

Aanpak Harmonisatie Mens & Systemen

Samenwerkende veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek

Definitief vastgesteld, 11 december 2024



Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Scope van de aanpak
3. Uitgangspunten en bestuurlijke kaders
4. Opbrengsten evaluaties & onderzoeken
5. Aanpak harmonisatie
6. Korte duiding aanpak harmonisatie
7. Een aanzet tot organieke hoofdstructuur
8. Concept planning vervolg

Inleiding

< 2018

- Toenemende taken en complexere vraagstukken vergroten kwetsbaarheid veiligheidsregio's
- Kosten dreigen onbeheersbaar te stijgen
- Begroting moet substantieel verhoogd blijkt uit bestuurlijke analyse
- Kostenbeheersing alleen mogelijk met samenwerking

2019

- Kwaliteitsmeting en benchmark door Berenschot
- VRF en VRGV hebben beide stappen te zetten op versterken van uitvoeringstaken
- Met name op paraatheid, vakbekwaamheid en bedrijfsvoering
- Verhoging begroting Flevoland
- Hierdoor gelijk instapniveau SOK

2022

Bestuurlijke evaluatie SOK:

- samenwerking succesvol, verdere doorontwikkeling is noodzakelijk
- Bestuurlijk kader 'omkeerbaarheid' wordt losgelaten
- Financiële doelen zijn aantoonbaar gehaald
- IST-situatie laat zien dat er meerdere borgingsvraagstukken zijn

2023

Doorlichting huidige samenwerking voor Lysias:

- De bevindingen en aanbevelingen sluiten aan op de uitgevoerde interne analyse.
- Conclusies en aanbevelingen worden bestuurlijk vastgesteld.

2018

- Rapport Bureau KokxDeVoogd: breed scala aan samenwerkingsvormen.
- Besturen spreken voorkeur uit voor intensieve samenwerking op basis van een samenwerkingsovereenkomst (SOK).
- 3 bestuurlijke randvoorwaarden:
 - Minder (meer)kosten
 - Versterken kwaliteit
 - Verminderen kwetsbaarheid

2020

- 1 januari 2020: formele start van de samenwerking.
- Inrichting eenhoofdige leiding
- Inrichting 'kosten voor gemene rekening' onder begeleiding van BDO

2024

Beknpte visitatie (uitgevoerd door collega's uit andere veiligheidsregio's):

- Samenwerking in huidige vorm heeft zijn optimum bereikt; alles is eruit gehaald wat erin zit.
- De commissie ziet noodzaak om te komen tot doorontwikkeling naar één organisatie.



Scope aanpak harmoniseren

27 maart 2024 heeft het bestuur een plan van aanpak 'besturing en inrichting samenwerkende veiligheidsregio's' vastgesteld naar aanleiding van de doorlichting die bureau Lysias heeft uitgevoerd. In 3 trajecten, kanaliseren we de conclusies en aanbevelingen:

- Bestuurlijke richting samenwerkende veiligheidsregio's
- Inrichten ambtelijke organisatie veiligheidsregio's
- Versterken bestuurlijke sturing veiligheidsregio's

Voor traject 1 is de opdracht gegeven een verkenning uit te voeren op verdere doorontwikkeling van de samenwerking. In deze verkenning zijn 2 beoogde samenwerkingsmodellen onderkend, te weten:

- Samenwerking o.b.v. harmonisatie mens en systemen
- Samenwerking o.b.v. ambtelijke fusie.

Producten en onderwerpen binnen traject 2 en 3 worden opgepakt en uitgewerkt, voor zover als dat mogelijk is, zonder de genoemde bestuurlijke richting vanuit traject 1.

In de gezamenlijke bestuurlijke bijeenkomst van 18 september 2024 worden de eerste uitkomsten besproken van traject 1, de verkenning.

Aangezien er in beide samenwerkingsvormen sprake zal zijn van harmonisatieprocessen wordt een aanpak voorgesteld, die de (bestuurlijke) acties en maatregelen die gericht zijn op harmonisering.

In de aanpak worden alle 3 de genoemde trajecten uit eerdere het plan van aanpak 'besturing en inrichting samenwerkende veiligheidsregio's' opgenomen. Hiermee wordt de benodigde integraliteit bewaakt.

Binnen de beide veiligheidsregio's spelen diverse grotere strategische vraagstukken die invloed kunnen hebben op de harmoniseringsaanpak. De projectorganisatie zal hier oog voor houden. Van belang is wel aan te geven dat de inhoudelijke aspecten van genoemde onderwerpen buiten de scope van de aanpak gehouden worden. Het gaat in ieder geval om de volgende onderwerpen:

- Het lopende landelijke vraagstuk 'verplichtend karakter' vanuit de Brandweer.
- De versterkingsmaatregelen crisisbeheersing die voortkomen uit de versterkingsgelden BDUR
- De versterkingsmaatregelen informatievoorziening die voortkomen uit de versterkingsgelden BDUR
- Financiële vraagstukken gemeenten
- Meldkamer Midden-Nederland

Deze onderwerpen zijn daarmee geen onderdeel van deze aanpak

Uitgangspunten en bestuurlijke kaders

Uitgangspunten besproken in bestuurlijke bijeenkomst 27 maart 2024

Wij werken met hoofd én hart aan de veiligheid van onze regio's. Dat doen we door zoveel mogelijk te anticiperen op mogelijke risico's en anderen hierover te adviseren. We bereiden ons goed voor op incidenten. We houden onze deskundigheid en professionaliteit op peil. En als het nodig is, dan staan we er. Dat doen wij als samenwerkende veiligheidsregio's elke dag, steeds beter, samen met onze hulpverlenings- en netwerkpartners.

Hiervoor hebben we een gezamenlijk beleidsplan opgesteld dat vanaf 2025 in werking treedt. We zien een aantal ontwikkelingen waarop we zullen anticiperen. Flevoland kent de komende jaren nog een stevige groei van bevolking en economie. Daarnaast is er ook sprake van dubbele vergrijzing. In Gooi en Vechtstreek wordt de bebouwing verdicht en is ook sprake van vergrijzing. Landelijke ontwikkelingen, zoals de herijking van de Wet Veiligheidsregio's, het uniform kwaliteitskader bevolkingszorg en het verplichtend karakter voor de Brandweer, gaan invloed hebben op onze organisatie.

Daarom werken we de komende jaren aan de volgende gezamenlijke beleidsdoelen

- Toekomstbestendige Crisisbeheersing
- Toekomstbestendige Brandweezorg
- Veilige leefomgeving
- Wendbare organisatie

Het gezamenlijk beleidsplan is gewogen vanuit het perspectief van de samenwerking. De aanpak "harmoniseren" kan het hoofd bieden aan de deze maatschappelijke opgave.

Bestuurlijke kaders als onderdeel van herziene samenwerkingsovereenkomst.

Binnen de aanpak harmonisering worden de volgende bestuurlijke kaders gehanteerd die ook worden opgenomen in de herziene samenwerkingsovereenkomst.

De eerder bestuurlijk vastgestelde kader in de huidige SOK blijven ook in de herziene SOK van toepassing. Daarin is gesteld dat de samenwerking tot doel heeft de kwetsbaarheid van de taakuitvoering te verkleinen en de continuïteit ervan te borgen, een integrale werkwijze te bevorderen, de kwaliteit van de taakuitvoering op peil te houden en waar mogelijk te verhogen en minder meerkosten te realiseren. Dit betekent voor de aanpak:

- Behoud / versterken **kwaliteit** dienstverlening binnen de samenwerkende uitvoeringsorganisatie;
 - Beperken van de **kwetsbaarheid** rond de dienstverlening binnen de samenwerkende uitvoeringsorganisatie;
 - Beperken / beheersbaar houden van **meerkosten** voor beide veiligheidsregio's.
- De organisatorische hoofdstructuur is transparant en uitlegbaar.
 - De organisatie is voorzien van benodigde (juridische) borging.

Opbrengsten evaluatie en onderzoeken

De samenwerkende veiligheidsregio's hebben de afgelopen jaren al diverse evaluaties en onderzoeken doorlopen waar waardevolle en belanghebbende adviezen en aanbevelingen zijn gedaan. Bij de verdere uitwerking de aanpak harmonisatie verwerken we de volgende conclusies en aanbevelingen vanuit de diverse evaluaties en onderzoeken.

Bestuurlijke evaluatie 2022

De bestuurlijke evaluatie uit 2022 heeft duidelijk gemaakt dat de lopende samenwerking werkt en succesvol is. Naar aanleiding van de bestuurlijke evaluatie worden de volgende conclusies / adviezen gegeven:

- Nadrukkelijk advies voor doorontwikkeling samenwerking
- Het eerder geformuleerde bestuurlijke kader van omkeerbaarheid is losgelaten
- Bestuurlijke fusie als 'stip-op-de-horizon' wordt losgelaten.

Interne analyse IST 2023

Begin 2023 is een ambtelijk uitgevoerde analyse op de lopende samenwerking. Deze interne analyse heeft vooral gekeken of, en welke, aspecten binnen de samenwerking nog aandacht vragen. De analyse maakte duidelijk dat diverse organisatiedocumenten geborgd / vernieuwd / opgesteld dienen te worden om de lopende samenwerking te kunnen bestendigen. Naar aanleiding van de interne analyse hebben de beide algemeen besturen de fa. Lysias opdracht gegeven de huidige organisatie door te lichten.

Onderzoek Lysias 2023 / 2024

Het onderzoek van Lysias heeft duidelijk gemaakt dat de samenwerking succesvol is en dat de lopende samenwerking om een vervolg vraagt. Er is geen duidelijk eindbeeld voor de samenwerking. De onderstaande aanbevelingen zijn door beide algemeen besturen vastgesteld in 2024:

- Geef bestuurlijke richting aan de verdere (door)ontwikkeling van de samenwerkende ambtelijke organisaties en een beoogd eindbeeld van de samenwerking. Stel hierbij een routekaart op met duidelijke mijlpalen
- Stel een algemeen directeur aan voor de ambtelijke organisatie die verantwoordelijk is voor de gehele ambtelijke organisatie
- Borg organisatiekeuzes in een organisatiebesluit en stel bevoegdheden vast
- Versterk de strategische sturing van het bestuur door afspraken te maken over invulling van portefeuilles en het werken met een bestuurlijke termijnagenda
- Betrek besturen bij de verdere doorontwikkeling van het kwaliteitssysteem

BDO 2024

Naar aanleiding van de verkenning op de doorontwikkeling van de samenwerking heeft fa. BDO vooral gekeken naar de fiscaal en juridische aspecten. In hoofdlijn komen daar de volgende conclusies naar voren:

- De samenwerking op basis van 'gesloten beurs' zou bij voorkeur tot een minimum beperkt moeten worden door toepassing van het leerstuk 'kosten voor gemene rekening'.
- De te beperkte juridische borging van de huidige governance, bevoegdheden en mandaten binnen de samenwerkende uitvoeringsorganisatie dient bij uitwerking van het samenwerkingsmodel harmonisatie opgelost te worden.

Volgorde Aanpak harmonisatie



Korte duiding aanpak harmonisatie

Getoond overzicht maakt duidelijk dat er binnen de uitwerking van het model harmonisatie, op onderdelen, een volgorde van uitwerken is.

Met name het aanbrengen van bestuurlijke richting voor de samenwerkende uitvoeringsorganisatie is belangrijk voor uitwerking van diverse (bestuurlijke) vervolproducten. Hieronder wordt beknopt de vervolgstappen weergegeven

1. Samenwerkingsovereenkomst

De governance op de gemeenschappelijke uitvoering van de VR-en dient juridisch te worden geborgd in een nieuwe samenwerkingsovereenkomst (SOK).

2. Organisatiestructuur

Bestuurlijk commitment op een organieke hoofdstructuur is randvoorwaarde voor alle vervolgstappen. Op basis daarvan kan een organisatiebesluit en mandaatregelingen worden uitgewerkt. Dit is nodig om verder harmonisatie goed vorm te geven. Dit heeft een directe verbinding met aanbevelingen Lysias.

3. Harmonisatie Mens

Hier ligt de focus op de harmonisatie van functieboeken en van arbeidsvoorwaarden en personeelsregelingen. Om geharmoniseerde functieboeken te kunnen inrichten is noodzakelijk dat de organieke hoofdstructuur bekend is. Voor de onderhandelingen met het Georganiseerd Overleg worden de portefeuillehouders bedrijfsvoering betrokken. Daarnaast worden de juridisch juiste borgingen aangebracht.

4. Harmonisatie bedrijfsvoering

Dit onderdeel heeft met name impact op de samenwerkende uitvoeringsorganisatie. Door het ontstaan van een heldere organisatiestructuur wordt het mogelijk om alle bedrijfsprocessen te harmoniseren. Daarmee kunnen we de digitale systemen volledig geharmoniseerd inrichten. De verwachting is dat dit gepaard gaat met efficiency voordelen (materieel en financieel).

5. Financiën

De harmonisatie van de beide regio's kent een financieel effect. Met name het harmoniseren van de Mens-kant (arbeidsvoorwaarden en – regelingen) kan leiden tot negatieve financiële effecten. De harmonisatie van de systeem kant kan leiden tot positieve financiële effecten. De stuurgroep stelt zich op het uitgangspunt dat het resultaat, van deze effecten per saldo nihil is.

6. Versterken bestuurlijke sturing (traject 3 plan van aanpak d.d. 27 maart 2024)

Om een totaalbeeld van de conclusies en aanbevelingen van de diverse onderzoeken te kunnen blijven bewaken worden ook de bestuurlijk relevante aanbevelingen van Lysias betrokken bij de aanpak.

7. Medezeggenschap

Binnen het traject van uitvoering worden de ondernemingsraden van beide veiligheidsregio's geconsulteerd op al die elementen waar conform de Wet op de Ondernemingsraden ook een verantwoordelijkheid ligt. Daarnaast zullen de ondernemingsraden periodiek geïnformeerd worden op de voortgang van het hele proces van doorontwikkeling samenwerking. Voor alle arbeidsvoorwaarden en personeelregelingen die te maken hebben met tijd of geld, dienen we te onderhandelen met de bonden in het GO.

Een aanzet tot twee identieke organieke hoofdstructuren

Om tot een toekomstbestendige organieke hoofdstructuur te kunnen komen is het van belang dat er ook gekeken wordt naar 'de omgeving'. We houden dan ook rekening met de volgende aspecten:

Binnen de herijking van de Wet Veiligheidsregio's is het aannemelijk dat er uitgegaan wordt van twee primaire processen: Brandweer en Crisisbeheersing. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat de taken van Bevolkingszorg en de GHOR binnen het proces van crisisbeheersing zijn opgenomen. Hierbij de kanttekening dat het Veiligheidsberaad i.r.t. herijking WVR heeft aangegeven dat er, t.a.v. de GHOR-taken, geen sprake kan zijn van 'overdracht'. Dit zijn belangrijke gegevens voor de in te richten hoofdstructuur.

Op basis van bovenstaande worden volgende organiseerprincipes gehanteerd:

Toekomstgericht en eenvoudig

- Brandweezorg en crisisbeheersing als primair proces
- Maximale aansluiting bij huidige organisatiepraktijk
- Een directiemodel met drie directies

Integrale verantwoordelijkheid

- Algemeen directeur integraal eindverantwoordelijk
- Directeuren verantwoordelijk voor eigen directieonderdelen
- GHOR staat onder leiding van DPG. Positie GHOR en DPG zijn geborgd conform landelijke regelgeving (Wvr, Wpg, AMvB-AZ).

Crisisbeheersing: een integraal proces

- Een samenhangend geheel crisisbeheersing – bevolkingszorg – GHOR

Rolzuiverheid

- Scheiding tussen interne verantwoording versus multi-afstemming
- Veiligheidsdirectie draagt zorg voor de netwerksamenwerking
- De functie van coördinerend functionaris bevolkingszorg wordt in afstemming met coördinerend gemeentesecretarissen geborgd.
- Concern control onafhankelijk van directie bedrijfsvoering geborgd.

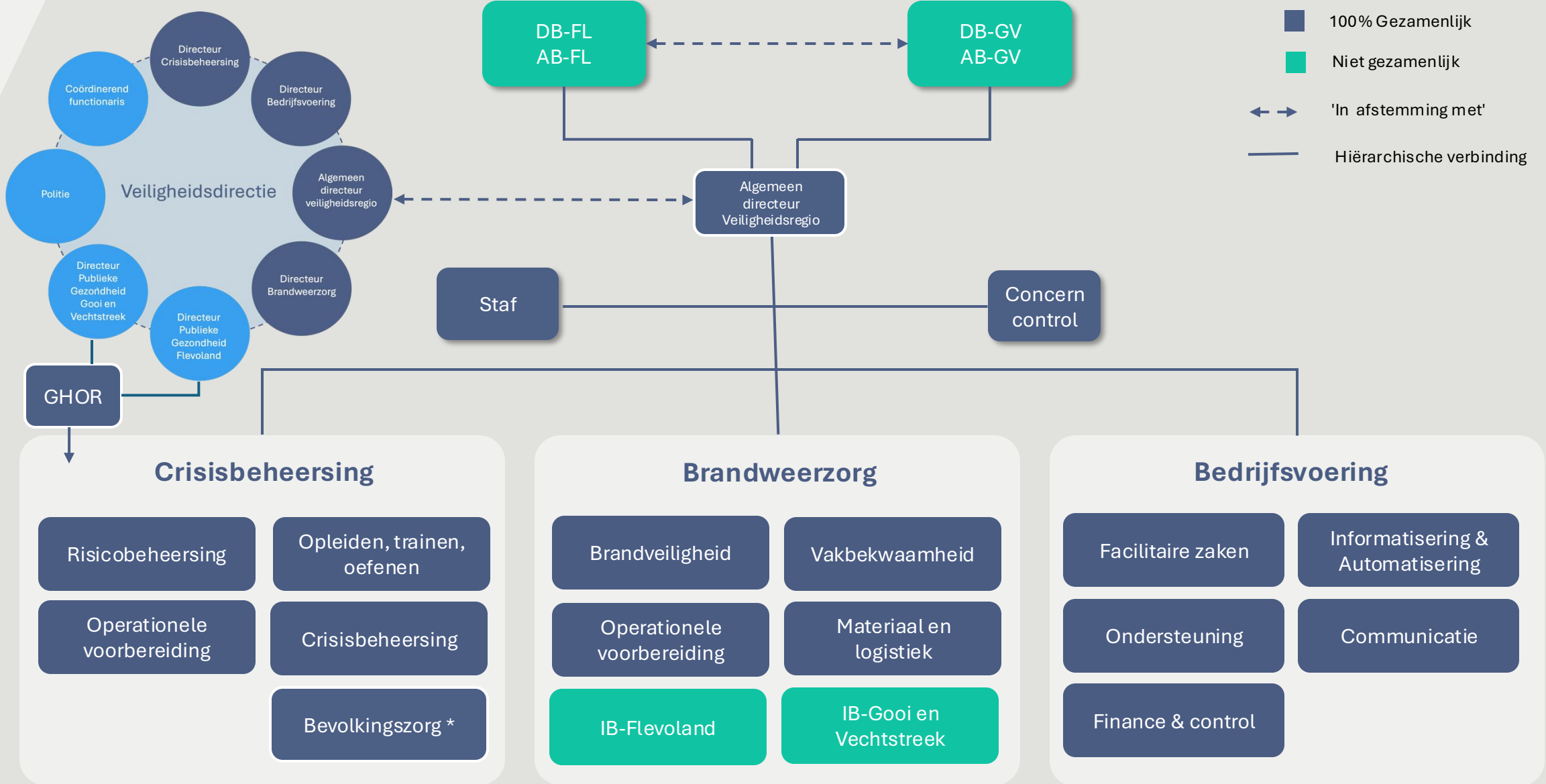
Ruimte voor verantwoordelijkheid

- Directies voeren, gegeven de taken binnen wettelijk kader en bestuurlijke besluitvorming, vanuit de algemeen directeur invulling aan integraal management.

Met de genoemde organiseerprincipes worden ook adviezen en conclusies uit uitgevoerde analyses (zoals bijv. Lysias) verwerkt.

De organiseerprincipes zoals hierboven geschetst leiden tot de volgende organieke hoofdstructuur.

Samenwerking in taakvelden de uitvoeringspraktijk



* Relatie coördinerend functionaris BZ en uitvoering BZ wordt nader afgestemd zoals besproken in aanpak

De veiligheidsdirectie t.a.v. netwerksamenwerking

De netwerkfunctie binnen de veiligheidsregio komt sterk tot uiting binnen de veiligheidsdirectie. De veiligheidsdirectie is het afstemmingsorgaan binnen de veiligheidsregio waar de voorbereidende operationele afstemming wordt verricht met betrekking tot rampen en crises zoals dit in de wet veiligheidsregio is bedoeld.

Naast een directievertegenwoordiging van de veiligheidsregio bestaat de veiligheidsdirectie uit vaste partners, zijnde de politiechef, de directeuren publieke gezondheid en de coördinerend functionaris.

In de veiligheidsdirectie worden (bestuurlijke) onderwerpen gericht op de voorbereiding van rampen en crisis getoetst op volledigheid en afstemming met de vaste partners binnen het netwerk. Denk aan de wettelijke planproducten zoals het risicoprofiel, crisisplan en beleidsplan. Andere onderwerpen zijn bijvoorbeeld aanpassingen in de regionale crisisorganisatie en lessen uit (crisis/rampen)evaluaties en specifieke crises waarbij wij andere partijen ter voorbereiding vragen om bijv. capaciteit en materiaal (zoals hoogwatercrisis). De leden van de veiligheidsdirectie stellen daarbij prioriteiten binnen haar verantwoordelijkheden: De directie van de veiligheidsregio voor de capaciteit en middelen binnen de VR. De partners hebben een eigenstandige verantwoordelijkheid. Zij verdelen op basis hiervan de beschikbare mensen en middelen (zgn. operationele coördinatie).

Na afstemming in de veiligheidsdirectie worden de bestuurlijke (plan)producten voorgelegd aan het bestuur voor besluitvorming, daar waar het de directe verantwoordelijkheid van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio raakt. Het bestuur van de veiligheidsregio draagt er zorg voor dat de hoofdstructuur van rampenbestrijding en crisisbeheersing onafgebroken kan functioneren tijdens een ramp of crisis. De veiligheidsdirectie zorgt voor eenduidige advisering richting het algemeen bestuur.



Toelichting taakvelden primaire processen

Taakvelden Crisisbeheersing



Taakvelden Brandweezorg



Concept planning vervolg

Toelichting op de planning

Aanpak

Op 16 oktober is de Aanpak mens en systemen besproken in de besturen. In deze aanpak is, op hoofdlijnen, beschreven welke acties en producten uitgewerkt worden. De aanpak richt zich met name op bestuurlijk relevante producten en processen. De strokenplanning op hoofdlijnen is onderdeel van deze aanpak en zal opgenomen worden in de termijnagenda. Tijdens de bespreking zijn enkele aandachtspunten benoemd t.a.v. de organieke hoofdstructuur (m.n. scheiding veiligheidsdirectie en uitvoeringsorganisatie). Deze zijn verwerkt in voorliggende aanpak.

Vervolg uitwerking samenwerkingsmodel harmonisatie

Na besluitvorming over de aanpak wordt gestart met de uitwerken van de producten zoals benoemd in de hierna volgende strokenplanning. Eerste tastbare product, de voorlopige vaststelling van het organisatiebesluit, staat gepland voor het algemeen bestuur van maart 2025. Daarna volgt het medezeggenschapstraject en tot slot definitieve besluitvorming in de dagelijks besturen.

| Onderwerp | sep-24 | okt-24 | nov-24 | dec-24 | jan-25 | feb-25 | mrt-25 | apr-25 | mei-25 | jun-25 | jul-25 | aug-25 | sep-25 | okt-25 | nov-25 | dec-25 |
|---|---|---------------------------------------|---|------------|---|---|--------------------------|---|--------------------|------------|------------|--------|--------|--------|----------------|------------|
| Organieke hoofdstructuur | | | | Besluit AB | | | | | | | | | | | | |
| Organisatiebesluit | | | | | Medezeggenschap | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | concept | Definitief | | | | | | | | |
| | | | | | | | besluit in AB | besluit DB | | | | | | | | |
| Mandaatregeling | | | | | | | concept besluit in AB | Definitief besluit DB | | | | | | | | |
| Herijken en borgen samenwerking VR in SOK | | | | | Voorbereiding Stuurgroep | | | | | | Besluit AB | | | | | |
| Inrichten BTW-leerstuk kosten voor gemene rekening | | | Voorbereiding en inrichten adm. organisatie | | Uitwerken en afstemmen met belasting inspecteur | | | | | | | | | | | |
| Herijken lopende SOK tussen 4 partijen (VRF / VRGV / GGD-FL / Regio GV) | | | | | | | | | | | | | | | | besluit AB |
| Harmonisatie mens | Voorbereiding in afstemming pfh bedrijfsvoering | | | | | | | Onderhandelingen met BGO | | | | | | | itvormingsfase | |
| Harmonisatie systemen | Voorbereiding, uitwerking en implementatie organisatie breed geharmoniseerde werkomgeving | | | | | | | | | | | | | | | |
| Herijken P&C-cyclus, inclusief verwerking financiële resultaten doorontwikkeling samenwerking | | | | | voorberel ding begr otie | | Besluit DB | Voorbereiding definitieve besluitvorming begroting 2026 | | Besluit AB | | | | | | |
| Aanstellen algemeen directeur | | | | | | Administratief borgen binnen organisatiebesluit | | | aanstellen door AB | | | | | | | |
| Aanstellen concern controller | | | | | | Administratief borgen binnen organisatiebesluit | | | aanstellen door DB | | | | | | | |
| Reglement van orde | | | | | | Besluit DB/AB | | | | | | | | | | |
| Bestuurlijke termijnagenda | | Vanaf oktober '24 standaard AB agenda | | | Doorlopend proces | | | | | | | | | | | |
| Herijken en borgen convenant GHOR | | | | | | | | | | | Besluit AB | | | | | |
| Herijken en borgen convenant politie/OM | | | | | | | | | | | | | | | | Besluit AB |

Legenda

Bestuurlijke stukken

Stuurgroep

Medezeggenschap

Portefeuillehouder

Organisatie

Dagelijks bestuur