



**Pilot visitatie Gemeentelijke kolom Veiligheidsregio Groningen**

**16 september 2016**



## **Visitatiecommissie**

Maarten Dewachter, voorzitter

Arthur Nijlant, lid

Marja Kreuk, secretaris

## **Ondersteuning**

Coen Lubberts, landelijke ondersteuning visitatie, Kwaliteitsbureau Brandweer Nederland/IFV

Chiel Polman, landelijke ondersteuning visitatie, Kwaliteitsbureau Brandweer Nederland/IFV

**Managementraad  
Bevolkingszorg**





## Inhoud

0. Voorwoord.....	4
1. Inleiding.....	5
1.2. Visitatie.....	6
1.3. De scope van de zelfevaluatie en visitatie .....	6
1.4. Verloop visitatie .....	6
1.5. Opzet rapportage .....	7
2. Observaties.....	8
2.1. Professionele organisatie .....	8
2.2. Effectieve en efficiënte organisatie.....	13
2.3. Beschikbaarheid en continuïteit.....	15
2.4. Lokaal verbonden organisatie .....	17
2.5. Tevredenheid klanten en stakeholders.....	18
3. Thema's voor de toekomst.....	19



## 0. Voorwoord

In de crisisbeheersing en rampenbestrijding zijn taken bij verschillende hulpverleningsdiensten neergelegd. De taken vanuit de zorg voor de bevolking, kortweg Bevolkingszorg, zijn neergelegd bij de gemeente(n). Daarmee heeft iedere gemeente – ongeacht aantal inwoners, risicoprofiel of aantal medewerkers - de opdracht tijdens een crisis of ramp dezelfde taken te verrichten. Voor (bijna) alle gemeenteambtenaren is de crisisbeheersingstaak echter een neventaak, naast de hoofdtaak waarvoor men aangesteld en opgeleid is. In veel veiligheidsregio's is door gemeenten dan ook de keuze gemaakt om in een samenwerkingsverband van gemeenten de taken rond Bevolkingszorg inhoud en vorm te geven.

Een aanpak in een samenwerkingsverband van gemeenten biedt veel voordelen. Het biedt ruimte voor een systeem van aanmelding en selectie, en daarmee meer gemotiveerde crisisfunctionarissen. Daarnaast kan het leiden tot efficiencywinst (zoals minder aantal opleidingen en trainingen) en een kleine(re) groep vakbekwame mensen van een hoger niveau.

In de regio Groningen hebben de gemeenten in mei 2013 besloten om een dergelijk samenwerkingsverband op te zetten, waarbij er in de regio één organisatie bestaat die zowel in de warme fase (repressie/crisisorganisatie) als in de koude fase (voorbereiding op repressie) ondersteuning aan 23 gemeenten biedt. Daarbij is men in de VR Groningen nog een stapje verder gegaan dan alleen het regionaal organiseren van de bevolkingszorg in de koude en warme fase. Ook de taak van de ambtenaren rampenbestrijding/adviseurs crisisbeheersing om de burgemeesters cq. leden van het Algemeen Bestuur over het geheel van de crisisbeheersing te adviseren is geregionaliseerd. In relatie tot de werkwijze in andere regio's is dat als “een stap verder” te beschouwen.

Uiteraard zijn bij de start doelstellingen geformuleerd, waarin begrippen als slagvaardigheid, herkenbaarheid, kwaliteitsverbetering en -borging centraal staan. De vraag lag voor in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. In opdracht van het AB VRG werd door de directie GKG besloten om - naast het opstellen van een zelfevaluatie - een second opinion uit te laten voeren op die evaluatie. Daartoe werd aan het gebruik van de inmiddels ontwikkelde visitatiemethodiek voor Veiligheidsregio's gedacht

De directie Gemeentelijke Kolom Groningen (GKG) in de Veiligheidsregio Groningen (VRG) is de eerste veiligheidsregio/kolom die bij de landelijke ondersteuning visitatie om een op één kolom gerichte visitatie vraagt. Zij heeft daarmee gekozen voor een constructief kritische spiegeling door bevriende vakgenoten, en toonde zich vanuit gedrevenheid nieuwsgierig naar eventuele blinde vlekken of aandachtspunten die de frisse blik hen zou kunnen bieden. De prettige en open gesprekken tijdens de visitatie hebben daar zeker toe bijgedragen. We hopen met navolgende rapportage bij te dragen aan een verdere inrichting en (door)ontwikkeling van Bevolkingszorg in de Veiligheidsregio Groningen.

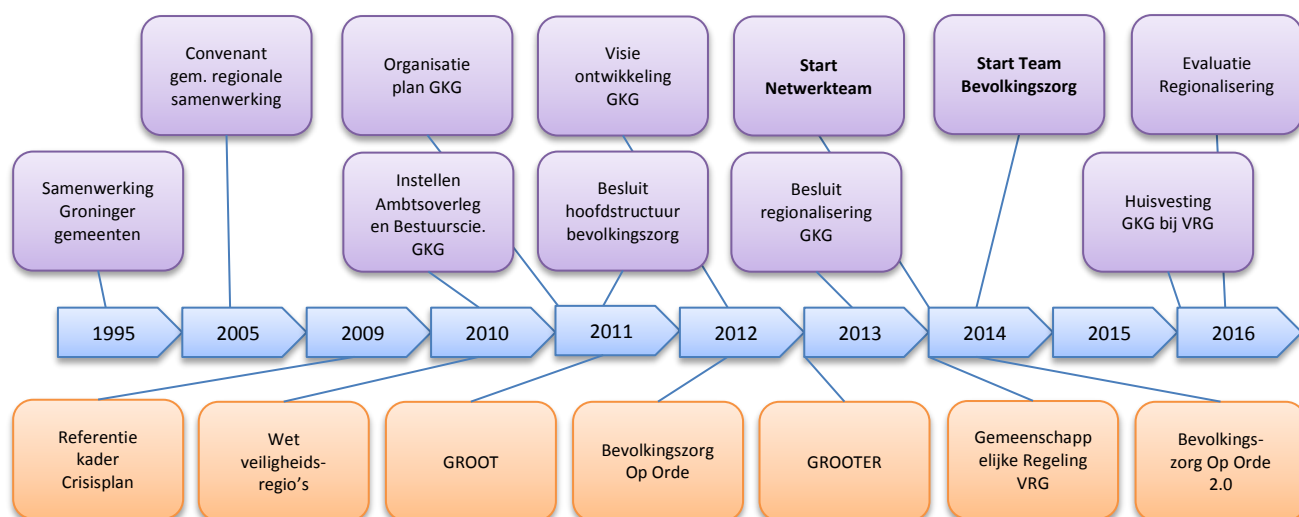
Namens de visitatiecommissie  
Maarten Dewachter (Voorzitter)

# 1. Inleiding

In mei 2013 heeft het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Groningen de keuze gemaakt de taken op het vlak van bevolkingszorg binnen de Veiligheidsregio Groningen geheel op regionale leest te schoeien. Dit betekende de start van de Gemeentelijke Kolom Groningen op 1 januari 2014. Binnen de kolom zijn twee organisatieonderdelen te onderscheiden, het Netwerkteam (voor de koude fase) en het Team Bevolkingszorg (voor de warme fase). Aansturing geschiedt door de directie Gemeentelijke Kolom, een team van drie gemeentesecretarissen.

Bij het besluit tot de regionalisering werd tevens besloten tot een evaluatie na twee jaar, om na te gaan of het gewenste kwaliteitsniveau wordt geleverd en om de benodigde formatie definitief te bepalen. Het Algemeen Bestuur is dan ook opdrachtgever van de evaluatie.

De ontwikkeling van de kolom Bevolkingszorg binnen Groningen is in het rapport van de zelfevaluatie als volgt in een schema in beeld gebracht.



De directie Gemeentelijke Kolom Groningen (GKG) heeft in maart 2016 besloten de evaluatie in te vullen met behulp van een compact evaluatierapport (QuickScan). Onderliggende vraag was of de beoogde kwaliteitsverbetering en professionalisering van de GKG door de regionalisering van de 'koude' taken gerealiseerd zijn. De focus was daarbij gericht op de voorbereidende ('koude') taken, inclusief de organisatorische voorbereiding van Team Bevolkingszorg.

Om de objectiviteit van de evaluatie te waarborgen, heeft de directie de (zelf)evaluatie laten volgen door een visitatie, als een 'second opinion'. Dit betekende voor de directie dat het evaluatierapport naar aanleiding van de visitatie op aspecten nog herzien zou kunnen worden.



## 1.2. Visitatie

Visitatie is in 'veiligheidsregio-land' een relatief nieuw kwaliteitsinstrument, dat nog in ontwikkeling is. Visitatie vindt plaats tussen veiligheidsregio's door bij elkaar in de keuken te kijken, met als doel van elkaar leren en daarmee het presteren te bevorderen. Een aantal regio's heeft al een visitatie meegemaakt, waaronder de veiligheidsregio Groningen zelf begin 2016.

De visitatie van alleen de gemeentelijke kolom past niet rechtstreeks in het ontwikkelde stramien, dat zich in de huidige aanpak richt op de strategische dimensies van de organisatie. Maar vanuit de behoefte om de mogelijkheden van het visitatie-instrument bij tactische en operationele processen te leren kennen, heeft de landelijke ondersteuning visitatie (Instituut Fysieke Veiligheid) medewerking verleend aan het verzoek van de directie GKG om visitatie van de gemeentelijke kolom te begeleiden, en te gebruiken als landelijke pilot. Daarvoor is de algemene systematiek vertaald naar een aanpak voor de visitatie van één kolom. Het bureau heeft verder gezorgd voor het leveren van geschikte visitatoren uit andere veiligheidsregio's.

Ervaringen met het proces van deze pilot zullen worden gedeeld in landelijke overlegorganen; met de inhoudelijke informatie uit deze kolomvisitatie wordt vertrouwelijk omgegaan.

## 1.3. De scope van de zelfevaluatie en visitatie

De eigen conceptevaluatie kent de volgende afbakening:

- de evaluatie richt zich vooral op de voorbereidende ('koude') taken, inclusief de organisatorische voorbereiding van het Team Bevolkingszorg
- de evaluatie richt zich op de beoogde effecten van de regionalisering
- de evaluatie van inzetten van het Team Bevolkingszorg bij incidenten maakt geen deel uit van deze evaluatie.


De visitatie is op verzoek van de regio volgend op de zelfevaluatie, en kent daarmee hetzelfde blikveld en ook dezelfde maatstaven. Wel wordt toch enige aandacht besteed aan het optreden van leden van het Team Bevolkingszorg in de warme situatie. Daarin is de commissie gevoed door de inbreng van de geïnterviewden, voor wie het feitelijk optreden van het Team Bevolkingszorg in algemene zin een relevante factor is in de perceptie van het succes van de regionalisering van de GKG.

## 1.4. Verloop visitatie

Ter voorbereiding op de visitatie heeft de commissie documentatie bestudeerd, waaronder het hierboven al genoemde conceptevaluatierapport.

Tijdens de visitatie heeft de commissie op 16 september 2016 met zeventien mensen gesproken, in zes gesprekken, meestal van 60 minuten. De 'doelgroepen' van de zes gesprekken waren:

- bestuurders / burgemeesters
- gemeentesecretarissen

- 
- crisispartners
  - medewerkers Netwerkteam Gemeentelijke Kolom
  - leden Team Bevolkingszorg
  - Directie GKG + Teamleider Netwerkteam GKG

Daarnaast is de voorzitter van de veiligheidsregio telefonisch geïnterviewd door de commissie.

## 1.5. Opzet rapportage

Het rapport bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 1 bevat deze inleiding.

Hoofdstuk 2 bevat de observaties per visitatiethema. Deze thema's zijn door de GKG zelf aangereikt via het conceptevaluatierapport, te weten:

1. Professionele organisatie
2. Effectieve en efficiënte organisatie
3. Beschikbaarheid en continuïteit
4. Lokaal verbonden organisatie
5. Tevredenheid klanten en stakeholders

Het rapport eindigt met een kort en bondig overzicht van de belangrijkste thema's voor de toekomst in hoofdstuk 3.

De bron voor de feitelijke gegevens is in de meeste gevallen de conceptevaluatie Regionalisering.





## 2. Observaties

### 2.1. Professionele organisatie

#### *De maatlat*

De Gemeentelijke Kolom Groningen (GKG) hanteert de volgende maatlat als het erom gaat te bepalen of de organisatie de gewenste professionaliteit kent:

- De GKG heeft de organisatie, de manier van werken, de processen, taken en verantwoordelijkheden beschreven / vastgelegd en geborgd en voert dit uit.
- De GKG is een organisatie met vakbekwame, kundige medewerkers. Versnippering van kennis en kunde is voorkomen.
- De GKG is een volwaardige crisispartner en één/de regionale organisatie voor de gemeentelijke rampenbestrijding en crisisbeheersing.
- De GKG werkt aan eigentijdse bevolkingszorg vanuit de landelijke kaders, waaronder BZOO 2.0 en GROOTER
- De GKG wordt gezien als een zelfstandige kolom binnen de Veiligheidsregio Groningen

In deze maatlat zijn de punten 1 en 2 te zien als vragen die voor iedere werkeenheid in welke organisatie dan ook logisch te verbinden zijn aan een vraag naar professionaliteit. Ook de vraag of wordt gewerkt conform landelijke kaders en richtlijnen (vraag 4) zou je bij menige evaluatie van het begrip professionaliteit tegen kunnen komen. De vragen onder 3 en 5 zijn meer kenmerkend voor GKG Groningen, omdat ze voortkomen uit de ontstaansgeschiedenis van de GKG.

Dat verleden wordt beschreven als de situatie waarin 23 Groninger gemeenten vanaf 1995 aan de slag zijn gegaan op het gebied van rampenbestrijding. Met de komst van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding in 2004 kwam de bevolkingszorgtaak, toen nog gemeentelijke processen geheten, duidelijker in beeld. De eisen aan de professionaliteit werden concreter met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's in 2010. Die wet noopte ook tot grotere samenwerking in de regio, die ook wel in enige mate tot stand kwam.

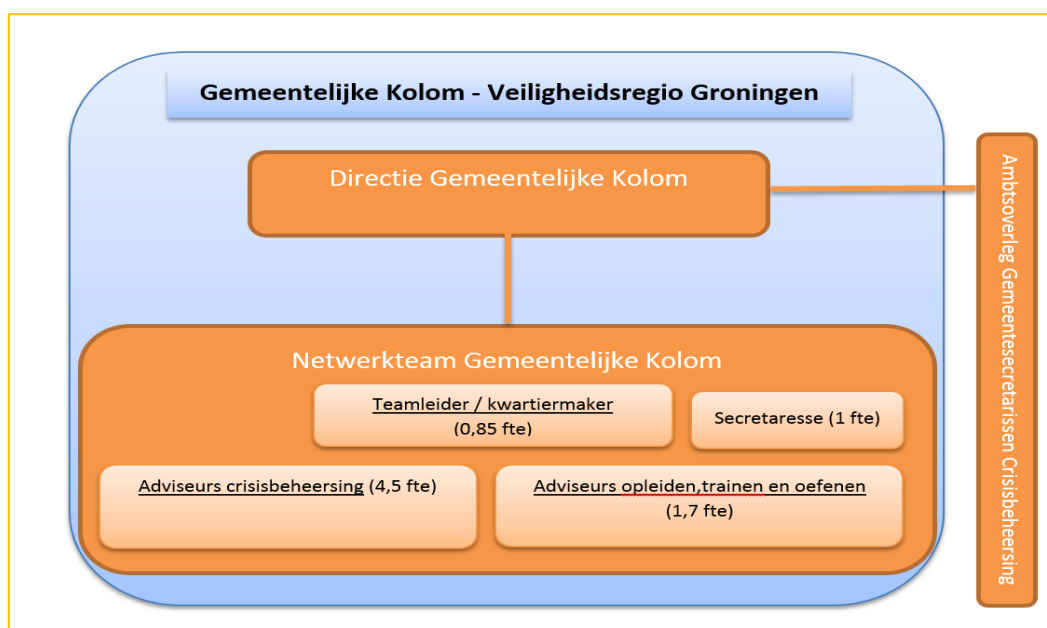
De feitelijke situatie voor de regionalisering wordt geschetst als een waarbij de Groningse gemeenten hun taak op heel verschillende kwaliteitsniveaus uitvoerden. De zwaarte van het risicoprofiel, de omvang van de gemeente, en de urgentie die de burgemeester en gemeentesecretaris voelden waren daarbij bepalend voor de kwaliteit die een gemeente uiteindelijk leverde. Dat leidde er ook toe dat uiteindelijk ongeveer 1200 Groningse ambtenaren een warme functie hadden. Daarnaast kende in die tijd iedere gemeente wel een ambtenaar rampenbestrijding; die echter over het algemeen nog veel meer taken had. Crisisbeheersing was daarbij niet zelden het sluitstuk. In die situatie konden partners in de crisisbeheersing en het bestuur de bevolkingszorg niet zien als een eenheid (in de vorm van een kolom) of als een organisatie op regionale basis, terwijl de wettelijke inrichting van de crisisbeheersing dat wel veronderstelt.



Met het verschijnen van de proces- en productbeschrijvingen van GROOTER en het landelijke rapport 'Bevolkingszorg op orde' werd meer en meer duidelijk dat de bestaande manier van werken niet tot het gewenste niveau zou leiden, mede gezien ervaringen met incidenten/evaluaties van crises in de regio. Hiermee ontstond de wens in Groningen te komen tot één volwaardige crisispartner, en een zelfstandige kolom.

#### *De organisatie/Netwerkteam*

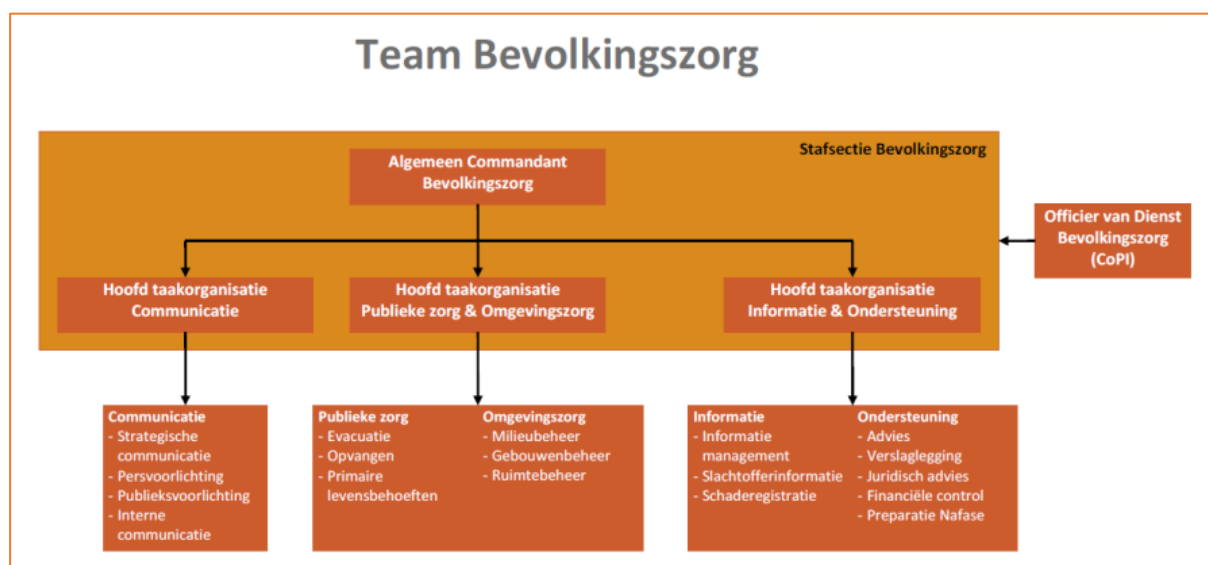
De medewerkers van het Netwerkteam zijn gedetacheerd naar het dit team vanuit de gemeente waar ze oorspronkelijk werkten. Vanaf januari 2016 is de 'standplaats' van het team de Veiligheidsregio Groningen.



#### *De organisatie/Team bevolkingszorg*

Het Team Bevolkingszorg kent veel functies waarvan de gemeentemedewerkers bij een alarmering instromen op basis van 'kanspiket'. Negen functies worden ingevuld op basis van hard piket, in beginsel door vijf medewerkers.

- Algemeen Commandant Bevolkingszorg
- Officier van dienst Bevolkingszorg West
- Officier van dienst Bevolkingszorg Oost
- Hoofd taakorganisatie Publieke Zorg en Omgevingszorg
- Hoofd taakorganisatie Informatie en Ondersteuning
- Hoofd taakorganisatie Communicatie
- Communicatieadviseur CoPI (Commando Plaats Incident)
- Communicatieadviseur ROT (Regionaal Operationeel Team)
- Communicatieadviseur BT (Beleidsteam)




### *GKG naast de maatlat*

De conceptevaluatie noemt de verschillende plannen en draaiboeken op basis waarvan de GKG werkt. De mate waarin alles wat hierin beschreven staat daadwerkelijk is vastgelegd en geborgd is in de gebruikte visitatiemethodiek uiteraard geen uitvoerig te onderzoeken onderwerp. Waar van toepassing geven respondenten het beeld van een organisatie die op het formele vlak echt goed op orde is en waarvan de structuren werken.

Het feit dat al die zaken zo op orde zijn, wordt door geïnterviewden soms zelfs eerder als probleem gezien, in die zin dat het een overvloed aan informatie oplevert voor de betrokkenen. Geconstateerd wordt dat het je weg vinden in de veelheid aan onderliggende stukken voor functionarissen die uiteindelijk maar weinig worden ingezet een belangrijk knelpunt is. In oefeningen kan dan bijvoorbeeld blijken dat medewerkers het geheel van de crisisorganisatie toch onvoldoende overzien, of tijdens een oefening zelfs nog moeite hebben met het kennen van de eigen taken en verantwoordelijkheden. Het organiseren van eenvoudige vindbaarheid van alle informatie is dan een suggestie. Het beeld van een 'handboek soldaat' kwam daarbij voor ogen. Andere geïnterviewde denken in dit kader meer aan digitale vormen van ondersteuning. Uit de gesprekken bleek dat de behoefte aan kennisondersteuning voor iedere functionaris ook weer anders wordt ingeschat, wat vraagt om een flexibele, modulaire aanpak.

In de gesprekken komt naar voren dat de landelijke rapporten en visievorming over bevolkingszorg de doorslag hebben gegeven om in te zetten op regionalisering van de gemeentelijke kolom. Het gaf nog meer ondersteuning en impuls aan de reeds aanwezige bestuurlijke en ambtelijke ambitie om te kunnen voldoen aan de landelijke richtlijnen voor goede bevolkingszorg. De organisatievorm om daarbij ook de gemeentelijke ambtenaren crisisbeheersing in hun rol als adviseur van de burgemeester op dit terrein regionaal te organiseren is echter wel bijzonder. Dit gaat verder dan aan de landelijke adviezen over de inrichting van de bevolkingszorg in met name de warme fase. Groningen heeft daarin gekozen voor een extra stap, wat ook extra uitdagingen met zich meebrengt. Hierop gaan we nader in onder het kopje 'lokale binding'.




Uit de gesprekken komt naar voren dat de kennis en kunde, en ook het zelfbewustzijn van de medewerkers van het Netwerkteam hoog worden ingeschat. Het begrip ‘medewerkers met statuur’ valt zelfs. Dat succes lijkt mede verklaard te worden uit het feit dat de medewerkers enerzijds al de nodige ervaring hadden op het werkterrein, en anderzijds zich nu volledig kunnen concentreren op bevolkingszorg en hun rol als adviseur over crisisbeheersing. In een situatie waarin de (gevoelde) verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid op dit terrein groeit, wordt die opbouw van kennis en kunde voor Groningen ook echt nodig geacht. Maar niet alleen de kennis en kunde worden zeer gewaardeerd, ook de wijze waarop de medewerkers zich weten te verhouden tot de 23 gemeenten wordt breed gewaardeerd. Dat geldt voor gemeenten die een van de eigen medewerkers hebben ‘geleverd’ voor het team, maar lijkt ook op te gaan voor gemeenten die met een voor hen nieuw gezicht werden geconfronteerd. Ook binnen het netwerk van crisispartners wordt een meerwaarde gezien. Niet alleen zijn de medewerkers goede sparringpartners als het gaat om inbrengen van kennis over bevolkingszorg; de medewerkers brengen bijvoorbeeld ook kennis mee over de gemeentelijke c.q. bestuurlijke dimensie in het geheel van de crisisbeheersing. Daarnaast wordt de brede blik van de medewerkers als positief punt gezien. Van meerdere kanten hoort de commissie dat hun inbreng ook het geheel van de crisisbeheersing op een hoger plan brengt.

De kennis en kunde van het team Bevolkingszorg, ten behoeve van het functioneren in de warme fase, zijn uiteraard een andere kwestie. Daaraan worden ook heel andere eisen gesteld dan aan het Netwerkteam. Op dit onderwerp wordt nader ingegaan in het onderdeel ‘beschikbaarheid en continuïteit’.

Dat de GKG een volwaardige crisispartner is, wordt door geen van de gesprekspartners betwist; er is een robuuste organisatie neergezet. Wel wordt gezien dat de GKG een nog jonge organisatie is, waarin de deelnemers soms nog het een en ander te leren hebben. Ook wordt gemerkt dat de deelnemers van het team Bevolkingszorg een andere wijze van betrokkenheid hebben dan de medewerkers in de andere kolommen. Ten eerste zijn medewerkers van de gemeente gewend aan een zekere stroperigheid in besluitvorming: die is ook behulpzaam in een situatie dat veel informatie en veel belangen moeten worden gewogen. Het ten tijde van een crisis snel beslissingen nemen op basis van weinig informatie zit minder in hun systeem. Daarnaast zijn medewerkers van brandweer, politie, GHOR van dag tot dag bezig met het optreden in crisissituaties. Voor de gemeentemedewerkers in het team Bevolkingszorg is de confrontatie met zo’n crisis een grote uitzondering; meestal gebeurt dat zelfs alleen in oefensituaties.

Aan de andere kant wordt ervaren dat bij de nogal actiegerichte uitvoerende kolommen ook niet altijd de ruimte aanwezig is om te luisteren naar de inbreng vanuit bevolkingszorg. Bevolkingszorg brengt vanuit de eigen kennis en ervaring vaak net een andere blik in op wat de burger nodig heeft in een situatie.

Het feit dat de GKG in veel opzichten nog een jonge organisatie is, leidt er ook toe dat vooral in de verhouding tot de kolom brandweer nog wel spanning wordt gevoeld. Er wordt wel ervaren dat de brandweer meer ruimte aan het bieden is voor de kolom bevolkingszorg, en zich in zijn algemeenheid



meer open en flexibel opstelt dan in het verleden. Het feit dat de directeur Veiligheidsregio het brandweeruniform niet meer draagt heeft daarin een belangrijke symbolische waarde. Uit de gesprekken lijkt een resterend gevoel van op moeten boksen tegen de ‘grote broer’ toch nog aanwezig.

Naast het Netwerkteam speelt ook de Officier van Dienst Bevolkingszorg een belangrijke rol bij het feit dat de GKG erkenning krijgt als volwaardige partner in de veiligheidsregio. Groningen heeft ervoor gekozen deze functionaris al vanaf middelincident te alarmeren, waarna de officier in de helft van de gevallen ook ter plaatse is gegaan. Partners zijn dit zeer gaan waarderen. Niet alleen vanwege de effectieve inzet van die officier ter plekke. Maar ook omdat deze betrokkenheid vanuit gemeenten bij kleinere incidenten ertoe heeft bijgedragen dat gemeenten in den brede hun zaken intern beter op orde hebben, bijvoorbeeld als het gaat om bereikbaarheid van medewerkers, maar ook bereidheid om passende maatregelen te nemen bij een incident. Hierin zien de partners een vermindering van ‘gedoe’ en een meer passende verdeling van de taken, en ook snellere aanpak van knelpunten in het belang van de burger. Partners ervaren dat de officieren ook modernere inzichten meebrengen in het omgaan met crises, waardoor de hele aanpak van een crisis weer op een hoger plan komt. In de ervaren verbeteringen binnen gemeenten spelen ook de Algemeen Commandanten Bevolkingszorg een rol. Zij zijn in piketrooster beschikbaar om de Officier van Dienst zo nodig te ondersteunen, en daarmee ook op de hoogte van wat nodig is bij gemeenten om in te kunnen spelen op grotere en kleinere incidenten. Daarbij zijn ze ook in positie om die verbeteringen vervolgens voor elkaar te krijgen, zo blijkt uit de gesprekken. De officieren lijken zelf ook tevreden met deze invulling van de rol: zeker voor medewerkers die zich er goed bij voelen door te kunnen pakken in een crisissituatie, is het bevredigend werk.

De GKG wordt zeker gezien als een zelfstandige kolom; dat is ook niet anders geworden sinds het Netwerkteam sinds begin 2016 is gehuisvest in het gebouw van de veiligheidsregio. De eigen –gemeentelijke– kleur van de GKG wordt door alle betrokkenen herkend. De kolom is ook zelfstandig in de zin dat er een eigen aansturing is, door de Directie Gemeentelijke Kolom, die weer mandaat heeft van het zogenaamde Ambtsoverleg Crisisbeheersing van de gemeentesecretarissen. Deze wijze van aansturing draagt ook bij aan de zelfstandigheid en herkenbare identiteit. Dat de voorzitter van de Directie Gemeentelijke kolom veel ervaring heeft en breed bekend is in de regio, versterkt dit nog eens.

Ook de verschillende rollen van de gemeenten worden volgens geïnterviewden de laatste jaren duidelijker onderscheiden; enerzijds opdrachtgever van de veiligheidsregio als gemeenschappelijke regeling, anderzijds partner binnen de veiligheidsregio, als samenwerkingsverband van crisispartners.

De –redelijk recente – huisvesting bij de veiligheidsregio wordt door betrokkenen gewaardeerd, omdat de afstand tussen de kolommen daarmee kleiner is geworden en de gelijkwaardigheid van de kolommen ermee wordt benadrukt.



## 2.2. Effectieve en efficiënte organisatie

### *De maatlat*

De GKG hanteert de volgende maatlat als het erom gaat te bepalen of de organisatie effectief en efficiënt werkt:

- De GKG zorgt ervoor dat afgesproken doelen en resultaten worden gehaald. De GKG werkt met beschikbaar gestelde middelen aan het behalen van het beoogde / afgesproken resultaat
- De GKG komt afspraken na, doet wat ze zegt, is geloofwaardig en integer
- De manier van werken en de inzet daarvoor past goed bij het doel dat behaald moet worden. De kosten staan in verhouding met het uiteindelijke resultaat
- Regionalisering betekent dat bepaalde zaken slechts eenmaal gedaan hoeven te worden in plaats van 23 maal
- De regionalisering heeft geleid tot een kostenreductie.

### *GKG naast de maatlat*

De GKG werkt met een Producten- en Dienstencatalogus, gecombineerd met een jaarplanning. In de zelfevaluatie wordt geconstateerd dat deze deels te optimistisch en ambitieus is gebleken. De zelfevaluatie benoemt duidelijke handvatten voor verbetering. Een belangrijke daarin, zo blijkt ook uit de gesprekken, is rekening houden met nieuwe ontwikkelingen, die er altijd weer zijn. Dit komt mede doordat de aard van crises waar de gemeenten mee te maken krijgen verandert en verbreedt.


Het feit dat niet alle doelstellingen gehaald konden worden ontmoet wel veel begrip bij respondenten. Het heeft zeker niet afgedaan aan de geloofwaardigheid van de GKG. Op meer persoonlijk niveau wordt de GKG beleefd als een team van mensen die helder en consistent communiceren over wat er van ze verwacht mag worden. De integriteit van de medewerkers is voor geïnterviewden geen enkel punt van discussie.

De echte test van de effectiviteit van de GKG is moeilijk te organiseren. De organisatie staat er ter voorbereiding van een situatie die zich hopelijk nooit voordoet. Herhaaldelijk wordt onderkend dat een echt grote crisis zich afgelopen jaren in Groningen niet heeft voorgedaan. En niemand wenst uiteraard zo'n crisis. In zijn algemeenheid stralen zowel de groep GKG-medewerkers als de partners het vertrouwen uit dat er nu een organisatie staat die veel meer aan kan dan vroeger het geval was. Het vertrouwen in de effectiviteit van de partner Bevolkingszorg is zonder meer toegenomen. Maar een échte test in de warme situatie zou in de ogen van sommigen wel een meer definitieve bewijs kunnen leveren van die effectiviteit.

Op delen zijn er overigens wel meer concrete maatstaven voor effectiviteit; de terugkerende evaluatie van opleidingsactiviteiten is daarvan een voorbeeld. Dat wordt door het Netwerkteam ook zeker gebruikt als middel.

De commissie hoort in de gesprekken nog de suggestie om met een andere blik op opleiding en training de effectiviteit voor de gemeenten in brede zin te vergroten. Het zou volgens





geïnterviewden de moeite waard kunnen zijn om te onderzoeken of leerdoelen vanuit bevolkingszorg te combineren zijn met leerdoelen die meer breed in de gemeenteorganisatie gezien worden, zoals 'omgaan met incidenten' of 'ontwikkelen improvisatievermogen'.

De effectiviteit van de inzet van de GKG-medewerkers die adviseur zijn in het Netwerkteam is weer moeilijker meetbaar. Daar wordt door respondenten naar gekeken zoals men ook naar andere beleidsadviseurs binnen de gemeente kijkt. Een advies is effectief als er draagvlak voor is en het advies bijdraagt aan de doelen die worden nagestreefd. En naar die maatstaf gemeten komt uit de gesprekken in ieder geval tevredenheid naar voren.


Over het algemeen bestaat ook het beeld dat de GKG scherp en efficiënt is georganiseerd, en dat de kosten in verhouding staan met het uiteindelijke resultaat. De Groningse nuchterheid, die ervoor zorgt dat overbodige franje buiten de deur blijft, herkent men ook binnen het team GKG.

Wel loopt het Netwerkteam aan tegen de beperking van doelen die te realiseren zijn met de middelen die ter beschikking staan. De keus of er meer middelen moeten komen, dan wel gesneden moet worden in de ambities ligt thans duidelijk voor. Aanvullende doelen of nieuwe taken zullen strak afgewogen moeten worden in de zin van beschikbare capaciteit, en daarmee financiële middelen.

De blik blijkt daarbij onder andere gericht op de inzet van de BDUR-middelen in Groningen, die nu nog niet ten goede van de deelprogramma's bevolkingszorg komen. In enkele gesprekken kwam de wens naar voren tot een nog bredere afweging rond die middelen in de veiligheidsregio Groningen.

Naar de nagestreefde efficiencywinst wordt door geïnterviewden op twee manieren gekeken. Als een paal staat boven water dat met de realisatie van een regionale GKG, er nu veel minder mensen dan in het verleden bezig zijn met crisisbeheersing, zowel als adviseur, als in het Team Bevolkingszorg. In het Team Bevolkingszorg is de reductie aan gemeentemedewerkers met een taak in de crisisorganisatie behoorlijk spectaculair: van zo'n 1200 naar zo'n 300 personen. Ook hoeven nu niet 23 gemeenten de verschillende noodzakelijke plannen, draaiboeken en protocollen op papier te zetten, met 23 x inbreng van partners. Ook dat betekent ontegenzeggelijk efficiencywinst, niet alleen binnen de oranje kolom, maar ook bij de partners. De efficiencywinst binnen de eigen kolom is in het evaluatierapport benoemd, het bijkomende effect voor de andere kolommen niet.

Toch beleven kennelijk niet alle gemeenten de nieuwe situatie daarmee ook als goedkoper, zo blijkt uit de evaluatie. Uit de gesprekken komt daarvoor wel een verklaring naar voren. Veel gemeenten hadden voor 2013 niet alle middelen voor bevolkingszorg herkenbaar in hun begroting opgenomen. Medewerkers hadden taken in de crisisbeheersing, maar deden die taken er veelal 'bij'. Deze taken waren dan ook niet begroot. Het wegvallen van deze 'snippertaken' betekende echter niet rechtstreeks het vervallen van formatieplaatsen. De regionalisering van de bevolkingszorg viel in een periode waarin gemeenten op veel fronten voor bezuinigingen stonden. Dat zorgde al voor grote verschuivingen in taken en reductie van formatie, waarbij de verschuivingen van de (snipper)capaciteit die werd veroorzaakt door een efficiëntere inrichting van de bevolkingszorg niet meer goed zichtbaar was. Intussen steeg de inwonerbijdrage voor bevolkingszorg, die wel duidelijk in



de boeken staat, bij de regionalisering met 10 cent. Die omstandigheden leiden er mogelijk toe dat de vergrote efficiency toch niet altijd direct in termen van kosten gevoeld wordt en soms eerder het gevoel voorop staat dat de kosten alleen maar stijgen.

## 2.3. Beschikbaarheid en continuïteit

### *De maatlat*

De maatlat bij het criterium beschikbaarheid en continuïteit bestaat uit één element:

- De GKG levert doorlopend de producten en diensten, ook als individuele medewerkers er niet zijn door ziekte en verlof.

### *De GKG naast de maatlat*

In absolute zin is deze maatstaf niet realiseerbaar, dat zou wel erg veel rek in de organisatie suggereren. Maar op een wat realistischer niveau kan het Netwerkteam door de regionalisering beter aan deze eis voldoen dan 'eenpitters' bij de gemeenten dat konden. Het feit dat de medewerkers in duo's zijn gaan werken draagt er ook toe bij dat de gemeenten ook bij 'ziek en zeer' in principe kunnen blijven rekenen op ondersteuning. Dat betekent uiteraard niet dat de organisatie zo is ingericht dat ziekte, verlof, verloop enzovoorts zich niet laat voelen. In de planning is zelfs met een 'normale' mate van ziekte of verloop onvoldoende rekening gehouden. Daarin is de GKG overigens vast niet uniek. Maar omdat het team klein is en veel klanten moet bedienen leidt dit wel eerder tot afwijkingen die opvallen. Aandachtspunt is daarmee vooral, met een realistische planning, afwijkingen binnen acceptabele grenzen te houden, ervoor te zorgen dat ze uitlegbaar zijn en dat de 'last' eerlijk verdeeld is over de verschillende klanten/producten. Opgemerkt wordt in de interviews dat het best lastig is de ambities en het enthousiasme in evenwicht te brengen met het noodzakelijke realisme.


De situatie bij het Team Bevolkingszorg (warme fase) kent andere uitdagingen. Op dit moment zijn de ervaringen positief als het gaat om de paraatheid. Uit de interviews komt naar voren dat over het algemeen de juiste mensen op de juiste plaats zijn wanneer een crisis dat vraagt.

Er zijn wel nadrukkelijk zorgen geuit over de toekomst. Want de GKG kent negen functies die worden uitgeoefend op basis van hard piket, de overige functies kennen vrije instroom. Het op voldoende niveau invullen van de hard piket-functies kost de nodige hoofdbreken. De komende gemeentelijke herindeling, waarbij men terug gaat van 23 naar zeven á acht gemeenten doet sommige geïnterviewden twijfelen aan de blijvende haalbaarheid van deze manier van organiseren.

Bijzondere aandacht gaat daarbij ook uit naar de invulling van de crisiscommunicatiefuncties. De blijvende uitdaging om vier verschillende piketten in te vullen lijkt sommige respondenten zelfs zo onmogelijk, dat de vraag wordt gesteld of een waakvlamovereenkomst met een extern bureau niet beter zou zijn.

Daarbij speelt voor communicatiefuncties ook de deskundigheid een rol. Onderkend moet worden dat, hoe goed een communicatieadviseur van een Groningse gemeente in de dagelijkse praktijk ook





mag functioneren, er weinig tot geen ervaring kan worden opgebouwd met een echt grote crisis die persaandacht vanuit binnen- en buitenland krijgt. Dan is het ‘invliegen’ van (aanvullende) externe deskundigheid van buiten de gemeenten volgens sommige betrokkenen onontkoombaar. Ten slotte speelt nog een rol dat de noodzaak van een zekere ‘klik’ tussen de adviseur en de bestuurder bij communicatiefuncties van belang is. Ook dat valt niet altijd gemakkelijk te organiseren via een piketsysteem. Zeker in een crisissituatie wordt gevoeld dat bijzondere maatregelen met voorbijgaan aan ‘het systeem’ dan gerechtvaardigd kan zijn.


Ook de invulling van de functie Officier van dienst Bevolkingszorg (OvDBZ) knelt: werving van nieuwe officieren verloopt in de ogen van sommige geïnterviewden moeizaam. Dat wordt jammer gevonden, omdat dit wel als een van de successen van de regionalisering GKG wordt gezien is. Geconstateerd wordt dat, naast een aantal competenties, je ook wel de nodige intrinsieke motivatie nodig hebt om je aan te melden voor deze functie, want de functie is redelijk veeleisend, en de (financiële) compensatie niet hoog.

In algemene zin heeft de regionalisering ertoe geleid dat degenen die betrokken zijn bij de bevolkingszorg dat ook met meer motivatie en betrokkenheid lijken te doen, zeker wanneer men een piketfunctie heeft. Het systeem dat met de GKG gebouwd is, doet ook een groot beroep op die betrokkenheid. Het doet daarnaast een beroep op de solidariteit tussen gemeenten als het gaat om beschikbaarheid en continuïteit. Aan het vullen van het Team Bevolkingszorg, plus het (toezien op) afvaardiging van teamleden naar opleidingen en oefeningen, lijkt niet iedere gemeente naar draagvlak bij te dragen. En dat terwijl voldoende geoefend zijn op alle niveaus door velen als strikt noodzakelijk wordt genoemd voor een succesvolle invulling aan de bevolkingszorgtaak

Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten niet op dezelfde manier omgaan met de verantwoordelijkheid die daar ligt voor het borgen van de kwaliteit van de medewerkers in het team, die in kwalitatieve zin kan leiden tot verminderde beschikbaarheid/ continuïteit. Die borging wordt in sommige gemeenten vorm gegeven door functie-eisen die horen bij warme functies mee te nemen in gemeentelijke functieprofielen, en vervolgens in gesprekken ook terug te komen op die eisen. De ene gemeente is daar verder in dan de andere.

Daarbij wordt ook naar voren gebracht dat de stad Groningen hoe dan ook een groot aandeel heeft, zonder welk van de GKG onvoldoende overblijft om te kunnen functioneren. Ook de achterliggende ‘massa’ die Groningen kan generen wordt gezien als een belangrijke drager voor de regionale organisatie.

Geconstateerd wordt dat de urgentie van een goed georganiseerde bevolkingszorg uiteindelijk niet in alle gemeenten even hard gevoeld wordt. En sommige gemeenten hebben het op dit moment ook organisatorisch andere uitdagingen die prioriteit krijgen. Geïnterviewden zijn van mening dat zeker gezien de komende verkleining van het aantal gemeenten iedere gemeente het leveren van een proportionele bijdrage wel serieus dient te nemen. Uit de gesprekken klinkt het signaal dat gemeentesecretarissen of de bestuurders binnen de veiligheidsregio elkaar hier beter op zouden



kunnen aanspreken. Een gedeeld idee over belang en urgentie van een goed functionerende GKG is daarvoor een noodzakelijk begin.

## 2.4. Lokaal verbonden organisatie

### *De maatlat*

De GKG heeft een aantal ijkpunten geformuleerd om te kunnen beoordelen of de relatie tussen de GKG en de 23 Groningse gemeenten voldoet aan de wensen en verwachtingen:

- De GKG voert op regionaal niveau de gemeentelijke taken uit.
- De GKG is v n en vóór de gemeenten.
- De GKG biedt naast geregionaliseerde producten en diensten ook maatwerk voor gemeenten.
- De GKG is verbonden met de gemeenten

### *De GKG naast de maatlat*

Aan de eerste verwachting heeft de GKG zeker voldaan; daarbij leeft alleen bij de grootste stad deels nog het beeld dat de gemeente het ook zelf eventueel op orde zou kunnen brengen. De regionalisering is wat dat betreft succesvol verlopen.


De verhoudingen ‘schuren’ alleen een beetje als het onderwerp evenementenveiligheid aan de orde komt, zeker als het gaat om kleinere evenementen. De protocollen stammen kennelijk nog uit de tijd voor de regionalisering van bevolkingszorg. Het lijkt nu niet voor iedereen even duidelijk te zijn, welk onderdeel van de werkzaamheden nu hoort bij gemeentelijke taken die geregionaliseerd zijn, en welk bij de OOV-taken die bij de gemeenten zijn achtergebleven.

En verder vragen nieuwe ontwikkelingen ook wel om een nieuwe definitie van taken die op regionaal niveau worden uitgevoerd. Nieuwe crisistypen gaan voorbij aan oude beschrijvingen en protocollen en vragen om periodieke herijking van de afspraken.

Het beeld dat de GKG ‘van de gemeenten’ is, is daarmee zeker niet verloren gegaan met de regionalisering, ook niet nu het Netwerkteam gehuisvest is bij de veiligheidsregio. Geïnterviewden van buiten de gemeente stellen het ook op prijs dat medewerkers van de kolom bevolkingszorg goed bekend zijn met de gemeenten.

Zoals in 2.1 ook beschreven speelt de aansturing door de Directie Gemeentelijke Kolom een belangrijke rol in de beleving. Het feit dat gemeentesecretarissen de GKG aansturen draagt sterk bij aan het gevoel bij geïnterviewden dat de GKG ook echt van de gemeenten is. Vanwege het belang dat hieraan wordt gehecht, wordt veel aarzeling geuit bij het oorspronkelijke einddoel om de ‘oranje kolom’ onder de verantwoordelijkheid van de directeur veiligheidsregio te laten vallen. Een besluit daartoe is ook al eens uitgesteld.

De adviseurs investeren zelf ook zeer bewust in de verbinding met gemeenten. Er wordt een beeld geschetst van medewerkers die zeer zichtbaar zijn binnen de gemeenten die ze bedienen, mede door daar ook geregeld persoonlijk aanwezig te zijn en op verschillende niveaus in de organisatie contacten te onderhouden. In de inhoud van hun adviezen laten de adviseurs ook zien dat zij denken en handelen vanuit het belang van de gemeenten, en dat zij gevoel hebben voor de (bestuurlijke)



dilemma's die in gemeenten leven. Dat draagt sterk bij aan het vertrouwen dat de adviseurs er zijn voor de gemeenten. Daarbij bestaat bij enkele geïnterviewden ook de indruk dat de brandweer na de eigen regionalisering de contacten met de gemeenten op commandantenniveau minder intensief is gaan invullen, waardoor de leden van het Netwerkteam relatief nog scherper in beeld komen.

Van verschillende kanten wordt ook gehoord dat medewerkers die vanuit de gemeenten deelnemen aan het team Bevolkingszorg zich goed gehoord voelen door het Netwerkteam. Er is een goede aansluiting, het Netwerkteam is praktijkgericht, en geeft gehoor aan de wensen en noden van gemeentemedewerkers die een taak hebben binnen bevolkingszorg.

Maatwerk leveren blijkt toch een ingewikkeld vraagstuk. Niet zolang het gaat om zaken als aansluiten bij de manier van overleggen die een gemeente kent, of aanpassen van de frequentie van contact (binnen grenzen). En uiteraard niet als het gaat om het aansluiten op risico's die er binnen de ene gemeente wel zijn en in de andere niet. Maar andere concrete voorbeelden van maatwerk zijn niet naar voren gekomen. Daarbij spelen allicht ook de strakke planningen een rol. Het aantal uren dat beschikbaar is voor activiteiten per gemeente is beperkt, aldus geïnterviewden. Al met al is in de gesprekken niet duidelijk naar voren gekomen wat men onder 'maatwerk' nu precies moet verstaan en waar dan precies behoeften liggen.

## 2.5. Tevredenheid klanten en stakeholders

De maatlat bij dit laatste criterium luidt heel simpel als volgt:

- Mening van de klanten en stakeholders over de in de maatlat opgenomen thema's.

Om dit vast te stellen is door het Netwerkteam een enquête uitgezet onder dezelfde doelgroepen als de groepen die betrokken waren bij de visitatie. Daarbij zijn alle bovengenoemde aspecten van de maatlat aan de respondenten voorgelegd om een mening.

In totaal zijn 130 enquêtes per mail uitgezet. De respons lag op 70%, waaruit de nodige betrokkenheid blijkt bij de (regionalisering van de) GKG.

Het houden van een enquête tekent de mate waarin de GKG volwassen en zelfbewust is, en openstaat voor kritiek die tot verdere verbetering kan leiden. De resultaten van de enquête zijn over het algemeen bemoedigend. De bevindingen uit de enquête staan kort in het (zelf)evaluatierapport; deze komen over het algemeen goed overeen met hetgeen ook tijdens de visitatie naar boven is gebracht. De GKG eindigt met een algemeen rapportcijfer van 7,2.

In de hoofdstukken hierboven is al uitgebreid ingegaan op de maatlat en de mening van klanten en stakeholders over de verschillende onderdelen.



### 3. Thema's voor de toekomst

De evaluatie heeft voor de GKG uiteindelijk het doel om te dienen als input voor de besluitvorming over de toekomst van de bevolkingszorg in Groningen eruit gaat zien.

De verbeteringen ten opzichte van de situaties in het verleden worden breed onderkend. En alle geïnterviewden hebben blijk gegeven van gedrevenheid of op zijn minst grote betrokkenheid bij de organisatie van de bevolkingszorg in Groningen. Er is een organisatie gegroeid die herkenbaar is en die een gerespecteerde positie inneemt ten opzichte van de andere kolommen. En die tegelijkertijd nog steeds herkend wordt als eigen aan de gemeenten. Binnen de mogelijkheden staat er ook een organisatie die effectief en efficiënt is. Al met al wordt breed gevoeld dat er goede resultaten bereikt zijn met de regionalisering, maar dat hetgeen opgebouwd is ook zijn wankelende kanten kent.

De visitatiecommissie heeft in de gesprekken een aantal thema's terug horen komen, die voor de doorontwikkeling en het bepalen van de koers voor de toekomst relevant zijn.

Die thema's zijn:


1. Continuïteit c.q. houdbaarheid van de organisatie
2. Aansturing
3. Draagvlak voor gezamenlijkheid

#### Ad 1. Continuïteit c.q. houdbaarheid

Uit verschillende monden wordt gehoord dat het in stand houden van het Team Bevolkingszorg op de ingevoerde wijze als een zorgpunt wordt gezien. De vraag ligt voor of het niet (fundamenteel) anders moet (en kan). Daarbij zijn in de eerste plaats functies op het gebied van crisiscommunicatie in beeld. Uitbesteding van die taken wordt niet ondenkbaar geacht. Conclusies trekken is echter moeilijk omdat de 23 gemeenten die zorg moeten dragen voor die continuïteit intussen zelf ook voor grote veranderingen staan. De regio Groningen gaat op afzienbare termijn over van 23 gemeenten naar zeven of acht. De stad Groningen blijft de grootste, maar de onderlinge verschillen worden kleiner. Bij een vermindering van het aantal gemeenten zal moeten blijken of de gemeenten voldoende in staat zijn en de wil hebben om de piketten te blijven vullen, en medewerkers gelegenheid te bieden mee te doen aan trainingen en opleidingen.

Bewaakt moet in ieder geval worden dat in reorganisatieplannen rond de gemeentelijke organisaties het aspect bevolkingszorg vooral niet vergeten wordt. Integendeel, de reorganisatieplannen bieden een goede gelegenheid om kwaliteitsaspecten rond bevolkingszorgtaken te borgen, bijvoorbeeld in functieprofielen.

Naast deze aandacht voor de continuïteit van het Team Bevolkingszorg op de wat langere termijn vraagt ook de continuïteit van het Netwerkteam aandacht. Dit team is klein en slagvaardig, maar heeft intussen te maken met toenemende taken en verwachtingen. De eisen die de omgeving stelt zijn hoog, de eisen die het team aan zichzelf stelt zo mogelijk nog hoger. De betrokkenheid en



ambitie binnen het team is groot, doch kan onbedoeld de kijk op een duurzame balans tussen takenpakket en middelen vertroebelen. In zo'n situatie is er goede aandacht nodig voor de draagkracht van het team op de langere termijn.

#### Ad 2. Aansturing

Boven de markt hangt het oorspronkelijke plan om de GKG aan te laten sturen door de directeur Veiligheidsregio. Voor deze gedachte blijkt in de huidige situatie uiteindelijk inhoudelijk niet veel gevoel te bestaan bij veel van de betrokkenen, althans zover uit de interviews en daarmee een deelverzameling van betrokkenen naar voren kwam. Er bestaat een goed gevoel en ook veel behoefte aan de gemeentelijke identiteit die nu herkend wordt bij het Netwerkteam en het Team Bevolkingszorg. Er is kennelijk enige aarzeling om voor- en nadelen van de verschillende modellen voor de aansturing van de GKG nog eens naast elkaar te zetten en met elkaar daarmee het eerder geformuleerde einddoel zo nodig expliciet ter discussie te stellen.

#### Ad 3. Draagvlak voor gezamenlijkheid

De gezamenlijkheid van de GKG wordt volgens geïnterviewden niet door iedere gemeente op dezelfde wijze beleefd, en ook niet door iedere gemeente op dezelfde manier ondersteund. Daarin speelt ook de vraag een rol hoeveel geld de gemeenten over hebben voor de taak Bevolkingszorg, en welke ontwikkeling men daarin acceptabel vindt.

Voor de nabije toekomst lijkt voorzichtigheid bij uitbreiding van taken op zijn plaats, totdat in de nieuwe gemeentelijke setting weer duidelijk is waar dan de behoefte bij gemeente uit bestaat en meerwaarde gezien wordt in regionalisering van met name de koude taken.

Die voorzichtigheid moet echter niet een vorm krijgen die ondermijnend is aan het enthousiasme waarmee het Netwerkteam aan de slag is, en waarmee een aantal bestuurlijke en ambtelijke 'vaandeldragers' de GKG promoten. Dit thema is dus meer het momentum van besluiten nemen en kent een sterke verbinding met het eerste thema continuïteit.