



Veiligheidsregio Zeeland

Spil in het netwerk van fysieke veiligheid



Organiseren in een netwerk

Drs. J. Post

Ir. G.J. Bosland

Mr. A.M. van Assenbergh

In samenwerking met:

ing. F.J.G.M. Captijn MCDm

Directeur Veiligheidsregio

Versie 0.2 (23 juli 2007)

Document: 2

Vastgesteld in de vergadering van het Dagelijks Bestuur op 13 september 2007
en in de vergadering van het Algemeen Bestuur op 27 september 2007

INHOUD	Blz.
1. INLEIDING	3
1.1 DE VR ZEELAND IN HET BESTUURLIJKE NETWERK	3
1.2 DE VR ZEELAND IN DE VEILIGHEIDSKETEN	3
1.3 UITGANGSPUNTEN VOOR DE ORGANISATIE	4
2. NETWERKORGANISATIE, EEN BREED BEGRIP	6
3. VAN MODEL NAAR DE WERKELIJKHEID	9
3.1 ROLLEN VAN DE VR ZEELAND IN RELATIE TOT DE TAAKUITVOERING	9
3.2 SCHETS VAN EEN NIEUWE ORGANISATIE	10
3.3 EEN NIEUWE WERKWIJZE	12

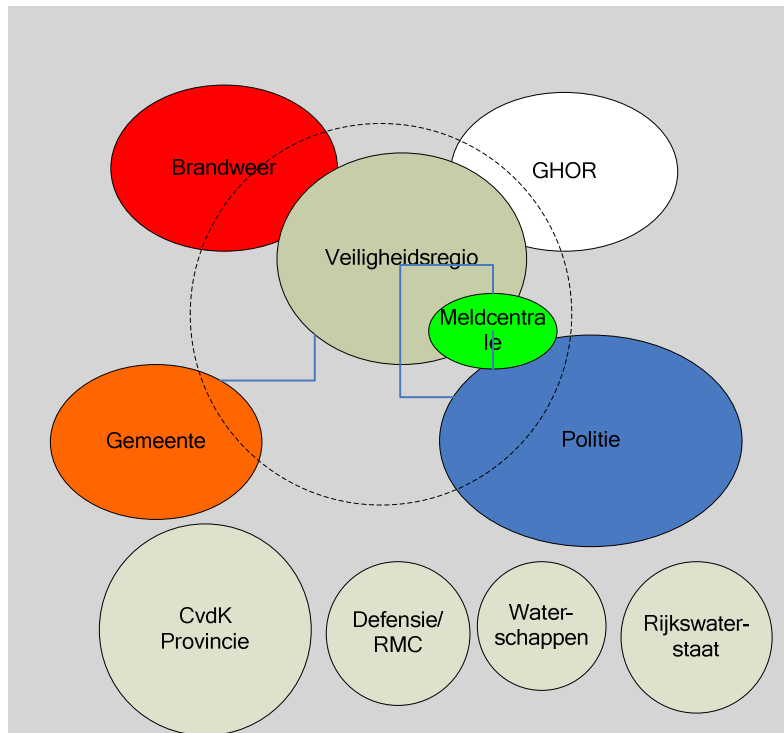
1. INLEIDING

1.1 DE VEILIGHEIDSREGIO ZEELAND IN HET BESTUURLIJKE NETWERK

De Veiligheidsregio Zeeland (VRZ) opereert in een complex bestuurlijk, operationeel en organisatorisch netwerk waarin de verschillende hulpverleningsorganisaties en ketenpartners in het veiligheidsdomein gezamenlijk invulling geven aan rampenbestrijding en crisismanagement. Het veiligheidsdomein werd gekenmerkt door de vier kolommen (brandweer, politie, gemeente en GHOR). De klassieke positionering van de VR Zeeland was die als verbinder aan de top van de kolommen. Deze positie van de VR Zeeland steunt op de hiërarchische inrichting van de organisatie waarbij de verschillende kolommen elkaar aan de top treffen in de vorm van een managementteam en het bestuur van de VR Zeeland. In deze tijd waarin de toegevoegde waarde en het functioneren van de VR Zeeland in hoge mate afhankelijk is van de interactie met de hulpverleningsorganisaties en ketenpartners verdient het aanbeveling te kiezen voor een organisatievorm die is toegesneden op de dynamiek in het veiligheidsdomein. En waar het procesmanagement tussen de partners en de VR Zeeland georganiseerd kan worden. Een netwerkorganisatie is hiervoor een goed model.

1.2 DE VR ZEELAND IN DE VEILIGHEIDSKETEN

Wij zien de VR Zeeland als *spin in het web* van het netwerk van het veiligheidsdomein waarin voortdurende interactie met hulpverleningsorganisaties en ketenpartners plaatsvindt. Onderstaande tekening is een *sterk vereenvoudigde weergave* van dit netwerk waarin de organisatie van de VR Zeeland gepositioneerd is. Om een gedetailleerd beeld te krijgen van het netwerk waarin de VR Zeeland opereert en de verschillende belangen die hierin een rol spelen is het van belang een *netwerk analyse* uit te voeren. De stippellijn geeft het domein aan waarin de VR Zeeland opereert.



De VR Zeeland neemt in het netwerk zoals wij dat hierboven hebben geschetst een bijzondere plaats in: niet voor niets staat de organisatie van de VR Zeeland in het midden van het web afgebeeld. Zij vormt de schakel tussen de verschillende hulpverleningsdiensten en ketenpartners in het veiligheidsdomein. De VR Zeeland vervult vanuit haar positie verschillende rollen in lijn met de taken die het bestuur heeft vastgesteld en die in het huidige wetsontwerp zijn neergelegd. Vanuit de schakelfunctie zijn rollen van regisseur, kennismakelaar en motor van processen van groot belang. Voor deze rollen is de VR Zeeland aangewezen op een goede samenwerking met en tussen de ketenpartners en hulpverleningsorganisaties in het domein. Op de rollen komen wij in hoofdstuk drie terug.

1.3 UITGANGSPUNTEN VOOR DE ORGANISATIE

Eerder is al besloten om de organisatie opnieuw op te zetten en te professionaliseren. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

1. De organisatie VR Zeeland wordt een krachtige netwerkorganisatie die op haar kerntaken is toegerust. De interne besturing en bedrijfsvoering worden op orde gebracht. Uitgangspunt daarbij: eerst definiëren van het 'verzorgingsgebied' van de bedrijfsvoeringsfuncties. Vervolgens doel-, informatie- en ondersteuningsbepaling door de lijn, advisering en ondersteuning door bedrijfsvoeringsfuncties.

2. De inrichting van de oude organisatie is niet richtinggevend. Dit geldt voor de structuren en voor de posities. In beginsel worden dus ook de functies van directeuren en MT-leden opnieuw beschreven en ingevuld.
3. Het takenpakket, zoals vastgesteld door het dagelijks bestuur op 20 juni 2007, is uitgangspunt bij de vormgeving van de organisatie.

2. NETWERKORGANISATIE, EEN BREED BEGRIIP

Het woord 'netwerkorganisatie' valt regelmatig als algemene aanduiding, zonder dat wordt ingevuld wat daarmee exact bedoeld wordt. In de basis gaat het om een organisatie die intern netwerkverbanden kent, dan wel onderdeel uitmaakt van een extern netwerk in een keten waarbij interactie met ketenpartners een hoofdrol speelt.

In het eerste geval, de interne netwerkorganisatie, gaat het in de praktijk vaak om commerciële, consultancy-achtige organisaties. Deelnemers aan dergelijke netwerkorganisaties hebben duidelijk hun eigen expertise en belang en zijn vaak juridisch nog zelfstandig. Dit is niet van toepassing op de situatie van de VR Zeeland. Het model waarin medewerkers in staat worden gesteld zelf verbanden aan te gaan, te netwerken, is echter wel relevant voor de context van de VR Zeeland. Hierin ligt een werkwijze en stijl van leidinggeven besloten die in netwerkorganisaties wordt toegepast.

In het tweede geval gaat om een extern netwerk: dit is vergelijkbaar met de positie die de VR Zeeland inneemt als spil in het netwerk van de hulpverleningsorganisaties en ketenpartners in het veiligheidsdomein. Wij zullen ons concentreren op deze vorm van de netwerkorganisatie, de positie van de organisatie in de interactie met het netwerk. Waar mogelijk gebruiken we elementen hieruit voor de vormgeving van de interne organisatie. Immers, om als netwerkpartner te kunnen opereren heb je een interne werkwijze nodig die daarbij past.

2.1 DE ORGANISATIE IN HET NETWERK

Een netwerk van verschillende zelfstandige organisaties kenmerkt zich door:

- Organisaties zijn gelijke partners in het netwerk
- Ieder partner opereert vanuit eigen rol
- Iedere partner brengt eigen expertise en competentie in
- Het investeren in relaties in het netwerk is fundament van de organisatie
- Er is een herkenbare gemeenschappelijke identiteit
- Er bestaat een open informatie-uitwisseling met behulp van ICT.

De manieren waarop een organisatie in netwerken opereert, wordt in de literatuur en in de advieswereld verklaard vanuit verschillende perspectieven: alliantievorming, ketenmanagement, procesmanagement. Vaak staat daarbij voorop de keuzes die actoren hebben om verbindingen al of niet aan te gaan. Daar is in het geval van de VR Zeeland geen sprake van; er zijn immers wettelijke taken uit te voeren, er is al een bestaande bestuurlijke context, kortom: de partners zijn 'tot elkaar veroordeeld'.

De VR Zeeland wil feitelijk als netwerkfacilitator optreden. Het is de taak van de netwerkfacilitator om de doelstellingen en ambities van de verschillende betrokkenen en belanghebbenden bij het netwerk over de toekomst van het netwerk samen te brengen in een gezamenlijke netwerkstrategie. De rol die de netwerkfacilitator vervult is cruciaal bij zowel het opstellen van de netwerkstrategie als bij de uitvoering van de functies van het hele veiligheidsnetwerk. Van groot belang is dat de VR Zeeland 'koude' en 'warme' taken heeft. De 'warme' taken zijn van een totaal ander karakter: bij calamiteiten vraagt

dit een acute omschakeling van een op overleg gerichte manier van werken naar een hiërarchische. Flexibiliteit van werkvormen en betrokken medewerkers is daarvoor nodig.

De netwerkfacilitator is in onze visie de partij die betrokkenen en belanghebbenden bij elkaar brengt, initiatieven aanjaagt, aangeeft waar eventuele knelpunten zitten en hierop reageert en anticipeert. Het is een partij die kan inspireren, energie oproept, als vliegwiel functioneert en kruisbestuiving tot stand brengt tussen alle betrokken partijen. Dit doet de VR Zeeland als netwerkfacilitator door:

- In te spelen op de dynamiek in de omgeving en daar kracht uit te halen.
- Kennis te hebben en onderhouden van rampenbestrijding en crisisbeheersing, zicht te hebben op goede praktijken en deze te verspreiden in het netwerk.
- Te anticiperen (pro-actie).
- Initiatieven te stimuleren, groepen bijeen te brengen en het proces op gang te brengen als het dreigt vast te lopen (motor-rol). Hier zijn slimme procesinterventies voor nodig. De facilitator creëert een omgeving waarin (plaatselijke) initiatieven opbloeien.
- Toezicht te houden op kwaliteit.

Ter informatie: uit empirisch onderzoek blijkt dat de belangrijkste factoren die het succes van werken in netwerken en allianties beïnvloeden zijn:

- Benadrukken van het potentieel om samen waarde te creëren
- Overeenstemming over heldere en realistische doelstellingen
- Steun van het topmanagement
- Specifieke bijdragen leveren aan de alliantie door de partners
- Precieze afbakening van rechten en plichten in de alliantie
- Zorgen dat bijdragen van partners complementair zijn
- Allianties maken op basis van gevestigde vertrouwensrelaties
- De doelen van de alliantie passen bij de strategieën van de partners
- Continue evaluatie van de prestaties van de alliantie
- Overeenstemmende fundamentele waarden en overtuigingen
- Beschermen van 'core competences' van partners en de alliantie.

2.2 HET NETWERK IN DE ORGANISATIE

Op hoofdlijnen wordt een netwerkorganisatie *intern* gekenmerkt door een combinatie van twee factoren: de structuur van de organisatie en de mensen die erin werken. Het tweede element wordt in het licht van de netwerkorganisatie ook wel aangeduid als het sociaal kapitaal: het belang van relaties tussen mensen, tussen medewerkers onder-

ling, en tussen medewerkers en externen om succesvol te functioneren als netwerkorganisatie¹. Bij een netwerkorganisatie is het sociaal kapitaal van cruciaal belang. Immers, dit zijn de drijfkrachten achter de relatie die wordt aangegaan en de producten die als gevolg hiervan tot stand komen.

Naast deze algemene opmerkingen, leert bovenstaande korte beschouwing over de rol van de VR Zeeland in een netwerk dat de volgende elementen terug moeten keren in de vormgeving van de interne organisatie:

- Functies op basis van rollen en competenties → hiervan afgeleid het belang van professionele medewerkers die ruimte nodig hebben; vervolgend een daarbij passende managementrol.
- Lerende organisatie (leren van incidenten, decentralisatie, lopen communicatie stimuleren)
- Initiërende rol
- Procesgevoel, interventies plegen
- Sterke externe gerichtheid.

¹ Cohen & Prusac 2001

3. VAN MODEL NAAR DE WERKELIJKHEID

De elementen uit de netwerkorganisatie zoals wij deze hebben beschreven kunnen niet een op een vertaald worden naar de organisatie van de VR Zeeland. Het is van belang de organisatie eerst onder de loep te nemen en vanuit daar een organisatie concept te construeren. Wij hebben ons hierbij primair gericht op de rollen van de VR Zeeland in relatie tot de taken en verantwoordelijkheden. Daarbij hebben wij randvoorwaarden geformuleerd om tot een goede taak uitvoering te kunnen komen, waar nodig in samenwerking met de organisaties uit het netwerk. Dit hebben wij vertaald naar een organisatieconcept op hoofdlijnen en een werkwijze die ondersteunend is aan de rollen van de VR Zeeland, om met enkele samenvattende noties te besluiten.

3.1 ROLLEN VAN DE VR ZEELAND IN RELATIE TOT DE TAAKUITVOERING

De taken van de VR Zeeland worden gekenmerkt door een belangrijke driedeling: *de taken die de organisatie van de VR Zeeland zelf uitvoert, de taken die zij in gezamenlijkheid met andere uitvoert en de taken die anderen uitvoeren*. Om goed invulling te geven aan alle facetten in de taakomschrijving van de VR Zeeland onderscheiden wij een aantal *rollen*. Aan een goede invulling van deze rollen zijn randvoorwaarden te koppelen die de VR Zeeland in staat stellen de rol optimaal in te vullen en haar (eventueel wettelijke) verantwoordelijkheid te nemen. Wij lichten de rollen de bijbehorende randvoorwaarden hieronder nader toe:

- Initiator: Het opstarten van initiatieven ter bevordering van een doelmatige en geïntegreerde hulpverlening. Deze rol van de VR Zeeland wordt in de basis gekenmerkt door de volgende elementen:
 - Planmatig borgen van de taken van de VR Zeeland
 - In staat zijn ketenpartners en hulpverleningsorganisaties in beweging te brengen
 - Vroegtijdig signaleren van ontwikkelingen en behoeften.
- Regisseur (bewaker/toetser): Het zorgdragen voor de totstandkoming en handhaving van toereikend beleid op het terrein van rampenbestrijding en crisismanagement. Het toezien op het kwaliteitsniveau bij ketenpartners en hulpverleningsorganisaties. Hierbij zijn van belang:
 - Onafhankelijke positie van de VR Zeeland
 - Voldoende expertkennis binnen de organisatie van de VR Zeeland
 - Voldoende informatieverstrekking vanuit/toegang tot ketenpartners en hulpverleningsorganisaties
 - Het operationele proces (de warme kant).

- Coördinator: Het stroomlijnen van de verschillende initiatieven en activiteiten van de ketenpartners en hulpverleningsorganisaties. De volgende elementen zijn van belang om invulling te kunnen geven aan deze rol:
 - Kennis van ontwikkelingen in het veld
 - Zicht op de activiteiten van de ketenpartners en hulpverleningsdiensten (los van elkaar en in hun samenhang)
 - In staat zijn bij te sturen indien nodig (stevige positie van de VR Zeeland).

- Kennismakelaar: Het faciliteren van de betrokken organisaties om expertise te delen en de samenwerking op een hoger niveau te brengen. Dit betekent niet slechts het zorgdragen voor een toereikende ICT omgeving maar ook het stimuleren van onderlinge persoonlijke contacten. Van belang zijn:
 - Zicht op de behoeften van de ketenpartners en hulpverleningsorganisaties
 - Beschikking over toereikende ondersteuning op het terrein van informatie-management
 - Toegang tot (kennis) van samenwerkingspartners.

- Beheerder: Het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk (ketenpartners en hulpverleningsorganisaties) materiaal ten behoeve van een goede taakuitvoering. Hieronder valt tevens het beheer van de meldcentrale (rood/wit). Nodig voor een goede rolvulling:
 - Zicht op de materiele benodigdheden van ketenpartners en samenwerkingspartners
 - Beschikking over financiële middelen.

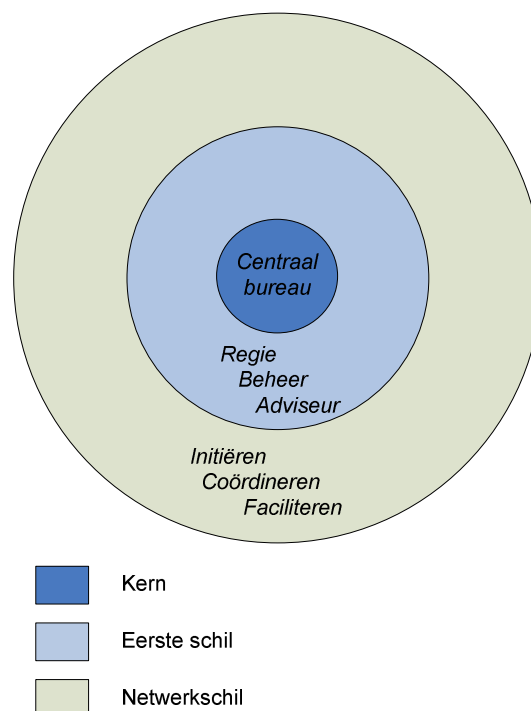
- Adviseur: Het gevraagd en ongevraagd adviseren van de ketenpartners en hulpverleningsorganisaties in het veiligheidsdomein inzake gevormd /nog te vormen beleid en evenals de bij wet opgedragen adviestaak. En het gevraagd en ongevraagd adviseren van het bestuur.
 - Zicht op de totstandkoming van beleid op die terreinen waar de VR Zeeland bevoegd is
 - In staat zijn tijdig in het proces advies te geven
 - Het bestuur in staat te stellen bij te sturen indien nodig
 - Pro-actie en preventie (wettelijke adviserende taak).

3.2 SCHETS VAN EEN NIEUWE ORGANISATIE

In de organisatie van de VR Zeeland zoals wij deze voor ogen hebben onderscheiden wij op hoofdlijnen drie kernactiviteiten.

- Enerzijds het *'going concern'* waarin de bedrijfsvoering en ondersteuning van de VR Zeeland is belegd, dit onderdeel is onlosmakelijk gekoppeld aan de staande organisatie van de VR Zeeland. Dit is tevens de **kern** van de organisatie van de VR Zeeland.
- Anderzijds de taken waarin de *expertise* van de VR Zeeland besloten ligt en de VR Zeeland vanuit een *onafhankelijke positie* haar verantwoordelijkheid kan nemen. Hierin kunnen de rollen van *beheerder*, *regisseur* en *adviseur* worden onderscheiden. Dit vormt de zogenaamde **eerste schil** om de kern van de VR Zeeland.
- Tot slot de taken waarbij de VR Zeeland afhankelijk is van de interactie met het netwerk (hulpverleningsorganisaties en ketenpartners). De rollen die hieronder geplaatst kunnen worden zijn de *initiërende* en *coördinerende* rol en de rol van *kennismakelaar*. Deze rollen worden uitgevoerd in de zogenaamde **netwerkschil** van de VR Zeeland.

Onderstaande afbeelding geeft het beeld van de organisatie zoals wij dat hierboven hebben geschetst op hoofdlijnen weer.



Uitgangspunt in de *netwerkschil* is dat kennis en indien mogelijk ook mensen worden uitgewisseld om de kruisbestuiving met de samenwerkingpartners in de keten te optimaliseren. Door het rouleren van personeel met de betrokken organisaties in het veiligheidsdomein wordt een natuurlijke uitwisseling van expertise, werkwijze en cultuur

bevorderd. Een vorm van regionaal management development kan hierbij behulpzaam zijn, en voor de organisatie VR Zeeland zelf HRM op basis van competenties.

Bovendien is in deze netwerkschil het accountmanagement van de organisatie belegd. Er worden goede relaties onderhouden met de aanspreekpunten binnen de relevante organisaties en er wordt geïnvesteerd in het creëren van een netwerk in de regio waarin de lijnen kort en betekenisvol zijn. Het accountmanagement is in hoofdzaak niet belegd bij het management maar bij de medewerkers binnen de organisatie. Dit vergt procesmatige en inhoudelijke expertise bij medewerkers in de netwerkschil.

3.3 EEN NIEUWE WERKWIJZE

Een klassieke bureaucratische organisatie functioneert over het algemeen niet optimaal in een netwerk. Een netwerk wordt gekenmerkt door dynamiek en een veelheid aan spelers. Om de ontwikkelingen te volgen, vroegtijdig behoeften te erkennen en hierop in te spelen hebben medewerkers een grote mate van vrijheid nodig. Dit stelt hen in staat contacten te leggen, initiatieven te ontplooien en tijdig te reageren. Voorwaarden hiervoor zijn een *andere werkwijze* en *stijl van leidinggeven* die wordt gefaciliteerd door de *organisatiestructuur*.

De werkwijze die het beste aansluit bij deze netwerkgeoriënteerde insteek is een *projectmatige en procesgerichte werkwijze*. Een belangrijke factor in de *projectmatige* werkwijze die wij voorstellen is het werken met multidisciplinaire projectteams (met experts vanuit de verschillende kolommen). Het veiligheidsbureau kan als constante de benodigde ondersteuning (inhoudelijke of administratieve) bieden. Bovendien kan de initiatiefnemers- of trekkersrol desgewenst ook bij een van de samenwerkingspartners in de regio zijn belegd. Wij merken hierbij op dat de VR Zeeland hierbij voldoende handvatten behoudt om haar rol naar behoren te kunnen uitvoeren. De *procesgerichte* werkwijze richt zich primair op het functioneren van het totale proces van de ketenpartners en de VR Zeeland en vraagt vaardigheden om dit proces tot resultaat te laten komen.

In de huidige organisatie vormt het MT de schakel tussen de organisatie van de VR Zeeland en de ketenpartners. Deze verbindende rol van de VR Zeeland wordt in de organisatievorm zoals wij deze voor ogen hebben in de netwerkschil van de organisatie opgepakt. Door het instellen van accounthouderschap (eventueel Key Account Management), een projectmatige werkwijze met multidisciplinaire projectteams, het investeren in goede relaties en het uitwisselen van personeel en kennis ontstaat er een andere dynamiek. Bovendien faciliteert de VR Zeeland de kennisuitwisseling tussen de ketenpartners en hulpverleningsorganisaties. Voorwaarde voor het delen van kennis is vertrouwen. Organisaties die wantrouwig tegenover elkaar staan in het politiek bestuurlijke krachtenveld zullen elkaar niet optimaal informeren. Vertrouwen kweken kost tijd en investering, persoonlijk contact is hierbij van belang. Organisaties moeten zich bovendien realiseren dat zij door het investeren in de relaties, de facto het delen van kennis, uiteindelijk investeren in zichzelf. Ook hierbij is een direct en persoonlijk contact met de relevante spelers op verschillende niveaus binnen de relevante organisaties van belang.

De aanspreekpunten van de mono-disciplinaire organisaties (waar voorheen het begrip 'kolommen' voor werd gebruikt) komen in de door ons geschetste organisatie op een

grotere afstand te staan van de interne organisatie van de VR Zeeland. Zij zullen via het bestuur wel een vorm van zeggenschap kunnen blijven uitoefenen.

* * * * *