

Berenschot

Effectiviteit en efficiency VRR



Drs. N.R.J. de Blaay
Drs. M. Hanekamp
Dr. J.J.A. Posseth
A.O. van Eenennaam MSc

26 januari 2012

45263

Effectiviteit en efficiency VRR

Inhoud	Pagina
1. Context	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Vraagstelling	1
1.3 Werkwijze	3
1.4 Leeswijzer	3
2. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Algemeen	4
2.3 Definitie bedrijfsvoering VRR	4
2.4 Organisatie van de bedrijfsvoering	5
2.5 Doelstellingen	6
2.6 Taakstellingen	7
3. Bevindingen	9
3.1 Inleiding	9
3.2 Benchmarking	9
3.3 Beoordeling kwaliteit activiteiten	13
3.4 Span of control	16
4. Conclusies en aanbevelingen	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Conclusies	25
4.3 Aanbevelingen	27

Bijlagen:

1. Documenten.
2. Toetsingskader.
3. Resultaten OVA per product.
4. Interviews.
5. Beperkte vergelijking met andere veiligheidsregio's.

1. Context

1.1 Inleiding

Bij de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (hierna VRR) is een onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van de bedrijfsvoering gestart. Dit is de rapportage voor het integrale onderzoek voor de bestuurlijke commissie van 13 december 2011.

In 2010 is aan de VRR, net als alle andere gemeenschappelijke regelingen in de regio, een bezuinigingstaakstelling van 5% opgelegd. In het document 'VRR in breder perspectief 'bezuinigingen, ombuigen en investeren'' heeft de directie van de VRR een nadere uitwerking van de bezuinigingsvoorstellen in relatie tot de operationele taken en beheersorganisatie van de VRR gemaakt. Er is uiteindelijk gekozen voor een scenario waarbij het veiligheidsniveau gegarandeerd kon blijven. In totaal is de besparing € 4,5 miljoen waarbij deze vooral binnen de overhead gerealiseerd wordt. In totaal gaat het in 2011 om een besparing van 9 fte en in 2015 om een besparing van 14 fte.

In 2011 is door de gemeenten wederom een bezuinigingstaakstelling van 5% opgelegd, van 3% in 2012 tot 5% in 2014. Het bestuur van de VRR is van plan deze taakstelling vooralsnog niet over te nemen. Voorafgaand aan een definitief besluit over deze taakstelling wil het bestuur een onafhankelijk beeld krijgen van de bestaande effectiviteit en de efficiency van de bedrijfsvoering van de VRR. Door Berenschot is een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd.

1.2 Vraagstelling

De opdracht van het onderzoek is:

Voer een onderzoek uit naar de mate van effectiviteit en efficiency van de bedrijfsvoering binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.

Deze onderzoeksopdracht werken wij nader uit in enkele deelvragen:

A. *Werkprocessen en formatie:*

1. Welke werkprocessen (taken) vallen onder de definitie 'bedrijfsvoering' van de VRR?
2. Wat is de omvang van de formatie (en bezetting) die op elk van deze werkprocessen wordt ingezet? Hoe groot is de inhuur de afgelopen jaren geweest?
3. In welke mate wijkt de formatie van de VRR af van de referentieregio's/-organisaties? Wat zijn de mogelijke oorzaken van deze afwijkingen?
4. Op welke werkprocessen zijn of worden op korte termijn al bezuinigingen gerealiseerd?
5. Zijn er mogelijkheden om deze werkprocessen efficiënter uit te voeren (bijvoorbeeld door processen anders in te richten, uit te besteden, dan wel samen te werken met andere overheden)? Wat zijn daarvan de financiële voordelen/ risico's?

6. Wat zijn de gestelde doelstellingen? In welke mate worden deze doelstellingen ook bereikt?
7. Welke activiteiten worden ondernomen om de gestelde doelstellingen per taak te realiseren?
8. Hoe worden deze activiteiten beoordeeld? Zijn er mogelijke taken waaraan maar beperkt behoefte is? Wat betekent het voor onder andere het veiligheidsniveau als deze taken worden beëindigd?

B. Span of control:

9. Hoeveel managementlagen zijn er binnen de VRR?
10. Wat is de bestaande 'span of control' van de bestaande formatie van de VRR?
11. Wat is de bestaande 'span of control' van de werkeenheden?
12. Welke leidinggevenden hebben ook een informatiefunctie? Wat betekent dat voor de werkbelasting van de leidinggevenden? Op welke wijze kan dat efficiënter en/of effectiever worden georganiseerd?
13. Hoe is de vervanging van de leidinggevenden georganiseerd? In hoeverre zijn er mogelijkheden om dat efficiënter en/of effectiever te organiseren?

C. Verdeling taken:

14. Welk van deze bedrijfsvoeringsprocessen raken het primaire proces van de VRR (en hebben mogelijk gevolg voor het veiligheidsniveau)?
15. Welke bedrijfsvoeringstaken hebben een wettelijke basis? Zijn er mogelijkheden om de kwaliteit van deze taken te verlagen? Wat zijn de consequenties voor onder andere het veiligheidsniveau?
16. Welke taken zijn besluiten van het bestuur, dan wel eisen van individuele gemeenten? Wat zijn de kosten daarvan? In welke mate worden eisen en wensen van individuele gemeenten ook integraal doorbelast?
17. Is het mogelijk om efficiencyvoordelen te bereiken door de taken op een andere wijze te organiseren?

U heeft belangrijke randvoorwaarden voor het onderzoek gesteld. Hieronder staat een overzicht van deze randvoorwaarden.

- De onderzoeksrichtingen mogen geenszins gevolgen hebben voor het veiligheidsniveau van de regio Rotterdam-Rijnmond. Daarmee wordt bedoeld dat minimaal wordt voldaan aan alle wettelijke eisen die worden gesteld, waarbij de benodigde slagkracht bij een eventueel grootschalig optreden in de regio Rotterdam-Rijnmond gewaarborgd moet zijn.
- Houd rekening met de invoering van de wijziging in de kostenstructuur, de bezuinigingen waarover reeds is besloten en de andere landelijke ontwikkelingen.
- Houd rekening met de fase waarin de organisatie zich begeeft.

1.3 Werkwijze

Het onderzoek is gestart met een documentenanalyse bij de VRR. In bijlage 1 staat een overzicht opgenomen van alle documenten die in het onderzoek zijn gebruikt. Deze informatie is gebruikt om de verschillende stappen in het onderzoek voor te bereiden.

Vervolgens is met behulp van een benchmark een quick scan uitgevoerd voor de bedrijfsvoeringsfuncties van de VRR. Voor dit gedeelte is gebruikgemaakt van de benchmark van Berenschot. De VRR is daarbij niet vergeleken met andere veiligheidsregio's. Berenschot beschikt daarvoor nog niet over voldoende referentiegegevens, ook gezien de omvang van uw veiligheidsregio. Op basis van de taken die door de VRR worden uitgevoerd, is gekozen om de VRR te vergelijken met agent-schappen. Het betreft ook uitvoerende organisaties, alsmede een aantal organisaties met een sterke commandostructuur. Op basis van de benchmark is een aantal taakgebieden geselecteerd.

Verder is een Overhead Value Analysis uitgevoerd. Hiervoor zijn als eerste alle producten van de verschillende afdelingen geïnventariseerd. Vervolgens zijn vragenlijsten ontwikkeld die aan 40 geselecteerde respondenten door de gehele organisatie zijn aangeboden. Hiervan hebben er uiteindelijk 37 respondenten gereageerd. De resultaten zijn vervolgens verdiept met 20 respondenten waarvan in ieder geval de aanbieder is geïnterviewd.

Vervolgens zijn de resultaten geanalyseerd en geconfronteerd met het toetsingskader. Tevens zijn de onderzoeksresultaten beoordeeld op veiligheidsniveau. Als laatste zijn er twee rapportages opgesteld: een meer in detail voor de verschillende afdelingen en een meer op hoofdlijnen. Als bijlage 2 is het toetsingskader opgenomen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat de bestaande situatie van de VRR beschreven. Daarvoor wordt o.a. ingegaan op de doelstellingen van de VRR, de organisatie en de hoofdprocessen. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. In hoofdstuk 4 staan onze conclusies en aanbevelingen kort verwoord.

2. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen de bedrijfsvoering van de VRR beschreven. Hiervoor wordt eerst een algemene schets van de VRR gegeven en de definitie van bedrijfsvoering beschreven. Vervolgens wordt de organisatiestructuur van de bedrijfsvoering kort toegelicht waarna de doelstellingen in het kort zijn verwoord. Verder wordt een overzicht gegeven van reeds opgelegde taakstellingen aan de VRR. Dit om als kader te dienen voor de verdere analyse van ons onderzoek. Als laatste is gekeken naar de verdeling van de taken.

2.2 Algemeen

De VRR is nog een relatief jonge organisatie. In 2004 is door het kabinet een visie op de veiligheidsregio's gepubliceerd, alsmede de Beleidsnota Crisisbeheersing. Op basis van deze twee richtinggevende documenten is op 27 maart 2006 de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond vastgesteld. Op 1 juli 2006 is de VRR als nieuwe organisatie van start gegaan. Aan het begin van 2008 is de overgang van de brandweerkorpsen van de gemeenten naar de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond definitief gerealiseerd. Daarmee is de VRR de eerste veiligheidsregio in Nederland.

Voorafgaand aan de daadwerkelijk overgang van de taken naar de veiligheidsregio is op basis van de landelijke eisen op het gebied van kwaliteit en organisatie de organisatie ingericht. Hierbij zijn de gemeenten nauw betrokken. Hiermee wordt een sterke positie van de veiligheidsregio gecreëerd zonder dat dit leidt tot een uitholling van de positie van de individuele gemeenten. In een relatief korte tijd is de nieuwe organisatie gebouwd.

2.3 Definitie bedrijfsvoering VRR

Binnen de VRR wordt van de volgende definitie van bedrijfsvoering uitgegaan. Berenschot hanteert een smallere definitie voor bedrijfsvoering. In de onderstaande tabel staan beide definities naast elkaar.

Overheadtaak	Definitie Berenschot
Bestuur/directie, lijnmanagement en algemeen beleid	X
Secretariële ondersteuning bestuur/directie en lijnmanagement	X
Personeel en Organisatie	X
Financiën en Control	X
Informatisering en Automatisering	X
Communicatie en Kwaliteitszorg	X
Juridische zaken	X
Facilitaire zaken	X

Specifieke overheadtaken VRR	
Logistiek	Nee
Onderhoud voertuigen	Nee
Ondersteuning kazernes en O&O	Nee
Logistieke ondersteuning	Nee
Ademlucht	Nee
Onderhoud materieel	Nee
MHL	Nee
Executieve ondersteuning (EXO)	Nee
Operationele informatie en planvorming (OI&P)	Nee
Opleiden en oefenen (O&O)	Nee

Op alle onderdelen van de bedrijfsvoering die in de definitie zitten, is het mogelijk om ook een vergelijking met andere organisaties te maken. Op de andere onderdelen is dat voor Berenschot niet mogelijk. Op deze onderdelen wordt meer naar de kwaliteit van de producten gekeken.

De specifieke overheadtaken maken onderdeel uit van het primaire proces. Mogelijke efficiencymaatregelen op deze gebieden hebben mogelijk gevolg voor het veiligheidsniveau.

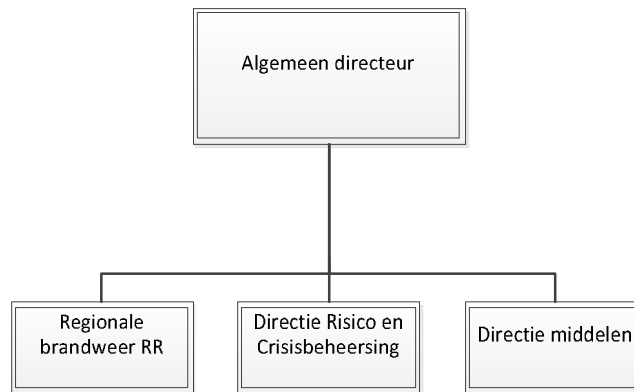
Het aantal bedrijfsvoeringsproducten met een wettelijke basis is volgens ons beperkt. Het betreft de volgende producten of afgeleide producten daarvan: Arbo, kwaliteit en certificering, jaarrekening, begroting, gegevens uitwisseling met andere overheden (communicatie bij incidenten), executieve ondersteuning (EXO) operationele informatie en planvorming (OI&P) en opleiden en oefenen (O&O).

2.4 Organisatie van de bedrijfsvoering

Sinds 1 januari 2011 werkt de directie van de VRR met een nieuwe portefeuillevdeling. Naast een algemeen directeur zijn er drie directeuren met een eigen portefeuille, te weten:

- Operatiën.
- Risico- en crisisbeheersing.
- Meldkamer en middelen.

Het organogram van de VRR ziet er als volgt uit:



De bedrijfsvoeringsfuncties zijn op verschillende wijzen gepositioneerd in de organisatie. Twee onderdelen worden direct door de algemeen directeur aangestuurd, bestuurs-/juridische zaken (BJZ) en communicatie. Bij de Directie Middelen zijn de onderdelen Centrale Financiële Administratie (CFA), P&O, Audit en Control (A&C) en Facilitair bedrijf (FB) ondergebracht. Bij de Directie Risico- en Crisisbeheersing is Informatiemanagement (IM) ondergebracht. De specifieke bedrijfsvoeringstaken (zoals onderhoud voertuigen en huisvesting) zijn bij de specifieke kolommen zoals regionale brandweer RR, ambulancedienst en GHOR ondergebracht.

De bovenstaande indeling loopt vooruit op een kanteling van de organisatie van kolom naar proces gestuurd werken. Het doel is om de werkzaamheden efficiënter en integraler te organiseren, waardoor de burger beter bediend kan worden vanuit één professionele hulpverleningsorganisatie.

2.5 Doelstellingen

De doelstelling voor de bedrijfsvoering maakt onderdeel uit van de integrale doelstellingen van de directies. De Directie Middelen heeft dat expliciet gemaakt in het inrichtingsdocument middelen.

De Directie Middelen staat voor eenduidige, consequente, efficiënte en effectieve dienstverlening op het gebied van bedrijfsvoering waarbij wordt gestuurd op eenheid in werkwijze, tijdigheid van advisering en een op resultaat gerichte werkwijze. In de beleidsontwikkeling op het gebied van bedrijfsvoering zal de Directie Middelen een proactieve rol vervullen¹.

Verder zijn de bedrijfsvoeringsfuncties die onder de Directie Middelen vallen voor P&O, A&C en CFA sinds 2011 gecentraliseerd. Dit om de kwaliteit te vergroten en het lijnmanagement te ontzorgen. Voor facilitair beheer is dat nog niet op alle onderdelen het geval, een voorbeeld daarvan is de huisvesting. Dat is nog bij de districten ondergebracht. Ook het onderdeel communicatie is centraal georganiseerd evenals bestuurs-/juridische zaken, maar maken geen onderdeel uit van de Directie Middelen.

¹ Inrichtingsdocument middelen, Directie Middelen, november 2010.

Bij de Directie Regionale Brandweer Rotterdam-Rijnmond is ook een deel van de ondersteuning van de VRR georganiseerd. Een belangrijke doelstelling daar is het slimmer organiseren van repressie. Dit is als volgt geformuleerd:

Het leggen van de focus aan de voorkant van de veiligheidsketen zal onherroepelijk moeten leiden tot een andere vraag naar repressieve zorg aan de achterkant. Dit betekent echter niet dat de repressie hierdoor minder aandacht krijgt. Integendeel, wij willen de kwaliteit behouden en zelfs verbeteren, maar zullen door die verandering in vraag het aanbod moeten aanpassen. Wij willen hiertoe de repressie op een andere, slimmere manier organiseren en de ruimte die daarbij vrijkomt gebruiken voor preventie².

De Directie Risico- en Crisisbeheersing (R&C) heeft IM als hoofddoel:

De doelstelling van het team Informatiemanagement (IM-sectie) is het (laten) treffen van die maatregelen die nodig zijn om de informatievoorziening binnen de VRR te optimaliseren en informatie-uitwisseling intern en met onze partners over de keten heen te faciliteren. Uitgangspunt hierbij is dat informatie ABC (Actueel, Beschikbaar en Compleet) is³.

Op basis van het bovenstaande constateren wij dat er geen eenduidige integrale visie op de bedrijfsvoering beschikbaar is.

2.6 Taakstellingen

Met het document 'VRR in perspectief' is door de organisatie invulling gegeven aan de taakstelling van 5% die door de gemeenten in december 2009 is aangekondigd. Het betreft een taakstelling van € 4,5 miljoen die vanaf 2011 gefaseerd is opgelegd.

Hieronder staat een overzicht van de belangrijkste beoogde besparingen van € 3,1 miljoen die in het document 'VRR in breder perspectief' vallen onder de bedrijfsvoering.

- Als gevolg van het wijzigen van het sturingsmodel is het aantal directiefuncties teruggebracht. In plaats van een kolomaansturing met een directeur per kolom is overgegaan naar integrale processturing met een klein en krachtig directieteam.
- Binnen de GHOR zijn twee piketfuncties geschrapt en wordt de vestiging in Schiedam gesloten en ingehuisd in de kazerne van Vlaardingen waar, na uitvoering van het materiaalspreidingsplan, de nodige ruimte ontstaat.
- Binnen de GMK is een formatieplaats, inhuur derden en een piketfunctie geschrapt. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ten aanzien van de behaalde besparing er gemiddeld 50% wordt doorvertaald naar de bijdrage van de politie.
- Bij SRC is de inzet voor Copi-trainingen gehalveerd en zal een deel van de formatie worden ingeleverd.

² Begroting 2012.

³ Kwartaalrapportage R&C.

- Binnen het programma bedrijfsvoering dat zich uitstrekt over de gehele organisatie en dus ook betrekking heeft op overige programma's worden (taakstellende) besparingen gerealiseerd door: meer centrale inkoop, het centraliseren van P&O en financiëntaken, het verlagen van het aantal niet executieve voertuigen, het verlagen van de roosterfactor door structureel lager ziekteverzuim en het strakker budgetteren van de post 'overige kosten'.

De formatiereductie in bovenstaande bezuinigingsvoorstellen heeft onder andere betrekking op de overhead (terugdringen leidinggevenden en functies binnen P&O, Financiën, Communicatie en BJZ). In totaal gaat het in 2011 om 9 fte's en in 2015 om 14 fte's.

- Binnen Communicatie en BJZ wordt een groot deel van een openstaande vacature c.q. restformatie niet meer vervuld en zal een versoering c.q. verdere integratie van de communicatiemiddelen plaatsvinden.
- Het verminderen van het aantal tankautospuiten bij de brandweer.

In de onderstaande tabel staat het financieel overzicht van deze taakstelling op de bedrijfsvoering opgenomen.

Tabel 1: Financiële uitwerking 'VRR in breder perspectief'

Omschrijving	2011	2012	2013	2014	2015
Algemene leiding en directie	150	225	225	225	225
GHOR	107	107	107	107	107
GMK	145	145	145	145	145
SRC	90	90	90	90	90
Bedrijfsvoering	1.370	1.620	1.820	2.020	2.120
BJZ en communicatie	100	100	100	100	100
RBRR	280	315	315	315	315
Totaal	2.242	2.602	2.802	3.002	3.102

Verder staan in 'VRR in breder perspectief' nog de taakstellingen opgenomen die betrekking hebben op RBRR. Het betreft o.a. het sluiten van een aantal posten. In verband met de vraagstelling van het huidige onderzoek zijn deze niet opgenomen.

3. Bevindingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de resultaten van de benchmark en de Overhead Value Analysis opgenomen. Op basis van deze onderzoeksmethoden zijn zoekrichtingen voor nader onderzoek bepaald. Deze zoekrichtingen zijn bij de voorlopige conclusies opgenomen.

3.2 Benchmarking

Eén van de instrumenten die voor het beoordelen van de efficiency en effectiviteit wordt gebruikt betreft de benchmark. Berenschot heeft voor het beoordelen van de overheadfuncties een beproefde methodiek ontwikkeld. Door het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten is deze benchmark met een keurmerk gewaardeerd.

In onderstaande tabel is de formatie van de overheadfuncties van de VRR toegerekend aan de categorieën uit de Berenschot-methodiek.

Tabel 2: Omvang formatie staf- en ondersteunende taken conform definitie Berenschot⁴

Omschrijving	Uw formatie
Bestuur/directie, lijnmanagement en algemeen beleid	65,10
Secretariële ondersteuning bestuur/directie en lijnmanagement	37,21
Personeel en Organisatie	46,50
Financiën en Control	35,51
Informatisering en Automatisering	22,50
Communicatie en Kwaliteitszorg	11,95
Juridische zaken	2,00
Facilitaire zaken	60,52
Totaal	281,29

De totale formatie omvang van de VRR bedraagt op 1 juli 2011 2.188 fte. Het betreft 1.145 beroepskrachten en 1.043 vrijwilligers. Van deze totale formatie omvang wordt, volgens de definities van Berenschot, 281,3 fte ingezet voor overheadfuncties. Dit is 18,8% van de totale formatie.

Wij drukken de omvang van de overhead uit als percentage van de totale formatie. De totale formatie bestaat bij de VRR niet alleen uit beroepskrachten, maar ook uit vrijwilligers. De vrijwilligers hebben wij niet als fulltime krachten meegeteld.

⁴ In deze tabel gaat het om taken zoals Berenschot deze definieert om te komen tot een vergelijking met andere organisaties. In de VRR-organisatie zijn deze taken soms op verschillende plaatsen georganiseerd, net als overigens bij andere organisaties. Het betreft hier dus geen afdelingen.

Telkens is per overheadcategorie gekeken welke werkbelasting de vrijwilligers met zich meebrengen⁵. De werkbelasting is het grootst voor P&O. Uitgangspunt is dat vrijwilligers voor bijna alle overheadcategorieën voor 0,25 fte meetellen. Uitzondering is P&O waar elke vrijwilliger voor 0,5 fte meetelt. Dit komt door de complexe vergoedingen structuur en bevoorschotting. Door de VRR is gevraagd waarom geen gelijke aannahme voor Facilitaire zaken is gemaakt. Belangrijkste reden daarvoor is dat vrijwilligers van minder faciliteiten gebruik maken.

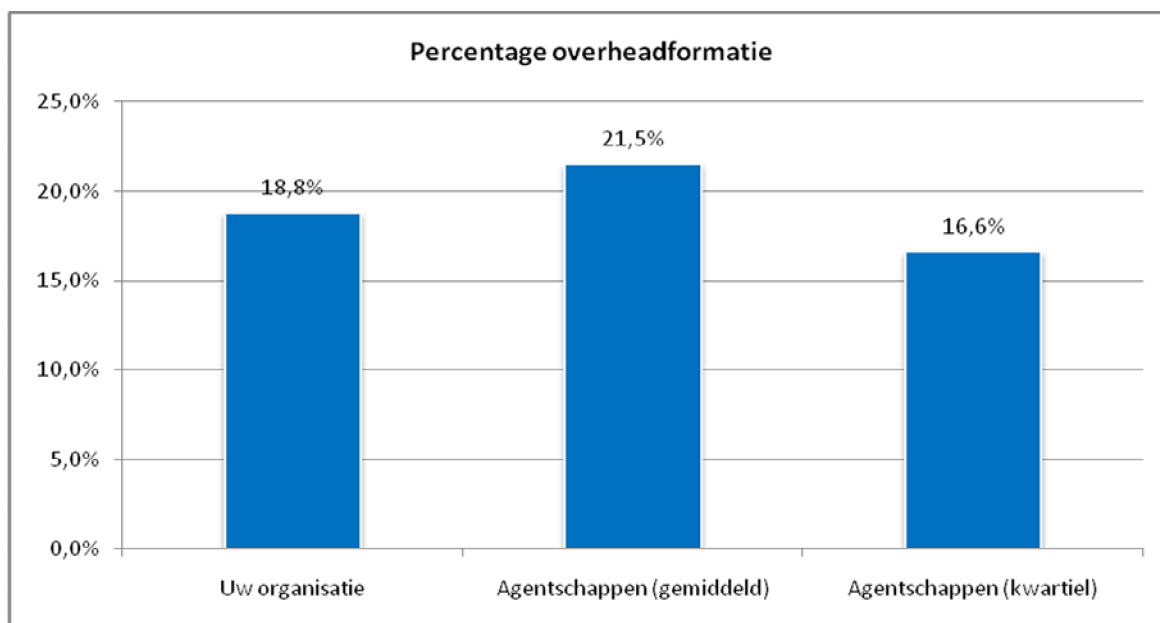
Berenschot heeft nog geen volledige database van veiligheidsregio's die ook vergelijkbaar zijn met de VRR. Voor de vergelijking van de VRR is daarom vergeleken met agentschappen⁶. Het betreft verschillende uitvoerende publieke organisaties waaronder politieregio's, veiligheidsregio's en GGD-en. In het onderstaande overzicht staat de omvang van de staf- en ondersteunende functies vergeleken met agentschappen.

⁵ Voor het bepalen van de werkbelasting is voor de verschillende overheadtaken door Berenschot onderzoek gedaan naar hoe de werkbelasting tussen beroeps en vrijwilligers verschilt. Op basis van dit onderzoek zijn vuistregels geformuleerd. Deze vuistregels zijn inmiddels bij vier veiligheidsregio's getoetst. Uit deze toets blijkt dat de uitgangspunten betrouwbaar blijken.

⁶ Agentschappen zijn vanwege het uitvoerende karakter van de werkzaamheden van de VRR gekozen als referentiegroep. In de database van Berenschot vallen hieronder politieorganisaties, GGD-organisaties en milieudiensten. Deze groep heeft min of meer een gelijke verantwoordingslast. Gezien de omvang van de VRR is de verantwoordingslast net als bij agentschappen relatief gezien beperkt.

Voor veiligheidsregio's die kleiner in omvang zijn dan de VRR, vergelijkt Berenschot deze veiligheidsregio's met ZBO's. Daar is de verantwoordingslast gezien de omvang van de organisatie relatief gezien groter.

Tabel 3: Benchmark VRR vergeleken met agentschappen

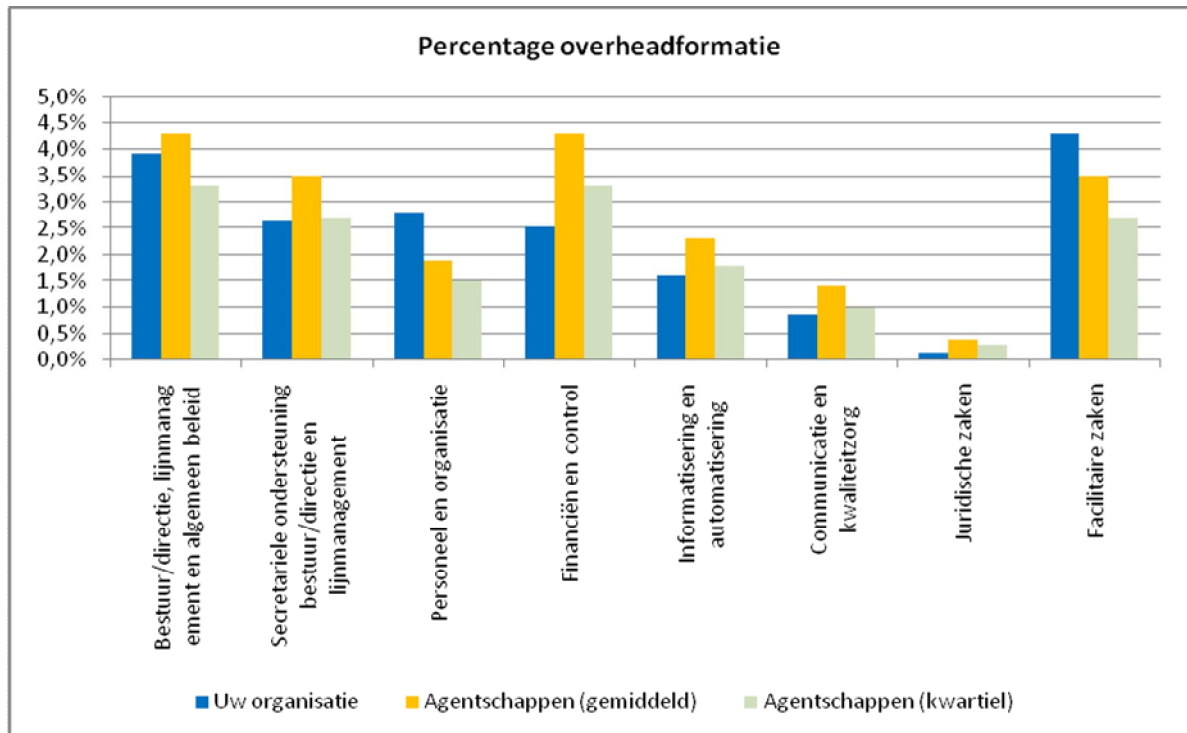


We hebben een vergelijking gemaakt met zowel het gemiddelde als het kwartiel van agentschappen. Het kwartiel geeft de waarde aan, waar exact een kwart van de referentiegroep onder zit. Dit is wat scherper dan het gemiddelde (waar ongeveer de helft onder zit), maar wel realistisch. Immers, een kwart van de referentiegroep kan het ermee doen.

De omvang van de overhead van de VRR bedraagt 18,8%. Dat is lager dan het gemiddelde bij de agentschappen (21,5%), maar hoger dan de kwartielscore (16,6%).

Voor inzicht in de afzonderlijke staf- en ondersteunende taken is ook een vergelijking gemaakt. In de onderstaande tabel staan de resultaten opgenomen.

Tabel 4: Benchmark staf- en ondersteunde taken VRR



Ten aanzien van de uitvoering van deze taken door de VRR komt het volgende naar voren uit de bovenstaande tabel:

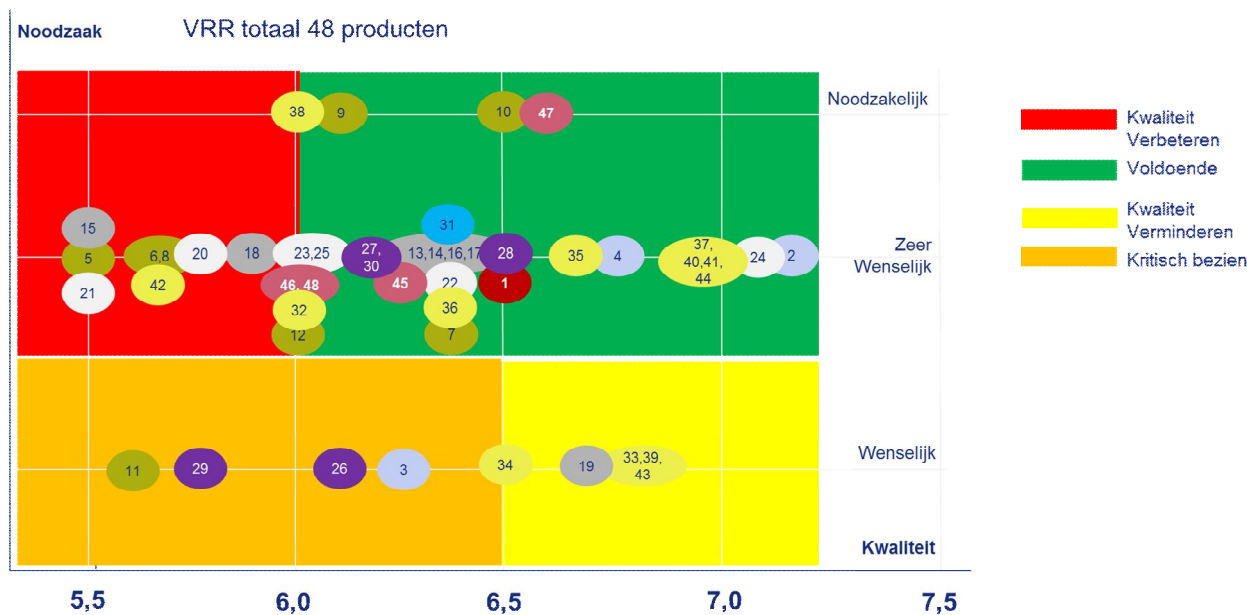
- Het aandeel *Personeel en Organisatie* ligt *aanzienlijk boven* het gemiddelde van de agentschappen.
- Het aandeel *Facilitaire zaken* ligt *aanzienlijk boven* het gemiddelde van de agentschappen.
- Het aandeel *bestuur/directie, lijnmanagement en algemeen beleid* ligt *onder* het gemiddelde, maar *boven* de kwartielscore van de agentschappen.
- Het aandeel *secretariële ondersteuning* is *vergelijkbaar* met de kwartielscore van de agentschappen.
- Het aandeel *Financiën en control* ligt *aanzienlijk onder* de kwartielscore van de agentschappen.
- Het aandeel *Informatisering en Automatisering* ligt *onder* de kwartielscore van de agentschappen.
- Het aandeel *Communicatie en Kwaliteitszorg* ligt *onder* de kwartielscore van de agentschappen.
- Het aandeel *Juridische zaken* ligt *onder* de kwartielscore van de agentschappen.

3.3 Beoordeling kwaliteit activiteiten

Voor het onderzoek is een Overhead Value Analysis uitgevoerd, waarin de toegevoegde waarde van de overheaddiensten/-producten is onderzocht.

Allereerst is aan alle aanbieders van overheaddiensten gevraagd om de belangrijkste producten van de afdeling te benoemen. Dit leidde tot een lijst van 48 producten, op basis waarvan een vragenlijst is gemaakt. Deze vragenlijst is uitgezet bij 40 afnemers van overheaddiensten. Dit waren alle afdelingshoofden van de staf- en ondersteunende diensten en een selectie uit alle lagen van de VRR. Dat betekent dat naast postcommandanten ook beroeps- en vrijwillige brandweermannen de vragenlijst hebben ingevuld. Van de 40 uitgezette vragenlijsten hebben wij er 37 retour ontvangen (n=37). In bijlage 3 staan per product de resultaten van de OVA opgenomen.

In de onderstaande tabel staat een overzicht van scores van de verschillende producten.



Alle producten hebben wij met een nummer een plaats gegeven in het overzicht. De kleuren corresponderen met de diverse staf- en ondersteunende diensten uit de legenda hiernaast.

Op de x-as staan de scores ten aanzien van de kwaliteit van de producten (zoals beoordeeld door de afnemers daarvan) en op de y-as de noodzaak van het product. Hieronder lichten wij kort de verschillende vlakken toe.



Alle producten in het groene vlak zijn door de afnemers als kwalitatief voldoende beoordeeld en worden als zeer wenselijk, dan wel noodzakelijk voor de VRR gezien. Het betreft 31 (65%) van de 48 overheadproducten.

In het rode vlak staan daarentegen de producten die volgens de afnemers zeer wenselijk zijn, dan wel noodzakelijk zijn, maar die als kwalitatief onvoldoende worden gescoord. Het betreft 8 (16%) van de 48 belangrijkste overheadproducten. Dit zijn producten waarvan de kwaliteit in onze ogen verbeterd zou moeten worden omdat deze als zeer wenselijk, dan wel noodzakelijk worden gezien. In het onderstaande overzicht staan deze producten opgenomen.

Nr.	Overheadtaak	Frequentie	Noodzaak	Kwaliteit
	Personeel en Organisatie			
5	P&O-beleid	Maandelijks	Zeer wenselijk	Onvoldoende (5,5)
6	Personeelsadvies/HR-advies	Maandelijks	Zeer wenselijk	Onvoldoende (5,8)
8	Opleiding/doorstroom/uitstroom	Een of enkele keren per jaar	Zeer wenselijk	Onvoldoende (5,7)
	Financiën en Control			
15	AO/IC	Een of enkele keren per jaar	Zeer wenselijk	Onvoldoende (5,5)
18	Treasury en verzekeringen	Een of enkele keren per jaar	Zeer wenselijk	Onvoldoende (5,9)
	Informatisering en Automatisering			
20	ICT-beleid en -advies	Maandelijks	Zeer wenselijk	Onvoldoende (5,8)
21	Ontwikkeling en projectmanagement	Maandelijks	Zeer wenselijk	Onvoldoende (5,5)
	Facilitaire zaken			
42	Bibliotheek, archief/documentaire informatievoorziening	Maandelijks	Zeer wenselijk	Onvoldoende (5,7)

In het gele vlak staan de producten die wenselijk zijn, maar door de afnemers niet als noodzakelijk worden gezien. In totaal staan hierin 5 (10%) overheadproducten. Twee van deze producten scoren een onvoldoende voor de kwaliteit, drie andere scoren een voldoende (lager dan 6,5).

Het betreft producten die kritisch gezien moeten worden. In het onderstaande overzicht staan de resultaten opgenomen.

Nr.	Overheadtaak	Frequentie	Noodzaak	Kwaliteit
	Secretariële ondersteuning bestuur/directie en lijnmanagement			
3	Algemeen beleid/organisatiebeleid	Een of enkele keren per jaar	Wenselijk	Voldoende (6,3)
	Personeel en Organisatie			
11	Arbocoördinatie	Een of enkele keren per jaar	Wenselijk	Onvoldoende (5,6)
	Communicatie en Kwaliteitszorg	-	-	o
26	Communicatiebeleid	Een of enkele keren per jaar	Wenselijk	Voldoende (6,1)
29	Kwaliteitszorg	Een of enkele keren per jaar	Wenselijk	Onvoldoende (5,8)
	Facilitaire zaken			
34	Gebouwbeheer, technische dienst en schoonmaak ⁷	Maandelijks	Wenselijk	Voldoende (6,5)

In de bovenstaande tabel staan een aantal wenselijke producten voor de respondenten van de VRR opgenomen. Wat ons daarin opvalt is dat daar ook producten als algemeen beleid en organisatiebeleid, alsmede het communicatiebeleid staan opgenomen. Het betreft volgens ons cruciale producten waarvan wij verwacht hadden dat respondenten deze als zeer wenselijk, dan wel noodzakelijk zouden hebben aangemerkt. De score voor deze twee producten is overigens voldoende, maar toch relatief laag te noemen.

Twee van de wenselijke producten worden als kwalitatief onvoldoende beoordeeld. Het betreft het product Arbocoördinatie van de afdeling P&O en het product kwaliteitszorg van de afdeling A&C.

Als laatste presenteren we producten die door de interne klanten met minimaal een 6,5 zijn beoordeeld, maar waarvan wordt aangegeven dat ze wenselijk (en dus niet noodzakelijk) zijn. Dit zijn producten waarbij mogelijk de kwaliteit naar beneden zou kunnen worden bijgesteld. Het betreft vier (8%) producten. In het volgende overzicht staan deze producten opgenomen.

⁷ Magazijnbeheer en klein onderhoud door districten.

Het betreft de volgende producten:

Nr.	Overheadtaak	Frequentie	Noodzaak	Kwaliteit
	Facilitaire zaken			
33	Gebouwbeheer, technische dienst en schoonmaak ⁸	Een of enkele keren per jaar	Wenselijk	Voldoende (6,8)
39	Catering	Een of enkele keren per jaar	Wenselijk	Voldoende (6,7)
43	Secretariële ondersteuning	Een of enkele keren per jaar	Wenselijk	Voldoende (6,8)
	Diversen			
19/43	Secretariële ondersteuning	Een of enkele keren per jaar	Wenselijk	Voldoende (6,7-6,8)

3.4 Span of control

In deze paragraaf gaan wij in op de span of control binnen de VRR. Allereerst brengen wij het aantal managementlagen van de VRR in kaart. Vervolgens geven wij onze definitie van span of control.

3.4.1 Managementlagen

Binnen de VRR zijn er vijf managementlagen door grote delen van de organisatie heen te onderscheiden. Hieronder geven wij een korte toelichting.

- *Laag 1:* De hoogste manager is de algemeen directeur van de VRR. De algemeen directeur geeft direct leiding aan de overige leden van de directie.
- *Laag 2:* De leden van de directie vormen een tweede managementlaag die leidinggeeft aan de verschillende directies van de VRR. Het betreft de directeur R&C, de directeur Regionale Brandweer en de directeur Middelen.
- *Laag 3:* De districtscommandanten van de VRR geven direct leiding aan postcommandanten. Het betreft een afzonderlijke managementlaag op regionaal niveau. Het is een niveau tussen het grootschalige van de VRR en de lokale posten.
- *Laag 4:* In deze managementlaag zitten de managers die leidinggeven aan uitvoerende, dan wel beleidsmatige afdelingen op centraal niveau (zoals Executieve ondersteuning, Veiligheid en Operatiën), managers op regionaal niveau (zoals MHL, OIP en O&O) en op lokaal uitvoerend niveau van de postcommandanten.

⁸ Beheer locaties door het facilitair bedrijf.

- *Laag 5:* In deze managementlaag zitten de teamleiders en de wachtcommandanten binnen de organisatie. De managementtaken zijn beperkt tot een klein gedeelte van de taken. Voor een groot deel voeren deze managers ook uitvoerende, dan wel beleidsmatige taken van de afdeling uit.

3.4.2 Berekening span of control

De span of control berekenen wij door het aantal formatieplaatsen van medewerkers te delen door het aantal managers. Vereenvoudigd gaat het om de volgende berekening:

$$\frac{\text{Aantal fte's op de werkvloer}}{\text{Aantal fte's management}}$$

Voor het management gaat het daarbij om het aantal formatieplaatsen waaraan direct wordt leidinggegeven en niet om het aantal formatieplaatsen waaraan indirect leiding wordt gegeven. Dus de algemeen directeur van de VRR geeft geen leiding aan 2,188 fte, maar direct slechts aan de directeuren van de VRR. Hieronder wordt per managementlaag inzicht gegeven in de span of control.

Voor de berekening van de span of control hebben wij gebruikgemaakt van het formatieoverzicht van 1 juli 2011. Op basis van nader onderzoek hebben wij vernomen dat de span of control soms anders is dan uit dit overzicht blijkt. Dit is echter niet aangepast in het formatieoverzicht.

In het onderstaande overzicht is de span of control van de verschillende managementlagen opgenomen.

Niveau	Omschrijving	Omvang (n)	Laag	Gemiddeld	Hoog
1	Algemeen directeur	1			10
2	Directieleden	3	5,0	8,0	16
3	Districtscommandanten	5	5,6	8,8	16
4a	Afdelingshoofden/ teammanagers	18	4,5	12,9	26
4b	Postcommandanten	21	3,0	7,3	14
5	Teamleiders/ wachtcommandanten	39	2,0	9,8	24

Uit de bovenstaande tabel komt naar voren dat de span of control bij de verschillende managementlagen gemiddeld rond de 9,7 fte ligt. Er zijn echter aanzienlijke verschillen. De hoogste span of control is berekend op 26 fte (afgerond). Dit is bij de afdeling A&C van de Directie Middelen. De laagste span of control is berekend op 2 fte. Dit is de teamleider A&O van de Directie Middelen.

Bij het onderdeel brandweer is de span of control van de postcommandanten berekend op gemiddeld 7,3 fte. Dit was oorspronkelijk op basis van het formatieoverzicht veel hoger. Voor sommige posten was dat bijna 130 fte. Nader onderzoek heeft bevestigd dat door postcommandanten gebruik wordt gemaakt van een hulpstructuur.

Het betreft wachtcommandanten en postcoördinatoren (vrijwilligers) die bij de brandweer als vijfde managementlaag worden ingezet. Daarbij is rekening gehouden met het materieel van de posten. Voor elke TAS wordt rekening gehouden met een verhouding van 1 staat tot 8. Met deze formule is de span of control van de postcommandanten aangepast.

Voor een nadere analyse hebben wij de span of control van de verschillende directies en onderdelen inzichtelijk gemaakt. In de onderstaande tabel staan de resultaten.

Niveau	Omschrijving	R&C	RBRR	Ambulance ⁹	Middelen	GMK ¹⁰
1	Directeur	10				
2	Directieleden	9,1	12,0		5,0	
3	Districtscommandanten		8,8			
4a	Afdelingshoofden	11,5	14,5	15,6	12,0	12,5
4b	Postcommandanten		7,3			
5	Teamleiders	5,6		23,9	8,3	10,2

Op basis van de bovenstaande tabel zien we dat het aantal managementlagen niet gelijk is bij de verschillende onderdelen. Zo hebben de meeste organisatie-eenheden vier managementlagen, te weten algemeen directeur, directieleden, afdelingshoofden en teamleiders. Alleen voor de regionale brandweer zijn er vijf managementlagen.

Verder zien we dat de span of control met name verschilt in de tweede managementlaag (de directie) en de vijfde managementlaag (de teamleiders en wachtcommandanten). Met name de afdelingshoofden liggen rondom een bandbreedte van gemiddeld 11,5 tot 15,6.

Op basis van uitgebreid onderzoek onder ruim 300 gemeenten hebben we voor een overhead-afdeling een norm bepaald die ligt tussen 12,7 en 15,9 fte. Gemiddeld ligt de span of control van de VRR daarmee lager dan bij gemeenten. Voor afdelingshoofden ligt de span of control binnen deze bandbreedte. Andere managementlagen wijken daarvan af.

Van belang is om daarbij aan te geven dat binnen alle managementlagen wordt aangegeven dat er ook uitvoerende en operationele taken (bijvoorbeeld piketfuncties) worden uitgevoerd. Dat verklaart voor een belangrijk deel de lagere span of control bij de verschillende directies en onderdelen.

Twee andere factoren die de mate van span of control bepalen zijn de taakcomplexiteit en de taakvolwassenheid van medewerkers.

Aan het management hebben wij de vraag gesteld hoe zij dit voor hun eigen functie beoordelen. Gemiddeld schat het management haar taakcomplexiteit hoog in met gemiddeld een score van 8. Dit kan mogelijk een verklaring zijn voor een lagere span of control. Verder wordt door de managers zelf aangegeven dat de taakvolwassenheid met een 7 over het algemeen voldoende is.

⁹ Maakt onderdeel uit van de portefeuille RBRR.

¹⁰ Maakt onderdeel uit van de portefeuille Middelen.

Voor de laatste analyse is gekeken naar de span of control waarbij de wachtcommandanten niet als leidinggevend zijn meegenomen. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de posten waarop alleen vrijwilligers zitten, de posten gecombineerd zijn en posten die alleen beroeps hebben. De resultaten zijn in de volgende tabel opgenomen.

Niveau	Omschrijving	Omvang (n)	Laag	Gemiddeld	Hoog
4b	Postcommandanten (alleen vrijwillig)	8	40,0	50,3	70
4b	Postcommandanten (gemengd)	11,5	49,0	86,3	129
4b	Postcommandanten (beroeps)	2	27,0	28,5	30

Uit de bovenstaande tabel komt naar voren dat de gemene posten de hoogste span of control hebben, zonder rekening te houden met de wachtcommandanten. Dit is naast de uitvoerende taak die de postcommandant heeft, zoals Officier van Dienst. Gemiddeld is de span of control dan 86,3 waarbij één postcommandant op de kleinste post 49 fte en op de grootste post 129 fte aanstuurt. Bij beroeps ligt de span of control het laagste. De postcommandant heeft daar op zijn minst 27 fte onder zich en maximaal 30 fte. Bij vrijwilligers is de span of control het hoogst met gemiddeld 50,3 fte.

3.5 Nadere analyse en resultaten interviews

In deze paragraaf staan de belangrijkste bevindingen en analyses uit de verschillende interviews die met afnemers en de aanbieders zijn gehouden. In totaal zijn 25 interviews gehouden. In bijlage 4 is een overzicht van alle gesprekspartners opgenomen.

3.5.1 Beleid en strategie

Uit de OVA is naar voren gekomen dat de noodzaak van het algemeen organisatiebeleid volgens de respondenten beperkt is. In onze ogen komt dat mogelijk doordat de strategievisie dateert van begin 2008. Momenteel wordt aan een nieuw algemeen beleidsplan voor de periode 2013-2016 gewerkt. Verder merken wij op dat verschillende respondenten, alhoewel ze erg betrokken zijn bij hun werk, minder betrokken zijn bij de VRR.

Een strategische visie op de integrale bedrijfsvoering van de VRR is niet beschikbaar. Als belangrijkste verklaring daarvoor zien wij dat deze functies ook niet bij een directie zijn ondergebracht. Dat maakt het mogelijk des te belangrijker dat er een integrale visie is. Hierdoor zijn er nu verschillen in de wijze waarop districten door centrale afdelingen worden ondersteund. Het is de vraag of dat altijd een probleem is, maar het levert mogelijk wel verwarring op bij afnemers. Verder ontbreken of zijn de beleidsdocumenten verouderd van P&O, A&C, I&A, BJZ en Communicatie. Wel zijn voor de meeste afdelingen inrichtingsdocumenten opgesteld en vastgesteld.

3.5.2 Besturingsfilosofie VRR

De VRR heeft net als vele organisaties in Nederland gekozen voor integraal management. Er bestaat volgens de respondenten onduidelijkheid over de term integraal management. Dit zorgt in onze ogen voor inefficiëntie in de organisatie.

In de kern komt het er op neer dat de integraal manager verantwoordelijk is voor de prestaties, het personeel en de middelen van de eenheid waaraan hij leiding geeft. De toegekende bevoegdheden moeten zodanig ruim zijn, dat integraal managers samen met hun medewerkers alle beslissingen kunnen nemen om de productie van hun eenheid resultaatgericht, outputgericht, klantgericht, efficiënt en kostenbewust uit te voeren¹¹.

Het lijkt er daarbij op dat de term als containerbegrip voor verschillende problemen wordt gehanteerd. Bij een nadere analyse blijkt het veelal om afspraken te gaan over de wijze van adviseren door staf- en ondersteunende afdelingen. De centrale vraag daarbij is: 'Wie doet wat?' Verder lijkt het over de besteding van budgetten te gaan. Steeds meer budgetten worden centraal belegd waardoor in onze ogen het integraal management wordt verminderd.

Voor een groot gedeelte kunnen wij deze discussies goed plaatsen in de veranderende omgeving van de VRR. Zo zien wij een steeds verdergaande centralisatie, waardoor met name de districtscommandanten in onze ogen steeds minder integraal manager zijn. Het lijkt een beweging naar een model van resultaatgerichte eenheden of van uitvoerende eenheden. Hiervoor is echter niet expliciet gekozen. In de theorie zien wij ook hier verschillende modellen voor de afname van producten van staf en ondersteuning: bij de VRR is afname nog niet altijd verplicht¹².

3.5.3 P&O

In de interviews is het negatieve beeld dat uit de OVA naar voren is gekomen bevestigd. Daarbij is tevens een belangrijke verklaring gevonden voor de aanzienlijk hogere formatie bij de afdeling P&O. De VRR heeft drie cao's (brandweer, vrijwilligers en ambulances) en acht sociale statuten.

Uit de interviews blijkt dat bij de vorming van de VRR gemeenten sociale statuten met haar medewerkers hebben afgesloten. Als resultante van de lokale onderhandelingen zijn er negen statuten afgesloten die onderling van elkaar verschillen. Daarnaast zijn er verschillende uitzonderingen in vergoedingen. Elk verschil, hoe groot of hoe klein dan ook, zorgt ervoor dat de processen niet optimaal kunnen worden ingericht en/of gestandaardiseerd. Dit zorgt voor een zeer complexe arbeidssituatie bij de uitvoering van de taken.

Er is door respondenten veel kritiek geuit op de afdeling. Deze kritiek heeft betrekking op de producten en diensten, de bereikbaarheid, het HR-systeem en de werkhouding van medewerkers. De afdeling dreigt daarbij in een negatieve spiraal terecht te komen. In het derde kwartaal 2011 had de afdeling Personeel en Organisatie te kampen met een verzuim van 6,34%, als gevolg van zwangerschap en langdurige ziekte. Dit was nog hoger, namelijk 10,72%, tot en met het tweede kwartaal 2011.

Tegen de centralisatie van de afdeling P&O wordt door respondenten verschillend aangekeken. Soms positief omdat daarmee de kwetsbaarheid van de afdeling verminderd is, soms ook negatief omdat er meer volgens vastgestelde kaders gewerkt wordt.

¹¹ Definitie van Integraal management volgens Hans Buurma.

¹² Bouma en van Helden (1995).

Volgens de benchmark wordt voor P&O aanzienlijk meer formatie ingezet. Besparingen op deze afdeling zijn in onze ogen pas opportuun als de complexiteit voor de afdeling is verminderd.

3.5.4 Informatisering en Automatisering

Uit de interviews komt naar voren dat de respondenten over het algemeen tevreden zijn over de dienstverlening van de servicedesk van de VRR. Verder valt op dat er grote verschillen zijn in het niveau van de ICT-voorzieningen tussen locaties. Op sommige posten zijn er verouderde pc's en ontbreken logincodes voor alle medewerkers. Enkele posten zijn ook nog niet op het netwerk van de VRR aangesloten.

Bij de overgang is de infrastructuur van de posten overgenomen. De informatiearchitectuur is daardoor complex. Er is een (te) groot aantal applicaties in gebruik, wat veel vraagt van het technisch en functioneel beheer. Dit is niet efficiënt, maar vergt een investering om het op te lossen. Daarbij helpt het niet dat districten beslissen over de budgetten om apparatuur te vervangen.

Er zijn decentrale budgetten. Het algemene beeld is dat de kosten van hardware en software hoog zijn. Illustratief zijn de kosten van een laptop, circa € 2.000,-. Voor de gebruikers is niet duidelijk hoe de kosten zijn opgebouwd.

Verder is sinds dit jaar de automatisering ondergebracht bij de Directie Middelen en het informatiemanagement bij R&C. Door de respondenten worden daarvan nog niet de resultaten gezien, het productbeleid en -advies krijgen een onvoldoende van de respondenten als het om kwaliteit gaat. Een duidelijke integrale visie op informatiemanagement wordt daarvoor gemist.

3.5.5 Audit en Control

Over het algemeen zijn de respondenten tevreden over Audit en Control. Op dit onderdeel zijn in onze ogen niet direct concrete besparingen te realiseren. Wel kan het proces efficiënter worden ingericht indien gekozen wordt voor minder districten. Het is volgens de respondenten namelijk nu niet mogelijk om één controller meer dan één district te laten ondersteunen. Verder kan de kwaliteit volgens de respondenten worden verbeterd.

De VRR is overgestapt, conform de notitie 'VRR in perspectief', van kolomaansturing naar een integrale processturing. Dat zou ook betekenen dat er aandacht is voor processen, administratieve organisatie/interne control en audits. Wat ons opgevallen is, is dat respondenten deze onderwerpen niet of nauwelijks ter sprake hebben gebracht. Om het onderwerp op de kaart te zetten, is volgens verschillende respondenten steun van de directie nodig.

Verder is de tevredenheid van integraal managers over de advisering en ondersteuning nog wel afhankelijk van de betreffende functionaris. Dat betekent dat men soms zeer enthousiast is over de geleverde diensten, maar soms ook minder. Van een eenduidige dienstverlening is nog niet geheel sprake. Dat past ook wel bij het feit dat de afdeling pas sinds kort is gecentraliseerd.

3.5.6 Centraal Financiële Administratie

Uit de interviews blijkt dat de afnemers over het algemeen tevreden zijn over de Centraal Financiële Administratie.

Ondanks dat de omvang van de formatie veel lager is dan andere organisaties hebben wij nog mogelijkheden gevonden om het proces efficiënter te maken. In de interviews zijn daarvoor aanknopingspunten gevonden:

- *Interne verrekeningen*: binnen de VRR wordt gebruikgemaakt van interne verrekeningen. Hiermee worden decentrale budgetten binnen de districten belast. Wij vinden dat geen waarde toevoegen aan de financiële administratie. Het is ook geen efficiënte werkwijze omdat dit ook bijvoorbeeld in de begroting of via SLA is te organiseren.
- *Verplichtingenadministratie*: de VRR maakt gebruik van een verplichtingenadministratie. Voor de financiële beheersing van de begroting vinden wij het belangrijk dat er een verplichtingenadministratie wordt gebruikt. Het is echter de vraag of dat voor elk bedrag gedaan moet worden. Zeker omdat uit eigen onderzoek van de VRR blijkt dat 60-70% van de facturen lager is dan € 250,-.
- *Rittenadministratie*: de afdeling zet 3 fte in voor het uitvoeren van de rittenadministratie. Hierop is recent 1 fte ingeleverd. Door ambulancemedewerkers wordt voor elke rit een bon geschreven. Deze bon is de basis voor de facturatie. Alle bonnen worden door de Financiële Administratie handmatig verwerkt in het financieel systeem, waarna facturen worden aangemaakt. Dit proces is grotendeels te automatiseren. Andere regio's doen dit al. Hiervoor is een investering nodig van € 400.000-600.000,-. Als gevolg hiervan denken wij dat een besparing van 2 fte is te realiseren.

3.5.7 Facilitaire dienst

De Facilitaire dienst van de VRR zet meer formatie in dan andere organisaties. Voor een deel kan dat worden verklaard doordat de VRR veel meer locaties heeft dan andere organisaties die in de benchmark zijn opgenomen. Hieronder zijn twee mogelijkheden voor het realiseren van efficiëntie nader uitgewerkt:

- *Huisvesting*: door de VRR is berekend dat, conform de Rotterdamse norm, er op dit moment circa 35% overcapaciteit aan huisvesting (m2) is. Uitgaande van de totale huisvestingslasten van € 10 miljoen¹³ bedragen de indicatieve kosten van de leegstand € 3,5 miljoen. Hierbij moet worden aangetekend dat de werkelijke besparing afhankelijk is van de duur van lopende huurcontracten en het (kunnen) afstoten van panden in eigendom. De panden kunnen maar moeilijk een andere bestemming gegeven worden. Daarnaast gaat het vaak om incurante gedeeltes van de panden. Er zijn mogelijkheden (en ook al initiatieven) om ambulance en brandweer als kolommen te integreren op locaties. Vanaf 2016 lopen de huurcontracten van enkele panden af waarna deze (deels) kunnen worden opgezegd. Ook het contract van de WPC, waar de meldkamer is ondergebracht, loopt dan af. Dit levert mogelijk toekomstige besparingen op als tot een landelijke meldkamer wordt besloten.

¹³ Jaarstukken 2010 VRR.

De verantwoordelijkheid voor de huisvesting ligt bij de verschillende districten en niet bij de Facilitaire dienst. Momenteel zijn de districten verantwoordelijk voor zowel het grote onderhoud als het kleine dagelijkse onderhoud. Om een totaalbeeld te krijgen is een integraal huisvestingsplan opgesteld. Hierin staan de locaties, de omvang en de staat van het onderhoud opgenomen. Daarnaast is er een visie op de organisatie voor beheer en aansturing van de huisvesting, maar dit is nog niet vastgesteld in afwachting van de definitieve keuze over het aantal districten.

- *Inkoopfunctie:* uit de interviews is gebleken dat de meningen over de centrale inkoopfunctie sterk verschillen. Door verschillende respondenten wordt aangegeven dat het zelfstandig inkopen goedkoper (b)lijkt te zijn. Het is echter de vraag of dat dezelfde producten zijn.

Op basis van ons eigen onderzoek weten wij dat op inkoop veel te besparen is. Als een inkoopfunctie niet sterk ontwikkeld is, blijkt het mogelijk te zijn om daarop relatief grote besparingen te realiseren. Het betreft besparingen tussen de 5 en 10%. Voor de VRR zou dat op basis van een inkoopvolume van ongeveer € 30 miljoen¹⁴ een besparing van € 1,5 tot 3 miljoen betekenen. Hiervan is bij de VRR in perspectief al € 1 miljoen ingeboekt.

Uit gesprekken blijkt dat het lastig is om de uiteindelijke besparing op inkoop daadwerkelijk te realiseren. Allereerst is er de wijze waarop een besparing wordt berekend. Veelal wordt dat door inkopers gedaan op basis van de offerteprijs in plaats van de budgetten die opgenomen zijn in de begroting. Hierdoor ontstaan vaak verschillen, omdat niet-gelijke producten worden gekocht, maar daar ook innovatie en nieuwe eisen in worden verwerkt. Uit de gesprekken blijkt dit ook bij de VRR voor te komen. Bij de VRR ontbreken verder nog wel eens specifieke budgetten, omdat bij de overgang van de brandweer naar de veiligheidsregio activa tegen boekwaarde is overgenomen. Als een gemeente dan in het verleden de aanschaf van materieel 'a fond perdu' heeft betaald, dan ontbreken nu veelal de budgetten voor de vervanging. Dat betekent dan ook dat door een centrale inkoop er ook geen voordelen zijn te realiseren.

- *Documentaire informatievoorziening:* door respondenten is kritiek geuit op de documentaire informatievoorziening. Daarvoor was voor de kwaliteit een onvoldoende gescoord in de OVA. Het terughalen van gegevens uit CORSA blijkt moeilijk. Decentraal worden de documenten geregistreerd, maar centrale richtlijnen voor de verwerking van de documenten ontbreken waardoor documenten moeilijk kunnen worden teruggevonden.

De Facilitaire dienst van de VRR zet meer formatie in dan andere organisaties. Voor een deel kan dat worden verklaard doordat de VRR veel meer locaties heeft dan andere organisaties die in de benchmark zijn opgenomen. Wij zien de volgende mogelijkheden voor besparing.

¹⁴ Hierin zit ook een deel interne verrekeningen zoals huurkosten van gebouwen en opleidingen.

3.5.8 Communicatie

De mogelijkheden voor besparingen op Communicatie zijn beperkt.

Volgens verschillende respondenten sluiten de aanwezige communicatiemiddelen echter niet aan op de belangrijkste interne doelgroep; de brandweermannen op de posten. Op de posten wil men graag informatie ontvangen, bijvoorbeeld dat de post- of wachtcommandant de informatie vertelt. Dat gebeurt niet of te weinig. In plaats daarvan zijn er beeldschermen geplaatst op de posten. Deze staan echter veelal uit. Ook wordt informatie via intranet aangeboden, maar deze komt niet aan bij de posten. Dit komt omdat relatief veel brandweermannen daar geen gebruik van kunnen maken. Er is maar een beperkt aantal computers beschikbaar, dan wel posten zijn niet aangesloten op het intranet of medewerkers hebben geen inlogcode. De schatting is dat 60% van de medewerkers geen toegang tot intranet heeft.

3.5.9 BJZ

De mogelijkheden tot besparingen bij deze afdeling zijn beperkt.

Beleidsmedewerkers ondersteunen de diverse besluitvormende overleggen. Ondersteuning van de besluitvormende overleggen wordt deels door de beleidsmedewerker en deels door het afdelingshoofd/meewerkend voorman verzorgd. Het gaat hier om de besluitvormende overleggen van AB, DB, directieraad en het MT-overleg. Deze functies zijn gewaardeerd in schaal 12.

Door de gemeente is aangegeven dat relatief veel bedrijfsvoeringsbesluiten op AB-niveau plaatsvinden. De voorstellen zijn soms voorzien van omvangrijke adviesnota's. Aangezien er veel op AB-niveau vastgesteld moet worden, duren trajecten lang en dit zou tot stroperige besluitvorming en bureaucratie leiden (ambtelijke en bestuurlijke drukte). Als voorbeeld is het besluit om tegelijkertijd met één druk op de knop alle gemeentelijke vertegenwoordigers bij GRIP-incidenten te alarmeren genoemd.

3.5.10 Sector specifieke zaken

De afdeling V&O valt samen met de stafafdelingen Executieve Ondersteuning en Management en Control onder de regionaal commandant RBRR. De afdeling V&O houdt zich bezig met openbare brandweerzorg, infrastructuur, planvorming en procedures, (operationeel) informatiemanagement en materiaal/materieel, beleid en o.a. innovaties.

Voor de brandweerorganisatie wordt nieuw beleid door de afdeling V&O opgesteld. Het beleid wordt vervolgens door de afdeling EXO uitgevoerd. Echter de implementatie van het beleid in districten komt onvoldoende uit de verf. Volgens enkele respondenten is de uitvoering nu te ver weg. Daarnaast toetst A&C volgens respondenten te weinig of het beleid op de juiste wijze geïmplementeerd wordt.

Bij de districten zitten de onderdelen O&O en OPI. Door verschillende respondenten is aangegeven dat centralisatie van deze functie tot besparingen kan leiden. Echter, er bestaan ook nog verschillen in het kwaliteitsniveau tussen de districten. Centralisatie levert naar alle waarschijnlijkheid een besparing op waarmee (tenminste deels) het kwaliteitsniveau ook kan worden verminderd. Tevens komt het beleid en de uitvoering dan dichterbij elkaar.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de conclusies en de aanbevelingen van ons onderzoek.

4.2 Conclusies

De opdracht van het onderzoek is:

Voer een onderzoek uit naar de mate van effectiviteit en efficiency van de bedrijfsvoering binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de VRR mogelijkheden heeft om de effectiviteit en de efficiency van de organisatie te vergroten. Op onderdelen zijn daaraan door ons concrete besparingen, op korte en lange termijn, aangegeven waar wij het niet realistisch vinden om met name op de korte termijn besparingen reeds voor de gemeenten in te boeken. In onze ogen is de bedrijfsvoering van de VRR nog onvoldoende op orde waardoor het nu opleggen van een taakstelling de benodigde ontwikkeling naar een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering van de organisatie beperkt.

Een organisatie in ontwikkeling

Wij constateren dat de veiligheidsregio een relatief jonge organisatie is die in een relatief korte periode is gebouwd. De gedachte bij de start was dat al werkende weg de organisatie verder zou worden vormgegeven. Eerst is de ruwbouw gerealiseerd en daarna zou gewerkt worden aan de synergie tussen de verschillende onderdelen. Wij zijn van mening dat het realiseren van de synergie in de bedrijfsvoering nog maar beperkt gelukt is. De VRR bevindt zich in onze ogen nog in de pioniersfase.

Om de start van de VRR in zo'n korte periode, als eerste in Nederland, te realiseren zijn pragmatische keuzes gemaakt over bijvoorbeeld de overgang van personeel (en dan met name het afsluiten van sociale statuten), overname van vast activa tegen boekwaarde en de ICT-omgeving. Als gevolg van deze keuzes zijn inefficiënties in de bedrijfsvoering ontstaan. Dit is het meest zichtbaar bij de afdeling P&O: aanzienlijk meer formatie en lage waardering voor de producten.

De VRR is daarbij nog zoekende naar de meest optimale organisatie- en besturingsvorm. Vragen die daarbij spelen zijn: 'hoeveel districten zijn voor een efficiënte en effectieve organisatie essentieel?', 'welke taken en verantwoordelijkheden worden neergelegd bij deze districten?' en 'wat betekent dat voor de postcommandanten?' Dit heeft effect op de efficiëntie en de effectiviteit van de staf en ondersteuning.

Verder zien wij dat de overheadtaken op diverse plaatsen georganiseerd zijn. Ondanks dat steeds meer centraal georganiseerd wordt, zijn er ook nog taken die decentraal uitgevoerd worden. Ook zien we dat soms de budgetten nog decentraal liggen (bijvoorbeeld deels bij Automatisering).

Wij denken dat dit bijdraagt aan de discussie in de organisatie over de besturingsfilosofie: integraal management. Overigens denken wij dat deze filosofie zich steeds meer ontwikkeld van integraal management (met verantwoordelijkheden, bevoegdheden en budgetten decentraal) naar resultaat verantwoordelijke eenheden (met verantwoordelijkheden, beperkte bevoegdheden en budgetten en afspraken met ondersteunende diensten). Afspraken over de levering van staf- en ondersteunende producten zien wij echter nog maar beperkt. Ondanks inrichtingsdocumenten voor de meeste bedrijfsvoeringsfuncties ontbreekt een integrale visie op de organisatie.

Omvang van de overhead

Wij vinden dat de omvang van de formatie van de staf- en ondersteunende functies in verhouding staat tot de taken die door deze afdelingen van de VRR worden uitgevoerd. De omvang van de overhead van de VRR bedraagt 18,8%. Dat is lager dan het gemiddelde bij de agentschappen (21,5%), maar hoger dan de kwartielscore (16,6%). Op twee onderdelen komt de VRR uit boven het gemiddelde van agentschappen: P&O en Facilitaire dienst. Bij P&O komt dat doordat er met meerdere cao's wordt gewerkt en er acht sociale statuten zijn. Bij de Facilitaire dienst komt dat omdat de VRR relatief meer locaties heeft dan de referentiegroep agentschappen. Op de andere onderdelen scoort de VRR rondom of zelfs lager dan de kwartielscore.

De span of control is bij de VRR op onderdelen lager dan bij gemeenten. Dit wordt voor een belangrijk deel verklaard doordat in alle managementlagen ook uitvoerende en operationele taken worden uitgevoerd. Verder geeft de hoge taakcomplexiteit een andere verklaring voor de lage span of control. Ondanks dat dit verklaringen zijn, vinden wij de teams soms wel erg klein voor een uitvoerende organisatie.

Met betrekking tot de wettelijke producten zien wij op basis van ons onderzoek geen mogelijkheden om daarop te besparen. Het betreft de producten zoals: Arbo, kwaliteit en certificering, jaarrekening, begroting, gegevensuitwisseling met andere overheden (communicatie bij incidenten), opleiden en oefenen, executieve ondersteuning (EXO), operationele informatie en planvorming (OI&P) en opleiden en oefenen (O&O). Geen van deze producten scoort zodanig dat wij denken dat hierop een besparing mogelijk is, dan wel besparingen nodig zijn om kwaliteitsverschillen te overbruggen.

Besparingen in materiële zin

In ons onderzoek hebben wij ook besparingen op materiële uitgaven onderzocht. Wij zien in eerste instantie mogelijkheden om besparingen op huisvesting en de centrale inkoop van de organisatie.

Voor de huisvesting geldt dat er nu een leegstand van de bestaande huisvesting is van 35%. Dit levert een indicatieve besparing op van € 3,5 miljoen indien de huisvesting optimaal georganiseerd kan worden. Het blijkt echter lastig om gebouwen af te stoten, omdat deze specifiek gebouwd zijn voor de brandweer. Daarnaast betreft de leegstand vaak incurante gedeeltes van de huisvesting. Vanaf 2016 lopen verschillende contracten af waardoor besparingen waarschijnlijk veel realistischer zijn. Ook het contract van de WPC loopt dan af.

Op basis van onze eerste beelden van de inkoop denken wij dat er besparingen mogelijk zouden moeten zijn. Er zijn nog heel veel leveranciers en de factuurbedragen zijn zeer laag (60-70% lager dan € 250,-).

Echter, als gevolg van de budgettering van de VRR blijken op onderdelen niet voldoende budgetten voor de aankoop van nieuwe goederen te zijn opgenomen. Hierop lijkt dan ook geen besparing mogelijk, maar signaleren wij wel een risico.

Kwaliteit

Van de 48 overheadproducten die zijn onderzocht, worden in totaal 39 als zeer wenselijk en noodzakelijk voor de VRR beoordeeld. Van 31 producten zijn de afnemers gemiddeld tevreden over de geleverde kwaliteit. Bij 8 producten is dat niet het geval, de score is daar gemiddeld een onvoldoende. Het betreft P&O-beleid, HR-advies, opleidingen, AO/IC, treasury, ICT-beleid en advies en ontwikkeling projectmanagement en DIV. In deze producten zou moeten worden geïnvesteerd.

Van de 48 overheadproducten die zijn onderzocht, worden in totaal 9 als wenselijk beoordeeld. Dit zouden op zich producten moeten zijn die kritisch moeten worden gezien. De vraag daarbij is of de kwaliteit kan worden verminderd, of dat mogelijk gestopt kan worden met de producten. In deze lijst kunnen wij dat ons slechts bij één product voorstellen: gebouwenbeheer schoonmaak/beheren van de locaties. Voor de andere producten (organisatiebeleid, Arbocoördinatie, communicatiebeleid en kwaliteitszorg) geldt dat deze cruciaal voor de organisatie zijn.

4.3 Aanbevelingen

Hieronder staan eerst de aanbevelingen met een belangrijke bestuurlijke opgave en als tweede de aanbevelingen met een belangrijke managementopgave.

Bestuurlijke opgave

- Sterk verminderen van de complexe omgeving waarin de taken van P&O worden uitgevoerd.

De context waarbinnen de taken van Personeel en Organisatie worden uitgevoerd, is een zeer complexe. Dit heeft vooral te maken met de diverse rechtspositie, regelingen, uitzonderingen in vergoedingen en organisatieveranderingen. Omdat we beseffen dat het politiekgevoelig is, ligt hier een belangrijke bestuurlijke opgave om het standaardiseren en vereenvoudigen mogelijk te maken.

Een mogelijkheid tot standaardisatie en vereenvoudiging is het onderling uitwisselen van soortgelijke componenten in de verschillende regelingen. Zo kunnen bijvoorbeeld alle verschillende verlofregelingen uit de sociale statuten worden vergeleken om deze vervolgens te proberen met elkaar uit te ruilen. Dit heeft een directe verlaging van de werklust bij P&O tot gevolg. Er zullen minder fouten gemaakt worden, klanten worden beter en sneller bediend, de tevredenheid over Personeel en Organisatie zal dan toenemen en het verzuim ten gevolge van psychische klachten zal dalen.

Wanneer de VRR erin slaagt bovengenoemde aanbeveling te effectueren en toe gaat naar een beheersbare situatie bij P&O, achten wij het reëel om voor P&O-taken terug te gaan van 2,8% naar 2,0% van de totale formatie (waarbij we elke twee vrijwilligers als 1 fte meetellen). Dit percentage ligt tussen het kwartiel van de agentschappen en de ZBO's in. In fte's betekent dit een reductie van 13 fte, en een kleine €0,8 miljoen op salarislasten.

- Afstoten van kazernes en kantoorruimten die niet door de VRR worden gebruikt. Zorg ervoor dat panden multifunctioneel worden gebruikt.

Ook voor de huisvesting geldt dat daarin een belangrijke bestuurlijke opgave zit. Zo wordt een gedeelte van de posten gehuurd van de gemeenten waarvoor ook gewerkt wordt. Om dat deel van de besparing te realiseren, zijn ook bestuurlijke inspanningen gewenst. Als het aantal vierkante meters voor de huisvesting wordt verminderd, dan dalen namelijk ook de huurinkomsten voor de gemeenten. Een besparing voor de VRR levert dus mogelijk direct lagere inkomsten voor deze gemeenten op. In totaal zou hiermee €3,5 miljoen kunnen worden bespaard.

Wij adviseren om de ingezette lijn van het verkennen van de mogelijkheid tot afstoten/verhuur, het delen van panden (initiatieven in gang gezet ambulancezorg/brandweer) en de mogelijkheden voor Het Nieuwe Werken door te zetten. Vanaf 2016 lopen verschillende contracten af waardoor er ook enige tijd is om daarop met de gemeenten in te spelen. Voorafgaand is het wel van belang dat de VRR een beeld heeft van de benodigde huisvesting. Wij stellen voor dat de VRR dat beeld voor de toekomst opstelt en spoedig de gesprekken met de gemeenten start.

Managementopgave

- Aanpassen of herijken van het besturingsmodel.

Met de centralisatie van verantwoordelijkheden en budgetten is er in feite minder sprake van integraal management. Het is echter onduidelijk of de VRR integraal management wil blijven handhaven. Wij adviseren om het besturingsmodel te herzien en te beoordelen of integraal management de besturingsfilosofie blijft of dat er een andere filosofie beter past bij de toekomstige bedrijfsvoering van de VRR. Met een oordeel over de filosofie is het vervolgens ook mogelijk om de organisatie verder in te richten.

Nu worden nog relatief veel besluiten over de bedrijfsvoering van de VRR door het AB/DB genomen. Bij het uitwerken van het besturingsmodel adviseren wij om duidelijk te maken welk orgaan over welke soort besluiten ten aanzien van de bedrijfsvoering gaat. Dit stimuleert de efficiency (snelheid) en de effectiviteit (daadkracht) van de gehele organisatie. Daarnaast zorgt het ervoor dat het AB zich meer kan richten op de strategische onderwerpen.

- Onderzoek de mogelijkheden om te komen tot een plattere organisatie.

De VRR heeft momenteel vijf managementlagen: algemeen directeur, directieleden, districtscommandanten, afdelingshoofden en postcommandanten en teamleiders en wachtcommandanten. Het aantal managementlagen is in onze ogen van invloed op de efficiency van de bedrijfsvoeringsfuncties. Elk van de managementlagen zorgt ook voor ambtelijke drukte: overleggen, afstemming en besluitvorming.

De VRR speelt met de gedachte om de omvang van de districten terug te brengen van vijf naar drie districten. Dat betekent dat daarmee ook de span of control van de districtscommandanten toeneemt, maar bestuurlijke drukte afneemt.

Wij denken dat een hogere span of control voor de districtscommandanten mogelijk is. Daarnaast betekent het ook minder verschillen op de kwaliteit van de dienstverlening. Immers het aantal districten is beperkt. Ook betekent dit dat de bedrijfsvoering van de staf en ondersteunende functies efficiënter kan worden georganiseerd.

Mocht de VRR de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden daadwerkelijk anders willen organiseren en er bijvoorbeeld voor kiezen om met lokale uitvoerende eenheden te gaan werken (zonder integraal management), dan denken wij dat tot een plattere organisatie kan worden gekomen met minder districtscommandanten en minder postcommandanten. Wij adviseren om hiervoor een businesscase te ontwikkelen waarin alle details worden uitgewerkt.

- Integrale beleidsvisie op bedrijfsvoering.

Stel voor diverse bedrijfsvoeringsonderdelen (P&O, A&C, I&A en Communicatie) eerst een integrale visie op de bedrijfsvoering op en vervolgens een beleidsvisie per onderdeel, dan wel actualiseer deze visie zodat het als een kader kan dienen voor de dagelijkse werkzaamheden. Op deze wijze kan worden gekomen tot een logische prioritering van de verbetervoorstellen. Verder kan het invulling geven aan het aangepaste besturingsmodel.

- Huisvesting.

De regie op de huisvesting is nu niet eenduidig georganiseerd. Deels is het binnen de districten en deels is het bij de centrale organisaties ondergebracht. Wij adviseren de regie op huisvesting onder te brengen bij het Facilitair Bedrijf.

- I&A.

Maak in plaats van twee stafkolommen één stafkolom verantwoordelijk voor de kwaliteit van Informatisering & Automatisering. Dat wil zeggen: heroverweeg het losweken van IM bij R&C en breng het onder bij de Directie Middelen. Centraliseer verder het functioneel applicatiebeheer (hiërarchisch en functioneel) om de continuïteit van de bedrijfsvoering te borgen. De opbouw en het behoud van expertise kan daardoor beter worden gewaarborgd, wat leidt tot een vermindering van de kwetsbaarheid. Borg de dienstverlening door functioneel beheerders fysiek decentraal te positioneren waar nodig.

Stel verder een interne commissie in (die bestaat uit vertegenwoordigers van I&A en uit het primair proces) om verzoeken uit de lijn te beoordelen op basis van businesscases.

Overige aanbevelingen

- P&O en het HR-systeem:

Het doel van de VRR is om de bestaande problemen met het HR-systeem vóór 1 juni 2012 op te lossen. Pas daarna wil de VRR kijken naar de verdere ontwikkeling. Wij adviseren om hiervoor een specifiek lange termijn verbeter- en ontwikkelplan op te stellen met aandacht voor de mogelijkheden voor P&O. De opgave om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren is groot, onder meer omdat deze bij Personeel en Organisatie vanwege de geuite kritiek onder een vergrootglas ligt. Daarmee zien wij het risico van een selffulfilling prophecy.

De afdeling kan daarom hulp gebruiken in het actief beïnvloeden van de beeldvorming. Hierbij zien wij een belangrijke rol voor het management weggelegd.

- Facilitaire zaken, CFA en Audit en Control:

Interne verrekeningen: binnen de VRR wordt gebruikgemaakt van interne verrekeningen. Wij vinden dat geen efficiënte werkwijze, omdat dit ook bijvoorbeeld in de begroting of via SLA is te organiseren. Wij adviseren om daarmee te stoppen. Het is dan wel nodig de budgetten van de staf- en ondersteunende functies ook te centraliseren. Het is niet mogelijk om hieraan een directe besparing te koppelen.

Verplichtingenadministratie: de VRR maakt gebruik van een verplichtingenadministratie. Daarvoor wordt gebruikgemaakt van een inkoopaanvraag. Voor de financiële beheersing van de begroting vinden wij het belangrijk dat er een verplichtingenadministratie wordt gebruikt. Echter, wij vinden het niet nodig dat voor elke aankoop een verplichtingenadministratie wordt gebruikt. Wij adviseren om een minimum bedrag, bijvoorbeeld €250,- per opdracht waarmee 60-70% minder verplichtingen worden vastgelegd.

Rittenadministratie: het proces is inefficiënt omdat het mogelijk is om dit proces grotendeels te automatiseren. Hiervoor is het nodig dat er een investering wordt gedaan van €400.000-600.000,-. Op dat moment is er dan nog wel capaciteit nodig voor het verwerken en uitzoeken van de ontbrekende gegevens. Het is mogelijk om in dit proces 2 fte te besparen.

Documentaire informatievoorziening: stel centrale richtlijnen op voor de registratie van documenten waardoor documenten gemakkelijker kunnen worden gevonden.

Bijlage 1

Documenten

Lijst geraadpleegde documenten

- VRR in breder perspectief. 'Bezuinigen, ombuigen en investeren'. Een nadere uitwerking van bezuinigingsvoorstellen in relatie tot de operationele taken en de beheerorganisatie van de VRR, directie VRR, 30 maart 2010.
- 'De kracht van kwaliteit en efficiency', Directie Middelen, november 2010.
- 2e Kwartaalrapportage, Afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken (BJZ), 2011.
- 2e Kwartaalrapportage, Afdeling Communicatie, 2011.
- 2e Kwartaalrapportage, Afdeling Projectenpool, 2011.
- 2e Kwartaalrapportage, Gemeenschappelijke Meldkamer (GMK), 2011.
- 2e Kwartaalrapportage, Regionale Ambulancedienst (RAD), 2011.
- 2e Kwartaalrapportage, Regionale Brandweer Rotterdam-Rijnmond (RBRR) Staf en projecten, 2011.
- 2e Kwartaalrapportage, Regionale Brandweer Rotterdam-Rijnmond (RBRR), District Rijnmond Noord, 2011.
- 2e Kwartaalrapportage, Regionale Brandweer Rotterdam-Rijnmond (RBRR), District Rijnmond Oost, 2011.
- 2e Kwartaalrapportage, Regionale Brandweer Rotterdam-Rijnmond (RBRR), District Waterweg, 2011.
- 2e Kwartaalrapportage, Regionale Brandweer Rotterdam-Rijnmond (RBRR), District Zuid-Hollandse Eilanden, 2011.
- 2e Kwartaalrapportage, Regionale Brandweer Rotterdam-Rijnmond (RBRR) District Rijnmond Zuid, 2011.
- 2e Kwartaalrapportage, Risico & Crisisbeheersing, (SRC – GHOR – IM), 2011.
- Begroting 2012, VRR.
- Beleidsplan 2008-2012, VRR.
- Besluitvorming rond adviesrapport Twijnstra Gudde, afdeling BMO, Johan Breukers, 04-02-08.
- Brief Toezending Begroting 2012, 28 april 2011, Mw. D.J. Brouwer. Ondertekend door de voorzitter Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, ing. A Aboutaleb.
- Contra-expertise Regionaal dekkingsplan Rotterdam-Rijnmond, projectnr.: 233059 101021 - DH70, revisie 02: definitief, 31 januari 2011.

- Document 'Input voor efficiencyonderzoek bedrijfsvoering VRR' opgesteld door meerdere beleidsmedewerkers en adviseurs van gemeenten die deelnemen aan de VRR.
- Eenheid in verscheidenheid, Visiedocument Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.
- Formatie VRR per 1 juli 2011
- Huisstijl, afdeling Communicatie, Maurice Lenferink, 18-12-2008.
- Jaarplan incl. jaarbudget, Afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken (BJZ), 2011.
- Jaarplan incl. jaarbudget, Afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken (BJZ), 2011.
- Jaarstukken 2010.
- Jaarverslag 2009, Samen goed op weg.
- Jaarverslag 2009, Samen goed op weg.
- Managementletter 2010, Deloitte, 5 januari 2011.
- Naar een nieuw communicatiefunctie, VRR, Twijnstra Gudde, Amersfoort, 16 december 2007.
- Onderzoeksrapport, uitvoering RMT-besluiten, Samenwerken aan veiligheid, E. van Strien, Regionaal Commandant; Uitvoering; Miranda ten Hout, Operational Control, Definitief Versie : 2.0, 10 december 2010.
- Plaatsingsplan Audit en Control, versie def vertrouwelijk, 18-4-2011.
- Plaatsingsplan Centrale Financiële Administratie, versie def Vertrouwelijk, 18-4-2011.
- Plaatsingsplan Facilitair Bedrijf, versie def d.d. 29-8-2011.
- Plaatsingsplan Personeel & Organisatie VRR, juni 2011, M.L. Ywema.
- Plan van Aanpak c.q. inrichtingsplan, organisatieverandering afdeling Communicatie, drs. M.E.M. Lenferink MSc., Kwartiermaker Communicatie, 12 december 2008.
- Rapport, Inventarisatie operationele knelpunten E. van Strien, directeur Operatiën D. Brouwer, programmamanager Beheer op orde; Uitvoering: Miranda ten Hout, vakgroep Audit, afdeling A&C, Definitief 1.0, 11 augustus 2011.
- Service Level Agreement Financiële administratie, versie 1102.
- VRR Basiszorg BRR.

Bijlage 2

Toetsingskader

Aspecten	Toetsingskader
Strategie en taken	<p>Heeft de VRR een visie geformuleerd en een vertaling voor de werkzaamheden voor de directie Middelen (de bedrijfsvoering) ?</p> <p>Heeft de VRR helder gedefinieerd wat de strategie is van de VRR?</p> <p>Heeft de VRR de vertaling gemaakt naar de taken en te bereiken effecten c.q. doelen?</p>
Organisatie en aansturing	<p>Zijn de verantwoordelijkheden binnen de bedrijfsvoering verdeeld en vastgelegd?</p> <p>Is vastgelegd hoe de afstemming tussen taken en te behalen doelen plaatsvindt?</p> <p>Vindt afstemming plaats tussen de uitvoering van taken en de inzet van formatie?</p> <p>Zijn taken afdelingen en eenheden helder afgebakend?</p> <p>Is de besluitvorming duidelijk belegd?</p> <p>Is er een afwegingskader beschikbaar voor het eenduidig afwegen van belangen?</p> <p>Zijn er SMART doelstellingen geformuleerd?</p> <p>Zijn er voorwaarden gesteld voor inhuur?</p> <p>Vindt er afstemming plaats tussen de diverse afdelingen die een rol hebben?</p> <p>Is er één opdrachtgever?</p> <p>Wordt de opdracht vastgesteld op basis van duidelijke, meetbare criteria?</p> <p>Zijn de risico's in kaart gebracht?</p> <p>Is vastgelegd wat er dient te gebeuren als de hiervoor genoemde risico's zich voordoen?</p> <p>Is er een periodieke meting van de tevredenheid van de afnemers van producten/diensten van de bedrijfsvoering en wordt dit teruggekoppeld?</p>
Financieel management	<p>Is er een eenduidig financieel beleid/ management?</p> <p>Zijn de (verantwoordings)rapportages transparant?</p> <p>Is er een duidelijke koppeling tussen doelen en realisatie?</p> <p>Is er een duidelijke koppeling tussen verplichting en realisatie?</p> <p>Worden geconstateerde verschillen tussen doelen, verplichting en realisatie transparant gerapporteerd?</p> <p>Wordt er een financiële onderbouwing gegeven en wordt deze geparafeerd?</p> <p>Vindt er een financiële evaluatie plaats?</p> <p>Is er sprake van duidelijke kostenplaatsen en toerekening van kosten?</p> <p>Wordt de monitoring van de resultaten gebruikt als onderdeel van de planning & controlcyclus?</p> <p>Wordt er een transparante administratie bijgehouden?</p> <p>Zijn de financiële verantwoordelijkheden duidelijk vastgelegd?</p> <p>Is mandatering van bevoegdheden transparant?</p> <p>Zijn de medewerkers op de hoogte van hun mandatering?</p> <p>Is duidelijk aan welke producten de kosten worden toegerekend?</p>
Beleidsproces	<p>Is er specifiek beleid geformuleerd?</p> <p>Sluit dit beleid aan bij de VRR visie?</p> <p>Is het beleid bekend bij de medewerkers?</p> <p>Zijn de beleidsuitgangspunten eenduidig en sluiten deze op elkaar aan?</p> <p>Is er beleid vastgesteld om te kunnen anticiperen op ontwikkelingen die consequenties kunnen hebben?</p> <p>Is er beleid vastgesteld om de kwaliteit te meten?</p>

Aspecten	Toetsingskader
	<p>Zijn eventuele leerpunten onderdeel van het beleid?</p> <p>Wordt geëvalueerd en beoordeeld op basis van vooraf geformuleerde prestatie-indicatoren?</p> <p>Zijn er sturingsmomenten vastgesteld?</p> <p>Is het beleid toegankelijk voor de medewerkers?</p> <p>Worden alle relevante partners tijdig betrokken bij de opzet en uitvoering van het beleid?</p> <p>Is het kwaliteitsniveau vastgelegd? Wordt deze gemonitord?</p>
Bedrijfsproces	<p>Zijn de bedrijfsprocessen beschreven?</p> <p>Is er aangegeven welke beslismomenten er zijn?</p> <p>Is er aangegeven wie beslist?</p> <p>Is er aangegeven welke formele documenten daarbij horen?</p> <p>Is er aangegeven hoe de vastlegging plaatsvindt?</p> <p>Is er aangegeven hoe de archivering plaatsvindt?</p> <p>Is er een informatieplan over de rapportage van voortgang en resultaten?</p> <p>Is er een adequaat informatiesysteem?</p> <p>Is er vastgelegd wie mag ingrijpen bij onverwachte ontwikkelingen?</p> <p>Is er vastgesteld wie verantwoordelijk is voor het up-to-date houden van het bedrijfsproces?</p> <p>Zijn de beschreven processen voor de medewerkers duidelijk en vindbaar?</p> <p>Wordt het bedrijfsproces periodiek geëvalueerd?</p>
Personeelsmanagement en cultuur	<p>Is er een eenduidig personeelsbeleid?</p> <p>Kunnen de personeelsgegevens (welke functionaris, welke taak, welke afdeling, hoe lang) door de afdeling Personeel en Organisatie op elk moment worden aangeleverd?</p> <p>Heeft de afdeling Personeel en Organisatie een ondersteunende rol als het gaat om contracten, taken en bevoegdheden van de inhuur?</p> <p>Is er sprake van normaal ziekteverzuim binnen de Directie Middelen (bedrijfsvoering)?</p> <p>Is er een medewerkers -tevredenheidsonderzoek uitgevoerd?</p> <p>Is de cultuur ondersteunend aan een doelmatige procesgang?</p>

Bijlage 3

Resultaten OVA per product

Berenschot

		Frequentie	Noodzaak	Kwaliteit	Toekomst
nr.	Overhead-taak				
	Bestuur/directie, lijnmanagement en algemeen beleid				
1	Algemeen beleid / organisatiebeleid	Een of enkele keren per jaar	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,5)	Blijft gelijk
	Secretariële ondersteuning bestuur/directie en lijnmanagement				
2	Secretariële ondersteuning bestuur/directie, lijnmanagement	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (7,2)	Blijft gelijk
3	Algemeen beleid / organisatiebeleid	Een of enkele keren per jaar	Wenselijk	Voldoende (6,3)	Blijft gelijk
4	Secretariële ondersteuning bestuur/directie, lijnmanagement	Wekelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,8)	Blijft gelijk
	Personeel en organisatie				
5	P&O-beleid	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Onvoldoende (5,5)	Blijft gelijk
6	Personeelsadvies/HR-advies	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Onvoldoende (5,8)	Blijft gelijk
7	Werving en selectie (instroom)	Een of enkele keren per jaar	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,4)	Blijft gelijk
8	Opleiding / doorstroom / uitstroom	Een of enkele keren per jaar	Zeer Wenselijk	Onvoldoende (5,7)	Blijft gelijk
9	Personeelsadministratie en -beheer	Maandelijks	Noodzakelijk	Voldoende (6,1)	Blijft gelijk
10	Salarisadministratie	Maandelijks	Noodzakelijk	Voldoende (6,5)	Blijft gelijk
11	Arbo-coördinatie	Een of enkele keren per jaar	Wenselijk	Onvoldoende (5,6)	Blijft gelijk
12	Secretariële ondersteuning	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (6)	Blijft gelijk
	Financiën en control				
13	Financieel beleid en advies	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,5)	Blijft gelijk
14	Control	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,2)	Blijft gelijk
15	AO/IC	Een of enkele keren per jaar	Zeer Wenselijk	Onvoldoende (5,5)	Blijft gelijk
16	Financiële administratie, debiteuren en crediteuren	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,4)	Blijft gelijk
17	Begroting en rekening	Een of enkele keren per jaar	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,3)	Blijft gelijk
18	Treasury en verzekeringen	Een of enkele keren per jaar	Zeer Wenselijk	Onvoldoende (5,9)	Blijft gelijk
19	Secretariële ondersteuning	Een of enkele keren per jaar	Wenselijk	Voldoende (6,7)	Blijft gelijk
	Informatisering en automatisering				
20	ICT beleid en advies	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Onvoldoende (5,8)	Blijft gelijk

Berenschot

		Frequentie	Noodzaak	Kwaliteit	Toekomst
nr.	Overhead-taak				
21	Ontwikkeling en projectmanagement	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Onvoldoende (5,5)	Blijft gelijk
22	Systeem- en netwerkbeheer	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,4)	Blijft gelijk
23	Technisch beheer internet/intranet	Een of enkele keren per jaar	Zeer Wenselijk	Voldoende (6)	Blijft gelijk
24	ICT helpdesk	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (7,1)	Blijft gelijk
25	Functioneel applicatiebeheer	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,1)	Blijft gelijk
	Communicatie en kwaliteitszorg	-	-	0	-
26	Communicatiebeleid	Een of enkele keren per jaar	Wenselijk	Voldoende (6,1)	Blijft gelijk
27	Interne communicatie	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,2)	Blijft gelijk
28	Externe communicatie	Een of enkele keren per jaar	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,5)	Blijft gelijk
29	Kwaliteitszorg	Een of enkele keren per jaar	Wenselijk	Onvoldoende (5,8)	Blijft gelijk
30	Secretariële ondersteuning	Een of enkele keren per jaar	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,3)	Blijft gelijk
	Juridische zaken	-	-	0	-
31	Juridische advisering en kwaliteitsbeheersing	Een of enkele keren per jaar	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,4)	Blijft gelijk
	Facilitaire zaken				
32	Facilitair beleid	Een of enkele keren per jaar	Zeer Wenselijk	Voldoende (6)	Blijft gelijk
33	Gebouwbeheer, technische dienst en schoonmaak	Een of enkele keren per jaar	Wenselijk	Voldoende (6,8)	Blijft gelijk
34	Gebouwbeheer, technische dienst en schoonmaak	Maandelijks	Wenselijk	Voldoende (6,5)	Blijft gelijk
35	Beveiliging	Een of enkele keren per jaar	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,7)	Blijft gelijk
36	Receptie en telefooncentrale	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,4)	Blijft gelijk
37	Receptie en telefooncentrale	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (7)	Blijft gelijk
38	Facilitaire inkoop	Maandelijks	Noodzakelijk	Onvoldoende (6)	Blijft gelijk
39	Catering	Een of enkele keren per jaar	Wenselijk	Voldoende (6,7)	Blijft gelijk
40	Postverzorging, drukkerij en repro	Wekelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,9)	Blijft gelijk
41	Postverzorging, drukkerij en repro	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,9)	Blijft gelijk
42	Bibliotheek, archief / Documentaire Informatie Voorziening	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Onvoldoende (5,7)	Blijft gelijk

Berenschot

		Frequentie	Noodzaak	Kwaliteit	Toekomst
nr.	Overhead-taak				
43	Secretariële ondersteuning	Een of enkele keren per jaar	Wenselijk	Voldoende (6,8)	Blijft gelijk
44	Secretariële ondersteuning	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (7)	Blijft gelijk
	Veiligheidsregio specifieke ondersteuning	-	-	0	-
45	Onderhoud materiaal / materieel	Een of enkele keren per jaar	Zeer Wenselijk	Voldoende (6,3)	Blijft gelijk
46	Informatiemanagement	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (6)	Blijft gelijk
	Veiligheidsregio specifieke ondersteuning				
47	Onderhoud materiaal / materieel	Maandelijks	Noodzakelijk	Voldoende (6,6)	Blijft gelijk
48	Overige	Maandelijks	Zeer Wenselijk	Voldoende (6)	Blijft gelijk

Bijlage 4

Interviews

Geïnterviewde personen

- Aad Brobbel, Voorzitter OR – wachtcommandant Vlaardingen
- Arjen Litooij, Algemeen directeur
- Arnoud van de Male, Wachtcommandant Kazerne Slotlaan (Hoofdkantoor Oost)
- Cees van den Berg, Postcommandant Metaalhof / Portefeuillehouder O&O
- De heer Kaak, Postcommandant van Middelharnis
- Diana Brouwer, Hoofd P&O en hoofd A&C
- Edith Langerak, teamleider IM
- Elie van Strien, Directeur Brandweer Rotterdam Rijnmond
- Ger Beernink, Manager Ambulancezorg
- Harry Brandse, Teamcoördinator CFA
- Henk Berkhout, Districtscommandant ZHE
- Henk Steens, Teamleider OIP
- Jack van de Watering, Stafadviseur arbeidsvoorwaarden en rechtspositie
- Jan van Leeuwen, Hoofd GHOR
- Jean Foudraine, Teammanager Ambulancedienst
- Jolanda Trijselaar, Directeur Risico en Crisisbeheersing
- Lejan Kruijmelaar, Postcommandant Baan/Berkel en Rodenrijs
- Lou Manders, Hoofd Facilitair Bedrijf
- Martin Nannings Hoofd CFA
- Martin van der Leun, Teamleider MHL Rijnmond Zuid
- Maurice Lenferink, Hoofd Communicatie
- Nick Rottier, Adviseur Juridische Zaken
- Rein van Duijvenbode, Directeur Middelen
- Rob Jonkman, Teamleider PSA
- Sjaak Seen, Hoofd V&O
- Ton Mans, Hoofd Brandveiligheid

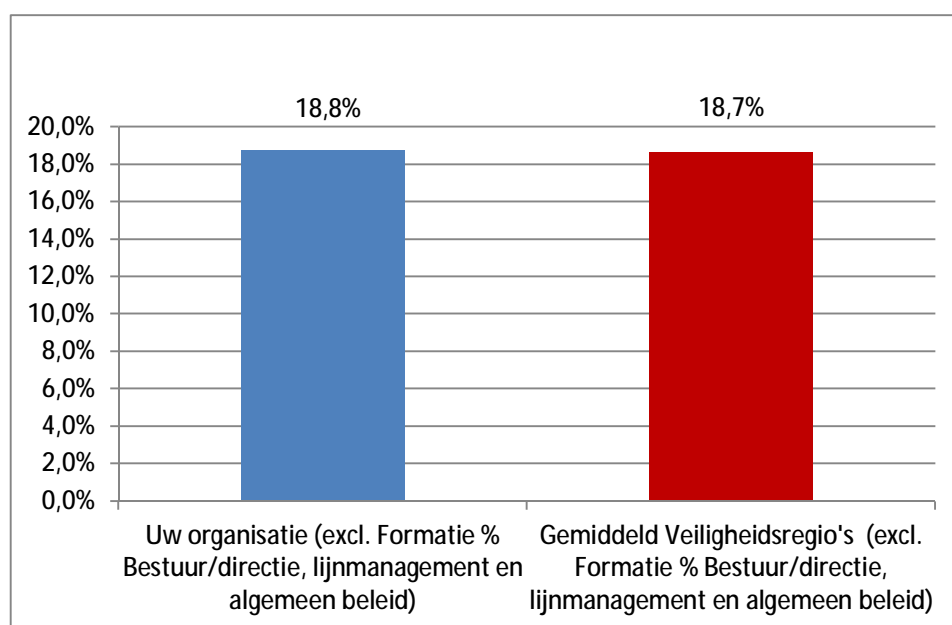
Bijlage 5

Beperkte vergelijking met andere veiligheidsregio's

Beperkte vergelijking met andere veiligheidsregio's

Berenschot heeft van een beperkt aantal grotere veiligheidsregio's ook formatiegegevens beschikbaar. Wij noemen dit geen benchmark omdat het aantal organisaties te klein is om te komen tot een betrouwbare vergelijking. Verder is voor de vergelijkbaarheid de omvang voor bestuur, directie en lijnmanagement constant gehouden. Van deze functie is niet van alle veiligheidsregio's betrouwbare informatie beschikbaar. In de onderstaande tabel staat een vergelijking van de VRR met deze organisaties.

Tabel 5: Vergelijking met andere veiligheidsregio's (n=4)



Tabel 6: Vergelijking staf- en ondersteunende taken met andere veiligheidsregio's

