



Visitatie Veiligheidsregio Groningen

26 en 27 mei 2016

Managementraad
Bevolkingszorg



 Raad
Directeuren
Veiligheidsregio

 **BRANDWEER**
Nederland

Visitatie Veiligheidsregio Groningen

26 en 27 mei 2016

‘Jong, dynamisch en ambitieus’

Visitatiecommissie

Arjen Littooi, voorzitter

Arjan Korthout

Ruud Stassen

René Stumpel

Paul Verlaan

Cees Zwart

Ondersteuning

Monique van Rijen, secretaris

Coen Lubberts

Chiel Polman

Voorwoord

Met genoegen bied ik u hierbij, namens de visitatiecommissie, het rapport aan van de visitatie in Veiligheidsregio Groningen. Uw regio is als zesde veiligheidsregio in Nederland de uitdaging aangegaan om deel te nemen aan een visitatie. Het was inspirerend en leerzaam om als een kritische vriend een bezoek aan uw organisatie te mogen brengen, deze beter te leren kennen en een spreekwoordelijke spiegel voor te mogen houden.

Na een gastvrije ontvangst hebben wij met circa 40 mensen van binnen en buiten uw organisatie gesproken: medewerkers, leidinggevenden en directie, maar ook bestuur en partners in veiligheid. De gesprekken verliepen aangenaam en in alle openheid, waarbij ruimte was om positieve punten en leer- en ontwikkelpunten met elkaar te delen. We waren getuige van grote trots, maar ook van positief kritische reflectie.

Daarnaast willen we graag onze waardering uitspreken voor het uitgebreide voorbereidingstraject dat in de regio heeft plaatsgevonden. De commissie was aangenaam verrast door de complete en openhartige organisatiebeschrijving, waaruit duidelijk naar voren kwam dat Veiligheidsregio Groningen graag een volgende stap in haar ontwikkeling wil maken. Een ontwikkeling die de regio zelf kenschetst als een reis naar de 'vierde dimensie', waarin door alle betrokken maatschappelijke actoren in co-creatie aan veiligheid wordt gewerkt.

In de eindpresentatie heb ik de eerste bevindingen van de visitatie op hoofdlijnen terug mogen koppelen. Daarbij heb ik u de metafoor van de nog jonge coureur Max Verstappen voorgehouden. Een coureur die jong, dynamisch en ambitieus is. Hij inspireert mensen en oogst bewondering, maar is ook nog grillig en moet zijn kwaliteiten nog bestendigen om niet in de grindbak te belanden. Typering die ook van toepassing zijn op de nog jonge organisatie die Veiligheidsregio Groningen is. Een regio die met een mooie, ambitieuze reis bezig is, daarin lef en moed toont en rechtdoor het kruispunt oversteekt om de ingeslagen weg te vervolgen.

Zoals u in het rapport kunt lezen spreken wij onze waardering uit voor de reis die is ingezet. Een ambitieuze reis op weg naar een mooie bestemming. Een reis die echter ook hindernissen kent die overwonnen of weggenomen moeten worden. Om u in die reis te ondersteunen heb ik u tijdens de eindpresentatie het beeld van Ganesha overhandigd. Ganesha is in het hindoeïsme de god van kennis en wijsheid en tevens de beschermheilige van reizigers. Een beschermheilige die in staat is om hindernissen weg te nemen.

Ik hoop en vertrouw erop dat onze observaties en aanbevelingen bijdragen aan uw ambities voor verdere ontwikkeling van de organisatie. Ik wens u, namens de commissie, een mooie toekomst toe en een voorspoedige reis.

Arjen Littooj

Voorzitter visitatiecommissie Veiligheidsregio Groningen



Ganesha

Hoofdstuk 1: Inleiding

Dit rapport bevat de observaties en aanbevelingen naar aanleiding van de collegiale visitatie van Veiligheidsregio Groningen (VRG) op 26 en 27 mei 2016.

VRG is de zesde veiligheidsregio die deelneemt aan een visitatie. Door deelname aan visitatie voldoet VRG aan de wettelijke verplichting die voortvloeit uit artikel 56 van de Wet veiligheidsregio's.

Het belangrijkste doel van visitatie is om de organisatie feedback te geven voor het leren en ontwikkelen van de organisatie. Visitatie is gericht op spiegelen, reflecteren en leren en niet op verantwoorden, afvinken en scoren. Het gaat om het verbeteren van de organisatie door een blik van buiten, van gelijkwaardige gesprekspartners, waarbij de visitatiecommissie als 'kritische vriend' op bezoek komt.

Bij elke visitatie, in elke regio, worden de volgende thema's strategisch beschouwd:

- maatschappelijke opdracht;
- leiderschap en verandervermogen;
- organisatie in samenwerking.

De methode van visitatie is voor iedere regio gelijk en is vastgesteld door de raad directeuren veiligheidsregio, raad van brandweercommandanten, raad van directeuren publieke gezondheid en de managementraad bevolkingszorg.

Visitatie richt zich op de ambtelijke organisatie van de veiligheidsregio. Het functioneren van het bestuur valt daar buiten. De relatie van de ambtelijke organisatie met het bestuur en de wijze waarop de ambtelijke organisatie met deze relatie omgaat, worden wel meegenomen.

De primaire scope voor de visitatie van VRG is gericht op de (lijn)organisatie, waarbinnen zowel de brandweezorg als de ontwikkeling en het beheer van crisisbeheersing zijn neergelegd. Hierbij wordt de (lijn)organisatie in haar context beschouwd, dat wil zeggen dat een breed scala aan externe partners is bevraagd over het functioneren van de organisatie.

VRG heeft tijdens het intakegesprek, dat op 10 mei 2016 heeft plaatsgevonden, de volgende hoofdvraag voor de visitatie geformuleerd:

"We willen bewegen van dimensie 1 naar dimensie 4. Is er een herkenbare beweging binnen onze organisatie ingezet en hebben we inmiddels stappen gezet? Doen we de goede dingen? Doen we ze in het goede tempo? Aan welke kenmerken voldoet onze volgende halte?"

De visitatiecommissie heeft tijdens de interviews aan deze hoofdvraag extra aan-

dacht besteed. De genoemde dimensies worden in dit rapport nader toegelicht.

Tijdens de visitatie heeft de commissie met 41 mensen van binnen en buiten de organisatie gesproken. Ter voorbereiding hierop heeft de commissie documentatie bestudeerd, waaronder een door de organisatie opgestelde organisatiebeschrijving met een kenschets en zelfevaluatie. Het rapport is een reflectie op hetgeen de visitatiecommissie in de voorbereiding en gedurende de visitatie heeft aangetroffen.

Opzet rapportage

Het rapport bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 1 bevat deze inleiding. Hoofdstuk 2 bevat, na een beknopte kenschets van VRG, de observaties en aanbevelingen per visitatiethema. Het rapport eindigt met een kort en bondig overzicht van de aanbevelingen in hoofdstuk 3.

In de rapportage opgenomen feitelijke gegevens hebben veelal als bron de organisatiebeschrijving van VRG met de titel: “Reisverslag, het bos én de bomen zien” van maart 2016. Aanvullende bronnen zijn de visie Brandweer Groningen over Morgen, de strategische koers 2014-2016, de beleidsplannen en -begroting van de verschillende organisatieonderdelen. Ook is geput uit overige informatie die door VRG, tijdens dan wel voorafgaand aan de visitatie, beschikbaar is gesteld.

Hoofdstuk 2: Observaties en aanbevelingen

Algemeen

VRG beslaat dezelfde grenzen als de provincie Groningen. Het gebied is 296 duizend hectare groot (62 duizend hectare water) en herbergt 584 duizend inwoners waarvan er 200 duizend in de stad Groningen wonen. Dit alles verspreid over 23 gemeenten. Naar verwachting zal het aantal gemeenten de komende jaren dalen als gevolg van de voorgenomen gemeentelijke herindeling.

VRG kent een divers verzorgingsgebied met landelijke gebieden, historische (stads-) centra en (chemische) industrie. Het gebied wordt doorkruist door de snelweg A7, ligt grotendeels beneden NAP en heeft twee middelgrote zeehavens, Delfzijl en de Eemshaven. Groningen heeft daarnaast sinds 1986 te maken met een toenemend aantal lichte aardbevingen, veroorzaakt door gaswinning in Noord- en Oost-Groningen. Met de stevige aardbeving in 2012 in Huizinge (3,6 op de schaal van Richter), werd echt duidelijk dat aardbevingen een serieuze bedreiging vormen voor de veiligheid en leefbaarheid in het gebied. Tot slot wordt Groningen omringd door de Noordzee, met daarbij het kwetsbare waddengebied, de provincies Friesland en Drenthe en door Duitsland.

Gemeenten in de regio kennen een lange historie van samenwerking op het gebied van brandweezorg en crisisbeheersing. Al in 1997 is de gemeenschappelijke regeling Hulpverlening & Openbare Gezondheidszorg ingesteld. Hier vloeide de 'regionaal vormgegeven brandweezorg' uit voort. In 2005 bleek dat met het opstellen van het repressief dekkingsplan, de basisbrandweezorg in de huidige vorm in Groningen al efficiënt was ingericht.

Met de vaststelling van de Wet veiligheidsregio's werd men echter verplicht tot vorming van een geregionaliseerde brandweer. Na langdurig verdedigen van het 'Groninger model' werd in 2012 de knop omgezet en werd toegewerkt naar een geregionaliseerde brandweer en veiligheidsregio. Pas gedurende de reorganisatie werd duidelijk dat het om meer ging dan alleen een regionalisering van de brandweer en dat ook de inrichting van een veiligheidsregio inclusief rampenbestrijding en crisisbeheersing de nodige inspanning vroeg.

Vanaf 1 januari 2014 is VRG formeel 'operationeel'. Binnen VRG vormen de sectoren risicobeheersing en incidentbestrijding de primaire processen. De sector operationele ondersteuning is belast met het toevoegen van kwalitatieve ondersteuning aan deze uitvoerende taakgebieden. Naast deze drie sectoren zijn er twee beleidsarme ondersteunende diensten, de dienst bedrijfsvoering en de dienst personeels- en organisatieontwikkeling.

Bij VRG werken ongeveer 1000 medewerkers, waarvan ongeveer 700 als brandweervrijwilliger, samen onder het motto 'samen alert en daadkrachtig'.

Thema 1: maatschappelijke opdracht

Aandacht voor veranderende omgeving, maatschappelijke partijen en de bereidheid om samen te werken

VRG staat voor grote uitdagingen. De samenleving is in sneltreinvaart aan het veranderen. Centrale aansturing en verticale ordening van de samenleving zijn geen vanzelfsprekende begrippen meer¹. Horizontale verhoudingen en horizontale samenwerkingsverbanden winnen terrein. Initiatieven tot vernieuwing en verandering borrelen steeds veelvuldiger uit de samenleving zelf op en krijgen voet aan de grond. Door de talloze technologische ontwikkelingen, internet en sociale media is kennis vrij en breed toegankelijk en weten burgers, bedrijven en instellingen elkaar eenvoudiger te vinden op onderwerpen waar ze voor elkaar van toegevoegde waarde kunnen zijn. Deze verschuiving naar meer horizontale verhoudingen past bij het gedachtegoed van de participatiesamenleving, waarin burgers in beginsel verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leven en hun eigen omgeving, zonder hulp van de overheid. De overheid gaat zo veel mogelijk uit van de eigen kracht en zelfredzaamheid van de burgers. Een bijkomende ontwikkeling is dat veel centrale overheidstaken nu worden gedecentraliseerd en bij gemeenten worden neergelegd. De overheid probeert dichterbij de burger te komen. Met de landelijke visie De Brandweer over morgen, die uit 2010 stamt, sluit de brandweer op deze ontwikkelingen aan. Het innoveren van de incidentbestrijding krijgt blijvende aandacht. Daarnaast ligt het accent op het samen met burgers, bedrijven en instellingen voorkómen van incidenten. Het samenwerken aan veiligheid is een speerpunt, nu en in de toekomst. Het risicoprofiel van VRG onderstreept dit. Het voorkomen van of het beperken van de gevolgen van overstromingen, aardbevingen, ziektegolven en ongevallen met gevaarlijke stoffen, belangrijke risico's op het Groningse grondgebied, vragen om een intensieve samenwerking tussen álle betrokken partijen, overheid, burgers, bedrijven en instellingen.

'VRG is zich sterk bewust van de uitdagingen en veranderingen in de samenleving'

Naar de mening van de commissie is de VRG zich sterk bewust van deze uitdagingen en veranderingen in de samenleving en haar omgeving. VRG heeft hier veel oog voor. Dit is een sterk punt. Uit de interviews die de commissie heeft gehouden blijkt een breed besef dat een verandering van koers noodzakelijk is om optimaal op de veranderende omgeving in te kunnen spelen en aan de maatschappelijke opdracht van VRG invulling te kunnen blijven geven. Dit besef leeft niet alleen bij directie en medewerkers, maar ook bij bestuur en partners van VRG.

VRG hanteert een viertal dimensies van het begrip 'veiligheidsregio'. Deze zijn, volgens de organisatiebeschrijving, ook bestuurlijk gedeeld en geaccepteerd:

- Dimensie 1: de veiligheidsregio als (lijn)organisatie, tevens werkgever, waarbinnen zowel de brandweezorg als de ontwikkeling en het beheer van crisisbeheersing zijn neergelegd;
- Dimensie 2: de veiligheidsregio als gemeenschappelijke regeling waarbinnen

¹ Geïnspireerd door een interview met Jan Rotmans, door Loek Kusiak en Jan Dirven

vier wettelijk verankerde werkprocessen zijn ondergebracht onder één bestuurlijk dak van verlengd lokaal bestuur: brandweezorg, ontwikkeling en beheer van crisisbeheersing, GHOR processen en de organisatie van de gemeentelijke kolom;

- Dimensie 3: de veiligheidsregio als uitvloeisel van het samenwerkingsconvenant Crisisbeheersing. Crisispartners (politie, brandweer, GHOR, gemeentelijke kolom, defensie, OM, waterschappen, provincie, omgevingsdienst) slaan als netwerkorganisatie de handen ineen om crisisbeheersing vorm en inhoud te geven en mede te voldoen aan de wettelijke verplichtingen;
- Dimensie 4: de veiligheidsregio als een netwerk van overheidsinstanties, bedrijven en burgers die samenwerken aan veiligheid. Een regio zijn die samenwerkt, ook over de grenzen van de regio heen.

VRG wil zich doorontwikkelen naar de vierde dimensie. Dit streefdoel, het komen tot een co-creërend netwerk, wordt breed gedragen. De noodzaak om deze reis te ondernemen wordt breed gevoeld, zo blijkt uit de interviews. Het creëren van de vierde dimensie, van deze nieuwe en inspirerende werkelijkheid, getuigt naar de mening van de commissie van lef. Het biedt VRG veel kansen, maar het vraagt ook veel van de organisatie, zowel op het gebied van leiderschap en interne organisatie, als op het gebied van in- en externe samenwerking. VRG had ook de gemakkelijke weg kunnen kiezen door zichzelf een minder ambitieus doel te stellen.

'Het creëren van de vierde dimensie, waarin door alle betrokken maatschappelijke actoren in co-creatie aan veiligheid wordt gewerkt, getuigt van lef'

Strategische ontwikkelthema's en -portefeuilles

VRG geeft in haar Strategische Koers 2014-2016 aan waar het voor stáát (voorkomen en bestrijden van rampen en crises, optimaal brandveiligheidsniveau, effectieve bedrijfsvoering) en waar het voor gáát. Het gáán, de ambitie, is vertaald naar vier strategische ontwikkelthema's:

- contextgericht werken;
- het nieuwe vakmanschap (vernieuwing van de organisatie);
- aantrekkelijk werkgeverschap;
- (maatschappelijk) verantwoord bedrijfsvoeren.

De bovengenoemde ontwikkelthema's zijn vervolgens doorvertaald naar 19 ontwikkelportefeuilles en 2 programma's (crisisbeheersing en aardbevingen).

In de interviews is de commissie op zoek gegaan naar de beleving van de medewerkers bij de resultaten van de regio (waar stáán we voor) en de daarbij horende strategie. Uit interviews bleek dat de strategische ontwikkelthema's vrijwel alleen in gesprekken met de directie aan de orde kwamen. Bij het merendeel van de organisatie lijkt de beleving van deze strategische thema's minder aanwezig. Dit in tegenstelling tot de ontwikkelportefeuilles. Deze worden wel duidelijk (h)erkend.

Daarnaast bleek uit interviews dat de ontwikkelportefeuilles weliswaar een directe relatie hebben met de ontwikkelthema's, maar dat deze in mindere mate een relatie hebben met de resultaten die men als organisatie wil leveren. Dit wordt ook verklaard doordat de ontwikkelportefeuilles zijn toegewezen aan tactisch leidinggevendenden om met name eigenaarschap te stimuleren en om de ontwikkeling van horizontale verbindingen te bevorderen, zowel binnen als buiten de

organisatie. De geïnterviewden gaven aan deze gedachte achter de portefeuilles te dragen. De commissie is van mening dat het aan te bevelen is om de ontwikkelportefeuilles meer te koppelen aan de beoogde resultaten van de regio.

Uit interviews met veel medewerkers bleek dat men de gelijktijdige aansturing vanuit teams, clusters en portefeuilles als lastig ervaart. Deze verschillende vormen van aansturing lijken bij veel medewerkers te wringen. Daarnaast heeft men soms moeite met het abstracte niveau van sommige portefeuilles en geeft men aan dat het tijd wordt om de portefeuilles te herzien.

De portefeuilles lijken een goed instrument voor co-creatie en de horizontalisering van de organisatie. Het idee van portefeuilles zou naar de mening van de commissie daarom ook vast moeten worden gehouden. Echter, er kan scherper worden gemaakt waarom hiervoor gekozen is, wie er precies over gaat en hoe de portefeuilles zich verhouden ten opzichte van de rest van de organisatie en de strategische ontwikkelthema's, maar vooral ook ten opzichte van de resultaten (waar men voor staat/de bedoeling). De commissie wil dan ook aandacht vragen voor het aanbrengen van ordening, focus en prioritering in de portefeuilles. Daarbij lijkt het de commissie raadzaam om portefeuilles in te gaan richten met een sterke externe blik. Daarnaast is het naar de mening van de commissie van belang om, in een leerfase waarin VRG zit, zaken goed te verankeren en te borgen. Het inrichten van een portefeuille of programma 'Leren en Ontwikkelen' en dit borgen op strategisch niveau kan hierbij helpen. Overigens vindt de commissie het een goede zaak dat er vanuit bedrijfsvoering op de portefeuilles wordt gemonitord, waardoor zichtbaar wordt of er ook daadwerkelijk resultaten worden geboekt.

Kritische kijk versus zichtbaarheid en toegevoegde waarde

VRG is een Gemeenschappelijke Regeling met daarbinnen de vier wettelijk verankerde werkprocessen onder één bestuurlijk dak van verlengd lokaal bestuur. Er wordt uitvoering gegeven aan brandweertzorg, ontwikkeling en beheer van crisisbeheersing, de GHOR processen en de organisatie van de gemeentelijke kolom. Gemeenten zijn hierbij zowel eigenaar van VRG als afnemer van de bovengenoemde diensten die bij moeten dragen aan een veiliger Groningen.

VRG is ontstaan vanuit een historische samenwerking op het gebied van brandweertzorg en crisisbeheersing, maar dit is, zoals in de inleiding ook is aangegeven, enigszins geforceerd tot stand gekomen door vaststelling van de Wet veiligheidsregio's. Hiermee werd men verplicht tot het vormen van een geregionaliseerde brandweer. Bestuurlijk gezien was de regionalisering van de brandweer geen 'gewenst kindje', maar tijdens het reorganisatieproces heeft het bestuur het adagium 'van moeten naar willen' geïntroduceerd om de gewenste beweging te ondersteunen.

De visitatiecommissie heeft uit de interviews ervaren dat de gemeenten, mede door de historische vorming, nog steeds een kritische houding hebben ten aanzien van VRG. Bijvoorbeeld ten aanzien van de geboden ontwikkelruimte en financiën. Gemeenten hebben moeten bezuinigen maar bij VRG is deze slag, naar inzicht van een aantal gemeenten, (nog) niet gemaakt. Hier wordt, met name vanuit de organisatie zelf, tegen ingebracht dat VRG op het hoogtepunt van de financiële

crisis is ingericht en er in de jaren voorafgaand aan de regionalisering al een bezuinigings- en efficiencycslag is gemaakt. Hierdoor vindt men zich al behoorlijk 'slank' georganiseerd.

Vanuit de organisatie wordt met enige zorg naar de vanuit het bestuur geïnitieerde takenevaluatie gekeken. Het bestuur ervaart deze evaluatie, evenals de ingezette reis, als noodzakelijk. De kwaliteit van dienstverlening moet goed zijn, zodat gemeenten het gevoel hebben dat ze goed worden bediend. De kracht van VRG moet hierbij liggen in de meerwaarde van multi-samenwerking. Crisispartners gaven hierbij aan dat VRG soms wat meer rekening kan houden met de bestuurlijke context waarin het opereert.

De visitatiecommissie ziet dat VRG veel toegevoegde waarde heeft, maar dat zij die nog beter zichtbaar zou kunnen maken bij gemeenten. Voor de, niet vanzelfsprekende, ontwikkeling van een geregionaliseerde brandweer naar een veiligheidsregio moet men aandacht blijven vragen. Het is aan te bevelen om het verhaal te blijven vertellen door regelmatig langs te gaan bij gemeenteraden en ze mee te nemen in de ontwikkelingsfasen en de worstelingen die men doormaakt.

De visitatiecommissie acht het daarnaast van belang om de successen die behaald worden beter voor het voetlicht te brengen. In het aardbevingendossier heeft VRG bijvoorbeeld een belangrijke verbindende rol. Medewerkers ervaren dat zij op dit dossier hun meerwaarde kunnen laten zien en dat geeft voldoening, zo bleek tijdens de interviews. De visitatiecommissie hoorde tevens de wens om deze meerwaarde ook landelijk, als expertregio op het gebied van aardbevingsproblematiek, meer te laten zien.

Een ander, door de commissie gehoord, positief effect van de regionalisering is de doorontwikkeling van de brandweer. Deze heeft een grote impuls gekregen, iets wat in 23 afzonderlijke gemeenten nooit was gelukt. De commissie adviseert om deze successen vast te pakken om te laten zien wat VRG heeft bereikt en kan bereiken. Successen zijn niet vanzelfsprekend. Ze ontstaan door er aan de voorkant veel tijd en energie in te steken.

Tot slot ziet de visitatiecommissie de gemeentelijke herindeling en de takenevaluatie eerder als een kans dan als een zorg voor VRG. Een kans waarbij historie even niet meer telt, men krachtig kan communiceren en zich kan richten op het helpen en bedienen van (nieuwe) gemeenten. De visitatiecommissie adviseert om hier sterk op in te zetten en dit momentum te pakken.

Thema 2: leiderschap en verandervermogen

VRG heeft twee jaar geleden de stap gemaakt om over te gaan op een andere wijze van organiseren die geïnspireerd is op het Rijnlandse gedachtegoed, om zich daarmee gemakkelijker aan te kunnen passen en te verbinden met de ontwikkelingen van een sterk veranderende samenleving. Meer horizontale verhoudingen en de noodzaak tot intensieve samenwerking met de omgeving vereisen ook andere interne verhoudingen, rolopvattingen en eigentijdse kennis en vaardigheden, aldus de

'Het Rijnlands denken en organiseren wordt in de organisatie in grote mate omarmd'

organisatiebeschrijving. Met de nieuwe wijze van organiseren wil men beter aansluiten op de maatschappelijke transitie die gaande is.

Bij het Rijnlands organiseren staat het primaire proces centraal en gaat het om de vakman (m/v) die de vakbekwaamheid en regelruimte moet hebben om adequaat invulling te kunnen geven aan zijn/haar functie². VRG is zich bewust van het feit dat een andere wijze van organiseren de organisatie bij tijd en wijle uit haar comfortzone brengt. Tegelijkertijd is zij er van overtuigd dat met veerkracht, professionaliteit en improvisatie, alsmede met een gezonde dosis optimisme en vertrouwen, dit tegemoet kan worden getreden.

Rijnlands organiseren als inspiratiebron

Uit de interviews die de commissie heeft gehouden bleek dat het Rijnlands denken en organiseren in de organisatie in grote mate wordt omarmd. De keuze om tot een andere interne wijze van organiseren te komen om zich daarmee makkelijker aan te kunnen passen en te verbinden met de ontwikkelingen van een sterk veranderende samenleving, worden in de gehele organisatie begrepen.

Deze beweging wordt ook gesteund door het bestuur. Uit de gesprekken bleek dat op regelmatige wijze met het bestuur wordt gesproken over de reis die is ingezet en wat dit betekent voor VRG. Deze bestuurlijke betrokkenheid wordt echter nog niet door iedereen gezien. Naar mening van de commissie kan de bestuurlijke betrokkenheid daarom nog beter zichtbaar worden gemaakt. Hierdoor wordt de reis niet alleen iets van de ambtelijke organisatie, maar wordt ook duidelijker zichtbaar dat het bestuur de ontwikkeling ondersteunt.

Het Rijnlandse organiseren voelde voor de directie als logische stap in de organisatieontwikkeling, immers deze wijze van organiseren welde op uit de samenleving en de organisatie. Uit de gesprekken met leidinggevend en medewerkers blijkt dat het gedachtegoed niet alleen wordt begrepen in de organisatie, maar dat dit bij een grote groep medewerkers ook is verinnerlijkt. Dit heeft de commissie in positieve zin verrast, aangezien uit de kritische zelfreflectie een ander beeld kon worden opgemaakt. Naar de mening van de commissie heeft het feit dat de beweging niet door de directie is opgelegd, maar gezamenlijk met tactisch leidinggevend is vormgegeven, in belangrijke mate bijgedragen aan de ontwikkeling. Een kanttekening die hierbij moet worden geplaatst is de verinnerlijking op operationeel niveau. Medewerkers gaven aan dat de regionalisatie van de brandweer al veel heeft gevraagd van de organisatie en daar kwam het Rijnlands organiseren nog eens bovenop. Men ervaart dat de organisatie grootschaliger is geworden en dat de communicatielijnen langer zijn geworden. De commissie vraagt dan ook aandacht voor het operationele niveau.

Het Rijnlandse organiseren, dat in de 'koude' situatie goed lijkt te werken, kent een andere wijze van organiseren en sturen dan de hiërarchische sturing die ingeval van een 'warme' situatie gemeengoed is. Dit vraagt een omschakeling in leiderschapsstijl. Uit de interviews bleek dat men hier over het algemeen geen obstakels ervaart. Men geeft aan goed te kunnen schakelen in besturingsstijl

² Het Rijnland boekje; Principes en inzichten van het Rijnland-model; Jaap Peters en Mathieu Weggeman

wanneer dat nodig is en men snapt dat in 'warme' situaties strakke(re) lijnen nodig zijn. Overigens ervaart een aantal medewerkers wel dat enkele leidinggevenden de momenten van omschakeling lastig vinden.

Tot slot kwam uit de interviews naar voren dat het Rijnlandse gedachtegoed met name goed is ingedaald binnen de brandweerkolom en crisisbeheersing (samen de organisatie VRG). Andere kolommen lijken nog niet (voldoende) mee te doen met en betrokken te worden bij deze organisatieontwikkeling. Dit geldt met name voor de kolommen GHOR en Bevolkingszorg. De commissie voorziet het risico dat de brandweer dominantier gaat worden wanneer daar niet tijdig op wordt ingespeeld en adviseert om daar meer evenwichtigheid in aan te brengen. De programma's crisisbeheersing en aardbevingen lijken daarentegen ambassadeur te zijn van het Rijnlands denken en handelen. Men zou van die aanpak goed gebruik kunnen maken.

Nieuwe, vitale organisatie met een grote ambitie, openhartigheid en integriteit

De visitatiecommissie ziet een organisatie die zich laat vertalen als een jonge, vitale organisatie met een grote ambitie. Deze vitaliteit, alsook betrokkenheid en passie trof men bij bijna alle medewerkers aan. Hier mag men trots op zijn, aangezien dit geen vanzelfsprekendheid is.

Ook was er een grote mate van openhartigheid en integriteit bij medewerkers. De zaken die speelden kwamen zonder schroom op tafel en er werd benoemd wat goed ging of wat beter kon. Die openhartigheid was ook zichtbaar in de zelfevaluatie die voorafgaand aan de visitatie was uitgevoerd. Door openhartig te zijn komt de kracht van kwetsbaarheid naar boven om maximaal te kunnen leren en ontwikkelen. Dit heeft de waardering van de visitatiecommissie.

'Door openhartig te zijn komt de kracht van kwetsbaarheid naar boven om maximaal te kunnen leren en ontwikkelen'

Daarnaast toonden alle geïnterviewden zich positief en tevreden over VRG als werkgever. Men vindt de organisatie van goede wil en het is een organisatie met goede arbeidsvoorwaarden. Door de medewerkers werd ook waardering uitgesproken voor de leiding van de organisatie. De leiding fungeert als ambassadeur van het Rijnlandse gedachtegoed en van de beweging die de regio aan het maken is. Er is sprake van een ambitieuze directie die de organisatie scherp weet te houden. Ook het bestuur spreekt haar waardering uit voor de leiding van VRG en de directeur in het bijzonder. De geïnterviewden vragen dan ook aandacht voor een zorgvuldige opvolging van de huidige directeur van VRG en het bewaken van het gedachtegoed. Dit in verband met het ingezette ontwikkeltraject en de personificatie die de directeur van deze reis is. Dit ondanks het feit dat de reis en het gedachtegoed in de organisatie gedragen worden. De commissie onderstreept deze aanbeveling.

Doorontwikkeling vraagt veel van de organisatie en haar medewerkers: houd de basis op orde

Ontwikkelen en vernieuwen van een organisatie geeft veel energie, maar vraagt ook veel van de organisatie en haar medewerkers. In interviews werd het geluid gehoord dat er twijfels bestaan of de ambities niet te groot zijn voor Groningen en of de directie in een aantal gevallen niet te ver voor de troepen uitloopt. Ook werd aangegeven dat aandacht besteed moet worden aan het op orde krijgen en

houden van de basis, voordat er verder kan worden ontwikkeld richting de vierde dimensie. Hierbij valt te denken aan de crisisorganisatie, de basisbrandweerzorg en de positie rondom de industrieparken in de regio. Dit geeft een soort contradictie: aan de ene kant is het noodzakelijk om door te ontwikkelen, aan de andere kant vraagt dat ook veel van de spankracht van de organisatie.

Medewerkers staan achter het Rijnlandse gedachtegoed, maar lijken het lastig te vinden om vanuit de co-creatiegedachte samen te werken en daarbij de horizontale verhoudingen en het gemeenschappelijk perspectief in het achterhoofd te houden. De uitspraak 'eerst de basis op orde' heeft de commissie meerdere malen gehoord, op verschillende niveaus, binnen en buiten de organisatie. Dit geeft de commissie de indruk dat er veel zaken tegelijkertijd worden ondernomen, maar dat er ook behoefte is aan aandacht voor de basis van de organisatie. "Men had het goed op orde, men heeft het goed op orde en dat moet vooral ook zo blijven" kwam in de interviews terug. Hierbij werd onder andere gewezen op een aantal bedrijfsvoeringsaspecten als kostenplaatsen en -verdeling, budgetten en het feit dat er nog geen eenheid in met name het financiële beleid is.

Dat de ambitie van de organisatie veel vraagt van de medewerkers werd ook duidelijk. De werkdruk bij de medewerkers wordt als behoorlijk hoog ervaren, waarbij het 'elastiek' bij tijd en wijle behoorlijk gespannen staat. Hierdoor lijkt er minder tijd en ruimte te zijn om te werken aan strategische ontwikkelthema's.

Op basis van bovenstaande vraagt de commissie aandacht voor de belasting van de medewerkers en voor de fundamenteën (de basis) van de organisatie. Op straat zal VRG er namelijk moeten staan. Waar nodig zal temporisering in het ontwikkeltraject toegepast moeten worden om de fundamenteën te verstevigen en medewerkers mee te kunnen nemen in de ontwikkeling.

De vrijwilliger: oefenen, uitrusten en de derde helft

Zoals veel veiligheidsregio's heeft ook Groningen veel brandweervrijwilligers in dienst (totaal zo'n 700) die in belangrijke mate bijdragen aan de kernactiviteiten van VRG. De vrijwilligers zijn trots op hun vak en tonen een grote gedrevenheid en passie. VRG mag zich dan ook rijk rekenen met deze medewerkers.

De commissie heeft uit interviews ervaren dat de vrijwilligers niet onwelwillend staan tegenover de organisatieontwikkeling die is ingezet. Dit is een positieve insteek. Men ziet dat de maatschappij verandert en weet dat men daar in mee moet. Dat geldt overigens ook voor de leden van de beroeps ploegen. Voor de vrijwilligers is het echter wel belangrijk dat men in dit traject niet te ver afdrijft van de kern waarvoor men bij de brandweer is gekomen. De commissie kenschetst dit als: oefenen, uitrusten en de derde helft.

Daarnaast krijgt de visitatiecommissie uit de interviews de indruk dat de communicatie rondom de organisatieontwikkeling niet optimaal aansluit. De door de regio gehanteerde 'koude' communicatie (website, twitter en mail) lijkt minder goed over te komen dan de 'warme' communicatie zoals die is gehanteerd bij de 'proatrondes'.

Ten aanzien van de regionalisering lijkt er een nivellering door het korps te zijn gekomen. Er waren immers veel posten met veel materieel, en sommige met minder. De commissie ziet dat men dit moeilijk vindt. Hetzelfde geldt voor de centralisering van ademlucht en onderhoud en het feit dat er groene auto's rondrijden naast rode. Men ervaart de centralisering van taken als verlies van eigenaarschap. Hieruit spreekt volgens de commissie de behoefte aan meer keuzevrijheid en specificaties geënt op de lokaliteit. Overigens laat men in de interviews blijken hier niet rancuneus onder te zijn en er wel begrip voor te hebben.

Tot slot constateert de commissie dat de eerder genoemde werkdruk ook geldt voor ploegchefs en dat er zorgen zijn ten aanzien van de werkbelasting en de beschikbaarheid van kwalitatief goede mensen.

Op basis van bovenstaande adviseert de commissie om de vrijwilligers, die zich midden in het primaire proces bevinden, (weer) in hun kracht te zetten. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met de behoefte aan meer keuzevrijheid en specificaties die geënt zijn op de lokaliteit. Daarnaast is het van belang om de vrijwilligers middels goede communicatie betrokken te houden en daar de communicatievorm op af te stemmen.

Spanning tussen toekomstbeeld en het 'hier en nu'

De commissie heeft ook spanning in de organisatie ervaren. Deze spanning wordt met name gevoeld tussen het toekomstbeeld en het 'hier en nu' waarin mensen, met de voeten in de klei, hun taken moeten doen.

De naderende takenevaluatie wordt, zoals eerder aangegeven, met enige zorg tegemoet gezien. Men vreest dat dit kan leiden tot kale takenreductie die de potentiële kracht van de nog jonge en ambitieuze organisatie onbenut laat. Krijgt men er straks meer taken bij? Gaat er geld af met behoud van dezelfde taken? Hoe vergaat het de organisatie bij de gemeentelijke herindeling? Wat wordt er van mij verwacht?

Daarnaast leven er nog vragen rondom de Rijnlandse filosofie, de weg naar de vierde dimensie en de transitie die dit met zich meebrengt. De implementatie duurt lang en vraagt om gedragsverandering. Daarin is nog een lange weg te gaan, waarbij de commissie als aandachtspunt wil meegeven dat bij het creëren van een nieuwe werkelijkheid ook een nieuwe taal hoort. Om iedereen mee te kunnen nemen in deze transitie, en elkaar te kunnen begrijpen, is het van belang om aandacht te besteden aan een gemeenschappelijke taal met de daaraan verbonden betekeniswerelden.

Op basis van de gevoerde gesprekken beveelt de commissie aan om de filosofie en koers voor de toekomst verder te bestendigen. Het idee leeft en heeft draagvlak, maar het zou wenselijk zijn dat dit nog verder in de organisatie gaat beklijven. Hierbij is het belangrijk dat nóg helderder wordt gemaakt wat men van de medewerkers verwacht. De organisatie heeft daarbij behoefte aan temporisering en duidelijkheid, maar zal ook (bewust) aandacht moeten geven aan de transitie naar de vierde dimensie. De visitatiecommissie ziet het dan ook als een opgave voor het management om dat in deze spannende tijden met verschillende belangen vorm te geven.

Thema 3: organisatie in samenwerking

VRG geeft in haar visie aan dat zij koers wil zetten naar het werken in een netwerk van overheidsorganisaties, bedrijven en burgers die in co-creatie aan veiligheid werken (de vierde dimensie). Een dimensie die zich kenmerkt door horizontale verhoudingen en een gemeenschappelijk perspectief.

Externe samenwerking: een omgevingsgerichte organisatie

De commissie ziet een veiligheidsregio die gezamenlijk, met een breed scala aan diverse partners, aan een veilig(er) Groningen wil werken. Externe partners spreken positief over het 'opengooien' van VRG en de ingezette reis. Zij zien VRG als een sterk veranderende organisatie waarin de rust langzaam terug lijkt te keren. Een organisatie die zich weer nadrukkelijker op haar kerntaken kan gaan richten en zich minder bezig (hoeft) te houden met 'politieke zaken'.

'Externe partners spreken positief over het 'opengooien' van VRG en de ingezette reis'

De commissie heeft gemerkt dat de samenwerking met externe partners als goed wordt ervaren. Ook wanneer men inhoudelijk met tegenstellingen heeft te maken blijft men 'on speaking terms'. Er werd daarbij met waardering gesproken over de directeur die hierin het voortouw heeft genomen. De geïnterviewden gaven ook aan dat men zich momenteel nog geen onderdeel van VRG voelt, zoals dat in de vierde dimensie wordt beoogd. Men ziet wel de mogelijkheden om samen met VRG toe te werken naar de vierde dimensie of, zoals de regio het in haar organisatiebeschrijving noemt, de 'vermaatschappelijking van de veiligheidsregio'. Men geeft aan voor de toekomst kansen te zien op samenwerking op verschillende (maatschappelijke) vraagstukken die spelen in het werkgebied van VRG. Op het vlak van leefbaarheid zou men bijvoorbeeld slimme combinaties kunnen maken met vrijwilligers en, bijvoorbeeld, de door VRG geïnitieerde buurtbrandweerman/vrouw. Leefbaarheid staat met name in Noord- en Oost-Groningen onder druk door krimp en vergrijzing.

De visitatiecommissie adviseert om onverminderd energie te (blijven) steken in de co-creatie en het horizontale samenspel binnen en buiten de organisatie. Externe partners zijn samenwerkingsbereid en staan er open voor om samen met VRG zaken te ondernemen. Het is aan VRG om dit verder op te pakken en de blik verder naar buiten te richten.

Van een geregionaliseerde brandweer naar een veiligheidsregio: van 'zij' naar 'wij'

De commissie ziet dat een aantal directe partners uit de tweede dimensie (de veiligheidsregio als gemeenschappelijke regeling) zichzelf niet als onderdeel van VRG beschouwt. Er wordt in de interviews namelijk nog gesproken in termen van 'zij' en 'wij'. Bovendien bleek uit de gesprekken een zekere mate van onevenwichtigheid. De kolommen GHOR en Bevolkingszorg zijn zich aan het ontwikkelen en 'zitten er aan te komen' om als gelijkwaardige partner samen te werken, maar vooralsnog lijken de verhoudingen nog niet geoptimaliseerd. Sommige geïnterviewden vanuit de brandweerkolom gaven zelfs aan alles buiten de brandweer als extern te beschouwen.

VRG wordt, zo bleek uit de interviews met partners, weleens verweten teveel in

het 'rode patroon' te denken. Partners hebben bijvoorbeeld het gevoel dat de door hen geïnitieerde initiatieven vaak onvoldoende steun krijgen binnen VRG. De doorontwikkeling (en wens) om naar een netwerkorganisatie te groeien, waarin in co-creatie tot productontwikkeling wordt gekomen, wordt in hun optiek soms belemmerd door een grote en dominante brandweer.

Crisispartners binnen het samenwerkingsconvenant crisisbeheersing (de derde dimensie) geven, evenals de directe partners, ook aan zich geen onderdeel te voelen van VRG. Ook hier wordt gesproken over 'zij' en 'wij'. Daarbij wordt het wenselijk gevonden om als partners de handen meer ineen te slaan. Bijvoorbeeld zoals gedaan is op het niveau van de drie noordelijke veiligheidsregio's en de meldkamer. Bovendien laten ook zij de commissie weten, dat er minder in het 'rode patroon' moet worden gedacht. Dit omdat er nieuwe beleidstaken op VRG afkomen en crises duurzamer worden, met als voorbeeld de vluchtelingencrisis. Er wordt gepleit voor meer capaciteit en kritische massa voor de 'groene' taken van VRG. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van een veiligheidsbureau of door middel van crisiscoördinatoren. Nu worden 'groene taken' uitgevoerd door medewerkers van de VRG, veelal met een brandweerachtergrond en -cultuur.

De bovengenoemde 'onevenwichtigheid' zorgt er volgens de commissie voor dat er nog geen breed co-creatie besef bestaat waar VRG uiteindelijk naar streeft. In die gezamenlijkheid investeren is wenselijk zodat VRG meer 'body' krijgt. Het 'co-creëren' moet zich uiteindelijk verticaal en horizontaal afspelen, binnen en buiten de organisatie. De commissie beveelt aan om dit goed te verankeren. Overigens wil de visitatiecommissie ook benadrukken dat VRG pas twee jaar bestaat, een goed begin heeft gemaakt en nog een grote ontwikkeling heeft door te maken. De wil en potentie om dit te bewerkstelligen lijken wel aanwezig, aangezien tijdens de interviews op een goede en positieve manier over VRG wordt gepraat.

Aandacht voor onevenwichtigheden: Groningen versus ommelanden

VRG is opgebouwd uit acht geografische clusters die in totaal 23 gemeenten bestrijken. De gemeente (en stad) Groningen is, met de Rijksuniversiteit en de Hanzehogeschool, een belangrijke kennis- en innovatiemotor en met ruim 200 duizend inwoners binnen VRG de 'grootste speler'. Groningen is bovendien, als een van de weinige gemeenten, groeiende. Het is bovendien het enige cluster met een 24 uren beroepsbezetting op haar kazernes.

De commissie ervoer uit enkele gesprekken een zekere onevenwichtigheid tussen de stad Groningen en de 'ommelanden'. Dit is een ingewikkelde en niet altijd comfortabele positie, zowel voor de stad Groningen als VRG zelf.

Ook binnen VRG ervoer de visitatiecommissie een zekere afstand tussen het cluster stad en de andere clusters c.q. posten. Zo werd het verwijt gemaakt dat alles in het cluster stad wordt gecentreerd en dat de beroepsbrandweer daar meer inspraak heeft.

Ook voelen geïnterviewden een afstand tussen de clusters en de regionale (centrale) diensten aan de Sontweg. Men ervaart alsof alles aan de Sontweg plaats moet vinden en dat medewerkers van de Sontweg soms niet goed op de hoogte zijn van de situatie elders in regio. De commissie beseft dat dit het lot is van

een regio met de verhoudingen van Groningen, maar wil hier toch aandacht voor vragen.

Groningen versus het landelijke

VRG is één van de 25 Veiligheidsregio's in Nederland. De samenwerking op landelijke schaal, met het Instituut Fysieke Veiligheid en de diverse managementraden, is tijdens de visitatie kort aan de orde gekomen. Landelijk spelen er op dit moment zaken, zoals een nieuwe visie op brandweezorg en de doorontwikkeling van Bevolkingszorg. Vanuit het bestuur wordt aangegeven dat flexibiliteit van VRG nodig is om goed op deze ontwikkelingen in te spelen. Ook werd aangegeven dat het voor de toekomst wellicht wenselijk is om, als gezamenlijke veiligheidsregio's, een stukje autonomie op te geven om de aanpak van landelijk thema's meer uniform te kunnen uitvoeren. Hierbij is wel opgemerkt dat er aandacht voor lokale risico's en context moet zijn en het lokale gezag invloed moet blijven houden.

Hoofdstuk 3: Overzicht aanbevelingen

Zonder tekort te doen aan de mooie en sterke punten die de commissie heeft ervaren, worden onderstaand beknopt de richtinggevende aanbevelingen weergegeven die VRG kunnen helpen in de ontwikkeling van de organisatie.

Naar de mening van de commissie verdient het de aanbeveling om:

- het idee achter de portefeuilles vast te houden, maar scherper te maken waarom hiervoor gekozen is, wie er precies over gaat en hoe de portefeuilles zich verhouden ten opzichte van de rest van de organisatie en de strategische ontwikkelthema's, maar vooral ook ten opzichte van de resultaten (waar men voor staat/de bedoeling);
- mede vanwege bovenstaande redenen ordening, focus en prioritering aan te brengen in de portefeuilles;
- portefeuilles in te richten met een sterke externe blik;
- een portefeuille of programma in te richten dat leren en ontwikkelen binnen de organisatie verankert en borgt. VRG bevindt zich naar de mening van de commissie in een leerfase waarin het belangrijk is dat zaken goed geborgd worden. Het inrichten van een portefeuille of programma 'Leren en Ontwikkelen' en dit borgen op strategisch niveau kan hierbij helpen;
- de toegevoegde waarde die VRG, naar de mening van de commissie heeft, beter zichtbaar te maken bij gemeenten. Voor de, niet vanzelfsprekende, ontwikkeling van een geregionaliseerde brandweer naar een veiligheidsregio moet men aandacht blijven vragen. Het is goed om het verhaal van de ontwikkelfasen en de worstelingen te blijven vertellen;
- de successen die behaald worden, en successen zijn niet vanzelfsprekend, beter voor het voetlicht te brengen om te laten zien wat VRG heeft bereikt en kan bereiken;
- de gemeentelijke herindeling en de takenevaluatie aan te grijpen als een kans (in plaats van een zorg) voor VRG. Een kans waarbij men krachtig kan communiceren en zich kan richten op het helpen en bedienen van (nieuwe) gemeenten. De visitatiecommissie adviseert om hier sterk op in te zetten en dit momentum te pakken;
- de bestuurlijke betrokkenheid beter zichtbaar te maken. Hierdoor wordt de reis niet alleen iets van de ambtelijke organisatie, maar ook van het bestuur dat deze ontwikkeling ondersteunt;
- de programma's crisisbeheersing en aardbevingen als ambassadeurs te nemen van het Rijnlands denken en handelen. Deze programma's hebben het denken en handelen naar mening van de commissie daadwerkelijk verinnerlijkt;
- meer aandacht te besteden aan het verinnerlijken/landen van het gedachte-

goed op het operationele niveau. Hier lijkt het besef nog onvoldoende te zijn geland;

- aandacht te vragen voor een zorgvuldige opvolging van de huidige directeur van VRG en het bewaken van het gedachtegoed. Dit in verband met het ingezette ontwikkeltraject en de personificatie die de directeur van deze reis is;
- aandacht te hebben voor de belasting van de medewerkers en voor de fundamenteën (de basis) van de organisatie. Waar nodig zal temporisering in het ontwikkeltraject toegepast moeten worden om de fundamenteën te verstevigen en medewerkers mee te kunnen nemen in de ontwikkeling;
- de vrijwilligers, die zich midden in het primaire proces bevinden, (weer) in hun kracht te zetten en hierbij rekening te houden met keuzevrijheid, lokale behoeften en de wijze van communicatie;
- aandacht te besteden aan het gegeven dat bij het creëren van een nieuwe werkelijkheid ook een nieuwe taal hoort. Om iedereen mee te kunnen nemen in deze transitie, en elkaar te kunnen begrijpen, is het van belang om aandacht te besteden aan een gemeenschappelijke taal met de daaraan verbonden betekeniswerelden. Er is immers nog een lange weg te gaan voor VRG;
- de filosofie en koers voor de toekomst verder te bestendigen. Het idee leeft en heeft draagvlak, maar het zou wenselijk zijn dat dit nog verder in de organisatie gaat beklijven. Hierbij is het belangrijk dat nóg helderder wordt gemaakt wat men van de medewerkers verwacht. De organisatie heeft daarbij behoefte aan temporisering en duidelijkheid, maar zal ook (bewust) aandacht moeten geven aan de transitie naar de vierde dimensie. De visitatiecommissie ziet het dan ook als een opgave voor het management om dat in deze spannende tijden met verschillende belangen vorm te geven;
- onverminderd energie te (blijven) steken in de co-creatie en het horizontale samenspel binnen en buiten de organisatie. Externe partners zijn samenwerkingsbereid en staan er open voor om samen met VRG zaken te ondernemen. Het is aan VRG om dit verder op te pakken en de blik verder naar buiten te richten;
- in te spelen op de signalen die worden gehoord over een 'dominante brandweer' en het 'rode denken'. Er lijkt binnen VRG een zekere mate van onevenwichtigheid tussen de kolommen te zijn, wat ervoor zorgt dat er volgens de commissie nog geen breed co-creatie besef bestaat waar men uiteindelijk naar streeft. In die gezamenlijkheid investeren is wenselijk zodat VRG meer 'body' krijgt. Het 'co-creëren' moet zich uiteindelijk verticaal en horizontaal afspelen, binnen en buiten de organisatie. De commissie beveelt aan om dit goed te verankeren;
- aandacht te hebben voor de afstand die wordt ervaren tussen:
 - het cluster stad en de andere clusters c.q. posten;
 - de regionale diensten die aan de Sontweg zijn gecentreerd en de clusters.

