



Bestuurlijke opdracht project Versterking Veiligheidsregio en Crisisbeheersing

Datum	:	25 januari 2022
Versie	:	1.0
Status document	:	Ter besluitvorming
Projectmanager	:	R. Moraal
Opsteller(s)	:	V. Roke

1 Doel van deze notitie

Met vaststelling van deze notitie wordt een bestuurlijke opdracht gegeven voor een project versterking veiligheidsregio en crisisbeheersing. Doel van het project is voor de verschillende organisatieonderdelen van Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek en Veiligheidsregio Flevoland één samenhangend versterkingsinitiatief te starten, dat wordt uitgevoerd in projectvorm. De reeds lopende ontwikkelingen, evenals nieuwe versterkingsinitiatieven worden hieronder samengebracht. Dit maakt het mogelijk om integraal te sturen op benodigde financiële en personele middelen, inhoudelijke ambities en samenhang.

2 Achtergrond en doelstelling

2.1 De context

We leven in een tijd van vele crises. In meerdere van deze crises speelt de veiligheidsregio een belangrijke rol. Een rol die bij de voorbereiding op en de bestrijding van crises de afgelopen jaren steeds belangrijker en groter is geworden. Daarom lopen er op dit moment regionaal meerdere trajecten voor de versterking van de organisatie van de veiligheidsregio en crisisbeheersing.

Begin 2022 is door de beide algemeen besturen de 'Visie en strategie Crisisbeheersing Flevoland en Gooi en Vechtstreek' vastgesteld. Die visie geeft de ontwikkelrichting aan voor de crisisbeheersingsprocessen. Er zijn naast de visie verschillende nieuwe ontwikkelingen die direct raken aan de doorontwikkeling van de (positie van de) veiligheidsregio's, het gevraagde kwaliteitsniveau en de verwachtingen vanuit het Rijk, gemeenten, alsook netwerkpartners. Het gaat om verschillende langdurige trajecten. Deze vinden hun oorsprong in het meerjarenbeleidsplan van de beide veiligheidsregio's, landelijke beleidsagenda's alsook in verschillende op zichzelf staande programma's en ontwikkelingen.

Van belang in deze context is dat verschillende trajecten elkaar raken of overlappen en dat besluitvorming en aansturing op verschillende niveaus en in verschillende beleidsarena's georganiseerd zijn. Op niveau van het Rijk, op niveau van de samenwerkende organisaties in Gooi en Vechtstreek en Flevoland, alsook op het niveau van de afzonderlijke veiligheidsregio's. Daarnaast moet niet vergeten worden dat de veiligheidsregio's lokaal geborgd zijn en blijven. Voor de legitimering van alle versterkingsopgaven geldt dat deze ook naar de gemeenten en raden in hun onderlinge samenhang opgepakt dienen te worden. Ze moeten daarnaast dus ook passen in een (begrotings)kader waarin ook gemeenten en raden zeggenschap hebben. Het versterkingsproject dat wordt voorgesteld, kan daarmee ook een belangrijk fundament gaan leggen waarop later het meerjarenbeleidsplan 2025-2028 kan voortbouwen.

In het kort is de aanleiding voor herijking van de versterkingsopgave crisisbeheersing:

- Ervaringen uit vorige en huidige crisis willen borgen
- Implementatie van de visie en strategie crisisbeheersing Flevoland en Gooi en Vechtstreek
- Noodzaak om afspraken te maken over verhoging BDUR gelden (bestuursafspraken 'Uit de crisis')
- Vaststelling van de contourennota versterking crisisbeheersing en brandweerzorg (deeluitwerking Evaluatie Wvr)

Een uitgebreider overzicht van ontwikkelingen met raakvlak met de versterkingsopgave is als bijlage opgenomen.

2.2 Waarom is versterken nodig?

Als veiligheidsregio's krijgen we vaker te maken met complexere en langdurige crisis. De flitsramp is niet meer leidend in onze voorbereiding. De coördinerende rol van de veiligheidsregio's bij crises wordt herkend en erkend. De verwachtingen groeien daarmee en om die waar te maken is versterking nodig. Transparantie is daarbij een voorwaarde, want de veiligheidsregio staat meer en meer 'in the picture'. Informatiegestuurde besluitvorming is nodig om te komen tot betere besluitvorming en daarmee een betere uitkomst voor de inwoners van onze veiligheidsregio's. Een grotere verantwoordelijkheid willen en kunnen waarmaken brengt met zich mee dat er bestuurlijk en ambtelijk een hogere druk ligt op de organisatie. De organisatie zal daarom mee moeten groeien. In doorzettings- of sturingskracht, in effectieve samenwerking, in expertise en in capaciteit.

Duidelijk is dat de organisatie van de crisisbeheersing niet meer passend is bij de huidige en toekomstige complexe en langdurige crisis en een structurele versterking nodig is. Versterking van de kolommen brandweer, bevolkingszorg en GHOR en van de bedrijfsonderdelen veiligheidsbureau, bedrijfsvoering en strategie en regie.

Versterking is binnen de kolommen en bedrijfsonderdelen nodig op:

1. Doorzettings- en sturingskracht
Zoals coördinatie- en besluitvormingsvermogen, positionering van de veiligheidsregio, hoogwaardige advisering aan, veerkracht
2. Samenwerking
Zoals identiteit van de veiligheidsregio, netwerk- en relatiemanagement, professionele crisisbeheersing in alle fasen van de crisis, democratische legitimatie en belangrijke rol van inwoners en crisispartners, integraliteit, bovenregionale en landelijke samenwerking
3. Expertise
Zoals informatiegestuurd werken, informatisering en digitalisering, communicatie, risicogerichtheid, kwaliteitszorg, strategische en specialistische advisering, project- en programmamanagement
4. Capaciteit
Om fundament te versterken, kwaliteit te verhogen en primaire en ondersteunende werkprocessen te kunnen continueren, bij groter wordende afhankelijkheden.

Integraliteit aanbrengen tussen genoemde versterkingsonderdelen is noodzakelijk omdat juist bij de versterking van de crisisbeheersing het geheel meer is dan de som der delen. De verschillende onderdelen van de veiligheidsregio samen maken hierbij het verschil.

Als uitgangspunt is het daarom ook nodig dat als in dit kader gesproken wordt over crisisbeheersing, hiermee het geheel bedoeld wordt; crisisbeheersing in de zin van verantwoordelijkheid op schaalniveau van de veiligheidsregio. Crisisbeheersing is daarmee een gezamenlijk primair proces van de kolommen in de veiligheidsregio: brandweer, bevolkingszorg en GHOR.

De versterking van de crisisbeheersing is een collectieve opgave. De versterking dient dan ook vanaf de basis plaats te vinden, zodat het fundament van de veiligheidsregio de versterking van de crisisbeheersing kan dragen. Voor deze collectieve opgave wordt één samenhangend versterkingsproject opgezet. De reeds lopende ontwikkelingen, evenals nieuwe versterkingsinitiatieven worden hieronder samengebracht. Dit maakt het mogelijk om integraal te sturen op benodigde financiële en personele middelen, inhoudelijke ambities en samenhang.

2.3 Bestuurlijke kaders en uitgangspunten voor versterkingsopgave

In een gezamenlijke bijeenkomst van de algemeen besturen van de Veiligheidsregio Flevoland en Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek zijn de volgende bestuurlijke kaders meegegeven voor het project:

- passend binnen landelijke ontwikkelingen (o.a. Contourennota)
- waarbij lopende ontwikkelingen VR worden betrokken (o.a. Visie en strategie CB)
- passend binnen uitgangspunten SOK (kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten)
- passend binnen de landelijke kwaliteitseisen
- passend binnen de middelen verhoging BDUR
- waarbij geldt dat er evenwicht is tussen versterkingsambities en beschikbare middelen
- waarbij onze netwerkpartners kunnen meegroeien in- cq. aangehaakt blijven met het versterkingsproces (gemeentelijke basis ook op orde)

Verder zijn de volgende uitgangspunten benoemd:

- De beide veiligheidsregio's zijn als geheel verantwoordelijk voor crisisbeheersing en daarmee is crisisbeheersing een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor Brandweer, GHOR en Bevolkingszorg.
- Hierin worden zij inhoudelijk ondersteund door het Veiligheidsbureau.
- Expertise centraal inzetten 'waar dat kan' en specifiek inzetten 'waar dat moet'.
- Versterking wordt fasegewijs vormgegeven, waardoor versterkingsproject een doorlooptijd heeft tot en met 2026 en verder (gelijke tred met opbouw uitbreiding BDUR). Daarbij wordt nu uitgegaan van:

	2023		2024		2025		2026	
(x1.000)	VRGV	VRF	VRGV	VRF	VRGV	VRF	VRGV	VRF
Crisisbeheersing	453	731	560	906	718	1.160	816	1.319
Informatievoorziening	515	515	638	638	817	817	930	930
Totaal	968	1.246	1.198	1.544	1.535	1.977	1.746	2.249

- Er is in het project aandacht voor regio specifieke aandachtspunten. De beide veiligheidsregio's werken samen, waarbij ruimte is voor regionale verschillen.

2.4 Projectdoelstellingen

Doel van het project is het komen tot een integraal versterkingsinitiatief waarin de verschillende ontwikkelingen worden samengebracht.

Dit versterkingsproject maakt het mogelijk om:

1. Met inzicht in de samenhang en afhankelijkheden te kunnen besturen
2. Sturing op eenduidige wijze in te richten, keuzes te maken en bestuurlijke prioriteiten te stellen
3. Vanuit één kader en onder de noemer van één project, de afzonderlijke veiligheidsregio's te versterken, de samenwerking tussen de partners in de SOK te optimaliseren en te verdiepen, alsook de samenwerking tussen de beide veiligheidsregio's en netwerkpartners te versterken.

2.5 Op te leveren producten en diensten

Belangrijk bij de verwachting ten aanzien van de projectresultaten is het volgende in ogenschouw te nemen:

1. Enerzijds de uitwerking van de contourennota en bestuursafspraken 'Uit de crisis': structurele verhoging BDuR voor crisisbeheersing. Hier liggen kaders: toekomstige wetgeving (landelijk kader) waar we op willen voorbereiden (regionale uitwerking) en afspraken met verantwoordingsverplichting bij een doeluitkering.
2. Anderzijds de uitvoering van de al bestuurlijk vastgelegde Visie en strategie Crisisbeheersing Flevoland en Gooi en Vechtstreek en de behoefte om het fundament van de veiligheidsregio te versterken, aansluitend bij de al ingezette samenwerkingsovereenkomst (verhogen kwaliteit, verkleinen kwetsbaarheid, minder meerkosten). Hier is voor een deel ruimte voor eigen invulling.



Wat moet worden versterkt? Dit volgt ook enerzijds uit de contourennota en anderzijds uit de reeds ingezet regionale versterkingsstrategie:

Contourennota

Crisisbeheersing:

- Versterking crisisbeheersing
- Netwerkmanagement, netwerkstrategie en relatiemanagement
- Kwaliteitszorg
- Versterken en professionalisering van bevolkingszorg
- Brandweertzorg in verandering

Informatiemanagement:

- VIC en KCR2 (regionaal deel)
- Informatievoorziening
- Informatiebeveiliging
- Digitale samenwerkingsomgeving

Regionale opgave

Crisisbeheersing:

- Positionering en borging crisisbeheersing binnen VR (crisisbeheersing als gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de onderdelen Brandweer, GHOR en bevolkingszorg)
- Strategische advisering bestuur en veiligheidsdirectie
- Moderne en flexibele crisisorganisatie 2.0
- Veerkracht organisatie (zelf doen vs. uitsteden)
- Leren door evalueren en geleerde borgen
- Deelname VR in landelijke crisisstructuur (LCVS / KCR2)

Informatiemanagement:

- Risico- en crisiscommunicatie
- Advisering strategisch, tactisch en specialistisch aan veiligheidsdirectie en crisisorganisatie
- Project- en programmamanagement

Er zijn vier concrete projectresultaten voorzien:

1. Overzicht van doelen waarop versterking al plaatsvindt;
2. Inzicht in doelen waarop versterking verder nodig is;
3. Advies over de bestuurlijke keuzes t.a.v. versterkingsdoelen en de incidentele en structurele besteding van de extra Bdur gelden. Het advies maakt een evenwichtig besluit mogelijk over het evenwicht tussen ambitie en middelen.
4. Bestuurlijk besluitvorming over meerjarige investering in versterking van de veiligheidsregio en crisisbeheersing en borging van de uitkomsten.

De overzichten zijn onderbouwd met argumenten waarom de versterking nodig is en wat het beoogde resultaat is van de versterking. Daarbij wordt aangegeven hoe kwetsbaarheid wordt verkleind, kwaliteit wordt verhoogd en samenwerkingsinitiatieven leiden tot minder meerkosten. Gedurende het project wordt het bestuur geïnformeerd met voortgangsrapportages op de voortgang van versterkingsdoelen, het project en actuele ontwikkelingen (vervolg wetgevingstraject, uitwerking prestatieafspraken Bdur besteding). De versterking wordt in het project gepresenteerd aan de hand van vier sporen:

1. Versterking van de doorzettings- of sturingskracht;
2. Versterking van de samenwerking;
3. Versterking van de expertise;
4. Versterking van de capaciteit.

2.6 Voorwaarden voor project

De samenwerkingsovereenkomst tussen beide veiligheidsregio's, GHOR Gooi en Vechtstreek en GGD Flevoland is succesvol. Deze overeenkomst ligt onder de structurele samenwerking waar al voor is gekozen. Die samenwerking is dan ook uitgangspunt, ook bij de versterking. Als expertise of capaciteit benodigd is bij de versterking, wordt daarom gekozen voor 'centraal georganiseerd waar het kan, specifiek als het moet'.

De Bdur gelden zijn mogelijk niet voldoende om alle ambities waar te maken. Effectiviteit en efficiëntie van versterkingsmaatregelen moeten daarom nadrukkelijk afgewogen worden. De impact op de uiteindelijke uitkomst (kunnen beperken van effecten van een ramp of crisis) moet duidelijk zijn.

De 'Visie en strategie Crisisbeheersing Flevoland en Gooi en Vechtstreek' en de bestuursafspraken 'Uit de crisis': structurele verhoging BDuR voor crisisbeheersing' zijn als vertrekpunt bestaande kaders waarbij het project bijdraagt aan de implementatie en realisatie daarvan. Verhoging van de Bdur-gelden is nadrukkelijk bestemd voor de versterking. Die investering is nodig. Niet alleen om de kwaliteit te verhogen, maar ook om het fundament blijvend te versterken. Het is niet de bedoeling dat gemeentelijke bijdragen aan de veiligheidsregio's – als effect van de ophoging van de BDUR – worden verlaagd. Ook is het niet de bedoeling met de extra financiële middelen gaten te vullen op het gebied van andere taakgebieden van de veiligheidsregio's (zoals kosten brandweerpersoneel)¹.

Het wetgevingstraject van de Wet veiligheidsregio's kent een zelfstandig proces waar de veiligheidsregio's bij betrokken zijn, maar geen eigenaar van zijn. Het proces en de uitkomsten zijn deels nog onzeker en daar kan in het project op worden bijgestuurd.

In het project gaat het nadrukkelijk over hoe de Bdur gelden besteed kunnen worden. Nu voor versterking en in toekomst voor borging van die van versterking. De verantwoording bij die besteding van middelen vindt plaats in de reguliere producten in de planning en control cyclus.

Bij de kadernota 2024 is aangegeven dat voor verschillende ontwikkelingen met mogelijke impact op de begroting de financiële implicaties nog niet zijn te kwantificeren. Omdat deze op dit moment niet beschikbaar of niet eenduidig te bepalen zijn. Daarbij is aangegeven dat indien deze financiële

¹ Voorstel aanwending extra financiële middelen crisisbeheersing – 30 september 2022

implicaties meer duidelijk zijn, er beoordeeld zal worden of deze binnen de begroting op te vangen zijn. Is dit niet mogelijk, dan zullen we een begrotingswijziging voor het jaar 2024 voorleggen. De Bdur gelden zullen ook aan de begroting van de veiligheidsregio worden toegevoegd. Ook hierbij is ten dele sprake van een begrotingswijziging.

3 Projectsturing

De algemeen besturen van Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek en Veiligheidsregio Flevoland geven de gezamenlijke veiligheidsdirectie opdracht tot uitvoering van het project versterking veiligheidsregio en crisisbeheersing.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering wordt belegd bij een projectleider. De kolommen brandweer, bevolkingszorg en GHOR en bedrijfsonderdelen veiligheidsbureau, strategie en regie en bedrijfsvoering (incl. communicatie en organisatieontwikkeling en human resources (O&HR)) worden betrokken in het project.

De voorzitters veiligheidsregio en de portefeuillehouders crisisbeheersing worden inhoudelijk betrokken en informeren de besturen gedurende de looptijd van het project. Er is een bestuurlijk afstemmingsoverleg met de beide voorzitters, beide portefeuillehouders, de voorzitter veiligheidsdirectie en de projectleider. Bestuurlijke menings- en besluitvorming vindt plaats in gezamenlijk bestuurlijk overleg met de algemeen besturen.

Voorzien is dat in september 2023 een beslisdocument de beide afzonderlijke algemeen besturen wordt voorgelegd, inclusief begrotingswijziging. Het project heeft een maximale doorlooptijd tot eind 2023. Doel is dat dan de in §2.5 benoemde resultaten zijn opgeleverd en door de algemeen besturen besloten is over acceptatie van resultaten en continuering van de versterking onder het project of overgang naar- en borging in de reguliere organisatie.

Omdat bestuurlijke besluitvorming over de projectresultaten pas eind 2023 plaatsvindt, wordt de verhoging van de Bdur voor 2023 ingezet voor al lopende versterkingsontwikkelingen alsook het project.

Gemeenteraden worden formeel betrokken via het meerjarenbeleidsplan en de begrotingswijziging 2023 (verhoging BDUR) en worden aan de voorkant goed meegenomen in de doelstellingen van het versterkingsproject.

Crisispartners van de beide veiligheidsregio's worden waar mogelijk betrokken bij het project.

Bijlage: Overzicht programma's en ontwikkelingen m.b.t. versterking

Programma/ontwikkeling	Aanleiding	Doel versterking
Visie en strategie Crisisbeheersing Flevoland en Gooi en Vechtstreek en uitvoeringsagenda	De veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek willen klaar zijn voor elke crisis waar zij in de toekomst mee geconfronteerd worden. Wens om toe te groeien naar (organisatorische) randvoorwaarden om de ambities ten aanzien van versterking waar te maken, al dan niet in een groeimodel.	<ol style="list-style-type: none"> 1. De veiligheidsregio's ontwikkelen zich op het gebied van crisisbeheersing tot een platform voor samenwerking. 2. De veiligheidsregio is in staat om op basis van een (interdisciplinair) informatiepositie het bevoegd gezag te adviseren. 3. De opschaling van de flexibele crisisorganisatie krijgt een hybride vorm om zowel klassieke rampen alsook moderne crises het hoofd te kunnen bieden.
Samenwerkingsovereenkomst Flevoland en Gooi en Vechtstreek (SOK) en vervolgopdracht	<p>SOK: Toenemend aantal kwaliteitseisen waaraan moet worden voldaan en de druk op het beschikbare budget.</p> <p>Vervolgopdracht: Wens tot verdieping van de samenwerking en oprekken omkeerbaarheid</p> <ul style="list-style-type: none"> - (her)bevestig de doelstellingen van de SOK - Verdiep de samenwerking - De randvoorwaarden bij de verdieping van de samenwerking. 	<p>SOK</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kwetsbaarheid van de taakuitvoering van de bij deze overeenkomst aangesloten partijen te verkleinen en zo de continuïteit te waarborgen, een integrale werkwijze te bevorderen. 2. Vermindering van de meerkosten te realiseren. 3. Kwaliteit van de taakuitvoering op peil te houden en waar mogelijk te verhogen. <p>Vervolgopdracht</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Versterken van de inhoudelijke samenwerking; gericht op de toekomstgerichte opgaven. 2. Bouwen van een beter passende structuur; waarin huidige organisatorische en beleidsmatige belemmeringen worden opgeruimd. 3. Versterken van de cultuur van samenwerken, zowel ambtelijk als bestuurlijk. 4. Harmoniseer de systemen.
Evaluatie Wet Veiligheidsregio (Wvr)	Doeltreffendheid en de effecten van de Wet veiligheidsregio's en onderliggende regelgeving onderzoeken en bezien of de huidige wet bruikbaar is in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de crisisbeheersing in het algemeen.	<p>Adviezen ten aanzien van:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sturing 2. Brandweezorg 3. Crisisbeheersing en cyclisch proces van crisisbeheersing
Contourennota (concept)	Opvolging evaluatie wet veiligheidsregio's en consultatie Tweede kamer.	<p>Kaders Min. J&V voor vervolg wetgevingstraject. Ten aanzien van:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Versterking crisisbeheersing 2. Brandweezorg in verandering 3. Informatievoorziening 4. NIPV 5. Financiën en toezicht <p>Schets van vervolgproces, planning wetgeving en uitvoeringsprogramma, op te stellen met input van Veiligheidsberaad.</p>

Bestuursafspraken 'Uit de crisis': structurele verhoging BDuR voor crisisbeheersing	Bestuurlijke afspraken tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Veiligheidsberaad, het Interprovinciaal Overleg en het Rijk gemaakt in het kader van de doorstroom migratie. Onderdeel van deze afspraken is de geleidelijk opbouwende structurele toevoeging van € 83 miljoen in de brede doeluitkering rampenbestrijding (BDUR) vanaf 2023, met daaraan gekoppelde prestatiedoelen.	De veiligheidsregio's en het Rijk te ondersteunen bij de realisatie van de landelijke doelstellingen ter versterking van crisisbeheersing en brandweertzorg. Deze extra financiële middelen zijn – op grond van de onderbouwing voor de claim - bestemd voor de versterking van de (toekomstige) crisisbeheersing, de informatiepositie en het inrichten van KCR2.
Implementatie kwaliteitszorg	Eind 2021 is een start gemaakt met de opzet van een kwaliteitssysteem dat veiligheidsregio-breed geïmplementeerd gaat worden. Het inrichten van zo'n beheersysteem is een resultaat van de kwaliteitsmeting die in 2019 is uitgevoerd door Berenschot.	Gaan voldoen aan de bepaling van de wet veiligheidsregio's: Het bestuur van de veiligheidsregio hanteert een kwaliteitszorgsysteem. Daarmee een cyclisch proces van continu verbetering inrichten
Wijziging gemeenschappelijke regeling	Wijziging van de wet veiligheidsregio's	<p>Versterken democratische legitimiteit van de veiligheidsregio door:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. eventuele uitbreiding van onderwerpen voor zienswijzen van de raden; 2. eventuele instelling gemeenschappelijke adviescommissie van raadsleden; 3. eventuele nadere regeling van participatie van inwoners en belanghebbenden; 4. nadere regeling actieve informatieplicht; 5. bepaling over evaluatie van de gemeenschappelijke regeling; 6. nadere regeling gevolgen uittreding; 7. aanpassing van de begrotingscyclus. <p>De wijziging wordt daarnaast benut om regelingen te harmoniseren waar dat tot voordeel voor de afzonderlijke veiligheidsregio's of voordelen voor de samenwerking leidt.</p>