

Beantwoording vragen leden Algemeen Bestuur over inrichting organisatie brandweer

Inleiding

In deze notitie worden de vragen beantwoord die burgemeesters hebben gesteld naar aanleiding van de bespreking van de notitie "Inrichting organisatie brandweer" in de vergadering van het algemeen bestuur op 9 april. In de bijlage zijn de per mail gestelde vragen toegevoegd.

Deze notitie beperkt zich tot de inrichting van de organisatie zelf. Vanzelfsprekend is er een verband met de visie op de brandweezorg, die bestuurlijk behandeld en vastgesteld is. De beantwoording van vragen gaat in op de inrichting van de organisatie waarmee die visie tot uitvoer wordt gebracht.

1. Effect van regionalisering op de brandweerorganisatie

Vertrekpunt voor de inrichting van de brandweerorganisatie is de regionalisering van de gemeentelijke brandweren per 1 januari 2013. Gemeenten hebben taken en bevoegdheden van de brandweezorg aan de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) overgedragen. De brandweer, als onderdeel van VRGZ, is een zelfstandige entiteit in de vorm van verlengd lokaal bestuur. Kernpunt is, dat de brandweer één organisatie is geworden voor de regio als geheel. Het collectief belang van gemeenten om te zorgen voor goede brandweezorg op lokaal niveau die regionaal is afgestemd, is de centrale doelstelling.

De clusters zoals wij die nu nog kennen, zijn in feite een product van de gemeentelijke brandweren: daarbij stond de gemeentelijke zeggenschap met eigen lokale cultuur voorop, waarbij verbinding en samenwerking gezocht werd. De regionalisering heeft deze situatie omgekeerd: de lokale autonomie zoals de gemeenten die kenden, bestaat binnen de gemeenschappelijke regeling niet meer. Beleid dient binnen het AB afgestemd/vastgesteld te worden, waarbij elke gemeente in feite een zestiende onderdeel is van de veiligheidsregio. Als eenheid wordt gewerkt aan het collectieve belang om te zorgen voor goede brandweezorg. Daarbij staat voorop dat de regio op een uniforme wijze werkt en waar dat mogelijk en wenselijk is dat er ruimte is voor lokaal maatwerk, wat in drie gelaagdheden tot uitdrukking komt:

- Normen en kaders voor de generieke brandweezorg die voor de gehele regio gelden (bijvoorbeeld de brandweer meer naar de voorkant als uniform beleid, het dekkingsplan als basis voor de inrichting van de repressieve brandweezorg)).
- Op grond van het brand- en hulpverleningsrisicoprofiel kunnen lokale keuzen mogelijk zijn, landelijk gebied kent immers andere risico's dan een stedelijk gebied; deze worden afgestemd en/of vastgesteld in het AB, omdat een afwijking in de ene gemeente effect kan hebben op de middelen in de andere.
- Lokaal maatwerk, bijvoorbeeld in de dienstverlening van de brandweer aan de lokale gemeenschap of de keuze uit alternatieven die binnen kaders gegeven worden. Het gaat hier ook om het behouden van een lokale identiteit en binding van de vrijwilliger aan zijn of haar gemeenschap, met daarbij de rol van burgemeester, zijnde het lokale boegbeeld voor de brandweer.

Naast de verandering in de scope waarbij het collectieve belang meer op de voorgrond is gekomen, rees in de praktijk de vraag of de inrichting van de brandweer in clusters wel past bij de uitdagingen waar de brandweer voor staat. Hieronder de belangrijkste uitdagingen met de bijbehorende richtingen voor een oplossing:

- Eenduidige kwaliteit borgen in de gehele regio: regio als één werkveld beschouwen.
- Betrokkenheid vrijwilligers behouden: posten centraal stellen.
- Eenduidigheid in relaties tot onze partners als gemeente en omgevingsdienst: uniformiteit, centraal werken.
- Bezuinigingen: efficiënter werken (schaalgrootte, grotere eenheid).

2. Waarom een thematische inrichting?

Uit deze uitdagingen vloeiden uiteindelijk de inrichtingsprincipes voort. In het onderstaande overzicht wordt beschreven wat clustervorming of een thematische inrichting bijdragen aan die uitdagingen. (als verdere uitwerking van de hoofdredenen die in de notitie Inrichting organisatie brandweer al genoemd zijn).

Inrichtingsprincipes	Hoe verhouden clusters en thema's zich hiertoe
Kwaliteit brandweezorg in de gehele regio op hetzelfde niveau.	<p>Vraagt om sturing op eenheidsniveau en uniformiteit. Clusters hebben de neiging zaken voor het 'eigen' gebied te regelen, wat ongewenste verschillen in kwaliteit binnen de regio in de hand werkt.</p> <p>Bij thematisch werken wordt de kwaliteit voor de hele regio geborgd. Uniformiteit in de dienstverlening is gebaat bij een centrale sturing. Hierbij dient centrale sturing niet te worden verward met de gedachte dat alles gebeurt vanuit 'een torenflat in Nijmegen'. Beleid wordt op die plekken binnen de regio gemaakt daar waar de kennis aanwezig is. Deze wordt vervolgens voor de gehele regio ontsloten.</p>
Posten uitgangspunt voor inrichting	<p>In clusters staan de posten centraal.</p> <p>Bij een thematische inrichting is dit ook het geval. Voordeel van de thematische inrichting is, dat het werk daar wordt georganiseerd waar het vakmanschap aanwezig is. Dit betekent echter niet dat er geen sturing meer plaats zal vinden. Er zullen nog steeds leidinggevende lagen aanwezig zijn die erop toezien dat er gewerkt wordt binnen met het bestuur afgesproken kaders.</p> <p>Voor de vrijwilligers is de verbondenheid aan hun post vooral van belang.</p>
Brandweer is één, centraal beleid	<p>Centraal beleid is niet in clusters te organiseren. Beleid wordt immers niet meer per geografisch gebied opgesteld, maar in het kader van de gemeenschappelijke regeling als één geheel, in het collectieve belang van een goede brandweezorg. Een optie is het creëren van centrale beleidsafdelingen. Dat is niet wenselijk, omdat de afstand tot de werkvloer en de posten daarmee juist vergroot wordt en beleid en uitvoering gesplitst. Door beleid in thema's en regiobrede teams te beleggen, wordt beleid voor de gehele regio gemaakt en blijven beleid en uitvoering in verbinding.</p> <p>Nadeel van een clusterinrichting blijft, dat het gevoel van brandweer als één geheel niet ontstaat. Clusters zijn meer op zichzelf gericht dan op het geheel en zij voelen daarbij ook geen voordelen: producten en diensten worden immers binnen het eigen gebied geregeld, zonder afhankelijkheid van anderen. Aan deze producten zijn tevens kosten verbonden (beleid is gekoppeld aan financiën) die in het kader van het financieel beheer van de gemeenschappelijke regeling eveneens in gezamenlijkheid dienen te worden beheerd, dit om bijv. rechtmatig te blijven aanbesteden en investeren.</p> <p>Medewerkers/vrijwilligers worden vanzelfsprekend betrokken bij het opstellen van beleid (bouwen van onderop) dat op eenheidsniveau wordt aangestuurd en door het bestuur wordt vastgesteld. Ruimte en eigen verantwoordelijkheid voor medewerkers zit hem ook in de</p>

	<p>uitvoering.</p> <p>In het proces betreft de veiligheidsregio ook op ambtelijk niveau de gemeenten (bijvoorbeeld via ambtenaren openbare veiligheid en integrale veiligheid).</p> <p>De betrokkenheid van gemeenteraden is geregeld in de Wet veiligheidsregio's, die bepaalt dat het bestuur van de veiligheidsregio ten minste eenmaal in de vier jaar een beleid ten aanzien van de taken van de veiligheidsregio opstelt. De betrokkenheid van de gemeenteraden wordt daarin geregeld door het kenbaar maken van wensen (gebaseerd op lokale doelen ten aanzien van brandveiligheid en brandweezorg) en doordat de burgemeester met zijn gemeenteraad overlegt over het ontwerp-beleidspan, voorafgaand aan de vaststelling. De brandweer kan daarbij gewenst jaarlijks toelichting komen geven in de raad en bij ontwikkelingen op afroep aanwezig zijn voor een toelichting. Daarnaast vinden er periodiek gesprekken plaats tussen het lokale bestuur en vertegenwoordigers van de brandweer over de voortgang van afgesproken zaken en eventueel voorkomende actualiteiten.</p>
Verbinding met de bestuurder	Zie hieronder bij punt 3 Aanspreekpunt burgemeester.
Verbindingen leggen	<p>De kwetsbaarheid van clusters is dat zij niet gestimuleerd worden om onderling verbinding te zoeken, maar juist op zichzelf gericht zijn; er is immers minder noodzaak om met de ander samen te werken.</p> <p>Een sterk hiërarchisch ingerichte structuur (die in clusters meer ruimte biedt om te blijven bestaan) belemmert een omslag naar een werkwijze waarbij meer verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van medewerkers voorop staat; een horizontale structuur (bij de thema's) bevordert dat wel.</p>
Netwerken vraagt om een andere werkwijze en cultuur.	

Los van wat in de inrichtingsprincipes benoemd is, zijn er nog enkele belangrijke aspecten in de afweging van clustervorming of thema-inrichting:

- Een thema-inrichting maakt efficiënter werken en flexibiliteit mogelijk: inzet van capaciteit is flexibeler, dan wanneer capaciteit en kennis 'vast' zit per cluster.
- Sturen op financiën van de brandweer als eenheid is noodzakelijk. Het behalen van bezuinigingsdoelstellingen vraagt om sturing op centrale budgetten. Budgetten die toebedeeld zijn aan thema's zijn eenvoudiger te sturen dan budgetten die in geografische eenheden zitten, met daarnaast nog centrale budgetten. Daarnaast vraagt de gemeenschappelijke regeling die wij reeds zijn om een ander financieel beheer dat conflicteert met het behouden van begrotingen op clusterniveau. Een concreet voorbeeld zijn investeringen in het kader van wetgeving rondom aanbestedingen, die niet gefragmenteerd in de regio plaats kunnen vinden.

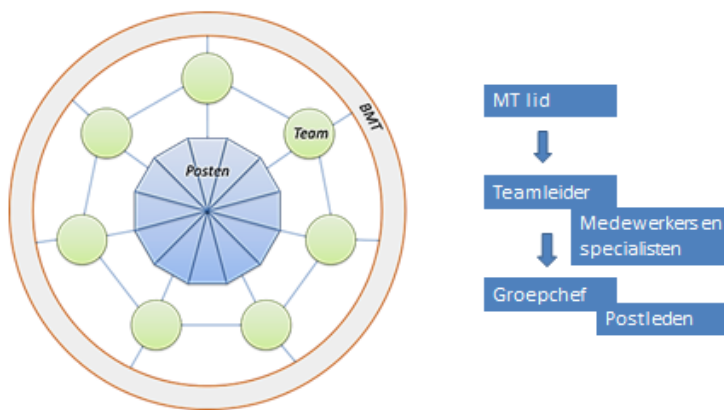
Het loslaten van de clusters gebeurt ook in veel andere regio's, waarbij ook thematisch ingericht wordt. Veiligheidsregio's kiezen daarbij voor de vorm die het beste bij hun regio past. De brandweer is er van overtuigd dat de stap naar een netwerkorganisatie niet te groot is. Daarbij moet wel bedacht worden dat het werken op de manier zoals gewenst is, niet van de ene dag op de andere gebeurt. De aanpassing in de organisatiestructuur kan worden gezien als de fysieke interventie om vervolgens de komende jaren onze brandweerorganisatie door te laten groeien tot een

daadkrachtige partner binnen de fysieke veiligheid met de flexibiliteit om zich aan te passen aan de vraag en behoeften die er binnen de gemeenten leven.

Wanneer de organisatie als structuur staat, kan gefaseerd gewerkt worden aan de cultuur en nieuwe wijze van werken. Dat gebeurt bijvoorbeeld door trainingen en bijeenkomsten. In de bijeenkomsten die al gehouden zijn over dat nieuwe werken, komt naar voren dat deze breed gedeeld wordt door de leidinggevenden, inclusief de groepschefs.

3. Toelichting op het management in de thematische inrichting

Een meer horizontaal ingerichte organisatie die Rijnlands wil werken, betekent niet dat er geen hiërarchie zou bestaan. Binnen de netwerkorganisatie die de brandweer wil zijn, bestaan vanzelfsprekend ook een hiërarchische verantwoordelijkheden, zoals hieronder schematisch weergegeven:



Netwerkstructuur met verantwoordingslijnen

Het BMT-lid stuurt teamleiders aan die op hun beurt groepschefs van posten aansturen. Teamleiders en groepschefs krijgen een nadrukkelijker rol in het leidinggeven aan de posten dan nu het geval is. Daardoor worden zij ook nadrukkelijker actoren in de omgeving van de burgemeester.

De rol van het BMT-lid bestaat uit (strategische) beleidsontwikkeling, hiërarchische verantwoordelijkheid naar de teamleiders en verantwoordelijkheid voor een aantal posten. Het BMT-lid blijft dus nadrukkelijk verbonden aan 'zijn' posten.

De teamleider is verantwoordelijk voor de taakuitvoering en beleidsontwikkeling binnen zijn thema, maar heeft juist ook de taak om de groepschefs van de posten te coachen op het gebied van personele of organisatorische zaken. Op zijn vakinhoudelijk gebied faciliteert de teamleider alle posten. Een teamleider Materieel bijvoorbeeld faciliteert dus alle posten op het gebied van materieel, wat hij vooral in samenwerking met de groepschef doet.

De groepschef is de leidinggevende van de postleden binnen zijn post en verantwoordelijk voor de paraatheid van zijn post. Voor het oplossen van knelpunten en ondersteuning in de uitvoering krijgt hij een aanspreekpunt binnen de teams. De groepschef heeft dus te maken met meerdere aanspreekpunten, maar in de dagelijkse praktijk zullen de contacten vooral beperkt blijven tot de thema's materieel en vakbekwaamheid.

De brandweer gaat zoveel als mogelijk organiseren dat de burgemeester te maken heeft met één teamleider die over de groepschefs van de posten in zijn gemeente gaat. Het kan echter organisatorisch noodzakelijk zijn dat een verdeling ontstaat over meerdere teamleiders, wat tot een

noodzakelijk minimum beperkt wordt. Wij willen één aanspreekpunt voor de burgemeester organiseren, de volgende paragraaf gaat hier verder op in.

4. Aanspreekpunt bestuurder

Bij de inrichting van de organisatie is het een belangrijk punt geweest om voor de burgemeesters een helder aanspreekpunt te organiseren. De brandweer is ervan overtuigd dat het thematische inrichtingsmodel een goed aanspreekpunt levert voor de bestuurder:

- Elke burgemeester heeft één vast BMT-lid als aanspreekpunt met mandaat en kennis van beleid. Bij behoud van clusters zou de commandant aanspreekpunt zijn. Echter, vraag is dan of de commandant op het punt van beleid mandaat heeft, omdat binnen het juridisch construct van de gemeenschappelijke regeling het beleid centraal belegd wordt. De gemeenschappelijke regeling kent immers geen lokale autonomie meer, waardoor ook de rol van de clustercommandant binnen een clustermodel verandert: de clustercommandant is dus nu al geen integraal aanspreekpunt meer. Binnen de thematische organisatieinrichting is er geen clustercommandant, maar een BMT-lid met gemandateerde verantwoordelijkheden en bevoegdheden, in de rol van beleidsontwikkeling, aansturing van teamleiders en verantwoordelijkheid voor posten. Bewust is gekozen voor een andere functienaam, gezien deze bredere verantwoordelijkheid.
- In de thematische inrichting heeft het BMT-lid dus ook de eindverantwoordelijkheid voor een aantal posten (die binnen één gemeente vallen), waardoor de verantwoordingslijn ook duidelijk blijft. Ook al wordt de rol van teamleider en groepschef in de sturing van de posten versterkt, het BMT-lid blijft nadrukkelijk in verbinding staan met de posten.
- Het BMT-lid als aanspreekpunt zal zich over specialistische onderwerpen laten informeren (ook de huidige commandant doet dat). Waar nodig, wordt hij daarbij ondersteund door de teamleider van een thema of een teamleider van posten. De mogelijkheid is voor de burgemeester aanwezig om voor operationele zaken ook tussentijds contact te onderhouden met de teamleider of groepschef.
- Betreffende incidenten wordt de burgemeester geïnformeerd door de dienstdoende piketfunctionarissen. Afhankelijk van de grootte van het incident kan dit een Officier van Dienst, een Hoofd Officier van Dienst of een Commandant van Dienst zijn. Al deze functies zijn 24/7 beschikbaar om de continuïteit te borgen. In de nazorg-fase wordt de contactpersoon het aanspreekpunt. Het BMT lid zal dan samen met de piketfunctionaris zorgen voor een goede nazorg en afhandeling van het incident. Daarmee is een accurate opvolging en ondersteuning van de burgemeester geborgd.

Ambtelijk aanspreekpunt

Voor de ambtenaren Openbare Veiligheid en ambtenaren Integrale Veiligheid wordt een aanspreekpunt bij de brandweer georganiseerd. De brandweer is momenteel in overleg met de ambtenaren OV en IV om het proces daarbij, goede afstemmingslijnen en het juiste niveau van aanspreekpunt te organiseren.

Op het expert-niveau worden binnen thema's regiobreed aanspreekpunten georganiseerd. Voor ambtenaren op specifiek vakinhoudelijk gebied die directe werkrelaties met de brandweer hebben (advisering vergunningen en dergelijke), worden experts als contactpersoon binnen de thema's aangewezen. Dit maakt het voor gemeenten gemakkelijk om bij de verschillende thema's de juiste ingang te vinden.

5. Betrokkenheid van medewerkers/vrijwilligers

De betrokkenheid van en communicatie met beroepsmedewerkers en vrijwilligers in het proces zoals dat tot nu toe verlopen is, is met verschillende instrumenten vormgegeven:

- Digitaal via Intranet (Plein08) en Infonet (voor vrijwilligers), via nieuwsbrieven en schriftelijk via infobulletins op de koffietafel.
- Via info- (inloop)bijeenkomsten en rondgang van BMT-leden langs de posten.
- Via de lijn MT-lid – teamleider – groepschefs is gecommuniceerd met de beroepsmedewerkers en vrijwilligers.
- Bij de inrichting van de doorontwikkeling brandweer zijn projectgroepen en werkgroepen ingericht, waarin een doorsnee van de organisatie zitting heeft. Ook deze projecten organiseren hun eigen communicatie met de medewerkers/vrijwilligers.
- De medezeggenschap (dus ook voor de vrijwilligers) is zeer nadrukkelijker van meet af aan betrokken geweest bij de doorontwikkeling. Ook in informele sessies is het onderwerp aan de orde gekomen. Vertegenwoordigers van de Onderdeelcommissie Brandweer sluiten aan als toehoorder bij de verschillende projecten.
- Het project 'Denk mee, doe mee' is gestart om de betrokkenheid van medewerkers en vrijwilligers te stimuleren.
- De regionaal commandant heeft een presentatie aan ambtenaren Openbare Veiligheid en Integrale Veiligheid gegeven. Momenteel zijn en blijven brandweer en AOV/ambtenaren IV in overleg over vervolgproces en wijze van afstemming.

Voorbeeld: thema Materieel

Om een beeld te krijgen bij wat een thema-inrichting kan betekenen, hierbij het idee voor de uitwerking van een thema dat dicht bij het brandweerhart van de vrijwilliger en medewerker ligt: beheer en onderhoud van materieel.

Het thema voor onderhoud en beheer van materieel wordt centraal georganiseerd: beleid en uniformiteit geldt voor de gehele regio. Alle medewerkers materieel vallen onder dit thema. Dezelfde processen en procedures worden gehanteerd. Deze indeling werkt efficiënter en door de ontstane schaalgrootte kan meer in eigen huis gedaan worden, wat voor de medewerkers meerwaarde heeft, maar ook een besparing in de uitbesteding oplevert.

Omdat materieel dicht tegen de posten moet aanleunen, worden binnen het thema servicecentra ingericht die het beheer en onderhoud uitvoeren: Noord, Zuid, Oost en West, dus geografisch verdeeld over de regio. De servicecentra voeren het beheer en onderhoud van de voertuigen, bepakkingsen en materieel uit. De servicecentra voeren voor een deel hetzelfde onderhoud uit; voor een deel worden taken geconcentreerd in een of twee servicecentra voor de gehele regio.

Zaken dicht bij het brandweerhart blijven op de posten: postleden blijven eenvoudig onderhoud doen, het wassen van de voertuigen en dergelijke, zoals dat ook nu gebeurt.

Voordeel: uniformiteit en zelfde kwaliteit voor de gehele regio wordt geborgd; er kan efficiënter gewerkt worden en de zaken die dicht bij het brandweerhart liggen, blijven op de posten.

Dit idee is besproken met de medewerkers/vrijwilligers en kan rekenen op draagvlak bij hen.