# ‘Wij doen het wel eventjes’

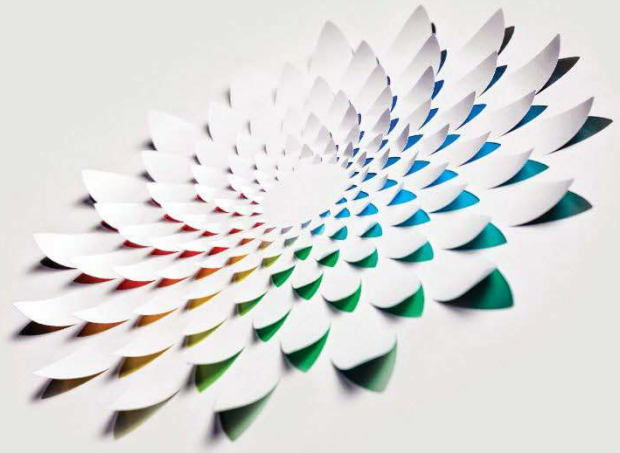
## Continuïteit kerntaken onder druk door kwaliteit bedrijfsvoering

**Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden**

—

**23 september 2022**

**Ons referentienr. A2200026540**



# Inhoud


**Introductie** 3

**Managementsamenvatting en reflectie** 4

**Performance Model** 6

**Overall-beeld Performance Bedrijfsvoering VGGM** 10

**Plan van aanpak – Verbeteracties** 12

**Detailbevindingen Performance Bedrijfsvoering** 14


## Bijlagen


I Overzicht gehanteerde definities 26

II Beeld Performance Level volgens geïnterviewden 27

III Overzicht geïnterviewde medewerkers 29

IV Overzicht ontvangen documenten en geraadpleegde websites 31



*De contactpersonen bij KPMG voor deze rapportage zijn:*

**Sikko Bruinsma**
Adviesgroep Nationale Praktijk
*Partner*
*KPMG Accountants N.V.*
Tel: +31 (0) 6 513 67 392
bruinsma.sikko@kpmg.nl

**Jeroen Niehuis**
Adviesgroep Nationale Praktijk
*Senior Manager*
*KPMG Accountants N.V.*
Tel: +31 (0) 6 512 06 162
niehuis.jeroen@kpmg.nl



© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

**KPMG Accountants N.V.**
Adviesgroep Nationale praktijk
Postbus 30133
6803 AC Arnhem

Koningstraat 28-2
6811 DG Arnhem
Telefoon (026) 389 9899
www.kpmg.nl

Vertrouwelijk
Dagelijks Bestuur van Veiligheids- en
Gezondheidsregio Gelderland-Midden
Postbus 5364
6802 EJ ARNHEM

Arnhem, 23 september 2022

Geacht Bestuur,

In overeenstemming met onze opdrachtbevestiging van 18 juli 2022 doen wij u hierbij ons rapport toekomen naar aanleiding van onze werkzaamheden.

Het doel van de opdracht, zoals aan ons verstrekt, was Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (hierna: VGGM) te assisteren bij het in kaart brengen van de huidige performance, risico's en verbeterpunten van de uitvoeringsorganisatie.

Door middel van deze rapportage geven wij u inzicht in de huidige performance van VGGM op diverse dimensies. Daarnaast zijn verbeterpunten ter verbetering van de performance van de uitvoeringsorganisatie benoemd.

Wij hebben met enthousiasme gewerkt aan deze opdracht en willen VGGM bedanken voor de plezierige samenwerking.

Wij vertrouwen erop dat de bevindingen en aanbevelingen u inzicht geven in de huidige performance van VGGM op de diverse dimensies.

**Disclaimers**

Ons rapport is uitsluitend bestemd voor en ter informatie van de geadresseerde, zijnde VGGM, dagelijkse bestuur en algemeen bestuur.

Met uitzondering van de geadresseerde, mag niemand, voor welk doel dan ook, vertrouwen op ons rapport en KPMG aanvaardt geen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid tegenover enige andere partij dan geadresseerde voor haar werkzaamheden en ons rapport.

KPMG doet geen toezeggingen en verstrekt geen garantie, uitdrukkelijk of impliciet, en aanvaardt op generlei wijze verantwoordelijkheid tegenover met betrekking tot ons rapport of enige informatie afkomstig uit of waarnaar wordt verwezen in ons rapport.

Wij maken u erop attent dat het mogelijk is dat zich na het verschijnen van het rapport, d.d. 23 september 2022, belangrijke gebeurtenissen hebben voorgedaan. Het is niet onze rol of de verantwoordelijkheid van KPMG om geadresseerde informatie te verstrekken die KPMG mogelijk bekend is geworden, ongeacht of die informatie aan u is bekend gemaakt, met u is besproken, of aan u is gemeld, op enig moment na die datum.

De aard van de uitgevoerde werkzaamheden brengt met zich mee dat geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie kan worden ontleend.

Onze rapportage is tot stand gekomen op basis van interviews en document-studie, waarbij onze bevindingen zijn afgestemd met de opdrachtgever.

Tot het verstrekken van nadere toelichting aan VGGM, dagelijks bestuur en algemeen bestuur zijn wij graag bereid.

Met vriendelijke groet,
KPMG Accountants N.V.



Drs. Sikko Bruinsma

KPMG Accountants N.V., een naamloze vennootschap ingeschreven in het handelsregister in Nederland onder nummer 33263682, is lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit.

# Managementsamenvatting en reflectie 1/2

## Aanleiding

VGGM heeft een kwantitatieve analyse laten uitvoeren naar de bedrijfsvoering door Berenschot. In reactie op de uitkomsten van deze kwantitatieve analyse heeft het Dagelijks Bestuur in de memo van 28 maart jl. aangeven: *“Zonder het versterken van de bedrijfsvoering voorziet de directie grote risico’s in de taakuitvoering op de korte en middellange termijn.”*

In aanvulling op het kwantitatieve onderzoek heeft het Dagelijks Bestuur KPMG gevraagd een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de huidige performance, risico’s en verbeterpunten van de bedrijfsvoering.

## Gehanteerde kader

KPMG maakt voor dit onderzoek gebruik van haar Performance Model bestaande uit de dimensies Management & Organisatie, Data & Systemen, Mensen & Cultuur en Processen & Procedures. Het Performance Model onderscheidt vijf performance levels in volwassenheid van de bedrijfsvoering: incidenteel, informeel, gestandaardiseerd, beheerd en geoptimaliseerd.

## Scope onderzoek

Het onderzoek richt zich op de bedrijfsvoering. In lijn met de governancecodes reikt de verantwoordelijkheid voor de inrichting en aansturing van bedrijfsvoering tot en met het bestuur. De kwaliteit van de dienstverlening van de kerntaken van VGGM is expliciet buiten scope gehouden van ons onderzoek.

## Tevredenheid geïnterviewde bestuurders

De geïnterviewde bestuurders zijn zeer tevreden over de dienstverlening van VGGM ten aanzien van de kerntaken. Juist de combinatie van veiligheid en publieke gezondheid in één organisatie heeft tijdens de COVID-crisis haar toegevoegde waarde bewezen. Ten aanzien van de bedrijfsvoering kan worden geconcludeerd dat de geïnterviewde bestuurders in grote lijnen tevreden zijn met de kwaliteit van de bedrijfsvoering van VGGM. Zij geven aan dat de uitvoeringsorganisatie hoofdzakelijk wordt beoordeeld op de kwaliteit van de dienstverlening gekoppeld aan de kerntaken en op de financiën. Daarentegen realiseren zij zich wel dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering steeds verder wordt uitgehold door extra taken aan VGGM toe te kennen zonder aanvullend budget beschikbaar te stellen.

## Beperkte kwaliteit bedrijfsvoering met grote risico’s voor uitvoering kerntaken

Uit ons onderzoek blijkt dat de directie en medewerkers met de huidige inrichting van de bedrijfsvoering en beperkte capaciteit zich terecht zorgen maken over de gevolgen ervan. De bedrijfsvoering is te kwetsbaar en dit zal uiteindelijk vroeg of laat de dienstverlening ten aanzien van de kerntaken van VGGM schaden.

VGGM ondervindt veel hinder in de dagelijkse aansturing en in de dienstverlening. De beperkte kwaliteit van de bedrijfsvoering heeft nog niet geleid tot (zichtbare) impact op de uitvoering van de kerntaken.

De uitkomsten van ons onderzoek sluiten daarmee aan bij de reflectie van de directie op de uitkomsten van de kwantitatieve analyse van Berenschot.

## Op alle onderdelen verbetering noodzakelijk

De kwaliteit van de bedrijfsvoering is beperkt op alle vier de dimensies van het KPMG Performance Model. VGGM handelt veelal naar aanleiding van incidenten op ad-hoc-basis. Dit is kenmerkend voor een ‘incidenteel’ performance level.

### Management & Organisatie (Incidenteel)

De geïnterviewde bestuurders staan op afstand en zijn onvoldoende op de hoogte van de vereisten die worden gesteld aan de bedrijfsvoering vanuit wet- & regelgeving. De visie op de bedrijfsvoering van VGGM ontbreekt c.q. is bij de geïnterviewden onvoldoende bekend, waardoor voor de medewerkers de samenhang tussen de verschillende ‘merken’ ontbreekt.

### Data & Systemen (Incidenteel)

Elk ‘merk’ heeft specifieke kerntaken met bijbehorende bedrijfsvoering en applicaties. De ‘merken’ hebben zelf het beheer, beleid en processen rondom deze applicaties ingericht, waardoor er sprake is van grote kwaliteitsverschillen bij de verschillende ‘merken’, grote afhankelijkheid van de functioneel beheerders en er beperkte synergievoordelen worden behaald met IT.

*(Wordt vervolgd op volgende pagina)*

© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

# Managementsamenvatting en reflectie 2/2

## Op alle onderdelen verbetering noodzakelijk (vervolg)

### Mensen & Cultuur (Incidenteel/Informeel)

De geïnterviewden hebben een grote betrokkenheid bij VGGM, zijn open en transparant en zijn zich ervan bewust dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering van VGGM moet verbeteren. De ‘merken’ worden gekenmerkt door een eigen cultuur. De vraag kan worden gesteld of, gezien de diversiteit in taken, er sprake moet zijn van één cultuur. De geïnterviewden geven aan dat het gemeenschappelijke beeld ontbreekt.

### Processen & Procedures (Incidenteel)

De samenhang ontbreekt volgens geïnterviewden in de prioritering van de projecten c.q. het oplossen van incidenten. VGGM heeft beperkt zicht op de belangrijkste risico’s. De processen zijn beperkt vastgelegd.

## Effect op de uitvoering van kerntaken

Ondanks de beperkte capaciteit – en middelen – is VGGM in staat om de kwaliteit van de kerntaken te leveren, al geven de geïnterviewden aan dat ze er veel hinder van ondervinden in de dagelijkse aansturing en in de dienstverlening. De beperkte kwaliteit van de bedrijfsvoering heeft nog niet geleid tot (zichtbare) impact op de uitvoering van de kerntaken.

## Veranderwens versus verandercapaciteit

Bijzonder is dat een groot deel van de geïnterviewden heeft aangegeven dat het noodzakelijk is dat VGGM de kwaliteit van de bedrijfsvoering verbetert. Tegelijkertijd realiseren zij zich dat de huidige capaciteitsproblemen, de verschillen tussen de ‘merken’ en de cultuur het lastig maken om dit ‘er wel eventjes bij te doen’.

## Aanbeveling

Wij adviseren het bestuur om te starten met het bepalen van de (interne) visie van VGGM en de visie op de bedrijfsvoering, waarbij rekening wordt gehouden met wet- & regelgeving, governancecodes, financiële kaders en relevante ontwikkelingen.

Vervolgens adviseren wij om deze visie uit te werken in een concreet inrichtingsplan, met onder andere inrichtingsprincipes, de organisatiecultuur en -structuur inclusief de benodigde capaciteit op basis van de kerntaken van VGGM.

Ter begeleiding van het bestuur adviseren wij om een programma-organisatie op te zetten die naast het begeleiden van het vaststellen van de visie en het inrichtingsplan, VGGM eveneens begeleidt in het realiseren van deze visie.

**Reflectie KPMG**

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering hebben wij een groot verschil ervaren tussen de beleving van de geïnterviewde bestuurders, de beleving van de directie en de geïnterviewde medewerkers.

Uit de interviews blijkt dat de directie en de medewerkers de kwaliteit van de uitvoering van kerntaken hoog willen houden, ondanks de beperkte capaciteit. Dit zorgt voor tevreden geïnterviewde bestuurders en een hoog afbreukrisico op de kwaliteit van de kerntaken. Doordat de bedrijfsvoering voornamelijk ad hoc acteert op basis van incidenten, is zij niet meer ‘in control’ ten aanzien van de bedrijfsvoering en daarmee ook niet meer in control ten aanzien van de uitvoering van kerntaken.

VGGM wordt door de geïnterviewde bestuurders alleen beoordeeld op de kwaliteit van de uitvoering van kerntaken en de kosten. De verantwoordelijkheid van het bestuur reikt echter verder. Het bestuur is eveneens verantwoordelijk voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering en het tot acceptabel niveau terugbrengen van de risico’s.

De directie en de medewerkers willen graag de kwaliteit van de bedrijfsvoering verbeteren. Zij kunnen nu niet de kwaliteit van de kerntaken waarborgen, en voelen zich daar verantwoordelijk voor. Daarnaast geeft de directie aan dat VGGM zich moet aanpassen aan de veranderende omstandigheden, zoals de langdurige crisissen en behoefte aan maatwerk bij gemeenten.

Wij adviseren het bestuur om gezamenlijk met de directie en de belangrijkste stakeholders een breed gedragen visie op VGGM en de bedrijfsvoering op te stellen, waarbij rekening wordt gehouden met de geldende wet- en regelgeving, governancecodes, financiële kaders en relevante ontwikkelingen.

De vaststelling van een duidelijke visie en governance leidt tot focus en daarmee tot veranderkracht om de gewenste bedrijfsvoering te realiseren. Ter begeleiding van het bestuur adviseren wij om een programma-organisatie op te zetten.

KPMG © 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

KPMG

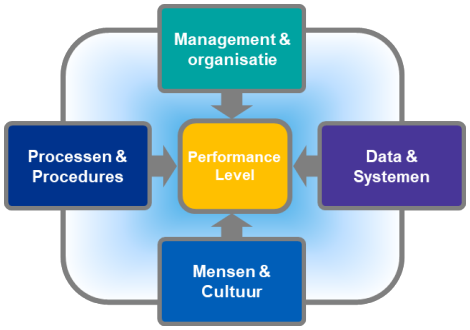
# Performance Model

# KPMG Performance Model 1/2

## KPMG Performance Model

Om de volwassenheid in performance van een organisatie, organisatie-onderdeel of proces te bepalen, maakt KPMG gebruik van een Performance Model.

Het KPMG Performance Model bestaat uit vier dimensies, waarbij voor elke dimensie het performance level in kaart wordt gebracht. De samenhang van de performance levels van de vier dimensies bepaalt uiteindelijk de volwassenheid in performance van de organisatie in zijn geheel.




*Figuur 1: KPMG Performance Model*

### Vier dimensies Performance Model

#### *1. Management & Organisatie*

Deze dimensie betreft de inrichting en besturing van de organisatie, waaronder de visie van de organisatie op de inrichting en besturing van de organisatie, de inrichting van de 'Three Lines of Defense' en de overlegstructuren.

#### *2. Data & Systemen*

De dimensie Data & Systemen betreft de visie op en de mate van automatisering van werkzaamheden, gebruik van standaard tooling en de beschikbare data voor analyses en managementinformatie.

#### *3. Mensen & Cultuur*

De dimensie Mensen & Cultuur richt zich op de gewenste houding en gedrag van medewerkers, de wijze waarop medewerkers worden ingewerkt c.q. worden bijgeschoold en de onderlinge communicatie.

#### *4. Processen & Procedures*

In de dimensie Processen & Procedures wordt het eigenaarschap, de kwaliteit van de processen, de inrichting van risicobeheersing in de processen en vastgelegde procedures beschreven.

### Performance levels

Het Performance Model onderkent vijf Performance Levels, zijnde:

#### *A. Initieel*

De organisatie opereert naar aanleiding van incidenten en voornamelijk op ad-hoc-basis. Het management handelt inconsistent, voornamelijk naar aanleiding van incidenten en is grotendeels afhankelijk van individuen. Processen en beleid zijn niet of slechts beperkt gedefinieerd en/of worden op inconsistente wijze uitgevoerd. De systemen ondersteunen de werkzaamheden slechts beperkt. Er worden vele handmatige werkzaamheden uitgevoerd. De kwaliteit van de data is te beperkt om betrouwbare managementinformatie op te genereren. De systemen en data zijn slechts beperkt geïntegreerd. De medewerkers voelen zich sterk verantwoordelijk voor de eigen werkzaamheden en er is een grote afhankelijkheid van deze medewerkers. Medewerkers worden beperkt aangesproken op houding en gedrag.

#### *B. Informeel*

De organisatie handelt consistent, op een informele wijze en voornamelijk gebaseerd op ervaring. De rollen en verantwoordelijkheden zijn informeel belegd in de organisatie en afdelingen opereren in silo's en beperkt afdeling-overstijgend. Processen en beleid zijn aanwezig, maar niet gestandaard en worden informeel nageleefd. De systemen ondersteunen een groot deel van de processen, waarbij handmatige handelingen vooral worden uitgevoerd tussen de verschillende systemen. De organisatie heeft beperkt inzicht in de eigen informatiebehoefte. De organisatie heeft inzicht in de data, alleen vergt de interpretatie en de vertaalslag naar managementinformatie veel inspanning.

*(Wordt vervolgd op volgende pagina)*

© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

# KPMG Performance Model 2/2

## Performance levels (vervolg)

### *B. Informeel (vervolg)*

Medewerkers voelen zich verantwoordelijk voor de werkzaamheden van de eigen afdeling en het delen van kennis binnen de afdeling. Binnen de afdeling worden de medewerkers aangesproken op houding en gedrag.

### *C. Gestandaardiseerd*

De organisatie handelt gestructureerd en consistent. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn helder beschreven. Het management stuurt reactief op het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie en diensten die worden geleverd. Processen en beleid zijn vooraf gedefinieerd, gedocumenteerd en de uitvoering is aantoonbaar. De kwaliteit van beheersing wordt vastgesteld door een Internal Audit-functionaris. De systemen ondersteunen de processen volledig en het aantal handmatige handelingen is beperkt. De organisatie heeft inzicht in de data en heeft de beschikking over relevante managementinformatie om te sturen op het proces. Medewerkers voelen zich verantwoordelijk voor de productie en de kwaliteit van het gehele proces. Het management draagt de gewenste cultuur uit en medewerkers spreken elkaar aan op houding en gedrag, binnen en buiten het eigen team.

### *D. Beheerd*

De organisatie handelt gestructureerd, consistent en reflecterend. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn helder beschreven. Het management stuurt proactief op het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie en diensten die worden geleverd. Processen en beleid zijn vooraf gedefinieerd, gedocumenteerd en worden aantoonbaar getoetst en verbeterd. De kwaliteit van beheersing wordt vastgesteld door een Internal Audit-functionaris. De systemen ondersteunen de processen volledig en borgen middels ingebouwde beheersmaatregelen de kwaliteit van het proces. De organisatie heeft inzicht in de data, heeft de beschikking over relevante managementinformatie om te sturen op het proces. Medewerkers voelen zich verantwoordelijk voor het optimaliseren van de productie en het verbeteren van de kwaliteit van het gehele proces. De organisatie heeft een duidelijke cultuur, waardoor medewerkers elkaar aanspreken op houding en gedrag, binnen en buiten het eigen team.

### *E. Geoptimaliseerd*

De organisatie handelt gestructureerd, consistent, reflecterend en op basis van ‘best practices’. Processen en beleid zijn vooraf gedefinieerd, gedocumenteerd en worden aantoonbaar getoetst en op basis van ‘best practices’ verbeterd. De kwaliteit van beheersing wordt vastgesteld door een Internal Audit-functionaris. De systemen ondersteunen de processen volledig en borgen middels ingebouwde beheersmaatregelen de kwaliteit van het gehele proces. De organisatie heeft inzicht in de data om scenario-analyses uit te voeren en heeft de beschikking over relevante managementinformatie om te sturen op het proces. Medewerkers voelen zich verantwoordelijk voor het continu optimaliseren van de productie, het continu verbeteren van de kwaliteit van het gehele proces en verbeteren de performance van de organisatie aan de hand van ‘best practices’. De organisatie heeft een duidelijke cultuur, waardoor medewerkers elkaar aanspreken op houding en gedrag, binnen en buiten het eigen team.

© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

# Governancecode

## Governancecode

Voor de publieke sector, semipublieke sector en de private sector zijn diverse governancecodes opgesteld. Voor VGGM zijn vier governancecodes van toepassing: Code Goed Openbaar Bestuur, Modelgovernancecode GGD GHOR Nederland, Governancecode Zorg en Kader Goed Bestuur. Voor de brandweer heeft KPMG geen specifieke governancecode kunnen achterhalen.

### Code Goed Openbaar Bestuur

De Code Goed Openbaar Bestuur beschrijft hoe een overheidsbestuur hoort te werken. Zo weten burgers wat zij van de overheid kunnen verwachten. De Code Goed Openbaar Bestuur is ingevoerd om de professionaliteit en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur in Nederland te vergroten. Volgens de Code Goed Openbaar Bestuur moet elk overheidsbestuur zich houden aan de code.

Inhoudelijk richt de code zich met name op de publieke taak en verantwoording. De Code Goed Openbaar Bestuur regelt geen checks & balances, omdat macht en tegenmacht in het openbaar bestuur al bij wet zijn geregeld via democratische legitimering.

### Modelgovernancecode GGD GHOR Nederland

In de modelgovernancecode zijn de verantwoordelijkheden voor directeuren Publieke Gezondheid voor goed bestuur in de publieke gezondheid en veiligheid vastgelegd. Het doel van de governancecode is het stimuleren van de kritische reflectie in de organisatie en tussen besturen en Directeur Publieke Gezondheid (DPG).

Inhoudelijk richt de code zich onder andere op de governance in de organisatie. Het vierde principe van de code beschrijft de verantwoordelijkheid van de DPG voor de governance in de organisatie. De DPG legt de afspraken met de besturen over kwaliteit en prestaties vast, organiseert toetsing op kwaliteit en prestaties (intern en extern) en rapporteert over de afspraken in de planning & controlcyclus.

### Governancecode Zorg

De Governancecode Zorg is van toepassing op VGGM uit hoofde van de ambulancezorg. In deze governancecode is vastgelegd dat de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht de inrichting van de governance bepalen, zorgen dat de inrichting en werking voldoet aan de Governancecode Zorg en verantwoordelijk zijn voor het goed functioneren van de governance conform de code. In geval van incidenten bij de levering van zorg, dient de Raad van Bestuur zich te verantwoorden bij de Nederlandse Zorgautoriteit (Nza). De NZa beoordeelt vervolgens of sprake is van een incident of dat de kwaliteit van de governance/bedrijfsvoering oorzaak is van het incident. In een uiterste situatie kunnen zij bestuurlijke boetes uitdelen en/of ingrijpen in de samenstelling van het bestuur[1].

### Kader Goed Bestuur

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) ziet toe op de kwaliteit en veiligheid van de jeugdgezondheidszorg (JGZ). Ze heeft op basis van de Gezondheidswet en de Jeugdwet de taak om te controleren of zorgverleners en -bestuurders verantwoord en professioneel handelen binnen wetten, normen en regelgeving. De taken GGD, AGM en Veilig Thuis vallen onder toezicht van IGJ.

In 2020 heeft een aanscherping plaatsgevonden van het Kader Goed Bestuur, waarbij met name wijzigingen hebben plaatsgevonden op het thema intern toezicht.

[1] *Bron: https://www.igj.nl/onderwerpen/goed-bestuur*

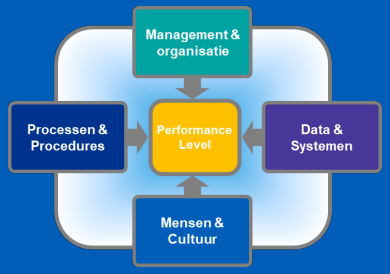
© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

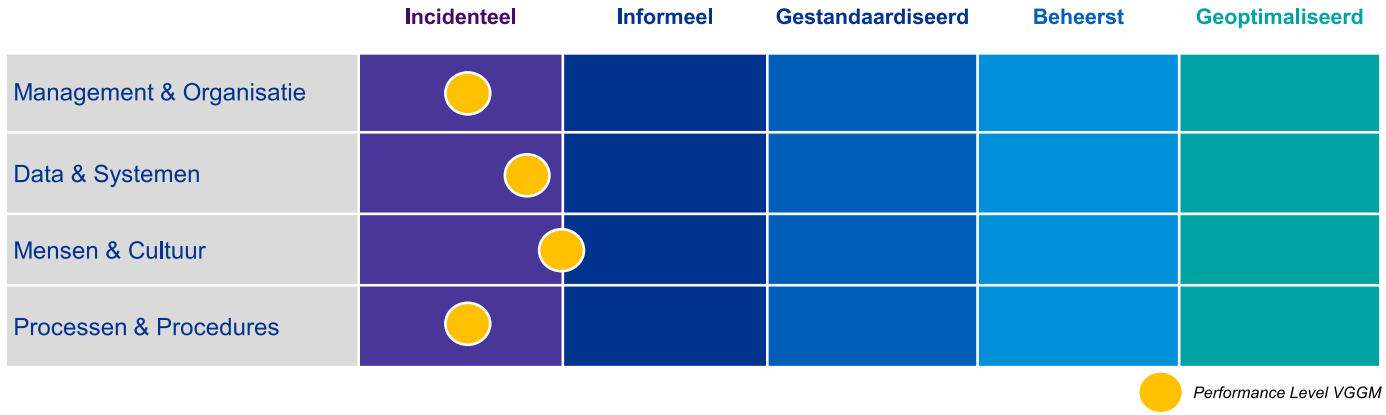
KPMG

# Overall-beeld Performance Bedrijfsvoering VGGM

# Overall-beeld Performance bedrijfsvoering

## KPMG Performance Model




## Gestandaardiseerd

### Belangrijkste eisen

1. Duidelijke visie op VGGM en de bedrijfsvoering
2. Gestandaardiseerde processen, procedures en overlegstructuren
3. Aantoonbaar 'in control' t.a.v. de belangrijkste organisatierisico's
4. Soft controls (houding en gedrag)
5. Three Lines of Defense

## Overall-beeld

De performance van de bedrijfsvoering van VGGM bevindt zich op het niveau 'incidenteel'. De beperkte kwaliteit van de bedrijfsvoering is zichtbaar op alle vier de dimensies van het KPMG Performance Model. Het leidt tot een organisatie die veelal ad hoc op basis van incidenten handelt. De geïnterviewden hebben een eenduidig beeld (tussen 'incidenteel' en 'informeel') van de uitvoeringsorganisatie en haar knelpunten. De geïnterviewden zijn zich ervan bewust dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering moet verbeteren. De geïnterviewden hebben een grote betrokkenheid bij VGGM, zijn open en transparant, met de intentie om de performance van de bedrijfsvoering van VGGM echt te verbeteren. Ondanks de beperkte capaciteit – en middelen – is VGGM tot op heden in staat om de benodigde kwaliteit van de uitvoering van kerntaken te leveren, al ondervinden de geïnterviewden veel hinder in de dagelijkse aansturing door de huidige kwaliteit van de bedrijfsvoering. De beperkte kwaliteit van de bedrijfsvoering heeft nog niet geleid tot (zichtbare) impact op de uitvoering van de kerntaken.

De belangrijkste belemmeringen om een hoger performance level te realiseren zijn de volgende:

— Het ontbreken van een actuele visie op VGGM en op de bedrijfsvoering.

— Elk 'merk' voert specifieke kerntaken uit met bijbehorende bedrijfsvoering en applicaties. De 'merken' hebben zelf het beheer, beleid en processen rondom deze applicaties ingericht, waardoor sprake is van grote verschillen tussen de 'merken' en beperkte synergievoordelen.

— Een cultuur waarin men opereert naar aanleiding van incidenten, waarbij formele besluitvorming ontbreekt en/of onvoldoende kenbaar wordt gemaakt in de organisatie.

— De bedrijfsvoering is taakgericht, waarbij de beschikbare capaciteit voornamelijk wordt ingezet om de bedrijfsvoering draaiende te houden.

— Een bestuur dat op afstand staat van de uitvoeringsorganisatie en dat met name stuurt op aangedragen agendapunten door de directie en op lage financiële lasten voor de gemeenten, zonder oog voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

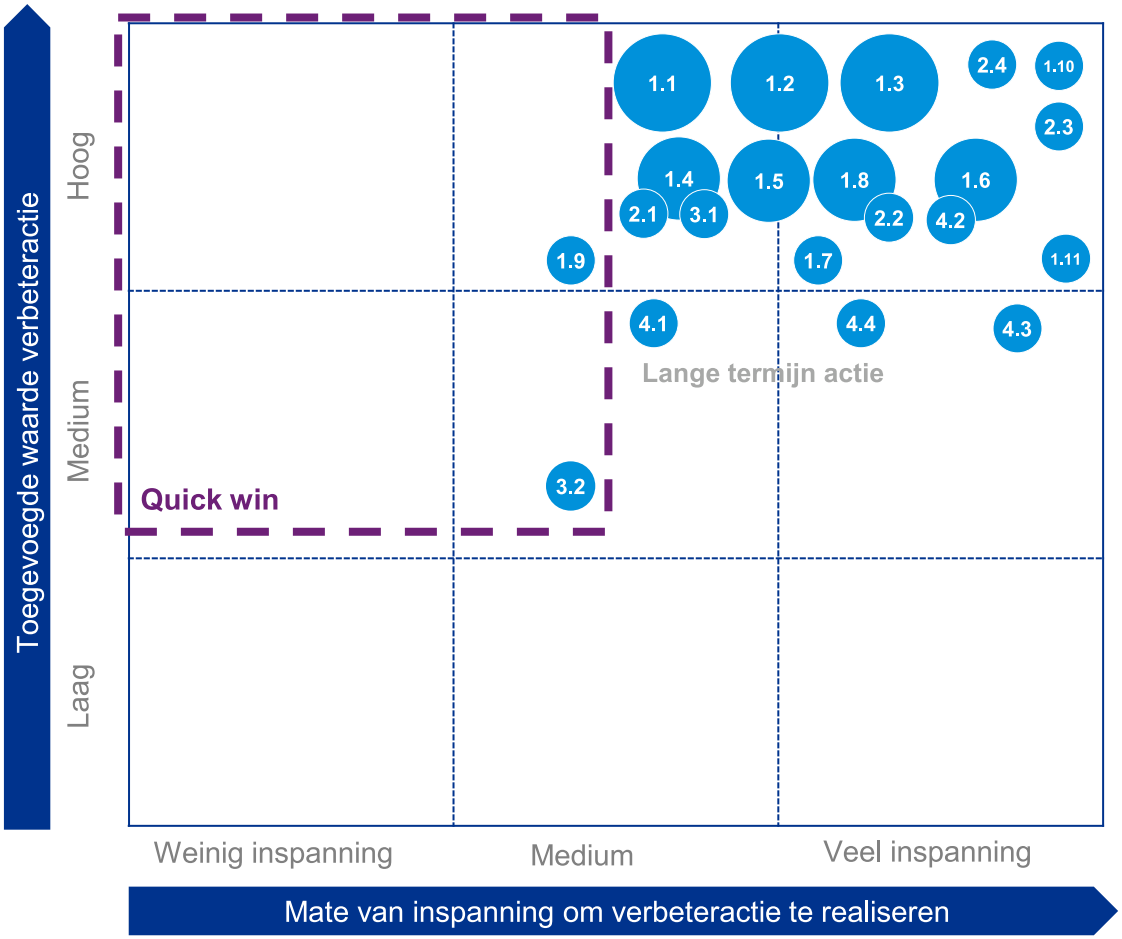
© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

KPMG

# Plan van aanpak – Verbeteracties

# Plan van aanpak - Verbeteracties

Onderstaande verbeteracties zijn noodzakelijk voor VGGM om het performance level ‘gestandaardiseerd’ te behalen.




**De belangrijkste verbeterpunten uitgesplitst naar de mate van inspanning en toegevoegde waarde**

**Management & Organisatie**

1.1 Visie dienstverlening en takenpakket
1.2 Vaststellen governancestructuur en governancecode
1.3 Opstellen dienstverleningsmodel
1.4 Opstellen interne visie op VGGM en bedrijfsvoering
1.5 Opstellen inrichtingsplan en vaststellen budget (transitie/structureel)
1.6 Vastleggen taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en overlegstructuren
1.7 Vaststellen benodigde capaciteit (formatie)
1.8 Vastleggen van de interne dienstverlening in SLA’s
1.9 Inrichten van de projectmanagementorganisatie (PMO)
1.10 Inrichten Compliance-, Risicomanagement- en Internal Audit-functie
1.11 Vertalen governancecodes naar informatiebehoefte bestuur en management

**Data & Systemen**

2.1 Opstellen visie dienstverlening en kaders gehele IT
2.2 Herijken van Service Level Agreement IT
2.3 Inrichten van General IT Controls (GITC’s)
2.4 Verbeteren van de kwaliteit van (meta)data

**Mensen & Cultuur**

3.1 Vastleggen van de gewenste houding en gedrag
3.2 Organiseren van dilemma-sessies

**Processen & Procedures**

4.1 Beschrijven van van de belangrijkste processen en procedures
4.2 Proceseigenaar verantwoordelijk maken voor kwaliteit en efficiëntie van processen
4.3 Een proces inrichten voor Compliance en Risicomanagement
4.4 Een procuratieregeling opstellen

© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

KPMG

# Detailbevindingen Performance Bedrijfsvoering

# Management & Organisatie 1/5

## Bevindingen

De overall-volwassenheid ten aanzien van het onderdeel Management & Organisatie bevindt zich op het niveau ‘incidenteel’.

### Governancestructuur VGGM

In de gemeenschappelijke regeling zijn onder andere het doel, de taken en bevoegdheden van VGGM beschreven. In deze regeling zijn eveneens de bestuursorganen en de besluitvorming, taken en bevoegdheden van het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en van de Directie beschreven.

Het Dagelijks Bestuur rapporteert aan het Algemeen Bestuur en draagt zorg voor een zodanige inrichting van de ambtelijke organisatie dat op doelmatige en efficiënte wijze vorm wordt gegeven aan de belangen, taken en bevoegdheden. In artikel 17 staat dat het Dagelijks Bestuur belast is met een voortdurend toezicht op al wat VGGM aangaat.

Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewde bestuurders van het Dagelijks en Algemeen Bestuur zeer tevreden zijn over VGGM. Juist de combinatie van veiligheid en publieke gezondheid in één organisatie heeft tijdens de COVID-crisis zijn toegevoegde waarde bewezen.

Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewde bestuurders van het Dagelijks en Algemeen Bestuur op afstand van de uitvoeringsorganisatie staan. De geïnterviewde bestuurders van het Dagelijks Bestuur zien zichzelf als een ‘agendacommissie’, waarbij de verantwoordelijkheid ligt bij de Directie voor het aandragen van agendapunten.

De geïnterviewde bestuurders van het Dagelijks Bestuur sturen met name financieel en zijn tevreden met de financiële rapportages die zijn ontvangen. De geïnterviewde bestuurders geven aan dat zij acteren op het moment dat stukken worden aangedragen door de Directie en/of in geval van incidenten en heeft een zeer beperkt beeld van de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

Geconcludeerd kan worden dat de geïnterviewde bestuurders van zowel het Algemeen als het Dagelijks Bestuur in grote lijnen tevreden zijn met de kwaliteit van de bedrijfsvoering van VGGM. Op dit niveau wordt er geen urgentie gevoeld om aanvullend te investeren in de bedrijfsvoering.

### Governancecode VGGM

De geïnterviewden geven aan dat het onduidelijk is welke governancecode van toepassing is op VGGM. Daarnaast geven zij aan dat de uitvoeringsorganisatie hoofdzakelijk wordt beoordeeld op de kwaliteit van de uitvoering van kerntaken en op de financiën. De geïnterviewde bestuurders van het Dagelijks Bestuur geven aan dat zij zeer tevreden zijn over deze dienstverlening en de financiën. Daarentegen realiseren zij zich wel dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering steeds verder wordt uitgehold door extra taken aan VGGM toe te kennen zonder aanvullend budget beschikbaar te stellen.

### Gelieerde stichtingen

VGGM heeft twee gelieerde stichtingen, zijnde Stichting Veilig Thuis Gelderland-Midden en Stichting Publieke Gezondheid Gelderland-Midden. De Stichting Veilig Thuis Gelderland-Midden heeft een eigen financieringsstroom, eigen medewerkers in dienst en een eigen Raad van Toezicht. Deze stichting maakt gebruik van de ondersteuning van VGGM en de directeur Publieke Gezondheid is de directeur/bestuurder van deze stichting. De Stichting Publieke Gezondheid Gelderland-Midden detacheert personeel aan VGGM ten behoeve van de jeugdgezondheidszorg van 0 tot 4 jaar. Deze medewerkers hebben oude arbeidsvoorwaarden op basis van de Cao VVT. Nieuwe medewerkers ten behoeve van de jeugdgezondheidszorg komen wel direct in dienst van VGGM en hebben andere arbeidsvoorwaarden. Geïnterviewden geven aan dat dit leidt tot complexiteit in de bedrijfsvoering en dat medewerkers anders worden beloond voor dezelfde werkzaamheden. Dit leidt tot wrijving.

Uit de interviews blijkt dat de afspraken, risico’s en verantwoordelijkheden met betrekking tot deze stichtingen niet eenduidig worden geïnterpreteerd. Daarnaast is het beleid ten aanzien van de stichtingen, bijvoorbeeld ten aanzien van deelname aan het managementoverleg en beslissingsbevoegdheid binnen VGGM, informeel ingevuld.

### Uitbreiding taken, maatwerk en verschillende financieringsstromen

Geïnterviewden geven aan dat door gemeenten in het verleden taken aan de uitvoeringsorganisatie zijn toegewezen, zonder afspraken voor een financiële compensatie. Door het dienstbare karakter van VGGM hebben zij deze nieuwe taken

*(Wordt vervolgd op volgende pagina)*

© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

# Management & Organisatie 2/5

### Uitbreiding taken, maatwerk en verschillende financieringsstromen (vervolg)

op zich genomen ten koste van de budgettaire ruimte voor de bestaande taken/'merken'. Hierdoor is een scheefgroei ontstaan, waarbij volgens de geïnterviewden de bijdrage vanuit 'de brandweer' voor de bedrijfsvoering significant hoger is dan de interne diensten die worden afgenomen door 'de brandweer'.

De geïnterviewden geven aan dat de gemeenten steeds meer maatwerk willen in de dienstverlening van VGGM. VGGM is momenteel niet toegerust om maatwerk te leveren, aangezien maatwerk een kosten-opdrijvend effect heeft voor VGGM.

De taken van VGGM worden bekostigd vanuit verschillende financieringsstromen. De gemeentelijke bijdrage bedraagt 66%, waarmee 34% van de bekostiging afkomstig is van derden (Rijksbijdrage 6%, Zorgverzekeraars 21% en overige inkomsten 7%). Voor het verkrijgen van de bekostiging van derden sluit VGGM contracten en krijgt VGGM taken toegewezen. Uit de interviews blijkt dat VGGM onvoldoende zicht heeft of sprake is van kostendekkende compensatie c.q. of de juiste kostprijzen worden gehanteerd voor de taken voor de verschillende financieringsstromen. Daarnaast heeft VGGM onvoldoende inzicht in de contractuele risico's verbonden aan de samenwerking met derden, zoals terugbetalings-, aansprakelijkheids-, fiscale en frauderisico's.

### Langdurige crisissen

Het Rijk en de gemeenten doen steeds vaker een beroep op VGGM voor het beheersen van de langlopende crisissen, zoals de COVID-pandemie, huisvesting asielzoekers en Oekraïense vluchtelingen. Deze langlopende crisissen stellen andere eisen aan de uitvoeringsorganisatie, zoals het snel en langdurig kunnen opschalen. VGGM heeft haar bedrijfsvoering niet zodanig ingericht dat ze de uitvoering van kerntaken en de ondersteunende diensten snel en langdurig kan opschalen. Het snel opschalen vereist onder andere een strak en georganiseerd proces bij M&O en I&I, zodat tijdelijke medewerkers een arbeidscontract ontvangen voor aanvang van de werkzaamheden, worden getraind in de uit te voeren werkzaamheden en direct de beschikking hebben over de juiste (IT-)werkplek, zodat ze ook aan de slag kunnen.

VGGM heeft volgens de geïnterviewden adequaat gehandeld tijdens de COVID-crisis en de opvang van asielzoekers en Oekraïense vluchtelingen. Deze crisissen hebben echter geleid tot een zeer hoge werkdruk, waardoor de algehele bedrijfsvoering tijdens deze crisissen onder zware druk stond en nog steeds staat.

De geïnterviewden geven aan dat VGGM beperkt is toegerust op haar taak voor het beheersen van langlopende crisissen, met als gevolg een groot afbreukrisico voor de medewerkers en hoge bedrijfsrisico's, zoals medewerkers in dienst nemen zonder een arbeidscontract die daardoor recht hebben op een vast dienstverband of medewerkers die recht hebben op een vast dienstverband, omdat ze te vaak een tijdelijk contract hebben ontvangen. Deze risico's hebben grote impact, want ze kunnen leiden tot een structureel grotere formatie, terwijl onzeker is of de bekostiging daarvoor toereikend is.

### In- en externe visie VGGM

Op de website staat beschreven dat VGGM op een efficiënte wijze haar middelen inzet voor een optimale waarborging van de kwaliteit van leven – ofwel de veiligheid en de gezondheid – van de inwoners van het verzorgingsgebied. Deze visie is met name extern gericht.

De geïnterviewden geven aan dat een duidelijk interne visie van VGGM ontbreekt. Dit uit zich onder andere in de wijze waarop de bedrijfsvoering is ingericht. Uit de interviews blijkt dat meer dan drie verschillende managementstijlen worden toegepast, waaronder coachend leiderschap, integraal management en zelforganisatie. Enkele geïnterviewden geven aan dat zij niet begrijpen wat onder integraal management wordt verstaan en wat van hen wordt verwacht. Anderen verstaan onder zelforganisatie dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor het organiseren op een manier die het best passend is bij de eigen afdeling en/of het eigen 'merk' en waarbij beperkt rekening wordt gehouden met de organisatie als geheel.

Het ontbreken van een duidelijke interne visie voor VGGM en de bedrijfsvoering leidt ertoe dat geïnterviewden zoekende zijn naar de toegevoegde waarde van het collectief VGGM. Zij geven aan dat de samenwerking tussen de 'merken' beperkt is.

### Inrichting bedrijfsvoering

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de bedrijfsvoering zijn beperkt beschreven c.q. worden informeel uitgevoerd. Uit de interviews blijkt dat de werkzaamheden van het management en de medewerkers voornamelijk gericht zijn op het uitvoeren van de dagelijkse taken en het oplossen van incidenten. Dit wordt versterkt doordat de directie / diverse managers / senior

*(Wordt vervolgd op volgende pagina)*

© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

# Management & Organisatie 3/5

## Inrichting bedrijfsvoering (vervolg)

medewerkers meerdere functies vervullen, waardoor (noodzakelijke) functiescheiding ontbreekt en ze door de hoge werkdruk meer 'leven in de waan van de dag'. Door deze dagelijkse aansturing heeft de directie een beperkte focus op de strategie.

Het vervullen van meerdere functie door de directie / dezelfde manager/medewerker wordt volgens de geïnterviewden veroorzaakt door de beperkte capaciteit. Uit eerdere onderzoeken blijkt volgens de geïnterviewden dat capaciteit in vergelijking met andere uitvoeringsorganisaties beperkt is voor de kerntaken die door de uitvoeringsorganisatie moeten worden uitgevoerd. De geïnterviewden geven aan dat de beperkte capaciteit en de dubbele functies een hoge werkdruk leggen op het management en de senior medewerkers, met een groot afbreukrisico op deze waardevolle managers en senior medewerkers tot gevolg. Een voorbeeld van het effect van dubbele functies is zichtbaar bij de directie. In geval van een crisis is de Directeur Gezondheidszorg ook de crisismanager, waardoor gedurende de langdurige COVID-crisis de Directeur Gezondheidszorg zich primair op de crisiszorg stortte en de weinig tijd had voor zijn rol als directeur van een organisatie in een crisis.

Uit de interviews blijkt dat de samenstelling en de functie van de diverse overlegstructuren onduidelijk zijn. Door deze onduidelijkheid is het voor de geïnterviewden onduidelijk in welk overleg welke besluiten worden genomen en worden gecommuniceerd.

De bevoegdheden van het management zijn beperkt vastgelegd. Door deze beperkte vastlegging gaat het management naar eigen inzicht verplichtingen aan en worden de afspraken ten aanzien van het aangaan van verplichtingen slechts beperkt vastgelegd.

Ten slotte constateren wij dat een beperkt aantal medewerkers verantwoordelijk is voor het opstellen van het beleid om te komen tot betere besluitvorming, prioritering en betere kaders voor het management.

## Centrale ondersteunende afdelingen

De afdelingen Mens en Organisatie (M&O), Informatievoorziening & ICT (I&I) en Control, Inkoop & Financiën (CIF) zijn initieel opgezet om alle 'merken' van VGGM te ondersteunen. De activiteiten, de ondersteuningsbehoefte, de cao's en de verschillende financieringsstromen van alle 'merken' zijn zo verschillend, dat de inrichting en uitvoering van de bedrijfsvoering zeer complex is.

De capaciteit van de ondersteunende afdelingen is slechts beperkt meegegroeid met de toegenomen omvang en complexiteit van de uitvoeringsorganisatie. Daardoor zijn de ondersteunende afdelingen voornamelijk gericht op de uitvoering van taken en komen zij beperkt toe aan het stellen van kaders, het toetsen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en het ondersteunen van het management bij de besluitvorming.

De geïnterviewden geven een wisselend beeld van de kwaliteit van de centrale ondersteunende afdelingen. Uit de interviews blijkt dat de ervaren kwaliteit sterk afhankelijk is van de persoon die het management van de verschillende 'merken' ondersteunt. Wordt specifiek ingezoomd op de drie ondersteunende afdelingen, dan blijkt dat de geïnterviewden:

- veel klachten en zorgen hebben over de beperkte capaciteit en kwaliteit van I&I. Daarbij geven ze aan dat door de beperkte capaciteit van I&I noodzakelijke/ wettelijke wijzigen te laat of te ad hoc worden geïmplementeerd in de productiesystemen. De geïnterviewden geven aan dat I&I mede door het beperkt prioriteren van wijzigingen en projecten een onmogelijke taak heeft;
- veel klachten hebben over de kwaliteit van de dienstverlening van M&O, de beperkte ondersteuning (ontzorgen) en het gebrek aan begrip voor de diversiteit van de 'merken' en de verschillende cao's.
- aangeven dat de kwaliteit en betrokkenheid van de afdeling CIF is gestegen, waardoor ze nu beter inzicht hebben in de huidige (financiële) performance, maar dat de afdeling CIF het management beperkt ondersteunt bij het opstellen van de Planning & Controlproducten ten behoeve van de besluitvorming.

## Decentrale bedrijfsbureaus

Naast deze centrale ondersteunende afdelingen, blijkt uit de interviews dat een aantal 'merken' een eigen bedrijfsbureau hebben waar 'merk'-specifieke werkzaamheden worden uitgevoerd, zoals de operationele planning, zorgregistratie en functioneel beheer van bedrijfsapplicaties die alleen binnen het 'merk' worden gebruikt.

Door de diversiteit van de 'merken' en de specifieke inhoudelijke kennis, is de flexibiliteit om medewerkers te rouleren over de 'merken' beperkt. Keerzijde is dat binnen deze 'merken' een grote afhankelijk bestaat van de specifieke kennis van de medewerker die bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor het functioneel beheer.

KPMG © 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

# Management & Organisatie 4/5

### Project Management Organisatie (PMO)

Uit de interviews blijkt dat VGGM een groot aantal projecten in uitvoering heeft. De geïnterviewden geven aan dat zij slechts beperkt zicht hebben op de prioritering, de huidige status van de verschillende projecten en dat projecten door beperkte capaciteit niet tijdig of niet worden afgerond. Onlangs is gestart met de methodiek projectmatig werken. Deze methodiek vergroot de kans op het succesvol uitvoeren van een project. De methodiek is echter niet gericht op het prioriteren van projecten, het alloceren van capaciteit en het bewaken van de samenhang tussen de verschillende projecten.

### Compliance en risicomanagement

VGGM heeft beperkt zicht of zij voldoet aan de geldende wet- en regelgeving. De Compliance-functie (voldoen aan wet- en regelgeving) is versnipperd in de organisatie aanwezig, waarbij het totaaloverzicht ontbreekt.

Daarnaast heeft VGGM slechts beperkt zicht op de belangrijkste bedrijfsvoerings-risico's, (onder andere het niet voldoen aan wet- en regelgeving, onderbreking van de bedrijfsvoering, hoog ziekteverzuim en frauderisico's) en de wijze waarop deze risico's worden gemitigeerd. Er is geen beleid om de risico's te prioriteren en er is geen periodieke rapportage over de kwaliteit van de risicobeheersing.

Uit de interviews blijkt dat nieuw beleid slechts beperkt wordt getoetst op compliance en risicomanagement.

### Internal Audit

VGGM heeft geen Internal Audit-functie aangesteld. Een Internal Audit-functie ondersteunt de Directie, het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur in hun verantwoordelijkheid om de uitvoeringsorganisatie ten aanzien van haar organisatiedoelstellingen 'in control' te houden, inzicht te geven in de kwaliteit van de governance en daarover verantwoording af te leggen.

Door het ontbreken van de Internal Audit-functie heeft VGGM slechts beperkt zicht op de kwaliteit van de uitvoeringsorganisatie en risicobeheersing, waardoor zij een beperkt lerend vermogen heeft voor het verbeteren van de organisatie.

## Aanbevelingen

De onderstaande verbeterpunten zijn opgesteld, uitgaande van het performance level 'gestandaardiseerd'. Het performance level 'gestandaardiseerd' komt overeen met de governancecodes die van toepassing zijn op VGGM en geeft duidelijke kaders om de kwaliteit van de bedrijfsvoering op het gewenste niveau te brengen.

De onderstaande aanbevelingen hebben grotendeels een strategisch karakter, omdat ons inziens dit randvoorwaardelijk is om de organisatie stevig neer te zetten. Het grootste risico van de onderstaande aanbevelingen ligt in het door VGGM operationeel zelfstandig oppakken van deze aanbevelingen, met beperkte betrokkenheid van de belangrijkste stakeholders.

*Aanbeveling 1.1. Visie op de dienstverlening en het takenpakket van VGGM*

Herbeoordeling of de huidige visie van VGGM – in het licht van de ontwikkelingen (meer taken vanuit gemeenten, maatwerk, het Rijk), langdurige crisissen en de verschillende financieringsstromen – nog passend is en voldoende kaderstellend is voor de taken en verantwoordelijkheden die aan VGGM worden toegewezen.

*Aanbeveling 1.2. Governancestructuur en governancecode*

Bepaal welke governancecodes van toepassing zijn op de gehele uitvoeringsorganisatie en stel vast wat de impact van deze governancecodes is op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals deze zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke en specifieke regelingen (governancestructuur).

*Aanbeveling 1.3 Dienstverleningsmodel*

Gezien de behoefte aan maatwerk en de verschillende financieringsstromen adviseren wij om te onderzoeken welk dienstverleningsmodel en welke financiering passend is bij VGGM, zodanig dat de gelden die VGGM ontvangt voor specifieke taken kostendekkend zijn.

*Aanbeveling 1.4 Interne visie op VGGM en bedrijfsvoering*

Advies is om gezamenlijk met het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en het management de interne visie op VGGM en de visie op de bedrijfsvoering (inrichting, managementstijl en sturing) te herijken, rekening houdend met de governancecodes, en middels het uitzetten van duidelijke kaders.

*(Wordt vervolgd op volgende pagina)*

© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

# Management & Organisatie 5/5

## Aanbevelingen (vervolg)

*Aanbeveling 1.5 Inrichtingsplan en vaststellen budget (transitie/structureel)*

Vertaal de interne visie op VGGM en de bedrijfsvoering naar een concreet inrichtingsplan met een passend budget c.q. financiële kaders. Daarnaast adviseren wij om een eenmalig budget beschikbaar te stellen om de transitie naar het gewenste kwaliteitsniveau te realiseren.

*Aanbeveling 1.6 Taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en overlegstructuren*

Herijk de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in lijn met de visie op de bedrijfsvoering. Zet een overlegstructuur op passend bij de visie op de bedrijfsvoering, waarbij voor elk overleg op alle niveaus (van Algemeen Bestuur tot teamoverleg) de doelstelling en de bevoegdheden (besluitvorming) wordt vastgelegd.

*Aanbeveling 1.7. Benodigde capaciteit (formatie)*

Maak een inschatting van de benodigde capaciteit op basis van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Verbijzonder de benodigde capaciteit naar functionarissen (rekening houdend met functiescheiding) en in aantallen (rekening houden met de omvang van het takenpakket).

*Aanbeveling 1.8 Vastlegging interne dienstverlening in SLA's*

Gezien de diversiteit van bedrijfsprocessen bij de 'merken' adviseren wij om, op basis van de visie op de bedrijfsvoering en de specifieke wensen van de 'merken', de centrale dienstverlening aan de 'merken' nader uit te werken en vast te leggen in service level agreements (SLA's).

Wij adviseren om op basis van deze SLA's de gevraagde dienstverlening intern door te belasten, met het principe van een gedwongen 'winkelnering' voor die diensten die binnen de kaders vallen, zodat de directie en het bestuur op VGGM-niveau op een eenduidige kwaliteit kan sturen.

*Aanbeveling 1.9. Project Management Organisatie*

Wij adviseren een projectmanagementorganisatie (PMO) op te zetten die verantwoordelijk wordt voor het prioriteren van projecten, in lijn met de visie op de bedrijfsvoering, met allocatie van de benodigde capaciteit en een periodieke rapportage over lopende projecten.

*Aanbeveling 1.10 Compliance, Risicomanagement- en Internal Audit-functie*

Wij adviseren om het beleid ten aanzien van de Compliance-, Risicomanagement- en Internal Audit-functie op te stellen en de Compliance-, Risicomanagement- en Internal Audit-functie formeel te beleggen in de organisatie met rapportagelijnen naar de directie en bestuur.

De Internal Audit-functie is een functie die vaststelt of wordt gewerkt conform de processen, procedures en beheersmaatregelen. Gezien de huidige kwaliteit van de bedrijfsvoering adviseren wij om de Internal Audit-functie in te richten zodra men werkt conform de vastgelegde processen, procesbeschrijvingen en beheersmaatregelen.

*Aanbeveling 1.11 Vertaling governancecodes naar informatiebehoefte*

Vertaal de governancecodes naar de vereisten ten aanzien van het beleid en de uitvoeringsorganisatie, zodat het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur voldoende zicht krijgen op de wijze en de mate waarin wordt voldaan aan deze vereisten, bijvoorbeeld met betrekking tot 'in control' en 'cultuur'.

© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

# Data & Systemen 1/2

## Bevindingen

De overall-volwassenheid ten aanzien van het onderdeel ‘Data & Systemen’ bevindt zich op het niveau ‘incidenteel’.

### Visie en kaders t.a.v. IT

VGGM heeft geen vastgestelde visie op IT als afgeleide van de visie op de bedrijfsvoering. Mede door het ontbreken van een visie op IT, het ontbreken van het eigenaarschap over de gehele IT en de specifieke kenmerken en belangen van de ‘merken’, is de afdeling I&I beperkt in staat om kaders te stellen aan de afdelingen en ‘merken’ ten aanzien van de inrichting en ondersteuning van alle applicaties die door VGGM worden gebruikt.

### Inrichting beheersorganisatie IT

De afdeling I&I is verantwoordelijk voor de infrastructuur, kantoorapplicaties, datawarehouse en het technisch beheer van bedrijfsapplicaties. Het functioneel beheer voor specifieke taken (financiële applicaties, zorgapplicaties, brandweerapplicaties) is binnen de verschillende afdelingen en ‘merken’ belegd.

De afdelingen en ‘merken’ hebben elk een of meerdere bedrijfsapplicaties. Aan elke bedrijfsapplicatie is een eigenaar gekoppeld en elke eigenaar heeft een apart budget voor het beheer. De eigenaren ervaren rolonduidelijkheid en hebben onvoldoende zicht op de planning en impact van wijzigingen in de applicaties.

De afdelingen en ‘merken’ hebben elk een eigen functioneel beheerder die verantwoordelijk is voor een of meerdere bedrijfsapplicaties. De functioneel beheerders werken grotendeels zelfstandig. De kennis over de bedrijfsapplicaties wordt onderling beperkt gedeeld, waardoor er een grote mate van afhankelijkheid bestaat van de functioneel beheerder.

De geïnterviewde gebruikers van de IT geven aan dat zij onvoldoende worden betrokken bij inrichtingskeuzes of bij het onderhoud van de infrastructuur (netwerk, standaard applicaties, mobiele telefonie), waardoor zij beperkingen en storingen ervaren bij de uitvoering van de kerntaken.

### Veranderbehoefte versus verandercapaciteit

VGGM is een grote en complexe organisatie met een groot aantal verschillende bedrijfsprocessen en applicaties. Daarnaast opereren de verschillende onderdelen van VGGM in een dynamische omgeving met veel wijzigingen in wet- en regelgeving c.q. wijzigingen in de taken die door VGGM worden uitgevoerd. De geïnterviewden geven aan dat I&I te weinig capaciteit heeft om alle (noodzakelijke) wijzigingen tijdig te realiseren, waardoor ze niet of niet tijdig aan wet- en regelgeving kunnen voldoen en aan de wensen van de gebruikers. Tijdens de COVID-crisis is veel van de medewerkers van I&I gevraagd. I&I geeft aan dat ze momenteel de diensten en de benodigde kwaliteit door de hoge werkdruk niet kunnen leveren. Dit wordt versterkt door het feit dat I&I een aantal openstaande vacatures heeft, welke door de huidige arbeidsmarkt niet kunnen worden vervuld.

### General IT Controls

De General IT Controls zijn een set aan beheersmaatregelen die de kwaliteit van de IT-omgeving moeten borgen. Uit de interviews blijkt dat de GITC’s voor de kantoor- en bedrijfsapplicatie onvoldoende worden geborgd. Daardoor loopt VGGM het risico dat eerder storingen plaatsvinden in de bedrijfsapplicaties met significante effecten (risico’s) voor de uitvoeringstaken. De geïnterviewden geven aan dat zij dit beeld herkennen, vooral uit de interviews met de brandweer blijkt dat zij veel hinder ondervinden in de beschikbaarheid van contactgegevens in mobiele telefoons- en tweewegautorisatie.

Specifiek voor informatiebeveiliging geven geïnterviewden aan dat op ad-hoc-basis wordt gestuurd op de kwaliteit van informatiebeveiliging. Uit het gedrag en de houding van de medewerkers blijkt dat ze slecht beperkt bewust zijn van de informatie-beveiligingsrisico’s en dat VGGM mede daardoor niet ‘in control’ is. Door het huidige performance level van ‘initieel’ loopt VGGM veiligheidsrisico’s.

### 24/7-paraatheid passend bij de bedrijfsvoeringsdienstverlening

De geïnterviewden geven aan dat I&I beperkt bereikbaar is bij de 24/7-paraatheid van onder andere de brandweer. Met I&I is een SLA opgesteld voor de dienstverlening buiten kantooruren. De geïnterviewden geven aan dat in geval van een incident buiten kantooruren, I&I te vaak ondersteuning weigert, omdat de gevraagde dienstverlening niet binnen de SLA valt.

KPMG © 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

# Data & Systemen 2/2

### Schaalbaarheid (specifiek IT)

Uit de interviews blijkt dat VGGM ten tijde van de COVID-crisis snel moest kunnen opschalen in formatie. Uit de afgelopen crisissen blijkt dat de IT-organisatie en IT-omgeving van VGGM robuust (beschikbaar, betrouwbaar en informatiebeveiliging) en schaalbaar moet zijn.

Uit de interviews blijkt dat de IT-omgeving van VGGM dankzij de inzet en betrokkenheid van de I&I-medewerkers enige schaalbaarheid heeft gecreëerd, zij het met een grote menselijke inspanning. Uit andere interviews blijkt dat medewerkers nog geen volledig ingerichte laptop meekrijgen op het moment dat deze moet worden vervangen. De gebruikers moeten zelf aanvullende applicaties installeren, alvorens de laptop gereed is voor gebruik. Dit gaat ten koste van de capaciteit van de taakuitvoering en is een belemmering om snel op te schakelen.

### (Meta)data

De informatie-uitwisseling tussen de diverse bedrijfsapplicaties is sub-optimaal. De geïnterviewden geven aan dat veel handmatige handelingen nodig zijn in de bedrijfsprocessen c.q. informatie-uitwisseling tussen de verschillende bedrijfsapplicaties. Bij het opstellen van de periodieke rapportages moet met name de afdeling CIF veel handmatige handelingen en correcties uitvoeren om te komen tot de gewenste managementinformatie.

Uit de interviews blijkt dat het management moeite heeft om te sturen op deze managementinformatie en rapportages uit de eigen bedrijfsapplicaties, omdat de informatie uit de verschillende bronnen tot verschillende uitkomsten leidt. Zo geeft het management aan dat ze het aantal FTE's op de eigen afdeling moeilijk kunnen vaststellen, omdat uit verschillende rapportages drie verschillende getallen komen en onduidelijk is welk getal de waarheid is. Dit zegt in ieder geval iets over de betrouwbaarheid van brondata en de processen die leiden tot mutaties in de brondata.

De geïnterviewden geven aan dat het niet duidelijk is wie eigenaar is en daarmee verantwoordelijk is voor de integriteit en betrouwbaarheid van de brondata, c.q. ze weten niet wie ze daarop moeten aanspreken.

## Aanbevelingen

De onderstaande verbeterpunten zijn opgesteld uitgaande van het performance level 'gestandaardiseerd'. Het performance level 'gestandaardiseerd' komt overeen met de governancecodes die van toepassing zijn op VGGM en geeft duidelijke kaders om de kwaliteit van de bedrijfsvoering op het gewenste niveau te brengen.

De onderstaande aanbevelingen hebben grotendeels een strategisch karakter, omdat ons inziens dit randvoorwaardelijk is om de Informatievoorziening- en ICT-organisatie breed VGGM-stevig neer te zetten. Het grootste risico van de onderstaande aanbevelingen is, dat dit alleen door I&I wordt opgepakt.

### *Aanbeveling 2.1. Visie op de dienstverlening en kaders voor de gehele IT*

Stel een visie op voor de dienstverlening van de gehele IT, zijnde inrichting van de infrastructuur, applicaties, (meta)data, informatievoorziening en informatiebeveiliging als afgeleide van de organisatiedoelstellingen.

Vertaal deze visie op de dienstverlening naar een passende inrichting en aansturing van de IT-organisatie, waarbij een balans wordt gevonden tussen enerzijds centrale aansturing en verminderen van afhankelijkheden van enkele medewerkers en anderzijds de behoefte van de 'merken' voor bedrijfsspecifieke applicaties.

Vertaal deze visie naar de benodigde capaciteit voor de IT-organisatie, benodigd budget en naar concrete kaders voor de afdelingen en 'merken'.

### *Aanbeveling 2.2. Herijken Service Level Agreement (SLA)*

Stel op basis van de visie en kaders met de verschillende 'merken' een nieuwe SLA op. Neem in deze SLA de afspraken en de daaraan gekoppelde kosten op over robuustheid en de schaalbaarheid van de dienstverlening van bedrijfsvoering.

### *Aanbeveling 2.3 General IT Controls*

Breng aan de hand van de visie, kaders en de SLA in kaart welke delen van de IT bedrijfskritisch zijn en aan welke vereisten de GITC's moeten voldoen om de kwaliteit te borgen.

### *Aanbeveling 2.4 Kwaliteit van (meta)data*

Maak binnen de financiële functie een functionaris verantwoordelijk voor de kwaliteit van de (meta)data en richt een controle-instrument in om de kwaliteit te monitoren.

KPMG © 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

# Mensen & Cultuur 1/2

## Bevindingen

De overall-volwassenheid ten aanzien van het onderdeel Mensen & Cultuur bevindt zich op het niveau ‘incidenteel’. In het onderzoek hebben we ons specifiek gericht op de onderlinge communicatie en houding en gedrag. Wij hebben geen vragen gesteld of medewerkers voldoende geëquipeerd zijn om de taken uit te voeren en er is geen vlootschouw afgenomen.

### Mensen

Uit ons onderzoek blijkt dat de medewerkers elk voor hun eigen ‘merk’ staan en erg betrokken zijn bij de kerntaken die worden uitgevoerd. De betrokkenheid is zichtbaar van directie tot aan de medewerkers en draagt bij aan de incidentele organisatie, waarbij op incidenten en niet op organisatiedoelstellingen wordt gestuurd.

De medewerkers weten elkaar op een informele wijze te vinden om incidenten op te lossen. Voor het oplossen van deze incidenten benaderen de medewerkers diegene met de meeste kennis die hen direct kan helpen, in plaats van de medewerker die verantwoordelijk is voor het plannen en prioriteren van de werkzaamheden.

De incidentele werkwijze zorgt dat geïnterviewden geen duidelijk beeld hebben van de taken, rollen en verantwoordelijkheden. Het is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de besluitvorming en welke besluiten worden genomen. Men opereert naar aanleiding van incidenten, waarbij formele besluitvorming onvoldoende kenbaar wordt gemaakt. Deze werkwijze zorgt er eveneens voor dat de ‘merken’ zoekende zijn naar een vast en duidelijk aanspreekpunt bij de ondersteunende afdelingen die ook begrip en kennis heeft van de kerntaken die het ‘merk’ uitvoert (visa versa).

### Houding en gedrag

Uit de interviews blijkt dat er geen duidelijk interne visie van VGGM is ten aanzien van de houding en gedrag. De gewenste houding en het gewenste gedrag worden niet actief uitgedragen. Dit wordt volgens de geïnterviewden mede veroorzaakt door het ontbreken van een duidelijke centrale visie en door de diversiteit in werkzaamheden. Dit leidt onder andere tot beperkte onderlinge communicatie tussen de ‘merken’ met als gevolg dat de onderlinge kennis onvoldoende wordt gedeeld, men onvoldoende op de hoogte is van de ontwikkelingen buiten het eigen ‘merk’ en de geïnterviewden zich vooral verbonden voelen met het eigen ‘merk’ en beperkt met VGGM. Dit wordt versterkt door de sterk decentrale taakuitvoering, zoals de ambulancepost, het consultatiebureau, de brandweerpost.

De geïnterviewden geven aan dat de ‘merken’ worden gekenmerkt door een eigen cultuur. De vraag kan worden gesteld, gezien de diversiteit in taken, of sprake moet zijn van één cultuur. De geïnterviewden geven aan dat het gemeenschappelijke beeld ontbreekt.

Binnen enkele ‘merken’ worden dilemma’s ten aanzien van houding en gedrag besproken. Als daarop wordt doorgevraagd, dan blijkt dat binnen de verschillende ‘merken’ veelal sprake is van een familiecultuur. In deze familiecultuur zijn knelpunten beperkt bespreekbaar en spreken medewerkers elkaar beperkt aan.

### Zelfbeeld en veranderwens

Het zelfbeeld van de geïnterviewden komt overeen met onze eigen waarnemingen. In vergelijkbare onderzoeken zijn de geïnterviewden veelal positiever over het performance level.

De geïnterviewden geven aan dat de veranderwens aanwezig is om te komen tot een organisatie die echt ‘in control’ is ten aanzien van de bedrijfsvoering en de bedrijfsvoering optimaal ondersteunt.

Als wordt gevraagd naar de belangrijkste belemmering om dit te realiseren, dan geven de geïnterviewden aan dat de organisatie geen visie heeft en bang is om de juiste instelling, flexibiliteit en betrokkenheid van de medewerkers te verliezen. Daarnaast geven zij aan dat door de beperkte capaciteit, VGGM onvoldoende ‘in control’ kan zijn om haar dienstverlening op niveau te houden.

## Aanbevelingen

De aanbevelingen voor Mensen & Cultuur hebben deels overlap met de aanbevelingen die bij de dimensies Management & Organisatie en Data & Systemen zijn benoemd. Derhalve zijn onderstaand alleen die aanbevelingen opgenomen die een aanvulling zijn op eerdergenoemde aanbevelingen.

*Aanbeveling 3.1. Gewenste houding en gedrag*

Bepaal de gewenste houding en het gewenste gedrag voor VGGM als geheel, leg deze vast en communiceer deze duidelijk naar de bedrijfsvoering en ‘merken’, zodat de medewerkers zich dit eigen kunnen maken.

*(Wordt vervolgd op volgende pagina)*

© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

# Mensen & Cultuur 2/2

## Aanbevelingen (vervolg)

*Aanbeveling 3.1. Gewenste houding en gedrag (vervolg)*

Betrek de medewerkers bij het bepalen van de gewenste houding en het gewenste gedrag en maak de deze onderdeel van de besluitvorming en onderdeel van alle uitingen van de interne communicatie.

*Aanbeveling 3.2 Dilemma-sessies*

Organiseer dilemma-sessies om met medewerkers te bespreken op welke wijze moet worden gehandeld bij dilemma's. Maak het krachtig door daarbij gebruik te maken van actuele thema's en concrete voorbeelden.

© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

# Processen & Procedures

## Bevindingen

De overall-volwassenheid ten aanzien van het onderdeel ‘Processen & Procedures’ bevindt zich op het niveau ‘incidenteel’.

### Processen en procedures

De processen en procedures zijn beperkt beschreven c.q. gedateerd. VGGM heeft geen overzicht van al haar processen, noch uitgangspunten voor het beschrijven van processen. Door het ontbreken van een volledig overzicht van de processen van VGGM, heeft VGGM slechts beperkt zicht op de wijze waarop ze haar taken uitvoert.

De geïnterviewden geven aan dat belangrijke procedures, bijvoorbeeld een crisisplan, wel aanwezig zijn, maar dat in crisissituaties hier niet altijd gebruik van wordt gemaakt of dat niet conform het crisisplan wordt gehandeld.

### Proceseigenaarschap

Voor de processen zijn beperkt proceseigenaren benoemd. Hierdoor is het onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de processen (eigenaarschap), de kwaliteit en de efficiëntie van de processen en de aansturing van de processen.

### Compliance, risico-identificatie, prioritering en risicobeheersing

Op dit moment is geen formeel proces ingericht voor het identificeren, prioriteren en aantoonbaar beheersen van risico’s. Risico’s rondom processen worden niet structureel in kaart gebracht, wijzigingen in beleid of wet- en regelgeving worden niet getoetst op risico’s. Daarnaast zijn de uitgangspunten voor het prioriteren van risico’s niet vastgelegd. Het aantoonbaar ‘in control’ zijn ten aanzien van de belangrijkste risico’s maakt geen deel uit van de (maandelijkse) rapportagecyclus.

### Procuratieregeling

VGGM heeft geen procuratieregelingen waarin de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en volmachten zijn vastgelegd. Zo ligt de inkoop deels bij de ‘merken’ en deels centraal. Er is daardoor geen overall-beeld van de verplichtingen-administratie en het is onduidelijk welke verplichtingen worden aangegaan. Daarnaast is het onduidelijk of deze verplichting ten laste gaat van het juiste budget, of de budgethouder akkoord is, en op welke wijze wordt gehouden aan het procuratieschema en in welke mate facturen betaalbaar worden gesteld zonder dat wordt vastgesteld of feitelijke levering heeft plaatsgevonden.

## Aanbevelingen

De aanbevelingen voor Processen & Procedures hebben deels overlap met de aanbevelingen die bij de dimensies Management & Organisatie, Data & Systemen en Mensen & Cultuur zijn benoemd. Derhalve zijn onderstaand alleen die aanbevelingen opgenomen die een aanvulling zijn op eerdergenoemde aanbevelingen.

### *Aanbeveling 4.1. Beschrijving belangrijkste processen en procedures*

Beschrijf de belangrijkste processen en procedures van de ‘merken’ afzonderlijk en van overkoepelende activiteiten, rekening houdend met de vereisten van de taken van VGGM, waaronder het langdurig opschalen in crisissituaties en het aantoonbaar ‘in control’ zijn. Zorg voor één omgeving waar deze processen en procedures worden opgeslagen en worden gebruikt voor trainingsdoeleinden, risicobeheersing en voor het bepalen van de impact bij wijzigingen.

### *Aanbeveling 4.2. Proceseigenaar verantwoordelijk voor de kwaliteit en efficiëntie van de processen*

Benoem voor elk proces een proceseigenaar, ook voor overstijgende processen die binnen meerdere ‘merken’ wordt uitgevoerd, zoals het inkoopproces. Maak de proceseigenaar verantwoordelijk voor de kwaliteit en efficiëntie van de processen en het prioriteren van wijzigingen in de processen.

### *Aanbeveling 4.3. Inrichten risicomanagement*

Richt een proces in voor compliance, risico-identificatie, prioritering en risicobeheersing. Stel een controleplan op voor het vaststellen van de kwaliteit van de beheersing en rapportage.

### *Aanbeveling 4.4. Procuratieregeling en contractregister*

Stel een procuratieregeling op, waarin naast de volmachten eveneens de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en het informeren van de betrokkenen in de processen zijn opgenomen (RACI’s). Voer tevens een contractregister in.

KPMG © 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

KPMG

# Bijlagen

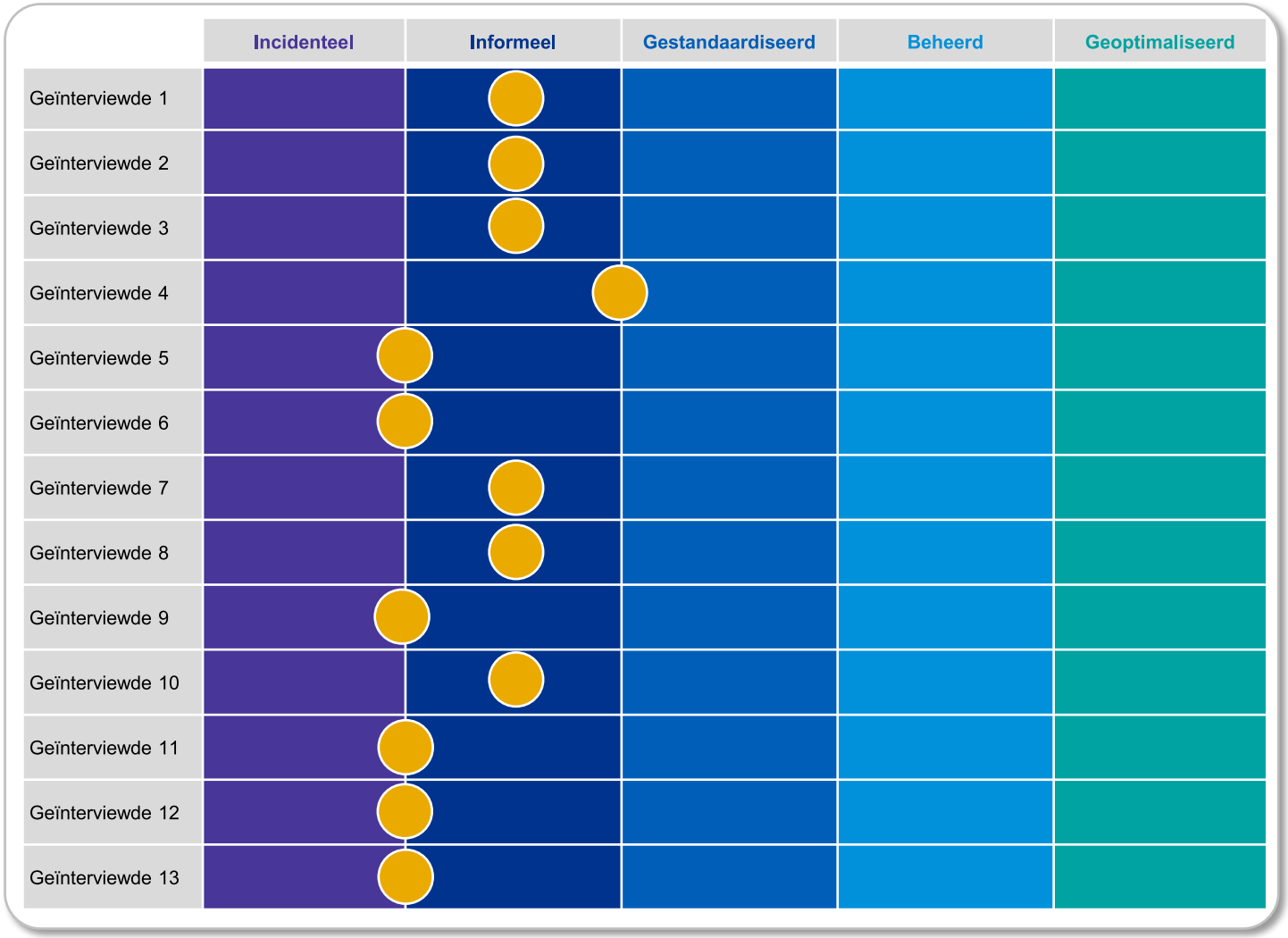
# Overzicht gehanteerde definities

| Begrip | Definitie |
|---|---|
| Performance Model | Het Performance Model is een model dat de **performance** van een organisatie beoordeelt. De mate van performance wordt beïnvloed door bevindingen ten aanzien van vier dimensies, waarbij voor elke dimensie het performance level in kaart wordt gebracht. |
| Governancecode | De **richtlijnen** voor de relatie tussen: het bestuur, de raad van commissarissen en de (algemene vergadering van) aandeelhouders van beursgenoteerde bedrijven. |
| Three Lines of Defense | De inrichting van het governancekader binnen de organisatie in de eerste lijn (primair proces), tweede lijn (ondersteunende afdelingen) en de derde lijn (Internal Audit) om te borgen dat:<br>— risico's op het juiste niveau en in relatie tot de (strategische, tactische en operationele) doelstellingen worden geïdentificeerd en geprioriteerd;<br>— maatregelen worden getroffen om de risico's op het gewenste niveau te beheersen;<br>— controles plaatsvinden die waarborgen dat maatregelen op continue wijze naar behoren functioneren. |
| Compliance | Het waarborgen dat de **geldende wet- en regelgeving** en beleids- en nadere regels worden nageleefd. |
| Risicomanagement | Het identificeren van **risico's** binnen een organisatie en het opstellen van maatregelen om deze risico's te mitigeren. Risicomanagement is een continu proces bedoeld om risico's te beheersen, de kans van optreden vast te stellen, de gevolgen te bepalen en de benodigde maatregelen in kaart te brengen. |
| Soft controls | De **minder tastbare elementen** in de organisatie, de ongeschreven regels, die bepalen hoe mensen met elkaar omgaan. |
| Merken | Merken verwijzen naar de **verschillende kolommen** binnen VGGM. Voorbeelden van kolommen zijn: Brandweer, Ambulance en Veilig Thuis. |
| Kerntaken | De **dienstverlening** die door de 'merken' wordt geleverd. |
| Bedrijfsvoering | De **ondersteunende afdelingen** binnen VGGM. Voorbeelden van ondersteunende afdelingen zijn: Informatievoorziening & ICT (I&I) en Control, Inkoop & Financiën (CIF) |

© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

# Beeld Performance Level volgens geïnterviewden 1/2

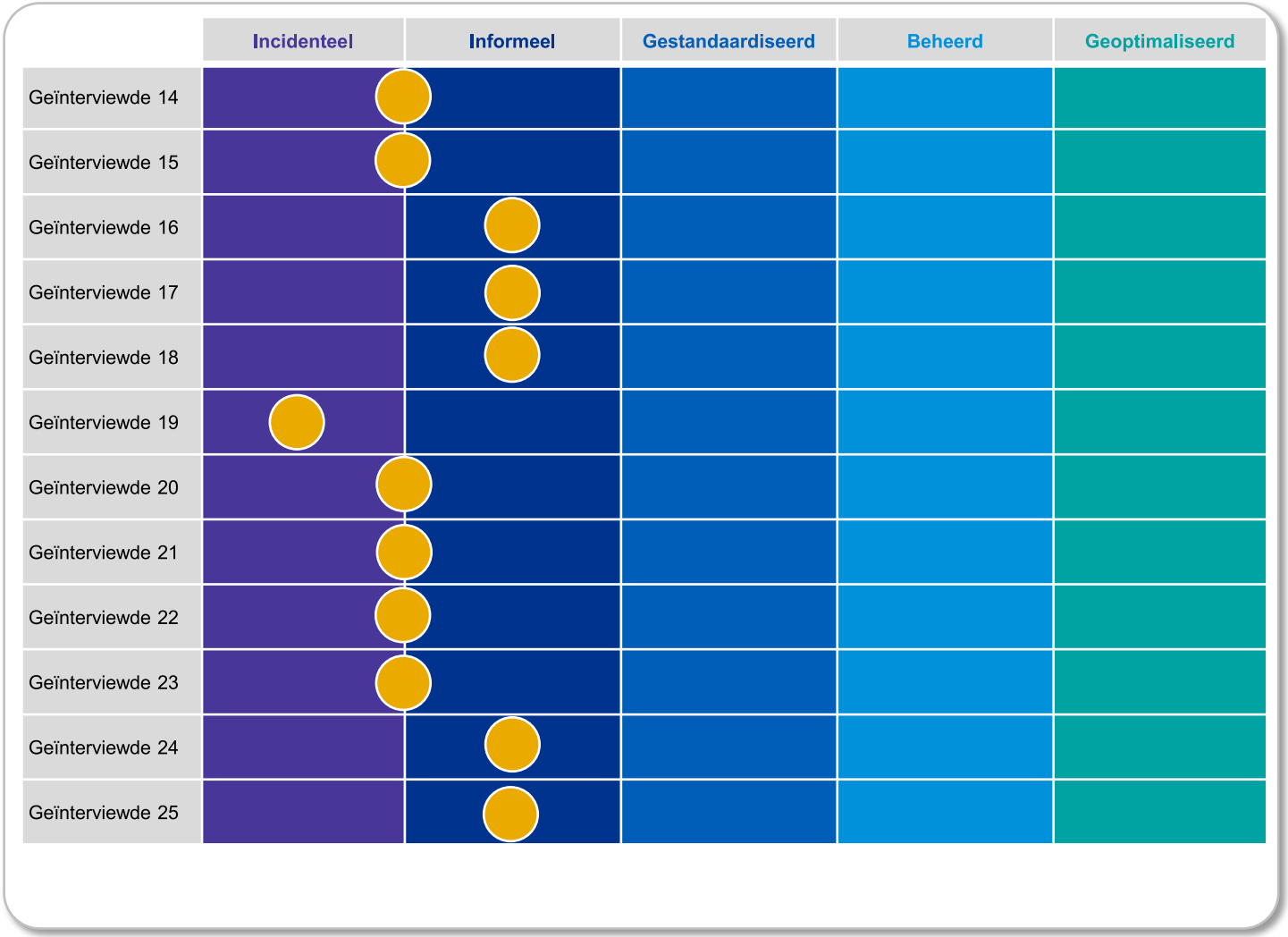
**Instapmodel**




© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

# Beeld Performance Level volgens geïnterviewden 2/2

**Instapmodel**




© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

# Overzicht ontvangen documenten en geraadpleegde websites

| # | Naam document / link website |
|---|---|
| 1 | Organogram VGGM.pdf |
| 2. | VGGM applicaties en eigenaren 2-9-22.xlsx |
| 3. | Input Bianca Heijnen.docx |
| 4. | GR_VGGM_complete_met_ondertekening.pdf |
| 5. | Onze missie en visie \| VGGM |
| 6. | 3a-1 Oplegnotitie benchmark rapport.docx |
| 7. | 3a-2 Rapport reflectie benchmark brandweerzorg en overhead def.pdf |
| 8. | 3b memo AB bestuur bedrijfsvoering |

© 2022 KPMG Accountants N.V. Alle rechten voorbehouden.

KPMG



**KPMG on social media**




**KPMG app**

© 2022 KPMG Accountants N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit.
Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken die onder licentie worden gebruikt door de zelfstandige ondernemingen die lid zijn van de wereldwijde KPMG-organisatie.