

Richtinggevend perspectief op het rapport “SAMEN KUNNEN EN MOETEN WE BETER”

1. INLEIDING

Naar aanleiding van signalen die het algemeen bestuur (AB) van Veiligheidsregio Zeeland (VRZ) bereikten over onder andere de cultuur en de managementstijl binnen VRZ heeft het algemeen bestuur op 8 juli 2016 besloten tot het instellen van een onafhankelijk intern organisatieonderzoek. De onderzoeksoopdracht is door het AB als volgt geformuleerd:

1. Onderzoeken of de organisatiestructuur van VRZ zoals deze op 1 januari 2013 van start is gegaan, via doorontwikkeling in 2014 zich heeft ontwikkeld tot de organisatie zoals die nu per 1 juli 2016 functioneert, voldoende adequaat is, om de wettelijke taken en het vastgestelde beleidsplan uit te voeren binnen de beschikbare middelen (menskracht en financiën).
2. Onderzoeken of de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de diverse echelons/leidinggevendenden binnen de huidige organisatiestructuur duidelijk en adequaat zijn beschreven en ook consequent worden toegepast.
3. Onderzoeken of de vastgestelde besluitvormingsprocessen goed worden toegepast en dat de voorgelegde voorstellen en dergelijke van voldoende kwaliteit zijn om goede en duidelijke besluitvorming op zowel organisatorisch als bestuurlijk niveau te waarborgen.
4. Onderzoeken of de toegepaste leiderschapsstijlen, de onderlinge interne communicatie, de mate van vrijheid van handelen van leidinggevendenden en medewerkers passen bij de organisatiestructuur en de gewenste cultuur binnen de organisatie, zodanig dat er op alle niveaus binnen de organisatie veiligheid wordt gevoeld en ervaren en de gewenste resultaten worden bereikt.

Dit onderzoek is, na een selectieprocedure, uitgevoerd door het bureau Twynstra Gudde (TG) en heeft geresulteerd in de rapportage ‘Samen kunnen en moeten we beter’. Het voorliggende richtinggevend perspectief is met name bedoeld als eerste bouwsteen voor het gezamenlijk nader in te vullen plan van aanpak.

Het bestuur wil nogmaals benadrukken dat het traject om te komen tot structurele verbetering binnen VRZ breed dient te worden opgepakt. Gezamenlijk met alle medewerkers, management, OR, veiligheidsdirectie, bestuur en gemeenteraden. Alleen dan kunnen we er samen voor zorgen dat dit traject een succes wordt. Aan het einde van dit document wordt hiertoe een eerste aanzet gegeven middels het benoemen van 10 punten waaraan gewerkt moet gaan worden en een procesvoorstel om dit richtinggevend perspectief om te bouwen tot een breed gedragen plan van aanpak.

2. CONTEXT

VRZ is in vergelijking met de andere veiligheidsregio's een atypische regio. Er is sprake van een ruraal karakter met een groot aantal kleine woonkernen. Binnen de regio zijn veel en diverse risico's. Het gaat hierbij om grote industriële risico's, verschillende vormen van transport, waaronder intensieve scheepvaart, en nucleaire objecten waaronder de enige kernenergiecentrale in Nederland. Daarnaast is er sprake van een complexe infrastructuur, van het ene naar het ander punt binnen de provincie reizen kan geruime tijd in beslag nemen. Dit heeft ook consequenties voor eventuele bijstand vanuit andere regio's.

Verder heeft VRZ te maken met grensoverschrijdende risico's, niet alleen nationaal, maar ook internationaal met de industriegebieden van Antwerpen, Gent en Zeebrugge in de zeer directe nabijheid en de nucleaire installaties in Doel. Bovendien kan op een mooie zomerse dag het aantal bezoekers in Zeeland oplopen tot 1 miljoen.

Een beperkt aantal inwoners in de regio moeten gezamenlijk grotendeels de kosten dragen die het atypische karakter van deze regio met zich meebrengt.

Dit alles vraagt om atypische oplossingen, die kunnen afwijken van de oplossingsrichtingen die logischerwijs in andere veiligheidsregio's worden gekozen. Een mooi voorbeeld hiervan in het project Maatwerk in brandweezorg.

3. RAPPORTAGE TWYNSTRA GUDDE

Het onderzoek is een zgn. participatief onderzoek geweest. Dit houdt in dat er met vele mensen gesproken is. Enerzijds om een breed beeld te krijgen over de situatie, maar anderzijds om het onderzoek zelf al een onderdeel te laten zijn van het verbeterproces. Deelnemers aan de gesprekken hebben door hun deelname al mee kunnen werken aan een begin van een verbetering. Het rapport geeft in het eerste deel het doel en de aanpak aan waarbij TG de door het bestuur geformuleerde onderzoeksopdracht als volgt heeft vertaald:

Resultaat van het onderzoek:

Een onderzoeksrapport dat inzicht geeft wat de onderste steen is binnen de VR Zeeland en daarbij een advies wat de beweging is die de organisatie moet maken. Belangrijk in deze is dat het een rapport is dat uitlegbaar en communiceerbaar (openbaar) is naar de buitenwereld.

Het rapport gaat vervolgens in op de conclusies, de zogenaamde "onderste stenen" om tenslotte te eindigen met een advies over "de weg naar herstel" met de daarbij behorende randvoorwaarden.

Op basis van het eindrapport van TG geeft het DB een eerste reactie op de getrokken conclusies en wordt gekeken in hoeverre deze antwoord geven op de gestelde vragen in de onderzoeksopdracht, om tenslotte te komen tot een richtinggevend perspectief.

Het bestuur herkent en erkent de conclusies zoals geformuleerd door TG in de voorliggende rapportage en erkent dat het veranderproces een collectieve opdracht is van het bestuur tot aan de medewerker. Iedereen zal hieraan een bijdrage moeten leveren.

TG heeft een zevental conclusies benoemd die als volgt zijn geformuleerd:

- a. Besturing
 - b. Organisatie
 - c. Financiën
 - d. Ieder voor zich
 - e. De norm is weg
 - f. Niet gehoord voelen
 - g. Er is geen aandacht voor ontwikkeling
- } Het fundament onder de VRZ is onvoldoende

Ad a. Besturing

De conclusie heeft betrekking op sturing én het bestuur en:

1. Gebrek aan gezamenlijke ambitie;
2. Geen gedeelde uitvoeringsstrategie tussen organisatie en bestuur;
3. Geen expliciete checks en balances tussen AB, DB, directie en MT.

De organisatie heeft een moeilijke opgave om ambitieuze dossiers voor te leggen, omdat de uitgangspunten vaak moeilijk zijn. Weinig middelen; geen gevoel van collectiviteit; weinig gevoel voor urgentie, terwijl juist in een complexe, atypische regio gewerkt wordt waar op veel dossiers een groot collectief gevoel voor urgentie moet zijn.

Daarnaast heeft het bestuur het vaak moeilijk, omdat ze enerzijds niet altijd adequaat worden bediend door de organisatie (weinig checks en balances naar het collectief bestuur, noch naar de individuele portefeuillehouders), en anderzijds beperkt worden aan de voorkant door het gemeentelijk beleid op de veiligheidsregio in de betreffende gemeente (bestuurlijke spagaat). VRZ wordt door veel gemeenten immers gezien als een gemeenschappelijke regeling zoals zo velen, die vooral weinig mag kosten maar veel voor de individuele gemeente moet opleveren. Een burgemeester wordt dan ook vaak vanuit een gemeente met een moeilijke opdracht naar het AB van VRZ afgevaardigd en komt soms in een dilemma tussen collegiaal bestuurder van VRZ enerzijds, of als vertegenwoordiger naar de GR vanuit de betreffende gemeente anderzijds. De veiligheidsregio lijkt te ver van de gemeenten afgedreven. Het debat gaat te weinig over de inhoud maar te vaak over de kosten. Het gaat niet meer over de vraag wat we willen bereiken, maar vaak alleen maar over de beperking van de kosten. De veiligheidsregio en de gemeenten zullen een grote stap moeten maken om te zorgen dat veiligheid het domein van de gemeenten blijft, en dat de veiligheidsregio daar niet over gaat maar in faciliteert. Dan zal de inhoud wellicht weer prevaleren boven de kosten. Om dit punt te verbeteren zullen dan ook de organisatie, het bestuur en de gemeenten een slag moeten maken.

Ad b. Organisatie.

Met betrekking tot cultuur wordt verwezen naar punt d (“Ieder voor zich”) en e (“De norm is weg”).

Met betrekking tot werkwijze is er een aantal organisatieprincipes die sterk moeten en kunnen worden verbeterd. Te denken valt aan het besluitvormingsproces, aandacht voor implementatie, PDCA-principes, communicatie vanuit hoofd, hart en buik (niet alleen feiten maar juist ook gevoel, trots, betrokkenheid, er van zijn). Keuzes maken waardoor mensen niet overvraagd worden en de organisatie kan werken aan realistische doelen die vanuit de randvoorwaarden haalbaar zijn. Er wordt nu gewerkt aan te veel onderwerpen waar te weinig mensen en middelen voor zijn. Dat levert frustratie en te weinig goede resultaten op. Projecten komen niet af en medewerkers raken werkgerelateerd ziek. Een kwaliteitsslag op dit punt is noodzakelijk.

Met betrekking tot structuur wordt in het rapport beperkt gesproken. Natuurlijk lost structuur alleen nooit een probleem op. Het is immers de samenhang tussen cultuur, werkwijze en structuur, maar structuur maakt daar wel een belangrijk onderdeel van uit.

Er is wel degelijk sprake van een aantal structuurfouten. Daarnaast is het span of control van een operationeel manager (3 mensen voor 64 posten!) moeilijk uitvoerbaar. Thema’s zijn vaak bij meerdere mensen c.q. afdelingen belegd waardoor eigenaarschap vaak verdwijnt (zie ook punt d (“Ieder voor zich”). Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn daardoor niet of nauwelijks helder. In deze atypische regio heeft decentrale de voorkeur boven centraal, dit wordt door het bestuur onderschreven.

Hoewel de organisatiestructuur van de VRZ op hoofdlijnen erg lijkt op die van andere veiligheidsregio’s (3 sectoren; te weten Brandweer, Risico- en Crisisbeheersing en Bedrijfsvoering) is het juist voor de atypische regio Zeeland maar de vraag of dit de meest passende structuur is. Een verdere verdieping voor een (mogelijke) aanpassing op onderdelen is noodzakelijk.

Ad c. Financiën.

Op dit punt heeft het rapport twee belangrijke conclusies, namelijk:

1. VRZ is een financieel kwetsbare organisatie.
2. Het ontbreekt aan een gedeeld bewustzijn voor een oplossing.

De veiligheidsregio kan in de toekomst niet meer gezond werken met de middelen die thans ter beschikking worden gesteld.

Met betrekking tot punt 1 is een nadere uitwerking naar een gezonde (meerjaren) begroting nodig. Het tweede punt past binnen de punten a (“Besturing”) en b (“Organisatie”) en moet voor een goede en breed gedragen oplossing ook daar een plaats krijgen.

Ad d. Ieder voor zich.

Ieder voor zich toont zich op vele plaatsen. In de organisatie zelf, waardoor er een beperkt gevoel is dat we samen voor de veiligheid van de burger werken. Elk radertje in de organisatie is cruciaal en daardoor even belangrijk (Samen werken aan een veilig Zeeland). Zoals in punt b (“Organisatie”) is aangegeven is het eigenaarschap vaak ver te zoeken. Soms door de structuur, maar soms ook emotioneel, omdat men er zich niet verantwoordelijk voor voelt. “Het is niet mijn probleem” moet veranderen in “Kan ik helpen bij een probleem”. De organisatie kan daardoor onvoldoende als geheel functioneren.

De eilandencultuur wordt vaak als excuus gebruikt, maar kan nooit de legitimiteit zijn om niet samen voor de veiligheid te gaan.

Naast vaardigheid en kennis op dit punt (aandacht voor ontwikkeling bij punt g) zal er geïnvesteerd moeten worden in de organisatie, waarbij het besef dat we alleen maar sámen voor de veiligheid van de burger kunnen zorgen, leidend is.

Het moeilijke dilemma van het bestuur waardoor zij soms ook gezien worden als “ieder voor zich” is bij punt a (“Besturing”) al aan de orde geweest. Het gevoel van collectiviteit om samen één bestuur te willen zijn voor de veiligheidsregio is hierbij van belang.

Hierbij zal de organisatie het bestuur goed moeten faciliteren, maar het bestuur moet de wil van collectiviteit ook gezamenlijk uitstralen.

Ad e. De norm is weg.

TG geeft aan dat ‘normaal’ en ‘niet normaal’ door elkaar gehaald worden, gelardeerd met een aantal voorbeelden. Het is een groot waarneembaar cultuurprobleem dat op sommige punten goed op te lossen is. Voorbeeldgedrag, aanspreken, geen interventiegedrag en helpen zijn op zich thema’s die in termen van leiderschap als eerste aangepakt kunnen worden.

Toch verdient het proces meer aandacht. Bij andere punten zijn ook dergelijke zaken genoemd (zoals ieder voor zich bij punt d). De verandering kan alleen maar slagen als er breed in de organisatie en het bestuur in woord en gedrag gezamenlijk een andere koers wordt gevaren.

Een proces gericht op gedragsverbetering is nodig. Gedragsverbetering niet omdat het moet, maar omdat het helpt de organisatie beter te maken en een prettigere werkomgeving te creëren.

Ad f. Niet gehoord voelen.

Het gevoel wordt breed ervaren. Experts, afdelingen, medewerkers en bestuurders hebben hier vaker signalen over gegeven. Het onder e (“De norm is weg”) voorgestelde proces gericht op gedragsverbetering zal hierin helpen. Mensen serieus nemen is hierbij immers de norm. Wat je ook zegt, er wordt naar je geluisterd, en we geven feedback. Dit is noodzakelijk om draagvlak te creëren voor (vertrouwen in) ontwikkelingen binnen de organisatie.

Ad g. Er is geen aandacht voor ontwikkeling.

Dit is een bijzonder belangrijk thema gelet op het atypische karakter van Zeeland en de relatief excentrische ligging. We moeten (mogen) vaak werken met de mensen die we hebben, omdat mobiliteit in Zeeland niet automatisch gaat. Dat maakt dat we juist goed in de eigen mensen moeten investeren, maar ook nadrukkelijker de verbinding moeten zoeken met andere partners. Waarom alles zelf willen doen als er ook goede expertise van elders gebruikt kan worden. Daar staat tegenover dat de Zeeuwse expertise zichtbaar mag en moet worden in en buiten Nederland, zoals nucleaire kennis en de risico’s van overstromingen.

Een opzet van een goed ontwikkelprogramma voor medewerkers is gewenst. Daarnaast is aan te bevelen om meer en betere samenwerking te zoeken met andere organisatie in en buiten Zeeland, zoals de Hogeschool Zeeland, RUD, GGD, Waterschap, provincie, België, grensregio's enz.

4. RICHTINGGEVEND PERSPECTIEF

De conclusies van TG leveren antwoorden op de onderzoeksvragen zoals deze zijn geformuleerd. Antwoorden die vaak nog een nadere verdieping vragen, maar soms ook snel als "laaghangend fruit" geogst kunnen worden. Er zijn twee belangrijke conclusies getrokken voor een succesvolle stap naar verbetering. Enerzijds het feit dat het vermogen om de gewenste transitie aan te kunnen groot is, en anderzijds dat een transitie alleen maar kan plaatsvinden als alle partijen in de organisatie zich bewust zijn van het feit dat we allemaal onderdeel moeten en willen zijn van het verbeterproces. Het is geen zaak van de directeur, of het bestuur, of het management of de vrijwilliger, maar het is een collectieve opgave.

Een doordacht transitieplan, zoals TG voorstelt, moet dan ook collectief ontwikkeld worden. Alle partijen hebben een rol in de transitie en zullen bij moeten dragen aan het transitieplan. Een top-down benadering of "jumping to conclusions" is voor een serieuze aanpak geen optie en zal op geen of weinig draagvlak kunnen rekenen binnen de organisatie. Een sterke medewerkersparticipatie die verder gaat dan medezeggenschap is belangrijk in het verdere proces.

Toch wil het bestuur nu al richting geven en een perspectief schetsen. Een perspectief dat leidt naar een streefsituatie die mensen kan boeien en binden. Een streefsituatie waarbij met voldoende mensen en middelen gewerkt kan worden aan heldere doelen die in het teken staan van de veiligheid van de burgers in Zeeland. Een veiligheid die samen met de gemeenten en andere organisaties wordt gerealiseerd, waarbij de veiligheidsregio initiërend en faciliterend is. Het moet een organisatie zijn waar mensen met trots, prettig en doelgericht kunnen werken. Dit perspectief moet richting geven aan een breed (met de organisatie) te ontwikkelen transitieplan. Een transitieplan dat herkend en erkend wordt door alle partijen en SMART genoeg is om concrete stappen te zetten die zichtbaar tot verbetering leiden. Een transitieplan waarvan ook helder is hoe de sturing hierop geregeld is. Dit wordt een collectieve bestuurlijke en managerial verantwoordelijkheid.

Op basis van de (rand) voorwaarden voor herstel, zoals TG deze heeft benoemd en die vooral herkenning en erkenning onderstrepen, leidt dit tot de volgende elementen, welke onderdeel zijn van een 'richtinggevend perspectief':

1. Start een cultuurtraject gebaseerd op nieuw vast te stellen normen en waarden in de organisatie. Zeker voor dit aspect zal externe begeleiding essentieel zijn.
2. Werk een bestuurlijke agenda uit voor de komende vier jaar gebaseerd op gewenste resultaten, commitment, vorm en inhoud van AB/DB en de daarbij behorende ondersteuning. Bezie hierbij ook de rol van de individuele leden van het bestuur.
3. Pas de prioritering betreffende het meerjarenbeleidsplan, waar nodig, mede gebaseerd op de uitkomsten van punt 2 'bestuurlijke agenda', aan op ambitie en concrete mogelijkheden en benadruk het bijzondere atypische karakter van de regio Zeeland. Leidend hierin moet de kwaliteit van de mono- en multi-operationaliteit zijn en de samenwerking met de netwerkpartners, in het bijzonder de gemeenten. Een herpositionering van de Veiligheidsdirectie sluit hierbij aan.

4. Werk aan een gezonde (meerjaren)begroting, als afgeleide van het meerjarenbeleid, met eigen en externe deskundigen, bijvoorbeeld van de gemeenten. Hierbij moet helder gemaakt worden waar de grenzen liggen van de financiële (on) mogelijkheden voor VRZ.
5. Start een traject om gemeenten beter te betrekken bij de veiligheidsregio, waarbij de rol, verantwoordelijkheid en wensen van de gemeenten versus de faciliterende rol van de regio leidend is. Veiligheid is nog steeds het domein van gemeenten en mag/moet ook (weer) op de gemeentelijke agenda staan.
6. Werk de nadere samenwerking met andere partners op het gebied van organisatie, kennis en kunde, zowel regionaal, nationaal als internationaal verder uit. Dit kan in kennis en expertise zijn, maar ook met andere regionale organisaties in de gezamenlijke ondersteuning, zoals een collectief backoffice. Wat kunnen we meer samen doen met anderen.
7. Analyseer en verbeter de structuur van de organisatie zodat deze past bij het bijzondere karakter, en dienstbaar is aan een organisatie die transparant is, een helder eigenaarschap kent en gericht is op opdrachtgever (bestuur) en klant (burger). Leidend hierbij is het uitgangspunt 'decentraal tenzij' om verantwoordelijkheid en eigenaarschap laag in de organisatie en dicht bij de gemeenten te houden. Dit vraagt wel op centraal niveau om heldere en duidelijke kaders.
Ook de operationele hoofdstructuur moet bezien worden of en in hoeverre deze goed past bij de bijzondere geografische Zeeuwse kenmerken en het feit dat Zeeland het tweede risicogebied van Nederland is.
8. Werk aan een ambitieus ontwikkelprogramma voor medewerkers om mensen te behouden en waar nodig te versterken in hun kracht, maar ook om expertise te garanderen voor de eigen regio en daarbuiten.
9. Investeer in leiderschap door de huidige leidinggevenden te toetsen aan de competenties die passen bij de nieuwe normen en waarden, maar ook ruimte te maken voor nieuwe keuzes, waarbij de leidinggevenden ontwikkeld worden in hun competenties en leiderschapstijl.
10. Geef de Veiligheidsdirectie een relevante positie binnen VRZ als primaire adviseur voor het bestuur op het gebied van multidisciplinaire veiligheidsdossier.

5. PROCESVOORSTEL

Voor het welslagen van het verbetertraject is een breed draagvlak noodzakelijk. Alleen in goede gezamenlijkheid met alle betrokken partijen kunnen de vervolgstappen goed worden doorlopen. Het proces dient er dan ook op gericht zijn dat eenieder zijn bijdrage kan leveren. Voorgesteld wordt om de begeleidingscommissie, die is ingesteld voor het onderzoekstraject van TG, in stand te houden voor de begeleiding van de vervolgstappen, eventueel in een iets gewijzigde samenstelling als hiertoe aanleiding is.

Tevens wordt voorgesteld om klankbordgroep samen te stellen met vertegenwoordigers uit alle 13 Zeeuwse gemeenteraden.

De transitie zal veel tijd en energie gaan vragen van de medewerkers, terwijl in de winkel de verkoop wel door moet gaan. Een goed bestuurlijk vastgesteld stappenplan en begeleiding door vertegenwoordigers vanuit de organisatie is hierbij noodzakelijk. Een doorlooptijd van de transitie van één a twee jaar is te verwachten. Het is evident dat dit proces alleen maar kan slagen wanneer hier tijd en hulp voor beschikbaar is. Hiervoor zal het bestuur dan ook budget moeten vrijmaken.

Op basis van eerdere ervaringen met zulke processen zal rekening moeten worden gehouden met een ontwikkelbudget in orde grootte van eenmalig € 400.000 (losstaand van het op orde brengen van de begroting).

Processtappen:

- Januari 2017: Medewerkers, OR en AB worden geïnformeerd over het rapport TG.

- Februari 2017 – april 2017: Reacties op rapport TG van medewerkers, OR, MT, bestuur en gemeenteraden in Zeeland met hen bespreken.

- Mei 2017: Op stellen van een plan van aanpak op basis van de rapportage TG en de verzamelde reacties.

- Mei 2017: (Bestuurlijke) vaststelling plan van aanpak.

- Mei 2017: Start uitvoering plan van aanpak.

Op basis van het plan van aanpak zal gedurende het proces een aantal evaluatiemomenten worden ingebouwd. Er wordt dan breed gekeken naar voortgang, bereikte resultaten, gewenste aanpassingen e.d.