



Visie op de VRU-organisatie Publicatieversie

Besluit AB over de 'Visie op de VRU-organisatie':

- 1.1.** in te stemmen met het voornemen tot organisatieaanpassing van de hoofdstructuur van de VRU, onder gelijktijdig opheffen van de districten als organisatie- en managementlaag;
- 1.2.** in te stemmen met het voornemen om in plaats van de huidige 5 districten 3 districtsgebieden te vormen, congruent aan de indeling in politiedistricten, als gedeconcentreerde werk- en contactunits, waarbij het contact met de burgemeester wordt onderhouden door de accountmanager;
- 1.3.** in te stemmen met het voorstel om de brandweezorg voortaan te organiseren in 7 repressieve clusters, waardoor de posten meer gericht ondersteund en op maat bediend kunnen worden;
- 1.4.** in te stemmen met het voornemen om de GHOR-functionaliteiten die nu verdeeld in de centrale VRU-organisatie zijn gepositioneerd intern te ontvlechten en als nieuwe organisatie-eenheid op directieniveau te positioneren, voorzien van een eigen begrotingsonderdeel en een eigen begrotingsprogramma;
- 1.5.** in te stemmen met de visie op de gemodelleerde VRU-organisatie zoals hiervoor op hoofdlijnen in beslispunten vervat en opdracht te geven deze visie uit te werken in een organisatie- en formatierapport.

Vastgesteld d.d.	04 juli 2014 door het	AB
Auteur document	Kwaliteitsmedewerker 1	Iris Sweerman
Documentnummer	17.0001866	

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 directiemanifest

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 directiemanifest gebruikt de metafoor 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. Organisatie-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 gepositioneerd intern te ontvlechten en als nieuwe organisatie-eenheid op concernniveau te positioneren, voorzien van een eigen begrotingsonderdeel en een eigen begrotingsprogramma.