

raadsvoorstel

portefeuillehouder F. Buijserd
opgesteld door Hans Zuidijk / Jaap Verlare
kenmerk/datum 09.0000000 / 13 februari 2009
vergaderdatum raad 23 april 2009
jaar/nummer

onderwerp regionalisering gemeentelijke brandweer

Het college van burgemeester & wethouders stelt de raad voor het volgende te besluiten:

1. de brandweezorg in de gemeente Nieuwkoop met ingang van 1 januari 2010 te regionaliseren en onder te brengen in een nieuwe regionale brandweerorganisatie Brandweer Hollands Midden;
2. het college te belasten met de uitwerking van dit besluit, conform de resultaten van het vervolgonderzoek *Regionalisering Brandweer Hollands Midden: Samen sterker dan alleen!*, waarbij op basis van lokaal maatwerk nadere afspraken gemaakt zullen worden over de werkrelaties tussen de nieuwe brandweerorganisatie en de gemeente (o.a. op het gebied van proactie en preventie);
3. het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling Regionale Brandweer en GHOR Hollands Midden van dit besluit in kennis te stellen;

burgemeester en wethouders van Nieuwkoop

mr. G.G.G. Slooters
secretaris

F. Buijserd
burgemeester

Toelichting

1. Inleiding

Op 29 januari jl. heeft het Algemeen Bestuur van de Regionale Brandweer en GHOR Hollands Midden ingestemd met de resultaten van het vervolgonderzoek *Regionalisering Brandweer Hollands Midden: Samen sterker dan alleen!*. Op basis van dit besluit verzoekt het Algemeen Bestuur de besturen van alle gemeenten in Hollands Midden de gemeentelijke brandweezorg met ingang van 1 januari 2010 te regionaliseren en onder te brengen in een nieuwe regionale brandweerorganisatie Brandweer Hollands Midden. Op 17 maart 2009 heeft het college een besluit genomen over regionalisering conform

het voorstel. Thans neemt de gemeenteraad een besluit over regionalisering van de brandweer.

1.1. Aanleiding

Op 13 december 2007 heeft het Algemeen Bestuur besloten om, met het oog op de regionalisering van de brandweer in Hollands Midden, overeenkomstig het wetsvoorstel Wet op de Veiligheidsregio's en de subsidievoorwaarden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, diepgaand onderzoek uit te voeren naar de hoofdstructuur van de nieuwe brandweerorganisatie Hollands Midden, de koppeling tussen de gemeentelijke processen en de brandweerprocessen, de financiële consequenties en de rechtspositie van het personeel. Het resultaat van dit vervolgonderzoek, te weten de rapportage *Regionalisering Brandweer Hollands-Midden: Samen sterker dan alleen!*, is als bijlage 1 toegevoegd.

Als belangrijke randvoorwaarden bij dit onderzoek heeft het Algemeen Bestuur gesteld: het behouden van de centrale positie van de vrijwilligers, het minimaliseren van de bureaucratie, het gezamenlijk optrekken (solidariteitsprincipe), het voldoen aan wettelijke kaders en regionale normen, een eenduidig financieel beleid, afspraken over personeelbeleid en fasering van de uitvoering.

Op basis van de onderzoeksresultaten heeft het Algemeen Bestuur een definitief besluit genomen over de regionalisering van de brandweer en verzoekt vervolgens de gemeenteraden overeenkomstig te besluiten. Het besluit van het Algemeen Bestuur is toegevoegd als bijlage 2.

In het verlengde van de onderzoeksopdracht heeft het Algemeen Bestuur het Dagelijks Bestuur gemandateerd om een convenant met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties af te sluiten, waarin is overeengekomen dat de Veiligheidsregio Hollands Midden per 1 januari 2010 beschikt over één regionale brandweerorganisatie, die zich kenmerkt door: een eenhoofdige leiding, alle brandweerpersoneel in regionale dienst met één rechtspositie voor vrijwilligers en één rechtspositie voor beroepsmedewerkers en waarbij beheer en inkoop van materieel op regionaal niveau is geregeld. Dit convenant is op 9 juli 2008 afgesloten.

Bovenstaande besluitvorming door het Algemeen Bestuur vormt het, voorlopige, sluitstuk van een lange periode waarin gezamenlijk is gewerkt aan de versterking en verbetering van de brandweezorg (o.a. Project Versterking Brandweer I / II, regionale kwaliteitsnomen, nulmeting, regionale specialismen, operationele grenzen) en waarin gediscussieerd is of regionalisering van de brandweezorg een adequate oplossing is voor geconstateerde problemen (o.a. Haalbaarheidsstudie).

2. Inhoudelijke toelichting Project Regionalisering

Opzet project

Op basis van de opdracht van het Algemeen Bestuur is een projectorganisatie opgezet, bestaande uit een bestuurlijke stuurgroep (acht burgemeesters onder voorzitterschap van de portefeuillehouder Brandweer) en een ambtelijke projectgroep. Verder zijn er drie deelprojecten(groepen) gedefinieerd: Kwaliteit, Financiën en Organisatie.

Aanwezige kennis en kunde benutten

Om optimaal gebruik te kunnen maken van de aanwezige kennis en kunde bij de gemeentelijke brandweerkorpsen, het regiobureau en de gemeenten is bij de bemensing van de werkgroepen een zeer groot beroep gedaan op de inzet van medewerkers uit de genoemde organisaties. Deze inzet is gepleegd onder grote tijdsdruk en is tijdens het verloop van het onderzoek zeer betrokken, zeer deskundig en zeer waardevol gebleken.

Inkleuring randvoorwaarden

Lopende het onderzoekstraject zijn door de stuurgroep nuances aangebracht op de oorspronkelijke, door het Algemeen Bestuur, geformuleerde randvoorwaarden. Als nieuwe randvoorwaarden zijn geformuleerd: bij de start van de nieuwe organisatie is de huidige kazerneconfiguratie uitgangspunt en de bestuurlijke aansturing van de nieuwe brandweerorganisatie kent maximaal twee bestuurlijke lagen. Het lokaal gezag blijft bij de burgemeester. Regionaal is sprake van verlengd lokaal bestuur (Wet Gemeenschappelijke Regelingen; WGR).

Informatievoorziening

Gedurende het onderzoekstraject zijn alle vrijwilligers en beroepsmedewerkers van de gemeentelijke brandweerkorpsen en de regionale brandweer, de gemeenteraden en de colleges van Burgemeester en wethouders geïnformeerd over de voortgang van het project via een speciale website en digitale nieuwsbrieven. Verder zijn er presentaties gehouden voor alle gemeentelijke brandweerkorpsen en de regionale brandweer. Met alle brandweercommandanten heeft er verder nog een gesprek plaatsgevonden met een (externe) vertrouwenspersoon over de persoonlijke beleving van het regionaliseringproces. In een aantal gemeenten heeft er inmiddels ook een presentatie in een raadscommissie plaatsgevonden. Voor de personeelsvertegenwoordigende organen (ondernemingsraden, onderdeelcommissies en vakbonden) zijn en worden aparte voorlichtingsbijeenkomsten gehouden.

De resultaten van de deelprojecten samengevoegd

De nu voorliggende rapportage *Regionalisering Brandweer Hollands Midden: Samen sterker dan alleen!* is gebaseerd op de onderzoeksresultaten van de drie deelprojecten Kwaliteit, Financiën en Organisatie. De onderzoeksopdracht en –resultaten zullen per deelproject worden beschreven.

2.1 Deelproject Kwaliteit

De opdracht

De onderzoeksopdracht aan de deelprojectgroep Kwaliteit, op basis van de aangegeven randvoorwaarden, was om de volgende onderwerpen nader uit te werken:

- breng de huidige kwaliteit van de brandweezorg (proactie, preventie, preparatie, repressie, nazorg en bedrijfsvoering) per gemeente in kaart;
- definieer de kwaliteitsmanco's ten opzichte van de regionaal afgesproken kwaliteitsnorm, welke op 1 januari 2010 gerealiseerd dienen te zijn behaald.

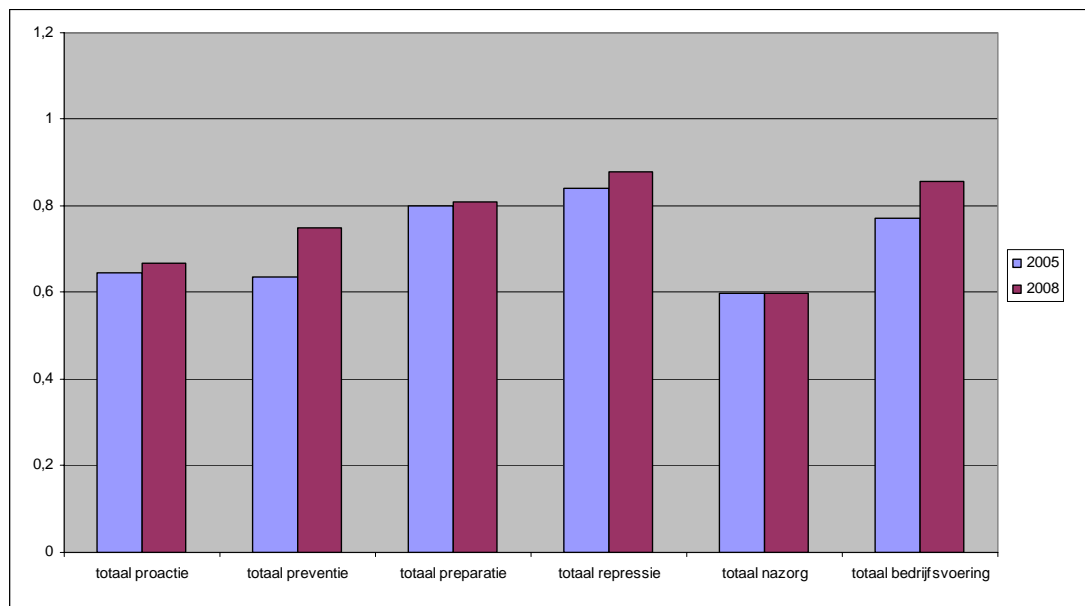
Identieke werkwijze als bij onderzoek 2005

Voor de uitvoering van de onderzoeksopdracht is gebruik gemaakt van de werkwijze die in 2005 is toegepast voor het bepalen van de (toenmalige) kwaliteit van de gemeentelijke en van het regiobureau. Dit houdt in dat dezelfde kwaliteitsvragen zijn gesteld, waardoor een vergelijking mogelijk is van het kwaliteitsniveau in 2005 en in 2008. 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 is vastgesteld door het Algemeen Bestuur. Uitdrukkelijk dient vermeld te worden dat de nieuwe brandweereisen in het aanstaande Besluit Veiligheidsregio's (de 'Kwaliteits-AMvB') geen deel hebben uitgemaakt van de kwaliteitsmeting.

Het resultaat

Het resultaat van het onderzoek is een kwaliteitsfoto per gemeentelijk brandweerkorps en de regionale brandweer. Het college van burgemeester en wethouders van iedere gemeente heeft een gedetailleerd gemeentespecifiek kwaliteitsrapport ontvangen. Dit rapport geeft voor de gemeente Nieuwkoop het volgende beeld te zien.



	kwaliteit 2005	kwaliteit 2008
totaal proactie	ruim onvoldoende	ruim onvoldoende
totaal preventie	ruim onvoldoende	onvoldoende
totaal preparatie	voldoende	voldoende
totaal repressie	voldoende	voldoende
totaal nazorg	ruim onvoldoende	ruim onvoldoende
totaal bedrijfsvoering	onvoldoende	voldoende

Op basis hiervan is vervolgens per gemeente een schatting gemaakt van de benodigde middelen om de gemeentelijke en regionale brandweezorg te laten voldoen aan de door het Algemeen Bestuur afgesproken kwaliteitsnormen per 1 januari 2010 (de zogeheten kwaliteitsmanco's). Deze schatting 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 kwaliteitsonderzoek is verkregen (zie bijlage 2 van de rapportage). De benodigde middelen voor het wegwerken van de geconstateerde kwaliteitsmanco's bij alle korpsen in Hollands Midden vergt in totaal een structurele investering van circa € 2,1 miljoen. Voor de gemeente Nieuwkoop is het kwaliteitsmanco berekend op € 110.000, waarvan reeds € 39.000 beschikbaar is binnen de begroting 2009. Tevens werd in de Voorjaarsnota 2009 met een gelijk bedrag (€39.000) rekening gehouden voor het begrotingsjaar 2010. Voor dit moment komt het netto-kwaliteitsmanco op € 71.000,-.

2.2 Deelproject Financiën

De opdracht

De onderzoeksoopdracht aan de deelprojectgroep Financiën, op basis van de aangegeven randvoorwaarden, was om de volgende onderwerpen nader uit te werken:

- huidige financiële situatie;
- financiële consequenties van de door de deelprojectgroep 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.

De budgetten vergelijkbaar en transparant

Per gemeente is het brandweerbudget geanalyseerd op de specifiek lokale omstandigheden, waardoor de omvang van het structureel beschikbare budget is/wordt beïnvloed. Dit betekent dat de lasten en baten in de lokale begrotingen en jaarrekeningen zijn gezuiverd van incidentele lasten en baten en dat aandacht is besteed c.q. correcties

zijn aangebracht op het budget in verband met o.a. overhead, reserves en afschrijvingen. Hiermee wordt het structureel brandweerbudget verkregen en ontstaat een transparant beeld van het benodigde brandweerbudget om de huidige taken in continuïteit uit te voeren. Voor de beoordeling van het niveau van het huidige netto brandweerbudget, is een vergelijking gemaakt met de fictieve budgetten die de gemeenten, via de gemeentefondsuitkering, jaarlijks van het Rijk ontvangen. Gemeenten besteden gemiddeld 17% meer dan zij via het gemeentefonds gecompenseerd krijgen. De maatschappelijke ontwikkelingen en de steeds groeiende kwaliteitseisen blijven manifest en veroorzaken een opwaartse druk op de lokale en/of regionale brandweerbudgetten. Hierbij zijn de bedragen van de gemeentelijke rampenbestrijding buiten beschouwing gelaten omdat de rampenbestrijding, ook na regionalisering van de brandweer, bij de gemeenten blijft. De budgetten dus ook.

Per gemeente is aan het college van burgemeester en wethouders een gedetailleerde gemeentespecifieke financiële rapportage aangeboden. Voor de gemeente Nieuwkoop geeft deze rapportage het volgende beeld.

	2008	2009
<i>Lasten</i>		
De lasten van de begroting (incl. wijzigingen)	€ 1.406.000	€ 1.450.000
- waarvan incidentele budgetten	0	0
Geraamde structurele lasten (A)	€1.406.000	€1.450.000
<i>Baten</i>		
De baten van de begroting (incl. wijzigingen)	€ 40.000	€ 42.000
- waarvan incidentele baten	0	0
Geraamde structurele baten (B)	€40.000	€42.000
<i>Harmonisatiecorrecties</i>		
- Inwonerbijdrage regionale brandweer	€ -56.000	€ -76.000
Totaal harmonisatiecorrecties (C)	€-56.000	€-76.000¹⁾
<u>De structurele omvang netto brandweerbudget (A-B+C)</u>	€1.310.000	€1.332.000
Geconstateerd kwaliteitsmanco		€71.000

¹⁾Dit betreffen elementen van de inwonerbijdrage die geen verband houden met brandweezorg (Gemeenschappelijke Meldkamer, Veiligheidsbureau, bijdrage GHOR, Oranje kolom).

2.3 Deelproject Organisatie

De opdracht

De deelprojectgroep Organisatie had de opdracht om, op basis van de omschreven randvoorwaarden, invulling te geven aan de door de stuurgroep aangegeven drie besturingsmodellen: het basismodel, het centrale model en het districtenmodel. Daarbij moesten de volgende aandachtspunten worden meegenomen:

- verhouding tussen gemeente en nieuwe regionale brandweerorganisatie;
- vergunningverlening;
- vrijwilligheid binnen de brandweer;
- rechtspositie en medezeggenschap.

De keuzen en selectie criteria

De drie besturingsmodellen zijn geanalyseerd, op een groot aantal kernwaarden vergeleken en vervolgens gewogen. De kernwaarden zijn gegroepeerd in drie categorieën:

- politiek-bestuurlijke kernwaarden (lokale verantwoordelijkheid, vrijwilligheid, multidisciplinaire samenhang, invloed van gemeenten op regionale sturing, intergemeentelijke afstemming en coördinatie, relatie met gemeentelijke organisatie);
- kernwaarden bedrijfsvoering (efficiënte bedrijfsvoering, aantal uitruklocaties, klantgerichtheid, kwaliteitssystemen, lokaal maatwerk);
- kernwaarden brandweezorg (proactie, preventie, preparatie, repressie, nazorg).

Op basis van de onderlinge vergelijking en weging wordt het districtenmodel als besturingsmodel voor de nieuwe brandweer Hollands Midden aanbevolen en verder uitgewerkt. Het in de rapportage op hoofdlijnen beschreven organisatiemodel is op dit besturingsmodel gebaseerd.

3. De nieuwe brandweerorganisatie Hollands Midden: het besturingsmodel

Bestuurlijke en operationele sturing

Het bestuurlijke besturingsmodel van de nieuwe brandweer Hollands Midden is het districtenmodel. Het districtsniveau is geen formele bestuurslaag, maar een gebiedsgericht bestuurlijk overleg en communicatie platform (van een meer of minder samenhangend gebied). Deze gedeconcentreerde hulpstructuur is mede noodzakelijk om vorm en inhoud te kunnen geven aan vooral de lokale bestuurlijke betrokkenheid, draagvlak en beïnvloeding. Er komt één centrale operationele sturing en één centraal beleidsplan. De feitelijke uitvoering van de taken vindt gedeconcentreerd plaats. Bestuurlijk blijft de burgemeester, als portefeuillehouder Openbare Orde en Veiligheid, aanspreekpunt voor de gemeentelijke veiligheid. In operationele zin ligt de eindverantwoordelijkheid bij de centrale leiding van de nieuwe brandweerorganisatie.

Territoriale congruentie

Het heeft de voorkeur dat de bestuurlijke districtsindeling territoriaal congruent is aan de districtsindeling van de politie, vanwege tactische en operationele afstemming en coördinatie en bestuurlijke eenduidigheid. De indeling en samenstelling van de districten is momenteel onderwerp van (bestuurlijke) bespreking, in verband met de aanpassing van de team- en districtsindeling van de politie. Op basis van de uiteindelijke keuze zal een voorstel over de districtsindeling van de nieuwe brandweer Hollands Midden worden voorgelegd.

Omvang personeelsbestand nieuwe organisatie; ambitie behoud vrijwilligers

De nieuwe brandweer Hollands Midden zal, gebaseerd op het huidige aantal medewerkers bij de gemeentelijke brandweerkorpsen en het regiobureau, ongeveer 1200 vrijwilligers en 300 beroepsmedewerkers tellen. Voor alle medewerkers geldt een werkgarantie. Een belangrijke voorwaarde voor de nieuwe brandweerorganisatie is het verkrijgen, borgen en zo veel mogelijk behouden van de vrijwilligers. Hiervoor is een aantal concrete randvoorwaarden geformuleerd. Speerpunt hierbij is een op te stellen vrijwilligersmanagementbeleid.

Eenheid in verscheidenheid

De nieuwe brandweer Hollands Midden zal, met oog voor de lokale cultuur, een eigen identiteit opbouwen. Tegelijkertijd zullen de lokale, intergemeentelijke en/of regionale personeelsverenigingen worden gefaciliteerd.

Horizontale samenhang

In het bijzonder op het gebied van proactie en preventie (risicobeheersing) zal, op basis van het verkrijgen van lokaal maatwerk, binnenkort nog een afstemming plaatsvinden tussen de gemeenten en de nieuwe brandweerorganisatie in oprichting. Bij proactie gaat het vooral om afstemming op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructuur, waarbij de brandweer fungeert als adviseur fysieke veiligheid. De brandweer zal daarvoor per gemeente een of meerdere medewerkers beschikbaar hebben die, indien nodig, kunnen deelnemen aan de afstemmingsbijeenkomsten en de terugkoppeling verzorgen binnen de brandweer. Daarnaast is in iedere gemeente een aanspreekpunt inzake brandweeraangelegenheden voor inwoners, bedrijven en instellingen. Bij preventie betreft het voornamelijk het vergroten van de brandveiligheid in de bebouwde omgeving en bij (her)inrichtingen. De gemeente blijft ook na regionalisering van de brandweer verantwoordelijk voor het proces van de vergunningverlening en het tariefbeleid voor de in rekening te brengen leges.

Rol- en taakverdeling tussen gemeenten en regionale Brandweer

Op het gebied van brandpreventie krijgt de brandweer een adviserende en controlerende rol. De gemeente maakt planologische ontwerpen, geeft vergunningen af en handhaaft. De brandweer is zelfstandig verantwoordelijk voor het uitgebrachte advies. Hierbij zal rekening gehouden moeten worden met de lokale regelgeving.

Verder is een basisverdeling opgesteld van de bevoegdheden en taken op de verschillende niveaus en per onderdeel van de veiligheidsketen (proactie, preventie,

preparatie, repressie, nazorg en bedrijfsvoering) binnen de nieuwe brandweerorganisatie. De nieuwe werkrelatie tussen de gemeenten en de nieuwe regionale brandweerorganisatie op het gebied van proactie en preventie is een belangrijk punt van nadere uitwerking. De situatie op deze onderdelen van de veiligheidsketen is per gemeente soms heel verschillend. Deze uitgangssituatie vergt dat er op een uiterst zorgvuldige wijze, rekening houdend met die lokale verschillen, gewerkt wordt aan maatwerkoplossingen.

Na de besluitvorming door de gemeenten zal het organisatiemodel gedetailleerd worden ingevuld.

Medezeggenschap

De projectgroep Regionalisering Brandweer heeft een aantal malen gesproken met vertegenwoordigers van de lokale medezeggenschapsorganen (ondernemingsraden en/of onderdeelcommissies). In deze gesprekken kwam de wens naar voren om zo snel mogelijk na de lokale besluitvorming over het regionaliseren van de brandweezorg een zogenaamde Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) en een Bijzondere Commissie voor Georganiseerd Overleg (BCGO) in te stellen; men sprak de voorkeur uit voor een BOR, waar één vertegenwoordiger per gemeente zitting in heeft. Daarnaast werd er gesproken over faciliteiten voor de BOR in de sfeer van een budget voor de inhuur van externe begeleiding en vrijstelling van de BOR-leden voor een aantal uren per week.

4. De nieuwe brandweerorganisatie Hollands Midden: financiën

Het financiële beleid van de nieuwe organisatie in beeld

Om een zo realistisch mogelijk beeld neer te zetten van de financiën van de nieuwe brandweerorganisatie is een aantal financiële kaders en criteria geformuleerd met betrekking tot de overgang naar de regionale brandweer, de opzet en inrichting van de nieuwe organisatie en de werking en het feitelijk functioneren van de nieuwe brandweerorganisatie. Een belangrijk punt hieruit is de afspraak dat in het eerste jaar van de nieuwe brandweerorganisatie een beleid wordt ontwikkeld waarmee de kosten van de brandweezorg in Hollands Midden op termijn kan worden gerealiseerd voor een referentiebudget dat gemeenten via het Gemeentefonds ontvangen als fictief budget voor de brandweertaak. Daartoe zal in 2010 namens het Algemeen Bestuur een audit op de efficiëncymogelijkheden en een audit op de operationele bedrijfsvoeringrisico's en –kansen worden gehouden.

De frictiekosten¹ en desintegratiekosten²

Op basis van de huidige verkenningen bedragen de frictiekosten circa € 1 miljoen. Dekking hiervoor zou (grotendeels) gevonden kunnen worden in de tweede tranche van het afgesloten convenant met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De frictiekosten hebben vooral betrekking op de projectorganisatie (begeleiding implementatietraject na besluitvorming Algemeen Bestuur) en ICT.

Verder zijn er desintegratiekosten. Voor de gemeente Nieuwkoop bedragen deze € 11.500. Dit betreft de dekking voor de doorberekening van lasten van centrale afdelingen (P&O, financiën, communicatie etc.) binnen de begroting van de brandweer. Deze dekking maakt deel uit van het structurele budget van de brandweerbegroting en zal 'meegaan' naar de nieuwe organisatie. Binnen de gemeente Nieuwkoop zal binnen de begrotingsbehandeling 2010 hiervoor alternatieve dekking worden gezocht.

De efficiencyopgave en de verdeling daarvan

De nieuwe brandweerorganisatie krijgt, op basis van geïnventariseerde en onderbouwde efficiencyvoordelen, een taakstellende bezuiniging opgelegd van 5% van € 46,8 miljoen (is het totale geïnventariseerde brandweerbudget 2009), zijnde € 2,3 miljoen. Deze efficiencyvoordelen worden volledig ingezet voor het verminderen van het verschil tussen het gemeentelijk feitelijk budget (begroting 2009 plus de aangebrachte correcties om te komen tot het structureel benodigde brandweerbudget om de taken in continuïteit uit te kunnen voeren) en het gemeentelijk fictieve budget (Gemeentefonds). 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 aanpassing voor harmonisatie.

De gemeentelijke startbijdrage

Als basis voor de gemeentelijke startbijdrage aan de nieuwe brandweer Hollands Midden geldt de geïnventariseerde gemeentelijke budgetten 2009 om de brandweertaak in continuïteit te kunnen uitvoeren. De startbijdrage wordt verhoogd met het budget van de eventueel geconstateerde kwaliteitsmanco's. Voor 2010 worden deze budgetten verhoogd met de landelijk te maken loon- en prijsindexcijfers.

De vraagstukken rondom de financiën van de nieuwe organisatie zijn complex. Om de nieuwe brandweerorganisatie een praktische en effectieve financiële start te laten maken zijn voor de diverse fasen die doorlopen zullen gaan worden financiële kaders vastgelegd. Dit betreffen kaders voor:

1. de overgang van activa en passiva en de geïnventariseerde risico's;

¹ 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.

² Desintegratie- of ontvlechtingkosten betreffen de kosten die ontstaan bij de deelnemende gemeenten doordat bestaande overheadkosten niet meer kunnen worden toegerekend aan de functie brandweer.

2. de opzet en de inrichting van de nieuwe organisatie;
3. de werking en het feitelijk functioneren van de nieuwe organisatie;

In bijlage 1 van de rapportage van de Projectgroep is een gedetailleerd financieel overzicht opgenomen, waarin ook de startbijdrage per gemeente (incl. berekening) is opgenomen.

Start audit op de in te brengen kwaliteit

Eind 2009 zal middels een audit worden vastgesteld of de thans aanwezige kwaliteitsmanco's zijn weggewerkt. Bij bestuurlijk vastgestelde verschillen hierover is er een geschillenregeling.

Fasering toedeling efficiency

Voor wat betreft de feitelijke verlaging van de startbijdrage, met een aandeel in de efficiency, wordt een gelijkmatige verlaging gehanteerd over de jaren 2010, 2011 en 2012. Daarmee krijgt de nieuwe organisatie de mogelijkheid om in de eerste jaren van de nieuwe organisatie de potentiële efficiency taakstellend te realiseren

5. De nieuwe brandweerorganisatie Hollands Midden: risico's

Vrijwilligersbeleid

De nieuwe brandweerorganisatie zal, zoals eerder aangegeven, professioneel werk moeten maken van het vinden en binden van vrijwilligers (vrijwilligersmanagementbeleid).

Kennisdelen en continuïteit

Uit het oogpunt van vakbekwaamheid, efficiency en effectiviteit is het verstandiger om de beroepsmedewerkers op vooral het vlak van preventie en preparatie te bundelen tot volwaardige functies op dit vakgebied. Echter, deze medewerkers vormen vaak ook een belangrijk deel van de repressieve dagbezetting van de korpsen. Het bundelen van deze capaciteit levert dan wellicht een gat in de paraatheid op. Hierover zullen afspraken moeten worden gemaakt, zonder dat dit ten koste gaat van de paraatheid.

Nieuwe wettelijke eisen, nieuwe besluitvorming

De eventuele aanvullende eisen die de Wet op de Veiligheidsregio's en het Besluit Veiligheidsregio's (de kwaliteits-AMvB) aan de Veiligheidsregio c.q. de nieuwe brandweerorganisatie stellen zijn, conform de bestuurlijke randvoorwaarde, niet meegenomen in deze rapportage.

Bij de besluitvorming in het Algemeen Bestuur over de kwaliteitsimpulsen voor de regionale brandweer (bij de behandeling van de Perspectiefnota 2009 in het voorjaar van 2008) is uitgesproken dat deze meegenomen dienen te worden bij het regionaliseringproject.

BTW vraagstuk

In het kader van het conceptvoorstel Wet op de Veiligheidsregio's is een landelijke discussie geweest of de nieuwe brandweerorganisatie, na de inwerkingtreding van de Wet op de Veiligheidsregio's, haar BTW nog gecompenseerd zou kunnen krijgen, zoals dat nu het geval is. Uit een recente brief van het ministerie van Financiën blijkt nu dat de BTW voor de brandweer wel compensabel blijft. Een ander fiscaal aspect betreft het aan aangaan van huurovereenkomsten van kazernes. Hierover zal nog overleg moeten plaatsvinden met de belastinginspectie over de BTW-herzieningsperiodes.

6. Juridische gevolgen

Gezag en lokale verantwoordelijkheid

Het college van burgemeester en wethouders is en blijft verantwoordelijk voor de brandweezorg op lokaal niveau. De burgemeester heeft en behoudt het opperbevel. Om een goede invulling te geven aan deze lokale verantwoordelijkheden voorziet het besturingmodel van de nieuwe Brandweer Hollands Midden in een heldere verantwoordelijkheid- en bevoegdhedenverdeling en transparante besluitvormingsprocedures. Benoeming van (lokaal/districtelijk) leidinggevenden gebeurt altijd in overleg met de burgemeesters.

De nieuwe Brandweer Hollands Midden is gebaseerd op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Op deze wijze is het mogelijk om langs publiekrechtelijke weg in de vorm van "verlengd lokaal bestuur" 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. Het Algemeen Bestuur besluit met meerderheid van stemmen.

Namens de gemeente heeft de burgemeester zitting in het Algemeen Bestuur. De gemeenteraden hebben inspraak bij de voorbereiding van de begroting. Verder is in het conceptvoorstel Wet op de Veiligheidsregio's, dat na inwerkingtreding ook van toepassing is op de nieuwe brandweerorganisatie, vastgelegd dat de gemeenteraden wensen kenbaar kunnen maken ten aanzien van het regionale beleidsplan.

7. Financiële gevolgen

Bij overbrenging van de brandweezorg van de gemeente Nieuwkoop naar de nieuwe regionale brandweerorganisatie zal de startbijdrage, voor het eerst te betalen in het jaar 2010, voor de gemeente Nieuwkoop € 1.394.000,- bedragen. Dit bedrag is opgebouwd uit het structurele brandweerbudget voor 2009 en het voor onze gemeente berekende bedrag voor het wegwerken van de geconstateerde kwaliteitsmanco's. De optelsom van deze bedragen wordt verminderd met het bedrag van de berekende efficiencykorting. De berekende efficiencykorting bedraagt voor de gemeente Nieuwkoop € 26.000,- structureel. Hiervan zal 1/3 deel worden uitgekeerd in 2010, 2/3 deel in 2011 en volledig vanaf 2012. Los van nog onbekende correcties tengevolge van autonome loon- en

prijswontwikkelingen zal de bijdrage van onze gemeente in het jaar 2012 € 1.377.000,- belopen.

Deze financiële gegevens zijn ontleend aan bijlage 1 (Financieel Overzicht) van de bijgevoegde Rapportage van de projectgroep Regionalisering Brandweer Hollands Midden.

Onderstaand zijn de financiële consequenties in tabel-vorm weergegeven.

	2010	2011	2012
Structureel budget 2009	€ 1.408.000	€ 1.408.000	€ 1.408.000
Harmonisatiecorrecties	€ -76.000	€ -76.000	€ -76.000
Gecorrigeerd budget 2009	€ 1.332.000	€ 1.332.000	€ 1.332.000
Kwaliteitsmanco	€ 71.000	€ 71.000	€ 71.000
Efficiencykorting	€ -9.000	€ -17.000	€ -26.000
Nieuwe bijdrage	€ 1.394.000	€ 1.386.000	€ 1.377.000

Bovenstaande bedragen zijn exclusief indexering van lonen en prijzen. In de concept-perspectiefnota 2010 van de Veiligheidsregio Hollands-Midden wordt hiervoor uitgegaan van een gewogen index van 2,1 %.

Rekening houdend met de in de Voorjaarsnota 2009 voorgenomen budgetuitbreiding van € 39.000 met ingang van 2010 en onder aftrek van de efficiencykorting bedragen de meerkosten voor deelname aan de geregionaliseerde brandweer per saldo € 6.000,-, exclusief de indexering voor lonen en prijzen.

8. Communicatie

Communicatie verloopt volgens het communicatieplan van de regio. Tot op heden heeft deze zich met name gericht op de vrijwillige en beroepsmedewerkers en de gemeentebesturen. Vanaf het moment van besluitvorming zal ook richting inwoners gecommuniceerd worden via de regionale kanalen.

9. Uitvoering

Overgangsfase en aanbeveling implementatietraject

De startkansen voor de nieuwe organisatie optimaliseren/moratorium

De nieuwe organisatie zal niet van de één op de andere dag een feit zijn. Op diverse niveaus en ten aanzien van diverse onderdelen zal stap voor stap moeten worden gewerkt. De nieuwe brandweerorganisatie moet daarnaast in staat zijn nieuwe (voorzienbare en niet-voorzienbare) ontwikkelingen en wetgeving op een adequate wijze te verwerken.

Het instellen van een moratorium is noodzakelijk, waarmee onomkeerbare besluiten met mogelijke gevolgen voor de nieuwe brandweerorganisatie voor kortere of langere duur worden uitgesteld. Hiervoor is een werkwijze afgesproken. Het onvoldoende operationaliseren van het moratorium kan negatieve effecten hebben op de opgelegde taakstellende bezuiniging. Het moratorium is van toepassing op de gemeentelijke brandweerkorpsen en het regiobureau (zie bijlage 5 van de rapportage).

Zorgvuldigheid en transparantie voor en naar het personeel

De positie van het personeel dient vanaf het begin duidelijk te zijn. Bij de omvorming naar de nieuwe brandweerorganisatie gelden in dit verband daarom enkele uitgangspunten: bijzondere aandacht voor de positie van de vrijwilliger, er komt één rechtspositie voor beroeps en één rechtspositie voor vrijwilligers, er komt een uniform sociaal plan voor het zittend personeel, er moet borging plaatsvinden van medezeggenschap en ruimte voor alle georganiseerde overleggen en vakverenigingen zowel voor beroeps als vrijwilligers.

Implementatieplan

Op basis van de besluitvorming door uiteindelijk de gemeentebesturen zal een adequaat implementatieplan (incl. communicatieplan) worden opgesteld. 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. Daarbij zal vooraf onderscheid worden gemaakt tussen “kwartiermakers” en het nieuwe lijnmanagement.
- twee hoofdfasen: 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 (in het bijzonder op het gebied van proactie en preventie).

10. Besluitvormingsprocedure

De besluitvormingsfasen

De besluitvormingsprocedure over de regionalisering van de brandweer kent twee fasen:

1. een instemmingfase (besluitvorming over regionalisering voor 1 april 2009; dit betreft het thans voorliggende besluit);
2. een uitwerkingsfase (besluitvorming over o.a. gemeenschappelijke regeling; najaar 2009).

De bijgevoegde en door het Algemeen bestuur van de Veiligheidsregio Hollands Midden goedgekeurde rapportage van de projectgroep regionalisering Brandweer Hollands Midden is daarbij leidend. De in de rapportage aangegeven hoofdlijnen zullen in de uitwerkingsfase (na 1 april 2009) door een nieuwe projectorganisatie tot op detailniveau verder worden uitgewerkt, zodat er bij de besluitvorming over de gemeenschappelijke regeling, naar verwachting eind 2009, een compleet bedrijfsplan ligt. Uitgangspunt is dat de nieuwe brandweer Hollands Midden per 1 januari 2010 juridisch en organisatorisch een feit is.

11. Beoogd effect

De overdracht van de huidige gemeentelijke brandweer aan een nieuwe regionale brandweerorganisatie. Voor de inwoners zal dit leiden tot een eenduidig en verantwoord kwaliteitsniveau op het gebied van brandweezorg tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten. Voor de gemeentebesturen blijven adequate sturingsmogelijkheden op het prestatieniveau en het kostenniveau van de brandweer behouden.

12. Argumenten

Op basis van de onderzoeken kan geconcludeerd worden dat de meerwaarde van regionalisering is gelegen in de kwaliteitsverbetering van de huidige brandweezorg en de rampenbestrijding, de borging hiervan en de bestendigheid om toekomstige ontwikkelingen op dit gebied aan te kunnen; dit alles om de inwoners in Hollands Midden een verantwoorde brandweezorg en rampenbestrijding aan te kunnen blijven bieden tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.

Als concrete voorbeelden kunnen worden genoemd:

- de geregionaliseerde brandweer biedt betere mogelijkheden om de toenemende problematiek van de brandweerdekking te verbeteren dan wel op te lossen door o.a. vrijwilligersmanagement (bredere werving, verbeterde opleiding- en trainingmogelijkheden, effectievere en efficiëntere inzet, meer aandacht voor relatiebeheer hoofdwerkgever, etc.) en multi-inzetbaarheid van personeel;
- een geregionaliseerde brandweer kan efficiënter en effectiever voldoen aan de hogere kwaliteitseisen die de minister van BZK aan de brandweer stelt;
- de geregionaliseerde brandweer is organisatorisch minder kwetsbaar dan een (boven)lokale brandweer. Het gemeenschappelijk uitvoeren van de 'koude' brandweertaken in regionaal verband geeft betere kwaliteit, deskundigheid en continuïteit. Door uniformering en schaalvergroting is bij vacatures of langdurige ziekten de continuïteit binnen de organisatie beter gegarandeerd;
- door bundeling van versnipperde specialistische kennis, wat mogelijk is binnen de grotere organisatie van de geregionaliseerde brandweer, worden doeltreffendheid en doelmatigheid verhoogd. Het voldoen aan de toekomstige

kwaliteitseisen in een individuele gemeente is moeilijk realiseerbaar en zeker duurder dan in gemeenschappelijk verband;

- door uniformering van beleid en werkwijzen binnen de geregionaliseerde brandweer wordt de doelmatigheid verhoogd;
- een geregionaliseerde brandweer is klaar voor invulling van toekomstige (landelijke) ontwikkelingen o.a. op het gebied van informatievoorziening tussen multidisciplinaire partners in de rampenbestrijding;
- door de brandweer, evenals de politie, de Regionale Ambulance Voorziening (RAV) en de Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen (GHOR) regionaal te organiseren, wordt de multidisciplinaire samenwerking, zowel bij de reguliere taakuitoefening als bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing, effectiever;
- door regionalisering van de brandweer kan de informatievoorziening (operationeel en bestuurlijk) beter en transparanter worden georganiseerd;
- door regionalisering krijgt de innovatie binnen het brandweervak meer en sneller effect;
- de loopbaanperspectieven van medewerkers zijn in de grotere organisatie van de geregionaliseerde brandweer beter (aantrekkelijkere werkgever).

13. Kanttekeningen

Non-participatie

Voor de nieuwe brandweerorganisatie is een aantal risico's benoemd. Een belangrijk risico ontstaat wanneer gemeenten besluiten hun brandweezorg niet of niet geheel willen onderbrengen bij de nieuwe brandweer Hollands Midden. Indien gemeenten hun brandweezorg gedeeltelijk willen onderbrengen bij de nieuwe brandweerorganisatie (bijvoorbeeld proactie en preventie niet) heeft dit gevolgen voor alle overige delen van de veiligheidsketen van de brandweer.

Niet deelnemen en dienstverlening

Bij het niet of niet volledig deelnemen van gemeenten aan de nieuwe brandweerorganisatie ontstaat een financiële situatie die verre van optimaal is en tevens afbreuk doet aan gepresenteerde efficiencyvoordelen. Dit zal dan consequenties hebben 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 betreffende 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.

Achterliggende stukken die ter inzage liggen

- concept raadsbesluit;

- rapportage Regionalisering Brandweer Hollands-Midden: “Samen sterker dan alleen!”;
- besluit Algemeen Bestuur Veiligheidsregio Hollands-Midden 29 januari 2009;

Advies meningsvormende raad
Wordt ingevuld door de griffie