



Onderzoek managerial aansturing Brandweer Gooi en Vechtstreek

11 november 2014

Ira Helsloot
Jaring Hiemstra
Ilse Hofland

HIEMSTRA & DE VRIES



1. Inleiding

Op het verzoek van het bestuur van de brandweer Gooi en Vechtstreek hebben Hiemstra & De Vries en Crisislab een toekomstgerichte doorlichting van de aansturing van de brandweerregio uitgevoerd. De centrale onderzoeksvraag is: *Is de managerial aansturing van De Brandweer Gooi en Vechtstreek van voldoende niveau om de veranderopgave, waaronder met nadruk het herstel van de vertrouwensbasis met de vrijwilligers en bestuur valt, te kunnen realiseren; en zo niet, wat is er nodig om de kwaliteit van aansturing te versterken?*

De rapportage is als volgt opgebouwd:

1. Inleiding
2. Context: Brandweerorganisaties zijn genoodzaakt scherpe keuzes te maken
3. Vijf hoofdconclusies:
 - a) Het managementteam en het bestuur hebben adequaat gereageerd op de ontwikkelingen met een hervormingsagenda
 - b) Bestuur en professionals zullen zich blijvend gesteld zien voor verandering, waaronder regionalisering en optimalisatie taakuitvoering
 - c) Er is een groot bewustzijn van aansluiting bij de uitvoering, maar het daadwerkelijk aansluiten is nog onvoldoende doordacht
 - d) Doorbreek het patroon van het 'managen van onzekerheid' door onderzoek door externen
 - e) Bestuurlijke – ambtelijke aansturing moet beter en vraagt verandering van bestuurders en het management
4. Verbeteracties: inzetten op drie sporen voor verbetering op de korte en midden-lange termijn:
 - a) versterken van de bestuurlijk-ambtelijke relatie
 - b) verbeteren van de aansluiting met de uitvoering
 - c) verrijken van de competenties binnen het managementteam

Bijlage A: aanleiding, opdracht en proces

Bijlage B: lijst van gesproken betrokkenen en bekeken stukken

2. Context: Brandweerorganisaties zijn genoodzaakt scherpe keuzes te maken (1)

Brandweerorganisaties in heel Nederland staan voor een forse opgave. Na de Vuurwerkkramp in Enschede heeft de brandweer fors ingezet op professionalisering. De Rijksoverheid was hier een aanjager van door bijvoorbeeld in het Besluit veiligheidsregio's meer gedetailleerde eisen aan de brandweer te stellen zoals aan de opkomsttijden en voertuigbezetting, maar wel telkens met de mogelijkheid beredeneerd af te wijken. Uiteindelijk heeft deze professionaliseringsbeweging, waarvan de laatste slag de aanpassing van de Wet veiligheidsregio's was waardoor de regionalisering van de brandweer verplicht werd, geleid tot verschillende problemen zoals ook de NVBR (voorganger van Brandweer Nederland) heeft onderkend in haar 'strategische reis' uit 2009: de kosten van de brandweer zijn meer dan verdubbeld, de effectiviteit van de brandweer is niet aantoonbaar toegenomen en bureaucratisering leidt tot frictie met de brandweervrijwilligers.

Zeker in het begin van deze periode was de bestuurlijke sturing op de ontwikkelingen beperkt: het leek vanzelfsprekend dat de brandweer moest professionaliseren en dat daarvoor meer betaald moest worden. Het Rijk hechtte bijvoorbeeld ook zo sterk aan de regionalisering dat regio's met miljoenen incidenteel gesubsidieerd werden als gemeenten meebewogen. Die subsidies zijn inmiddels verleden tijd.

Het wegvallen van de additionele financiële middelen voor de brandweezorg zorgde ervoor dat gemeenten genoodzaakt waren om de uitgaven van de brandweer integraal af te wegen. In de context van afnemende gemeentelijke middelen betekende dit ook bezuinigen op de brandweer.

Dit betekent dat er in heel Nederland scherpe bestuurlijke keuzes gemaakt moeten worden over de brandweer, die bestuurlijk en in de organisatie tot 'gedoe' leiden.

2. Context: Brandweerorganisaties zijn genoodzaakt scherpe keuzes te maken (2)

De brandweer Gooi en Vechtstreek (BGV) is geen uitzondering. De ontwikkelingen en resulterende problemen spelen zelfs versterkt bij de BGV, omdat deze zich altijd in de voorhoede bevond van de nationale ontwikkelingen. Door met name het ministerie van (eerst) BZK en (nu) Veiligheid en Justitie werd de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek gepositioneerd als gidsregio en daarom extra gesubsidieerd. In een dergelijke voorhoedepositie word je als organisatie ook als eerste geconfronteerd met de dilemma's en (negatieve) consequenties van de implementatie van rijksbeleid waar op dat moment regelmatig nog geen antwoord op is.



Wij vinden 'vrijwilligers' een misleidend woord. Er is, zo stelde minister Remkes in 2004 al, een verschuiving gaande binnen de brandweer van vrijwilligheid naar parttime-professionals. Enerzijds vanwege de steeds hogere eisen die landelijk gesteld worden en anderzijds omdat er beloond wordt volgens gangbare normen voor beroepspersoneel. De term 'vrijwilligers' dekt daarmee niet meer de lading. We spreken in deze rapportage daarom van parttime-professional. Wie als professional opgeleid, ingezet (ook al is dit op parttime basis) en betaald wordt moet ook als professional behandeld worden en zelf ook zo handelen. Professionals verdienen respect maar dienen ook respectvol richting organisatie en leiding te handelen. Onze woordkeuze in de deze rapportage dient dan ook om een werkelijk gesprek hierover tussen management en de parttime professionals 'uit te lokken'.

3.a. Het managementteam en het bestuur hebben adequaat gereageerd op de ontwikkelingen met een hervormingsagenda

Onze eerste conclusie is dat het management en het bestuur daadkrachtig besloten hebben tot vergaande organisatieverandering in een ingewikkelde context. Het managementteam (MT) en het bestuur zetten de juiste onderwerpen op de agenda om in te spelen op de veranderingen en daarmee te werken aan een toekomstbestendige brandweerorganisatie. Hiermee geven ze invulling aan professionalisering en het realiseren van een bezuinigingsopgave van ruim 15% van het totale budget. De agenda van de Brandweer Gooi en Vechtstreek is daarmee op verschillende punten een voorbeeld voor Nederland en de kwaliteit van de aansturing is op dat vlak ruim op orde. Veel andere collega brandweerorganisaties hebben deze discussies (deels) nog te voeren.

Voorbeelden van toekomstgerichte keuzes zijn:

- de invoering van TS2 + TSflex;
- het werken aan een nieuw dekkingsplan en inzetplan;
- het afschaffen van twee duikteams;
- vernieuwing van de organisatie beschreven in het Organisatieplan Brandweer Gooi en Vechtstreek (november 2013) en de hierbij goed doordachte organisatiestructuur met bijbehorende sturingsfilosofie, taken en verantwoordelijkheden

3.b. Bestuur en professionals zullen zich blijvend gesteld zien voor verandering, waaronder regionalisering en optimalisatie taakuitvoering

De Brandweer Gooi en Vechtstreek heeft zich zoals geschetst altijd in de voorhoede van de nationale ontwikkelingen bevonden. Onze tweede conclusie is dat het MT ook op dit moment blijvend oog heeft voor innovatie en binnen de gegeven omstandigheden van bezuinigingen toch blijvend probeert te ontwikkelen. Hierbij neemt het MT moedige besluiten, zeker gezien het feit dat niet iedereen het eens is met de vooruitgang en innovatie binnen de brandweer.

De bestuurlijke besluitvorming is ons inziens nog verre van 'voorbij': de aankomende jaren zal de brandweer (zie ook de punten hierna) geen rustig bezit blijven zodat een continue dialoog nodig is tussen management en bestuur. De twee belangrijkste voorbeelden daarvan zijn:

- De druk op financiën maar ook de toenemende landelijke kwaliteitseisen leiden tot een vraag om een verdergaande opschaling door samenwerking met andere regio's. Er loopt een bestuurlijke discussie over toekomstige samenwerkingsrelaties van de brandweer met de veiligheidsregio's Flevoland en Utrecht en Politie Midden-Nederland. Dit dossier zal de komende jaren veel manageriaal en bestuurlijke aandacht vragen.
- De maatschappelijke omgeving van de brandweer blijft veranderen. Het aantal branden waarbij de brandweer door een offensieve inzet 'het verschil' kan maken neemt sterk af. Wetgeving gaat steeds meer uit van een eigen verantwoordelijkheid van eigenaren voor bescherming van hun eigendommen tegen brandgevaar mits de omgeving daar geen gevaar door loopt. Anderzijds is er een toenemende vraag naar andere vormen van hulpverlening en preventie. Dit heeft geleid tot de strategische reis van de landelijke brandweer die als 'Nieuw Rood' in de regio is gepositioneerd. Ook deze discussie zal gevolgen hebben voor de rolinvulling van brandweerorganisaties en dus ook de BGV. En dit raakt de taakinvulling van het beroepspersoneel en de part-time professionals.

3.c. Er is een groot bewustzijn van aansluiting bij de uitvoering, maar het daadwerkelijk aansluiten is nog onvoldoende doordacht (1)

Het management van de brandweer is zich er volop van bewust dat er meer aansluiting moet worden gezocht bij 'de uitvoering' (beroeps maar vooral de parttime-professionals). Op de volgende punten denken wij dat deze aansluiting gezocht of versterkt moet worden:

- vorm en inhoud van de communicatie met de uitvoering: het management kiest er op dit moment voor om volledig transparant te zijn naar onder andere het middenkader. Dit betekent dat alle documenten en informatie een-op-een doorgezet wordt, zowel op verzoek van de post-coördinatoren, het management en de parttime-professionals. Het effect hiervan is dat het voor de leden van het middenkader 'zoeken' is naar de relevante informatie en uiteindelijk die informatie die van belang is voor de uitvoering 'gemist' of verkeerd gelezen wordt.
- rolverdeling tussen management, clusterhoofden en post-coördinatoren. Parttime professionals geven aan tevreden of neutraal te zijn over de clusterhoofden. Velen zijn net (1 juli 2014) begonnen en parttime-professionals geven aan dat ze hen in positieve zin of nog onvoldoende (dus geen mening) hebben gezien. Het management is onvoldoende zichtbaar voor de parttime-professionals geven zij aan. Het management geeft aan in steeds meer mate toenadering tot de uitvoering te zoeken, maar dit wordt nog onvoldoende gezien of ervaren door de uitvoering.
- de groep parttime professionals is voor het management lastig om als een geheel aan te sturen, dit is namelijk geen homogene groep. Grofweg valt deze te verdelen in drie groepen: een groep die positief gestemd is over de nieuwe organisatie, een grote middengroep die afhankelijk van de situatie beweegt en een groep die een diepgeworteld wantrouwen heeft naar het management. (Dit laatste heeft onder andere als oorzaak het onzorgvuldig opheffen van de klankbordgroep die aan het huidige regionaal middenkaderoverleg vooraf ging).

3.c. Er is een groot bewustzijn van aansluiting bij de uitvoering, maar het daadwerkelijk aansluiten is nog onvoldoende doordacht (2)

- sensitiviteit voor en duidelijkheid over de mate van invloed van ‘de uitvoering’: waar gaan ze wel over en waar gaan ze niet over. Wat ons betreft moet op korte termijn meer aandacht zijn voor enerzijds het motiveren van medewerkers die vorm en inhoud willen geven aan de veranderopgave en anderzijds het respectvol maar beslist aangaan van de confrontatie met medewerkers die maatregelen voorstellen die strijdig zijn met de ambitie.

Een voorbeeld hiervan is het uitwerken van een alternatief dekkingsplan door een van de posten dat vervolgens stilzwijgend verworpen wordt. Inhoudelijk hebben we geen mening over dit alternatieve plan maar of het was goed en verdiende daarmee omarmd te worden of het was niet goed en dat had dan duidelijk maar respectvol meegedeeld moeten worden.

Een ander voorbeeld is de vorming van het nieuwe regionaal middenkaderoverleg. De naam van deze commissie is misleidend voor de rol die zij heeft. Formeel is dit geen middenkader --- de postcoördinatoren hebben nadrukkelijk geen lijnverantwoordelijkheid. Leden van de commissie beschrijven weliswaar zelf haar functie als adviserend en reflecterend, maar geven ook aan deze adviezen in sommige gevallen als bindend te willen beschouwen (‘waarom zouden we anders een advies geven’). De directie geeft aan dat leden van de commissie voorsnog vooral een belangrijke rol hebben in het doorspelen van de informatie vanuit het management aan de parttime professionals. Het is van belang om op korte termijn deze rollen duidelijk te krijgen.

3.d. Doorbreek het patroon van het ‘managen van onzekerheid’ door onderzoek door externen

Het valt ons ook op dat in bijna alle gesprekken met directie en met bestuurders genoemd wordt dat iets “extern onderzocht is”. Wij denken op basis van de gesprekken dat vooraf onvoldoende duidelijk is welke bestuurlijke ‘reuring’ voorgenomen besluiten gaan opleveren en welke maatregelen daartoe genomen moeten worden. Een symptoom is dat bij het optreden van ‘gedoe’ snel tot extra onderzoek wordt besloten (door bestuur en management) als een vorm van tijd kopen en het zoeken van externe legitimatie. Dit leidt tot onnodige vertragingen en het gevoel in de uitvoering ‘dat het misschien wel niet doorgaat’. Zeker als het gaat om fundamentele zaken als de invoering van TS2/TSflex is het gewenst dat het management van de BGV zelf zichtbaar het project leidt.



3.e. Bestuurlijke – ambtelijke aansturing moet beter en vraagt verandering van bestuurders en het management (1)

Uit de gesprekken met bestuurders en management trekken wij de conclusie dat het bestuurlijk-ambtelijke gesprek beter kan. Eerder genoemde scherpe keuzes worden gemaakt in een ingewikkelde bestuurlijke context: de brandweer is een vorm van verlengd lokaal bestuur waarbij het bestuur gevormd wordt door alle burgemeesters uit de regio. Er bestaat daarmee altijd een spanning tussen lokaal en regionaal belang. In het bestuurlijk-ambtelijk gesprek worden consequenties van ingrijpende besluiten niet in hun volle omvang besproken en dit leidt tot fundamentele onzekerheid of tot verschillende interpretaties van de besluiten. Op basis van ons onderzoek zien wij verschillende oorzaken:

- De analyse van de documenten (organisatieplan, vrijwilligersbeleid, diverse stukken voor de bestuursvergadering) geeft wat ons betreft op een belangrijk punt aanleiding tot verbetering: de duiding van de genomen besluiten (met andere woorden: wat betekent het besluit voor de mensen/organisatieonderdelen die het betreft). In de stukken wordt een goede beschrijving gegeven van het besluit zelf (nieuw of aanvullend beleid, gewenst organisatiemodel, sturingsfilosofie etc.), maar hierbij worden de consequenties van de gemaakte keuzes die ten grondslag liggen aan het besluit onvoldoende beschreven. Voorbeelden zijn de reiskostenregeling, het reorganisatieplan, de huisvestingsplannen en het vrijwilligersbeleid.
- In de ogen van de geïnterviewde bestuurders mag de directie van de BGV een steviger gesprekspartner zijn en “minder dienstbaar en meer het gesprek opzoeken”. Ons beeld is dat dit verbeterd kan worden op het moment dat de directie de consequenties van bestuurlijke keuzes meer terug legt bij het bestuur en niet aan de slag gaat met een nieuwe opdracht als zij denkt dat dit niet ter verbetering van de organisatie of de kwaliteit van de brandweezorg is. Een voorbeeld is de reactie op de onrust die binnen de organisatie ontstond na het besluit tot het uitnemen van voertuigen: als in een reflex wordt de bestuurlijke opdracht gegeven tot aanpassing van de nota vrijwilligersbeleid, maar betere reactie is een werkelijk gesprek tussen management en bestuur over de gevolgen en consequenties van de onrust en het besluit zelf, in plaats van nieuw beleid op te stellen.

3.e. Bestuurlijke – ambtelijke aansturing moet beter en vraagt verandering van bestuurders en het management (2)

- Daarnaast is het in de ogen van MT noodzakelijk dat bestuurders meer en steviger vasthouden aan gemaakte keuzes, ook als deze tot onrust leiden in de eigen gemeente. Een regionale brandweer heeft een collegiaal bestuur nodig, waar uiteindelijk na besluitvorming geen terugtrekkende bewegingen worden gemaakt. Een voorbeeld hiervan is het cultuurtraject (uiteindelijk ook voor alle parttime professionals) en het lange besluitvormingstraject rondom de uitname van voertuigen. Opvallend is dat bestuurders in de gesprekken nog vaak spreken over 'hun korps', waarmee men refereert aan de post in de eigen gemeente waarvoor ze een bijzondere verantwoordelijkheid voelen.
- De huidige ambtelijk-bestuurlijke structuur helpt daarbij niet bij het ontlocken van een goede bestuurlijke discussie. De afwezigheid van een bestuurlijk portefeuillehouder op veel onderwerpen maakt dat het gesprek tussen bestuur en directie vooral in het regionaal bestuur plaatsvindt. Er is geen bestuurder die als portefeuillehouder staat voor het aangedragen voorstel en daar collega-bestuurders in meeneemt. Uitzondering is vanzelfsprekend de algemene voorbereiding met de voorzitter en de portefeuillehouder voor het nieuwe oefencentrum. Het gesprek wordt daarmee snel een gesprek tussen bestuurders en de regionaal commandant of zijn plaatsvervanger hetgeen hoge eisen stelt aan het bestuurlijk vermogen van de commandant of zijn plaatsvervanger. Wij zouden pleiten voor vaste portefeuillehouders op financiën en HRM en daarnaast flexibele portefeuilles voor bijvoorbeeld de verdere opschaling van de regio.



4. Verbeteracties: inzetten op drie sporen voor verbetering op de korte en midden-lange termijn

Om op korte en midden-lange termijn de aansturing van de Brandweer Gooi & Vechtstreek te verbeteren zijn wat ons betreft de volgende acties nodig:

- a) *versterken van de bestuurlijk-ambtelijke relatie.* Aan de ene kant is het nodig dat de bestuurlijke competenties van het management versterkt worden. Daarnaast adviseren wij om meer portefeuillehouders te benoemen binnen het bestuur. Met als doel de bestuurlijke besluitvorming te versnellen en verbeteren.
- b) *verbeteren van de aansluiting met de uitvoering.* Het verbeteren van de interne aansturing vraagt om explicieter en opener te sturen zodat transparant wordt wat de mogelijke veranderingen zijn en hoe daar door wie keuzes in worden gemaakt. Het is daarbij belangrijk dat het management op korte termijn op andere manieren dan zij nu doet contact zoekt met de parttime-professionals. Belangrijkste doel is het herstellen van vertrouwen en het bouwen aan een duurzame relatie. Helderheid, robuustheid en betrouwbaarheid zijn daarbij de kernwoorden.
- c) *verrijken van de competenties binnen het managementteam.* De beide voorgaande opgaves zijn niet eenvoudig en vragen om versterking van de competenties op beide gebieden binnen het managementteam, maar ook om extra bestuurlijke inzet. Als het huidige managementteam hier op een goede manier invulling aan geeft zal dat er toe bijdragen dat het vertrouwen in haar stapsgewijs zal toenemen en dat verdient zij ook.

Geen misverstand: uitvoering van deze acties zal niet betekenen dat er geen 'gedoe' meer is. De brandweer zal nog jaren een waardevol maar onrustig bezit blijven.

Bijlagen

Bijlage A: aanleiding, opdracht en proces (1)

In de afgelopen periode is er bij het algemeen bestuur van de Brandweer Gooi en Vechtstreek twijfel ontstaan of het management wel op een goede manier sturing kan geven aan de opgave de aankomende jaren de brandweerorganisatie fundamenteel te veranderen. Die twijfel wordt gevoed door signalen uit de organisatie dat het draagvlak van de directie afkalft (zie daarvoor de rapportages van de Vakvereniging Brandweervrijwilligers en Fazili Consultants maar ook de melding van mogelijke misstanden door een voormalig lid van de directie die naar onderzoek ongegrond bleken).

Het bestuur wil daarom antwoord op de vraag:

Is de managerial aansturing van De Brandweer Gooi en Vechtstreek van voldoende niveau om de veranderopgave, waaronder met nadruk het herstel van de vertrouwensbasis met de vrijwilligers en bestuur valt, te kunnen realiseren; en zo niet, wat is er nodig om de kwaliteit van aansturing te versterken?

Aan organisatiebureau Hiemstra & De Vries en de onderzoeksgroep Crisislab is gevraagd een ‘krachtig, kort en toekomstgericht onderzoek’ uit te voeren. Dat betekent dat we geen analyse maken van het verleden en wat hier goed of fout is gegaan maar de toekomstgerichte vraag stellen: wat heeft deze organisatie in het licht van de opgave voor aansturing nodig? Het bestuur onderkent daarbij dat hijzelf ook onderdeel van de beschouwing is.

Aandachtspunten zijn:

- de omvang van het topmanagement en de aanwezige competenties;
- de omvang en de kwaliteit van ondersteuning van het topmanagement (communicatie, financiën, personeel en eventueel andere staffuncties);
- de inrichting van de topstructuur waarbij het gaat om de wijze van de verdeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de overlegvormen.

Bijlage A: aanleiding, opdracht en proces (2)

Wij hebben daarbij de volgende aanpak gehanteerd:

In de eerste plaats hebben we de aanpak voor dit onderzoek uitgewerkt en gedeeld met de opdrachtgever en de commandant van de brandweer. Uitgangspunt was daarbij om het onderzoek zodanig uit te voeren dat het bestuur en de directie van de brandweer een goed gesprek kunnen voeren over de noodzakelijke competenties van de directie van de brandweer én de wijze van bestuurlijke aansturing in het licht van de opgaven die er de komende jaren voor liggen. .

Vervolgens hebben we op basis van de beschikbare documenten en de kennis die wij hebben van brandweerorganisaties een opgavenprofiel gemaakt voor De Brandweer Gooi en Vechtstreek (BGV). Hierin beschrijven we de belangrijke uitdagingen en de benodigde sturing en competenties op managementniveau.

Vervolgens hebben we op basis van het opgavenprofiel met leden van het algemeen bestuur van de Brandweer Gooi en Vechtstreek (BGV), personeelsleden van de brandweer en het gehele management gesproken. Een respondentenlijst is opgenomen als bijlage. Op basis van het literatuuronderzoek en de gesprekken hebben wij deze rapportage gemaakt. Deze hebben we besproken met de directie en het bestuur.

Bijlage B. Lijst van gesproken betrokkenen en stukken

Wij hebben gesprekken gevoerd met de volgende personen of gremia:

John van der Zwan	Commandant
Dick van Baarle	Directeur Bedrijfsvoering, plv. commandant
Martin Mager	Directeur Brandweezorg
Mieke Harder	Hoofd organisatieontwikkeling & HR
Hanneke Oosterbaan	Secretaris OR
Ronald van den Brink	Voorzitter OR
Robin Macco	OR-lid
Koert van Beest	OR-lid
Hein-Jan Plat	OR-lid
Gert Jan Bosland	Projectleider Nieuw Rood
Fons Hertog	Burgemeester Huizen
Elbert Roest	Burgemeester Laren
Joan de Zwart-Bloch	Burgemeester Blaricum
Pieter Broertjes	Burgemeester Hilversum
Martijn Smit	Burgemeester Wijdemeren
Regionaal middenkaderoverleg van BGV	
Partime-professionals in twee groeps gesprekken	

En een documenten analyse uitgevoerd van de volgende documenten:

- 'Brandweer over morgen'
- Organisatieplan Brandweer Gooi en Vechtstreek
- Verschillende agendapunten en bestuursbesluiten van het bestuur
- Jaarrapport 2013
- Programmabegroting 2015
- Voorstel tweedaagse Danielle Braun
- Accountantsverslag 2013
- Presentatie bezuinigingen en vrijwilligers (maart 2012)
- Rapport Fazilli consulting
- Rapport Herstel van vertrouwen (VBV)