

Visie op VRU-organisatie

Bijlage A	Hoofdstructuur VRU
Bijlage B	Dashboard-verbeteropgaven VRU
Bijlage C	Rapport AEF; Districtsonderzoek VRU



Inleiding

Voor u ligt onze visie op de nieuwe hoofdstructuur van de VRU.

In het algemeen bestuur VRU is al eerder (november 2011) het voornemen geuit om het aantal VRU-districten (vijf) op termijn congruent te maken aan het aantal nieuwe politiedistricten (drie). Het bureau AEF heeft onderzoek gedaan naar de schaalgrootte en organisatie van de districten. Uit dit onderzoek komt naar voren dat een effectieve en efficiënte inrichting van de VRU-organisatie het meest gebaat is bij differentiatie in taak en schaal.

In de geest van de conclusies van het onderzoek heeft de VRU een vernieuwde hoofdstructuur ontworpen op basis van o.a. onderstaande principes:

- Voorop staat dat de brandweerpost een prominente plaats in de VRU-organisatie heeft. In de vernieuwde hoofdstructuur zijn de brandweerposten verenigd in een repressief cluster, in een kleinere schaal (7) dan de huidige districten (5). In de structuur van 7 repressieve clusters is er ruimte voor behoud van de eigenheid van de post en tegelijkertijd voor het faciliteren van brandweermensen in hun werk en professionaliteit;
- De VRU wil zoveel mogelijk aansluiten bij de politie-indeling, in drie gebieden. De idee is om te gaan werken met drie districtsgebieden in plaats van met vijf districten. Vanuit een districtsgebied worden alle VRU-producten en het accountmanagement richting de gemeenten georganiseerd;
- Er komt in de vernieuwde hoofdstructuur op elk districtsgebied een districtsmanager. Deze districtsmanager geeft in diens gebied leiding aan de brandweerrepressie en is daarnaast verantwoordelijk voor het onderhouden van contact met de gemeenten over alle VRU-producten;
- een helder onderscheid in vijf hoofdprocessen: risicobeheersing (dus inclusief brandrisicobeheersing); crisisbeheersing (en rampenbestrijding); brandweerrepressie, GHOR en bedrijfsvoering. Dit onderscheid in de processen vindt zijn weerslag in een aanpassing van de ordening van programma's in de concernbegroting en de daarmee geheel congruente organisatie-indeling op directieniveau.

'Nevenvangst' van een vernieuwde hoofdstructuur is het boeken van efficiencywinst. De drie districtsgebieden hebben geen managementteam en vormen op zichzelf geen managementlaag (procesgerichte structuur versus gebiedsgerichte structuur). Efficiencywinst is door het onderzoeksbureau berekend op €1,1 miljoen structureel per 2018 (vanaf 2015 oplopend, te starten met €250.000 in 2015). Bij een teruggang van het aantal districten vervalt een aantal functies in de huidige organisatie.

Waar staat de VRU?

De VRU als koploper

De Veiligheidsregio Utrecht (VRU) bestaat sinds 2006 als gemeenschappelijke regeling van 26 gemeenten in het gebied van de provincie Utrecht. Voor gemeenten en veiligheidspartners een herkenbare en enthousiaste veiligheidsorganisatie, sinds 2010 landelijk koploper bij het regionaliseren van 26 gemeentelijke brandweren. De VRU is een jonge en gezonde organisatie, vernieuwend ingericht op het gebied van risico- en crisisbeheersing. Net als alle andere veiligheidsregio's heeft de VRU zichzelf moeten bouwen. Het tegelijkertijd regionaliseren van 26 gemeentelijke brandweren en het inrichten en laten werken van een geheel nieuwe organisatie, met alles wat daarbij komt kijken, is een prestatie op zich geweest. Dat is niet alleen een verdienste van de VRU, maar net zo goed van de gemeenten die eigenaar zijn van de VRU en voor wie de VRU taken uitvoert.

Bouw en transitie

Een dergelijk bouw- en transitieproces is veeleisend en precair. Vele partijen hebben samen een doel te realiseren maar evenzovele belangen moesten bij elkaar worden gebracht. Het best denkbare organisatieontwerp was bij de start moeilijk te schetsen omdat er iets geheel nieuws moest worden gebouwd. Er lag een geweldige opgave in de sfeer van het harmoniseren en ontwerpen van rechtspositie, procedures, regels en protocollen. Ondertussen moest de winkel open blijven; het VRU-product moest meteen vanaf de start kunnen worden geleverd. Soms was het ingewikkeld om rechtspositionele regelgeving meteen en volledig te harmoniseren.

Nu, drie jaar na de start, is het tijd de situatie te overzien en te kijken welke impulsen de VRU nodig heeft om een excellerende organisatie te worden. Een organisatie die op de meest efficiënte wijze in staat is te focussen op zijn taakuitvoering en die door alle gemeenten, in alle geledingen, wordt gezien als een betrouwbare, professionele en transparante gemeenschappelijke regeling en taakuitvoerder. Tegelijkertijd moet de VRU natuurlijk haar aandeel leveren aan de bezuinigingsopgave die gemeenten treft. De VRU wil dat zelf ook! Dat vraagt om efficiënter organiseren van de VRU, zodat de gemeentelijke bijdrage kan worden verkleind.

Invloeden van buitenaf

Behalve deze wensen van interne aard, zijn er ook exogene aanleidingen om nog eens goed naar het VRU-ontwerp te kijken.

- De nieuwe wetgeving op het gebied van de publieke gezondheid nodigt uit de GHOR als herkenbare en sterke partner te verbinden aan de regionale GGD en andere partners in het witte veld.
- 1 januari 2018 lijkt een belangrijke mijlpaal te worden, wanneer de Omgevingswet naar verwachting van kracht wordt en op datzelfde moment het duale stelsel van private kwaliteitsborging wordt

omgezet in een volledig privaat stelsel. De VRU moet zich zowel inhoudelijk als organisatorisch voorbereiden op de consequenties van beide majeure ontwikkelingen.

- In het verlengde daarvan nodigen het ontstaan van regionale uitvoeringsdiensten (RUD) en BRZO-RUD's uit om risicobeheersing integraal te kunnen beschouwen en aansturen, om met elkaar voor burgers en bevoegd gezag het beste product te kunnen leveren.
- De brandweerbranche (Brandweer Nederland) introduceert landelijk een risicobenadering waarbij brandpreventiemaatregelen worden afgestemd op de werkelijke risico's in een gebouw of inrichting, op basis van realistische scenario's, waarbij de brandweer adviseert en toezicht houdt op de grotere en complexere risico's in de samenleving. Tegelijkertijd wordt in die benadering sterk gestuurd op een verbetering van het veiligheidsbewustzijn, zelfredzaamheid en het (brand)veilig gedrag in brede zin (stimulerende preventie) in aanvulling op de regelgerichte benadering van preventie (regulerende preventie).
- De hervorming van de regionaal georganiseerde politie naar de nationale politie dwingt de drie veiligheidsregio's in het gebied van Midden-Nederland (VRU, Gooi en Vechtstreek en Flevoland) elkaar op te zoeken en met elkaar samen te werken, om goed bij de politie te kunnen aansluiten.
- De transitie van 26 afzonderlijke meldkamers naar één landelijke meldkamerorganisatie (LMO) met tien locaties (waarvan één in Midden-Nederland) impliceert een overdracht van de meldkamer van de VRU (nu ondergebracht in een stichting GMU waarin de VRU partner is) naar de LMO en vraagt een andersoortig opdrachtgeverschap.
- Ondertussen wil de VRU een steeds scherper inzicht krijgen in de (veranderende) gevaarstellingen, statische en dynamische, in haar risicogebied. Zij wil daarop snel en adequaat kunnen acteren en wil oog hebben voor maatschappelijke veranderingen die de zelfredzaamheid van de burger aangaan. In dat verband zal het bijvoorbeeld belangrijk zijn de effecten van de aankomende decentralisatie van het zorgstelsel goed te monitoren; neemt het aantal zelfredzamen af? Kortom, adaptief zijn is niet alleen een wens, maar ook een vereiste.

Het VRU directiemaniest

Tegen deze achtergrond heeft de directie van de VRU ook gekeken wat er binnenshuis speelt en een manifest opgesteld, de motor voor een voorwaartse agenda. De VRU moet op weg naar een volgend niveau van organisatievolwassenheid. Het directiemaniest gebruikt de metafoer van het VRU-huis, waarbij het dak ons helpt herinneren aan "waar we voor staan", "waar we voor gaan" en "hoe we dat doen". De pijlers van het VRU-huis zeggen ons "wat we doen", terwijl het fundament onze ordening, ons werkgeverschap en onze ondersteuningstaken duidt.

Het directiemanifest van de VRU luidt als volgt:

Waar staan we voor?

We zijn de drijvende en bindende kracht achter een goede hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing in de regio Utrecht. Dit doen wij binnen onze wettelijke kaders.

Waar gaan we voor?

Wij zijn een betrouwbare taakuitvoerder met vakmanschap en passie, die continu kan inspelen op ontwikkelingen in ons fysieke veiligheidsdomein. We doen dit onder het motto: 'Uw veiligheid, ons werk'.

Hoe doen we dat?

De passie voor ons werk vind je terug bij alle medewerkers van de VRU. Wij hebben taakvolwassen medewerkers, die bereid zijn te leren en in staat worden gesteld zich te ontwikkelen en te bekwamen als vakman of vakvrouw. Onze medewerkers zijn verandervaardig en denken steeds mee over het verbeteren van ons product.

'Ons leiderschap is vakmanschap' staat in onze visie op leiderschap. Onze leidinggevenden spelen een belangrijke rol bij alles wat de VRU presteert. Zij enthousiasmeren onze medewerkers en dagen hen uit.

Onze kerntaken zijn onze focus en die moeten resultaatgericht worden uitgevoerd. Wij hebben allereerst een verantwoordelijkheid naar de samenleving om dát te doen wat de Wet van ons verlangt. Dat vraagt alertheid en inzet, maar ook een gepaste bescheidenheid in wat wij oppakken, en in het stellen van ambities. Wij zeggen wat we doen, doen wat we hebben beloofd en maken ons werk niet groter of uitgebreider dan nodig.

Wat doen we?

De kern van ons werk is:

- wij verlenen hulp op straat voor de mensen in onze regio;
- wij adviseren over en houden toezicht op (fysieke) veiligheid;
- wij leveren slagkracht bij rampenbestrijding en crisisbeheersing;
- wij voeren regie over (fysieke) veiligheid en brengen partijen bijeen.

Wat hebben we nodig?

Onze kerntaken kunnen alleen maar goed worden uitgevoerd en goed tot hun recht komen als de fundamenten van onze organisatie op orde zijn. Deze fundamenten, in de sfeer van werkgeverschap, vakmanschap, administratieve processen en planning & verantwoording, gaan wij opnieuw bekijken. Of ze er allemaal zijn, én of ze op orde zijn. Waar nodig gaan wij gericht aan de slag om aan te scherpen en aan te vullen.

De ondersteuningstaken (PIOFACH-taken) moeten ten dienste staan van de kern van ons werk. Wij gaan die ondersteuning meer loketgericht organiseren. Daarmee willen wij vraag en aanbod beter op elkaar afstemmen. Goede afstemming en scherpe vraagstelling zijn essentieel om de werkdruk normaal te laten zijn, om de dienstverlening op orde te hebben en om efficiënt te werken.

Wat doen we vanaf nu anders?

Om een solide huis neer te zetten, hebben we aannemers nodig die het huis met ons gaan afbouwen. De aannemers moeten eigenaarschap

vertonen. Leidinggevend en wijzen eigenaars van productresultaten aan. Deze eigenaars voelen zich verantwoordelijk voor het stroomlijnen van het werk, het leveren van kwaliteit, het efficiënt werken en het afgrenzen van het werk. Eigenaars 'denken inclusief' en betrekken alle relevante vakdisciplines bij hun opdracht. Problemen worden in principe niet naar boven opgespeeld, maar door de eigenaar aangenomen en opgelost.

Vanuit het eigenaarschap en vanuit ieders rol en taak werken wij effectief en efficiënt. Dat wil onder meer zeggen dat wij goede en korte teksten schrijven en geen dikke pakken papier opleveren. Dat wij gericht en beheerst mailen, en niet overbodig mensen in cc meenemen. Dat wij niet onnodig vergaderen, maar efficiënt en kort overleggen en gespreksgroepen niet groter maken dan nodig. Dat wij bij het aansnijden van een onderwerp of bij een nieuwe vraagstelling niet meteen de breedte opzoeken. Dat wij niet problematiseren of zaken onnodig groot maken. In plaats daarvan zien en gebruiken we de kracht van de inkadering.

Het VRU dashboard

Om het VRU-huis op orde te krijgen en aan dit manifest invulling te kunnen geven heeft de directie de meest belangrijke en urgente zaken samenhangend in beeld gebracht. Daarbij heeft de directie ook aandacht gegeven aan zaken die door de accountant zijn aangereikt. Dit is het VRU-dashboard geworden, waarin binnen een viertal aandachtvelden tal van doelstellingen zijn benoemd die op korte en middellange termijn moeten worden gerealiseerd (zie bijlage B). Alle doelstellingen zijn in de gebiedende wijs beschreven, om daarmee zo helder mogelijk aan te geven 'wat er klaar is als het klaar is'. Het gaat om doelstellingen op het gebied van 'governance', 'bedrijfsvoering', 'taakuitvoering' en 'personeel & organisatie'.

Het dashboard helpt de VRU-directie focus te houden op wat nu belangrijk is en te sturen op verbetering van het werk. Het geeft zicht op de onderlinge verbanden die moeten worden gelegd om de doelstellingen gecoördineerd en in samenhang met elkaar te kunnen realiseren. Ten slotte helpt het om in de leidinggevend-lijn, naar de medewerkers en naar de medezeggenschap uit te leggen welke zaken de aandacht vragen en waaraan de directie welke prioriteit toekent. De directie voelt zich als team verantwoordelijk voor het halen van deze doelstellingen, de voorwaartse VRU-agenda. Vanzelfsprekend zijn deze doelstellingen terug te vinden in de (eerstvolgende) concernbegroting van de VRU.

AEF Onderzoek naar schaalgrootte en organisatie

Onderzoek schaalgrootte districten

Vanwege de omvorming van de regionaal georganiseerde politie naar de nationale politie heeft de politie in het gebied van Midden Nederland haar organisatie in vijf districten ingedeeld. Drie van deze vijf liggen in het gebied van de VRU. De andere twee beslaan het gebied van de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland. In het perspectief van volkomen schaalcongruentie, leek het daarom voor de hand te liggen ook de VRU in drie districten te organiseren, in plaats van in de huidige vijf. Gelijke schaalgrootte biedt naar verwachting immers betere mogelijkheden tot coördinatie en afstemming, zowel voor gemeenten als voor de uitvoerende diensten. Bovendien lijkt er efficiencyperspectief te zijn.

Los van deze organisatorische vraagstelling was er binnen de organisatie zelf al het gevoel dat de VRU beter zou kunnen aansluiten op de gemeenten, de eigenaars van de VRU. Gemeenten herkennen de VRU niet als één loket. De huidige districten maken op verschillende manieren contact met de gemeenten en het VRU-beleid wordt niet overal eenduidig en met de juiste aandacht en accenten uitgedragen en ingezet. Sommige districten overleggen met gemeenten over de taakstelling van de VR als geheel en vatten veiligheidszorg in brede zin op. Andere districten beperken zich tot de brandweertaak. Anderzijds worden districten soms ook op het verkeerde been gezet, omdat het VRU-concern zijn beleidsinzet soms ambigue organiseert en intern verschillend uitdraagt.

Afgezien van deze inhoudelijke accountvraagstelling, zijn er ook verschillen in aanpak rond het management en beheer van afspraken tussen VRU en individuele gemeenten. Ook aan de zijde van de gemeenten is er vaak niet één herkenbaar aanspreekpunt voor de VRU. De vragen en interventies komen vanuit gemeenten soms divers naar de VRU toe. Veelal ontbreekt het bij gemeenten aan één counterpart die namens de gemeente de behoefte scherp kan stellen en de VR-prestaties voor de gemeente goed kan beoordelen. Kortom, het wederzijds accountmanagement, of beter, 'contactmanagement' kan eenduidiger en kwalitatief hoogwaardiger worden ingericht. Er moet een sneller en eenvoudiger antwoord komen op de wederzijdse vraag: "wie vind ik tegenover mij?".

Om deze gedachten te kunnen verifiëren en noodzakelijke veranderingen onderbouwd te kunnen doorvoeren heeft de VRU onderzoek laten doen op basis van vijf onderzoeksvragen (hier kort geformuleerd):

- beschrijf de huidige organisatie van de 5 districten en geef inzicht in de verschillen;
- beschrijf de voor- en nadelen van vijf naar 3 districten;
- geef aan hoe het management en de overhead kunnen worden herverdeeld als geen efficiencywinst wordt beoogd;

- breng het materieel effect in beeld bij het nastreven van efficiencywinst;
- geef aan hoe de accounthoudersfunctie effectiever belegd kan worden in de organisatie.

Het onderzoek is uitgevoerd door het bureau AEF, waarbij zeer veel geledingen van de organisatie betrokken zijn geweest (zie bijlage). Het onderzoek hanteerde een aantal onderzoekscriteria: stuurbaarheid (eenheid van beleid en eenheid van uitvoering, maar met ruimte voor maatwerk), kwaliteit van de dienstverlening, efficiënte inrichting en nabijheid van vrijwilligers en gemeenten.

AEF-onderzoeksuitkomsten

Uit het onderzoek komt onder meer het volgende naar voren:

- de huidige werkprocessen van politie en VRU zijn geen zwaarwegend argument voor een beweging van 5 naar 3 districten, maar als de VRU op andere gronden overweegt om op te schalen naar drie, dan is congruentie met de politie de meest logische stap;
- met betere aansluiting en aansturing tussen centrale directies en districten is meer winst te behalen dan sec in herziening van het aantal districten;
- accounthouderschap moet worden ingericht als een warme liaisonfunctie met mandaat. Door districtsmanagers aan te stellen die zowel een gebiedsverantwoordelijkheid hebben voor de repressieve brandweertaken als een integrale verantwoordelijkheid voor de andere producten, creëert de VRU een accountmanagersfunctie die met mandaat in overleg kan treden met gemeenten;
- een procesgerichte structuur biedt een beter ontwikkelperspectief voor de VRU dan een gebiedsgerichte structuur;
- breng de ondersteuning en aansturing van de postcommandanten dichterbij de posten. Richt de organisatie zo in, dat de vrijwilligers en postcommandanten zo veel mogelijk ontzorgd worden.

Het onderzoek toont voorts aan dat er niet één beste schaal is waarop het VRU-werk zou moeten worden georganiseerd. De aansturing van de repressieve organisatie, de brandweerposten, mag niet te grootschalig zijn. De brandweerposten voelen zich dan te ver verwijderd van de VRU en van de functionarissen met wie zij (de postcommandanten) moeten overleggen om hun werk goed te kunnen doen. Daar lijkt eerder een kleinere schaal (7) dan de huidige 5 de maat te zijn. Ook is er op postniveau behoefte aan duidelijkheid, eenvormigheid en besluitvaardigheid van bovenaf, met behoud van vrijheden om de post en de vrijwilligers te kunnen blijven verbinden.

Daartegenover staan de werkelijkheid van de politieschaal en de uitkomsten van het AEF-onderzoek, dat aangeeft dat veel VRU-werk ook op de schaal van drie kan worden georganiseerd en gedeconcentreerd kan worden. Bij een dergelijke schaalverkleining zijn in de overhead vanzelfsprekend efficiencywinsten te boeken (€1,1 miljoen, berekend door AEF). Dit is gezien de taakstelling die aan de VRU is opgelegd een

legitiem doel op zich. Ten slotte is uit het onderzoek ook gebleken dat bepaalde taken die nu op districtsniveau zijn georganiseerd effectiever en efficiënter op concernniveau kunnen worden georganiseerd. Kortom, het onderzoek laat zien dat schaal-taakdifferentiatie als organiserend principe voor de hand ligt.

Vernieuwde hoofdstructuur van de VRU

Organiserende principes en ontwerpcriteria

De VRU hecht veel waarde aan de uitkomsten van het onderzoek, onderschrijft de conclusies en wil de aanbevelingen overnemen. Om die reden wil de VRU haar hoofdstructuur modelleren, gebaseerd op de volgende organiserende principes en ontwerpcriteria, nauw aansluitend bij de conclusies van het AEF-rapport:

- de VRU wil zoveel mogelijk aansluiten bij de politie-indeling, in drie gebieden. Het is voor gemeenten overzichtelijker als de VRU en de politie elkaar op hetzelfde schaalniveau kunnen vinden;
- de brandweerpost heeft een prominente plaats in de VRU-organisatie. Vooral van daaruit maakt de VRU contact met de burger en de samenleving;
- de VRU wordt ingericht op een coherente sturing van de organisatie, waarin eenheid van beleid en uitvoering aan de leidinggevenden richting en comfort geven, maar waarin ook ruimte is voor maatwerk naar posten en gemeenten;
- de VRU onderhoudt het contact met de gemeenten door een accountmanagement dat stuurt op kwalitatief hoogwaardige dienstverlening, goede en regelmatige communicatie tussen VRU en gemeente en goede opdracht-resultaat-verhoudingen;
- de organisatie is, in het perspectief van een tweede tranche taakstelling, zo efficiënt mogelijk ingericht en wat betreft organisatiesturing, productsturing, financiële sturing en verantwoordingssturing zo congruent mogelijk ingericht.

Hoe werkt dat uit?

De brandweerposten worden aangestuurd op een schaal die hen zoveel mogelijk nabijheid van de VRU-organisatie biedt. Het gaat er om dat de posten hun werk optimaal kunnen doen, dat de postcommandanten zich gesteund en ondersteund voelen, dat onze brandweermensen gefaciliteerd worden in hun professionalisme en ruimte voelen voor behoud van de eigenheid van hun post. Postcommandanten, anderzijds, hebben tegelijkertijd oog voor het functioneren van post in het geheel van de VRU; wij zijn één brandweer(organisatie). Het faciliteren van de post en postcommandanten krijgt op verschillende manieren gestalte:

- er is eenduidigheid in het beleid van de brandweerrepressie;
- postcommandanten kunnen het beleid uitleggen en weten zich in hun leiderschap gesteund;
- het faciliteren vanuit de directie is gericht op het belang van het functioneren van de post als repressieve eenheid;

- postcommandanten kunnen aangeven welk maatwerk zij nodig hebben, en daar is oog voor. De context van het werk op lokaal niveau staat centraal;
- postcommandanten weten bij wie ze terecht kunnen voor hun vragen en kunnen hun vraag daadwerkelijk kwijt;
- de administratieve druk wordt zoveel als mogelijk verlicht. Het primaire proces staat voorop;
- te leveren middelen, oefeningen en opleidingen sluiten aan bij de eisen die gesteld worden aan de repressieve taak én bij de specifieke behoefte van de post.

Het repressieve cluster. Brandweerposten zijn verenigd in een repressief cluster, in een kleinere schaal dan het huidige district. Het repressieve cluster is geen aparte, volledig opgetuigde managementlaag, maar een repressieve coördinatie- en afstemmingsstructuur die de brandweerposten met behoud van hun eigen identiteit en hun eigen toegestane beleidsruimte ondersteunt. Primair zijn de clusters voor het ondersteunen van de posten en de postcommandanten. Er zijn zeven repressieve clusters: Rijn en Venen noord; Rijn en Venen zuid; Utrecht; Binnensticht; Lekstroom; Eemland en Heuvelrug.

Aan het hoofd van elk repressief cluster staat een *hoofd incidentbestrijding* die de VRU-serviceverlening voor de posten zo dichtbij als mogelijk organiseert. Hij of zij communiceert eenduidig over het VRU-beleid, dat centraal wordt gemaakt, maar organiseert ook maatwerk. Het hoofd incidentbestrijding bewaakt de eenduidigheid, want daaraan is op postniveau grote behoefte. Ook coördineert hij de afstemming tussen de posten binnen het cluster.

Het districtsgebied is een werkgebied van waaruit de VRU-producten en het accountmanagement worden aangeboden en georganiseerd. Er zijn drie districtsgebieden: VRU-West, VRU-Midden en VRU-Oost.

De districtsgebieden zijn werkunits voor te leveren gedeconcentreerde VRU-diensten in een bepaald geografisch gebied. Het districtsgebied heeft geen managementteam en vormt op zichzelf geen managementlaag. De districtsgebieden zijn ook geen organisatie-eenheden, noch zijn het organisatielagen. Organisations-elementen die nu deel uitmaken van het district worden organisatorisch gevoegd in de directies op concernniveau, maar blijven gedeconcentreerd (in het districtsgebied) hun producten leveren.

Het VRU-productenaanbod gaat vanuit het districtsgebied rechtstreeks naar de gemeenten, dan wel via de brandweerposten (repressieve brandweezorg). Zodoende wordt de ondersteuning van de posten en het aanbod van de VRU-producten op de meest efficiënte manier georganiseerd. Vanuit het districtsgebied wordt het contact met de gemeenten onderhouden en krijgt de contactfunctie (account) van de VRU gestalte.

Voor elk districtsgebied wordt een *districtsmanager* aangesteld, voorzien van een efficiënte ondersteuning. De districtsmanager:

- is dé account- en contactfunctionaris van de VRU naar de gemeenten binnen het district. Hij of zij is hét aanspreekpunt voor de burgemeester/gemeente;
- is lijnfunctionaris in de repressieve brandweerlijn leiding. Hij of zij geeft leiding aan één of meerdere hoofden incidentbestrijding in het districtsgebied;
- coördineert de inzet van de gedeconcentreerde VRU-diensten waar nodig.

Het concern wordt georganiseerd op een wijze die organisatiesturing, productsturing, financiële sturing en verantwoordingssturing volledig op elkaar laat aansluiten, waardoor sturingskracht (in control zijn) en transparantie toenemen. Het betreft:

- een helder onderscheid in vijf hoofdprocessen: risicobeheersing (dus inclusief brandrisicobeheersing); crisisbeheersing (en rampenbestrijding); brandweerrepressie, GHOR en bedrijfsvoering;
- dit onderscheid in de processen vindt zijn weerslag in een aanpassing van de ordening van programma's in de concernbegroting en de daarmee geheel congruente organisatie-indeling op directieniveau;
- onder de programma's hangen hoofdproducten waaraan heldere prestatie-indicatoren gekoppeld zijn;
- binnen de directies zijn de afdelingen gepositioneerd die verantwoordelijk zijn voor een hoofdproduct.

Het organiseren in hoofdprocessen biedt ook de mogelijkheid om twee andere knelpunten in de VRU-organisatie aan te pakken.

- In de afgelopen jaren is gebleken dat het werk van de huidige directie risico- en crisisbeheersing vanuit twee directies (Veiligheidszorg en Risico- en Crisisbeheersing) werd aangestuurd en gevoed, ten dele overlappend georganiseerd. In feite hinkt de organisatie wat betreft de organisatie van dit taakveld nu steeds op twee gedachten, wat de effectiviteit van en de focus op het werk niet ten goede komt. De sturing is immers ambigue georganiseerd. De nieuwe indeling lost dit probleem op, tegen de achtergrond van een belangrijke stap die op dit vlak reeds is gezet: de vorming van het Veiligheids Informatie Centrum¹ (zie ook bijlage dashboard verbeteropgaven VRU).
- Het huidige organisatiemodel kent wat betreft proactie en preventie strakke grenzen tussen de districten onderling en tussen de districten van de directie Veiligheidszorg enerzijds en de afdeling risicobeheersing van de directie Risico- en Crisisbeheersing anderzijds. Het blijkt dat de verdeling van het taakveld over twee directies niet bevorderlijk is voor de meest efficiënte en effectieve taakuitvoering. Bovendien heeft het onderzoek naar de preventiecapaciteit dat door de VRU in 2012 werd uitgevoerd aanbevelingen gedaan om preventie en proactie nog beter tot hun

¹ Het Veiligheids Informatie Centrum is het dagelijks operationeel centrum van waaruit de VRU zicht heeft op wat er in 't verzorgingsgebied speelt, van waaruit met partners informatie wordt gedeeld, dat voor partners en gemeenten het operationele VRU-loket is en dat snel en adequaat kan omschakelen naar een ROT.

recht te laten komen. Implementatie van het onderzoek is aangehouden om zeker te stellen dat dit in de pas zou lopen met de implementatie van de uitkomsten van de majeure projecten en onderzoeken.

De meest effectieve aanpassing van de proactie- en preventie-organisatie kan nu, gegeven de keuze voor het organiseren binnen één hoofdproces 'risicobeheersing', volledig tot zijn recht komen. Daarmee krijgt het preventierapport de aandacht die het verdient en kan tegelijkertijd goed worden aangesloten op de externe ontwikkelingen met betrekking tot proactie en preventie. Het overleg van hoofden preventie (HOOP) steunt deze aanpak en heeft als professioneel gremium een zeer belangrijke rol in het vormgeven van het organisatieontwerp en in de praktische uitwerking van het proces risicobeheersing in procesbeschrijvingen. Daar maakt ook het inrichten van de stimulerende preventie deel van uit.

Hoofdstructuur

De visie op de vernieuwde hoofdstructuur is weergegeven in bijlage A. De verwachting is dat hiermee ten minste een efficiencyvoordeel van €1,1 miljoen kan worden gerealiseerd (zie hiervoor, in de paragraaf AEF-onderzoeksuitkomsten) De vernieuwde hoofdstructuur wordt in detail uitgewerkt in een Organisatie & Formatierapport, een aanpassing van de begroting en een aanpassing van de Organisatieregeling van de VRU. Zodoende worden tevens meerdere doelstellingen van het dashboard gerealiseerd.

GHOR

Wet publieke gezondheid

Na het inrichten van de VRU is de Wet publieke gezondheid (Wpg) van kracht geworden. Met het in werking treden van de Wpg is een nauw verband gelegd tussen deze wet en de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Het verband komt het meest duidelijk tot uitdrukking in de functionaris van de directeur publieke gezondheid (DPG), die zowel de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) als de GHOR aanstuurt.

De Wvr bepaalt dat de GHOR onder leiding staat van de DPG en dat de DPG belast is met de operationele leiding van de geneeskundige hulpverlening. De GGD heeft daarbij een geografische dimensie die gelijk is aan die van de veiligheidsregio. Het bestuur van de VRU heeft, vanwege deze verbinding, aan de DPG uitsluitende bevoegdheden ten aanzien van de aansturing van de GHOR toegekend.

De GHOR als herkenbare eenheid

Bij het ontwerpen van de VRU is ervoor gekozen de GHOR uitsluitend als taak in de organisatie op te nemen, maar niet als herkenbare organisatie-eenheid. De gedachte hierachter was dat een volledige integratie van meerdere aspecten van risico- en crisisbeheersing, waaronder die van de GHOR, van meerwaarde zou zijn.

Hoewel dit ontwerp op zich van waarde is, faalt het in de nieuwe constellatie waarbij aan de DPG een aansturende bevoegdheid is gegeven. De DPG gaat erover maar kan de organisatie niet aansturen omdat deze versnipperd is. Ook de partijen met wie de GHOR zaken doet in het kader van de geneeskundige hulpverlening, leidend tot een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties in 'de witte kolom', herkennen de GHOR niet omdat zij als organisatie te weinig zichtbaar is. Het betreft zorginstellingen, zorgaanbieders, de ambulancevoorziening en gezondheidsdiensten.

Tegen deze achtergrond en gegeven de exclusieve verantwoordelijkheid van de DPG ligt het voor de hand de GHOR-elementen her en der uit de organisatieonderdelen van de VRU te ontvlechten en ze binnen de VRU gegroepeerd te herpositioneren als een afzonderlijke eenheid. Zodoende kan de DPG zijn verantwoordelijkheid nemen en kan de GHOR zijn taak met kracht invullen. Zorgorganisaties kunnen daardoor, meer gecoördineerd en eenduidiger aangestuurd, bewust worden gemaakt van de stappen die zij als organisatie moeten (gaan) ondernemen om ten tijde van crises of grootschalige incidenten de zorgcontinuïteit voor hun cliënten te garanderen. Ook kunnen zij langs die weg beter worden gehouden aan hun verantwoordelijkheid de vereiste bescherming te bieden, zodat onnodige gezondheidsschade wordt voorkomen. Deze ontvlechting moet voor de GHOR ook ruimte scheppen voor noodzakelijke intensiveringen. Dit op basis van een toereikend budget na ontvlechting, op te nemen in de concernbegroting van de VRU als een apart programma.

Conclusie

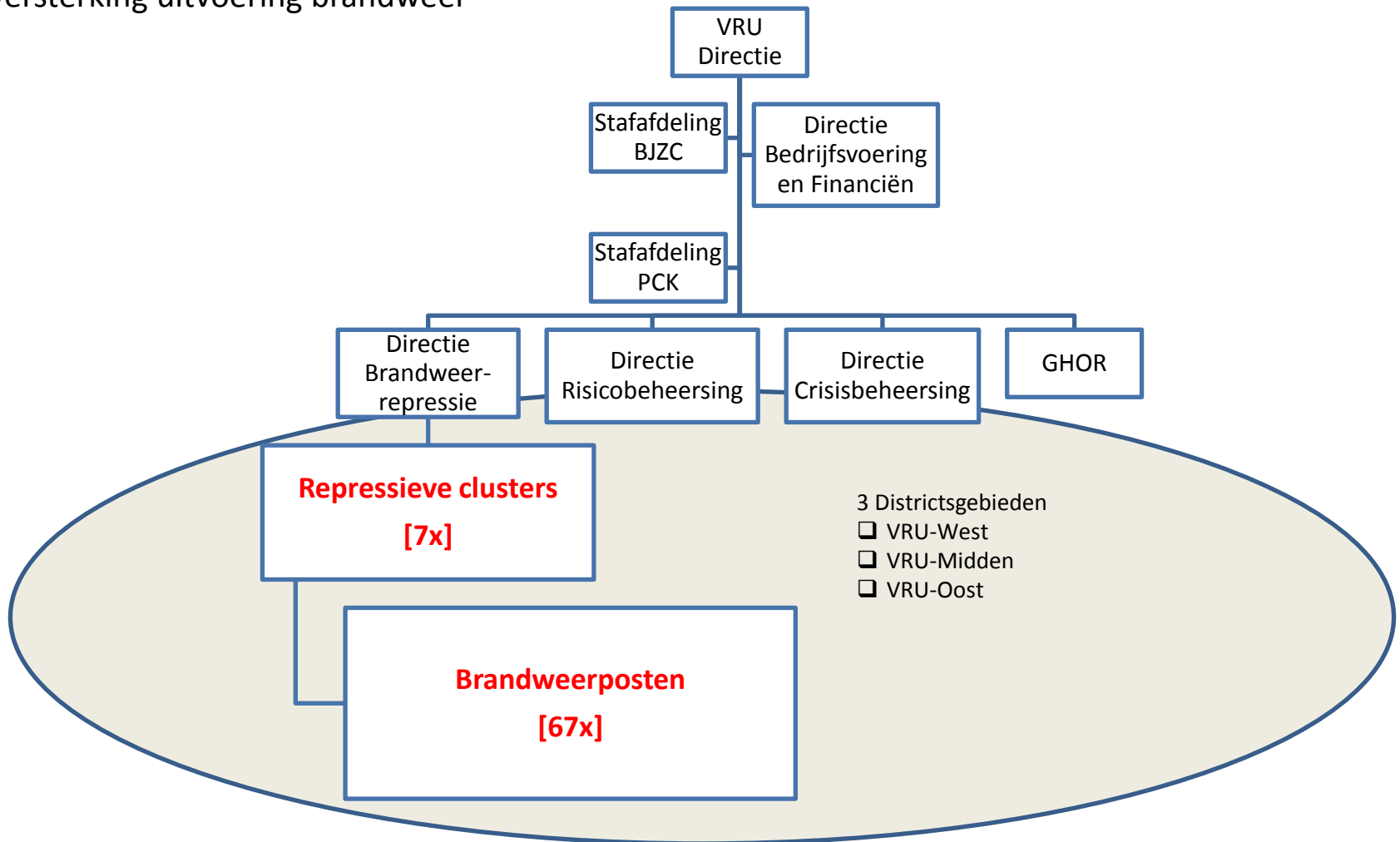
- De VRU heeft de afgelopen jaren een behoorlijke stap voorwaarts gemaakt om als zelfstandige gemeenschappelijke regeling, die moet voldoen aan de Wet veiligheidsregio's te kunnen functioneren. Er zijn echter tal van organisatievraagstukken die bijzondere aandacht vragen. Om als VRU uit kwalitatief oogpunt beter en nog meer in control te kunnen functioneren, zal er de komende jaren veel aandacht moeten worden besteed aan aspecten van 'governance', bedrijfsvoering, taakuitvoering en P&O (zie dashboard).
- De VRU wil de 5 districten als management- en organisatielaag opheffen en het werk efficiënter organiseren in 3 districtsgebieden, congruent aan de politieschalen in het gebied van de regio Utrecht. Dit genereert efficiency, ter grootte van uiteindelijk €1,1 miljoen structureel per 2018 (vanaf 2015 oplopend). De districtsgebieden zijn werkgebieden van waaruit de VRU-producten en het accountmanagement worden aangeboden en georganiseerd. Er zijn drie districtsgebieden: VRU-West, VRU-Midden en VRU-Oost.
- Van hieruit is de districtsmanager dé VRU-account- en contactfunctionaris naar de gemeente. Aan het accountmanagement wordt een impuls gegeven door te sturen op kwalitatief hoogwaardige dienstverlening, goede en regelmatige communicatie tussen VRU en gemeente en goede opdracht-resultaat-verhoudingen. De districtsmanager stuurt in de brandweerlijn binnen het districtsgebied als leidinggevende de onder hem ressorterende hoofden incidentbestrijding aan.
- De brandweerposten vinden elkaar en de VRU in repressieve clusters. Er komen 7 clusters, verdeeld over de 3 districtsgebieden. De clusters zijn een repressieve coördinatie- en afstemmingsstructuur, die de brandweerposten met behoud van hun eigen identiteit ondersteunen. Alles wat de clusters (en daarbinnen de postcommandanten) nodig hebben om hun repressieve werk goed te kunnen uitvoeren en hun organisatie op sterkte te kunnen houden wordt op dat niveau aangeboden en gecoördineerd. Het hoofd incidentbestrijding geeft leiding aan het cluster.
- De VRU gaat haar output organiseren in 5 hoofdprocessen: risicobeheersing (dus inclusief brandrisicobeheersing); crisisbeheersing (en rampenbestrijding); brandweerrepressie, GHOR en bedrijfsvoering. Het procesonderscheid tussen risicobeheersing en brandweerrepressie verbetert de productfocus in de organisatie. Ook biedt het betere mogelijkheden om ontwikkelingen in de sfeer van risicobeheersing en aanbevelingen vanuit het preventieonderzoek in de sfeer van proactie en preventie een plaats te geven.
- Het aangehouden VRU-preventieonderzoek dient als basis voor, en maakt onderdeel uit van, de verdere uitwerking van het proces risicobeheersing in een organisatieontwerp en in praktische procesbeschrijvingen. Daar maakt ook het inrichten van de stimulerende preventie deel van uit.
- Op centraal niveau vindt, budgetneutraal, een herschikking van beleidsdirecties plaats: de nieuwe hoofdstructuur van de VRU. De

huidige directie risico- en crisisbeheersing zal worden gesplitst in een directie risicobeheersing (inclusief brandrisicobeheersing) en een directie crisisbeheersing (en rampenbestrijding). Daarnaast komt er een organisatie-eenheid GHOR. De huidige directie veiligheidszorg gaat voortaan brandweerrepressie heten. De directie bedrijfsvoering krijgt een nieuwe naam (bedrijfsvoering en financiën) om daarmee de belangrijke rol van de financiële functie te benadrukken.

- Gelijk aan de hoofdstructuur krijgen de directies eigen programma's in de concernbegroting (met daaronder hoofdproducten), zodat er een optimale aansluiting is tussen organisatie-indeling, programma- en productverantwoording en aansturing van de VRU-producten.
- Per saldo wil de VRU-organisatie volgens deze visie efficiënter werken (een managementlaag weg en daardoor een plattere organisatie), intern veel meer eenduidigheid in beleid organiseren en uitdragen, een sterk verbeterde accountfunctie voor gemeenten inregelen, en de posten meer geïnstitutionaliseerd ondersteunen en faciliteren.
- Voorgaand betreft een visie op de inrichting die leidt tot betere sturing, meer transparantie en een betere verbinding tussen VRU en gemeenten, verder uit te werken in een organisatie- en formatierapport (waarvan de uitwerking van het proces risicobeheersing een onderdeel vormt).
- Het Algemeen Bestuur VRU is voornemens om de GHOR-functionaliteiten die nu verdeeld in de centrale VRU-organisatie zijn geïntegreerd intern te ontvlechten en als nieuwe organisatie-eenheid op concernniveau te positioneren, voorzien van een eigen begrotingsonderdeel en een eigen begrotingsprogramma.

Hoofdstructuur VRU

Procesgericht georganiseerd, met 3 districtsgebieden voor afstemming en ondersteuning en versterking uitvoering brandweer



Dashboard-verbeteropgaven VRU

Governance

1. Bezuinigingen

Realiseer, binnen nader vast te stellen termijn en volgens nader te bepalen trapsgewijze opbouw een bezuiniging op de totale gemeentelijke bijdrage van de VRU ter grootte van 5% en verwerk dat structureel in de begroting. Probeer een eerste schijf te realiseren per begroting 2014. Houd rekening met verdergaande bezuiniging en doe daartoe proactief voorstellen en voer in verband met al het voorgaande in 2013 de wettelijk verplichte vierjaarlijkse kostenevaluatie uit.

2. Aanpassen Gemeenschappelijke Regeling

Herschrijf de gemeenschappelijke regeling van de VRU zodat hij juridisch en tekstueel zonder fouten is. Beoordeel welke artikelen aanpassing behoeven, voeg artikelen toe en neem weg waar nodig. Analyseer goed wat in de GR moet en wat niet. Verwerk organisatieaanpassingen voor zover ze GR-gerelateerd dienen te zijn, neem de AB en DB-taken op en neem de juiste vaste commissies van advies ex Wgr 24 aan het AB op. Tref een voorziening in de GR om vaste commissies van advies aan DB en voorzitter en andersoortige commissies van advies (thematisch) te kunnen instellen. Een en ander tegen de achtergrond van uitkomsten lopende onderzoeken.

3. Financiering (Cebeon)

Herijk de bestaande financieringssystematiek van de VRU wat betreft het gemeentelijk aandeel en doe voorstellen voor een financierings- en verdeelmodel dat werkt met een sleutel op solidaire grondslag. Een en ander conform opdracht aan Cebeon. Na besluitvorming te implementeren, op basis van besluitvorming tot ingroeiondersteuning, inzet van te realiseren bezuinigen waar nodig in verband met ingroei. Maak annex afspraken over het verrekenmodel voor de leverantie van maatwerk voor gemeenten. Neem voor het geheel de grootstedelijke productbehoeften in overweging en doe zonnodig voorstellen dienaangaande. Neem bij dit alles in overweging dat het systeem ook vereist dat 'solidair wordt geleverd'.

4. Bestuur betrokken

Betrek het bestuur van de VRU op eenduidige wijze, met als uitgangspunt dat het bestuur bestuurt. Herijk de bestaande commissiestructuur door vaste commissies van advies ex Wgr 24 op te richten die logischerwijze aansluiten bij de programma's van de programmabegroting (eventueel nieuwe programma's). Beoordeel of er daarnaast ook nog niet-vaste commissies van advies nodig zijn. Benoem portefeuillehouders en leg vast hoe commissies en portefeuillehouders worden betrokken, zodanig dat bestuurders efficiënt met hun tijd kunnen omgaan en ambtelijke taken bij de ambtelijke organisatie worden neergelegd (voorkom 'boardcreep'). Bezie of er daarnaast behoefte is aan commissies met het oog op de behartiging van bepaalde belangen, ex Wgr 25. Verwerk een en ander in de gemeenschappelijke regeling.

5. Gemeentesecretarissen betrokken

Betrek de gemeenten door de gemeentesecretarissen/algemeen directeuren van de 26 gemeenten een adviserende en/of toetsende rol te geven ten behoeve van de VRU beleidsvorming. Doe voorstellen voor een model waarmee dat kan, en geef daarbij ook rekenschap van het feit dat de algemeen directeur van de gemeente als hoogste

gemeentelijke lijnfunctionaris het aanspreekpunt is voor de taakuitvoering van de bevolkingszorg van zijn/haar gemeente en de voorbereiding daarop. Leg wat dat betreft een verband met de Wvr-eis een coördinerend functionaris aan te stellen.

6. Gemeente in beeld

Per gemeente is er een toegankelijk en actueel dossier met daarin een overzicht van de meest recente financiële afspraken, een overzicht van de afgesproken plustaken en overige relevante informatie.

7. Beter begroten

Verbeter de programmabegroting van de VRU, zowel technisch als financieel inhoudelijk en zowel per jaarschijf als in meerjarenperspectief. Maak hem minder omvangrijk door tekstredundantie te verwijderen en meer volgens het principe van 'in-een-oogopslag' te werken. Herijk de programmastructuur in relatie tot de feitelijke taakstelling en productie van de VRU, benoem per programma productieclusters en per productiegroepen zo scherp mogelijke kostensoortbenamingen. Begroot en alloceer met zo weinig mogelijk foutmarge c.q. kans op afwijking (hoge sluitende werking). Introduceer een realistische risicoparagraaf. Zorg ervoor dat de programmabegroting sturingsgericht is opgesteld, dat wil zeggen door vertaalbaar is naar het niveau van de integraal manager op niveau 1. Maak een slim en werkbaar onderscheid tussen budgetten die centraal gehouden kunnen/moeten worden en budgetten die bij het niveau 1 worden belegd. Houd centraal wat centraal kan en leg decentraal neer wat decentraal moet.

8. Beter rapporteren

Verbeter (en ontwikkel waar nodig) de begrotings- en productrapportages van de VRU: de bestuurlijke rapportage en de individuele gemeentelijke rapportage (juncto gemeentedorossier) en de DT-rapportage. Rapporteer op de prestatie-indicatoren in de begroting op korte en krachtige wijze, zoveel mogelijk in-een-oogopslag, opdat zij daadwerkelijk toevoegde waarde hebben als verantwoordings- EN stuurinstrument. Lever daarbij zo betrouwbaar mogelijk cijfer- en feitenmateriaal aan (in aansluiting met een verplichtingenadministratie en anderszins kwalitatief hoogwaardige managementinformatie, met een hoge prognostische waarde. Richt de rapportage zo in dat hij kan dienen als instrument bij verantwoordingsgesprekken. Lever tevens een protocol voor het rapporteren op.

9. Kwaliteit op tijd

Zorg voor een kwalitatief hoogwaardige stroom van stukken naar DT, besturen, commissies, medezeggenschap, GO, partners en gemeenten. Zorg ervoor dat de DV dienaangaande op orde is en zonder fouten werkt. Stukken zijn op academisch niveau geschreven, helder en analytisch juist. Ze worden tijdig aangeleverd, voldoen aan de afgesproken kwaliteit, zijn integraal afgestemd, zijn inclusief geschreven en voorzien van heldere en juridisch correcte besluitpunten voor het desbetreffende gremium, c.q. de desbetreffende geadresseerde. Onderdeel van de interne controle.

10. Accountantsverklaring

Stel een protocol c.q. checklist op die het DT en alle integraal leidinggevende op niveau q in staat stelt jaarlijks alle randvoorwaarden te scheppen om een positieve accountantsverklaring te kunnen ontvangen. Daarbij dient ook te worden aangegeven wat de VRU moet leveren om de accountant volledig en op tijd te kunnen laten beoordelen. Leg waar nodig verband met het proces van de managementletter. Het opvolgen van eerdere geuite aanbevelingen en verplichtingen maakt onderdeel uit van het protocol.

11. Accountmanagement

Ontwikkel een nieuw systeem van accountmanagement waarbij de VRU voor alle gemeenten een deskundig en eenduidig (loket) accountmanager aangewezen die structureel op de hoogte is van alles wat de gemeente aangaat. Het accounthouderschap heeft een politiek-bestuurlijke antenne en weet wat er speelt in de gemeente. Het accounthouderschap is op de hoogte van de knelpunten en kansen in de diverse gemeentelijke politiek-bestuurlijke constellaties en kent de behoeften. Het functioneert zodanig dat het bestuur en de individuele burgemeester op de best mogelijke wijze door de VRU kan worden gefaciliteerd. Tegenover het VRU-accounthouderschap is vastgelegd hoe per gemeente het accounthouderschap (het loket) is geregeld. Tevens zijn processen voor invulling van het accounthouderschap benoemd en nageleefd.

12. Mandaten oké

Leg alle mogelijke bedrijfsvoeringmandaten binnen de VRU formeel vast, van het hoogste tot het laagst wenselijke leidinggevende niveau, in de mandaatregeling voor de algemeen directeur en de directeur publieke gezondheid en in een ondermandaatregeling voor de opvolgende leidinggevendenden op naast lagere niveau. Herijk op dat punt waar nodig de organisatieregeling, maar regel geen mandaten in de organisatieregeling. Ontwikkel een systeem waarmee kan worden gecontroleerd of de mandaten worden gekend en nagevolgd en zorg ervoor dat de mandaten waar nodig verwerkt zijn in regelingen, procedures en applicaties. Doe hetzelfde voor een operationele mandaatregeling.

13. Interne controle

Versterk de interne controlefunctie en uitvoering van de VRU, opdat regelmatig kan worden vastgesteld dat regelingen, protocollen, toleranties, mandaten etc worden gevolgd en nageleefd. Maak daarbij een onderscheid tussen juridisch-organisatorisch getinte control en financieel getinte control. Stel jaarlijks een plan voor de interne controle op, van toepassing op de hele organisatie, dus in de breedte en in de diepte. Richt het plan zo in dat eventueel noodzakelijke bijsturing op controle-gerelateerde onderdelen altijd mogelijk is.

14. Managementinformatie

Het duiden en vaststellen van de informatiebehoefte die uit het oogpunt van in control zijn, risicomangement en (bij)sturen periodiek voorhanden moet zijn en het inregelen van het systematisch kunnen leveren van deze informatie

15. Matrix leidinggevendenden

Breng en houd alle leidinggevendenden van de VRU in beeld, op de verschillende niveaus overeenkomstig de niveau-indeling gestelde in de ondermandaatregeling. Gebruik dit beeld als fundament voor alle zaken waarbij leidinggevendenden moeten worden aangesproken bij het vervullen van hun rol, zoals de mandaatregeling, de RGW-systematiek en het leidinggevendentraject.

16. Integraal managen

Leg vast wat precies wordt verstaan onder het begrip integraal managen en bepaal aan welk leidinggevendenniveau het integraalmanagement gehangen is. Geef daarbij ook aan over welke tools (bevoegdheden, inzichtniveaus, informatie) de leidinggevende moet beschikken om het integraal management zoals gedefinieerd te kunnen uitvoeren.

Bedrijfsvoering

17. Huisvesting (BBN)

Zorg voor een goede uitgangspositie voor het overleg tussen VRU en gemeenten overleggen over de toekomstige rolverdeling rondom de huisvesting van de Veiligheidsregio. VRU heeft veel belang bij een goed overzicht van de algemene informatie alsmede de functionele en technische kwaliteit van alle gebouwen als input voor verdergaande besluitvorming. Inventariseer de vastgoedportefeuille; geef een goed overzicht van de beschikbare gegevens over de vastgoedportefeuille, een onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit. Definieer een minimale kwaliteitsnorm en schat de (inhaal)investering in om dat niveau te bereiken. Inventariseer de onderhoudsconditie van 10 gebouwen; geef een gedetailleerd inzicht in de te verwachten onderhoudskosten voor 10 gebouwen. Maak ook duidelijk welke rol de uitkomsten van dit onderzoek kunnen spelen bij de keuze en besluitvorming over de (implementatie van) het nieuwe financieel systeem.

18. Vastgoedbeheer

Zorg ervoor dat het (financieel en operationeel) beheer en onderhoud van de gebouwen die de VRU in eigendom en/of gebruik heeft en krijgt eenduidig wordt georganiseerd, gegeven enige eigendomskeuze. Ga uit van een eenduidige en uniforme demarcatie van taken op het gebied van beheer en onderhoud van de gebouwen die de VRU gebruikt voor de uitvoering van haar taken en die in eigendom zijn van de gemeenten. Bepaal of, indien het beheer en onderhoud door de VRU wordt geregeld, of dat wel of niet moet worden uitbesteed. Uiteindelijk moet de VRU beschikken over een adequate organisatie voor vastgoedmanagement, voorzien van de benodigde tools en middelen (in begrepen financiën) om het vastgoed- en huisvestingmanagement in al zijn facetten zo effectief en efficiënt mogelijk te kunnen (laten) uitvoeren.

Zorg voor een systeem waarin de vastgoedportefeuille gemakkelijk kan worden geraadpleegd.

Schat de kostprijs van de gebouwen op de langere termijn, afgezet tegen de minimale kwaliteitsnorm; lever een overzicht van de kostprijs van alle gebouwen op de langere termijn. Dit bedrag kan eventueel onderdeel uitmaken van de integrale vergoeding die VRU krijgt van de gemeenten.

Reik dit alles aan als input voor nadere besluitvorming met betrekking tot het eigendomsvraagstuk van brandweervastgoed (VRU of gemeente) en de kosten voor beheer en onderhoud van dat vastgoed.

19. I&I definitief

Maak de voorgestelde herindeling van de afdeling I&I naar aanleiding van het adviesrapport van Strict af. Daarbij moeten op onderdelen verbeteringen worden doorgevoerd. Een belangrijk onderdeel is het nauwer verbinden van functioneel beheer aan de directies. Een ander onderdeel is de gescheiden organisatie van beheer en ontwikkeltaken. In de huidige organisatie concurreren de beheer- en ontwikkeltaken met elkaar. De beheerprocessen moeten worden gestandaardiseerd en zo efficiënt en klantvriendelijk mogelijk worden ingericht (met o.a. klantbalie en vaste afhandeltermijnen). Bij de ontwikkeltaken moeten de werkprocessen zo worden ingericht

dat op strategisch niveau wordt meegedacht en geadviseerd over de doorontwikkeling van de business. Het hoofd I&I moet gaan functioneren in de rol van CIO als adviseur van het DT.

20. Juridisch in control

Zorg ervoor dat de regelingen en overige beslissingen van de VRU juist, eenduidig, volledig, regelen wat nodig is en door het juiste orgaan zijn vastgesteld. Regelingen moeten juridisch en terminologisch eenduidig en op elkaar zijn afgestemd en het handelen van de VRU is juridisch inzichtelijk en juist. Regels die zijn vastgesteld worden nageleefd (compliance). Een ander tegen de achtergrond van de recente notitie over juridische control van BJZC waarin feitelijke tekortkomingen zijn benoemd.

21. Versterken inkoop

Stel een formeel inkoopbeleid met bijbehorende inkoopprocedure (incl. drempelbedragen) en vaste formulieren, planning etc vast. Breng het inkoophuis op orde door aan de hand van de resultaten van de landelijke inkoopaudit te werken aan de verdere professionalisering van de inkoopfunctie (het verder of nieuw structureel inrichten van essentiële inkoopprocessen) met als resultaat: een solide inkooporganisatie die is toegerust op haar taak, een beheersbare werkvoorraad, nog betere inkoopresultaten (efficiënt, slagvaardig en duurzaam) een structurele intensivering op inkoopgebied van de samenwerking met de veiligheidsregio's Gooi- en Vechtstreek en Flevoland alsook landelijke samenwerking.

22. Materieel op orde

Inventariseer welk materieel, repressief en anderszins, in eigendom is van de VRU en importeer dit materieel in een meerjaren investerings- en onderhoudsplan. Dit rekening houdend met de regels van het Bbv. Organiseer de grootst mogelijk efficiency op beheer en onderhoud.

23. Loketgericht werken

Introduceer het (intern) loketgericht werken voor de leveranties van de directie Bedrijfsvoering, waardoor de interne dienstverlening sneller, efficiënter en klantgerichter wordt. Uitgangspunt is dat de bedrijfsvoeringsorganisatie een dienende organisatie is en de diensten en producten daarom altijd voortkomen uit de wensen en behoeften van de core business.

Zorg dat bij het introduceren van het loketgericht werken vraag en aanbod op elkaar wordt afgestemd, zodat de werkdruk bij Bedrijfsvoering normaliseert en de prioriteitsvolgorde in de afhandeling van vragen volgt uit het algemeen organisatiebelang (i.p.v. individuele belangen).

24. DIV

Breng de DIV-functie dusdanig op orde, dat alle archiefwaardige documenten in beeld, geregistreerd en gearchiveerd zijn, waardoor de VRU voldoet aan de eisen die de archiefwet stelt en in- en externe publicatie van die documenten wordt gefaciliteerd. Protocolleer de interne routing opdat juiste en tijdige behandeling van stukken kan plaatsvinden, waar van toepassing gerelateerd aan wettelijke termijnen.

25. Controleverordening/rapporteringstolerantie

Actualiseer de verordeningen 2.12 en 2.13 en stel de rapporteringstolerantie (daarin) bij volgens het eerder genomen bestuursbesluit.

26. Verbeteren prestatie-indicatoren

Toets de prestatie-indicatoren van alle VRU-onderdelen zoals die nu in de programmabegroting zijn benoemd. Benoem relevante en meetbare prestatie-indicatoren die ECHTE prestatie-indicaties geven en tegelijkertijd sturingsmogelijkheden toelaten. Een en ander gekoppeld aan de wettelijke taken van de VRU, het basistakenpakket, het maatwerkpakket en het beleidsplan.

27. Verbeteren weerstandsvermogen

Verbeter de inhoud van de paragraaf weerstandsvermogen in de concernbegroting (programmabegroting) en versterk het systeem van risicomangement (in zowel begroting als rapportage).

28. Verbeteren bedrijfsvoering met interne beheersing

Neem in de programmabegroting een aparte paragraaf "interne beheersing" op, waarin opgenomen welke maatregelen de VRU neemt en / of door ontwikkelt in dat kader.

29. Toets naleving EU-aanbesteding

Neem de toets op de naleving van de aanbestedingsregels in het IC-plan op en kijk met name naar de aanbestedingen waarbij EU-richtlijnen moeten worden gevolgd. Neem maatregelen ter juiste naleving van de aanbestedingsrichtlijnen.

30. Doorontwikkeling P&C cyclus (incl. TBV)

Uniformeer de planning & control cyclus en ontwikkel deze door. Wijs taken en verantwoordelijkheden aan de verschillende functionarissen toe, mogelijk onder herverdeling van taken binnen PCK (en eventueel Financiën). Maak een overkoepelende jaarplanning van de verschillende P&C producten, tijdig bekend gesteld opdat de organisatie (en de leidinggevendenden binnen hun verantwoordelijkheid) tijdig de vereiste P&C producten kan aanleveren. Maak daarbij ook duidelijk hoe de controllers functioneel worden aangestuurd door de concerncontroller en waarover zij aan hem verantwoording dien af te leggen.

31. Contractenregister

Voldoe aan de accountantseisen voor de inrichting en het beheer van het VRU contractenregister. Zorg ervoor dat altijd kan worden gestuurd op de beheersbaarheid van de verplichtingen die voortvloeien uit de in de betreffende contracten vastgelegde afspraken omtrent levering van diensten, goederen en werken. Leg in de verplichtingenadministratie die verplichtingen vast die voortvloeien uit de in de betreffende contracten vastgelegde afspraken omtrent levering van diensten, goederen en werken.

32. Uniformeren arbeidsvoorwaarden

Zie 56

33. Vaststellen weerstandscapaciteit

Pas waar gewenst de verdeling en niveaus van reserves en voorzieningen aan, ook in het perspectief van majeure ontwikkelingen waarmee de VRU te maken zal krijgen. Bezie in hoeverre het weerstandsvermogen moet worden bijgesteld om flankerend beleid voor de gevolgen van eventuele organisatieveranderingen en functiehuismanagement te kunnen financieren.

34. Fraude-risicoanalyse

Voer een fraude-risicoanalyse uit in samenspraak met de financiële commissie. Benoem fraudegevoelige processen en neem in het interne controleplan de noodzakelijke

controles op. Kijk met name naar "zelfinhuur", "zelfinkoop", "onterecht declareren", "meervoudige aanstellingen" en "ontoelaatbare nevenactiviteiten".

35. Actualiseren procesbeschrijvingen personeel

Voer 61, 62 en 63 uit. Beschrijf tevens de overige (hoofd)processen in voorbereiding op eHrm (54).

36. Declaratieprocedure

Pas de declaratieprocedure aan zodat alleen declaraties voorzien van originele onderbouwingen/bewijzen worden geaccepteerd en uitbetaald. Borg dat declaraties alleen betaalbaar kunnen worden gesteld als wordt voldaan aan gestelde regels en op vertoon van originele documenten. Pas dit in een e-hrm systeem dat wordt geïntroduceerd.

37. Activa administratie

Stel vast of alle activa in de activa module is opgenomen en of de activa die in de activa module is opgenomen ook daadwerkelijk aanwezig is. De openstaande issues m.b.t. de activamodule moeten opgelost zijn. Openstaande issues zijn: inhaalafschrijvingen worden niet juist verwerkt, afschrijvingsoverzicht geeft foutmelding bij afgestoten activa, desinvesteringen worden niet juist getoond op staat C. De activamodule moet de benodigde gegevens opleveren voor de meerjarenbegroting. De activa module moet zodanig ontsloten worden, zodat budgethouders de gegevens kunnen raadplegen en de benodigde rapportages kunnen opvragen. Zorg ervoor dat al het (brandweer)materieel geregistreerd en, voor zover volgens de regels van het Bbv (P&G) vereist, geactiveerd is (en leg waar nodig een relatie met VOM).

Taakuitvoering

38. Districten

Doe onderzoek naar aantal en functie van de VRU-districten zoals omschreven in de 'offerteaanvraag Districtsonderzoek' d.d. 11 juli 2013 en kom tot een hernieuwde indeling van het districtelijk niveau, in aansluiting op de politieschaal.

39. Veiligheidszorg op Maat

Dimensioneer de repressieve organisatie van de brandweer VRU volgens Wvr 14.2.f en Bvr. De VRU levert veiligheidszorg op maat op basis van een slagvaardig en efficiënt dekkingsplan, gegeven het brandrisicoprofiel in het VRU-gebied. Er is een beargumenteerde spreiding van de posten, er wordt gewerkt met operationele grenzen en met inzet van een toolbox aan risicobeheersingsmaatregelen ter rechtvaardiging van eventueel wenselijk gemotiveerd afwijken van de wettelijke basisnorm opkomsttijden (maar binnen wettelijke grenzen). De repressieve materiële capaciteit is effectief en efficiënt over de posten verdeeld en de omvang van het personeel is gedimensioneerd op basis van normering. Tevens wordt een uitruktabel opgeleverd waarmee het GMS kan worden gevuld.

40. Preventie

Herijk de organisatie van de preventietaak van de VRU en richt deze organisatie in op centraal en decentraal niveau. Bepaal welke preventietaken door de VRU voor alle gemeenten als basispakket worden geleverd en bepaal op basis van welke prestatie-indicatoren en rekeneenheden (fte, uren) dat gebeurt, zoveel mogelijk zaakgericht werkend. Organiseer preventie in breder perspectief, in samenhang met de expertise- en adviesfunctie die de VRU ook heeft, waarbij efficiënt moet worden georganiseerd in de keuze tussen centraal en decentraal organisatieniveau, tussen de wettelijke en niet-wettelijk adviestaak en tussen basisleveranties en maatwerk. Houd voor het geheel rekening met de behoeften van het bevoegd gezag. Zorg ook dat de aansluiting met de brandweerrepressie gewaarborgd blijft.

41. GHOR in beeld

Maak voor de GHOR inzichtelijk welke bedrijfsmiddelen (geld en middelen) toekomen aan de GHOR, opdat de DPG de GHOR zelfstandig, binnen een eigen beleidsruimte, kan aansturen volgens de bedoeling van de Wvr en de Wpg. Maak tenminste een extra comptabele begroting voor de GHOR en koppel daaraan een GHOR-jaarplan. Zorg ervoor dat de GHOR in de concernbegroting een duidelijke plaats krijgt (met eigen prestatie-indicatoren), opdat de GHOR beleidstechnisch en financieel herkenbaar en verantwoordbaar is. Stel vast welke piketfuncties aan de GHOR gehangen zijn.

42. BRZO, RUD en RUD

Sluit een convenant met de BRZO-RUD, in samenwerking met de andere veiligheidsregio's binnen het gebied van verantwoording van de BRZO-RUD. Leg daarin vast wie waarvoor verantwoordelijk en bevoegd is en hoe er wordt samengewerkt in de sfeer van zowel risico- als crisisbeheersing. Maak een eenduidig overzicht van de risicovolle bedrijven in het verzorgingsgebied waarin hun specifieke bedrijfstoestand is opgenomen, alsmede de meest actuele stand van zaken wat betreft vergunningverlening, toezicht en handhaving, gezien vanuit de optiek van alle bevoegde en toezichthoudende/handhavende partners. Houd dit overzicht samen actueel. Doe

hetzelfde voor de nog te vormen RUD Utrecht, met dien verstande dat afspraken moeten worden gemaakt met gemeenten over de taakverdeling VRU-RUD (primair denkend vanuit brandveiligheidsoptiek).

43. Crisisplan

Maak een nieuw crisisplan, met als grondlegger een operationele regeling, waarmee wordt voldaan aan de Wvr. Geef in de operationele regeling aan wat de wetgever additioneel (naast de wettelijke vereisten van het crisisplan) aan het bestuur van de VRU vraagt te regelen, tevens inhoudende de operationele mandaten. Zorg er voor dat het crisisplan op basis van een visie nadere uitwerking krijgt in rampbestrijdingsplannen en incidentbestrijdingsplannen.

44. VIC & RCC

Zorg ervoor dat de crisisorganisatie (de werkende operationele hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing) van de VRU wordt ingericht en werkt volgens hetgeen in de operationele regeling en het crisisplan bepaald is. Perfectioneer de gehele crisisorganisatie qua inrichting, paraatheid en werking, inclusief het VIC. Zorg ervoor dat de crisisorganisatie kan werken vanuit een hoogwaardig RCC, qua faciliteiten en inrichting state of the art en 24/7 ten dienste van een slagvaardig en flexibel opererend crisismanagement. Organiseer een structureel beheer van het RCC en zorg ervoor dat het RCC onder alle omstandigheden kan blijven functioneren. Richt het VIC in volgens de notitie VIC, en positioneer het VIC als het dagelijks operationeel centrum van waaruit de VRU zicht heeft op wat er in het verzorgingsgebied speelt, van waaruit met partners informatie wordt gedeeld, dat voor partners en gemeenten het operationele VRU-loket is en dat snel en adequaat kan omschakelen naar een ROT.

45. Pakket basistaak VRU

Leg het pakket aan VRU-basistaken (leveranties, producten) vast voor alle Wvr taken, en anderszins taken die wet-gerelateerd zijn. Focus is tweeledig: wat ontvangt de individuele gemeente van de VRU en wat ontvangt het gebied van de VRU daarenboven. Bepaal voor het hele takenpakket het soort product, de prestatie en (per gemeente) de prestatie-eenheid (tevens rekeneenheid), zoals uur, fte, aantallen etc. Ga daarbij uit van solidariteit in levering met een zo nauw mogelijk sluitende koppeling tussen (verdeelsleutel van) financiering en (verrekenbare prestatie van) productie.

46. Pakket maatwerk VRU

Bepaal en leg vast voor welke gemeente extra productie wordt geleverd tegen welke prijs, volgens welke prestatieafspraken en onder welke faciliterende (wat moet de gemeente regelen om het geleverd te krijgen) condities en verrekenafspraken. Sluit uit dat deze maatwerkproductie interfereert met het basispakket.

47. Samenwerking M-NL

Bespreek met de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland welke operationele samenwerking op welke termijn realiseerbaar is, en groei toe naar een gedeeld risicoprofiel, een gedeeld crisisplan, een gedeeld dekkingsplan en een gedeelde operationele hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Probeer efficiency te vinden in de aanwijzing van gepiketteerden. Tegen die achtergrond wordt ook op het gebied van de bedrijfsvoering samenwerking gerealiseerd.

48. Pikettensysteem

Leg vast welke piketten door de VRU in stand worden gehouden om de crisisorganisatie, voor zover dat voor de verantwoordelijkheid van de VRU is, 24/7 te kunnen laten

functioneren volgens de Wvr. Leg vast welke eisen worden gesteld aan beschikbaarheid en bereikbaarheid en anderszins vereisten die voor de uitvoering van de piketfunctie belangrijk zijn. Bepaal aan welke competentiekwalificaties de gepiketteerden moeten voldoen en wijs hen formeel aan. Zorg ervoor dat het piketbestand altijd actueel is en dat functionarissen competent en inzetbaar zijn en compliant functioneren.

49. Rampenbestrijding op orde

Werk tijdig alle door de IV&J geconstateerde knelpunten in het kader van de inspectie Staat van de Rampenbestrijding (Rampenbestrijding op Orde) weg en realiseer een substantiële verbetering van de VRU in het landelijk beeld. Zorg ervoor dat het niet slechts een papieren exercitie is, maar dat verbeteringen daadwerkelijk worden doorgevoerd en begrepen. Neem ook proactief maatregelen om te verbeteren (ga verder dan waar de IV&J is opgehouden met constateren).

50. Nieuwe meldkamer

Bereid de VRU-participatie in het komende project nieuwe meldkamer Midden Nederland voor. Stel het functionele VRU-belang vast in een programma van eisen op voor zowel operationele, financiële, gezagsgerelateerde als facilitaire eisen. Ga daarbij uit van maximale samenwerking met de politie en de andere veiligheidsregio's. Bepaal wie namens de VRU (of namens alle drie de veiligheidsregio's) in de kwartiermakersorganisatie komt. Neem in de concernbegroting hierover tijdig een aparte financiële paragraaf op.

51. GC 2.0

Organiseer het stelsel van de gemeentelijke crisisbeheersing binnen het gebied van de VRU, zodanig dat zowel VRU als gemeenten in de best mogelijke en meest efficiënte samenwerking hun eigen verantwoordelijkheden op het gebied van de (uitvoering van de) rampenbestrijding, meer in het bijzonder de bevolkingszorg, kunnen nemen. Voer het plan GC 2.0 in en uit, waarbij wordt voldaan aan de eisen van de Wvr. Stel een coördinerend functionaris aan en geef de gemeentelijke crisisbeheersing in organisatorische zin een meer structureel fundament in de VRU-organisatie, zowel bedrijfsmatig (wellicht een organisatie-eenheid) als operationeel (sectie bevolkingszorg en expertteams).

Personeel & Organisatie

52. P-beheer op orde

Stel de organisatie en formatie van de VRU eenmalig vast en match deze met de bezetting (naar soorten functie, omvang van aanstellingen, aantallen aanstellingen, waardering van aanstellingen en soorten aanstellingen). Voer daaromtrent een verschillenanalyse uit, zowel in formatieve als financiële zin. Houd dit overzicht tot nader order buiten het PION bij als HET(enige juiste!) F&B-overzicht voor de gehele VRU, net zolang totdat een verbeterde versie van PION (of een ander systeem) beschikbaar is dat garandeert dat de F&B-informatie snel en zonder fouten kan worden gemuteerd en gegenereerd. Voorkom ongeoorloofde F&B-mutaties. Stuur op basis van de uitkomsten van de verschillenanalyse F&B de financiën bij (zorg voor een juiste begroting van de personeelskosten, met een zo klein mogelijke risicomarge).

53. Functiehuis recht

Stuur op basis van de uitkomsten van de verschillenanalyse F&B de bezetting bij. Het betreft bovenformatieven, maatwerkfuncties, structureel vacante functies. Doel is dat het functiehuis van de VRU precies is bezet volgens het Organisatie & Formatieplan van de VRU, goedgekeurde afwijkingen daargelaten. Waar nodig kunnen organisatiewijzigingen worden voorgesteld om het functiehuis nog beter toe te rusten voor de uitvoering van de VRU-taak. Het structureel aanhouden van vacatures ter dekking van formatieknelpunten is niet toegestaan. Het geheel is zo veel mogelijk inhuurvrij.

54. Het P&E HRM systeem

Transponeer het huidige p-beheer systeem naar een e-hrmsysteem waarin zoveel mogelijk procedures en protocollen van p-beheer zijn vastgelegd in overeenstemming met de ondermandaatregeling en ter ondersteuning van het integraal management. Voor zover p-protocollen en -procedures niet in een e-hrm systeem te importeren zijn dienen zij eenduidig, eenvoudig en hanteerbaar te worden vastgelegd, beschikbaar op een speciaal daarvoor ingerichte omgeving.

55. P-investeringsplan

Stel vast welke soorten opleidings-, trainings-, oefen- en persoonlijke ontwikkelingsproducten de VRU beschikbaar stelt in de kwadranten op de assen KOUD-WARM en VAK-NIETVAK. Geef per kwadrant een heldere uitwerking van de inhoud, bepaal welke budgetten hiervoor beschikbaar zijn en leg het geheel overzichtelijk vast in een jaarlijks personeelsinvesteringsplan. Stel regels op voor de toewijzing van deze middelen en voor het weloverwogen uitputten en reserveren van deze middelen. Verwerk dit op overzichtelijke wijze in de concernbegroting, waarbij te bezien tot op welk niveau budgetallocatie plaatsvindt (met daarbij een verplichtingeninzicht). Haak voor het geheel aan op rechtspositionele regels en wettelijke vereisten.

56. Harmonisatie rechtspositie

Harmoniseer alle nog niet geharmoniseerde rechtspositionele aangelegenheden en leg dat vast in een verbeterde UVRU (roosters, TOD, gekazerneerden, piket, sport). Bepaal tevens welke afspraken uit het inmiddels verlopen sociaal plan voor de regionalisering in UVRU-beleid moeten worden omgezet en welke niet langer . Het resultaat is een volledig geharmoniseerde en waar nodig ge-update UVRU.

57. Werkkostenregeling

Zorg ervoor dat de VRU uiterlijk 1 januari 2015 een besluit heeft genomen over welke vrije verstrekkingen opgenomen worden in de vrije ruimte en wat met bestaande vrije verstrekkingen in de huidige rechtpositie wordt gedaan (voort laten duren en het duurdere tarief betalen, of afschaffen al dan niet met afbouw). Maak op basis hiervan een beleid werkkostenregeling VRU en verwerk dat in de dekkend in de begroting. Koppel dit waar van toepassing aan het nog te ontwikkelen personeelsinvesteringsplan.

58. Sociaal Statuut

Stel een sociaal statuut vast dat nadere regels biedt bij interne reorganisaties, bij voorkeur in harmonie met de regio Gooi en Vechtstreek. Nota bene: in het uiterste geval kan de VRU ook zonder sociaal statuut reorganiseren, er moeten dan per reorganisatie in aanvulling op hoofdstuk 10d CAR aparte afspraken gemaakt worden met de bonden in een sociaal plan.

59. RGW

Implementeer en borg een goede uitvoering van het RGW-systeem van de VRU: de medewerkers van de VRU worden op de te behalen resultaten en daarbij behorende houding en gedrag aangestuurd via RGW-gesprekken. Sluit aan op het personeelsinvesteringsplan doordat medewerkers kunnen aangeven op welke punten zij zich willen ontwikkelen en hierover in overleg met de leidinggevende afspraken kunnen maken. Zorg ervoor dat leidinggevend worden getraind in het maken van goede resultaatafspraken, het sturen op afstand (VRU centraal vanwege het flexwerken), in het systeem, en op gesprekstechnieken.

60. Wie beoordeelt wie

Maak een beoordelingsmatrix, waarin is vastgelegd wie door wie wordt beoordeeld in zowel de koude als de warme situatie.

61. Protocol werving en selectie

Leg in een protocol vast welke (voorrangs)regels bij werving en selectie moeten worden gevolgd, waarbij ook duidelijk is hoe omgegaan wordt met eventuele voorrangskandidaten. Het protocol dient eenvoudig hanteerbaar te zijn en zo snel mogelijk gedigitaliseerd te worden bekend gesteld. Ga uit van een heldere definitie van interne en externe kandidaten. Relateer het protocol aan de ondermandaatregeling.

62. Protocol aanstellen op functie

Leg in een protocol vast welke stappen moeten worden gezet om een persoon aan te stellen of aan te wijzen. Zorg ervoor dat de generieke gedeeltes van de wervingsteksten gelijk zijn voor alle vacatures (algemene tekst VRU en arbeidsvoorwaarden). Zorg ervoor dat de functiespecifieke eisen in de pas lopen met het generieke functieprofiel (kennisniveau), door de leidinggevende afgestemd op de specifieke situatie (houding, gedrag, competenties). Het protocol dient eenvoudig hanteerbaar te zijn en zo snel mogelijk gedigitaliseerd te worden bekend gesteld.

63. Protocol wijzigen formatie

Leg in een protocol vast welke stappen moeten worden gezet en welke besluitvorming moet worden gepasseerd om de formatie van de VRU te kunnen wijzigen, anders dan bij reorganisaties. Bepaal tevens wie daartoe bevoegd zijn.

64. Pikettenbeloning

Hang aan het systeem van VRU-piketten een eenduidig en logisch vergoedingssysteem, op te nemen in de UVRU.

65. P-dossiers volledig

Controleer of is voldaan aan de regionaliseringsafspraken met de BOR wat betreft het overkomen van P-dossiers. Er is een uitgebreide nabel-actie geweest om gemeenten die nog niet alles hadden aangeleverd alsnog aan te sporen om dit te doen. Stel definitief vast of verdere uitzoekacties nodig zijn.

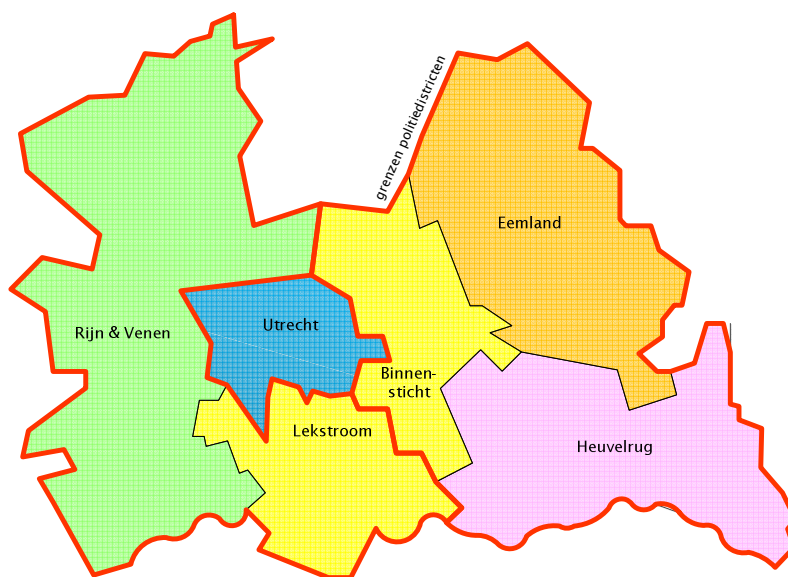
66. Evaluatie Functieboek

Evalueer, in overeenstemming met de afspraken met de BOR bij de regionalisering van de brandweer en oprichting van de VRU, het systeem van generieke en organieke functies, inbegrepen de waarderingen en inschalingen.

Andersson Elffers Felix

Districtsonderzoek VRU EMBARGO t/m 11-11-2013

Utrecht, 7 oktober 2013
UV68/rapportage districtsonderzoek



veiligheidsregio utrecht



Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Onderzoeksvragen	3
1.3	Aanpak AEF	3
1.4	Leeswijzer	4
2	Beschrijving van de huidige situatie	5
2.1	Vorming van de districten	5
2.2	Beschrijving van de districten	5
2.3	Knelpunten in de huidige VRU organisatie	9
2.4	Ontwikkelrichting van de VRU	12
2.5	Criteria voor beoordeling van de organisatiemodellen van de VRU	12
2.6	Conclusie	13
3	Van vijf naar drie districten	14
3.1	Overwegingen voor een opschaling van de districten	14
3.2	Mogelijke gebiedsindelingen vanuit samenwerkingsverbanden	14
3.3	Tussenconclusie over mogelijke districtsindeling	16
3.4	Inrichting van de districten volgens de districtsindeling van de Politie	17
3.5	Efficiëntievoordeel van vijf naar drie districten	18
3.6	Overige effecten opschaling	19
3.7	Conclusie	20
4	Accounthouderschap richting gemeenten	21
4.1	Behoeftestelling vanuit de gemeenten	21
4.2	Theoretische vormen van accounthouderschap	22
4.3	Accounthouderschap – huidige situatie en knelpunten	23
4.4	Conclusie	24
5	Nieuwe organisatie-inrichting	25
5.1	Klantperspectief als vertrekpunt voor organisatie-inrichting	25
5.2	Ontwikkeling vanuit processen	26
5.3	Verbinding tussen processen	32
5.4	Twee inrichtingsmodellen als vertrekpunt	33
5.5	Conclusie organisatie-inrichting	34
5.6	Gebiedsgerichte afstemming binnen een processtructuur	35
5.7	Voorstel hermodellering VRU districten	36
5.8	Beoordeling op de criteria	38
5.9	Conclusie	39
6	Conclusies & aanbevelingen	40
6.1	Conclusies	40
6.2	Aanbevelingen	41
	Bijlagen	43
	Bijlage 1 Interviewlijst	44
	Bijlage 2 Samenstelling klankbordgroep	45
	Bijlage 3 Gegevens districten	46
	Bijlage 4 Berekening aandeel operationele tijd teamleiders	48

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Veiligheidsregio Utrecht (VRU) is verantwoordelijk voor de brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening binnen de provincie Utrecht. De VRU vormt de spil in een netwerk van partners, zoals politie, defensie, gemeenten, ministeries, provincies, waterschappen, Rijkswaterstaat, geneeskundige partners en natuurbeheer. Binnen de provincie Utrecht organiseren de Politie Midden-Nederland en de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) i.w. hun decentrale structuur in andere gebieden dan de VRU. De VRU heeft haar decentrale structuur momenteel in vijf districten georganiseerd. Om de bestuurlijke samenwerking te versterken overweegt het bestuur dat congruentie met genoemde partners op districtsniveau de voorkeur heeft. Deze nieuwe districtsindeling kan ook bijdragen aan de 2^e tranche aan bezuinigingen (5%) voor de VRU.

1.2 Onderzoeksvragen

Om definitief te kunnen besluiten over het wenselijke aantal VRU-districten wil de VRU de navolgende vragen onderzocht hebben:

- 1 Beschrijf de huidige organisatie in vijf VRU districten. Geef de verschillen tussen de districten weer en geef aan waar deze door kunnen worden verklaard.
- 2 Ontwikkel criteria waarop de districtsindeling kan worden beoordeeld. Met deze criteria kunnen de voor- en nadelen van de verschillende (deel-)varianten worden beschreven.
- 3 Geef een overzicht van de verdeling van primaire en ondersteunende capaciteit over drie districten.
- 4 Breng in kaart op welke wijze en met welk materieel effect in de huidige districtsindeling en een indeling in drie districten efficiëntievoordelen behaald kunnen worden.
- 5 Geef vorm en inhoud aan het accounthouderschap voor de centrale functies van de VRU in een eventuele nieuwe districtsindeling.

Het is de intentie van het directieteam (DT) van de VRU het districtsonderzoek gelijktijdig met een aantal andere organisatieonderzoeken te bespreken in de vergadering van het Algemeen Bestuur van november 2013. Om overlap met deze andere onderzoeken te voorkomen is een afbakening afgesproken met de opdrachtgever. De volgende onderdelen van de VRU vallen buiten de scope van deze opdracht:

- Inrichting van de preventietaken
- Inrichting van de operationele Brandweer repressie in aantal uitrukposten en voertuigen
- Financiering van de VRU.

Gedurende het onderzoek is in overleg met de opdrachtgever de scope van de opdracht uitgebreid. Wij werken niet alleen de consequenties van een nieuwe districtsindeling uit, maar betrekken hierbij ook de inrichting van de organisatie op centraal niveau.

1.3 Aanpak AEF

Het onderzoek is uitgevoerd tussen 19 augustus en 1 oktober 2013. In deze korte periode is met veel energie gewerkt aan de volgende stap in de ontwikkeling van de VRU. Door de intensieve betrokkenheid van medewerkers uit alle onderdelen van de organisatie hebben wij veel informatie kunnen ophalen over de huidige organisatie en haar sterke en zwakke kanten. In elk gesprek bleek ook de positieve energie die in VRU aanwezig is om de volgende stap ook echt te zetten.

Gedurende dit onderzoek hebben wij de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Interviews met lijnmanagement binnen de VRU (directie, afdelingen, DC's)
- Interviews met stakeholders buiten de VRU (Gemeenten, Politie, RUD)
- Groepsinterviews met de MT-plus-en van de vijf districten
- Werkbijeenkomsten met een klankbordgroep bestaande uit leden van de OC's
- Werkbijeenkomsten met directie en districtscommandanten
- Presentatie op de bestuurlijke conferentie van het Algemeen Bestuur van de VRU
- Uitwerking van de resultaten in deze rapportage.

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de interviews en de samenstelling van de klankbordgroep. Van elk interview is een gespreksverslag op hoofdlijnen gemaakt en teruggelegd voor commentaar.

Gedurende het onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van de volgende gegevens:

- Openbare bronnen over de VRU
- Formatiestaat ter beschikking gesteld door de opdrachtgever
- Aanvullend uitgevraagde informatie vanuit de districten op een aantal onderwerpen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de huidige organisatie in vijf VRU districten beschreven. De verschillen tussen de districten zijn weergegeven en waar mogelijk is aangegeven hoe deze verschillen verklaard kunnen worden (*onderzoeksvraag 1*). Ook zijn knelpunten die in de huidige organisatie-inrichting ervaren worden in beeld gebracht. Binnen de huidige districten en op centraal niveau worden initiatieven ontplooid om deze knelpunten binnen de bestaande kaders weg te nemen. Deze ontwikkelrichtingen worden in paragraaf 2.4 beschreven. De knelpunten en ontwikkelrichtingen zijn gebruikt om criteria op te stellen waarop een nieuwe organisatie-inrichting beoordeeld kan worden (*onderzoeksvraag 2*).

In hoofdstuk 3 verkennen we welke overwegingen er zijn om het aantal districten terug te brengen. Hierbij verkennen we alternatieve indelingen en bij welke partners de VRU eventueel aansluiting kan zoeken. In dit hoofdstuk brengen we ook in beeld hoe de primaire en ondersteunende capaciteit verdeeld kan worden over drie districten, welk efficiëntievoordeel dit kan hebben en beoordelen we deze variant van organisatie-inrichting aan de hand van de genoemde criteria (*onderzoeksvraag 3 en 4*).

In hoofdstuk 4 brengen we in beeld welke behoeftes de gemeenten hebben met betrekking tot het contact met de VRU. Dit wordt vormgegeven in het accounthouderschap. We beschrijven hoe het accounthouderschap momenteel wordt vormgegeven en welke knelpunten daarin worden ondervonden. In paragraaf 4.4. adviseren we hoe het accounthouderschap van de VRU ingericht kan worden zodat de klanten van de VRU optimaal bediend worden (*onderzoeksvraag 5*).

In hoofdstuk 5 schetsen we de wijze waarop de inrichting van de VRU optimaal aan kan sluiten bij de klantvraag van de gemeenten. Daarnaast beschrijven we hoe de VRU haar producten kan laten aansluiten bij de vraag van de postcommandant als belangrijke interne klant. We werken de ideale organisatie-inrichting uit per proces vanuit deze klantwensen. Vervolgens schetsen we een aantal organisatie-modellen waarop de VRU de samenhang tussen de verschillende producten kan vormgeven.

2 Beschrijving van de huidige situatie

Op basis van interviews met alle districtscommandanten en hun MT-plus hebben we in dit hoofdstuk in kaart gebracht hoe de districten momenteel georganiseerd zijn, welke verschillen en overeenkomsten er zijn en welke knelpunten in de huidige organisatiestructuur worden ervaren. Hierbij hebben we ook informatie uit de interviews met de directieleden en afdelingshoofden van VRU Centraal betrokken. Ook schetsen we de ontwikkelrichtingen die in de VRU, zowel centraal als op districtsniveau, zijn ingezet om deze knelpunten zoveel mogelijk weg te nemen. Vanuit de knelpunten en de gesignaleerde ontwikkelrichtingen hebben wij in overleg met de klankbordgroep, het directieteam en de districtscommandanten een beknopte set van criteria opgesteld op basis waarvan we nieuwe organisatievoorstellen met elkaar en met de bestaande situatie kunnen vergelijken.

2.1 Vorming van de districten

Bij de vorming van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) in 2010 is in de organisatie van de regionale brandweer tussen de brandweerposten en het regionale niveau een op de uitvoering gerichte tussenlaag gecreëerd; het brandweerdistrict. De districten zijn belast met de uitvoering en coördinatie van operationele brandweertaken en basisbrandpreventie. Hierbij is de intentie dat de specialistische brandweertaken verdeeld worden over de districten waarbij een district de uitvoeringscoördinatie van dat specialisme uitvoert voor de overige districten. De multidisciplinaire grootschalige incidentbeheersing en bestrijding wordt in de directie risico- en crisisbeheersing gecoördineerd¹.

Bij de districtsindeling in 2010 heeft de VRU de volgende criteria gehanteerd²:

- Samenhang operationele brandweertaken
- Kritische massa
- Evenwichtige span of control
- Afstemming bestaande (bestuurlijke) samenwerkingsverbanden
- Afstemming met de politiedistricten.

De afgelopen jaren hebben de districten veel energie gestoken in het smeden van één organisatie op districtsniveau uit de verschillende gemeentelijke brandweerkorpsen. De opgave daarin verschilt aanzienlijk per district. Het district Eemland komt voort uit de voormalige regio Eemland en kent al een vergaande samenwerking. In het district Binnensticht-Lekstroom moet nog een flinke harmonisatieslag gemaakt worden omdat de betreffende gemeenten geen historie van samenwerking kennen. De opgave voor het district Utrecht ligt niet zozeer in het vormen van één district, die situatie veranderde immers niet, maar in het aansluiten bij het tempo van de andere vier districten.

2.2 Beschrijving van de districten

Onderstaande tabel bevat een beknopt overzicht van de kenmerken van de districten. In de bijlage zijn aanvullende gegevens per district opgenomen.

¹ Organisatieplan Veiligheidsregio Utrecht, 3 juni 2009

² Organisatieplan Veiligheidsregio Utrecht, 3 juni 2009

Tabel 1 Kenmerken van de districten

	Rijn & Venen	Utrecht	Binnensticht Lekstroom	Eemland	Heuvelrug
Aantal gemeenten	6	1	7	7	5
Aantal inwoners	194.168	321.916	281.263	289.848	158.099
Oppervlakte regio in ha	44.192	9.921	30.196	30.747	26.647
Aantal BRZO bedrijven	2	2	1	2	3
Aantal uitrukposten	20	7	17	11	14
Aandeel vrijwilligers	92%	27%	86%	78%	91%
Hoofdposten	Woerden, Maarsse, Mijdrecht	Utrecht	Nieuwegein & Zeist	Amersfoort	Veenendaal

Inrichting van de districten

In het organisatieplan³, dat voor de vorming van de VRU is gemaakt, is aangegeven dat de districten van elkaar kunnen verschillen op grond van het verschil in risicoprofiel. Het risicoprofiel van een district kan leiden tot benodigde specifieke kennis of aanvullende capaciteit vanwege de omvang van het risico. Direct afgeleid van het risicoprofiel kunnen de districten van elkaar verschillen op het gebied van:

- Takenpakket. De basistaken zijn voor alle districten gelijk. Op basis van het risicoprofiel worden aanvullende taken uitgevoerd per district
- Formatie. Naar aanleiding van het risicoprofiel zullen de districten differentiëren in:
 - Capaciteit (kwantiteit)
 - Niveau van de medewerkers (zwaarte).

Vier van de vijf districten kennen een organisatiestructuur met twee lijnafdelingen, preventie en incidentbeheersing. District Utrecht kent naast deze twee afdelingen nog een derde afdeling preparatie. In deze afdeling zijn de taken UML-td, Opleiden, Trainen & oefenen en Ondersteuning Repressie ondergebracht. Deze taken zijn in de overige vier districten ondergebracht in de afdeling Incidentbeheersing. De afdeling preparatie is in een eerdere reorganisatie van de toenmalige Brandweer Utrecht toegevoegd en is bij de vorming van de VRU overgenomen.

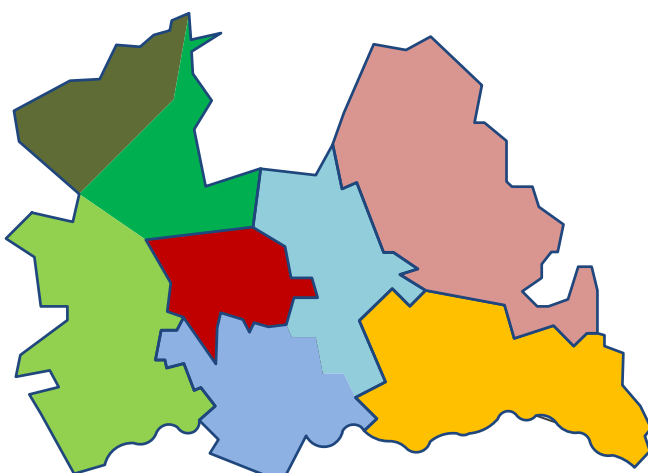
De districten verschillen in de manier waarop de managementondersteuning is ingericht. In de meeste districten (Utrecht, Eemland, Binnensticht-Lekstroom, Heuvelrug heeft dit in overweging) is de beschikbare capaciteit gebundeld in een zogenaamd districts bureau onder leiding van de districtssecretaris. Deze bundeling heeft als voornaamste doel reductie van kwetsbaarheid in de uitvoering van de taken. In district Rijn & Venen is de secretariële ondersteuning in de teams geplaatst. De districtssecretaris van Rijn & Venen ondersteunt het managementteam als beleidsmedewerker.

In het district Rijn & Venen en het district Binnensticht-Lekstroom wordt, vanwege de omvang van het district en het grote aantal posten, gewerkt met clusters van de postcommandanten.

³ Organiseatieplan Veiligheidsregio Utrecht, 3 juni 2009

Dit is geen managementlaag, maar een overlegstructuur voor de postcommandanten. Bij deze overleggen is altijd iemand vanuit het MT Rijn & Venen aanwezig. Op deze manier worden de postcommandanten beter ondersteund in hun werkzaamheden en wordt de gevoelde afstand beperkt. In de districten Heuvelrug, Eemland en Utrecht is de noodzaak tot clustering niet aanwezig.

Onderstaand figuur geeft een beeld van de huidige informele clusters binnen de VRU. Dat zijn er op dit moment acht. Het district Rijn & Venen geeft aan dat de clusters Ronde Venen en Stichtse Vecht (op termijn) kunnen worden samengevoegd.



Figuur 1 Huidige clusters

In de districten Binnensticht- Lekstroom en Heuvelrug voeren teams hun taken uit vanuit een specifieke locatie zodat zij de bezetting van de uitruk daar kunnen garanderen. Voorbeelden hiervan zijn het team OTO van het district Binnensticht-Lekstroom dat werkt vanuit Bilthoven en de teams UML-td die werken vanuit Zeist en Nieuwegein. In de organisatie van dit district zijn de twee oude regio's nog als clusters te herkennen. Voor het district Heuvelrug geldt dat het team OTO werkt vanuit Wijk bij Duurstede. De UML-td medewerkers van het district Heuvelrug zijn decentraal gestationeerd in de posten Doorn, Driebergen-Rijsenburg, Maarn, Rhenen en Veenendaal om de bezetting van de uitruk te garanderen. Van de afdelingen Preventie en Ondersteuning Repressie (beiden gestationeerd in Veenendaal) zijn, indien nodig, verschillende mensen repressief inzetbaar. In het district Eemland wordt het personeel met een combifunctie aangestuurd vanuit het districtskantoor. Deze medewerkers hebben hun werkplek op de posten in het district en zijn daardoor repressief inzetbaar.

Postcommandanten

Het merendeel van de postcommandanten in het district Eemland heeft naast de aanstelling als vrijwilliger een beroepsaanvulling van 0,1 tot 0,3 fte in uren. Dit geldt ook voor postcommandanten in Veenendaal (district Heuvelrug), Zeist en Vianen (district Binnensticht-Lekstroom). Dit is op uitdrukkelijk verzoek en met bijbehorende financiering van de betreffende gemeenten. In de overige gemeenten hebben de postcommandanten een aanstelling als vrijwilliger.

Vrijwilligers en beroeps

In de regio Utrecht beschikken de gemeenten Utrecht en Amersfoort over een beroepsbrandweer. In een aantal andere gemeenten is er sprake van een (gedeeltelijke) beroepsbezetting voor de dagdienst (Zeist, Nieuwegein, De Bilt, Veenendaal, Baarn, Eemnes en Soest). Deze laatste groep betreft combifuncties van medewerkers in koude functies als preventie, OTO en UML-td die een warme functie ernaast hebben. In Rijn & Venen is geen sprake van combifuncties. Koude medewerkers kunnen daarnaast weliswaar vrijwilliger zijn op een post maar dat doen zij buiten dienstverband.

District Utrecht heeft voor een groot deel beroepsbrandweer. Dit brengt niet alleen een eigen dynamiek (arbeidsvoorwaarden, roosterproblematiek) met zich mee maar heeft ook implicaties voor de taakuitvoering. Beroepsbrandweermensen zijn, naast hun repressieve taak, ook inzetbaar voor zaken als controle van de bluswatervoorziening. In de andere districten worden deze taken belegd bij bijvoorbeeld het team ondersteuning repressie.

Contacten met burgemeesters

Districtscommandanten zijn naast hun taak in het aansturen van hun organisatie verantwoordelijk voor het onderhouden van het contact met de burgemeesters in hun district. Voor het district Utrecht is dit één burgemeester, de andere districtscommandanten onderhouden contacten met vijf tot zeven burgemeesters.

De frequentie en vorm van het reguliere overleg dat de districtscommandanten hebben met de burgemeesters wordt in alle districten afgestemd op de behoefte van de betreffende burgemeester. In Amersfoort neemt de districtscommandant bijvoorbeeld tweewekelijks deel aan het OOV overleg, in het district Heuvelrug heeft de districtscommandant eens per zes weken contact met de burgemeesters. In Utrecht heeft de districtscommandant eens per zes weken samen met de directeur Crisisbeheersing een regulier accountoverleg met de gemeente.

Naast hun districtscommandant benaderen verschillende burgemeesters ook hun postcommandant(en) met vragen over 'hun' vrijwilligers of over het uitvoeren van basis-brandweertzorg. In een aantal gevallen vragen de burgemeesters hun postcommandanten een beeld te geven van het perspectief van de post op het VRU beleid. Dit geldt overigens niet in het district Rijn & Venen en voor de gemeenten Utrecht en Amersfoort waar de burgemeester in voorkomende gevallen contact opneemt met de districtscommandant. In Eemland kan de postcommandant ook zelf contact opnemen met de burgemeester.

Contacten met gemeenten

Een korte enquête naar de contactmomenten tussen districtmedewerkers en gemeenten levert een zeer diffuus beeld op. Daarbij valt op dat de wijze van afstemming verschilt per district en per gemeente. Uit de interviews blijkt dat districten vooral een probleem ervaren als meerdere VRU onderdelen over hetzelfde onderwerp contact hebben met een gemeente. Deze situatie komt met regelmaat voor in het geval van vergunningverlening en advies, hierin wordt te weinig onderlinge afstemming gezocht.

Onderstaande tabel geeft een grof beeld van het type contacten dat voorkomt tussen gemeenten en de VRU districten. Het algemene beeld is dat de districten een sterk operationeel netwerk hebben in hun gemeenten.

Dat netwerk is opgebouwd uit deels formele reguliere overleggen en deels informele ad hoc contacten. Beleidsmatige afstemming ligt met name bij de teamleiders, afdelingshoofden en districtscommandanten.

Tabel 2 Schets van het netwerk van districten bij de gemeenten op basis van een kort enquête bij de districten

VRU functionaris	Gesprekspartner gemeente	Onderwerp	Frequentie (elke ...)
Districtscommandant	Burgemeester	Bestuurlijke en operationele afstemming. Beleidsadvisering	2 wk - 2 mnd
	Gemeenteraad	informerend	1 - 2 jaar
DC, Afdelingshoofden, TL's	Veiligheid, Bouw & Wonen	Operationele en beleidsmatige afstemming	Ad hoc, 1 wk - 2 mnd
Districtssecretaris (met BJZ&C)	Accounthouder	Contract en programmabegroting VRU	3 mnd
Postcommandanten	Burgemeester	Incidenten, vrijwilligers, huisvesting, VRU zaken.	2 wk - 1 jaar
	Huisvesting	Huisvestingszaken post	2 mnd
Team Ondersteuning Repressie	Verkeer	Versperringen etc	Ad hoc
Team UML-td		Huisvestingszaken	Ad hoc
Afdeling preventie	Afdeling	Operationele afstemming	Ad hoc, 1 wk, 1 mnd
	Vergunningverlening	Beleidsmatige afstemming	3 mnd, 1 jaar
Communicatie	Communicatiemedewerkers	Informerend	1 x jaar

Het districtsoverleg, waar alle burgemeesters uit één district bij elkaar komen, vindt bijna niet meer plaats. Op districtsniveau is in enkele districten wel jaarlijks overleg met de hoofden Bouw & Wonen om het vergunningenbeleid af te stemmen.

UML-td

De uitvoering van UML-td is door de districten op verschillende wijze georganiseerd. De werkplaats van het district Utrecht verricht ook werkzaamheden voor derden. Het district Heuvelrug heeft zoveel mogelijk werkzaamheden op het gebied van de technische dienst uitbesteed en het district Eemland voert zoveel mogelijk in eigen beheer uit. Het district Rijn & Venen werkt samen met Lekstroom op het gebied van UML-td. Het district Binnensticht-Lekstroom heeft de ambitie het onderhoudscentrum voor de regio te worden.

2.3 Knelpunten in de huidige VRU organisatie

Tijdens de interviews is een aantal knelpunten in de huidige VRU organisatie naar voren gekomen.

Scheiding beleid en uitvoering niet goed uitgewerkt

Bij de inrichting van de organisatie van de VRU in 2010 is een scheiding tussen beleid en uitvoering aangebracht. De insteek was dat op centraal niveau eenduidig beleid op alle terreinen zou worden opgesteld ten behoeve van de districten. Hier wordt, in de beleving van de districten, onvoldoende uitvoering aan gegeven. Om die reden wordt in de districten, binnen de bestaande formatie, beleidscapaciteit georganiseerd om te kunnen voldoen aan de eigen vraag.

Ongewenst effect is dat er verschillen ontstaan tussen de districten in het gevoerde beleid en in de uitvoering die er aan gegeven wordt. Dit wordt zoveel mogelijk opgevangen in werkgroepen waarin alle districten vertegenwoordigd zijn. In de praktijk blijkt het in een aantal gevallen lastig om tot overeenstemming te komen in de werkgroepen. Er wordt dan in het directieteam van de VRU een beslissing genomen (zie ook volgende knelpunt).

In het verlengde hiervan wordt aangegeven dat de kennis en kunde, die op districtsniveau aanwezig is, niet systematisch wordt benut bij de ontwikkeling van beleid op regionaal niveau. De beschikbare capaciteit VRU breed wordt zo onvoldoende benut. Bijkomend effect is dat deskundigen in de districten zich niet gehoord voelen en dit heeft in voorkomende gevallen een negatief effect op het draagvlak voor nieuw beleid.

Aansturing primaire processen verdeeld over meerdere directies

De taakverdeling die op centraal niveau is gemaakt tussen de directie Veiligheidszorg en de directie Risico- en Crisisbeheersing wordt door de districten als lastig ervaren. De districten zijn ondergebracht in de directie Veiligheidszorg, maar hebben met de directie Risico- en Crisisbeheersing te maken waar het gaat om o.a. preventie, OTO het opstellen van het risicoplan. Het is in voorkomende gevallen onduidelijk wie welke besluiten kan nemen en wie verantwoordelijk is voor het opstellen van (uitvoerings-)beleid.

Ondersteunende capaciteit is beperkt ingericht

Voor de regionalisering van de brandweer in 2010 werden de verschillende brandweerkorpsen op bedrijfsvoering ondersteund door hun gemeente. Na de regionalisering worden de districten ondersteund door VRU centraal. De beschikbare capaciteit is verminderd en de ondersteuning wordt op een lager niveau uitgevoerd dan de districten gewend waren. Dit geldt vooral op het gebied van inkoop en facilitaire zaken.

Uit de overhead benchmark van Berenschot (2013) blijkt dat op het vlak van financiën, marketing & communicatie en kwaliteitszorg, informatisering & automatisering en facilitaire zaken de VRU minder capaciteit inzet dan de referentiegroep⁴. Dat beeld komt ook terug in de interviews. Het aandeel leidinggevenden is juist relatief groot. De span of control van leidinggevenden binnen de VRU is dus relatief laag. In de regel geldt dat het aantal managementlagen ook bepalend is voor de slagkracht van de organisatie. Binnen de VRU is het aantal lagen relatief groot voor de omvang van de organisatie (algemeen directeur, directeur veiligheidszorg, districtscommandant, hoofd Incidentbestrijding, teamleider OTO, medewerker OTO). Daarbij merken we op dat veel teamleiders ook operationele taken hebben en eerder meewerkend voorman zijn dan manager⁵.

Onderstaande tabel laat de span of control zien zoals deze in de huidige organisatie is vorm gegeven.

⁴ De referentiegroep bevat een selectie van publieke uitvoeringsorganisaties die in een complex politiek bestuurlijk speelveld opereren waaronder andere veiligheidsregio's

⁵ Zie ook bijlage 4 voor de gehanteerde schatting

Tabel 3 Span of control in de huidige districten (afgerond op hele formatieplaatsen)

Span of control	Rijn & Venen	Utrecht	Binnensticht-Lekstroom	Eemland	Heuvelrug
Districtscommandant	8	6	6	6	5
Afdelingshoofd Incidentbeheersing ⁶	23	8 ⁷	20	13	17
Teamleider UML-td	7	13	14	10	5
Teamleider OTO	6	6	5	6	4
Teamleider Ondersteuning repressie	4	5	6	9	3
Afdelingshoofd Preventie	2	2	2	2	2
Teamleider V&A	5	8	11	8	4
Teamleider T&H	4	8	10	8	4

Hierbij valt op dat er niet alleen verschillen zijn in de span of control, maar ook in de omvang van de verschillende teams en in de beloning van de functionarissen op een gelijke functie. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de omvang van de werklust en de complexiteit per team om deze verschillen nader te kunnen duiden.

Afstand tussen centrale organisatie en de districten en posten

Er wordt over en weer een afstand ervaren tussen de districten en VRU Centraal. De betrokkenheid en begrip voor wat er in de districten gebeurt en nodig is kan beter. Er is soms te weinig oog voor de specifieke behoeftes van een district die voortvloeien uit de aard van het district (bv. de beroepsbrandweer in district Utrecht, of het grote aantal posten). De VRU werkt toe naar een situatie waarbij op veel verschillende plekken in de regio *aanlandplekken* zijn waar VRU medewerkers terecht kunnen. Op deze wijze kunnen ook de medewerkers van de centrale VRU organisatie laagdrempelig in contact komen met de districten.

Op centraal niveau is de beleids capaciteit beperkt. Doordat op verschillende taken nog een doorontwikkeling nodig is worden prioriteiten gesteld. De prioriteitstelling die de centrale directies daarbij hanteren maakt dat de beleidsvorming ten behoeve van de uitvoering in de districten achterblijft. Mede hierom ontwikkelen districten deels zelf beleid waarin de afstemming met elkaar niet altijd gezocht en/of gevonden wordt. Dit is een voedingsbodem voor wederzijds onbegrip.

De geografische afstanden in de districten Rijn & Venen en Binnensticht-Lekstroom zijn van dien aard dat postcommandanten zich op enige afstand voelen staan van het district en van elkaar. Om deze gevoelde afstand te verkleinen en om de postcommandanten beter te ondersteunen zijn clusters ingericht. Deze clusters hebben geen formele status.

⁶ Naast de postcommandanten en teamleiders OTO, UMLT-td en ondersteuning Repressie stuurt de HIB momenteel ook de Ovd's aan. Deze laatste groep is niet meegenomen in deze tabel.

⁷ In Utrecht is een apart afdelingshoofd paraatheid. Het afdelingshoofd repressie stuurt de 8 ploegcommandanten aan.

2.4 Ontwikkelrichting van de VRU

De VRU is een jonge organisatie, die is ontstaan uit een stapsgewijze fusie van ongeveer 29 brandweerkorpsen en één Veiligheidsregio in oprichting. Ten tijde van de inrichting zijn keuzes gemaakt in de inrichting van de VRU om het bestuurlijke proces tot een goed einde te brengen. Een deel van de verknoping in de inrichting van de VRU is hierin terug te zien. De directie Veiligheidszorg is grofweg de fusieorganisatie van alle brandweerkorpsen en de directie Risico- & Crisisbeheersing is grofweg de voormalige Veiligheidsregio i.o.

Uit de interviews blijkt dat in de afgelopen jaren veel energie is gestoken in de ontwikkeling van de districten en het opstarten van een groot aantal nieuwe processen. Op dit moment ontstaat op verschillende vlakken beweging naar centrale beleidsontwikkeling in afstemming met alle districten. Hiertoe zijn bijvoorbeeld werkgroepen op thema's (OTO, UML-td, etc.) ingericht waarin de betreffende deskundigen uit de verschillende districten en VRU centraal zich over problematiek buigen en beleid en uitvoering zoveel mogelijk eenduidig vorm geven. Deze werkgroepen rapporteren aan de regionale overleggen van de hoofden incidentenbestrijding (RIBO) en de hoofden preventie (HOOP). In de regionale overleggen is ook VRU centraal vertegenwoordigd.

Op meerdere onderwerpen zien we ontwikkelingen waar één district een VRU-breed onderwerp op zich neemt (o.a. aanbesteding voor realistisch oefenen). Hierdoor wordt meer gebruik gemaakt van de beschikbare kennis en expertise in de districten. Tegelijkertijd ontstaat daar het risico dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de districten (zie wederom aanbesteding realistisch oefenen). Dit geeft aan dat niet alleen de afstand tussen de centrale organisatie en de districten een bottleneck kan zijn maar ook de onderlinge afstand tussen de districten.

Vlak voor de zomer hebben de districtscommandanten binnen het MT-Veiligheidszorg een aantal portefeuilles verdeeld zodat er extra trekkracht in de lijn georganiseerd is op deze onderdelen. Op dit moment is niet duidelijk hoe dit gaat uitwerken.

2.5 Criteria voor beoordeling van de organisatiemodellen van de VRU

Vanuit de gesignaleerde knelpunten en ontwikkelrichtingen hebben wij in overleg met de klankbordgroep, het directieteam en districtscommandanten een beknopte set van criteria opgesteld waarmee voorstellen voor een nieuwe organisatie-inrichting onderling vergeleken kunnen worden en afgezet kunnen worden tegen de huidige situatie.

1 *Verbeterde sturing van de organisatie*

De huidige stuurbaarheid van de organisatie kent beperkingen. De sturing op de primaire producten van de organisatie is verdeeld over meerdere directies. Ook is de aansluiting tussen beleid en uitvoering op dit moment niet geborgd en is eenheid van beleid en uitvoering niet gegarandeerd. Veranderingen in de organisatie-inrichting moeten hierin verbetering aanbrengen.

2 *Borging kwaliteit van dienstverlening*

Veranderingen in de organisatie-inrichting moeten de kwaliteit van dienstverlening in ieder geval op het zelfde niveau houden of naar een hoger niveau tillen. Het gaat hierbij onder andere om borging van kwetsbare functies, afstemming tussen wettelijke eisen, landelijk beleid en lokale uitvoering, en mate waarin de dienstverlening aansluit bij de behoefte van de klant.

3 *Efficiënte inrichting*

Veranderingen in de organisatie-inrichting moeten bijdragen aan de invulling van de tweede tranche aan bezuinigingen (5%) die moet worden ingevuld door de VRU.

4 *Nabijheid bij posten en gemeenten*

Veranderingen in de organisatie-inrichting moeten bijdragen aan het verlenen van de producten en diensten van de VRU dichtbij de klanten en het optimaal ondersteunen van vooral de vrijwilligers⁸. Nabijheid van deze dienstverlening maakt dat de kwaliteit van dienstverlening beter afgestemd is op de behoeftes van de klant en vrijwilliger.

Veranderingen in de organisatie-inrichting moeten ook bijdragen aan het verkleinen van de (gevoelde) afstand tussen de centrale directies en de districten.

2.6 **Conclusie**

Uit de interviews blijkt duidelijk dat de VRU medewerkers, zowel in de districten als op centraal niveau, de beperkingen zien van de huidige organisatie-inrichting. In het algemeen wordt de wens geuit dat er meer lijn komt in het beleid van de VRU op de verschillende processen. Ook is een grote meerderheid erover eens dat de verschillen tussen de districten verder moeten worden teruggebracht. Hierbij moet er ruimte voor maatwerk blijven, zolang afwijkingen maar gebaseerd worden op functionele behoeftes.

De ondersteuning aan de posten kan beter vorm gegeven worden zodat postcommandanten worden ontzorgd en zich meer kunnen toeleggen op de begeleiding van de vrijwilligers.

In het volgende hoofdstuk werken we de voorgestelde opschaling van de districten van vijf naar drie districten verder uit. Op basis van de opgestelde criteria beoordelen we welke bijdrage deze beweging kan leveren in bovenstaande knelpunten en gesignaleerde ontwikkelrichtingen.

⁸ In dit rapport wordt de focus gelegd op de ondersteuning van de vrijwilligers en de nabijheid van de VRU bij de vrijwilliger. Ook voor repressief personeel in beroepsdienst is ondersteuning en nabijheid belangrijk, maar dit is vanzelfsprekender in de organisatie ingebed.

3 Van vijf naar drie districten

De VRU heeft momenteel haar decentrale structuur in vijf districten georganiseerd. In dit hoofdstuk verkennen we welke alternatieve indelingen er zijn en bij welke partners de VRU eventueel aansluiting kan zoeken. We geven in dit hoofdstuk ook een beeld van de effecten van de opschaling van de districten op de verschillende criteria. We betrekken hierin geen veranderingen in de topstructuur of in de indeling van de andere directies van de VRU.

3.1 Overwegingen voor een opschaling van de districten

Voor een opschaling van de districten zijn drie overwegingen op te voeren:

De VRU vormt de spil in een netwerk van partners, zoals politie, defensie, gemeenten, ministeries, provincies, waterschappen, Rijkswaterstaat, geneeskundige partners en natuurbeheer. Deze partners hebben zich georganiseerd in regio's of districten. Congruentie van de districtsindeling kan het eenvoudiger maken om integraal samen te werken en afstemming te organiseren tussen de VRU, haar partners en haar klanten.

Opschaling van de districtsstructuur kan efficiëntievoordeel opleveren in de topstructuur. Het verdient uiteraard de voorkeur om de tweede tranche van de bezuinigingen te realiseren in management en ondersteuning en niet in het primaire proces.

Tot slot kan een opschaling van de districten de kwetsbaarheid op verschillende functies binnen de districten verkleinen. Vooral binnen preventie, maar ook in het team UML-td is de capaciteit op onderdelen soms kwetsbaar zo blijkt uit de gesprekken in de districten. Hierin zoeken districten de samenwerking nu soms al op (bijvoorbeeld de samenwerking tussen districten Rijn & Venen en Binnensticht-Lekstroom op het gebied van UML-td). Een opschaling kan deze problematiek deels verhelpen.

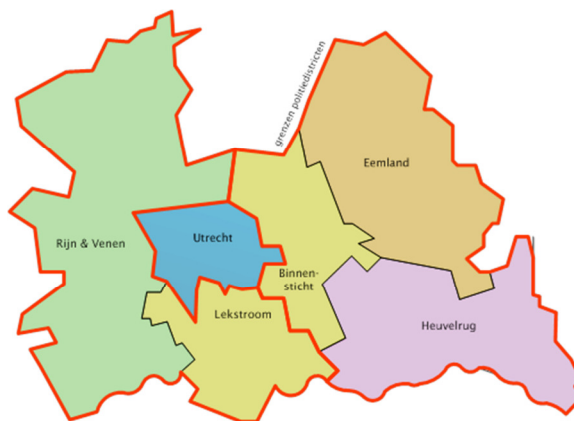
3.2 Mogelijke gebiedsindelingen vanuit samenwerkingsverbanden

In deze paragraaf beoordelen we welke mogelijke districtsindelingen relevant zijn voor een nieuwe inrichting van de VRU. We werken daarbij de gebiedsindelingen van de belangrijkste partners nader uit; politie en de RUD.

Ook hebben wij alternatieve gebiedsindelingen onderzocht, deze zijn echter niet relevant omdat deze of niet congruent zijn aan de buitengrenzen van de VRU (bijvoorbeeld jeugdzorgregio's, Rijkswaterstaat, Defensie of Acute Zorg regio) of niet volledig dekkend zijn (WGR+).

Gebiedsindeling Politie Midden Nederland

Bij de vorming van de Nationale Politie zijn de organisatieniveaus waarin de politie is ingedeeld gewijzigd. De oude korpsen zijn opgeschaald tot 10 eenheden waardoor de grenzen van de VRU niet meer samenvallen met die van de nieuwe regionale eenheid. De politieregio Midden Nederland overlapt met de Veiligheidsregio Utrecht. De oude wijkteams zijn opgeschaald evenals het tussenliggende districtsniveau. In de provincie Utrecht bestaan nu drie districten waar de gemeente Utrecht er één van is. Congruentie met de politie betekent dat het cluster Lekstroom bij Rijn & Venen wordt gevoegd en Binnensticht bij Heuvelrug en Eemland. Dit ziet er schematisch uit als in naast liggend figuur.



Figuur 2 Districtsindeling Politie Midden Nederland

Op dit moment is er betrekkelijk weinig structureel contact op tactisch of strategisch niveau tussen de Politie Midden Nederland en de VRU. Op districtsniveau is dat contact er zelfs niet. Operationeel weten medewerkers elkaar goed te vinden bij incidenten en bijvoorbeeld vergunningverlening rondom evenementen en bij multidisciplinaire oefeningen.

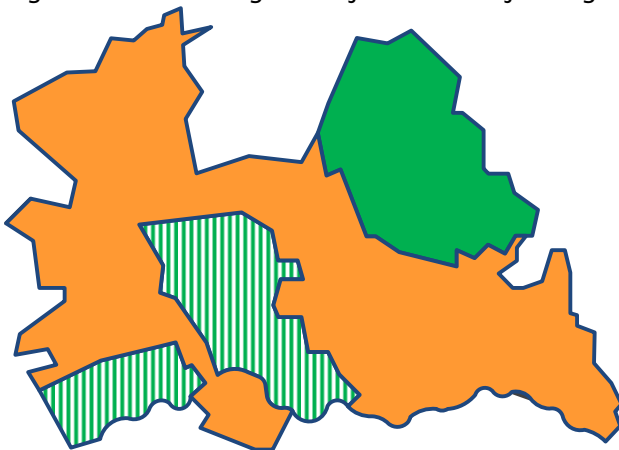
Vanuit het regionaal college van de Politie Midden Nederland is ingezet op een Regionale Veiligheidsstrategie vanuit het thema integrale veiligheid op gemeenteniveau. Het Bureau Regionale Veiligheidsstrategie (RVS) ondersteunt gemeenten in hun planvorming en aanpak van integrale veiligheid. In Zeist is een integraal veiligheidsplan (IVP) opgesteld waar ook de VRU een bijdrage aan heeft geleverd. De samenwerking tussen politie en VRU heeft daar geresulteerd in een gezamenlijk project rondom brandveiligheid en inbraakveiligheid in woningen. Uit overleg met het hoofd van het Bureau RVS en gesprekken met burgemeesters komt naar voren dat integrale veiligheid vorm moet krijgen op lokaal niveau. Er is wat ons betreft geen aanleiding om op districtsniveau afstemming te organiseren tussen VRU, politie en gemeenten om invulling te geven aan integrale veiligheid.

Het districtsniveau van de Politie Midden Nederland is een beheerslaag die op twee onderwerpen invloed kan uitoefenen op de operatie; namelijk de verdeling van de flexibele capaciteit aan handhaving op districtsniveau en een verdeling van de opsporingscapaciteit op dat niveau. De districtelijke overleggen zijn nog in ontwikkeling. In principe wordt het beleid op regionaal niveau uitgezet en verder uitgewerkt op districtsniveau. Voor de VRU roept dat de vraag op of het interessant is om strategische uitwerking op drie plekken in de regio plaats te laten vinden of om juist aansluiting te zoeken op regionaal niveau.

Zowel politie als VRU geven aan dat zij samenwerking van groot belang achten op zowel strategisch als operationeel niveau. Één van de strategische onderwerpen die beide organisaties bindt is de afstand tussen overheid en burger en hoe de overheid invulling gaat geven aan een grotere verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid bij de burger. Zeker in combinatie met de gemeenten kan dit een vruchtbare discussie zijn.

Gebiedsindeling RUD Utrecht i.w.

Eind 2012 is het koersdocument voor de nieuw te vormen RUD in Utrecht gepresenteerd. Hierin was het voornemen opgenomen om de RUD Utrecht op te bouwen vanuit de bestaande organisatie van de Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU). Deze is al werkzaam voor een aanzienlijk deel van de Utrechtse gemeenten. De gemeenschappelijke milieudienst (SBG) van 7 gemeenten uit de omgeving Utrechtse Heuvelrug, de vier andere gemeenten⁹ en de milieudienst van de provincie zouden aansluiten bij de ODRU. Om diverse redenen staat de ontwikkeling van de RUD Utrecht op dit moment echter *on hold*. Het ziet er naar uit dat de gemeenten die nog niet bij de ODRU zijn aangesloten en de provincie eerst gezamenlijk



Figuur 3 Gebiedsdeling RUD Utrecht i.w. (oranje = ODRU, groen = SBG, groen gestreept sluit aan bij SBG)

hun eigen RUD vormgeven, zonder de ODRU. Het streven is nog steeds om uiteindelijk tot één RUD te komen. In het koersdocument is aangegeven dat de RUD Utrecht functioneel ingericht zal worden. Dat wil zeggen dat de verschillende teams naar specialisatie zijn ingericht en dat er geen gebiedsgebonden indeling komt. Naastliggend figuur laat de geografische indeling zien van de huidige stand van zaken. Hieruit blijkt dat vanuit de RUD voorlopig geen sprake is van een logische gebiedsindeling waar de VRU aansluiting bij kan vinden.

3.3 Tussenconclusie over mogelijke districtsindeling

Alleen de districtsindeling van de politie is een relevant model voor de districtsindeling van de VRU. Vanuit de samenwerking met de politie bestaan er op dit moment weinig overtuigende argumenten om per se aan te sluiten bij de gebiedsindeling van de politie. Dat neemt niet weg dat congruentie met de politie de meest logische stap is als de VRU, op andere gronden, overweegt om op te schalen naar drie districten.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is in het district Binnensticht-Lekstroom nog steeds de oude indeling terug vinden in de twee clusters Binnensticht en Lekstroom. De politie indeling volgt deze scheiding. Dat suggereert dat een splitsing van dat district niet onoverkomelijk is.

Het alternatief om de bestaande districten Rijn & Venen samen te voegen met Binnensticht-Lekstroom en Eemland met Heuvelrug levert een logistiek zo onlogische indeling op dat daar betrekkelijk weinig meerwaarde van verwacht mag worden. Dit geldt zowel voor de aanrijtijden van leidinggevendenden als voor een logische indeling van magazijnen en UML-td.

In de volgende paragraaf werken wij daarom een indeling van de VRU in districten op de schaal van de politie Midden Nederland uit.

⁹ Nieuwegein, Lopik, Houten en Utrecht

3.4 Inrichting van de districten volgens de districtsindeling van de Politie

Bij het opbouwen van de nieuwe districtsindeling conform de politie hanteren wij de volgende uitgangspunten:

- De schaal van de politie-indeling is leidend
- De beschikbare capaciteit op medewerkersniveau gaat 1-op-1 over naar nieuwe districtsindeling
- Leidinggevend niveau en managementondersteuning brengen we in eerste instantie terug naar de inrichting conform de huidige structuur van de districten
- Wij corrigeren voor het aandeel leidinggevende en uitvoerende taken bij operationeel leidinggevend, uitgaande van gelijkblijvend takenpakket
- Bij een te grote span of control corrigeren we voor het aantal leidinggevend.

De nieuwe indeling in drie districten heeft invloed op de manier waarop de VRU-organisatie ingedeeld is. De aansturing van de posten vindt plaats in drie nieuwe districten en hierdoor vervalt de aansturing van twee huidige districten. Voor het district Utrecht verandert er in principe niets. Vooral voor het district Binnensticht-Lekstroom speelt een verdelingsvraagstuk bij de nieuwe districtsindeling. Wij hebben de formatie per onderdeel verdeeld volgens de verdeling van de formatie op de posten tussen het cluster Binnensticht (57%) en het cluster Lekstroom (43%).

Onderstaande tabel laat de kenmerken zien van de nieuwe districten in deze indeling. Hierin is te zien dat de twee nieuwe districten in oppervlakte ongeveer gelijk zijn aan elkaar. Ook in het aantal posten is het verschil niet groot. Wel is district Oost meer verstedelijkt en heeft dus meer inwoners op haar grondgebied. De districten zijn redelijk vergelijkbaar in de verhouding van het aandeel vrijwilligers en beroeps.

Tabel 4 Kenmerken drie nieuwe districten

	West	Utrecht	Oost
Oude districten	Rijn & Venen en Lekstroom ¹⁰	Utrecht	Heuvelrug, Eemland en Binnensticht ¹¹
Aantal gemeenten	10	1	15
Aantal inwoners	357.416	321.916	565.962
Oppervlakte regio in ha.	59.057	9.921	72.725
Aantal BRZO's	3	2	4
Aantal uitrukposten	28	7	34
Aandeel vrijwilligers ¹²	90%	27%	85%

¹⁰ Gemeenten in Lekstroom: Houten, IJsselstein, Nieuwegein, Vianen

¹¹ Gemeenten in Binnensticht: Bunnik, De Bilt, Zeist

¹² Verdeelsleutel Binnensticht 57% en Lekstroom 43%, op basis van het aantal medewerkers op posten die in het nieuwe district vallen.

3.5 Efficiëntievoordeel van vijf naar drie districten

Bij een teruggang van het aantal districten vervallen ook verschillende functies in de huidige organisatie. Er zijn immers geen vijf districtscommandanten meer noodzakelijk. Op deze wijze ontstaat een vrij platte doorrekening op een winst in formatie.

Deze platte doorrekening houdt echter geen rekening met de gewenste span of control. Door samenvoeging van districten zal de span of control toenemen als er één leidinggevende per onderdeel overblijft:

- Dit speelt bij de twee Hoofden Incidentbeheersing (HIB's) in de nieuwe districten West en Oost die 28 en 34 posten onder hun hoede krijgen. We corrigeren hiervoor door daar twee HIB's terug te plaatsen.
- Daarnaast speelt dit bij het team UML-td in het nieuwe district Oost waar het team uit 28 medewerkers bestaat. Mede gezien de lange afstanden plaatsen we ook hier één teamleider terug zodat de span of control afneemt.

Daarnaast houdt de platte doorrekening geen rekening met het operationele werk dat teamleiders doen. Zeker de teamleiders in de districten zijn een (groot) deel van hun tijd actief in het primaire proces en zijn daarmee ook meewerkend voorman. Wij corrigeren hiervoor door extra capaciteit toe te rekenen aan het primaire proces. Zie bijlage 4 voor de gehanteerde methodiek.

De administratieve capaciteit op districtsniveau hebben wij in tact gelaten omdat dit in grote mate ondersteuning van het primaire proces betreft.

Voor de berekening van de personele effecten hebben wij gebruik gemaakt van door de opdrachtgever ter beschikking gestelde formatieoverzichten. De werkelijke bezetting wijkt af van de formatie en hebben wij niet betrokken in de berekening.

Onderstaande tabel toont de resultaten van deze doorrekening en geeft een beeld van verwachte efficiëntie effecten van de opschaling. De verwachte efficiëntie is uitgerekend op basis van de personele kosten per schaalniveau zoals deze voor de programmabegroting 2014 zijn gehanteerd. In deze berekening is geen rekening gehouden met materiële overhead.

Tabel 5 Totaal effect opschaling districten van 5 naar 3

Afdeling & functionaris	Formatie oud	Platte 5 > 3 doorrekening	Correctie vanuit werk & span of control	Netto winst Fte / (1 x € 1.000)	
Districtscommandant	5,0	3,0		2,0	210
Districtssecretaris	5,4	3,0		2,4	165
Managementassistente	5,0	3,0		2,0	96
Afdelingssecretaresse	6,0	5,0		1,0	43
Medewerker administratie 2	3,0	3,0		0,0	
Medewerker administratie 3	3,5	3,5		0,0	
Preventie					
Hoofd preventie	5,0	3,0		2,0	177
Teamleider V&A	7,0	5,0		2,0	147
medewerkers V&A	49,4	49,4	+ 1,3	-1,3	-78
Teamleider T&H	5,0	3,0		2,0	147
medewerkers T&H	33,2	33,2	+ 1,2	-1,2	-75

Incidentbestrijding					
Hoofd Incident Beheersing	4,0	2,0	+ 2,0	0,0	
UML-TD teamleider	5,0	3,0	+ 1,0	1,0	74
UML-TD Medewerkers	48,8	48,8		0,0	
OTO Teamleiders	5,4	3,0		2,4	177
OTO Medewerkers	26,5	26,5	+ 1,0	-1,0	-53
OR Teamleiders	5,0	3,0		2,0	147
OR medewerkers	26,6	26,6	+ 0,8	-0,8	-46
Hoofd repressie	1,0	1,0		0,0	
Hoofd afdeling Preparatie	1,0	1,0		0,0	
medewerker paraatheid 2	2,0	2,0		0,0	
Totaal	252,8	231,0	+ 7,3	14,5	€ 1.132

Voor de geschatte mogelijke efficiëntiewinst bij opschaling van de districten naar drie districten verwachten wij een potentieel effect van € 1,132 miljoen op jaarbasis.

In bovenstaande tabel is uitgegaan van een span of control voor de HIB's die in ieder geval niet de huidige span of control overstijgt. Dat betekent dat twee HIB's aan bovenstaand overzicht toegevoegd moeten worden. Dat geeft HIB's ook meer ruimte om invulling te geven aan de sturing van piketfunctionarissen. In bovenstaande tabel is de huidige afwijkende organisatie-inrichting van het district Utrecht in tact gelaten.

Om de kennis en kunde van de mensen van wie de functie vervalt te kunnen behouden voor de VRU zien we een aantal mogelijkheden:

- Het betreft vaak mensen met veel (leiding-)gevende ervaring. Zet hen in op tijdelijke projecten of programma's om een push te geven aan beleidsontwikkeling en organisatieontwikkeling op bepaalde domeinen
- Onderzoek de doorgroeimogelijkheden naar huidige openstaande vacatures
- Laat hen de operationele formatie tijdelijk versterken om daarmee de organisatie ook de ruimte te geven om de verandering in te zetten naast het reguliere werk.

3.6 Overige effecten opschaling

Behalve een efficiëntie effect zijn de voordelen van de opschaling naar drie districten niet erg groot. Wij werken de effecten per criterium verder uit:

1 *Verbeterde sturing van de organisatie*

In de stuurbaarheid van de organisatie treedt een lichte verbetering op door de uniformering op de schaal van drie districten in plaats van de huidige vijf. Dit geeft ook de gelegenheid om harmonisatie op de verschillende werkprocessen bij de kop te pakken. Dat gebeurt echter wel nog steeds vanuit de huidige structuur.

Een opschaling naar drie districten leidt niet tot een verbetering in de afstemming tussen de directies Veiligheidszorg en Risico- en Crisisbeheersing. Er is daarmee ook geen verbetering in de aansluiting tussen beleid en uitvoering.

2 *Borging kwaliteit van dienstverlening*

De kwaliteit van dienstverlening zal niet substantieel verbeteren als een direct gevolg van de opschaling van de districten. Op onderdelen kan de VRU kwetsbare functies wel beter borgen. Er treedt geen betere afstemming op tussen landelijk beleid en lokale uitvoering. Er

kan nog steeds sprake zijn van verschillen in beleid en uitvoering tussen de drie nieuwe districten.

3 *Efficiënte inrichting*

Zoals uitgewerkt in de vorige paragraaf bedraagt het verwachte efficiëntievoordeel € 1,131 miljoen op jaarbasis door het wegvallen van 14,5 fte aan vooral capaciteit van management en managementondersteuning.

4 *Nabijheid bij posten en gemeenten*

De VRU organisatie zal naar verwachting niet dichterbij vrijwilligers, posten en gemeenten staan. Door de beperktere opzet van de districten is er eerder sprake van minder dienstverlening dan meer. De afstand tussen centrale directies en de districten wordt door deze beweging niet verkleind.

3.7 Conclusie

Een opschaling van het aantal districten naar drie levert een efficiëntiewinst op in overheadfuncties. Daar staat tegenover dat deze opschaling de dieperliggende problematiek zoals geschetst in hoofdstuk 2 niet oplost, maar deze waarschijnlijk ook niet verergert. Zoals aangegeven in paragraaf 3.3 is het voordeel van congruentie met de districten van Politie Midden Nederland gering.

Wanneer de VRU naast een efficiëntere organisatie ook een verbetering van de kwaliteit van dienstverlening aan zowel haar klanten als haar medewerkers (vooral haar vrijwilligers) nastreeft dan concluderen wij dat dit meer vraagt dan sec een opschaling van vijf naar drie districten. De stap van een organisatie van vijf districten en één centrale dienst naar een organisatie van drie districten en één centrale dienst biedt dan onvoldoende perspectief om de dieperliggende problematiek zoals geschetst in hoofdstuk 2 het hoofd te bieden.

In hoofdstuk 5 werken wij uit hoe de VRU ingericht moet worden om haar producten en diensten optimaal aan te laten sluiten bij de wensen en behoeftes van haar klanten (vooral de gemeenten) en haar medewerkers (vooral haar vrijwilligers). Dit doen wij door de producten en diensten te vertalen naar kernprocessen en de optimale schaal waarop deze georganiseerd moeten worden als vertrekpunt te nemen voor de inrichting van de VRU. De (efficiëntie-) voordelen die te behalen zijn met opschaling van de districten houden we daarbij in het achterhoofd.

4 Accounthouderschap richting gemeenten

De VRU wil haar klanten goed bedienen. Het contact met de gemeenten moet zodanig ingericht zijn dat dit goed aansluit bij de behoeftes van zowel de gemeente als de VRU. Op dit moment is het contact met de gemeenten versnipperd over de organisatie. De gemeente weet niet altijd bij wie ze terecht kan, informatie komt niet bij de juiste persoon en VRU functionarissen spreken elkaar soms ongewild tegen.

In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de VRU het accountmanagement kan inrichten zodat de klanten van de VRU optimaal bediend worden. Wij focussen hierbij op de gemeenten als belangrijkste klanten van de VRU.

4.1 Behoeftestelling vanuit de gemeenten

Naast een klantrelatie hebben de gemeenten ook de rol van opdrachtgever en eigenaar van de VRU. Wij hebben zowel burgemeesters als gemeentesecretarissen bevroegd over de behoeftes die zij hebben als het gaat om de invulling van deze rollen.

Burgemeesters

Tijdens de interviews met vier burgemeesters, maar ook tijdens bestuursconferentie op 18 en 19 september jl. is gesproken over de behoeftes die burgemeesters hebben als het gaat om accounthouderschap vanuit de VRU. Deze behoeftes liggen op de volgende vlakken:

- 1 Informatievoorziening over operationele zaken rondom Brandweer repressie (stand van zaken bij de vrijwilligers, informatie over incidenten, etc.)
- 2 Informatievoorziening en integraal advies op het vlak van beleid en fysieke veiligheid
- 3 Informatievoorziening en inzicht in prestatieafspraken en financiële aspecten.

Voor de informatievoorziening op het gebied van repressie zoeken de burgemeesters, in het algemeen, contact met hun postcommandant(en). Deze functionaris staat het meest dicht bij de vrijwilligers en heeft goed zicht op de incidenten die in de gemeenten plaatsvinden. Een belangrijk gegeven hierin is het 'bekende' gezicht van de postcommandant en de relatie tussen de burgemeester en de postcommandant.

Waar het gaat om de invulling van de informatievoorziening en het advies met betrekking tot fysieke veiligheid geven de burgemeesters aan dat vooral optreden met mandaat en integrale informatievoorziening en advisering voor hen van belang is. Ook hier is een 'bekend' gezicht van belang. Nabijheid bij de gemeente is minder van belang dan als het gaat om de informatievoorziening over repressieve inzet.

Als laatste hebben de burgemeesters aangegeven beter geïnformeerd te willen worden over de stand van zaken met betrekking tot de producten die de VRU levert aan de gemeenten en de financiële aspecten hiervan. Hierbij is van belang dat deze informatie tijdig en accuraat is. De burgemeesters hebben aangegeven geen voorkeur te hebben over hoe of door wie binnen de VRU organisatie deze informatie wordt verstrekt.

Op de schaal van de huidige VRU-districten worden periodiek bestuurlijke overleggen georganiseerd. De behoefte hieraan verschilt per burgemeester. Over het algemeen is onze indruk dat er geen grote behoefte is om op bestuurlijk niveau, elkaar op een kleinere schaal te treffen dan in het Algemeen Bestuur.

Gemeentesecretarissen

Er is gesproken met de vier coördinerend gemeentesecretarissen van de regio Utrecht. De gemeentesecretarissen geven aan dat bij de vorming van de VRU bijna alle beschikbare beleids capaciteit op het gebied van fysieke veiligheid over is gegaan naar de VRU. Op dit moment is een deel van de gemeenten niet of niet voldoende in staat om het opdrachtgeverschap aan de VRU op een goede manier in te vullen. De gemeentesecretarissen geven aan dat ondersteuning vanuit de VRU op dit terrein gewenst is.

Door invoering van een meer structureel ambtelijk overleg kunnen de programmabegroting en andere individuele afspraken met gemeenten beter voorbereid worden dan in de huidige situatie. Op dit moment worden deze stukken aan de burgemeester toegestuurd ter voorbereiding op het Algemeen Bestuur en hebben dan al een vrij definitieve vorm. Gemeenten binnen de VRU geven momenteel weinig invulling aan hun opdrachtgeverschap van de VRU. De gemeentesecretaris heeft hier als verantwoordelijke voor de gemeentelijke organisatie (ook in de warme fase) en financieel verantwoordelijke een belangrijke adviserende rol in.

4.2 Theoretische vormen van accounthouderschap

De relatie met de gemeenten kan op verschillende wijze worden vormgegeven. Wij zien grofweg drie varianten voor de indeling van deze functionaliteit. In de praktijk komen ook mengvormen voor:

1 *Frontoffice - backoffice*

In deze vorm komen alle klantvragen binnen bij een team van medewerkers. Zij behandelen de vraag zelf niet inhoudelijk maar zetten deze, na eventuele voorbereiding en bundeling, door aan een backoffice. In de backoffice werken andere medewerkers de vraag uit en koppelen terug aan de klant. Deze vorm komt vooral voor als sprake is van grote volumes en relatief goed standaardiseerbare vragen. De kwaliteit van de relatie is niet van doorslaggevend belang, interne efficiëntie overwegingen hebben hierin de overhand. Vragen hoeven in dit geval vaak niet in samenhang met andere vraagstukken opgepakt te worden.

Deze vorm is vooral geschikt voor operationele vragen. Hierin is ook de frontoffice functie herkenbaar die het district Eemland nu heeft ingericht voor vragen rondom Preventie.

2 *Warme liaisonfunctie*

In deze vorm is één persoon verantwoordelijk voor al het contact met één relatie of groep van relaties (bijvoorbeeld alle gemeenten uit een district). Alle vragen die van deze persoon of organisatie afkomstig zijn zet hij/zij uit in de organisatie. Afhankelijk van de vraag koppelt hij/zij zelf het antwoord weer terug of laat dit over aan de specialisten die de vraag beantwoord hebben. Deze vorm verdient de voorkeur als de kwaliteit van de relatie sterk de kwaliteit van de dienstverlening bepaalt. Bijvoorbeeld door een integrale blik of een vertrouwensband met de externe partij.

3 *Koude liaisonfunctie binnen een afdeling*

Klanten of relaties hebben direct contact met specialistische afdelingen. In deze vorm zijn binnen specialistische afdelingen (zoals risico- en crisisbestrijding) de contacten met externe partijen verdeeld over de professionals binnen het team. Elke partij heeft één direct aanspreekpunt binnen deze afdeling. Hij/zij is degene die hun vragen, na eventueel interne afstemming, inhoudelijk beantwoordt. Dit model verdient de voorkeur als de kwaliteit van

de communicatie ook de kwaliteit van de dienstverlening bepaalt. Dat wil zeggen dat inhoudelijke afstemming voorop staat waar de relatie en integrale afweging secundair is. In dit geval kan noodzakelijke inhoudelijke kennis over de klant of partner ook een rol spelen. In tegenstelling tot de andere twee functionarissen betreft het accounthouderschap hier een *taak* en geen *functie*.

4.3 Accounthouderschap – huidige situatie en knelpunten

In het organisatieplan dat is opgesteld ten behoeve van de vorming van de VRU in 2010 zijn de districtscommandanten benoemd als het primaire aanspreekpunt voor de burgemeesters voor de uitvoering van de lokale brandweezorg als onderdeel van de dienstverleningsovereenkomsten. Voor aanpalende lokale veiligheidsvraagstukken dienen zij als vraagbaak voor de gemeenten, zij schakelen de directie Risico- en Crisisbeheersing in voor de uitvoering van multidisciplinaire taken die op centraal niveau zijn belegd. De districtscommandanten worden in hun rol als accounthouder ondersteund door een bestuurlijk accountfunctionaris. Deze functionaris (1 fte) is ondergebracht in de stafafdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken / Communicatie op centraal niveau. Deze beschikbare capaciteit voor ondersteuning wordt in de interviews als te gering aangemerkt.

Deze invulling voorziet niet overal in alle behoeftes die de klanten en partners van de VRU hebben met betrekking tot de invulling van het accounthouderschap. Vooral de integrale informatievoorziening en advisering en in de opdrachtgever- opdrachtnemer relatie schiet het beschreven model te kort. De districtscommandanten hebben nu geen mandaat om ook over de producten en diensten van de andere directies afspraken te maken.

Accountoverleg

In het district Utrecht is een accountoverleg ingericht. Elke zes weken hebben de districtscommandant en de directeur Risico- en Crisisbeheersing overleg met de burgemeester van de gemeente Utrecht waarbij alle producten van de VRU en alle aspecten van fysieke veiligheid op integrale wijze besproken worden. Een dergelijk accountoverleg wordt momenteel ook voor de gemeente Amersfoort ingericht. Op termijn is het de bedoeling dat dit ook voor andere gemeenten in de regio wordt gedaan. De frequentie zal afhankelijk zijn van de behoeftes van de gemeenten. Wanneer dit voor alle gemeenten wordt ingericht zal dit een aanzienlijke taakverzwaring van de directeur Risico- en Crisisbeheersing betekenen.

Postcommandanten

De meeste burgemeesters onderhouden momenteel contacten met hun postcommandant(en) om geïnformeerd te worden over de repressieve inzet in hun gemeente en over 'hun' vrijwilligers. In het district Rijn & Venen wordt deze rol vervuld door de districtscommandant, de postcommandant van de betreffende gemeente sluit twee keer per jaar aan. De districten hebben afspraken over de onderwerpen die de postcommandant met de burgemeester bespreekt. In de praktijk blijkt dat deze afspraken niet sluitend zijn.

Informatie over prestaties

De behoefte aan periodieke informatie over de prestaties van de VRU wordt op dit moment niet afdoende ingevuld. Informatie over de prestaties van de VRU en prestatieafspraken in de programmabegroting van de VRU komt nu regelmatig te laat.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 vindt op dit moment op verschillende vlakken operationele en tactische afstemming plaats tussen de districten en gemeenten. Dat verloopt in algemene zin naar tevredenheid. Punt van aandacht is daar de grote verscheidenheid aan overlegstructuren die naar verwachting alleen maar groter wordt binnen grotere districten.

4.4 Conclusie

De behoeftes die de gemeenten, zowel de burgemeesters als de gemeentesecretarissen, hebben op het vlak van integrale informatievoorziening en advisering en opdrachtgeverschap vragen om een accounthouderschap dat wordt ingericht als een warme liaisonfunctie met mandaat. Het is van belang dat de accounthouder kennis heeft van de situatie in een gemeente en een professionele relatie opbouwt met zijn klanten; burgemeester en gemeentesecretaris. De accounthouder moet met mandaat vanuit de organisatie kunnen spreken en moet daarom beslissingsbevoegd zijn om afspraken te kunnen maken met de klant op het hele spectrum van diensten producten en diensten van de VRU.

Deze vorm van accounthouderschap is een uitbreiding van de huidige rol van de districtscommandanten vooral richting strategische advisering en invulling van de opdrachtnemersrol namens de VRU.

Een belangrijk aandachtspunt hierin is de ondersteuning voor de accounthouder. Deze ondersteuning moet zowel gericht zijn op het monitoren van de (prestatie)afspraken die met de gemeenten gemaakt zijn als op monitoren van de relevante ontwikkelingen in de gemeenten op het gebied van fysieke en integrale veiligheid.

Zoals in paragraaf 4.1. is aangegeven zoekt een deel van de burgemeesters contact met hun postcommandant(en) voor informatie op het gebied van repressie en de relatie met 'hun' vrijwilligers. Deze burgemeesters hebben aangegeven deze informatievoorziening ook graag in stand te willen houden. Wij zien geen zwaarwegende redenen om hier van af te wijken.

In paragraaf 4.1. is verkend welke behoeftes de belangrijkste klanten van de VRU, de gemeenten, hebben als het gaat om het inrichten van accounthouderschap bij de VRU. Anderzijds is van belang dat de VRU in beeld brengt wat zij van de gemeenten verwacht in het invullen van het opdrachtgeverschap. Een goed opdrachtnemerschap vereist in onze optiek ook een goede invulling van het opdrachtgeverschap.

De uiteindelijke positionering van de accounthouder is afhankelijk van de organisatie-inrichting van de VRU. Dit werken wij uit in het volgende hoofdstuk.

5 Nieuwe organisatie-inrichting

In dit hoofdstuk schetsen we de wijze waarop de inrichting van de VRU optimaal aan kan sluiten bij de klantvraag van de gemeenten. Daarnaast beschrijven we hoe de VRU haar producten kan laten aansluiten bij de vraag van de postcommandant als belangrijke interne klant. We werken de ideale organisatie inrichting uit per proces vanuit deze klantwensen. Vervolgens schetsen we een aantal organisatiemodellen waarop de VRU de samenhang tussen de verschillende producten kan vormgeven.

5.1 Klantperspectief als vertrekpunt voor organisatie-inrichting

De vraag vanuit de gemeenten als externe klant

De VRU bedient de gemeenten in de provincie Utrecht op het brede terrein van fysieke veiligheid. De gemeenten nemen de volgende primaire producten van de VRU af:

- Uitvoering van brandweezorg
- Uitvoering van risicobeheersing in brede zin
- Geneeskundige hulpverlening.

Als klant van de VRU is het voor de gemeenten van belang dat zij een kwalitatief goed product krijgen dat aansluit bij hun behoefte. In de programmabegroting 2014 zijn afspraken gemaakt over de verantwoording op de prestaties van de VRU in een aantal indicatoren¹³.

Voor de gemeenten zijn grofweg de volgende criteria van belang:

- Kwalitatief hoogwaardige producten
- Efficiënte besteding van publieke middelen
- Goede aansluiting bij gemeentelijke processen
- Integraal advies op het vlak van fysieke veiligheid
- Ondersteuning in de uitvoering van verlengd lokaal bestuur.

De vraag vanuit de brandweerposten als interne klant

De brandweezorg wordt binnen de VRU voor het grootste deel door vrijwilligers verzorgd. Ook de postcommandanten hebben in het overgrote deel van de regio een vrijwillige aanstelling. Dat betekent dat zij vier uur per week vergoed krijgen om hun post goed draaiende te houden. Door de regionalisering is de handelingsruimte van de postcommandant op veel vlakken teruggedrongen; processen zijn geüniformeerd, zijn positie ten opzichte van de burgemeester is veranderd, ondersteuning is op grotere afstand georganiseerd en de aansturinglijnen zijn in veel gevallen langer geworden.

Het is daarom van belang dat de VRU de vrijwilligers en postcommandanten ontzorgt op een aantal vlakken:

- Personeelszaken in brede zin (vrijwilligersvergoedingen, personeelsadministratie)
- Ondersteuning in incidentenadministratie
- Voorbereiding van oefeningen

¹³ Zie Programmabegroting VRU 2014, 24 juni 2013

- Beheer van brandweermaterieel- en uitrusting
- Facilitair beheer op de post
- Opstellen planvorming t.b.v. repressief optreden en ondersteunen en bewaken van de paraatheid.

Voor de vrijwilligers en postcommandant is het van belang dat zij zodanig ondersteund worden dat zij hun werk goed kunnen doen. In de interviews wordt regelmatig aangegeven dat de mate van betrokkenheid (nabijheid) bij de VRU belangrijk is voor vrijwilligers. Dat betekent dat zij zichzelf ook als een onderdeel van de organisatie willen kunnen zien en nabijheid ervaren in het contact met de VRU.

De exacte uitwerking van het begrip nabijheid kent verschillende dimensies:

- Verbonden kunnen blijven met de lokale gemeenschap
- Collega's uit de VRU kennen buiten je eigen post
- Weten dat je een laagdrempelige toegang hebt in de organisatie
- Vertrouwen dat de organisatie jouw vraag als vrijwilliger of postcommandant begrijpt
- Vertrouwen dat je op de juiste wijze ondersteund wordt in je werk.

5.2 Ontwikkeling vanuit processen

Om goed invulling te kunnen geven aan de klantvraag werken we deze uit per proces. Hierin geven we aan welke criteria spelen bij de inrichting van dit proces en hoe zich dit vertaalt in schaalniveau en positionering. We doen dat voor de vier primaire processen Brandweer Repressie, Risicobeheersing en Crisisbeheersing en Geneeskundige Hulpverlening en voor een aantal ondersteunende processen; vakmanschapontwikkeling, UML-td en bedrijfsvoering.

Brandweer repressie

Niveau van de uitvoering

De VRU telt momenteel 67 posten waar de incidentenbestrijding op het laagste organisatieniveau georganiseerd is. De posten vormen de haarvaten van het netwerk van de VRU. Verschillende specialistische functies zijn verdeeld over de regio. Dat geldt voor specifieke voertuigen met technische functionaliteit zoals verlichting maar ook voor expertise op het vlak van Brandweer repressie, zoals bosbranden of duikteams.

De aansturing van de 67 posten gebeurt door postcommandanten (bij vrijwilligers) en ploegcommandanten (bij beroeps). Zij worden op hun beurt aangestuurd door het hoofd Incidentbestrijding (HIB). De maximale span of control van het hoofd Incidentbestrijding is nu 20 postcommandanten (in het district Rijn & Venen). De HIB stuurt ook de teams OTO, UML-td en ondersteuning repressie aan en de OvD's in zijn gebied waardoor zijn aandacht in de praktijk versnipperd is. Uit de interviews blijkt dat deze span of control ongeveer de bovengrens is.

De span of control van de HIB dient de 20 postcommandanten niet te overstijgen. Het valt te overwegen om de aansturing terug te brengen op clusterniveau in plaats van districtsniveau zodat de HIB meer tijd kan besteden aan het ontzorgen van de postcommandanten. Dit betekent dat er 5 à 7 eenheden op tussenniveau georganiseerd dienen te worden. Deze eenheden vormen gezien de onderlinge operationele samenwerking tussen posten en vanuit bereikbaarheid logischerwijs een aaneengesloten gebied.

De eisen aan de Repressie zijn in principe per post gelijk, afgezien van de speciale functies die een post vervult. Afwijking hiervan is uiteraard wel mogelijk als daar functionele gronden voor zijn zoals een beroeps- of een vrijwilligersorganisatie. Vanuit de voorwaarde van eenheid van uitvoering en eenheid van het beleid binnen de VRU is het niet noodzakelijk om op een tussenniveau apart beleid te organiseren. Beleid dient in principe op centraal niveau belegd te zijn, dicht bij de directe aansturinglijn vanuit de directie, maar met voeding vanuit de uitvoerende teams en afdelingen.

Ondersteuning van de repressie is momenteel op districtsniveau belegd. Binnen het team ondersteuning repressie wordt de vertaling gemaakt van het beleid naar wat dit concreet voor de uitvoering betekent. Er vinden veel verschillende werkzaamheden plaats die niet alleen direct met de incidentbestrijding maar ook met UML-td, OTO of preventie samenhangen. Het betreft verschillende kleinere taken die in de regel als ze apart georganiseerd zijn inefficiënter worden. Uit de interviews en gesprekken met de klankbordgroep blijkt dat de taakinfilling van het team verschilt per district.

Gezien de verwevenheid van de afdeling ondersteuning repressie met de repressie, OTO en UML-td en gezien de lokale verankering bij gemeenten is belangrijk om deze ondersteuning dichtbij de HIB en postcommandanten te organiseren. Gezien de huidige beperkte omvang van de teams is het volgens ons niet raadzaam om deze verder op te splitsen in kleinere eenheden. Samenvoeging tot drie wat robuustere teams is wel te overwegen. Wij zien geen argumenten om een centrale aansturing op de ondersteuning repressie te organiseren, omdat het feitelijk een deel is van de uitvoering van de verschillende processen waar geen apart centraal beleid voor noodzakelijk is.

Risicobeheersing

Over de functie risicobeheersing vindt momenteel een separaat onderzoek plaats waarover in de vergadering van het Algemeen Bestuur van november 2013 gerapporteerd wordt. Risicobeheersing valt dan ook buiten de scope van ons onderzoek en wij werken dit proces daarom alleen op hoofdlijnen uit.

Ontwikkelingen in het vak

Het vak risicobeheersing wordt in toenemende mate geprofessionaliseerd. Landelijke regelgeving neemt toe en wordt complexer. Er ontstaan steeds meer specialistische functies binnen de VRU om het vereiste kwaliteitsniveau te kunnen behalen. Het accent in risicobeheersing verschuift van een bureaucratische benadering via vergunningen naar een handhavingsbenadering via heldere wettelijke kaders. In dat kader is ook de ontwikkeling van de RUD interessant waarin de overheid vanuit een andere functionele invalshoek haar handhavings- & toezichtstaken organiseert. De samenwerking tussen de ODRU en de VRU wordt op operationeel en tactisch niveau al vormgegeven. Professionals binnen de afdelingen Preventie werken in grote mate zelfstandig en hebben een uitgebreid netwerk in hun verzorgingsgebied. Zij nemen deel aan diverse overleggen binnen gemeenten om invulling te geven aan hun taak.

Inrichtingseisen vanuit vakontwikkeling

Wij zien de volgende inrichtingseisen vanuit de vakontwikkeling van risicobeheersing.

- De risicobeheersingstaken hebben een sterke lokale component in de uitvoering, waarbij de samenwerking gevonden moet worden met gemeenten, bedrijven en andere partners als de RUD.

- De professionaliteit van het vak vereist daarnaast een sterke beleidsmatige ondersteuning en uitwerking in een centrale lijn om daarmee eenheid van beleid en uitvoering te waarborgen en aan te sluiten bij wettelijke eisen en landelijke richtlijnen en ontwikkelingen.
- De schaal in de uitvoering moet passen bij de kwetsbaarheid op expertisegebieden.
- Specialistische functies in de uitvoering dienen efficiënt ingericht te zijn met een goede verbinding met de lokale uitvoering.

Crisisbeheersing

Onder crisisbeheersing vatten wij de volgende onderdelen;

- Bevolkingszorg
- Crisiscommunicatie
- Netwerkcoördinatie
- Multi OTO (valt onder vakbekwaamheid).

Bij een goede inrichting van het proces Crisisbeheersing zien wij de volgende inrichtingseisen:

- Goede aansluiting bij de gemeentelijke processen op het vlak van bevolkingszorg en crisiscommunicatie
- Goed borgen van schaarse capaciteit van specialistische functies
- Netwerkfunctie onderhouden met een grote diversiteit aan partners die op verschillende niveaus georganiseerd zijn
- Samenhang bewaken met ontwikkeling vakbekwaamheid
- Samenhang bewaken met GHOR taken.

Het proces (gemeentelijke) crisisbeheersing en rampenbestrijding beslaat binnen de VRU momenteel ongeveer 36 fte binnen de directie Risico- & Crisisbeheersing. Een onderverdeling naar districten is op dit moment niet aangebracht. Dat is ook niet wenselijk, omdat veel van de vraagstukken en samenwerkingspartners zich niet tot de districtsgrenzen beperken. Organisatie op regionaal niveau ligt meer voor de hand. De omvang van de taken die direct samenhangen met gemeenten is voor Crisisbeheersing te klein om deze op te delen in geografische teams. Ook hier is een organisatie op regionaal niveau wenselijk. Overigens kan daarin wel gewerkt worden met vaste contactpersonen richting gemeenten om de relatie te versterken en kunnen medewerkers gebruik maken van de aanlandplekken in de districten om de band met de districten te verstevigen.

GHOR

Vanuit de Wet Publieke Gezondheid (WPG) is de directeur Publieke Gezondheid (DPG) verantwoordelijk voor de instandhouding van een GHOR voorziening. In de 25 (veiligheids)regio's in Nederland is daar op verschillende wijze vorm aan gegeven. In 11 regio's maakt de GHOR deel uit van de organisatie van de Veiligheidsregio. Om aan zijn verantwoordelijkheid vorm te kunnen geven is het voor de DPG noodzakelijk om te kunnen sturen op zowel strategisch als tactisch niveau. Een herkenbare GHOR als entiteit verdient daarom de voorkeur.

Gezien het aantal fte dat zich binnen de VRU met GHOR-taken bezig houdt (8 fte) is het niet logisch om een verdere onderverdeling in teams of regio's in te richten. Bovendien zijn de organisaties in de witte kolom in de regel niet georganiseerd langs de gemeentegrenzen. Dat geldt voor ziekenhuizen die een groter gebied bedienen dan alleen de gemeente of district maar ook voor de grootschalige zorgorganisaties. Daarnaast vindt afstemming in de

witte kolom plaats in het Regionaal Overleg Acute Zorg die over de regiogrenzen heen loopt.

Voor contact met gemeenten of informatieverstrekking over de activiteiten in specifieke gemeenten is het voorstelbaar dat binnen de GHOR vaste contactpersonen worden benoemd voor (groepen van) gemeenten.

Vakbekwaamheid

De mono en multi OTO functie binnen de VRU is verantwoordelijk voor de vakinhoudelijke ontwikkeling van VRU professionals en functionarissen die buiten de VRU in de opschalingssituatie werkzaam zijn. De uitvoering van OTO is nu versnipperd belegd over twee directies waarbij de directie R&C ook verantwoordelijk is voor de beleidsontwikkeling voor mono OTO. Deze versnippering leidt in de praktijk tot trage besluitvorming en verschil in uitvoering tussen de districten.

Op dit moment hebben de OTO teams in de districten de verantwoordelijkheid voor alle mono-OTO uitvoeringstaken voor een groep vrijwilligers en beroeps. In Rijn & Venen en Eemland functioneren zij ook als voorpost van het district doordat zij op alle oefenavonden aanwezig zijn. Hiermee krijgen zij zicht op het functioneren van de post en zijn zij een laagdrempelig aanspreekpunt voor vrijwilligers voor vragen of opmerkingen over andere zaken.

Voor een goede inrichting van deze functie zien wij de volgende eisen:

- Laagdrempelig organiseren voor en ontlasten van postcommandant en vrijwilligers
- Uniform beleid ten aanzien van vakmanschap
- Efficiënt gebruik van ontwikkelde methodieken, uniforme uitvoering van trainingen en oefeningen met afwijkingen op functionele gronden
- Samenhang tussen mono en multi OTO goed borgen
- Kwetsbaarheid van OTO kennis voor specialismen goed borgen.

Om te zorgen voor eenheid van beleid en uitvoering is het wenselijk om beleidsontwikkeling in dezelfde lijn te organiseren als de uitvoering. Vanuit vakontwikkeling verdient het sterk de voorkeur om te kiezen voor een centrale aansturing om eenduidigheid af te dwingen. Uiteraard moet daar ruimte zijn voor functionele verschillen tussen vrijwilligers en beroeps.

Gezien de omvang van de huidige teams mono OTO (30 fte over 5 teams) zien wij geen aanleiding voor verdere uitsplitsing in kleinere eenheden. Uit de interviews blijken ook geen problemen in de span of control van de teamleiders. Wij zien wel mogelijkheden om de OTO teams te versterken door deze te bundelen in drie teams. Hierbij kan het zijn dat binnen het team gekozen wordt voor een verdeling van de verschillende posten.

Het is niet per se noodzakelijk om de ontwikkeling van vakmanschap voor zowel mono als multi in één hand te organiseren zolang de afstemming op beleidsniveau én uitvoeringsniveau geborgd is. Een duidelijke taakafbakening is dan van belang. De informatie- en ambassadeursfunctie die OTO medewerkers kunnen vervullen is een voordeel van organisatie van de uitvoering van deze taak dicht bij de posten. Daarnaast kan een OTO functionaris die kennis heeft van de stand van zaken op de post zijn OTO inspanningen beter richten en zo betere kwaliteit leveren.

UML-td

Het onderhoud van het brandweermaterieel en uitrusting is een taak die van oudsher een belangrijke plaats inneemt in het werk op de vrijwillige brandweerposten, voor binding zorgt en mede de identiteit van de post bepaalt. Uit de interviews blijkt dat in de afgelopen jaren door de regionalisatie de ontwikkeling is ingezet naar een professionelere uitvoering van deze taak op meer afstand van de post. Hiermee is ook de gevoelde betrokkenheid van de vrijwilliger bij het brandweermaterieel veranderd, afstandelijker geworden.

In de verdere professionalisering van deze taak zien wij de volgende inrichtingseisen:

- Goede ondersteuning posten op primaire voorzieningen. Goede bereikbaarheid naar posten voor veel voorkomend werk
- Professioneel onderhoud van materiaal en materieel door gediplomeerde mecaniciens volgens de wettelijke richtlijnen en/of richtlijnen van de leverancier
- Efficiënte inrichting van werkplaatscapaciteit voor zowel generiek onderhoud aan materiaal en materieel als voor specialistische voertuigen
- Efficiënte en servicegerichte ondersteuning op het vlak van bijvoorbeeld perslucht en andere uitrusting
- Eenduidig inkoopbeleid en een centraal overzicht over aanwezige voorraden
- Efficiënte verdeling van magazijnen om bereikbaarheid en investeringen te optimaliseren.

Vanuit bovenstaande verdient het de aanbeveling om het onderhoud en de aanschaf van uitrusting en materieel centraal te organiseren met gedeconcentreerde voorzieningen (werkplaatsen en magazijnen). Op deze wijze kan schaarse werkplaatscapaciteit efficiënter worden ingezet, materieel en materiaal kosteneffectiever centraal worden ingekocht en uitrusting gestandaardiseerd worden. Goede ondersteuning door de centrale inkoopfunctie is noodzakelijk.

Om robuustere teams in te richten is het te overwegen op te schalen naar 3 teams op het tussenniveau, die daarin verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van al het generieke onderhoud in hun gebied. Het aantal en de locatie van de werkplaatsen en magazijnen die nodig zijn op dat niveau dient nader uitgewerkt te worden.

Onderhoud aan specialistische uitrusting of materieel, waar speciale expertise of dure onderhoudsvoorzieningen voor nodig is, kan naar onze mening het beste op één locatie in de regio uitgevoerd worden. Dat betekent niet dat alle specialistische functies op dezelfde locatie uitgevoerd hoeven te worden.

De UML-td taken worden nu uitgevoerd in de werkplaatsen verspreid over verschillende posten in de regio. Deze geografische spreiding is nodig om de logistieke bereikbaarheid goed te kunnen waarborgen en om dicht bij de posten te kunnen werken.



Figuur 4 Huidige netwerk van werkplaatsen op de posten

Het verdient aanbeveling om servicenormen op te stellen om de kwaliteit van de dienstverlening aan de posten scherp te kunnen stellen.

Bedrijfsvoeringstaken

Onder de ondersteunende bedrijfsvoeringsdiensten scharen wij de volgende functies:

- Financiën (begrotingszaken, control en administratie)
- Personeelszaken (beleid, begeleiding en administratie)
- Facilitaire zaken (inkoop, facilitaire ondersteuning, huisvesting)
- Informatisering & automatisering (functioneel beheer, werkplekondersteuning)
- Communicatie (vanuit BJZ&C).

Medewerkers op het gebied van onder andere P&O, communicatie en control zijn (een deel van hun tijd) aanwezig in de districten. Deze taken worden gedeconcentreerd uitgevoerd. Deze medewerkers maken ook deel uit van het MT plus van het district. Deze constructie werkt naar tevredenheid. De medewerkers geven zelf aan dat zij soms moeite hebben om in hun takenpakket een goede balans te vinden tussen centrale taken en hun taken voor het district.

Wij zien de volgende inrichtingseisen:

- Servicegericht organiseren voor de posten en primaire afdelingen en teams (bijvoorbeeld snelle uitbetaling van vrijwilligersvergoedingen in een gestroomlijnd proces)
- Laagdrempelige toegang voor eenvoudige ondersteuningsvragen (bijvoorbeeld het vlak van personeelsadministratie).
- Kennis van lokale vraagstukken in de organisatie waar nodig (minder in ICT, meer in huisvesting)
- Efficiënt organiseren van overheadtaken

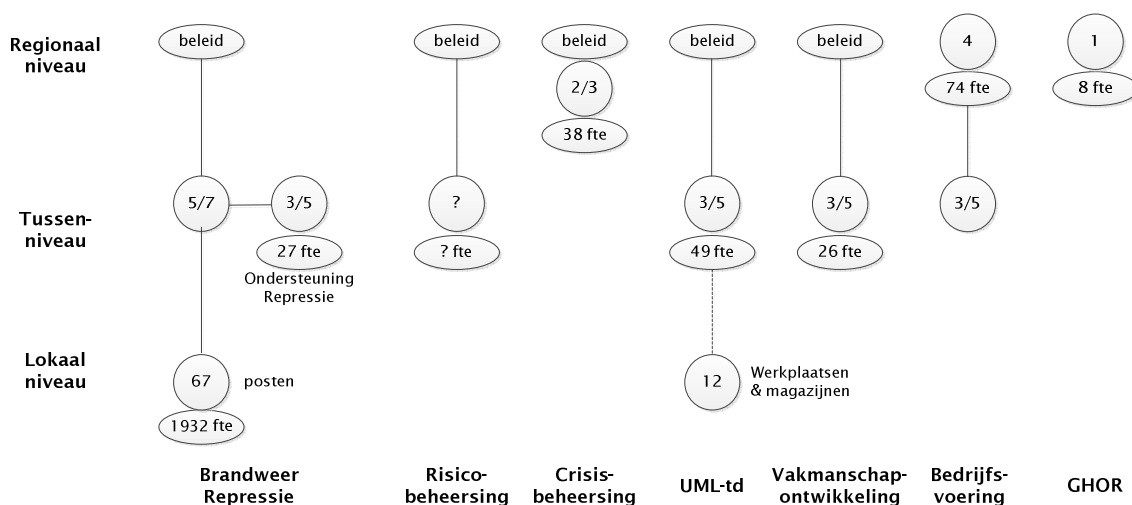
Mede vanuit de positieve ervaringen van de huidige structuur verdient een centrale inrichting met op onderdelen gedeconcentreerde capaciteit de voorkeur.

Bij de regionalisatie is de huisvestingsfunctie niet meegegaan naar de VRU maar onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten gebleven. De VRU verkent op dit moment hoe de huisvestingsfunctie het beste vormgegeven kan worden in afstemming met de gemeenten. Dat geeft ook de mogelijkheid om deze functie dicht bij de posten te organiseren zodat zij laagdrempelig toegang hebben. Het lijkt logisch om daarbij aan te haken bij de organisatie

van de UML-td functie waar in de praktijk de huisvestingsfunctie deels wordt uitgevoerd. Dat geeft ook de mogelijkheid om afstemming te realiseren in magazijn beheer en logistieke stromen richting de posten (bv. wc-papier en koffie kan in dezelfde ronde bezorgd worden als de ademluchtmaskers).

5.3 Verbinding tussen processen

De voorgaande paragraaf geeft een beeld van de ideale inrichting van de verschillende processen binnen de VRU. De noodzaak tot afstemming tussen de verschillende processen bepaalt de keuze voor het organisatiemodel. Onderstaand figuur schetst een samenvattend beeld van paragraaf 5.2.



Figuur 5 Samenvatting organisatieniveaus VRU processen

Zoals uit bovenstaand figuur blijkt is de ideale schaalgrootte niet voor elk proces gelijk. Voor een gebiedsgebonden organisatieniveau (het tussenniveau) varieert het aantal tussen 3 en 7 eenheden.

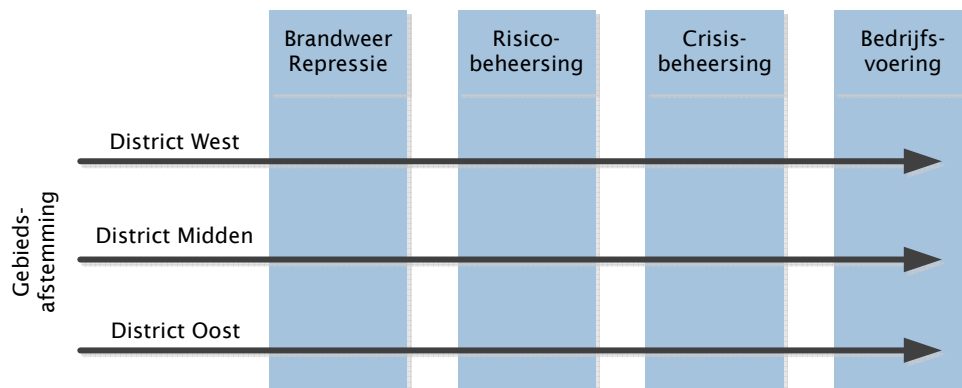
De belangrijkste operationele *verknoping* van de verschillende processen is gelegen in de inzet van koude functionarissen op warme functies. In een aantal districten (o.a. Binnensticht-Lekstroom en Heuvelrug) voeren teams hun taken uit vanuit een specifieke locatie zodat zij de bezetting van de uitruk kunnen garanderen op die locatie. Dat maakt dat de verschillende processen afhankelijk van elkaar worden.

Op dit moment voorzien de teams ondersteuning repressie voor een deel in de operationele afstemming tussen de verschillende processen op de districten. Denk daarbij aan bereikbaarheidskaarten van gebouwen waar de preventiemedewerkers niet meer komen of het inladen van informatie in de computers van de nieuwe UML-td voertuigen.

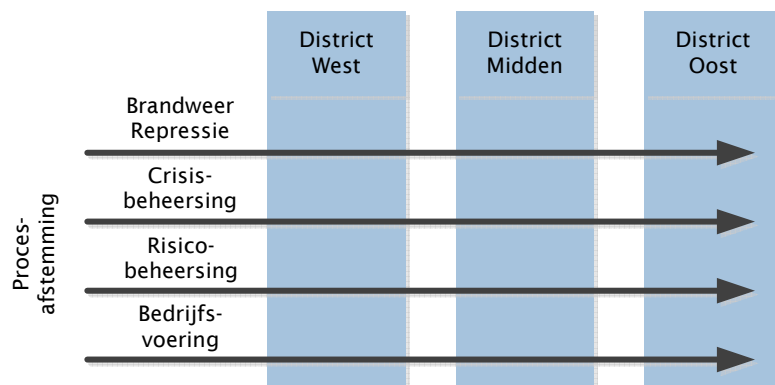
Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven is het van belang dat informatie uit de verschillende processen samenkomt met het oog op de integrale advisering richting gemeenten. De accounthouder moet, om zijn functie richting de gemeenten goed in te kunnen vullen, afstemming met betrekking tot de processen verzorgen op strategisch en tactisch niveau gericht op de gemeenten in zijn portefeuille.

5.4 Twee inrichtingsmodellen als vertrekpunt

Wij zien twee logische oriëntatielijnen in de organisatie van de VRU; (1) zo goed mogelijk de primaire en ondersteunende processen inrichten en (2) zo goed mogelijk integraal aansluiten bij de lokale context. In de inrichting van de organisatie moeten deze perspectieven beiden meegenomen worden. Kiest de VRU voor een organisatie-inrichting waarin de processen voorop staan, dan dient een ondersteunende structuur ingericht te worden om aan het lokale integrale perspectief te kunnen voldoen en vice versa.



Figuur 6 Procesgerichte structuur



Figuur 7 Gebiedsgerichte structuur

De huidige organisatiestructuur van de VRU is een combinatie van deze twee inrichtingsmodellen. Enerzijds lijkt de VRU procesgestuurd ingericht door de aanwezigheid van een directie Veiligheidszorg en een directie Risico & Crisisbeheersing. Anderzijds zijn de processen niet eenduidig binnen deze directies belegd. Vooral risicobeheersing en OTO hebben componenten in beide directies. Binnen de directie Veiligheidszorg is een gebiedsgerichte structuur herkenbaar waar de districten verantwoordelijk zijn voor het hele scala aan brandweertzorg in hun gebied, inclusief preventie/risicobeheersing. De districten bestrijken echter niet het gehele portfolio van de VRU (o.a. het aspect crisisbeheersing ontbreekt) en kunnen in die zin nu dus geen integrale benadering waarmaken.

De keuze voor één van beide structuren als uitgangspunt voor de inrichting van de organisatie is afhankelijk van een aantal overwegingen. We werken deze in onderstaande tabel uit op basis van de ontwikkelde criteria uit hoofdstuk 2.

Tabel 6 Beoordeling inrichtingsmodellen met ontwikkelde criteria

	Procesgericht	Gebiedsgericht
1. Verbeterde sturing van de organisatie a. eenheid van beleid b. eenheid van uitvoering	Gericht op harmonisatie binnen processen. Beleid en uitvoering zijn goed in één lijn te beleggen.	Gericht op lokale inbedding. Aansluiting door ruimte te geven voor regionale verschillen in dienstverlening. Sturing op harmonisatie kan alleen kaderstellend in afstemming tussen districten.
2. Borging kwaliteit van dienstverlening	Borging van kwaliteit kan goed verlopen vanuit centrale aansturing met koppeling naar landelijk beleid. De organisatie kan sturen op een uniform kwaliteitsniveau per proces. Noodzakelijke afstemming tussen processen om afhankelijkheden af te stemmen moet apart ingericht worden. Door schaalniveau kan expertise opgebouwd worden.	Aansluiting bij landelijke eisen en regionaal kwaliteitsbeleid moet apart ingericht worden. Integrale benadering van de processen maakt afstemming eenvoudiger. Te klein schaalniveau beperkt expertiseniveau.
3. Efficiënte inrichting	Processen kunnen efficiënt ingericht worden door schaalvoordeel en strakke aansturing binnen één proces.	Efficiënte inrichting kan vooral door slimme afstemming tussen processen op decentraal niveau.
4. Nabijheid bij posten en gemeenten	Nabijheid bij posten en gemeenten wordt gerealiseerd door uniform hoog serviceniveau. Ruimte voor maatwerk is moeilijker in te regelen. Integrale kijk van processen moet apart ingeregeld worden.	Door ruimte voor lokale variatie kan aansluiting gevonden worden met verschillende vragen van gemeenten. Hiervoor is lokale kennis ook aanwezig in de organisatie.

5.5 Conclusie organisatie-inrichting

Gegeven het ontwikkelingsvraagstuk waar de VRU voor staat zijn wij van mening dat een in hoofdzaak procesgerichte structuur een beter ontwikkelperspectief geeft dan de gebiedsgerichte structuur.

De variatie tussen de districten is grotendeels niet verklaarbaar vanuit functionele redenen voor verschil in de wijze waarop de processen moeten worden vormgegeven. Meer harmonisatie tussen de districten is gewenst en dit is beter te realiseren in een procesgerichte structuur.

Doorontwikkeling op kwaliteit is nodig op risicobeheersing en ondersteunende processen als UML-td en OTO. Dat is eenvoudiger te realiseren vanuit een eenduidige centrale aansturing, dan vanuit collegiale afstemming door de districten.

De noodzakelijke efficiëntieslag wordt eerder gevonden in een slagvaardigere aansturing binnen één proces dan in een efficiëntieslag tussen de processen. Daarbij moet de

verwevenheid tussen koude en warme functies voldoende in het oog worden gehouden om sub optimalisatie te voorkomen.

Het is daarnaast van belang om het accounthouderschap (zie ook hoofdstuk 4) zo in te richten dat lokale verbinding is gegarandeerd en gemeenten integraal worden benaderd in beleidsadvisering en hun opdrachtgeversrol.

5.6 Gebiedsgerichte afstemming binnen een processtructuur

Om vorm te geven aan de afstemming tussen de verschillende processen op gebiedsniveau onderscheiden wij vijf verschillende niveaus¹⁴ geordend in toenemende formele bevoegdheden, maar ook in complexiteit:

Tabel 7 Typen afstemmingsprocessen

Model	Typering	Situationele factoren
Vrijwillige afstemmingsprocessen	Medewerkers stemmen zelf op operationeel niveau af. Niemand heeft aanvullende bevoegdheden om coördinatie af te dwingen. Lijnmanagers blijven zelf verantwoordelijk voor hun producten. Dit is een lichte afstemmingsstructuur die echter ook vrijblijvend van aard is.	Zeer lichte taakafhankelijkheid Heldere doelen Triggers voor afstemming worden door medewerkers zelf gevoeld Nadruk op informatie-uitwisseling vanuit eigen expertise
Coördinerende functie	Apart ingerichte functie belast met afstemming over de processen heen. Hij heeft geen formele bevoegdheden om afstemming af te dwingen. Voordeel is dat deze functie eenvoudig is in te richten. Door het gebrek aan mandaat is succes zeer afhankelijk van persoonlijke capaciteiten.	Lichte taakafhankelijkheid Doelen niet altijd op één lijn Triggers voor afstemming worden gevoeld door coördinerende functie Nadruk op afstemming over afdelingen heen
Formele groep	Binnen de organisatie wordt een groep medewerkers benoemd die verantwoordelijk is voor de afstemming op gebieds- of procesniveau. De groep blijft in de lijnorganisatie werkzaam en kan daardoor formeel geen gezag uitoefenen. Voordeel van deze oplossing is dat deze uniformiteit kan waarborgen. Het nadeel is dat rolonduidelijkheid kan ontstaan ten opzichte van de lijnorganisatie.	Redelijke mate van taakafhankelijkheid Redelijk gebrek aan overeenstemming op doelen Belangenbehartiging door de afdelingen is nodig Nadruk ligt op overdrachtsmomenten
Integrator	Dit is een aparte functie of rol naast de lijnorganisatie. Deze functionaris is verantwoordelijk voor integratie van alle processen / gebieden op één dossier. De integrator beschikt over een eigen budget en/of formele bevoegdheden om afstemming af te dwingen. Het voordeel is dat er een duidelijk aanspreekpunt is op een proces/gebied. Het nadeel is dat onduidelijkheid kan ontstaan t.o.v. de lijnorganisatie.	Hoge mate van taakafhankelijkheid Hoge mate van gebrek aan overeenstemming over doelen Behoeft van sturing op gehele takenpakket in gebied Management is niet in staat om met meerdere dimensies om te gaan Nadruk ligt op prestatie-indicatoren

¹⁴ Bron: de Bruin, c.s. "Procesgericht organiseren en organisatiestructuur", Organisatie en Management, 2007

Matrix organisatie	Een organisatie die beide inrichting heeft gecombineerd in twee hiërarchische lijnen. Één van deze lijnen is een functionele aansturing. Het voordeel van deze structuur is dat een organisatie beide oriëntaties behoudt. Het nadeel is dat lange besluitvormingslijnen kunnen ontstaan waardoor de slagkracht van de organisatie afneemt.	Hoge mate van taakafhankelijkheid Hoge mate van gebrek aan overeenstemming over doelen Management kan omgaan met meerdere sturingsdimensies Nadruk ligt op het managen van conflicten die over macht gaan
--------------------	---	--

Het is mogelijk om in bovenstaande indeling een verbinding te maken tussen horizontale en verticale sturing door functionarissen op sleutelfuncties in beide structuren een rol te geven. Door bijvoorbeeld een lijnfunctionaris met verantwoordelijkheid voor proces ook de rol van integrator te geven op een gebied.

De rol van accounthouder, zoals beschreven in hoofdstuk 4, heeft in zichzelf ook de verbindende functie zoals die hierboven wordt beschreven. Zijn rol als integraal aanspreekpunt richting de gemeente komt het dichtst in de buurt van de rol van integrator als afstemmingsmechanisme.

De taakafhankelijkheid tussen de processen van de VRU ligt vooral op operationele afspraken over dekking van koude functies. Goede afspraken daarover tussen directies moet voldoende zijn om dat goed te dekken. Er is immers binnen de VRU een hoge mate van overeenstemming over de doelen van de organisatie.

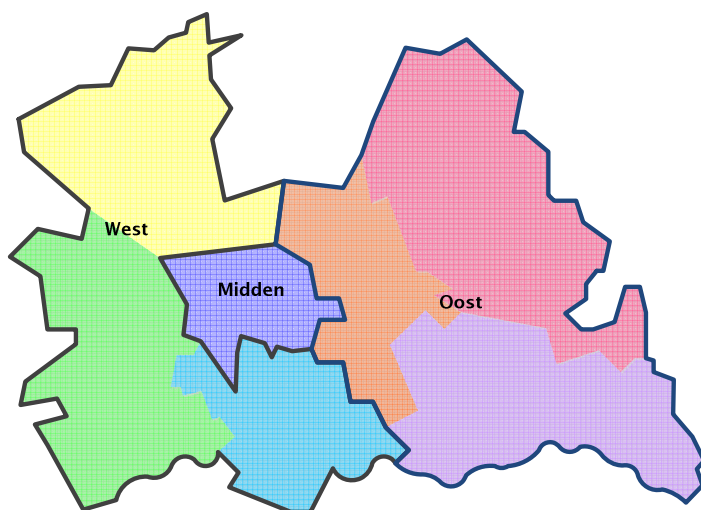
Wij adviseren om geen zware matrix structuur op te tuigen maar om de accounthouder ook de verantwoordelijkheid te geven voor operationele afstemming waar nodig. Dit voorkomt zware afstemmingsmechanismen waardoor rolonduidelijkheid kan ontstaan en versterkt de onderlinge afhankelijkheid tussen proces en geografie.

5.7 Voorstel hermodellering VRU districten

Vanuit voorgaande keuzes in inrichtingsmodel en afstemmingsmodel stellen wij een aantal aanpassingen aan het huidige organisatiemodel voor. Wij beperken ons in deze tot de kern van onze opdracht; de VRU districten en de positie van de accounthouder.

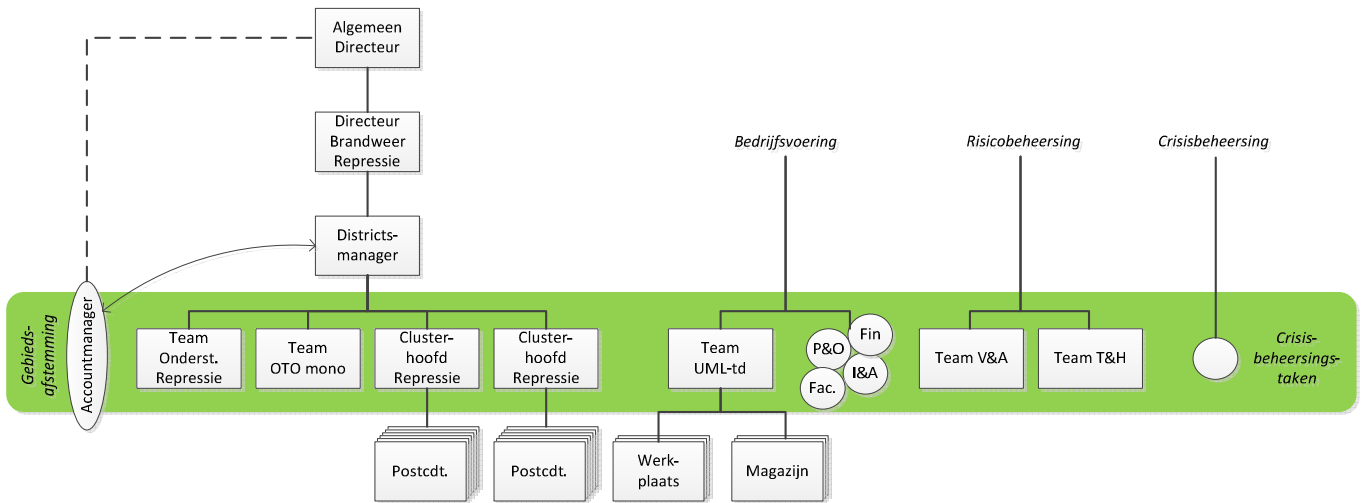
De hermodellering moet leiden tot een eenduidiger aansturing, kwaliteitsslag in de uitvoering, efficiënte inrichting en een model waarin nabijheid voor de posten en gemeenten is vorm gegeven. De voorstellen betreffen wijzigingen in de topstructuur en niet in de operationele processen. We bouwen hierbij voort op de indeling in drie districten.

Onderstaand figuur laat de gebiedsindeling zien in zeven clusters en drie districten.



Figuur 8 Voorstel nieuwe districtsindeling met zeven clusters

Brandweer repressie	Wij stellen voor om de ondersteuning en aansturing richting de posten te versterken door uit te gaan van de huidige clusterindeling, waarbij de clusters Ronde Venen en Stichtse Vecht worden samengevoegd. De zeven clusters worden elk aangestuurd door een clusterhoofd. Wij stellen voor om de taken van ondersteuning repressie op districtsniveau uit te voeren.
Risicobeheersing	Wij stellen een separate directie risicobeheersing voor met gebiedsgerichte teams in de drie districten.
UML-td	Wij stellen voor om de functie van UML-td centraal aan te laten sturen als een ondersteunende dienst om zo een professionaliseringslag te maken. Om de synergie met de overige bedrijfsvoeringstaken rondom facilitair goed te benutten stellen wij voor om UML-td als afdeling van bedrijfsvoering in te richten. UML-td wordt vorm gegeven in drie teams die werken in het wijdvertakte netwerk van werkplaatsen in de districten.
OTO-mono	Gezien de verbondenheid met het primaire proces stellen wij voor om de uitvoerende mono OTO functies onderdeel te laten blijven van de uitvoering op districtsniveau.
Accounthouders	Wij stellen voor om de accounthoudersrol te beleggen bij de hoofden van de nieuwe districten. Deze functionarissen hebben in deze een dubbele rol. Als accounthouder zijn zij verantwoordelijk voor de horizontale integratie en afstemming en in die hoedanigheid ook het aanspreekpunt voor gemeenten. Als accounthouder worden zij aangestuurd door de Algemeen Directeur.



Figuur 9 Voorstel hermodellering VRU districten

Op een aantal onderwerpen moeten nog keuzes gemaakt worden in de positionering van taken. Dit betreft de volgende onderdelen:

Beleidsondersteuning	Is nu versnipperd over de directie Risico & Crisisbeheersing en de afdeling BJZ&C. In de procesgerichte structuur voorziet in principe elke kolom in haar eigen beleidsfunctie.
Paraatheid & Meldkamer	Zolang de meldkamer nog niet onderdeel van de landelijke organisatie is, zal een deel aangestuurd moeten worden vanuit de VRU. Momenteel is deze opgehangen onder de directie Veiligheidszorg. Voorstel is om dat zo te houden. De ondersteuning van de piketfuncties kan geheel onder de directie Crisisbeheersing gebracht worden gezien de operationele en beleidsmatige verwevenheid. Gezien de betrokkenheid bij het operationele brandweerproces is evengoed te beargumenteren dat deze functie op een centrale plek binnen brandweer repressie hoort of bij één van de districten. Jeugdbrandweer en brandweersport kunnen eventueel vanuit één district uitgevoerd worden.
Vakbekwaamheid	De beleidsfunctie van mono OTO kan gecombineerd worden met de beleidsfunctie van multi OTO binnen crisisbeheersing. Het is te overwegen om de opleidingsfunctie afzonderlijk van de overige OTO functies in te richten vanuit één centrale plek in de organisatie.

5.8 Beoordeling op de criteria

Aan de hand van de in hoofdstuk 2 beschreven criteria vergelijken we bovenstaand voorstel voor hermodellering van de VRU districten met de huidige situatie.

1 Verbeterde sturing van de organisatie

Door de VRU te organiseren via het procesgerichte model kan beter gestuurd worden op eenheid van beleid en eenheid van uitvoering. Beleid en uitvoering zijn in één lijn ten opzichte van elkaar gepositioneerd.

2 *Borging kwaliteit van dienstverlening*

Door een combinatie van verbeterde sturing op processen en opschaling op kritieke functies kan de VRU haar kwaliteitsambitie beter waar maken.

3 *Efficiënte inrichting*

Door de opschaling van de districten wordt inderdaad op de capaciteit voor management en managementondersteuning binnen de VRU. Ook volgens het onderzoek van Berenschot (2013) zit de meeste potentiële ruimte in de overheadfuncties. Door het aantrekken van twee extra clusterhoofden wordt een deel van de gecreëerde efficiëntie weer benut om een verbetering te organiseren in de ondersteuning van de postcommandanten en vrijwilligers.

4 *Nabijheid bij posten en gemeenten*

Door versterking van de aansturing van de postcommandanten komt de VRU dichterbij de posten te staan. De clusterhoofden kunnen beter inspringen op de noodzakelijke dienstverlening aan de posten.

Voor gemeenten geldt dat zij een accounthouder met mandaat krijgen voor de integrale advisering op het vlak van fysieke veiligheid. De accounthouder bouwt een warme band op met de burgemeester.

5.9 Conclusie

Om de VRU een volgende stap in haar organisatieontwikkeling te laten zetten is het noodzakelijk om het model van processturing door te voeren in de organisatie. Dat stelt de VRU in staat om vanuit nabijheid bij de posten en de gemeenten de kwaliteit van haar dienstverlening beter te organiseren en te borgen.

Door districtsmanagers aan te stellen die zowel een gebiedsverantwoordelijkheid hebben voor de repressieve brandweertaken als een integrerende verantwoordelijkheid voor de andere producten creëert de VRU een accountmanagersfunctie die met mandaat in overleg kan treden met de gemeenten.

6 Conclusies & aanbevelingen

6.1 Conclusies

Conclusie 1: De huidige werkprocessen van politie en VRU zijn geen zwaarwegend argument voor de beweging van 5 naar 3 districten.

Vanuit de samenwerking met de politie bestaan er op dit moment weinig overtuigende argumenten om per se aan te sluiten bij de gebiedsindeling van de politie. Dit kan veranderen als meer samenhang ontstaat met andere partners vanuit de integrale veiligheidsaanpak. Door samen de strategische beweging “meer naar de burger toe” te maken kunnen politie en VRU maar zeker ook andere partners elkaar versterken. Dat neemt niet weg dat, wanneer de VRU, op andere gronden, overweegt om op te schalen naar drie districten, congruentie met de politie de meest logische stap is.

Conclusie 2: Met betere aansluiting en aansturing tussen centrale directies en districten is meer winst te behalen dan sec in herziening aantal districten.

Een opschaling van het aantal districten naar drie levert een efficiëntiewinst op in overheadfuncties. Daar staat tegenover dat deze opschaling de dieperliggende problematiek, zoals geschetst in hoofdstuk 2 niet oplost, maar deze waarschijnlijk ook niet verergert.

De VRU streeft naast een efficiëntere organisatie ook een verbetering van de kwaliteit van dienstverlening na richting klanten en vrijwilligers. Wij concluderen dat dit meer vraagt dan sec een opschaling van vijf naar drie districten. De organisatorische “knoop” in de aansturing van primaire processen door twee directies blijft dan in stand. Dit biedt onvoldoende perspectief om de sturing van de organisatie te verbeteren, eenheid van beleid en uitvoering te garanderen, de kwaliteit van dienstverlening te borgen en de nabijheid bij posten en gemeenten te verbeteren.

Conclusie 3: Accounthouderschap moet worden ingericht als een warme liaisonfunctie met mandaat.

Gemeentes, zowel de burgemeesters als de gemeentesecretarissen, hebben behoefte aan contact met de VRU met betrekking tot integrale informatievoorziening en advisering en opdrachtgeverschap. Het is van belang dat de accounthouder kennis heeft van de situatie in een gemeente en een professionele relatie opbouwt met zijn klanten; burgemeester en gemeentesecretaris. De accounthouder moet met mandaat vanuit de organisatie kunnen spreken en daarom beslissingsbevoegd zijn op het brede pallet van producten en diensten van de VRU.

Door districtsmanagers aan te stellen die zowel een gebiedsverantwoordelijkheid hebben voor de repressieve brandweertaken als een integrerende verantwoordelijkheid voor de andere producten creëert de VRU een accountmanagersfunctie die met mandaat in overleg kan treden met de gemeenten.

De informatievoorziening over operationele repressieve aangelegenheden en de relatie met de vrijwilligers blijft, zoals nu ook vaak het geval is, lopen via postcommandant naar de burgemeester.

Conclusie 4: Een procesgerichte structuur biedt een beter ontwikkelperspectief voor de VRU dan een gebiedsgerichte structuur.

De variatie tussen de districten is onvoldoende te verklaren vanuit functionele redenen. Meer harmonisatie tussen de districten is gewenst en dit is beter te realiseren in een procesgerichte structuur dan in een gebiedsgerichte structuur.

Doorontwikkeling op kwaliteit is nodig op repressie, risicobeheersing en ondersteunende processen als UML-td en OTO. Dat is eenvoudiger te realiseren vanuit een eenduidige centrale aansturing dan vanuit collegiale afstemming door de districten.

De noodzakelijke efficiëntieslag wordt gevonden in een slagvaardigere aansturing door de gehele organisatie. Daarbij moet de verwevenheid tussen koude en warme functies voldoende in het oog worden gehouden om suboptimalisatie te voorkomen.

Conclusie 5: Breng de ondersteuning en aansturing van de postcommandanten dichterbij bij de posten.

De brandweezorg wordt binnen de VRU voor het grootste deel door vrijwilligers verzorgd. Ook de postcommandanten hebben in het overgrote deel van de regio een vrijwillige aanstelling. Door de regionalisering is de handelingsruimte van de postcommandant op veel vlakken teruggedrongen; processen zijn geüniformeerd, zijn positie ten opzichte van de burgemeester is veranderd, ondersteuning is op grotere afstand georganiseerd en de aansturinglijnen zijn in veel gevallen langer geworden. Het is daarom van belang dat de organisatie van de VRU zo wordt ingericht dat de vrijwilligers en postcommandanten zoveel mogelijk worden.

Door het model van processturing door te voeren in de organisatie wordt de VRU in staat gesteld om vanuit nabijheid bij de posten en de gemeenten de kwaliteit van haar dienstverlening beter te organiseren en te borgen. Door versterking van de aansturing van de postcommandanten komt de VRU dichterbij de posten te staan. De clusterhoofden kunnen beter inspringen op de noodzakelijke dienstverlening aan de posten.

6.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Werk het accounthouderschap concreet uit

In deze rapportage adviseren wij het accounthouderschap als warme liaisonfunctie in te richten en geven wij in hoofdlijnen aan hoe hier inhoud aan kan worden gegeven. Het is van belang dit accounthouderschap concreet uit te werken, bv. frequentie van contacten tussen de accountmanager en de burgemeesters, benodigde ondersteuning op monitoren van (prestatie)afspraken, wijze invulling van integrerende overleggen op gebiedsniveau, afstemming met tussen accountmanager en centrale directies die geen gebiedsentiteit hebben, etc. Ook de ondersteuning van de accounthouders moet nader worden vorm gegeven en gepositioneerd in de organisatie.

Het is raadzaam om naast inhoudelijke ontwikkeling ook in te steken op de ontwikkeling van vaardigheden om deze rol goed in te kunnen vullen.

Aanbeveling 2: Maak inzichtelijk welke verwachtingen de VRU heeft met betrekking tot het invullen van het opdrachtgeverschap.

In de interviews is aangegeven dat een deel van de gemeenten niet of niet voldoende in staat is om het opdrachtgeverschap aan de VRU op een goede manier in te vullen. De VRU kan hierin ondersteunend zijn door in beeld te brengen wat zij van de gemeenten verwacht

in het invullen van het opdrachtgeverschap. Een goed opdrachtnemerschap vereist in onze optiek ook een goede invulling van het opdrachtgeverschap.

Aanbeveling 3: Voer aanpassingen door in de topstructuur van de organisatie om het procesgestuurde model te borgen in de VRU.

In deze rapportage doen wij een voorstel de inrichting van de districten te hermodelleren volgens het procesgestuurde model. Deze inrichting heeft ook gevolgen voor de topstructuur van de VRU. Deze dient verder uitgewerkt worden.

Aanbeveling 4: Maak keuzes in de positionering van de beleidsondersteuning, paraatheid en meldkamer, UML-td en vakbekwaamheid.

Wij stellen een aantal aanpassingen voor aan het huidige organisatiemodel. Wij hebben ons hierin beperkt tot de kern van onze opdracht; de VRU districten en de positie van de accountmanager. Op een aantal onderwerpen moeten nog keuzes gemaakt worden in de positionering van taken. Dit betreft de volgende onderdelen:

- | | |
|------------------------|---|
| Beleidsondersteuning | Is nu versnipperd over de directie Risico & Crisisbeheersing en de afdeling BJZ&C. In de procesgerichte structuur heeft in principe elke kolom in haar eigen beleidsfunctie. De aard en omvang van de beleidsfunctie per kolom moet nader worden uitgewerkt. |
| Paraatheid & Meldkamer | Zolang de meldkamer nog niet onderdeel van de landelijke organisatie is, zal een deel aangestuurd moeten worden vanuit de VRU. Momenteel is deze opgehangen onder de directie Veiligheidszorg. Voorstel is om dat zo te houden. De landelijke ontwikkelingen vragen er wel om, om met name het multi-domein goed te positioneren in de nieuwe organisatie.
De ondersteuning van de piketfuncties kan of geheel onder Crisisbeheersing gebracht worden gezien de operationele en beleidsmatige verwevenheid. Gezien de betrokkenheid bij het operationele brandweerproces is evengoed te beargumenteren dat deze functie op een centrale plek binnen brandweer repressie hoort of bij één van de districten. Dit vraagt om nadere uitwerking.
Jeugdbrandweer en brandweersport kunnen eventueel vanuit één district uitgevoerd worden. |
| Vakbekwaamheid | De beleidsfunctie van mono OTO kan gecombineerd worden met de beleidsfunctie van multi OTO binnen crisisbeheersing. Het is te overwegen om de opleidingsfunctie afzonderlijk van de overige OTO functies in te richten vanuit één centrale plek in de organisatie. |
| UML-td | De UML-td functie is van cruciaal belang voor de uitvoering van het werk. Dit vraagt om nabijheid. Daarnaast moet binnen UML-td ook de vertaling worden gemaakt van nieuwe ontwikkelingen naar middelen en uitrusting. De uitwerking van de UML-td functie verdient nadere uitwerking, ook in het bepalen van de organisatorische inrichting in gedeconcentreerde werkplaatsen en magazijnen. |

Bijlagen

Bijlage 1 Interviewlijst

Gedurende dit onderzoek hebben wij de volgende functionarissen gesproken:

Intern

Directie	Algemeen Directeur
	Directeur Publieke Gezondheid
Directie Veiligheidszorg	Directeur Veiligheidszorg
	Hoofd paraatheid
	Secretaris Veiligheidszorg
Directie Risico- & Crisisbeheersing	Directeur Risico- & Crisisbeheersing
	Hoofd OTO
	Voorzitter vakgroep Bevolkingszorg
	Voorzitter vakgroep GHOR
	Lector Regie van Veiligheid
	Wetenschappelijk (beleids)adviseur
Directie Bedrijfsvoering	Directeur Bedrijfsvoering
	Hoofd Facilitaire zaken
	Hoofd P&O
Planning, Control en Kwaliteit	Afdelingshoofd
	Controller
Bestuurlijke en Juridische zaken en communicatie	Afdelingshoofd BJZC
District Eemland	Accountmanagers (2x)
	MT plus
	Districtscommandant
District Utrecht	MT plus
	Districtscommandant
District Heuvelrug	MT plus
	Districtscommandant
District Heuvelrug	MT plus
	Districtscommandant
District Rijn & Venen	MT plus
	Districtscommandant
District Binnensticht-Lekstroom	MT plus
	Districtscommandant

Extern

Gemeente Veenendaal	Burgemeester
Gemeente Zeist	Burgemeester
Gemeente Oudewater	Burgemeester
Gemeente Amersfoort	Burgemeester
Gemeente Ronde Venen	Gemeentesecretaris
Gemeente Stichtse Vecht	Gemeentesecretaris
Gemeente IJsselstein	Gemeentesecretaris
Gemeente Wijk bij Duurstede	Gemeentesecretaris
Politie Midden Nederland	Districtschef (2x)
Bureau Regionale Veiligheidsstrategie	Hoofd
Midden Nederland	Beleidsadviseur Regioburgemeester
Omgevingsdienst Regio Utrecht	Manager Accountmanagement

Bijlage 2 Samenstelling klankbordgroep

De klankbordgroep voor dit onderzoek was als volgt samengesteld:

Tabel 8 Samenstelling klankbordgroep

District	Naam	Functie
Rijn en Venen	Nico Langhout	Manschap
	Teus de Jong	Bevelvoerder
Utrecht	Walter Nauta	Manschap B
	Iris Visser	Medewerker Administratieve ondersteuning
Binnensticht-Lekstroom	Jan Linnenbank	Postcommandant
	Frank Cleuskens	Medewerker Vergunningverlening & Advisering
Eemland	Niek Post	Teamleider Ondersteuning repressie
	Roelof Willemze	Specialist Brandpreventie en postcommandant
Heuvelrug	Henk van Rossum	Postcommandant
	Martijn Raymaekers	Teamleider Ondersteuning repressie
VRU centraal	Dirk Schmidt	Projectmedewerker
	Arthur van Colmjon	Adviseur Communicatie

Bij verhindering van leden van de klankbordgroep hebben directe collega's ter vervanging plaats genomen in de klankbordgroep.

Bijlage 3 Gegevens districten

Gebiedskenmerken

Tabel 9 Gemeenten per district (bron: CBS Statline)

District	Gemeente	Inwoneraantal	Oppervlakte in ha
Binnensticht-Lekstroom	Bunnik	14 563	3 757
	De Bilt	42 032	6 710
	Houten	48 429	5 898
	IJsselstein	34 254	2 162
	Nieuwegein	60 895	2 568
	Vianen	19 670	4 237
	Zeist	61.420	4 864
	Totaal	281263	30.196
Eemland	Amersfoort	149 662	6 378
	Baarn	24 277	3 303
	Bunschoten	20 316	3 488
	Eemnes	8 795	3 367
	Leusden	28 969	5 894
	Soest	45 508	4 645
	Woudenberg	12 321	3 672
	Totaal	289.848	30.747
Rijn & Venen	De Ronde Venen	42 846	8 480
	Lopik	13 992	7 892
	Montfoort	13 621	3 822
	Oudewater	9 872	4 016
	Stichtse Vecht	63 491	10.693
	Woerden	50 346	9 289
	Totaal	194.168	44192
Utrecht	Utrecht	321.916	9 921
Heuvelrug	Renswoude	4 893	1 852
	Rhenen	19 047	4 374
	Utrechtse Heuvelrug	48 092	13 410
	Veenendaal	63 032	1 981
	Wijk bij Duurstede	23 035	5 030
	Totaal	158.099	26.647

Tabel 10 BRZO organisaties per district

District	Gemeente	BRZO instelling
Rijn & Venen	Stichtse Vecht	Gulf Oil Nederland BV
	Mijdrecht	SC Johnson Europlant BV
Utrecht	Utrecht	BASF Nederland BV
		North Sea Group Storage BV
Binnensticht Lekstroom	Nieuwegein	Ecolab Production
Eemland	Amersfoort	Handelsmaatschappij Smit-Vecht
	Woudenberg	Van Appeldoorn Chemical Logistics BV
Heuvelrug	Rhene	Bakker & Zoon BV
	Veenendaal	GBV-WECO Vuurwerk BV Norbert Dentressangle Logistics

Formatie per district

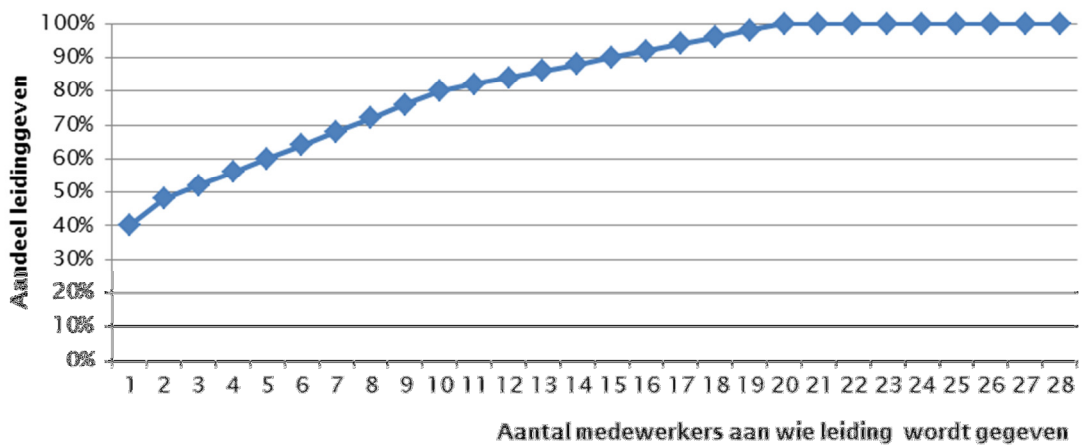
Wij hebben bij de start van dit onderzoek de beschikking gekregen over de meest up-to-date organogrammen met formatiestaten. Deze hebben wij in dit onderzoek gebruikt. Wij hebben geen onderzoek verricht naar afwijkingen ten opzichte van de feitelijke bezetting.

Tabel 11 Formatie per district

	Rijn & Venen	Utrecht	Binnensticht- Lekstroom	Eemland	Heuvelrug
Beroeps overig	40	72,5	58,5	51,2	30,2
Beroeps repressie	0	168	12,6	42,7	0,7
Brandweervrijwilligers	483	90	439	339	330
Totaal	523	330,5	510,1	432,9	360,9

Bijlage 4 Berekening aandeel operationele tijd teamleiders

De span of control van operationeel leidinggevenden wordt sterk bepaald door de mate waarin zij ook werk uitvoeren in het primair proces. Wij hanteren hiervoor de aanname dat het aandeel operationeel werk afneemt naarmate het aantal mensen aan wie de teamleider leiding geeft toeneemt. Deze verhouding is geheel lineair en begint ook niet bij 0. Een deel van de leidinggevende taken is immers ook het bijwonen van management overleggen, verantwoording afleggen, beleidsontwikkeling, et cetera. Onderstaand figuur geeft een beeld van de gehanteerde verhouding op basis van ervaringscijfers van AEF.



Figuur 10 Aandeel leidinggeven van operationeel leidinggevenden