, medewerking moeten verlenen aan de uitvoering van dit lokale maatwerk.

4.2.3 Kernwaarden brandweezorg

Proactie

Proactie is het structureel voorkomen van onveiligheid, bijvoorbeeld door vanuit veiligheidsoptiek invloed uit te oefenen op het maken van ruimtelijke plannen.

Taakgebieden:

- het verstrekken van veiligheidsadviezen inzake ruimtelijke ordening, infrastructuur (bereikbaarheid en bluswatervoorziening), externe veiligheid inrichtingen, routing gevaarlijke stoffen, evenementen en risicocommunicatie.

Kernwaarde:

- de brandweer is wettelijk en door jarenlange ervaring ook deskundig adviseur en gesprekspartner van de gemeente in het voortraject van planologische ontwikkelingen.

Preventie

Preventie is het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het beperken van de gevolgen hiervan door het doorvoeren van preventieve maatregelen in een bepaald gebied, bijvoorbeeld aan vergunningen voorwaarden verbinden met het oog op veiligheid.

Taakgebieden:

- adviseren bij de afgifte van bouw- milieu- , gebruiks- en evenementenvergunningen;
- controle van gebruiksvergunningen / het doen van brandveiligheidscontroles;
- het geven van voorlichting en educatie op het gebied van brandveiligheid.

Kernwaarde:

- de brandweer is wettelijk en door jarenlange ervaring ook deskundig adviseur voor brandveiligheid, Brzo-inspecties en het vuurwerkbesluit;
- de brandweer past bij de advisering over vergunningverlening en bouwplannen en bij de controle op de naleving ervan een uniforme werkwijze toe.

Preparatie

Preparatie is de daadwerkelijke voorbereiding op de bestrijding van mogelijke aantasting van de veiligheid zoals het opstellen van en het oefenen met aanvals- en rampenplannen.

Taakgebieden:

- het samenstellen van bereikbaarheidskaarten, objectkaarten en aanvalsplannen (planvorming);
- het beheren van alarm- uitruk- en inzetprocedures;
- het beheren van de bluswatervoorziening;
- het adequaat opgeleid houden van het brandweerkorps;
- het adequaat geoefend houden van het brandweerkorps;
- het aankopen en onderhouden van materieel, materiaal en persoonlijke beschermingsmiddelen;
- het bewaken van de paraatheid.

Kernwaarden:

- er wordt geoefend op basis van het multi- en monodisciplinair opleidings- en oefen(beleids)plan dat voor de Veiligheidsregio is vastgesteld;
- er wordt één standaard op het gebied van aanvals- en bereikbaarheidsplannen toegepast;
- periodieke metingen van de dekking voor de inzet bij maatgevende incidenten per gemeente worden in een regionaal dekkingsplan vastgesteld en kunnen leiden tot aanpassingen;
- operationele grenzen zijn ingevoerd en worden zo nodig bijgesteld;
- uniforme uitruk- en inzetprocedures worden regionaal toegepast;
- interregionaal zijn afspraken gemaakt over wederzijdse bijstandverlening
- het materieel en materiaal zijn toegespitst op de taken, in voldoende mate voorhanden en inzetbaar.

Repressie

Is de bestrijding van onveiligheid en de verlening van hulp in acute noodsituaties door de daadwerkelijke inzet van de brandweer en andere hulpverleningsdiensten.

Taakgebieden:

- het bestrijden van incidenten (basisbrandweezorg);
- het uitvoeren van specialistische taken in regionaal verband (inzet autoladder, hulpverleningsvoertuig, waterongevallenbestrijding, bestrijden ongevallen met gevaarlijke stoffen, meetplanorganisatie).

Kernwaarden:

- incidenten worden tijdig en adequaat aangepakt;

- er wordt voldaan aan de door het regionaal bestuur (of wettelijk) vastgestelde opkomsttijden en uitruktijden;
- er wordt uitgerukt met volledige bezetting zoals door het regionaal bestuur is vastgesteld;
- de bezetting van de uitrukposten voldoen aan de eisen van vakbekwaamheid (goed opgeleid en geoefend);
- het materieel van de uitrukposten voldoen aan de daarvoor gestelde kwaliteitseisen;
- er zijn kwaliteitseisen voor de huisvesting van het personeel en de stalling van het materieel van de uitrukposten;
- de commandovoering voldoet aan de geldende procedure “Operationele leiding”;
- opkomsttijden, d.w.z. het totaal van de verwerkingstijd in de gemeenschappelijke meldkamer, de uitruktijd en de aanrijdtijd naar het incident zijn kwantitatief en kwalitatief inzichtelijk gemaakt.

Nazorg

Nazorg is alles wat nodig is om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale verhoudingen door bijvoorbeeld opvang van slachtoffers en hulp bij opvang van schadeclaims.

Taakgebieden:

- het bieden van posttraumatische nazorg en juridische ondersteuning;
- borgen van adequate incidentevaluatie en terugkoppeling naar de procedure- oefen en trainingsschakel.

Kernwaarden:

- trauma-opvang en nazorg zijn op professionele regionale schaal geïmplementeerd;
- evaluatieonderzoek naar branden en calamiteiten worden als standaard ingevoerd en leveren aanbevelingen op voor alle andere schakels in de veiligheidsketen.

5 Vergelijking van de drie modellen

5.1 Uitleg weegstelsel.

In dit hoofdstuk worden per categorie van kernwaarden de drie modellen met elkaar vergeleken. De resultaten daarvan worden omgezet in een samenvattende weegtabel, vergelijkbaar met een vergelijkend warenonderzoek van de Consumentenbond. Daarvoor worden de volgende tekens gebruikt:

- + + = in voldoende mate het geval
- + = in redelijke mate het geval
- +/- = neutraal
- = in matige mate het geval
- = in onvoldoende mate het geval

Per categorie met kernwaarden wordt vervolgens afgesloten met conclusies. Aan het eind van het hoofdstuk worden de drie tabellen in één matrix bij elkaar gevoegd en sluiten we af met de conclusie welk model onze voorkeur krijgt.

5.2 Vergelijking op basis van de politiek-bestuurlijke kernwaarden

5.2.1 Invulling lokale verantwoordelijkheid

Het college is en blijft in alle drie modellen verantwoordelijk voor de brandweezorg op lokaal niveau. De burgemeester heeft en behoudt het opperbevel. De verantwoordelijkheid wat betreft beheer en uitvoering gaat naar het bestuur van de nieuwe organisatie Brandweer Hollands Midden. In formele zin hebben de modellen geen invloed op deze lokale verantwoordelijkheid, Materieel vragen met name het districtsmodel en het centraal model meer maatregelen en afspraken, gekoppeld aan organisatorisch vermogen, om de uitoefening van de lokale verantwoordelijkheid optimaal te faciliteren en te garanderen.

5.2.2 Vrijwilligheid

Weging baseren op:

- behoud van vrijwilligers;
- binding aan de organisatie;
- binding aan de omgeving;
- de mate waarin het model structureel de positie van de vrijwilligers borgt.

Het basismodel heeft voor de vrijwilligers het voordeel dat er zo min mogelijk verandert. Nadeel is dat de problemen in dit model minder structureel en fundamenteel kunnen worden aangepakt.

Het centraal model heeft als nadeel dat de afstand tussen de lokale vrijwilligerskorpsen en de regionale organisatie het grootst is van alle modellen. Er is één commandant die op afstand staat, waardoor het als uitrukpost moeilijker is zich één te voelen met de regionale organisatie. De eigen identiteit kan ongetwijfeld beter bewaard blijven, maar vooral als reactie op de afstand met de regionale leiding.

Voordeel is dat problemen rond vrijwilligheid centraal, uniform en meer fundamenteel kunnen worden opgepakt.

In het districtsmodel zijn zowel de voor- als nadelen van de andere modellen voor de vrijwilligers beperkter. Voordeel is dat de districtscommandanten dicht bij de korpsen zitten dan de regionaal commandant en de lokale identiteit kunnen bewaken binnen het grotere geheel. Ook een voordeel is dat noodzakelijke veranderingen voor vrijwilligers door de subregionaal leidinggevende gezamenlijk uniform en fundamenteel kunnen worden opgepakt.

5.2.3 Multidisciplinaire samenhang; positionering van crisisbeheersing

In het centrale model is, door de centrale aansturing, de multidisciplinaire samenhang het best te verankeren en te borgen. In het districtsmodel is meer coördinatie en afstemming binnen de kolom nodig om de multidisciplinaire samenhang eenduidig binnen de gehele organisatie te kunnen operationaliseren. In het basismodel is de multidisciplinaire samenhang nog moeilijker te realiseren omdat in dit model elk korps als min of meer autonome eenheid opereert. Vanuit deze kernwaarde is het centrale model dan ook het meest effectief.

5.2.4 Invloed van gemeenten op regionale sturing.

Door transparante besluitvormingsprocedures en door een heldere verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling wordt duidelijk waar en hoe in een regionale organisatie de bestuurlijke beïnvloedingsmogelijkheden van de te onderscheiden bestuurslagen liggen.

Als leidraad wordt daarvoor de volgende verdeling in bestuursniveaus gehanteerd:

- strategisch niveau: beleidsvorming voor de (middel)lange termijn op inhoud en bedrijfsvoering;
- tactisch niveau: uitwerking van beleid op inhoud en bedrijfsvoering;
- operationeel niveau: uitvoering van taken en werkzaamheden.

Een en ander zou er als volgt uit kunnen zien:

Strategisch: op regionaal niveau:

- voorbereiding en besluitvorming van het (inhoudelijk) strategisch beleid;
- voorbereiding en besluitvorming van een deel van het (inhoudelijk) tactisch beleid;
- voorbereiding en besluitvorming van het bedrijfsvoeringbeleid;
- operationele bedrijfsvoering;
- monitoren en auditen operationele uitvoering.

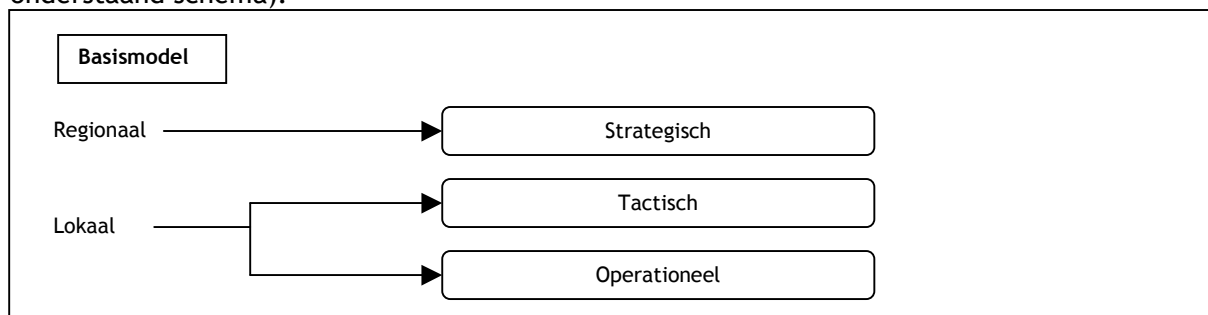
Tactisch: op subregionaal niveau:

- medevoorbereiding van het (inhoudelijk) strategisch beleid;
- medevoorbereiding van een deel van het (inhoudelijk)tactisch beleid;
- voorbereiding en besluitvorming van een deel van het (inhoudelijk) tactisch beleid;
- medevoorbereiding van het beleid en de uitvoering van de bedrijfsvoering;
- afstemmen van operationele uitvoering.

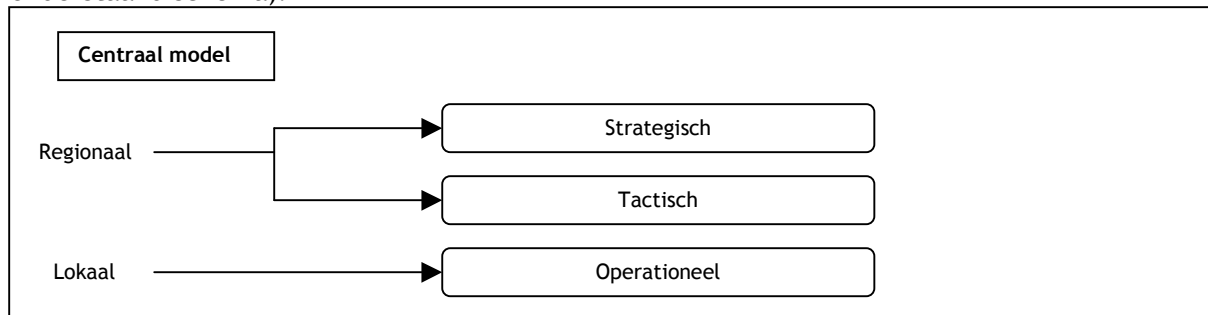
Operationeel: op lokaal niveau:

- voorbereiding en besluitvorming lokale vertaling vastgesteld strategisch en tactisch beleid;
- sturing op lokale uitvoering;
- voorbereiding bijdrage aan intergemeentelijk, subregionaal of regionaal beleid;
- afstemming en samenwerking intergemeentelijke of subregionale uitvoering.

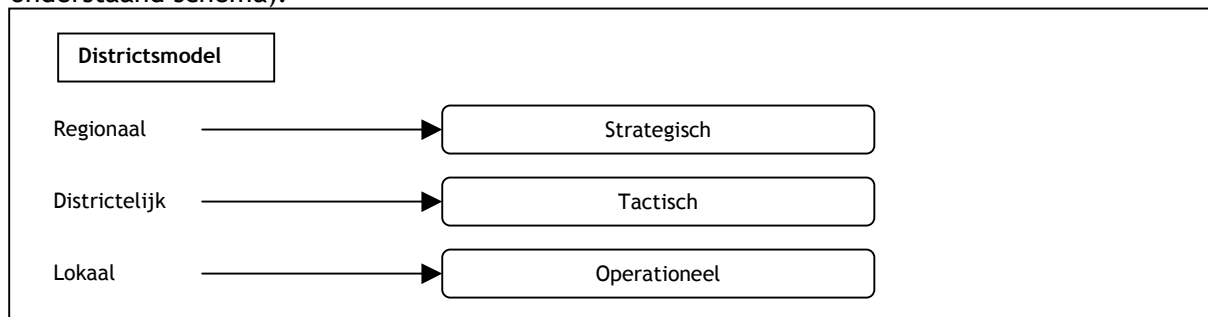
In het basismodel is de invloed op de regionale sturing vergelijkbaar met de huidige invloed, zij het dat centraal beheer en inkoop van middelen en het personeelsbeleid niet meer op lokaal niveau maar op regionaal niveau plaatsvinden. In het basismodel worden op centraal niveau de strategische zaken gedaan en op het lokale niveau zowel tactische als operationele (zie onderstaand schema).



In het centraal model is lokale invloed alleen mogelijk via het Algemeen Bestuur van de Regionale Brandweer. In het centraal model worden de strategische en tactische werkzaamheden centraal uitgevoerd en vindt op lokaal niveau de uitvoering plaats (zie onderstaand schema).



In het districtsmodel wordt een subregionaal niveau ingevoegd wat mogelijk maakt de noodzakelijke lokale invloed op het regionale niveau efficiënt en effectief te organiseren (zie onderstaand schema).



In het districtsmodel worden de voordelen van het basismodel en het centrale model gebundeld. Door met name de voorbereiding op de uitvoering en de uitvoering zelf dicht bij elkaar te organiseren ontstaat een efficiënt werkende brandweerorganisatie. De medewerkers zullen zich in dit model herkennen. Een zekere vorm van maatwerk is mogelijk door in te spelen op de specifieke risico's en gebiedskenmerken.

5.2.5 Intergemeentelijke afstemming en coördinatie.

In het basismodel blijven de huidige samenwerkingsvormen intact. Het nadeel hiervan is dat gemeenten die thans niet in een samenwerkingsverband zijn opgenomen, niet van samenwerking kunnen profiteren. In het centraal model wordt deze kernwaarde het minst gefaciliteerd, omdat in dit model de bestaande samenwerkingsverbanden wat betreft brandweezorg worden ontbonden. In het districtsmodel blijven de huidige samenwerkingsverbanden in principe bestaan en worden uitgebreid tot districtsniveau. Hierdoor wordt deze kernwaarde in het districtsmodel het meest gefaciliteerd.

5.2.6 Relatie gemeentelijke organisatie

In het basismodel is deze relatie vergelijkbaar met de huidige situatie, d.w.z. dat sprake is van een grote variatie. Voor de regionale organisatie geeft dat een grote mate van inefficiëntie. De borging van processen en procedures is bewerkelijk en vraagt onevenredig veel aandacht. Voor elke gemeente bestaan andere verhoudingen, andere taakverdelingen en andere aanspreekpunten.

In het centraal model kan deze relatie uniform worden georganiseerd met dezelfde standaard taakverdelingen, standaard procedures en standaardprocessen. De lokale inbreng is beperkt en aanpassing van gemeentelijke organisaties onvermijdelijk. In het districtsmodel kan wellicht meer tijd worden genomen om gemeenten te laten toegroeien naar de vanuit efficiëntie en effectiviteit noodzakelijke standaard taakverdelingen, standaardprocedures en

standaardprocessen. Meer lokaal maatwerk is in dit model mogelijk door op districtsniveau gemeentelijke accenten te accommoderen.

5.2.7 Gebiedsindeling

Het districtsmodel is het enige model dat districten kent. De subregionale samenwerkingsverbanden spelen geen rol bij het basismodel en centraal model. De indeling in districten zorgt voor een actieve lokale betrokkenheid op alle onderdelen van de veiligheidsketen. De voor de operationele taken noodzakelijke afstemming en coördinatie is goed georganiseerd, terwijl ook lokaal maatwerk op de dienstverlenende taken mogelijk is.

5.2.8 De weegtabel politiek-bestuurlijke kernwaarden

Modellen	Basismodel	Centrale model	Districtsmodel
Kernwaarden			
Invulling lokale verantwoordelijkheid	+/-	+/-	+/-
Vrijwilligheid			
Behoud van vrijwilligers	+/-	+/-	+/-
Binding aan de organisatie	++	-	+/-
Binding aan de omgeving	+/-	+/-	+/-
Sturing structurele aanpak	-	++	+
Multidisciplinaire samenhang	-	++	+
Invloed van gemeente op regionale sturing	+	+/-	++
Intergemeentelijke afstemming en coördinatie	+/-	-	++
Relatie gemeentelijke organisatie	-	+/-	+
Gebiedsindeling	nvt	nvt	+
Totale scores	++ (1) + (1) +/- (4) - (3)	++ (2) + (0) +/- (5) - (2)	++ (2) + (4) +/- (4) - (0)

5.2.9 Conclusie

Uit bovenstaande tabel zijn de volgende conclusies te trekken:

- op invulling lokale verantwoordelijkheid wordt gelijk gescoord;
- de binding aan de organisatie van vrijwilligers wordt door het basismodel het beste en door het centraal model het minst ondersteund;
- de borging door de organisatie wordt weer het best door het centraal model en het minst door het basismodel ondersteund;
- dat geldt ook voor de multidisciplinaire samenhang;
- de invloed van gemeente op de regionale sturing is in het districtsmodel het grootst;
- ook voor de intergemeentelijke afstemming en coördinatie scoort het districtsmodel het beste;
- zo ook de relatie met de gemeentelijke organisatie;
- van een gebiedsindeling is alleen sprake bij het districtsmodel.

Op basis van de categorie politiek-bestuurlijke kernwaarden lijkt een keuze voor het districtsmodel het meest voor de hand liggend. De belangrijkste voordelen van het districtsmodel zijn met name de invloed van gemeenten op de regionale sturing, de intergemeentelijke afstemming en coördinatie, de relatie met de gemeentelijke organisatie en de gebiedsindeling.

5.3 Vergelijking op basis van bedrijfsvoeringsaspecten

5.3.1 Efficiënte bedrijfsvoering

De kosten van het beheer van inkoop van middelen levert op termijn voor alle modellen hetzelfde voordeel op, omdat het beheer en inkoop van materieel op regionaal niveau georganiseerd wordt.

Wat betreft bedrijfsvoering geldt voor het basismodel dat 17 samenwerkingsgebieden / gemeenten een deel van de bedrijfsvoering houden, dit blijft versnippering en leidt niet tot verbetering. In het districtsmodel is bedrijfsvoering efficiënter georganiseerd dan in het basismodel. In het centrale model is er daadwerkelijk sprake van één regionaal niveau van organisatie bedrijfsvoering en is dus het meest efficiënte. Besparing wat betreft personeelskosten levert hetzelfde beeld op als bij bedrijfsvoering.

In het basismodel blijven de personeelskosten wat betreft tactisch en operationeel niveau gehandhaafd op het huidige lokale niveau. Besparing levert het districtsmodel op door het tactische niveau terug te brengen naar drie of vier locaties. Het meeste voordeel ligt bij het centrale model, dat het strategisch en tactisch niveau bundelt. De kosten van beheer en onderhoud gebouwen posten en kazernes is modelonafhankelijk.

Het basismodel is na regionalisering uit oogpunt van bedrijfsvoering minder efficiënt en dient op basis daarvan dan ook geen voorkeur. De versplintering van alle aspecten maakt sturing van de bedrijfsvoering, en daarmee tevens van een verhoging van de kwaliteit van de brandweerzorg, nagenoeg onmogelijk. Het model zal verhoudingsgewijze ook het meeste geld kosten. De spanning tussen het regionale en het lokale niveau zal op korte termijn ook om centralisering van een groot deel van de bedrijfsvoering vragen. Onvermijdelijk hangen hier organisatiewijzigingen bij de Regionale Brandweer en de gemeenten mee samen, die echter het basismodel als zodanig ook onder druk zetten.

Het centrale model biedt de meeste mogelijkheden voor efficiënte bedrijfsvoering vanwege de centrale regie. Alle bedrijfsvoeringtaken worden centraal georganiseerd en uitgevoerd. Voordeel hiervan zijn de korte lijnen en de overzichtelijkheid. Nadeel is de hierdoor geringere betrokkenheid van de locatiemanager, deze is puur uitvoerder. Ook een nadeel is de “span of control”, de uitvoering is op grote afstand en vraagt grotere inzet voor toetsing en monitoring.

In het districtsmodel zijn de bedrijfsvoeringtaken ook centraal georganiseerd, maar ontstaan op subregionaal niveau een adequate betrokkenheid en een adequaat draagvlak voor de te nemen maatregelen. De noodzakelijke confrontatie tussen de centrale beleidsvorming en de haalbare uitvoering wordt in dit model goed georganiseerd. De “span of control” is in dit model ook beter te managen en de monitoring en toetsing eveneens.

5.3.2 Uitruklocaties

Het aantal uitruklocaties staat ons inziens los van de modelkeuze. Veeleer wordt het aantal uitruklocaties bepaald door de operationele prestaties in vergelijking met de kwaliteitseisen van de brandweer.

5.3.3 Klantgerichtheid

In alle modellen kan de klantgerichtheid goed worden ontwikkeld zowel voor de burger, het bestuur als de gemeentelijke organisatie.

5.3.4 Kwaliteitszorgsysteem

Het kwaliteitszorgsysteem zelf staat los van de modelkeuze. In het centraal model zal het systeem het beste kunnen worden geborgd, omdat het beleid en de aanpak centraal en eenduidig georganiseerd worden. In het basis- en districtsmodel kunnen er qua aanpak verschillen ontstaan. De kans bestaat dat deze verschillen groter zijn in het basismodel dan in het districtsmodel. Los van de modellen geldt dat een goed geïmplementeerd kwaliteitszorgsysteem rust op draagvlak op operationeel niveau.

5.3.5 Lokaal maatwerk.

Lokaal maatwerk zal in het basismodel makkelijker georganiseerd kunnen worden dan in het centrale model of het districtsmodel. Verschillen liggen op het tactische en operationele niveau. De “couleur locale” blijft voor de vrijwilliger behouden.

5.3.6 De weegtabel kernwaarden bedrijfsvoering

Modellen	Basismodel	Centrale model	Districtsmodel
Kernwaarden			
Efficiënte bedrijfsvoering	-	++	+
Uitruklocaties	nvt	nvt	nvt
Klantgerichtheid	+/-	+/-	+/-
Kwaliteitszorgsysteem	+/-	++	+
Lokaal maatwerk	++	+/-	+
Totale scores	++ (1) + (0) +/- (2) - (1)	++ (2) + (0) +/- (2) - (0)	++ (0) + (3) +/- (1) - (0)

5.3.7 Conclusie.

Uit bovenstaande tabel zijn de volgende conclusies te trekken:

- een efficiënte bedrijfsvoering is in het centraal het best gewaarborgd;
- het aantal uitruklocaties is onafhankelijk van het model;
- de klantgerichtheid kent in alle modellen evenveel plus- als minpunten;
- het kwaliteitszorgsysteem wordt het beste door het centraal model ondersteund en het minst door het basismodel;
- het lokaal maatwerk komt het best tot zijn recht in het basismodel, gevolgd door het districtmodel.

Vanuit bedrijfsvoering zijn zowel het centrale model als het districtmodel goed uitvoerbaar. Verwacht wordt dat financieel het centraal model het voordeligst is en het basismodel het duurst.

5.4 Vergelijking op basis van de kernwaarden brandweerzorg

5.4.1 Proactie

Proactie is in elk model te organiseren. Proactie kunnen we verdelen in meer centraal uitgevoerde taken (Bevi-advisering e.d.) en meer lokaal uitgevoerde taken (zelfredzaamheid, bereikbaarheid en bluswatervoorziening).

Specialistische kennis en deskundigheid op het gebied van Bevi-advisering (e.d.) is uitsluitend centraal beschikbaar. Deze specialistische proactie taken zullen modelonafhankelijk op regionaal niveau worden uitgevoerd. De formatie hiervoor is beperkt en qua efficiency het beste centraal inzetbaar.

De proactie taken op het gebied van bluswatervoorziening en bereikbaarheid worden vooral lokaal uitgevoerd. De organisatie hiervan kan gezien de beperkte capaciteit het meest efficiënt bovenlokaal worden georganiseerd.

Deze werkwijze past het best binnen het districtmodel en biedt meer uitwisseling, continuïteit en deskundigheid.

5.4.2 Preventie

Ook preventie is in elk model te organiseren. Er ligt een nadrukkelijke link tussen preventie en de gemeentelijke processen van vergunningverlening en handhaving. Dit betekent dat adviezen en controles binnen het kader van preventie optimaal georganiseerd moeten zijn om in verband met fatale termijnen tijdig de juiste ondersteuning te geven aan gemeentebesturen voor vergunningverlening en handhaving. Tevens geldt dat de grote diversiteit van aanvragen verschillende aantallen deskundig personeel vergt. Preventietaken op het gebied van het Vuurwerkbesluit, Brzo (Besluit risico's en zware ongevallen) en Besluit bedrijfsbrandweren zijn specialismen, die op regionaal niveau het beste georganiseerd kunnen worden, vanwege de

beperkte personele omvang. Aanvragen voor een groot ziekenhuis, de HSL e.d. vergen een hoge mate van specialistische kennis van brandveiligheid die slechts op bovenlokaal en eventueel regionaal niveau beschikbaar is. De meeste brandweeradviezen voor vergunningverlening en handhaving vallen onder de reguliere preventietaken op lokaal niveau. Hiervoor is wel een grote mate van deskundigheid nodig op het gebied van brandveiligheid. Voorop staat dat elke aanvraag voorzien wordt van een deskundig advies binnen de afgesproken termijn.

Het basismodel heeft veel deskundigheid nodig op veel plekken. Dat is minder efficiënt. Het centrale model voorziet in het organiseren van alle kennis vanuit het regionale niveau, maar kan daardoor de aansluiting met de gemeentelijke processen missen. Het districtsmodel geeft de mogelijkheid om specialistische kennis regionaal en districtelijk te bundelen waardoor een optimale advisering aan de gemeenten kan plaatsvinden.

5.4.3 Preparatie

Ook preparatie is in elk model te organiseren.

Preparatie kent diverse onderdelen zoals planvorming, opleiden, oefenen, materieel e.d. Beleid hiervoor wordt op regionaal niveau gemaakt.

Het basismodel betekent voor planvorming dat bijvoorbeeld procedures op regionaal niveau gemaakt worden, maar de aanvalsplannen en bereikbaarheidskaarten op het operationele niveau. Opleiden vindt op regionaal niveau plaats, oefenen op zowel regionaal als operationeel niveau plaats.

Materieel aanschaf vindt op regionaal niveau plaats, evenals het beheer.

Het beleggen van taken met name op het gebied van delen van de planvorming en het organiseren van oefenen op het operationeel niveau is minder efficiënt

In het centrale model worden de meeste activiteiten op het gebied van preparatie op regionaal niveau georganiseerd en uitgevoerd.

Planvorming, opleiden, het organiseren van de oefeningen, materieelaanschaf en beheer vindt op regionaal niveau plaats. De uitvoering wordt op operationeel niveau belegd.

Het beleggen van taken met name op het gebied van delen van de planvorming en het oefenen op het regionaal niveau is minder efficiënt.

In het districtsmodel wordt de uitvoering op operationeel niveau belegd, voor planvorming, opleiden, het organiseren van de oefeningen, materieelaanschaf en beheer kan per onderdeel het juiste schaalniveau worden bepaald. Dit kan het meest efficiënt georganiseerd worden in dit model.

5.4.4 Repressie

Repressieve basisbrandweezorg is modelonafhankelijk. De repressieve brandweezorg is eigenlijk al op regionaal niveau georganiseerd. Specialismen zijn conform het dekkingsplan geografisch belegd. Er wordt reeds gewerkt met operationele grenzen. Ook de operationele leiding is op regionaal niveau georganiseerd en wordt gezamenlijk uitgevoerd. Voor de aanschaf van voertuigen is een regionale mantel afgesloten. De uitvoering vindt uiteraard lokaal plaats.

5.4.5 Nazorg

De activiteiten binnen nazorg zijn der mate specialistisch (brandonderzoek; evaluatie en regionaal BOT) dat deze met uitzondering van de lokaal georganiseerde traumanazorg, op regionaal niveau worden belegd. Nazorg is hiermee modelonafhankelijk.

5.4.6 De weegtabel kernwaarden brandweezorg

Kernwaarden	Modellen	Basismodel	Centrale model	Districtsmodel
Proactie				
Lokaal		+/-	+/-	+/-
Centraal		+	+/-	++
Preventie		-	-	+
Preparatie				
Planvorming		+	+	++
Opleiden		+/-	+/-	+/-
Oefenen		+	+	++
Materieel		+/-	+/-	+/-
Repressie		+/-	+/-	+/-
Nazorg		+/-	+/-	+/-
Totale scores		++ (0) + (3) +/- (5) - (1)	++ (0) + (2) +/- (6) - (1)	++ (3) + (1) +/- (5) - (0)

5.4.7 Conclusie

Uit bovenstaande tabel zijn de volgende conclusies te trekken: de gehele veiligheidsketen van de brandweer wordt met het districtmodel het beste ondersteund; met name onderdelen proactie en preparatie, onderdelen waarop nu veelal nog fors geïnvesteerd moet worden, wordt in het districtmodel het best (meest efficiënt) ondersteund.

5.5 Samenvattende conclusies

Conclusie is dat met name bij de politiek bestuurlijke kernwaarden en bij de kernwaarden brandweezorg het districtmodel het best scoort. Voor wat betreft de bedrijfsvoering is het verschil tussen het centraal model en het districtmodel beperkt. De beperkte voordelen van het centraal model op het gebied van bedrijfsvoering wegen niet op tegen de duidelijke voordelen op de politiek bestuurlijke kernwaarden en de kernwaarden brandweezorg. Het basismodel scoort op alle kernwaarden het minst. Op grond van bovenstaande is de keuze gemaakt het districtmodel voor de nieuw te vormen Regionale Brandweer Hollands Midden, verder uit te werken.

6 De nieuwe Regionale Brandweer Hollands Midden

Het districtsmodel is een gedeconcentreerd besturingsmodel met als fundament de lokale verantwoordelijkheid. Het districtsniveau is géén formele bestuurslaag, maar een gebiedsgericht bestuurlijk overleg- en communicatieplatform (van een meer of minder samenhangend gebied) voor bestuurlijk overleg, opinievorming, afstemming, coördinatie, operationele samenwerking en ondersteuning en uitvoering. Bestuurlijk blijft de burgemeester, als portefeuillehouders Openbare Orde en Veiligheid, aanspreekpunt voor de gemeentelijke veiligheid. In operationele zin ligt deze verantwoordelijkheid bij de centrale leiding van de nieuwe brandweerorganisatie.

De noodzakelijke bottom-up en top-down processen tussen het centraal en het lokaal niveau worden via de districten actief gebiedsgericht georganiseerd.

In het verlengde daarvan is de “ambtelijke organisatie” nader uitgewerkt. Hiermee wordt een raamwerk geboden wat het management in staat moet stellen na bestuurlijke besluitvorming de nieuwe organisatie in al zijn facetten en aspecten verder te ontwikkelen en te implementeren. Van het grootste belang is daarbij voordurend het uitgangspunt in het oog te houden, dat we het regionaal doen om lokaal te verbeteren.

6.1 Missie, visie en doelstellingen

6.1.1 Missie

De Veiligheidsregio Hollands Midden staat voor het voorkomen en oplossen van door de burger gestelde hulpvraag op het gebied van veiligheid! De Brandweer is, als partner binnen de veiligheidsregio, met de uitvoering van haar wettelijke en verworven taken op het gebied van brandveiligheid, brandbestrijding, hulpverlening en rampenbestrijding de maatschappij en haar burgers in dat kader optimaal ten dienste.

6.1.2 Visie

In 2010 is de Brandweer Hollands Midden één geïntegreerde zelfstandige en professionele organisatie binnen de Veiligheidsregio Hollands Midden. Vanuit deze expertrol heeft zij de leidende rol op het terrein van fysieke veiligheid. Hierbij gaat het om het voorkomen, beperken en bestrijden van inbreuken op de veiligheid van de mens en zijn omgeving op het gebied van brand, hulpverlening, natuurgeweld, infrastructuur en crisisbeheersing; bestuurlijke en operationele procesbeheersing maakt hiervan deel uit. Hierdoor is zij ook een onmisbare partner op het terrein van integrale veiligheid.

6.1.3 Organisatiedoelstellingen

De Brandweer Hollands Midden wil haar missie en visie bereiken door:

- de interne organisatie verder te professionaliseren;
- de dienstverlening in en buiten de organisatie te verbeteren;
- de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen;
- effectiever en efficiënter te gaan werken;
- een financieel gezonde organisatie neer te zetten.

Het spreekt voor zich dat het behalen van de organisatiedoelstellingen alleen kan worden bereikt als ze nader worden geconcretiseerd en meetbaar worden gemaakt. Bovenstaande organisatiedoelstellingen kunnen nader worden geconcretiseerd door:

- het maken van een interne professionaliseringsslag waarbij het regionaal managementteam aan te spreken is op de door hen geleverde prestaties;
- het verbeteren van de dienstverlening in en buiten de organisatie door meer oog te hebben voor (externe) ontwikkelingen, wensen en veranderingen;

- het verhogen van de kwaliteit door sturing op jaarplannen, de bedrijfsprocessen in kaart te brengen en te weten wie waarvoor ingezet kan worden;
- het effectiever en efficiënter te gaan werken door de bedrijfsprocessen beter op elkaar aan te laten sluiten, overlapping te voorkomen en minder te praten en meer te doen;
- het neerzetten van een financieel gezonde organisatie door de periodieke controle op de financiële administratie te intensiveren, tijdig te sturen op geconstateerde afwijkingen en als financiële afdeling sterker betrokken te zijn bij projecten/plannen met een financiële paragraaf;
- het bouwen van een toekomstbestendige organisatiestructuur die ook in staat is toekomstige ontwikkelingen te verwerken.

6.2 Management besturingsmodel

Het college is in de huidige Brandweerwet en blijft in de concept-Wet Veiligheidsregio's verantwoordelijk voor de brandweezorg op lokaal niveau. De burgemeester heeft en behoudt het opperbevel. Dat vraagt voor een regionale organisatie bijzondere aandacht voor de wijze waarop deze lokale verantwoordelijkheid kan worden uitgeoefend. Voor het gemeentebestuur is van belang dat sprake is van één aanspreekpunt voor alle brandweezaken en dat bij uitrukactiviteiten in beginsel kan worden samengewerkt met vaste mensen. De lokale verantwoordelijkheid krijgt met name ook vorm door de burgemeesters adequaat in staat te stellen de verantwoordelijkheden van de colleges en de gemeenteraden tot zijn recht te laten komen. Dit vraagt een heldere verantwoordelijkheid- en bevoegdheidsverdeling en transparante besluitvormingsprocedures in de besturing.

De nieuwe Brandweer Hollands Midden is gebaseerd op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Op deze wijze is het mogelijk om langs publiekrechtelijke weg samen te werken. Deze publiekrechtelijke weg waarborgt dat over deze vorm van samenwerking ordentelijk wordt besloten en dat de gemeenten zeggenschap krijgen in de wijze waarop de gezamenlijke taken worden uitgevoerd. Inherent aan deze constructie is dat de democratische legitimatie getrapd verloopt. Namens de gemeente heeft de burgemeester zitting in het Algemeen Bestuur. De gemeenteraden moeten instemming verlenen aan de begroting. Verder is in het concept-voorstel Wet op de Veiligheidsregio's, die na inwerkingtreding ook van toepassing is op de nieuwe brandweerorganisatie, vastgelegd dat de gemeenteraden een wettelijk gegarandeerde inbreng hebben in het regionale risicoprofiel, waarbij zij tevens wensen kenbaar kunnen maken ten aanzien van het regionale beleidplan.

Ook voor de brandweerorganisatie geldt de gouden regel "het bestuur is de baas". De organisatie staat het bestuur in alles terzijde en voert uit wat het bestuur besluit. Deze "uitvoering" wordt op maat gestuurd en de sturing moet zichtbaar plaatsvinden. Voor de buitenwereld én de binnenwereld functioneert de nieuwe brandweerorganisatie als één concern, met een herkenbare door alle geledingen, bestuurders en werknemers, gedeelde doelstelling. Binnen de organisatie worden afdelingen of clusters onderscheiden die resultaatverantwoordelijk zijn voor een aantal "producten" van de organisatie. Ondersteunende taken staan ten dienste van de gehele organisatie op basis van het principe van interne klantgerichtheid. Binnen de organisatie geldt tevens het adagium: centraal wat moet, decentraal wat kan.

Vanuit deze gedachte moet er, op hoofdlijnen en binnen duidelijke kaders, sturing plaatsvinden vanuit een regionaal managementteam (de directie), die verantwoordelijke is voor het functioneren van de gehele organisatie. Voor de sturing worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- éénhoofdige leiding; de organisatie kent een éénhoofdige leiding die eindverantwoordelijk is voor de overeengekomen product en procesprestaties van de organisatie en de besteding van de daarvoor ter beschikking gestelde mensen en middelen;
- integraal management; de integrale manager is verantwoordelijk voor de hem opgedragen doelen, taken en werkzaamheden en de daarvoor ter beschikking gestelde mensen en middelen. Daartoe beschikt de integrale manager over de benodigde bevoegdheden;

- leidinggeven op het proces; op basis van het kunnen leveren van een goede inhoudelijke bijdrage binnen hun aandachtsgebied wordt van de leidinggevendenden vooral verwacht dat zij sturen op het proces;
- sturen op deskundigheid binnen de lijnhiërarchie en de projecthiërarchie; met name specialistische kennis en expertise op allerlei niveaus wordt dan aangewend vanuit een centrale kennisbank;
- duurzame en structurele kwaliteit; leidinggevendenden zijn verantwoordelijk voor een duurzame en structurele kwaliteit van de door hun eenheid te leveren producten en diensten;
- beperking aantal leidinggevende lagen; om verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie te plaatsen wordt het aantal leidinggevende lagen beperkt.

Uiteraard kent de brandweerorganisatie naast de sturing van de “koude taken” op basis van bovengenoemde uitgangspunten, de sturing van de “warme taak”, de repressie, op basis van de repressie-hiërarchie, oftewel de commandohiërarchie. Hier zal in de nieuwe organisatie geen verandering in ontstaan.

De hoofdtaken van het regionaal managementteam (de directie) zijn:

- het formuleren van doelstellingen, te bereiken maatschappelijke effecten en te meten prestatie-indicatoren;
- het stellen van normen en kaders voor de ambtelijke organisatie:
 - de kaders die gelden voor bedrijfsvoering;
 - de kaders voor de effectiviteit van de organisatie;
 - de kaders voor de efficiëntie van de organisatie;
 - de kaders voor de kwaliteit van de organisatie.
- het scheppen van randvoorwaarden voor de organisatie om het werk te kunnen doen;
- het houden van toezicht en zorgen voor consolidatie van de taken 1 t/m 3;
- inhoud geven aan het actief participeren in relevante netwerken op het terrein van Integrale Veiligheid in het algemeen en Brandweezorg in het bijzonder;
- inhoud geven aan (inhoudelijk) strategische vraagstukken die aansluiten bij de opdrachten en opvattingen van het bestuur.

6.3 Personeel

Bij de brandweerkorpsen in Hollands Midden inclusief de huidige regionale brandweer zijn zo'n 1200 vrijwilligers en 300 beroepskrachten in dienst. Beide groepen kennen hun eigen manier van werken en verdienen ook een eigen positie binnen de nieuwe organisatie.

Een groot aantal zaken is echter voor beide groepen gelijk. De nieuwe organisatie zal in de voorbereiding op de implementatie helderheid moeten geven over de volgende onderwerpen:

- HRM beleid zoals:
 - Heldere verdeling taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
 - Opstellen functieboek en instellen functiewaarderingssysteem;
 - Het invoeren van een systeem van functionering- en beoordelingsgesprekken;
 - Het formuleren van een opleidingsbeleidsplan, een management ontwikkelingsplan en persoonlijke opleidingsplannen;
 - Het ontwikkelen van voorstellen voor functiedifferentiatie en parttime functies.
- het ontwikkelen van een werving en selectiebeleid met extra aandacht voor vrouwen en minderheden, zowel bij beroeps als vrijwilligers;
- het opstellen van een formatieplan voor langere termijn;
- het optimaliseren van de verzekeringen met aandacht voor terrorismedekking;
- het vaststellen van een ziekteverzuimbeleid;
- het vaststellen van beloningsbeleid;
- het instellen van een helder systeem van horizontale en verticale overlegvormen;
- het in de organisatie verankeren van traumanazorg;
- het aanstellen van een vertrouwenspersoon of een vertrouwenscommissie;

- het opstellen van een integriteitprotocol;
- het hanteren van een gemeenschappelijk nomenclatuur;
- instellen front- en backoffice;
- inspraak van vrijwilligers en beroepspersoneel in de vorm van:
 - Korpsbijeenkomsten;
 - medezeggenschap / OR³;
 - deelname in werkgroepen/commissies.
- het opstellen van één rechtspositieregeling en één sociaal plan voor zowel de beroepskrachten als de vrijwilligers⁴ ();
- zorg ervoor dat Logistiek (bevoorrading), ICT, P&O, Salarisadministratie op orde is voordat korps intreedt in nieuwe organisatie. Verslechtering hiervan moet worden voorkomen.

Hieronder worden van beide groepen verschillen in de positie binnen de nieuwe organisatie op hoofdlijnen uitgewerkt.

6.3.1 Vrijwilligers

Vinden en binden

Op dit moment is er eerder een tekort aan vrijwilligers dan een overschot. Alle vrijwilligers die nu in dienst zijn, komen in dienst van de nieuwe organisatie en blijven uitrukken vanuit hun eigen kazerne/post. In de nieuwe organisatie staat het behoud van vrijwilligers voorop. Het verkrijgen, borgen en zo veel mogelijk behouden van vrijwilligheid is een belangrijke voorwaarde die de nieuwe organisatie van het bestuur heeft meegekregen. Om dit te kunnen doen is het noodzakelijk dat de nieuwe organisatie aan de volgende randvoorwaarden invulling geeft:

- behoud de lokale binding door te werken met korte lijnen en het directe, persoonlijk contact.
Vrijwilligers vinden het van belang een lokale leidinggevende te hebben waar ze hun vragen, wensen, problemen en ergernissen kwijt kunnen. Elke kazerne/post krijgt in de nieuwe organisatie een leidinggevende die als aanspreekpunt fungeert;
- vrijwilligers niet onnodig belasten met administratieve en organisatorische rompslomp. De nieuwe organisatie zal zich moeten inspannen om de administratieve last van de vrijwilligers tot een minimum te beperken. Faciliteiten zoals een regionaal oefenprogramma waarin alle oefeningen zijn opgenomen en is aangegeven welke voorbereidingen nodig zijn, kunnen daaraan bijdragen. Daar waar vrijwilligers aangeven betrokken te willen blijven, wordt die zo veel mogelijk gefaciliteerd;
- de nieuwe organisatie krijgt als speerpunt het vrijwilligersmanagementbeleid. Het vinden en binden van vrijwilligers wordt gerealiseerd door specifiek capaciteit en geld vrij te maken voor vrijwilligersmanagement. De spanning tussen de beschikbaarheid van vrijwilligers en vereiste maximale brandweezorg zal er altijd blijven. Mogelijke oplossing kan liggen in het aanbrengen van differentiatie van vrijwilligers. Eerst mensen vinden die zich als vrijwilliger willen inzetten voor de brandweer en daarna pas kijken voor welke taken ze geschikt zijn. Door regiobreed te werven komen wervingsmethoden binnen bereik die per afzonderlijke post of gemeente niet realiseerbaar zijn. De selectie zal altijd in overleg met de bestaande ploeg plaatsvinden;
- aparte aandacht moet besteed worden aan de werkgevers. Door deze enthousiast te maken door de meerwaarde van een vrijwilliger voor zijn bedrijf te benadrukken, door eventueel compensatie aan te bieden voor verleturen, door het benadrukken van het gezamenlijk belang van brandweer en bedrijf enz. kan meer bereikt worden;

³ Voor de BOR en het BGO zijn modelconvenanten opgesteld

⁴ Hiervoor zijn in het rapport van de projectgroep Organisatie modellen voor opgenomen die als startpunt kunnen dienen

- lokale personeelsverenigingen moeten, naast een nieuwe regionale personeelsvereniging, blijven bestaan en blijvend financieel worden ondersteund vanuit de nieuwe organisatie.

Uitruklocatie

De incidenten waarbij de hulp van de brandweer noodzakelijk is ontstaan altijd lokaal. Voor de vrijwilligers betekent dit dat zij, net als nu, blijven uitrukken vanuit hun eigen kazerne/post. Overplaatsing naar een andere kazerne is, vanwege de vereiste uitruktijden niet mogelijk. Daarentegen biedt regionalisering wel de mogelijkheid om, in de situatie dat een vrijwilliger dicht bij de ene kazerne/post woont en dicht bij een andere kazerne/post werkt, overdag in het verzorgingsgebied van ene kazerne/post uit te rukken en 's avonds en in het weekend vanuit de andere. Elke kazerne/post heeft een eigen verzorgingsgebied waarbinnen zij de eerst gealarmeerde eenheid zijn en blijven. Het verzorgingsgebied is, net als nu al veelal het geval is, niet altijd gelijk aan de gemeentegrens waarbinnen de kazerne/post is gehuisvest.

6.3.2 Repressief beroepspersoneel

Repressief beroepspersoneel krijgt een werkgarantie. Dit houdt in dat iedereen die nu in dienst is van de lokale brandweerkorpsen een plek in de nieuwe organisatie krijgt. Overgang van het repressief beroepspersoneel wordt geregeld in het sociaal plan.

6.3.3 Niet-repressief beroepspersoneel

Niet-repressief beroepspersoneel krijgt een werkgarantie. Dit houdt in dat iedereen die nu in dienst is van de lokale brandweerkorpsen een plek in de nieuwe organisatie krijgt. Overgang van het niet-repressief beroepspersoneel wordt geregeld in het sociaal plan. Door de opbouw van de nieuwe organisatie kan het voorkomen dat medewerkers niet alleen meer voor de lokale kazerne/post werken, maar ten behoeve van een district of de gehele regio.

De uitvoering van de 'koude' brandweertaken zullen daar waar ze nodig zijn worden georganiseerd. Dit betekent dat als nu binnen een gemeente veel aandacht nodig is voor proactie/preventie in de nieuwe organisatie een blijvende bezetting beschikbaar blijft voor deze taken in die gemeenten. De lokale kennis en kunde blijft behouden en de continuïteit van de werkzaamheden blijft daardoor gewaarborgd.

6.4 De hoofdlijnen van de organisatiestructuur

6.4.1 Gebiedsindeling (districten)

In het districtsmodel wordt een aantal bestuurlijke subregio's (districten) onderscheiden. Deze districten worden aangestuurd door een lid van het Regionaal Management Team, in de functie van districtscommandant. Deze districtscommandant krijgt van bestuur en regionaal commandant (algemeen directeur) op basis van de centrale begroting mensen en middelen toegewezen. Daarmee wordt invulling gegeven aan het, ook voor de bestuurlijke aansturing, belangrijke linking-pin principe voor een organisatie. In de districten zijn de districtscommandanten het aanspreekpunt voor het bestuur uit en van het district en opereren zij namens het regionaal managementteam.

Naast de bovengenoemde verantwoordelijkheid dragen de districtscommandanten als leden van de directie ook de verantwoordelijkheid voor een specifieke regionale inhoudelijke portefeuille in een vooraf bepaald roulatiesysteem. Te denken valt aan het beheer van een portefeuille voor een periode van 3 tot 5 jaar. Het uitgangspunt van een portefeuillehouderschap voor een bepaalde periode kan ook verder in de organisatie worden vormgegeven.

De regionaal commandant (algemeen directeur) is eindverantwoordelijk. In de verdere uitwerking van de hele organisatie dient nader inhoud te worden gegeven aan het plaatsvervaarderschap en ook aan het gegeven dat een of meer managementleden kunnen worden toegevoegd.

Om de taken goed te vervullen zal de regionaal commandant worden ondersteund door twee stafeenheden: een stafeenheid beleid en een stafeenheid bedrijfsvoering. Beide stafeenheden worden gekenmerkt als klein, krachtig en kundig. Het aantal formatieplaatsen zal zo klein mogelijk worden gehouden. Dit omdat de leden van de staf zoveel mogelijk gebruik zullen (moeten) maken van de in de organisatie aanwezige deskundigheid. De stafeenheden blijven wel verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geleverde ondersteuning. De leidinggevendenden van de stafeenheden maken onderdeel uit van het management van de nieuwe organisatie.

De hoofdtaken van de stafeenheid beleid zijn:

- Het initiëren en ontwikkelen van het strategisch beleid van de volledige veiligheidsketen voor de hele organisatie.
- Het initiëren en ontwikkelen van een deel van het tactisch beleid van de hele veiligheidsketen voor de hele organisatie.
- Het ondersteunen en adviseren van het regionaal managementteam en alle andere leidinggevendenden bij de toepassing en uitvoering van het beleid.
- Het gevraagd en ongevraagd adviseren van het regionaal managementteam m.b.t. alle overige zaken de brandweer betreffende.

De hoofdtaken van de stafeenheid bedrijfsvoering zijn:

- Het initiëren en ontwikkelen van het strategisch beleid van de bedrijfsvoering voor de hele organisatie.
- Het initiëren en ontwikkelen van een deel van het tactisch beleid van de bedrijfsvoering voor de hele organisatie.
- Het toezicht houden op uitvoering van de bedrijfsvoering van de gehele organisatie.
- Het consolideren van alle relevante gegevens van belang voor de bedrijfsvoering van de gehele organisatie.
- Het uitvoeren van servicetaken op het gebied van de bedrijfsvoering.
- Het uitvoeren van de concerncontrol voor het hele concern voor doelen, mensen en middelen.
- Het gevraagd en ongevraagd adviseren van het regionaal managementteam inzake alle overige aangelegenheden betreffende de bedrijfsvoering van de brandweerorganisatie.

Naast de twee stafeenheden functioneren onder het regionaal managementteam op het districtsniveau afdelingschefs en postcommandanten. Afdelingschefs dragen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een deel van de veiligheidsketen (pro-actie, preventie, en/of preparatie) op het districtsniveau. Postcommandanten (locatiemanagers) dragen verantwoordelijkheid voor met name de uitvoering van de repressie en nazorg op postniveau. De districtcommandant draagt verantwoordelijkheid voor de gehele veiligheidsketen. Op het districtsniveau nemen afdelingschefs en postcommandanten deel aan het managementoverleg. Daarmee wordt ook op het subregionale/gedeconcentreerde niveau inhoud gegeven aan het linking-pin principe.

Voor de regio Hollands Midden is een subregionale hulpstructuur (districten) voor de brandweer noodzakelijk vanwege:

- de geografische vorm (langgerekt, met een mix van landelijk en stedelijk, een complexe infrastructuur met water, spoorwegen en snelwegen);
- de permanente lokale beschikbaarheid en inzet;
- de aansturing van ongeveer 1.500 medewerkers, verdeeld over veel locaties (met een grote diversiteit);
- bestuurlijke betrokkenheid, draagvlak en beïnvloeding.

Het heeft de voorkeur dat deze districten territoriaal congruent zijn aan de districtindeling van de politie vanwege tactische en operationele afstemming en coördinatie en bestuurlijke eenduidigheid. Om de gebieden congruent te maken dient helderheid te bestaan over de mogelijke knelpunten en fricties die dat oplevert.

De indeling en samenstelling van de bestuurlijke districten is, naar aanleiding van de discussie over de nieuwe team- en districtsindeling van de politie, onderwerp van (bestuurlijke) bespreking. De afspraak is dat de uiteindelijke keuze, te maken in de eerste maanden van 2009, in deze rapportage zal worden gevoegd.

6.4.2 Eigen cultuur

Uiteraard moet de nieuwe organisatie een eigen identiteit en cultuur opbouwen. Tegelijkertijd vraagt de lokale georganiseerdheid van de vrijwilligers dat lokale, intergemeentelijke en/of regionale personeelsverenigingen worden gefaciliteerd. Naar verwachting zal naast nu bestaande lokale initiatieven, een korpsbrede cultuur ontstaan met een gezamenlijke personeelsvereniging e.d. waar bestaande initiatieven prima inpasbaar zullen zijn. Met de vertegenwoordiging van de korpsen en tijdens de rondgang langs de korpsen zullen de behoeften zo goed mogelijk in beeld gebracht worden.

6.4.3 Communicatie

Er is een communicatiebeleidsplan nodig wat ingaat op de volgende onderwerpen:

- crisis communicatie;
- interne communicatie;
- communicatie naar bestuur en klanten;
- loketfunctie voor: klachten, voorlichting, vragen, informatie e.d.

6.4.4 Kwaliteitszorgsysteem (INK - gemeenten)

Op het gebied van kwaliteitszorg dient de nieuwe organisatie uit te gaan van een vastgesteld kwaliteitszorgsysteem gericht op een samenhangende uitvoering van de veiligheidsketen, INK model-gemeenten. Daarin worden meegenomen:

- verbeteringen uit rapport A. van Dijke (2005);
- regionaal vastgestelde kwaliteitsnormen (2006);
- concept Wet Veiligheidsregio (concept Kwaliteits AMVB).

6.4.5 Facilitaire zaken.

- centrale inkoop (deze afdeling doet alleen de inkoop, de eisen en wensen voor een product worden door de diverse afdelingen opgesteld);
- beheer en onderhoud (centraal besturen en lokaal uitvoeren);
- één pakket voor de Nutsvoorzieningen;
- één pakket bedrijfskleding;
- catering;
- huisvesting (ook beheer).
 - Kazernes/posten;
 - Kantoor;
 - Werkplaats;
 - Centraal magazijn;
 - etc.

6.4.6 Informatisering en automatisering.

Als algemeen uitgangspunt geldt, dat bij de inrichting van de nieuwe organisatie zoveel mogelijke technologische innovatie wordt toegepast, voor zowel beroeps als vrijwilligers. Vervolgens dient de organisatie uit te gaan van:

- ICT / techniek + organisatie (incl. telefoon);
 - één netwerk in de regio;
 - één kantoortelefooncentrale;

- één contract voor mobiele telefoons/dataverkeer;
- één helpdesk;
- één website met link naar alle lokale posten;
- één huisstijl met lokale specificaties (veiligheidsregio brandweer);
- thuiswerken stimuleren en faciliteren.
- Post en Archief;
 - Één centraal postsysteem (inboeken/scannen/opbergen/archief);
 - Één centraal archief.
- Logistiek;
 - Één regionale postdienst.

6.4.7 Planning en controlcyclus.

Eén (financieel) beleidsplan, één begroting en een integrale rapportage aan het bestuur over zowel de kwalitatieve als kwantitatieve productresultaten, met maatwerk voor informatie op gemeente en/of subregionaal niveau, maar ook:

- centraal gestuurd;
- met één planningsysteem;
- met budgethouder schap op zo laag mogelijk niveau;
- met één financiële administratie;
- met adequate informatieverstrekking over de bedrijfsvoering;
- met één managementinformatiesysteem;
- met één format voor afdelingsplan / bedrijfsplan;
- met adequaat risicomangement;
- met centraal gestuurde monitoring / auditing;
- met benchmark gegevens ter vergelijking en tot sturing;
- met één kwaliteitszorgsysteem.

6.5 Koppeling gemeentelijke en brandweer processen

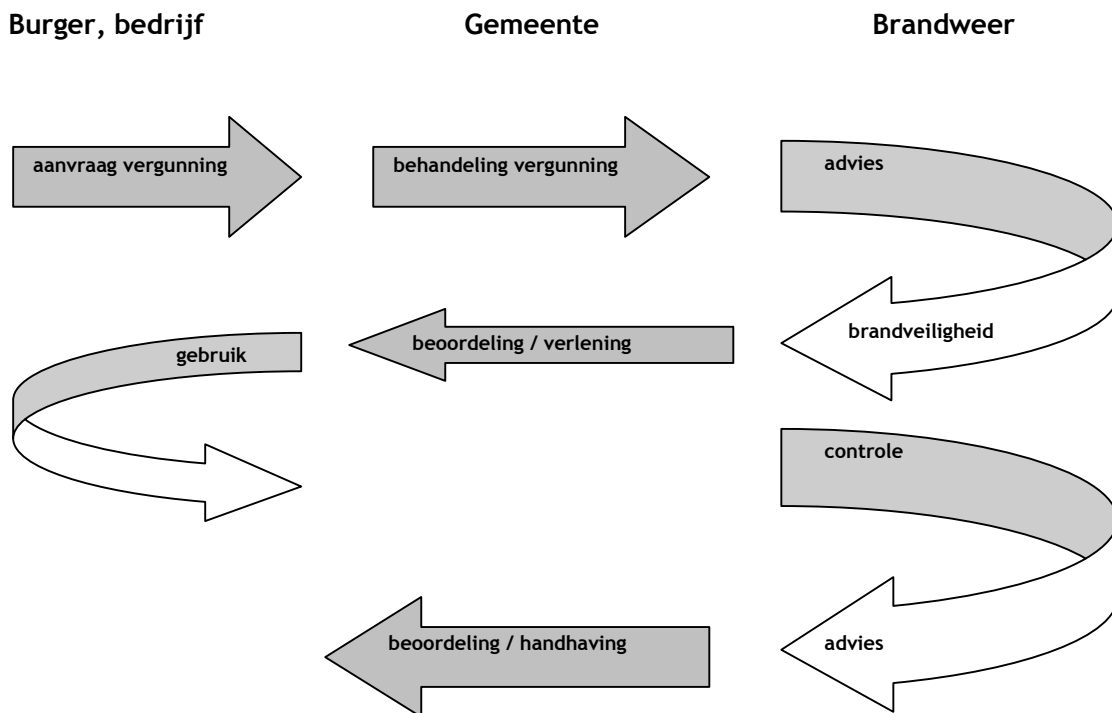
Op het gebied van veiligheid ontmoeten gemeente en brandweer elkaar vooral bij de processen proactie en preventie (risicobeheersing). Bij proactie gaat het vooral om de afstemming op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructuur, waarbij de brandweer als adviseur fysieke veiligheid voor het gemeentelijk apparaat kan dienen. De brandweer zal per gemeente een of meer medewerkers beschikbaar hebben die, indien nodig, kunnen deelnemen aan de afstemmingsbijeenkomsten. Deze medewerker(s) zullen de gemaakte keuzes terugkoppelen binnen de brandweerorganisatie waardoor de repressieve kant van de brandweer zich op eventuele incidenten kan voorbereiden. Daarnaast is het van belang dat er in iedere gemeente een “accountmanager brandweer” is, als aanspreekpunt voor inwoners, bedrijven en loketten. Dit aanspreekpunt kan eventueel geplaatst worden in combinatie met andere gemeentelijke loketten.

Bij preventie betreft het voornamelijk het verhogen van de brandveiligheid in de gebouwde omgeving en bij inrichtingen. De gemeente blijft ook na regionalisering van de brandweer verantwoordelijk voor het proces van vergunningverlening. De brandweer adviseert en controleert, de gemeentelijke diensten maken planologische ontwerpen, geven vergunningen af en handhaven. In het samenspel tussen advisering en gemeentelijk beleid spelen in de praktijk ook economische, politieke en planmatige aspecten een rol. De brandweer vervult een belangrijke deelrol. Planologische en milieuadviezen maken net zo goed onderdeel uit van de afweging om over te gaan tot het verlenen van een vergunning als het advies van de brandweer. De brandweer wordt echter wel zelfstandig verantwoordelijk voor het uitgebrachte advies. Het uitgebrachte advies zal rekening moeten houden met de lokale regelgeving. Nadat een bouwvergunning is verleend, zal de brandweer de onderdelen van de vergunning die gaan over brandveiligheid beoordelen en concluderen of additionele preparatieve acties nodig zijn om de risico's aanvaardbaar te houden. Hierover informeert zij de betreffende gemeente evenals haar eigen bestuur. Vervolgens wordt de vergunninghouder gecontroleerd op naleving van de in de vergunning opgenomen brandveiligheidseisen. Nadat

eventuele misstanden zijn geconstateerd, is het aan de gemeente om met behulp van handhavinginstrumenten de misstanden door de vergunninghouder weg te laten nemen. Een soortgelijk proces wordt gevolgd bij de afgifte van de gebruiksvergunningen.

6.5.1 Processchema

Het volgende schema over de samenwerking tussen gemeentelijke diensten en brandweer bij de uitvoering van preventie taken is daarbij illustratief.



6.6 Mogelijke taakverdeling tussen de verschillende niveaus

Vanuit de haalbaarheidsstudie is een meer gedetailleerd overzicht beschikbaar met een verdeling van bevoegdheden en taken op de verschillende niveaus. Voor dit onderzoek is een globaal inzicht voldoende, voor het meer gedetailleerde overzicht wordt verwezen naar de haalbaarheidsstudie.

Onderstaand wordt een mogelijke taakverdeling op hoofdlijnen weergegeven.

6.6.1 Proactie - preventie

- op gemeentelijk niveau vindt de uitvoering plaats van brandpreventie (advisering en controles);
- subregionaal worden alle 'normale' preventie en proactie werkzaamheden gecoördineerd. Waar mogelijk worden de werkzaamheden in de gemeenten uitgevoerd. Een aantal specialistische taken kan op subregionaal niveau worden uitgevoerd;
- regionaal wordt het preventiebeleid geïnitieerd, gecoördineerd, ontwikkeld en geïmplementeerd. Tevens vindt hier specialistische advisering plaats.

6.6.2 Preparatie

- Opleiden;
 - opleidingsbeleid wordt regionaal geformuleerd aan de hand van landelijke wet en regelgeving;
 - opleidingen worden landelijk en regionaal georganiseerd en op locatie uitgevoerd.

- oefenen;
 - oefenbeleid wordt regionaal geformuleerd aan de hand van landelijke wet en regelgeving. De leidraad oefenen wordt hierbij gehanteerd;
 - oefeningen worden lokaal georganiseerd en uitgevoerd, specifieke lokale risico's zijn hierin meegenomen;
- planvorming / procedures;
 - planvorming wordt regionaal geformuleerd en uitgevoerd;
 - op lokaal / bovenlokaal niveau kunnen aanvullingen noodzakelijk zijn.
- Materieel.
 - materieelbeleid wordt regionaal geformuleerd;
 - inkoop van materieel en materieel vindt op regionaal niveau plaats;
 - groot onderhoud wordt centraal gecoördineerd;
 - dagelijks onderhoud wordt lokaal georganiseerd.

6.6.3 Repressie

- repressie vindt lokaal plaats, bijstand en specialismen wordt lokaal uitgevoerd, veelal voor meerdere gemeenten;
- operationele leiding is regionaal georganiseerd en wordt lokaal / bovenlokaal uitgevoerd;
- de repressie wordt uitgevoerd op basis van de KVT.

6.6.4 Nazorg

- terugkeer naar de normale situatie wordt lokaal uitgevoerd. Ook de eerstelijns traumazorg vindt lokaal plaats;
- voor het BOT is een regionale regeling beschikbaar;
- brandonderzoek wordt regionaal georganiseerd.

6.6.5 Bedrijfsvoering

- bedrijfsvoering wordt regionaal georganiseerd. Onderdelen kunnen subregionaal of lokaal worden uitgevoerd.

7 Financiën van de nieuwe organisatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de lokale budgetten voor 2009 en de financiële effecten van de vastgestelde kwaliteitstoets. Tenslotte wordt ingegaan op de lasten en baten van de nieuwe organisatie en de desintegratie- en frictiekosten. Korthedshalve wordt naar de bijlage bij dit rapport verwezen.

7.1 Kaders en criteria

De vraagstukken rondom de financiën van de nieuwe organisatie worden omgeven door onzekerheden. Om een zo reëel mogelijk beeld neer te zetten, wordt gebruik gemaakt van enkele belangrijke financiële kaders en criteria. Daarmee wordt beoogd, dat:

- er geen onderlinge afwenteling van kosten plaats vindt;
- er een volledig en helder beeld is van de relevante risico's en hoe daar mee om te gaan;
- de kosten van beleidsinitiatieven worden gedragen door de organisatie die het desbetreffende beleid bepaalt;
- voor de bestuurders en raadsleden van de gemeenten in Hollands Midden de prestaties, de financiën, de effectiviteit, de efficiency en de opgaven van de nieuwe organisatie transparant zijn;
- bij de overname van de gemeentelijke activa, door de nieuw te vormen brandweerorganisatie, de desbetreffende gemeente een faire vergoeding krijgt;
- de nieuwe organisatie de beschikking krijgt over de middelen en de mensen om de beleidsmatig geformuleerde ambities adequaat te kunnen realiseren.

De volgende financiële kaders en criteria worden daarom voor de nieuwe organisatie gehanteerd.

7.1.1 Voor de overgang naar de regionale organisatie

- de taken van de brandweer gaan over met budget zodat deze taken in continuïteit kunnen worden uitgevoerd;
- de formatieve bezetting van het brandweerpersoneel gaat over, dus inclusief vacatures, met een toets op de adequaatheid van het beschikbaar budget;
- de bedrijfsmiddelen gaan, na schouw, als regel over tegen boekwaarde;
- de kazernes/posten worden in beginsel gehuurd, in het over te hevelen budget is een huurbedrag begrepen;
- de risico's die hun oorsprong vinden vóór de overgangdatum blijven ten laste van de desbetreffende gemeente.

7.1.2 Voor de opzet en de inrichting van de nieuwe organisatie

- de geaccumuleerde personeelsbudgetten van de formatieve personeelsformaties, die naar de nieuwe organisatie worden overgeheveld, zijn het plafond voor de nieuw af te sluiten cao-overeenkomst voor de nieuwe organisatie;
- voor de overheadtaken wordt bij de start een percentage gehanteerd, dat voor deze overheidstaken effectief en efficiënt is gebleken, namelijk 30% van de loonkosten.

7.1.3 Voor de werking en het feitelijk functioneren van de nieuwe organisatie

- wijziging van de aard en/of omvang van de taken als gevolg van rijksregelgeving:
 - de budgettaire vergoeding naar de regio volgt de normen en uitgangspunten die het Rijk richting gemeenten hanteert.
- wijziging van de aard en of omvang van de taken als gevolg van lokaal beleid:
 - de budgettaire vergoeding naar de regio is kostendekkend.
- voorafgaand aan de besluitvorming door de gemeenteraden, over de voorstellen tot regionalisering, in het eerste kwartaal 2009, wordt een geschillenregeling vastgesteld;
- het AB stelt de methodiek vast waarmee de jaarlijkse loon- en prijsontwikkelingen worden gecalculeerd;

- in het eerste jaar van de nieuwe organisatie wordt een beleid ontwikkeld waarmee de verdeling van de kosten voor brandweerzorg in Hollands Midden op termijn kan worden gerealiseerd met een referentiebudget dat gemeenten via het Gemeentefonds ontvangen als fictief budget voor de brandweertaak. Daartoe zal in 2010 namens het AB een audit op de efficiency mogelijkheden en een audit op de operationele bedrijfsvoeringsrisico's en -kansen worden gehouden. Bij de ontwikkeling van dit financiële beleid zal worden vastgesteld of voor bepaalde kosten, bijvoorbeeld bestuurskosten, het aangewezen is de verdeling via een bedrag per inwoner te effectueren.
- de invoeringsdatum van de nieuwe organisatie is, conform met het Rijk afgesloten convenant, 1 januari 2010. Vanaf deze datum zullen de gemeenten financieel bijdragen aan de nieuwe brandweerorganisatie.

7.2 Fricctie- en desintegratiekosten

Bij de vorming van de nieuwe organisatie moeten naast het bereiken van de afgesproken kwaliteit en de beoogde efficiencyvoordelen ook de desintegratie- en de frictiekosten worden meegewogen.

7.2.1 Fricctiekosten

De frictie- of opstartkosten betreffen tijdelijke implementatiekosten die moeten worden gemaakt voor het tot stand brengen van de nieuwe organisatie. Deze kunnen worden bestempeld als kortlopende extra kosten die boven het structurele budget uitstijgen. De berekening van de frictiekosten is complex aangezien dit afhankelijk is van de keuzes van het bestuur, het gekozen implementatietraject en de fasering van alle activiteiten. Om in deze financiële rapportage toch een eerste raming te kunnen maken van de hiermee gepaard gaande kosten, is op basis van een aantal aannames een scenario gekozen dat door de projectgroep is doorgerekend. Op basis van de huidige verkenningen is hiermee een bedrag van circa van € 1 miljoen gemoeid. Dekking voor de frictiekosten zou (grotendeels) gevonden kunnen worden in de tweede tranche van het afgesloten convenant met BZK. De frictiekosten hebben met name betrekking op de volgende elementen:

Projectorganisatie

Allereerst wordt aanbevolen zo spoedig mogelijk na de besluitvorming door het AB een aparte projectorganisatie in te richten om het implementatietraject te begeleiden. Aannee is dat het projectbureau ongeveer zal moeten bestaan uit één projectleider, vier deelprojectleiders (op vier de deelprojecten Organisatie, Personeel, Financiën en Juridische zaken) en administratiesecretariële ondersteuning. De bemensing van dit projectbureau dient te worden gezocht in medewerkers van de toekomstige regionale organisatie (projectleider, deelprojectleiders organisatie en juridische zaken) en externe medewerkers (deelprojectleiders personeel en financiën en secretariële ondersteuning).

Van groot belang is de in het vervolgonderzoek opgedane kennis optimaal te benutten bij het implementatietraject. Gelet daarop wordt aanbevolen bij de samenstelling van de nieuwe projectorganisatie in personele zin te putten uit de huidige projectbureau medewerkers. Daarnaast zal, net zoals dat in het huidige onderzoek is gegaan, vanuit de gemeenten en het regiobureau aanvullende projectcapaciteit moeten worden ingezet. De hieraan verbonden kosten worden thans buiten beschouwing gelaten omdat aangenomen wordt dat dit naast de reguliere activiteiten kan worden opgepakt (dus geen aanvullende projectkosten).

Voor wat betreft de frictiekosten wordt aangenomen dat 2009 na definitieve besluitvorming (met enige uitloop naar 2010) het jaar is waarin de hoofdmoot van de voorbereidingen en implementatie activiteiten worden getroffen. De extra ondersteuning zal zich in dat jaar manifesteren. Op basis van de bovenstaande is geraamd, dat de projectmedewerkers voor de periode april 2009 tot april 2010 beschikbaar dienen te zijn en dat deze medewerkers (althans het grootste deel daarvan) daarna hun lijntaken in de nieuwe organisatie gaan uitvoeren. Voor een berekening van (incidentele) projectkosten in de implementatiefase dient rekening te worden gehouden met een budget voor de inhuur van:

- een externe projectmanager personeel;

- een externe projectmanager financiën;
- externe secretariële ondersteuning.

ICT

Voor het ontvlechten en invlechten van de informatie- en communicatiesystemen zullen ook aanvullende (incidentele) materiaalkosten gemaakt worden. Ook hier zal een raming van moeten worden gemaakt op basis van aannames over de te kiezen ICT-omgeving. De uiteindelijke bedragen, die hiermee samenhangen, zullen overigens weer sterk afhankelijk zijn van de gekozen ICT-infrastructuur, de huidige beschikbaarheid van hard- en software bij de korpsen en de mogelijkheden om verbindingen te leggen met de gemeenten.

7.2.2 Desintegratiekosten

Desintegratie- of ontvlechtingkosten betreffen de kosten die ontstaan bij de deelnemende gemeenten doordat bestaande overheadkosten niet meer kunnen worden toegerekend aan de functie brandweer. Een eerste inschatting is dat voor alle gemeenten een totaal van € 4,3 miljoen omvat. Op dit moment kan er geen inschatting per gemeente worden gemaakt. Bij het implementatietraject dient dit aspect bij het opstellen van het overgangprotocol en ontvlechtingplannen per gemeente nader te worden geanalyseerd.

7.3 Efficiëncymogelijkheden

In de onderzoeken van de Werkgroepen Financiën en Kwaliteit zijn de volgende twee belangrijke zaken geconstateerd:

1. in de begrotingen voor 2009 van alle gemeenten en het regiobureau is bij elkaar opgeteld een bedrag van € 46,9 miljoen voor het uitvoeren van de brandweertaak opgenomen;
2. om in alle afzonderlijke gemeenten het kwaliteitsniveau voor 2010 te behalen, zoals in 2006 in regioverband met elkaar is afgesproken, is een extra structurele inspanning nodig van circa € 2,1 miljoen (inclusief het regiobureau €3,5 miljoen).

Op basis van de geïnventariseerde efficiëncymogelijkheden wordt overall een taakstellende bezuiniging van 5% van € 46,9 miljoen toegepast. Dit oordeel is gebaseerd op algemeen geldende landelijke ervaringen met fusieprocessen, die goed met de situatie in Hollands Midden vergelijkbaar zijn. Ook in rapporten van externe Bureaus wordt een dergelijk percentage in algemene zin realistisch genoemd. Er zijn geen argumenten waarom deze ervaringen in de onderhavige situatie niet toepasbaar zouden zijn.

De belangrijkste bezuinigingbronnen zijn:

- schaalvoordelen:
 - eenmalige ontwikkeling van beleid;
 - eenmalige ontwikkeling beleidsproducten.
- eenmalige ontwikkeling tactische en operationele draaiboeken, aanvalsplannen, werkprocessen, werkinstructies, oefenprogramma's, oefenstof, e.d;
- minder leidinggevenden;
- wellicht (beperkte) vermindering van het aantal posten op basis van overlappende uitrukgebieden;
- centrale inkoop;
- centrale eenduidige sturing op bedrijfsvoering;
- bezuiniging op overhead:
 - één personeelsadministratiesysteem;
 - één financieel administratiesysteem;
 - één beheersysteem voor gebouwen, tractie, materieel;
 - één systeem van planning en control;
 - één facilitair bedrijf;
 - één managementinformatiesysteem;
 - één gezamenlijk I&A-netwerksysteem;

- bundeling van functies op het terrein van communicatie, voorlichting, financiën, personeel en organisatie, juridische zaken, informatisering en automatisering, planning en controll, gebouwenbeheer, etc.

7.4 De startbijdrage aan de nieuwe organisatie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de grondslagen en uitgangspunten voor de startbijdragen van de gemeenten voor de nieuwe organisatie. De geïnventariseerde budgetten 2009 om de brandweertaak in continuïteit te kunnen uitvoeren, zijn de basis voor de startbijdrage. De basis van de startbijdrage wordt verhoogd met het budget voor de kwaliteitsmanco's en verminderd met het aandeel in de efficiency. Het aandeel in efficiency wordt door middel van een gelijkmatige fasering over de jaren 2010, 2011 en 2012 bereikt. Daarmee krijgt de nieuwe organisatie de mogelijkheid om in de eerste jaren van de nieuwe organisatie de potentiële efficiency taakstellend te realiseren.

Conform regionale afspraak zal per 1 januari 2010 moeten zijn voldaan aan het regionale kwaliteitsniveau 2010. Eind 2009 wordt, in overleg met de desbetreffende korpsen/gemeenten, middels een audit vastgesteld of de geïnventariseerde kwaliteitsmanco's zijn weggewerkt. Bij bestuurlijk vastgestelde verschillen hierover is er een geschillenregeling.

Voor 2010 worden deze budgetten verhoogd met de doorwerking van de op centraal niveau af te spreken loon- en prijsindexcijfers.

7.5 Financiële ambitie en de eerste stap daarbij

Onder verwijzing naar paragraaf 7.1.3 wordt het volgende opgemerkt. Als eerste stap op weg naar de hiervoor geformuleerde financiële beleidsambitie wordt de 5% efficiency, die binnen de nieuwe organisatie wordt gerealiseerd, ad. € 2,3 miljoen, volledig voor het verminderen van het verschil tussen hun feitelijke budget en hun fictieve budget ingezet. De verdeling van de efficiency over de gemeenten geschiedt naar rato van de relatieve budgettaire afstand tussen hun fictieve budget en hun feitelijke budget 2009 inclusief verwerkte aanpassingen voor harmonisaties.

8 Risico's

8.1 Gedeeltelijk deelnemen aan de nieuwe brandweerorganisatie

8.1.1 Samenhang veiligheidsketen

Bij een keus om gedeeltelijk deel te nemen aan de nieuwe brandweerorganisatie, gaat het om de vraag of onderdelen van de proactie- en/of preventietaken, die niet wettelijk aan de regio zijn toebedeeld, ook ingebracht zullen worden in de nieuwe brandweerorganisatie.

Proactie- en preventietaken zijn cruciaal voor de gehele veiligheidsketen. Bij de vorming van een nieuwe regionale brandweerorganisatie zal de samenhang tussen de proactie- en preventietaken en de overige schakels van de veiligheidsketen geborgd moeten zijn. Voor de brandweer is de uitvoering van de proactie- en preventietaken vitaal om de aard en de omvang van de zogenoemde "warme taken" van de brandweer adequaat te kunnen inschatten.

Proactietaken blijven gekoppeld aan de hulpdiensten. Dit geldt ook voor de proactietaken van de brandweer. De brandweer adviseert nu en in de toekomst over specifieke hulpverleningsaspecten zoals de hulpverleningscapaciteit, bereikbaarheid, bluswatervoorzieningen en zelfredzaamheid. Deze taken kunnen niet achterblijven bij de gemeenten.

Net als in de huidige wetgeving het geval is, zullen preventietaken toebedeeld blijven aan de regio. Dit geldt in ieder geval voor de preventietaken benoemd in de Brandweerwet 1985, Besluit risico's zware ongevallen (Brzo), Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en het Vuurwerkbesluit. De enige overgebleven preventietaken die bij de gemeenten achter kunnen blijven zijn de brandveiligheidsadviezen en -controles op lokaal niveau. Voor zover gemeenten besluiten deze preventietaken niet over te hevelen zullen er afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop deze specialistische taken door de gemeente worden uitgevoerd om de noodzakelijke koppeling met de andere schakels van de veiligheidsketen te waarborgen. Bij onvoldoende borging verminderd de samenwerking tussen de schakels preventie en repressie. Hierdoor kan de informatievoorziening over de door beide schakels geconstateerde risicobronnen stagneren, met alle gevolgen van dien. De inhoud van die informatievoorziening zal zodanig moeten zijn dat de nieuwe brandweerorganisatie tijdig geïnformeerd wordt over de omvang en aard en de daarmee samenhangende kosten van effecten voor de "warme brandweertaken". Als er op basis van de eigen expertise van de nieuwe brandweer een verschil van mening tussen de desbetreffende gemeente en de nieuwe organisatie op het terrein van de (financiële) effecten op de "warme brandweertaken" blijft bestaan, dan is er een geschillenregeling.

8.1.2 Efficiency voordelen / kosten non-participatie

De aanneme in dit rapport is dat de efficiency kan worden bereikt door de gedane aanbevelingen. Het afwijken hiervan kan tot bijstelling van die uitkomsten leiden. Op basis van de door de stuurgroep geformuleerde randvoorwaarde is het uitgangspunt dat alle gemeenten deelnemen voor alle taken. Mocht blijken dat gemeenten niet of niet geheel participeren, ontstaat een situatie van die verre van optimaal is en tevens afbreuk doet aan de gepresenteerde efficiencyvoordelen. In dat geval heeft het gevolgen voor het kwaliteitsniveau en/of de budgettaire lasten. Dit heeft consequenties voor de samenwerking in regionaal verband en de lokale kostenontwikkeling.

Gemeenten, die overwegen hun brandweezorg niet of niet-volledig over te dragen aan de nieuwe regionale brandweerorganisatie dienen er rekening mee te houden dat alle lopende afspraken inzake de verrekening van alle brandweezorgafspraken tussen gemeenten en huidige Regionale Brandweer Hollands Midden komen te vervallen. De hier bedoelde gemeenten hebben dan vervolgens de keuze om of hier zelf, dus voor eigen rekening in te voorzien. Dan

wel nieuwe inhoudelijke en financiële afspraken te maken met de nieuwe regionale Brandweerorganisatie, waarbij als uitgangspunt een zakelijke/kostendekkende prijsstelling zal worden gehanteerd die ook elementen als overhead, risico, paraatheid etc. in zich zal dragen, hetgeen nu niet het geval is (fair share principe).

8.1.3 Herverdeling specialismen

Het AB heeft voor de specialismen normvergoedingsbedragen vastgesteld die aan de gemeenten worden betaald. Hiermee is (afgerond) een bedrag van € 0,6 miljoen gemoeid. In het licht van de regionalisering van de Brandweer in Hollands Midden, de gezamenlijke betekenis van de specialismen voor de korpsen en het vraagstuk van verdeling van kosten is dit onderwerp nader geanalyseerd. Ten aanzien van de uitvoering van specialismen staan solidariteit en kwaliteit voorop en stellen de gemeenten dezelfde kwaliteitseisen aan de levering van de brandweezorg. De verdeling van de specialismen is op basis van eigen beleidskeuzes historisch gegroeid. Er zijn verschillen in invulling en kwaliteit tussen beroeps- en vrijwilligerskorpsen. Dit uit zich in bemensing, paraatheid, uitruktijd en mogelijk ook in de mate van geoefendheid. Bij de beroepskorpsen zijn er hogere constante kosten tegen minimale variabele kosten. Bij de vrijwilligerskorpsen volgen de kosten een variabel patroon bij meer uitruk meer kosten. De kosten vallen bij een beroepskorps uiteindelijk significant hoger uit. Als de beroepskosten en de uitrukvergoedingen bij vrijwilligerskosten in de onderlinge verrekening zouden worden betrokken, dan zouden de toe te rekenen specialismenkosten € 4 miljoen meer zijn dan de huidige normvergoedingen. Hierin zijn de grote specialismen betrokken.

De kosten van de uitruk en de beroepskosten, verbonden aan de specialismen, maken in de huidige constellatie onderdeel uit van de inbrengkosten. Indien de verdeling van de nieuwe organisatie plaatsvindt op basis van die inbrengkosten geschiedt dit derhalve met inbegrip van de werkelijke kosten van die specialismen. Indien een gemeente haar brandweertaken, om haar moverende redenen, niet in wenst te brengen in de nieuwe organisatie, is het advies dat de dienstverleningen voor specialismen op basis van een fair share aandeel in de werkelijke kosten in rekening worden gebracht.

8.2 De compensabele BTW en de Wet op de veiligheidsregio's

De Wet op de veiligheidsregio's geeft de regio's wettelijk een ander takenpakket. Na regionalisering onder andere de taak brandweezorg. Dat gemeenten in deze taken financieel moeten bijdragen staat hier los van. Bij de vorming van de veiligheidsregio's is het mogelijk dat de brandweer haar BTW niet meer kan compenseren zoals dat nu het geval is.

Over deze problematiek heeft overleg plaatsgevonden tussen de ministeries van Financiën en BZK. In antwoorden op Kamervragen (d.d. 19 december) heeft het ministerie van Financiën haar standpunt kenbaar gemaakt. Het standpunt is als volgt:

- *“De btw die thans aan brandweerregio's in rekening wordt gebracht komt voor compensatie in aanmerking bij de gemeenten die in de onderscheiden brandweerregio's participeren. In de voorziene nieuwe situatie waarin niet langer de brandweerregio's maar de veiligheidsregio's de brandweertaken vervullen blijft de situatie bestaan dat ook gemeenten deze brandweertaak kunnen verrichten. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de brandweertaken ook na introductie van de veiligheidsregio's als gemeentelijke taak kunnen worden beschouwd. Daarbij past dat nog steeds een beroep kan worden gedaan op het compensatiefonds.”*

Indien het standpunt van het Ministerie van Financiën geëffectueerd wordt, verandert er niets aan de huidige situatie. Indien dit niet het geval wordt, kan de brandweer haar BTW niet meer kan compenseren zoals dat nu het geval is. Landelijk gaat het om een bedrag van naar schatting € 50 à € 60 miljoen. Voor Hollands Midden komt deze inschatting met 756.000 inwoners neer op € 2,3 à € 2,8 miljoen.

Bij de voorbereiding van het aangaan van huurovereenkomsten van kazernes zal overleg met de belastinginspectie plaats moeten vinden over de BTW-herzieningsperiodes. Dit kan voor de deelnemende gemeenten mogelijk negatieve financiële consequenties hebben.

8.3 Inzet van vrijwilligers

Het behoud van de inzet van vrijwilligers naast het beroepspersoneel wordt voor de nieuwe organisatie als een belangrijke succesfactor gezien. Echter is er sprake van een zekere maatschappelijke trend dat vrijwilligers van een korps elders werkzaam zijn en dat het moeilijker wordt een beroep te doen op het maatschappelijk ondernemen van de werkgevers van de vrijwilligers om hen de nodige ruimte te geven. De nieuwe organisatie zal, zoals eerder aangegeven, professioneel werk moeten maken van het vinden en binden van vrijwilligers en het relatiebeheer met de werkgevers van de vrijwilligers om de vereiste brandweezorg op peil te houden. Indien de vereiste brandweezorg, ondanks de benodigde inzet, in de loop van de jaren niet meer in stand te houden is met vrijwillige brandweermensen, zal substitutie van vrijwillig naar beroepspersoneel moeten plaatsvinden. Indien dit scenario aan de orde komt, brengt dit wezenlijke meerkosten voor de nieuwe organisatie met zich. Het tijdstip en het verloop in de tijd is thans niet in te schatten.

8.3.1 Lokale uitvoering 'koude' taken in combinatie met dagbezetting

De meeste korpsen hebben de afgelopen jaren extra beroepsondersteuning voor de brandweer aangetrokken. De taken van deze beroepsondersteuning liggen met name op het vlak van preventie en preparatie. Deze beroepsmedewerkers vormen echter ook een belangrijk deel van de dagbezetting van het korps. Organisatorisch levert dit het dilemma op dat uit oogpunt van vakbekwaamheid, efficiency en effectiviteit het verstandiger is deze beperkte beroeps capaciteit te bundelen tot volwaardige functies op het betreffende vakgebied. Uit oogpunt van paraatheid voor de repressieve dienst levert het bundelen van deze capaciteit een gat in de paraatheid op. Hierover zullen afspraken moeten worden gemaakt, zonder dat dit ten koste gaat van de paraatheid.

8.4 Aanvullende eisen Wet Veiligheidsregio en kwaliteits-AMvB

Het onderzoek strekt zich tot het aspect van de regionalisering en niet tot de eisen die de Wet op de Veiligheidsregio's en de Kwaliteits-AMvB aan de Veiligheidsregio's stellen. Indien deze leiden tot aanvullende eisen moet dit ook leiden tot aanvullende financiering. Het ligt voor de hand dat het rijk hierin geheel of gedeeltelijk moet bijdragen.

8.5 BDUR-circulaire

In de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR)-circulaire wordt aangekondigd dat bepaalde inspanningen worden verondersteld en moeten worden gedekt uit de BDUR, waaronder de kosten van de Raad MIV, C2000 en de brandweercompagnie. De jaarlijkse kosten zijn nog niet te kwantificeren en zullen ten laste van de exploitatie komen.

8.6 CAO-akkoord

In de huidige opgaven is bekend in hoeverre de gemeenten toekomstige consequenties van FLO en ATW hebben meegenomen. Mede als gevolg van uitblijvende duidelijkheid over de uitwerking van het CAO-akkoord is thans nog niet aan te geven of de budgetten toereikend zijn.

8.7 Kwaliteitsimpuls Regiobureau

Bij de bestuurlijke behandeling van de Perspectiefnota 2009 (in het voorjaar van 2008) werd voorgesteld om het Regiobureau te voorzien van een aantal kwaliteitsimpuls tot een bedrag van € 1,4 miljoen. Het AB ging wel akkoord met een aantal andere, financieel vertaalde, beleidsvoornemens, maar stelde de besluitvorming over de genoemde kwaliteitsimpuls uit. Men sprak uit dat deze zaken meegenomen diende te worden bij het regionaliseringsproject.

Indien het AB zou besluiten deze beleidsimpuls, die ook gezien kan worden als kwaliteitsmanco van het Regiokantoor, te doen, dienen volgens de tot nu toe gehanteerde verdelingssystematiek de inwonerbijdragen structureel te worden verhoogd met een bedrag van €1,4 miljoen euro. In onderstaand staatje zijn de bedragen per gemeente uitgewerkt. Let wel: Separate bestuurlijke besluitvorming dient nog plaats te vinden.

Gemeente	Inwoners	Bijdrage kwaliteitsimpuls RBHM
Alphen aan den Rijn	71.100	134.969
Bodegraven	19.366	36.762
Boskoop	15.223	28.898
Gouda	70.953	134.690
Hillegom	20.295	38.526
K5-gemeenten	54.182	102.854
Kaag en Braassem	25.225	47.885
Katwijk	61.111	116.007
Leiden	117.485	223.022
Leiderdorp	26.077	49.502
Lisse	21.975	41.715
Moordrecht	8.121	15.416
Nieuwerkerk aan den IJssel	21.933	41.635
Nieuwkoop	26.987	51.229
Noordwijk	24.700	46.888
Noordwijkerhout	15.294	29.033
Oegstgeest	22.022	41.804
Reeuwijk	12.662	24.036
Rijnwoude	18.771	35.633
Teylingen	35.008	66.456
Voorschoten	22.785	43.253
Waddinxveen	25.896	49.158
Zevenhuizen-Moerkapelle	10.369	19.683
Zoeterwoude	8.400	15.946
Totaal	755.940	1.435.000

8.8 Post onvoorzien

In de geïnventariseerde brandweerbudgetten is geen afzonderlijke post onvoorzien aangetroffen. Met de regionalisering ontstaat een geheel nieuwe brandweerorganisatie met een exploitatie van circa € 47 miljoen. Het behoeft geen betoog dat ook de risico's kunnen toenemen en dat in een adequate weerstandsbuffer dient te worden voorzien.

9 Overgangsfase en aanbevelingen implementatietraject

9.1 Groeimodel

De nieuwe organisatie zal niet van de een op de andere dag een feit zijn. Op diverse niveaus en ten aanzien van diverse onderdelen zal stap voor stap moeten worden gewerkt. Een organische ontwikkeling heeft daarbij het meeste kans van slagen. Succes en tempo worden daarbij vooral bepaald door draagvlak bij bestuur, beroeps en vrijwilligers en door het benutten van veranderingen en ontwikkelingen in de praktijk van alledag. Noodzakelijke voorwaarde is het scherp hebben van het in dit rapport aangegeven einddoel, te weten de invoering van het districtsmodel.

De nieuwe organisatie moet daarnaast in staat zijn nieuwe (niet voorzienbare) ontwikkelingen op een adequate wijze te verwerken. Ook nieuwe wetgeving (toekomstige Wet op de Veiligheidsregio's, inclusief bijbehorende AMvB, het Gebruiksbesluit en de WABO) dient de nieuwe organisatie proactief op te pakken en te vertalen naar de organisatie. Ook daarvoor is een flexibele, organische wijze van werken noodzakelijk.

9.2 Moratorium

Om tot één concern te komen is het instellen van een moratorium noodzakelijk. Met een moratorium (zie bijlage 5) worden alle mogelijke door een gemeente en de huidige regionale brandweer te nemen onomkeerbare besluiten op het terrein van de brandweer met mogelijke gevolgen voor de nieuwe regionale organisatie voor kortere of langere duur uitgesteld.

Voorgestelde werkwijze:

- de gemeenten en de huidige regionale brandweer leggen elkaar deze verplichting op;
- de overlegplicht wordt eerst op ambtelijk niveau gevoerd, maar daarna altijd naar het bestuurlijk niveau gebracht; het bestuur van de Regionale Brandweer is de instantie die het regionale standpunt uiteindelijk vaststelt;
- het moratorium gaat als een "gentleman's agreement" in na het besluit van het algemeen bestuur van 29 januari; bekrachtiging dient plaats te vinden via de besluitvorming van de gemeenteraden;
- het moratorium gaat over personeel, vastgoed en materieel.

9.3 Personeel

De overgang van het personeel naar een regionale organisatie biedt kansen en vormt voor sommigen een bedreiging. Het is dan ook van belang de positie van het personeel vanaf het begin duidelijk te hebben. Bij de omvorming naar de nieuwe organisatie gelden in dit verband daarom de volgende uitgangspunten:

- bijzondere aandacht voor de positie van de vrijwilliger (ruimte voor lokale identiteit zoals bijvoorbeeld de personeelsvereniging);
 - harmonisatie van alle regelingen voor vrijwilligers.
- er komt één rechtspositie voor beroeps en één rechtspositie voor vrijwilligers (niet beter of slechter, maar anders);
 - nieuw personeel wordt aangesteld volgens de nieuwe rechtspositie.
- er komt een uniform sociaal plan voor het zittend personeel met als uitgangspunten:
 - voor een ieder is er een plek in de nieuwe organisatie;
 - mens volgt werk;
 - verworven rechten blijven behouden (Primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, tertiaire arbeidsvoorwaarden na overleg);
 - voor gemeentelijk personeel wat overgaat naar de nieuwe brandweerorganisatie gelden dezelfde uitgangspunten;
 - wachtgelders van brandweer blijven in principe bij de gemeente achter;
 - een mobiliteitsplan;

- er moet borging plaatsvinden van medezeggenschap, dus voorbereidingen treffen voor het instellen; van een BOR en BGO, hiervoor wordt geacteerd als is er een voorgenomen besluit;
- ruimte voor alle georganiseerde overleggen en vakverenigingen zowel voor beroeps als vrijwilligers.

9.4 Implementatieplan

Voor de vorming van de nieuwe regionale Brandweer is een adequaat implementatieplan onontbeerlijk. Dit zal bestuurlijk worden vastgesteld door middel van een nieuwe projectopdracht. Een dergelijk plan dient onder meer de volgende elementen te bevatten:

- heldere fasen, met de te bereiken resultaten in een haalbaar tijdpad;
- raming van de benodigde incidentele (financiële) middelen;
- duidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waar over gaat. Onderscheid tussen “kwartiermakers” en het nieuwe lijnmanagement vooraf aanbrengen;
- twee hoofdfasen te onderscheiden: de periode vanaf het bestuursbesluit tot 1 januari 2010 (uitwerkingsfase) en de periode tussen 1 januari 2010 en situatie per 1 januari 2012 (startfase);
- een communicatieplan;
- de wijze waarop met medewerkers van alle niveaus wordt overlegd bij de verdere ontwikkeling van de organisatie;
- de wijze waarop het bestuur bij de verdere inrichting van de organisatie wordt betrokken;
- de uitwerking, in overleg met de gemeenten, van de nieuwe werkrelaties met de gemeenten (met name op het gebied van proactie en preventie).

Het is aan het bestuur de verantwoordelijk leidinggevende(n) voor het implementatieplan aan te wijzen.

9.5 Communicatie

Bij aanvang van de implementatiefase is het van groot belang dat er een uitvoerig communicatieplan ter ondersteuning van het veranderingsproces, wat 1 á 2 jaar zal duren, klaar ligt om alle bij het regionaliseringsproces betrokken partijen en individuen goed geïnformeerd te houden.

10 Besluitvormingsprocedure

De besluitvormingsprocedure over de regionalisering van de brandweer kent een twee fasen. Deze fasen zijn te kenschetsen als “de instemmingsfase” en “de uitwerkingsfase”. Beide fasen kennen een besluitvormingsprocedure op regionaal niveau (Dagelijks en Algemeen Bestuur) en op gemeentelijk niveau (burgemeester, college en/of gemeenteraad). Uitgangspunt bij alle fasen is dat de nieuwe brandweerorganisatie Hollands Midden per 1 januari 2010 juridisch en organisatorisch een feit dient te zijn (één van de convenantvoorwaarden).

Het nu voorliggende besluit houdt in, de gemeenten in Hollands Midden voor te stellen hun brandweezorg per 1 januari 2010 over te brengen naar een nieuw op te richten regionale brandweerorganisatie en de gemeentebesturen te verzoeken dienaangaande te besluiten vóór 1 april 2009. Na besluitvorming door het Dagelijks en Algemeen Bestuur van de Regionale Brandweer Hollands Midden, respectievelijk op 13 en 29 januari 2009, vindt via een daartoe door het AB gericht verzoek de besluitvorming door de gemeentebesturen plaats. Dit vindt volgens planning en procedureel afgestemd met de griffiers plaats in het februari/maart van 2009. Dit behelst de eerste fase van het besluitvormingsproces. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de diverse gemeentebesturen voorafgaande aan de besluitvorming door de raad, eerst hun medezeggenschapsorganen moeten raadplegen. Na het besluit van het Algemeen Bestuur (volgens planning op 29 januari as) zal ook in formele zin (dan is er sprake van een voorgenomen besluit) een Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) en een Bijzondere Commissie voor Georganiseerd Overleg (BGO) kunnen worden opgericht, waardoor de medezeggenschap wordt geborgd.

Na en op basis van de gemeentelijke besluitvorming vindt, in formele zin vanaf 1 april 2009, de nadere uitwerking van de nieuwe organisatie en van alles wat daarmee annex is, plaats in de “uitwerkingsfase”. Dit is de tweede fase. Het resultaat hiervan is onder andere een nieuwe gemeenschappelijke regeling, waarin de nieuwe organisatie wordt beschreven.

Afhankelijk van de voortgang van het wetsvoorstel Wet op de Veiligheidsregio's, zal de nadere uitwerking opgenomen worden in de alsdan verplicht op te richten nieuwe Gemeenschappelijk Regeling Veiligheidsregio Hollands Midden. Indien het wetsvoorstel niet van kracht wordt per 1 januari 2010, zal in afwachting daarvan, een nieuwe afzonderlijke Gemeenschappelijke Regeling Brandweer en GHOR Hollands Midden moeten worden opgesteld, c.q. de huidige GR te worden aangepast aan de nieuwe situatie.

De nieuwe gemeenschappelijke regeling zal in het najaar van 2009 ter besluitvorming worden voorgelegd aan achtereenvolgens het Dagelijks en Algemeen Bestuur van de Regionale Brandweer Hollands Midden en wederom aan de afzonderlijke gemeentebesturen.

Vervolgens dient de nieuwe gemeenschappelijke regeling verzonden te worden aan het college van Gedeputeerde Staten van Zuid Holland. De nieuwe regionale brandweerorganisatie in Hollands Midden is dan per 1 januari 2010 een feit.



Bijlage 1: Overzicht financiële informatie per gemeente

(is los bijgevoegd vanwege het grote A3 formaat)

Toelichting op de kolommen in het financieel overzicht

Geraamde structurele lasten: dit zijn de lasten zoals opgenomen in de gemeentelijke brandweerbegroting gezuiverd voor posten die als incidenteel zijn aan te merken.

Geraamde structurele baten: dit zijn de baten zoals opgenomen in de gemeentelijke brandweerbegroting gezuiverd voor posten die als incidenteel zijn aan te merken.

Netto structureel budget 2009: saldo van de geraamde structurele lasten en de geraamde structurele baten.

Totaal correcties harmonisatie 2009: budgetcorrecties op het netto structureel budget ten einde de omvang van het structureel brandweerbudget 2009 in beeld te brengen. Hiermee moeten de brandweertaken in continuïteit kunnen worden uitgevoerd. Deze correcties behelzen o.a.:

- Activa zonder boekwaarde die nog wel worden gebruikt voor de operationele taakuitoefening;
- Correctie voor activa die in het verleden ten laste van een reserve zijn gebracht;
- Overhead die elders in de begroting is verantwoord, maar wel wordt gemaakt ten behoeve van de brandweertaak;
- Budgetten voor proactie en preventie die bij andere gemeentelijke afdelingen zijn verantwoord;
- Harmonisatie van de inwonerbijdrage zoals opgenomen in de gemeentelijke brandweerbegroting en de gefactureerde inwonerbijdrage door de Regionale Brandweer.

Structureel brandweerbudget 2009: netto structureel budget 2009 plus de som van de correcties harmonisatie.

Budget gemeentelijke rampenbestrijding 2009: dit is het budget wat is opgenomen in de gemeentelijke begroting voor de taken op het gebied van de gemeentelijke rampenbestrijding.

Totaal brandweezorg & rampenbestrijding 2009: som van het structureel brandweerbudget 2009 en het budget van de gemeentelijke rampenbestrijding 2009.

Fictieve uitkering gemeentefonds 2009: het fictieve aandeel in het gemeentefonds voor het taakgebied brandweezorg & rampenbestrijding. Deze gegevens zijn berekend door het onderzoeksbureau Cebeon.

% afwijking 2009: procentuele afwijking van het totaalbudget brandweezorg en rampenbestrijding 2009 ten opzichte van de fictieve uitkering van het gemeentefonds 2009.

Kwaliteitsmanco: financiële vertaling van de geconstateerde tekorten in de kwaliteit van de brandweezorg in de onderzoeken van de projectgroep Kwaliteit.

Kwaliteitsmanco reeds voorzien in het budget 2009: indien gemeenten voor verbetering van de kwaliteit reeds budgetten in de begroting beschikbaar hebben gesteld komen deze in mindering op het vastgestelde kwaliteitsmanco.

Efficiencyverdeling 2010 - 2012: op basis van de geïnventariseerde efficiëncymogelijkheden wordt een taakstellende bezuiniging van 5% van het structureel brandweerbudget 2009 toegepast. De verdeling is gebaseerd op de relatieve afwijking van het budget voor brandweezorg & rampenbestrijding 2009 ten opzichte van de fictieve uitkering uit het gemeentefonds 2009.

Het bedrag van de efficiency per gemeente wordt door middel van fasering over de jaren 2010, 2011 en 2012 in mindering gebracht op de startbijdrage per gemeente.

Bijlage 2: Toelichting berekening benodigde kwaliteitsimpuls 2008 (op basis van de geconstateerde kwaliteitsmanco's)

Het proces dat is doorlopen voor de berekening van de benodigde kwaliteitsimpuls (op basis van de geconstateerde kwaliteitsmanco's) is de volgende:

1. In het onderzoeksdocument zijn meerdere vragen opgenomen waarmee de projectorganisatie duidelijkheid wenste te verkrijgen over de wijze waarop (financieel en kwalitatief) de gemeente aan de vastgestelde kwaliteitseisen denkt te gaan voldoen.
2. Nadat de onderzoeken van de projectgroepen kwaliteit en financiën bij de gemeente hebben plaatsgevonden zijn de gemeentelijke brandweercommandanten verzocht om de benodigde kwaliteitsimpuls te vertalen naar additioneel benodigd budget.
3. Deze pogingen om via de onderzoeken en de brandweercommandanten de voor individuele gemeenten benodigde kwaliteitsimpuls helder te krijgen leverden geen resultaat op.
4. Op basis van de door de gemeenten en/of gemeentelijke brandweercommandanten beschikbaar gestelde informatie en eerder gehanteerde kengetallen, heeft een afvaardiging van brandweercommandanten een inschatting gemaakt de benodigde kwaliteitsimpuls.
5. Nadat deze grove informatie vertaald is naar de individuele gemeenten, bleken er nog enkele onzuiverheden te bestaan die via een gedetailleerde analyse zijn bijgesteld. Effect was dat de benodigde naar beneden is bijgesteld. Daar waar, vanuit de gemeenten ofwel van de brandweercommandanten antwoorden zijn verkregen, zijn deze cijfers beoordeeld en zoveel mogelijk overgenomen

De gedetailleerde analyse om te komen tot de benodigde gemeentelijke kwaliteitsimpuls zijn de volgende stappen doorlopen:⁵

1. Beoordeling vindt plaats op de afzonderlijke onderdelen proactie, preventie, preparatie, nazorg en bedrijfsvoering. Repressie wordt in deze beoordeling buiten beschouwing gelaten. Indien een korps niet in staat is aan opkomsttijden te voldoen, dan vraagt dit een diepgaandere doorlichting naar organisatievorm, formatie, kazernelocatie etc. Voor dit taakveld is geen snelle rekenslag te maken.
2. Indien het kwaliteitsoordeel 'voldoende' of hoger is, is er in eerste instantie geen directe aanleiding voor het opplussen van de budgetten.
3. Indien het kwaliteitsoordeel 'onvoldoende' of lager is, dan wordt beoordeeld of de beschikbare formatie overeenkomt met de door AVD berekende formatie (onderzoek 2005). Indien dit minder blijkt te zijn, wordt het formatietekort als het kwaliteitsmanco aangemerkt. De noodzakelijke formatie-uitbreiding voor bedrijfsvoering wordt bij twijfelgevallen getoetst aan het kengetal '1 fte per 10.000 inwoners ten behoeve van bedrijfsvoering'.
4. Indien het kwaliteitsoordeel 'voldoende' of hoger is, wordt in tweede instantie beoordeeld of er binnen de totale normenset per taakveld geen afzonderlijke normen onvoldoende zijn, waarvoor aanzienlijke kosten gemaakt moeten worden om dit weg te werken. In die gevallen wordt alsnog de formatie getoetst en zo nodig naar boven toe bijgesteld.
5. Er vindt geen beoordeling plaats van de toereikendheid van budgetten voor bijvoorbeeld opleiding, oefening of materieelbeheer.
6. Het totaal becijferde formatietekort wordt vervolgens vermenigvuldigd met € 55.000 (gemiddeld bedrag per fte). Het product hiervan is de becijferde financiële consequentie voor inhalen van het kwaliteitsmanco.

Na besluitvorming zal met de gemeenten in overleg worden getreden om te beoordelen in hoeverre de benodigde kwaliteitsimpuls al opgenomen is in de (meerjaren)begroting van 2009 en verder.

⁵ Deze werkwijze is vermeld in de rapportage over de kwaliteitsmanco's per brandweerkorpseerder. Deze rapportage is gelijktijdig met het kwaliteitsrapport aangeboden aan de colleges van alle gemeenten in Hollands Midden.

Bijlage 3: Wie werkten aan dit onderzoek mee

Stuurgroep:

Nr.	Organisatie	Naam
1.	Burgemeester Gemeente Gouda	Wim Cornelis
2.	Burgemeester Gemeente Leiderdorp	Michiel Zonneville
3.	Burgemeester Gemeente Leiden	Henri Lenferink
4.	Burgemeester Gemeente Hillegom	Toon Mans
5.	Burgemeester Gemeente Voorschoten	Jeroen Staatsen
6.	Regionale Brandweer Hollands Midden/brandweer Leiden	Foort van Oosten

Projectorganisatie:

Nr.	Organisatie	Naam
7.	Burgemeester Gemeente Noordwijk	Harry Groen
8.	Burgemeester Gemeente Waddinxveen	Henk Roijers
9.	Burgemeester Gemeente Teylingen	Sander Schelberg
10.	Veiligheidsregio Hollands Midden	Ruud Bitter
11.	Externe deskundige	Kees Schouten
12.	Externe deskundige	Alex Overbeeke
13.	Externe deskundige	Ad de Bever
14.	Brandweer Alphen aan den Rijn	Hans Zuidijk
15.	Regionale Brandweer Hollands Midden	Ernst Breider
16.	Regionale Brandweer Hollands Midden	Hans Baardscheer
17.	Regionale Brandweer Hollands Midden	Marco van Waas
18.	Regionale Brandweer Hollands Midden	Martin Kievit
19.	Regionale Brandweer Hollands Midden	Elly Staats
20.	Regionale Brandweer Hollands Midden	Lilian Hordijk

Overige medewerkers:

Nr.	Organisatie	Naam
21.	Brandweer Alkemade-Jacobswoude	Hans Lippens
22.	Brandweer Boskoop	Robin Alblas
23.	Brandweer Gouda	Arjan van de Watering
24.	Brandweer K5	Frans Pijnenborgh
25.	Brandweer Katwijk	Bas de Leeuw
26.	Brandweer Katwijk	Henri Roodveldt
27.	Brandweer OVSW	Hans Kleintjens
28.	Gemeente Alkemade	Jan Asier
29.	Gemeente Bodegraven	Jan Versluis
30.	Gemeente Bodegraven - Reeuwijk	Joop Uitterhoeve
31.	Gemeente Boskoop	Ingrid de Jong
32.	Gemeente Jacobswoude	Guus Plancken
33.	Brandweer Leiden	Arjan Stam
34.	Gemeente Leiden	Daniel Krul
35.	Gemeente Leiden	Evert den Hartog
36.	Gemeente Leiden	Diana van den Berg
37.	Gemeente Reeuwijk	Lino Huizer
38.	Gemeente Rijnwoude	Henri Verheggen
39.	Gemeente Rijnwoude	Petra Mesman
40.	Gemeente Rijnwoude	Trudie Bukman - Schrier
41.	Gemeente Waddinxveen	Gert Huizer

42.	Gemeente Waddinxveen	Wim Strikwerda
43.	Gemeente Waddinxveen	Ludo Eikelkamp
44.	Gemeente Waddinxveen	Ewout Smeerdijk
45.	Gemeente Zoeterwoude	Ronald Vogelaar
46.	Regionale Brandweer Hollands Midden	Peter Kessels
47.	Regionale Brandweer Hollands Midden	Patricia van der Ham
48.	Regionale Brandweer Hollands Midden	Luud Groeneveld
49.	Regionale Brandweer Hollands Midden	Hans Spobeck
50.	Regionale Brandweer Hollands Midden	Michael van Dusseldorp
	... EN VELE ANDEREN!	

Bijlage 4: Besluit Algemeen Bestuur 13 december 2007

Algemeen Bestuur Veiligheidsregio Hollands Midden
d.d. 13 december 2007

Onderdeel	AB Regionale Brandweer / GHOR HM
Titel	Regionalisering Brandweer
Agendapunt	
Portefeuillehouder	W.M. Cornelis
Betreft	<p>Op 13 september jl. hebben de burgemeesters van de regio Hollands Midden een themabijeenkomst bijgewoond over de regionalisering van de brandweer in de regio. Deze themabijeenkomst was georganiseerd door de stuurgroep haalbaarheidsstudie regionalisering brandweer. Deze stuurgroep had de opdracht van het bestuur van de regionale brandweer om de vraag te beantwoorden of regionalisering van de brandweer een goede wijze is om de bestuurlijk afgesproken kwaliteit van de brandweer binnen Hollands Midden te behalen.</p> <p>Slotakkoord van de themabijeenkomst vormde de overeenstemming dat het AB op 13 december een besluit neemt over de regionalisering van de brandweer in Hollands Midden.</p> <p>De achtergrondinformatie, overwegingen en vervolgstappen zijn opgenomen in bijgesloten beslisnotitie.</p>
Voorstel	<p>Het Algemeen Bestuur wordt voorgesteld:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Met het oog op regionalisering van de brandweer in Hollands Midden overeenkomstig het wetsvoorstel Veiligheidsregio's (en conform de subsidievoorwaarden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zoals beschreven in hoofdstuk 4) diepgaand onderzoek uit te voeren zoals verwoord in paragraaf 5.3. 2. Als AB pas na het beschikbaar zijn van de onderzoeksresultaten een definitief besluit te nemen over de regionalisering en vervolgens de gemeenteraden te verzoeken overeenkomstig te besluiten. 3. Het DB te mandateren voor het afsluiten van een convenant met BZK voor de doorontwikkeling van de veiligheidsregio in Hollands Midden. 4. Opdracht te verlenen aan het DB een projectorganisatie te formeren die het onderzoek zoals genoemd in paragraaf 5.3 voor 1 oktober 2008 zal uitvoeren, met het oog op besluitvorming in het Algemeen Bestuur in november 2008.

Bijlage 5: Moratorium Regionalisering Brandweer Hollands Midden

Moratorium Regionalisering Brandweer Hollands Midden

Achtergrond

De nieuwe regionale brandweerorganisatie krijgt een stevige inhoudelijke en financiële opgave, in het bijzonder de taakstellende efficiencykorting is hierbij van belang. Het is daarom in direct belang van alle deelnemers dat waar mogelijk de uitgavenniveaus worden geconsolideerd en korte termijn besparingskansen voor de nieuwe organisatie worden behouden.

Tegen die achtergrond is het noodzakelijk om op bestuurlijk niveau een moratorium af te spreken. Dit moratorium geldt voor de gemeentelijke brandweerkorpsen en het regiobureau van de huidige regionale brandweer.

Een moratorium beoogt twee belangen tegen elkaar af te wegen. De continuïteit van de bedrijfsvoering bij de brandweerkorpsen en het regiobureau tijdens de oprichtingsfase versus een optimale financiële startsituatie van de nieuwe brandweerorganisatie.

Dit instrument wordt vrijwel altijd gebruikt in de voorbereidende fase van gemeentelijke herindelingen of fusies.

Strikt genomen is ieder gemeentebestuur/bestuur huidige regionale brandweer gedurende de oprichtingsfase van de nieuwe organisatie vrij om besluiten aangaande hun brandweerkorpsen/regiobureau te nemen, waarbij financiële en personele consequenties in het geding zijn. Het hoeft geen betoog dat het van vitaal belang is voor de nieuwe organisatie dat eventuele besluiten met structurele financiële en personele consequenties, voordat deze worden genomen, met elkaar worden gedeeld en besproken. Daarbij kunnen in overleg met elkaar en anticiperend op de nieuwe organisatie “slimme” (kostenefficiënte) oplossingen worden gezocht.

Hierbij kan o.a. worden gedacht aan eventuele besluiten in de personele sfeer, maar ook aan besluiten in de materiële sfeer (nieuwe kazernes of grote aanschaffingen). Het gaat dan om besluiten, die kunnen leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten. Een moratorium regelt dat de in dit kader aangewezen besluiten zonder instemming niet kunnen/mogen worden uitgevoerd. Goedkeuring wordt verleend door een door het Dagelijks Bestuur in te stellen onafhankelijke en deskundige Toetsingscommissie, bestaande uit drie leden.

Over het instellen van een moratorium, de reikwijdte daarvan en de instelling van de Toetsingscommissie worden de betrokken gemeenten schriftelijk geïnformeerd, nadat het Algemeen Bestuur hiermede heeft ingestemd.

Onderwerpen

Het moratorium zal zich limitatief moeten uitstrekken tot de volgende besluiten:

- tot het vaststellen van begrotingswijzigingen betrekking hebbende op de lokale en regionale brandweezorg;
- die (nog) geen begrotingswijzigingen veroorzaken maar (nog niet geraamde) uitgaven tot gevolg (kunnen) hebben;
- betreffende het kopen, ruilen, vervreemden en bezwaren van onroerende zaken en roerende zaken die over meer dan één exploitatiejaar worden afgeschreven;
- betreffende personeelsaangelegenheden (o.m. vaststelling / wijziging van formatieplan, rechtspositie- en bezoldigingsregelingen);

De procedure

De te nemen besluiten dienen uiterlijk drie weken vóór de voorgenomen vaststelling in eigen kring aan de Toetsingscommissie te worden gestuurd. De Toetsingscommissie besluit uiterlijk drie weken na ontvangst van het ontwerpbesluit en informeert de aanvrager schriftelijk over het besluit;

Globaal toetsingskader

Voor een oordeel over de voor de instemming ingezonden besluiten speelt het antwoord op de volgende vragen een rol:

1. Beïnvloedt de hoogte van de geraamde investering de financiële positie van de nieuwe organisatie?

2. Komt de investering voor op het investeringsplan van de lokale brandweer en zo ja vanaf wanneer? Vanaf welk exploitatiejaar zijn/worden jaarlijkse lasten geraamd?
3. Wat is de onderbouwing van de raming?
4. Is de geraamde uitgaaf/investering onvoorzienbaar, onuitstelbaar en onontkoombaar?
5. Zou de investering ook gedaan zijn bij afwezigheid van een regionaliseringvoorstel?
6. Zijn alle mogelijkheden zijn onderzocht om gebruik te maken van tijdelijke oplossingen en of alternatieve oplossingen?
7. Zijn er nog andere aandachtspunten?

Bij deze vragen wordt het volgende aangetekend. Het belang van de afzonderlijke antwoorden kan uiteenlopen en ook de samenhang van de antwoorden kan van belang zijn. Een negatief antwoord op één van de vragen heeft niet zonder meer het onthouden van de goedkeuring tot gevolg. Het uiteindelijke besluit is een afweging van belangen, beoogt een ongestoord functioneren van de lokale brandweerorganisatie, maar weegt anticiperend ook het belang van de nieuwe organisatie.

