

INZICHT GEEFT UITZICHT

Adviesrapport onderzoek financiële problematiek VNOG

Rapportage Commissie Van Arkel
versie 1.0/17 december 2018, definitief



Inhoud

1. Inleiding	4
2. Opdracht	5
2.1. Positie en samenstelling commissie	5
2.2. Te beantwoorden vragen	5
2.3. Werkwijze commissie: aanpak en verantwoording	6
3. Totaalbeeld: samenvatting van beelden, bevindingen en adviezen.....	8
3.1. Het feitenmateriaal	8
3.2. Bevindingen op hoofdlijnen	8
3.2.1. Financiële techniek.....	8
3.2.2. Financieel beleid.....	10
3.2.3. Interne beheersing, informatievoorziening cultuurgebonden aspecten	12
3.3. Financieel beeld: een analyse op hoofdlijnen	14
4. Verhouding VNOG ten opzichte van andere regio's	16
4.1. CEBEON-rapport	16
4.2. Vergelijking met kengetallen BBV	17
5. Financiële technisch	19
5.1. Aanpak.....	19
5.2. Indexering.....	19
5.3. Ontwikkeling personeelskosten	20
5.3.1. Loonkosten	20
5.3.2. Overige personeelskosten	20
5.4. Investerings / kapitaallasten.....	20
5.5. Zero based begroting	22
5.6. Adviezen	22
6. Financieel beleid	24
6.1. VNOG en BTW	24
6.2. Reserves en risico's	26
6.2.1. Afspraken over reserves en dekking risico's	26
6.2.2. Risicoschatting.....	27
6.3. Vergoedingen vrijwilligers.....	27
6.4. Diverse begrotingsbudgetten met tekorten	29
6.5. Vraagpunten clusterverleden.....	31
6.5.1. Inleiding	31
6.5.2. Specificatie van de onderdelen clusterverleden	31

6.5.3.	Mogelijke oplossingsrichting	32
6.6.	Inkomsten.....	32
6.7.	Adviezen	33
7.	Interne beheersing, informatievoorziening en cultuurgebonden aspecten.....	35
7.1.	Aanpak.....	35
7.2.	Een dubbel beeld van de cultuur binnen de VNOG	35
7.3.	Organisatiecultuur en organisatiestructuur	36
7.4.	De cultuur in de top van de organisatie van de VNOG	36
7.4.1.	De organisatiestructuur.....	37
7.4.2.	De positie van de controlfunctie	39
7.4.3.	Het bestaan van de 'oude' brandweercultuur en 'zij-sturing'	40
7.5.	Aanbevelingen.....	40
8.	Bijlagen	43

1. Inleiding

Aanleiding en opdracht

De Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) wordt geconfronteerd met structureel financiële tekorten. Naast het evaluatierapport bij de Jaarrekening 2017 van begin 2018 vormt de Tweede Financiële Verkenning 2018 een belangrijk document dat de problematiek binnen de VNOG in beeld brengt. Het bestuur (DB) van de VNOG heeft, gelet op deze feiten, de opdracht gegeven om een commissie te vormen bestaande uit vertegenwoordigers vanuit de deelnemende gemeenten. Doel van deze commissie is om onderzoek te doen naar de stand van zaken op financieel gebied, het toetsen van de door de VNOG reeds in kaart gebrachte knelpunten en het formuleren van verbetervoorstellen. De opdracht is om hierbij breder te kijken dan naar financiën alleen: voorstellen kunnen ook betrekking hebben op de bedrijfsvoering en de bedrijfscultuur. Dit rapport is een uitwerking van deze opdracht.

We wijzen erop dat een dergelijk rapport gericht is op verbetering en daarmee inherent kritisch van aard.

Leeswijzer rapport

Hoofdstuk 2 bevat de opdracht van het bestuur, de samenstelling van de commissie en de gehanteerde aanpak. Hoofdstuk 3 geeft een totaaloverzicht van constatering, conclusies en aanbevelingen en is hiermee een uitgebreide managementsamenvatting. Hoofdstuk 4 plaatst de VNOG in een breder perspectief. De hoofdstukken 5 tot en met 7 vormen de verdieping op de onderdelen financiële techniek (5), financieel beleid (6), interne beheersing, informatievoorziening en cultuurgebonden aspecten (7).

Dankwoord

Wij danken als commissie de medewerkers van de VNOG die ons de afgelopen maanden met raad en daad terzijde hebben gestaan en ons zoveel mogelijk hebben voorzien van informatie en antwoorden op heel veel vragen.

Ten slotte

Op onderdelen zal dit eindrapport ook vragen oproepen en om nadere uitwerking vragen. We zijn medio oktober aan de slag gegaan met deze opgave en hebben dit – naast ons gewone werk binnen onze eigen organisatie - binnen twee maanden afgerond. Hierdoor hebben we hier en daar niet de diepgang gemaakt die wellicht nodig is. Wel denken wij met dit rapport voldoende input te hebben geleverd dat kan bijdragen aan een stevige en financieel stabiele VNOG.

Namens de commissie,

Vincent (V.J.M.) van Arkel MSc

2. Opdracht

De door het Dagelijks Bestuur verstrekte opdracht aan de commissie luidt als volgt:

1. *Maak op basis van de Tweede Financiële Verkenning een analyse van de huidige financiële stand van zaken ter beantwoording van de vraag: "klopt het beeld of is er nog meer..."*.
2. *Waar komen de tekorten vandaan en wat is er nodig om de tekorten op te heffen voor de korte en de lange termijn.*
3. *Formuleer voorstellen aan de interim-directeur en de portefeuillehouder Middelen ter verbetering van de financiële beheersbaarheid van de VNOG.*
4. *Dit kunnen financieel getinte voorstellen zijn, voorstellen over de bedrijfsvoering, voorstellen over de gewenste cultuur of een combinatie van deze.*

Het rapport dient in december 2018 te worden opgeleverd, zodat dit benut kan worden bij de Kadernota 2020-2023 en de begroting 2020. Het rapport wordt uitgebracht aan:

- De heer J. van der Jagt, gemandateerd opdrachtgever namens de coördinerend gemeentesecretarissen VNOG.
- De heer H.J. van Schaik, portefeuillehouder Middelen in het DB van de VNOG.
- De heer D. Kransen, directeur ad interim van de VNOG, (treedt januari 2019 aan).

2.1. Positie en samenstelling commissie

- De commissie neemt t.o.v. de VNOG een onafhankelijke positie in. Medewerkers VNOG kunnen als klankbord/informant fungeren, maar maken geen deel uit van de commissie.
- De commissie baseert haar beeld op:
 - De door de VNOG overlegde stukken, waarbij de VNOG een actieve rol heeft om in de benodigde informatie te voorzien, zowel gevraagd als ongevraagd.
 - Gesprekken met medewerkers en/of bestuursleden van de VNOG. Desgewenst kunnen personen informatie in vertrouwelijkheid verstrekken.
- De commissie toetst de beschikbare informatie o.b.v. inhoudelijke en relevante expertise.
- De commissie formuleert adviezen teneinde relevante knelpunten op te lossen.

De commissie staat onder leiding en voorzitterschap van de heer V.J.M. van Arkel MSc, hoofd Financiën & Control van de gemeente Apeldoorn. De commissie bestaat uit een vaste kernbezetting:

- Mevrouw G. van Buul MSc, Concerncontroller, gemeente Elburg
- De heer H. van den Berg, strategisch adviseur F&C, gemeente Apeldoorn.
- De heer R. Peper, hoofd Financiën, gemeente Oost Gelre.

De commissie werkt met een tweede ring van collega's uit de deelnemende gemeenten. Deze collega's hebben bijdragen geleverd aan dit rapport en fungeerden als klankbord voor de eerste ring.

2.2. Te beantwoorden vragen

Met inachtneming van de opdracht van het DB VNOG heeft de commissie op basis van het evaluatierapport van de jaarrekening 2017, alsmede de Tweede Financiële Verkenning 2018, de onderstaande vragen geformuleerd. De vragen betreffen financiële techniek, beleidsmatige kwesties rond baten, lasten en vermogen, interne beheersing/control en de organisatiecultuur rond financiën en control.

1. *Financiële techniek:*
Welke knelpunten zitten er in de bestaande begroting die opgelost moeten worden? Zoals ge-

noemd zijn in de Tweede Financiële Verkenning (niet limitatief): indexering, kapitaallasten, investeringsprogramma, BTW op investeringen en personeelsbudgetten. Het gaat om financiële weef-fouten in de uitgangspunten van de begroting die leiden tot achterblijvende budgetten.

2. *Financieel beleid:*

Wat zijn de effecten van reeds gemaakte keuzes en ambities? Welke budgetten in de begroting staan onder druk en vereisen te maken keuzes in ambities/middelen? In de Tweede Verkenning worden verschillende zaken genoemd die invloed hebben op de exploitatiebudgetten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om (niet limitatief):

- Omvang ICT-budgetten.
- Kosten van het opleiden van vrijwilligers.
- De zeven vraagpunten uit het clusterverleden.
- Demarcatieproblematiek kazernes.
- Hoe verhouden de uitgaven van de VNOG zich ten opzichte van andere regio's?

Welke mogelijkheden zijn er om kosten te beperken dan wel inkomsten op te hogen?

- Op de korte termijn: om de opgelegde taakstelling vanuit het bestuur te gaan halen.
- Op de langere termijn: om de begroting weerbaar te maken.
- Hoe verhouden de inkomsten van de VNOG zich ten opzichte van andere regio's?

Hoe kan de vermogenspositie van de VNOG worden beoordeeld?

- Is het niveau van het weerstandsvermogen passend? Mede afgewogen aan de aanwezige risico's en in vergelijking met andere regio's?
- Wat kan worden gezegd over de uitgangspunten en aanwezige solvabiliteit?

3. *Interne beheersing:*

Is de interne informatievoorziening en de informatievoorziening aan het bestuur op orde? Het gaat hierbij om zaken als:

- Zijn alle knelpunten in beeld?
- Wat zijn de huidige prognoses en sluiten die aan op eerdere prognoses?
- Worden risico's en knelpunten adequaat signaleerd en gerapporteerd?
- Wat is de kwaliteit van de analyses, voorspellingen en interne rapportages?

4. *Gedrag en cultuur op het gebied van financiën en control:*

Wat valt de commissie op als het gaat om de meer cultuurgebonden wijze van opereren van de VNOG? Het gaat hierbij om vragen als (niet limitatief):

- Hoe staat het met de budgetdiscipline in de organisatie?
- Wat is het beeld van de mate van kostenbewustzijn/focus op efficiënt werken?
- Wordt er risicogericht gewerkt?
- Welke mechanismen zijn er te signaleren die mogelijk belemmerend werken om knelpunten op de agenda van de organisatie en bestuur te krijgen?
- Hoe is de situatie ontstaan en welk beeld ontstaat van de hierbij van toepassing zijnde cultuur?

2.3. Werkwijze commissie: aanpak en verantwoording

De commissie is opgedeeld in drie subwerkgroepen om de vier geformuleerde vragen te beantwoorden. De subwerkgroepen betreffen: Financiële techniek, Financieel beleid en Interne beheersing/Cultuur financiën & control. De subwerkgroepen hebben de vragen uitgewerkt in termen van beeld, bevinding en adviezen.

In het onderzoek hebben wij met behulp van beschikbare documentatie een review gedaan door, op basis van inhoudelijke expertise, een beoordeling te doen of het gestelde logisch, verklaarbaar en aannemelijk is. Op basis van werksessies, interviews en gesprekken hebben we onze bevindingen getoetst bij medewerkers van de VNOG. Daarnaast is hierbij gepoogd om op vragen antwoord te krijgen. Deze aanpak heeft het karakter van een *quick scan*: er is al veel materiaal beschikbaar, zodat niet al het werk overgedaan hoeft te worden. Wat de diepgang betreft heeft de commissie ervoor gekozen om ons te concentreren op de grote lijn van de problematiek: wat zijn nu de grote thema's die zorgen voor de huidige situatie? En welke oplossingsrichtingen en aanbevelingen zijn er? De reeds aanwezige rapportages en onderzoeken zijn veelal op een operationeel niveau, zodat benodigde nadere uitwerking, naar het idee van de commissie, door de organisatie zelf ter hand genomen kan worden.

3. Totaalbeeld: samenvatting van beelden, bevindingen en adviezen

In dit hoofdstuk vormt een recapitulatie: het totaaloverzicht waarbij de belangrijkste constatering en adviezen worden samenvattend zijn weergegeven. Dit hoofdstuk is zelfstandig leesbaar. Voor verdere verdieping en nadere uitwerking op bepaalde onderdelen wordt u verwezen naar hoofdstukken 4 t/m 7.

3.1. Het feitenmateriaal

Wanneer we de door de VNOG beschikbaar gestelde documentatie overzien, kunnen we stellen dat er al veel is onderzocht, is opgeschreven en geanalyseerd. De evaluatie van de jaarrekening 2017 is daarbij een belangrijke basis en geeft een totaaloverzicht van de financiële uitdagingen binnen de VNOG. De Tweede Financiële Verkenning 2018 brengt in aanvulling hierop de problematiek rond de personeelskosten in beeld: zowel voor beroepsbrandweer als voor de vrijwilliger. Verder beschikt de VNOG over een scala aan externe onderzoeken, zoals:

- onderzoek door AEF naar vrijwilligersvergoedingen;
- onderzoek door United Quality onderhoud van gebouwen;
- rapport door Berenschot ‘procesaanpak Actieplan Vrijwilligheid’;
- onderzoek door Lagerweij & Partners naar de organisatiecultuur;
- rapport *Zero based* begrotingstraject.

Verder is door de ambtelijke dienst in de afgelopen jaren veel uitgezocht en uitgewerkt. Zaken die allemaal terugkomen in de genoemde evaluatie en Tweede Financiële Verkenning 2018. Op basis van de gesprekken die wij met de VNOG hebben gehad en de vragen die wij hebben gesteld over deze documentatie, denken wij dat het geheel een goed beeld geeft van de binnen de VNOG spelende financiële problematiek. Wij signaleren geen onderwerpen die niet op een of andere manier reeds geïdentificeerd en aan het papier zijn toevertrouwd. Met genoemde stukken denken we dat er een goede basis is gelegd om de noodzakelijke besluiten te nemen ten einde een solide financiële toekomst van de VNOG te kunnen effectueren.

3.2. Bevindingen op hoofdlijnen

Hieronder worden de bevindingen op hoofdlijnen weergegeven. De nadere uitwerking vindt u in de hoofdstukken verderop in dit rapport. De bevindingen zijn gerangschikt op drie thema's:

3.3.1: Financiële techniek: welke technische, autonome knelpunten zitten er in de huidige begroting die opgelost moeten worden?

3.3.2: Financieel beleid: welke budgettaire knelpunten zijn er aanwezig die om keuzes vragen, dan wel welke mogelijkheden zijn er om budgetten te verlagen dan wel inkomsten te verhogen?

3.3.3: Wat signaleren wij voor de interne beheersing en informatievoorziening en wat valt op als het gaat om de meer cultuurgebonden wijze van opereren van de VNOG?

Dikwijls zit er overlap tussen de thema's en heeft bijvoorbeeld iets technisch ook een beleidsmatige impact. In dit rapport is ervoor gekozen om het thema zoveel mogelijk te rangschikken onder één onderdeel ten einde zoveel mogelijk doublures te voorkomen.

3.2.1. Financiële techniek

Zoals genoegzaam bekend zijn er verschillende knelpunten te signaleren die de uitgangspunten van de financiële vertaling naar de begroting raken. Het gaat hierbij om autonome kostenontwikkelingen die onontkoombaar en onafwendbaar zijn. Het gaat hier met name om:

- Indexering begroting: loonkosten en materiële kosten. Het aandeel loonkosten betreft afgerond 57% van de begroting en is dus de belangrijkste begrotingspost. Dat betekent dat stijging van de loonkosten relatief zwaar in de begroting doortikt. Naast het feit dat de huidige generieke wijze van indexeringen niet aansluit met de werkelijke ontwikkeling van de loonkosten, loopt deze inmiddels verschillende jaren achter. Het is noodzakelijk het been bij te trekken naar huidig prijspeil en omvang formatie.
- Verder willen wij over de totale omvang van de loonkosten opmerken dat het voor ons als commissie niet mogelijk is een goed gewogen oordeel te geven over de omvang van de personeelsformatie in verhouding tot de omvang van de organisatie en de hieruit voortvloeiende kosten van personeel. Hiervoor ontbreekt inzicht over de specifieke taken, alsmede onvoldoende transparantie voor wat betreft de inhoud van taken en de daarvoor benodigde formatie. Wij zijn van mening dat het voor een transparant inzicht en de mogelijkheid om gericht keuzes te kunnen maken in de omvang van de formatie, noodzakelijk is dat er een onderzoek en discussie komt over het takenpakket en de uitvoering daarvan. Met verwijzing naar het volgende hoofdstuk, waarbij we de VNOG vergelijken met andere veiligheidsregio's, kan op totaalniveau worden geconstateerd dat het kostenniveau van de VNOG tot de lagere regionen van Nederland behoort. Gezien de omvang van het personeelsbudget kan de voorzichtige conclusie getrokken worden dat dit dan ook van toepassing zou moeten zijn voor de loonkosten.
- Beleid rond investeringen en de ontwikkeling van de kapitaallasten. Het niveau van de kapitaallasten zal in de nabije toekomst, bij ongewijzigd investeringsvolume, zich zodanig ontwikkelen dat de onderuitputting van de afgelopen jaren zal omslaan in tekorten. Dit is al in eerdere rapportages van de VNOG aan de orde gesteld. Op basis van onze beoordeling is dat een terechte constatering. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn dat de BTW-component niet wordt meegenomen voor vervangingsinvesteringen en er geen indexering van het Meerjaren Investeringsprogramma plaatsvindt. Aan de andere kant kan er kritischer gekeken worden naar het investeringsprogramma en de wijze van afschrijven. Dit biedt verschillende kansen en mogelijkheden tot aanpassing en betere beheersing. In het rapport evaluatie van de jaarrekening zijn hiervoor verschillende maatregelen voorgesteld. De belangrijkste is om tot reparatie van de BTW-problematiek over te gaan. Dit pakket aan maatregelen bevat ons inziens afdoende maatregelen. We moeten duidelijk zijn dat deze aanpassingen financiële effecten met zich meebrengen. In aanvulling hierop denken wij dat er nog slagen te maken zijn bij het efficiënt inzetten van materieel. We zien bijvoorbeeld dat er regelmatig voertuigen in het wagenpark worden behouden die feitelijk uitgefaseerd moeten worden. Verder denken we dat er nog kansen zijn om meer centraal in te kopen, al dan niet in samenwerking met andere regio's.

Wij komen op basis van onze analyse tot de volgende adviezen en aanbevelingen:

- Wij bevelen u aan om de indexeringssystematiek aan te passen, zodat de begroting van de VNOG beter aansluit op de daadwerkelijke ontwikkeling met betrekking tot de loonkosten en de inflatie op de overige kosten. Wij adviseren u om voor loonkosten en materiele kostenstijgingen separate indexeringen toe te passen.
- Met betrekking tot het Meerjaren Investeringsprogramma (MJIP). Wij adviseren de aanbevelingen uit het rapport Evaluatie Jaarrekening 2017 over te nemen en te implementeren en onderzoek te doen naar de mogelijkheden om de opgenomen aanvullende aanbevelingen (inkoopvolume en efficiëntere inzet materieel) door te voeren.

3.2.2. Financieel beleid

- Bij het beoordelen van de financiële rapportages valt op dat er aan de ene kant, ons inziens, vrij snel tot het inboeken van taakstellingen wordt overgegaan, terwijl aan de andere kant er op verschillende posten al sprake is van tekorten op exploitatiebudgetten. Dit heeft een zichzelf versterkend effect en draagt bij aan het uit balans zijn van de begroting. Het is daarom de vraag of het inboeken van een generieke taakstelling van 20% in het kader van *zero based* reëel is geweest. Zeker in een fase dat een organisatie na fusie zich opnieuw moet uitvinden en hierin moet investeren.
- Opvallend is dat het financieel beleid een sterk korte termijn karakter heeft. We vinden zowel de evaluatie van de jaarrekening 2017 als de Tweede Financiële Verkenning hiervan getuigen. Enkele voorbeelden hiervan zijn: “blijf de vacaturestop handhaven en toepassen” (pag. 5, Ev. Jaarrekening) en “uitgavenstop oefeningen natuurbranden tot volgend seizoen en annuleren realistisch oefenen” (pag. 10, Tweede Financiële Verkenning). Wij begrijpen de druk om de tekorten voor 2018 terug te dringen conform opdracht van het DB, maar dat leidt wel tot het dichtdraaien van de geldkraan als doel op zich. Een vacaturestop dient gepaard te gaan met reductie van werkzaamheden, anders ontstaan er achterstanden of dient er van de weeromstuit te worden ingehuurd. Dat is dus ook gebeurd. Volgens de Tweede Financiële Verkenning heeft dat – mede door bestuurlijke druk – plaatsgevonden om het werk op onderdelen door te kunnen laten gaan. De vraag is of dit een verstandige keuze is. Een ander voorbeeld is de bezuiniging op oefenen. De uitgavenstop op onderdelen hiervan kan risicovol zijn en dient ook bestuurlijk afgewogen te worden. Ook de gang van zaken in het verleden illustreren de korte termijnscope van het financieel beleid: de teruggave van BTW aan de deelnemende gemeenten (is nu niet meer van toepassing) en het dekken van tekorten met incidentele meevallers op, met name kapitaallasten, omdat er achterstanden waren in het wegzetten van investeren, illustreren dat.
- We zien op pagina 23 ev. van de Tweede Financiële Verkenning dat de onderdelen uit de evaluatie jaarrekening 2017, waarop tekorten worden geprognosticeerd, worden geadresseerd voor de Kadernota 2020. Het ligt dus in de verwachting dat er voor 2019 ook aanzienlijke tekorten zullen optreden. De Tweede Financiële Verkenning laat echter onvoldoende zien welke verschillen als incidenteel en als structureel aan te merken zijn. In de brief van 9 oktober 2018 aan de gemeenteraden wordt alleen gemeld dat er “voor 2019 een structurele verhoging van kosten wordt verwacht”.
- In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicomanagement wordt slechts een risico financieel gekwantificeerd. Wij vragen ons af of - mede gelet op het voorgaande punt en op basis van begrotingen van andere regio's - de risicoschatting compleet is en adviseren dit nader te onderzoeken en te bezien welke impact dit heeft op het benodigde weerstandsvermogen. Wat het weerstandsvermogen betreft taxeren we die in vergelijking tot andere veiligheidsregio's als laag. Feitelijk gaat het om € 0,4 mln. als direct weerstandsvermogen en nog eens € 0,4 mln. dat noodzakelijkerwijs bij de deelnemende gemeenten beschikbaar moet zijn. Dit is een bewuste keuze geweest van het bestuur om geen “dood geld” op de plank te hebben liggen.
- Voor een zelfstandige organisatie met een “omzet” van circa € 65 mln., is de toegestane omvang van het buffervermogen (algemene reserve om risico's af te dekken én om tegenvallers op te vangen) niet bepaald ruim. Elke Veiligheidsregio heeft andere normen en inschattingen, mede ook afhankelijk van het risicoprofiel. Ter illustratie hanteert de VGGM € 1,5 mln. en de Gelderland Zuid 5% van de omzet. Omgeslagen naar de VNOG zou dat circa € 3 mln. zijn. Als we zien dat de VNOG te maken heeft met volatiele budgetten, zoals vrijwilligersvergoedingen die bijna explosief stijgen bij meerdere grotere calamiteiten in een jaar, is - los van de vraag of de risico-inventarisatie compleet is - een groter buffervermogen nodig.

- Er zijn diverse exploitatiebudgetten waarop structurele tekorten worden gesignaleerd en waarop de beïnvloedingsruimte - zonder het maken van meer of minder ingrijpende keuzes - beperkt is. Het gaat om huur van de Europaweg, ICT-kosten, budget voor opleiden, onderhoud van voertuigen, etc. Wij gaan ervan uit dat het hierbij gaat om reële inschattingen. Bijstelling van de begroting is daarom vereist. Wel zien wij kansen om op verschillende van deze budgetten in de toekomst besparingen te realiseren.

Op basis van het bovenstaande komen we tot de volgende adviezen en aanbevelingen:

- Wees terughoudend met het inboeken van taakstellingen en raam kosten en opbrengsten reëel.
- Zorg voor lange termijnvisie. Versterk de strategische slagkracht en zorg dat vacatures, die hieraan een bijdrage kunnen leveren, worden ingevuld. Maak het MT verantwoordelijk voor een lange termijn borging van de financiële positie.
- Wij adviseren om op korte termijn inzichtelijk te maken wat de structurele doorwerking is van alle voor- en nadelen voor 2019 en te bezien wat dit betekent voor de vastgestelde begroting 2019. Het eigen vermogen zal - rekening houdend met de tekorten voor 2018 - niet toereikend zijn om een negatief rekeningsaldo voor 2019 op te vangen. Deelnemende gemeenten zullen moeten worden voorbereid op deze nadelen. De begrotingen van de deelnemende gemeenten voor 2019 zijn immers net vastgesteld zonder dat hiermee al rekening is gehouden.
- Wij adviseren, mede op basis van een geactualiseerd en zo mogelijk uitgebreid risicoprofiel, het benodigde weerstandsvermogen opnieuw te beoordelen en hierover bestuurlijke besluitvorming te vragen.
- Wij bevelen aan nauwlettend toe te zien op de naleving van de recent gemaakte afspraken rond declareren van vrijwilligersvergoedingen.
- Wij adviseren om het eigenaarschap van de posten voor de declaratie van uren te vergroten en hiertoe maatregelen te nemen.
- Zie toe of de reeds ingezette maatregelen voor de informatievoorziening van vrijwilligers afdoende wordt geïmplementeerd en zie toe op de resultaten hiervan.
- Wij adviseren u om ervoor te zorgen dat er ruimte is (bijv. via vermogen) om schommelingen in pieken op te vangen als gevolg van een bovengemiddeld aantal incidenten met bijbehorende uitrukken, in verband met bijvoorbeeld weersomstandigheden, droogte, heidebranden en extreme nattigheid. Hierbij dient ook het risico meegewogen te worden van de effecten van extreme klimaat- en weersverandering.
- Bij instroom van vrijwilligers dient rekening gehouden te worden met de doorwerking in alle relevante budgetten. Beoordeel en herzie het beleid van instroom van vrijwilligers. De huidige aanpak leidt tot extra kosten die nu niet gedekt zijn.
- Wij bevelen u aan om de vacaturestop opnieuw te beoordelen en bij vacatures keuzes te maken die ertoe bijdragen dat de organisatie in ontwikkeling kan komen en blijven. Dring de externe inhuur hierbij terug.
- Wij adviseren de werkgroep Huisvesting de opdracht te geven om op basis van een nader aan te geven kwaliteitsniveau te zoeken naar goedkopere vormen van huisvesting.
- Wij stellen voor om de huidige omvang van het wagenpark te actualiseren, de benodigde omvang te bepalen en eventuele niet benodigde wagens af te stoten. Voer hierin een zakelijke koers richting de posten en hierbij richtlijnen mee te geven hoe omgegaan dient te worden met vervanging en uitbreiding van het wagenpark. Wij denken dat zowel op de aanschaf, als op afschrijving en onderhoud besparingen zijn te realiseren.
- Wij doen de aanbeveling om de taken uit het clusterverleden terug te leggen bij de betreffende gemeenten en niet meer als VNOG uit te voeren c.q. door 22 gemeenten te bekostigen.

- De VNOG voert voornamelijk basistaken voor de brandweezorg uit. Desondanks kan overwogen worden om een basispakket aan taken vast te stellen waaraan iedere gemeente bijdraagt en een pluspakket, waarbij de individuele gemeente een keuze kan maken. Dit kan zijn op zowel het gebied van taken als wel het niveau van uitvoering daarvan.
- Wij hebben onvoldoende zicht op de rol van de commissie Middelen bij de voorbereiding van de voorstellen die te maken hebben met het financieel beleid van de VNOG. Wij adviseren u om deze rol te evalueren en waar nodig te versterken. De commissie Middelen heeft ons inziens een belangrijke rol in het toezien op en bewaken van de kaders van het financiële beleid van de VNOG.

3.2.3. Interne beheersing, informatievoorziening cultuurgebonden aspecten

Uit de verschillende documenten en uit onze gesprekken komt een tweeledig beeld naar voren van de cultuur binnen de VNOG. Wij realiseren ons dat er in 2017 een reorganisatie heeft plaatsgevonden en dat voor het bereiken van de gewenste effecten hiervan tijd nodig is. In de top van de organisatie nemen wij een eilandencultuur waar tussen de afdelingen, waarin het brede organisatiebelang onvoldoende gevoeld, gedeeld en gecommuniceerd wordt en waardoor afstand gecreëerd wordt naar de uitvoering. Er heerst in z'n algemeenheid een wat *laissez-faire*-achtige houding: het komt wel goed. Hier is onvoldoende weerstand tegen geboden. Wij begrijpen dat dit vooral ook het gedragsrepertoire was van de voormalig directeur. Dit uit zich onder andere in het nemen van majeure beslissingen met financiële consequenties, zonder hier afdoende financiële dekking voor te organiseren. Het doorpakken en borgen van gevolgen na een beslissing worden niet stevig of eenduidig opgepakt. Ingewikkelde dossiers, zoals demarcatie, huisvesting, financiële knelpunten en bestuursopdrachten worden veel vooruitgeschoven. Het gaat hierbij wel over het te doorlopen proces en over wie hiervoor verantwoordelijk is. Het gaat echter minder over de inhoudelijke richting en over de gewenste en de gerealiseerde voortgang.

Het andere beeld is een familiecultuur binnen de brandweerkolom van de VNOG, die meer past bij de vroegere, kleinschalige organisatie van de brandweerpost binnen de gemeente. Hier heerst een cultuur van elkaar niet aanspreken op (belangrijke) zaken door onderlinge loyaliteit en het sluiten van de gelederen ten opzichte van de buitenwereld: interne gerichtheid. De eigen belangen van de afdelingen en posten stroken hierdoor niet altijd met de integrale organisatiebelangen van de VNOG. Lokale bestuurlijke relaties met de plaatselijke posten leiden er soms toe dat die belangentegenstellingen zich verscherpen. Het is aan het management en bestuur om hier richting en sturing aan te geven ("*tone at the top*") en de diverse belangen opgelijnd te krijgen tot een gezamenlijk organisatiebelang en besef van eigenaarschap. Kritische geluiden komen niet voldoende door in de top – en dus ook niet bij het bestuur – en leiden niet tot urgentie en bijbehorende acties. Wij zien richting het bestuur een sterke loyaliteit. Wellicht past dat bij een cultuur van een brandweerorganisatie die een zekere bevelstructuur in zich heeft. Zeker in de warme fase. Maar cultureel heeft dat mogelijk ook impact op de koude fase. Loyaliteit heeft echter een keerzijde: als de organisatie bestuurlijke opdrachten accepteert die niet haalbaar blijken te zijn en dat niet teruggeven, dan is dit geen goede gang van zaken. Loyaliteit schiet dan door in *please*-gedrag.

Wij constateren dat, mede door bovenstaande beelden, uiteindelijk de interne beheersing binnen de VNOG bemoeilijkt wordt. Wij maken dit onder andere op uit de volgende constateringen:

- Bestuurlijk zijn er verschillende keren taakstellingen opgelegd, waarvan bij een kritische reflectie al op voorhand ingeschat kon worden dat deze niet haalbaar waren. We zien echter niet dat dit op de bestuurlijke agenda terugkwam en dat hierover het goede gesprek is aangegaan.
- Signalen van omissies in de begroting zijn door de organisatie wel in beeld gebracht, maar hebben bij, met name het management, tot onvoldoende urgentiebesef geleid en is er niet

voldoende opgeschaald richting het bestuur. Pas bij het uit de hand lopende tekort op de personeelsbegroting is er bestuurlijk ingegrepen en gingen er 'rode vlaggen' omhoog. We zien hierbij dat de toenmalige directeur hierin blijkbaar niet zijn verantwoordelijkheid heeft genomen om te escaleren richting bestuur en bij te dragen aan de sturing op de ontstane financiële problematiek.

- Wij hebben ons voor deze opdracht geconcentreerd op de ambtelijke organisatie. De vraag kan wel worden gesteld hoe het komt dat er pas recent ingegrepen is en of het bestuur voldoende signalen had kunnen opvangen of ook daadwerkelijk heeft gehad. Daar hebben wij geen beeld van gekregen. Wel denken we dat de problematiek actief op de agenda gezet had moeten worden, nadat men binnen het MT ervaren onvoldoende gehoor te krijgen.
- Tussen MT en medewerkers wordt een zekere afstand ervaren. Tussen afdelingen zit, naar ons beeld, nog te weinig verbinding en gezamenlijkheid. De afstand tussen de top en de afdelingen wordt als groot ervaren en daarnaast zijn de control- en middelenfunctie onvoldoende in positie.
- In de basis is het systeem van interne beheersing op orde. Er zijn veel richtlijnen, maar er heerst vrijblijvendheid op naleving ervan: ongedekte uitgaven zijn bijvoorbeeld geen uitzondering. Verder wordt er onvoldoende bijgestuurd.
- We zien weinig eigenaarschap bij postcommandanten als het gaat om budgetten en declaraties. De algemene budgetdiscipline heeft aandacht en sturing nodig.
- De organisatiestructuur is op onderdelen onduidelijk. Met name geldt dat voor de verhouding tussen de afdelingen Incidentbestrijding en brandweerondersteuning. Op papier gelijkwaardige organisatieonderdelen. In de praktijk is er sprake van een "onderschikking" voor brandweerondersteuning.
- De aansturingsmogelijkheden voor de teamleiders richting de postcommandanten is complex: formeel zitten de bevoegdheden goed in elkaar, maar de praktijk is weerbarstig.

De belangrijkste aanbevelingen en adviezen zijn:

- Zorg dat het MT als team het voortouw neemt in en verantwoordelijkheid neemt voor de doorontwikkeling van de organisatiestructuur en -cultuur. Zorg dat er verbinding wordt gemaakt met de organisatie, waarbij voorbeeldgedrag wordt getoond door duidelijke en eenduidige richtlijnen te stellen, daarop te sturen, te monitoren, mensen aan te spreken en knopen door te hakken.
- Afdelingshoofden dienen actiever te sturen op hun budgetten en daarbij hun teamleiders en budgethouders actiever aan te spreken op hun rol in de beheersing ervan.
- Zorg dat binnen de organisatie 'tegen denken' meer ruimte en gehoor vindt, door op directie- en MT-niveau de bestuursadviseur, de businesscontroller en de (strategisch) adviseurs binnen de organisatie een belangrijke rol te laten vervullen. Versterk hierbij de positie van de control- en middelenfunctie.
- Communiceer helder met het bestuur ook over knelpunten, tegenvallers en haalbaarheid van bestuurlijke wensen.
- Zorg ervoor dat de postcommandanten meer eigenaarschap ervaren op kosten en dergelijke. Neem maatregelen die dat kunnen bevorderen.
- Beoordeel of de huidige organisatiestructuur belemmerend werkt op de doorontwikkeling van de organisatie en neem op basis daarvan eventuele maatregelen.
- Het verdient aanbeveling dat het bestuur (DB/AB) reflecteert op de gang van zaken in de afgelopen periode en met elkaar in gesprek gaat over wat nodig is om voldoende in positie te zijn.

Ten slotte

- De gebeurtenissen van de afgelopen maanden hebben er stevig bij de organisatie ingehakt. Wij hebben kennisgemaakt met een organisatie van loyale en hardwerkende mensen met passie voor hun werk. Wij bevelen u aan goed te zorgen voor de organisatie waar u als deelnemende gemeente mede-eigenaar van bent. Dat mag zich uiten in een kritische houding, maar ook in waardering voor wat de VNOG aan maatschappelijke waarde toevoegt. Het gaat om een cruciale rol voor de veiligheid van de inwoners van deze regio. Het eigenaarschap van de VNOG door de lokale gemeenten kan en dient versterkt te worden. Waarborg hierbij dat de belangen van de eigen gemeente goed worden afgewogen tegenover het belang van de VNOG als geheel. Binnen de bestuurlijke gremia dient het organisatiebelang van de VNOG te prevaleren. De organisatie verdient het om goed geëquipeerd te worden en een goede doorstart te maken.

3.3. Financieel beeld: een analyse op hoofdlijnen

Voor het jaar 2018 gaat de VNOG uit van een tekort bij de jaarrekening van € 2,5 mln. Deze prognose is gebaseerd op de Tweede Financiële Verkenning over 2018. Ter vergelijking: over 2017 was er nog sprake van een positief resultaat van € 0,929 mln. na bestemming. Het Dagelijks Bestuur van de VNOG heeft naar aanleiding van de jaarrekening 2017 besloten om een onderzoek te starten naar de vraag in hoeverre de begroting passend is. Waarbij is aangegeven dat na dit onderzoek de begroting kan worden bijgesteld. Er is een regiegroep ingesteld en daarnaast een ambtelijke toetsingsgroep, bestaande uit deskundigen vanuit de deelnemende gemeenten. Het rapport bevat 34 aanbevelingen, gerangschikt naar de volgende thema's:

- financiën op orde;
- sturen op financiën;
- sturen op opgaven, doelstellingen en activiteiten.

De Tweede Financiële Verkenning 2018 borduurt in belangrijke mate voort op het gestelde bij de evaluatie en bevat een overzicht van de stand van zaken van de aanbevelingen uit deze evaluatie (FV, bijlage b.). Twee majeure ontwikkelingen veroorzaken dit tekort:

- Een tekort op de loonkosten van € 1,7 mln. Bij de evaluatie van de jaarrekening 2017 is dit tekort reeds geprognosticeerd, dit na doorrekening van "Formatieplan 3.0". Per saldo zou er voor 2018 sprake zijn van een tekort van per saldo € 0,5 mln. Doordat uitgegaan is van € 1 mln. vacatureruimte, konden deze middelen incidenteel als dekking worden ingezet. Dat is bij de Tweede Financiële Verkenning niet realistisch gebleken. Mede door de inzet van middelen voor externe inhuur.
- Een tekort van ruim € 1 mln. op de vrijwilligersvergoedingen. Een tekortprognose van een dergelijke omvang is bij de evaluatie van de jaarrekening niet gemeld. Wel is toen gesignaleerd dat er voor "vakbekwaam worden" en assessments tekorten worden verwacht (bij elkaar circa € 350.000). Voor beide posten gelden dat deze sowieso (wellicht gedeeltelijke, maar wel substantiële) structurele doorwerking hebben richting de begrotingen van de komende jaren. Daarnaast is er een scala van structurele mee-en tegenvallers te signaleren, waarvan per saldo op dit moment nog onvolledig beeld is welk financieel effect dit heeft. Wij vermoeden dat dit negatief zal zijn.

Voor deze rapportage hebben wij ervoor gekozen om geen financiële doorrekening te maken van alle verschillende financiële consequenties en het effect per saldo op de begroting van de VNOG. Parallel aan de opstelling van dit rapport worden immers de Kadernota 2020 en de begrotingswijziging 2019 opgesteld. Daarin worden de financiële consequenties van alle maatregelen en voorstellen, die met name voortvloeien uit de evaluatie van de jaarrekening 2017 en Tweede Financiële Verkenning, doorgerekend en in beeld gebracht. Op dit moment volstaan we met de volgende conclusies:

- Bij de VNOG is sprake van aanzienlijke structurele tekorten. Deze tekorten zijn aanwijsbaar en afdoende te verklaren. Dit rapport is daar een weergave van.

- Op basis van alle stukken en de gesprekken die wij hebben gehad, denken wij dat alle substantiële kwesties met financiële consequenties in beeld zijn bij de VNOG. Wij hebben geen majeure aanvullingen daarop aangetroffen.
- Op basis van eerste ambtelijke doorrekeningen door de VNOG denken wij dat het structurele effect zich zal begeven tussen een bandbreedte van € 3 tot € 4 mln. naar huidig beleid.
- De mogelijkheid om de kosten te vergelijken met andere regio's zijn beperkt. Een belangrijke basis hiervoor is het CEBEON-onderzoek naar de kosten van veiligheidsregio's van maart 2018. Op basis hiervan komen we tot het beeld dat de VNOG qua kosten bij de laagste van de ranglijst behoort.
- Wij zien tevens dat bij het huidige ambitieniveau en ingezette beleid onvoldoende mogelijkheden zijn om deze tekorten in substantiële mate te mitigeren. Zowel als het gaat om substantiële kostenreductie als om het genereren van substantiële extra inkomsten. Wel zien wij kansen in kostenbesparingen op het gebied van vrijwilligersvergoedingen, materieel en huisvesting. Daarvoor is het wel nodig heldere beleidskeuzes te maken. Keuzes die lastig en gevoelig zullen zijn, maar wel kunnen leiden tot betere kostenbeheersing. Hoeveel daarin te besparen is, is niet duidelijk. Het gaat wel om besparingen die naar onze mening de moeite waard zijn om nader te onderzoeken.

4. Verhouding VNOG ten opzichte van andere regio's

Bij financiële tekorten is het een logische vraag hoe het kostenpatroon zich verhoudt tot andere organisaties: is de VNOG duurder of goedkoper? Vergelijken is altijd risicovol: ongelijke situaties vergelijken, levert dikwijls meer vragen op dan dat er worden beantwoord. Wellicht een open deur: veiligheidsregio's zijn in Nederland behoorlijk verschillend van karakter. Desondanks willen wij in het kader van dit onderzoek een poging tot enige duiding doen. Basis hiervoor is:

- onderzoek CEBEON maart 2018, naar kosten van veiligheidsregio's
- kengetallen BBV over formatie, apparaatskosten en overhead

4.1. CEBEON-rapport

Onderstaande informatie is afkomstig uit het CEBEON-rapport van maart 2018.

a. Veiligheidsregio's

Nederland is ingedeeld in 25 veiligheidsregio's. Veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor de brandweezorg, het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR).

De veiligheidsregio is een vorm van verlengd lokaal bestuur en heeft een (bij wet verplichte) gemeenschappelijke regeling als juridische grondslag. Dit betreft de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Via deze gemeenschappelijke regeling is elke gemeente deelnemer en daardoor medeverantwoordelijk voor de bestuurlijke en organisatorische aansturing van de veiligheidsregio.

De 25 voorzitters van de veiligheidsregio's vormen samen het Veiligheidsberaad. Het Veiligheidsberaad is een overlegorgaan voor de veiligheidsregio's en daarnaast het aanspreekpunt voor de minister voor het maken van afspraken op het gebied van brandweezorg, GHOR, rampenbestrijding en crisisbeheersing.

b. Financiering veiligheidsregio's

Het ministerie van Justitie & Veiligheid verstrekt veiligheidsregio's een bijdrage in de financiering van de kosten. Dit is de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR). Hiernaast ontvangen veiligheidsregio's in beperkte mate inkomsten voor het verrichten van dienstverlening aan bedrijven en burgers. Voor het overige zijn ze afhankelijk van middelen van gemeenten. Gemeenten ontvangen in het gemeentefonds van oudsher middelen voor brandweezorg en rampenbestrijding. Gemeentefondsmiddelen zijn echter naar eigen inzicht te besteden.

c. Omvang bijdrage veiligheidsregio's

De gemeentelijke bijdragen aan veiligheidsregio's zijn door Cebeon geïnventariseerd op basis van begroting 2017 en eventuele actualisaties in de primitieve begrotingen 2018. Het betreft de bijdragen voor alle taken van de veiligheidsregio's zoals hierboven is vermeld, ook als een deel van de taken bij een andere organisatie is belegd (bijvoorbeeld de GGD). Er is gecorrigeerd voor bijdragen van extra taken die bepaalde veiligheidsregio's uitvoeren die buiten de reikwijdte van art.8 Wvr vallen, zoals ambulancezorg, publieke gezondheidszorg (o.a. infectieziektebestrijding) en veiligheidshuizen.

In onderstaande overzicht is de gemeentelijke bijdrage aan veiligheidsregio's uitgedrukt in het aantal inwoners per 2017 (op basis van CBS-gegevens).

Groningen	€ 65
Friesland	€ 50
Drenthe	€ 45
IJsselland	€ 65
Twente	€ 65
Noord- en Oost-Gelderland	€ 50
Gelderland-Midden	€ 55
Gelderland-Zuid	€ 60
Utrecht	€ 55
Noord-Holland-Noord	€ 60
Zaanstreek-Waterland	€ 70

Kennemerland	€ 70
Amsterdam-Amstelland	€ 75
Gooi en Vechtstreek	€ 70
Haaglanden	€ 75
Hollands-Midden	€ 60
Rotterdam-Rijnmond	€ 60
Zuid-Holland-Zuid	€ 80
Zeeland	€ 60
Midden- en West-Brabant	€ 55
Brabant-Noord	€ 45
Brabant-Zuidoost	€ 50
Limburg-Noord	€ 60
Limburg-Zuid	€ 55
Flevoland	€ 45

d. Waarom verschilt de bijdrage per regio?

Uit het overzicht blijkt dat de bijdrage per regio verschilt van circa € 45 per inwoner tot bijna € 80 per inwoner. Hier liggen de volgende verklaringen aan ten grondslag:

- *het risicoprofiel per regio*

Elementen die het risicoprofiel van een regio mede bepalen, zijn bijvoorbeeld risicovolle bedrijvigheid, stedelijkheid als verzamelplaats van voorzieningen waar het risico op brandonveilige situaties groter is) en de aanwezigheid van groot water;

- *het voorzieningenniveau*

Per regio worden verschillende keuzes gemaakt in het voorzieningenniveau. Denk aan de inzet van beroepsbrandweerbezetting of vrijwilligers;

- *taken die gemeenten zelf uitvoeren*

Elke regio maakt haar eigen afweging in de mate waarin bepaalde voorzieningen zelf in stand worden gehouden. Dit speelt bijvoorbeeld met betrekking tot de lasten voor huisvesting, inzet in de sfeer van risicobeheersing en bepaald specialistisch materieel. Ook worden binnen een regio tussen gemeenten onderling soms afwijkende keuzes gemaakt.

e. Conclusie

Uit bovenstaande informatie blijkt dat de bijdrage per regio verschilt vanwege het risicoprofiel, voorzieningenniveau en taken die gemeenten zelf uitvoeren. Met inachtneming hiervan kunnen we aan de hand van de uitkomsten echter concluderen dat de bijdrage per inwoner van € 50 in de Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland tot de lagere behoren.

4.2. Vergelijking met kengetallen BBV

Conform BBV¹ zijn gemeenschappelijke regelingen verplicht om de volgende kengetallen in hun P&C-stukken op te nemen. Deze verplichting vloeit voort uit het rapport van de commissie Depla en heeft tot doel de onderlinge vergelijkbaarheid te bevorderen. Wij zien echter dat vrijwel geen enkele gemeenschappelijke regeling deze kengetallen tot dusver heeft opgenomen en dat daarmee er geen mogelijkheid is om te vergelijken. Wij bevelen u aan dit onder de aandacht te brengen bij collega-regio's en ervoor te zorgen dat deze vergelijkbaarheid tot stand komt. Het gaat om de volgende kengetallen.

¹ Verslagleggingsvoorschriften voor gemeenten en provincies.

Formatie (fte per 1.000 inwoners)
Bezetting (fte per 1.000 inwoners)
Apparaatskosten (kosten per inwoner * € 1)
Externe inhuur (kosten als % van totale loonsom plus totale kosten inhuur externen)
Overhead (% van totale lasten)
* in bovenstaande indicatoren zijn de vrijwilligers van de Brandweer niet meegenomen

5. Financiële technisch

5.1. Aanpak

Bij dit onderdeel worden verschillende thema's met betrekking tot de financiële techniek behandeld die consequenties hebben voor de begroting van de VNOG. Het gaat om financiële weeffouten in de uitgangspunten van de begroting die leiden tot achterblijvende budgetten. Deze onderwerpen worden achtereenvolgens behandeld, waarbij adviezen worden gegeven hoe in het licht van de begroting van de VNOG tot een oplossing gekomen kan worden.

5.2. Indexering

Voor wat betreft indexering gaat het om twee vormen, te weten de indexering van de loonkosten en de indexering van de overige kostenposten. Voor een organisatie als de VNOG is het van belang richting de gemeenten dit duidelijk te onderscheiden, aangezien de loonkosten van de VNOG, inclusief vrijwilligers, circa 57% van de totale kosten uitmaken. Deze verhouding is anders dan bij de gemeentelijke exploitaties. Voor een gemeente ligt dat meer in lijn van circa 15%. CAO-stijgingen werken daardoor veel meer door dan bij gemeenten het geval is.

Het toepassen van een generiek indexatiepercentage zou daarbij tot forse afwijkingen kunnen leiden tussen begroting en de realiteit. De loon- en prijscompensatie komen voort uit de cijfers van de Macro Economische Verkenning (MEV), halfjaarlijks uitgevoerd door het Centraal Plan Bureau (CPB), en dienen als basis voor de berekening van de compensatie van loon- en prijsstijgingen.

Gelet op planning- en controlcyclus bij de VNOG sluit de raming van de loon- en prijsmutaties niet aan bij de daadwerkelijke ontwikkeling van zowel de loonkostenontwikkeling als de prijsontwikkeling. Zonder hierop te anticiperen blijft ieder jaar een tekort gehandhaafd bij de begroting ten opzichte van de realiteit. Een tekort dat steeds groter wordt, gezien het cumulatieve effect. Wij constateren dat met name de Achterhoekse gemeenten de tot dusver gehanteerde indexeringen als structureel te hoog ervaren. Op basis van onze beoordeling is dat feitelijk niet aan de orde.

a. Looncompensatie

Gelet op de vroegtijdige aanlevering door de VNOG van de begroting, zal voor wat betreft loonkostenontwikkeling een slag om de arm moeten worden gehouden. Met andere woorden: de begroting voor 2019, welke gebaseerd is op de cijfers uit de MEV van september 2017, zal ook na vaststelling van de begroting door de gemeenten gecorrigeerd moeten worden met de loonkostenontwikkeling, zoals deze bij de mei- of junicirculaire 2018 wordt opgenomen. Dit zou de algemene beleidslijn moeten zijn voor de VNOG en de deelnemende gemeenten. De gemeenten worden middels de algemene uitkering uit het gemeentefonds grotendeels gecompenseerd voor de loonkostenontwikkeling.

Het verschil tussen de geraamde en de werkelijke ontwikkeling van de loonsom, voor zover het CAO-ontwikkelingen of mutaties in het stelsel van sociale zekerheid betreft, wordt, indien sprake is van een betekenisvolle afwijking, separaat tussentijds verrekend met de gemeenten. De VNOG zou bij de opstelling van de begroting hierop kunnen anticiperen, zodat de uiteindelijke bijstelling zo minimaal mogelijk is.

b. Prijscompensatie

Voor wat betreft de prijsmutaties dient uitgegaan te worden van de netto materiële overheidsconsumptie met correctie van eventuele afwijkingen tussen de eerdergenoemde circulaire. Ook hierbij vindt grotendeels compensatie plaats bij de gemeenten middels de algemene uitkering. Op die manier sluiten de uitgangspunten van de deelnemende gemeenten en die van de VNOG goed op elkaar aan.

5.3. Ontwikkeling personeelskosten

5.3.1. Loonkosten

Gezien het aandeel van de personeelskosten, afgerond 60% van de totale begroting, vormt deze post het meest wezenlijke onderdeel van de begroting. Gelet op de financiële problematiek binnen de VNOG is het noodzakelijk duidelijke keuzes te maken ten aanzien van beleidsmatige keuzes die gevolgen hebben voor de formatie. De vraag is of alle gemeenten bereid zijn de volledige kostenstijgingen op te vangen.

Het is voor ons als commissie niet mogelijk een goed gewogen oordeel te geven over de omvang van de personeelsformatie in verhouding tot de omvang van de organisatie en de hierbij behorende omvang van de kosten van personeel etc. Hiervoor ontbreekt de kennis over de specifieke taken alsmede onvoldoende transparantie voor wat betreft de inhoud van taken en de daarvoor benodigde formatie. Wij zijn van mening dat het voor een transparant inzicht en de mogelijkheid om gericht keuzes te kunnen maken in de omvang van de formatie, het noodzakelijk is dat er een onderzoek en discussie komt over het takenpakket en de uitvoering daarvan. Hierbij valt onderscheid te maken tussen de wettelijk verplichte taken en de overige taken. Van de VNOG mag verwacht worden dat haar takenpakket transparant wordt weergegeven en welke kosten, en dan in het bijzonder de personele kosten, de uitvoering van een taak met zich meebrengt. Ook binnen de wettelijke taken is diversiteit in de uitvoering mogelijk: wordt er voor een 10 gegaan of is een 6 ook goed genoeg voor de opdrachtgevers (deelnemende gemeenten).

5.3.2. Overige personeelskosten

Van de VNOG mag verwacht worden dat nog eens kritisch wordt gekeken naar alle overige personeelskosten en hierin één lijn te trekken. Met het onderstaande voorbeeld willen wij dit verduidelijken. De harmonisering van de kostenvergoedingen tussen de verschillende clusters is veelal een gevoelig onderwerp. In dit soort gevallen is men geneigd om andere overwegingen de doorslag te laten geven in plaats van het voorkomen van kostentoeenames. Als voorbeeld noemen wij de harmonisering van de vergoedingen voor personeelsverenigingen, zoals gemeld in de kadernota 2019-2022. Voorgesteld wordt in deze het bedrag te standaardiseren tot maximaal € 200 per vrijwilliger. Per saldo leidt dit tot een stijging van de uitgaven met circa € 134.000. Een alternatief uitgangspunt had het beschikbare budget kunnen zijn. Hierbij zou de geharmoniseerde regeling niet meer mogen kosten dan € 150.000. Nu is er een stijging van bijna 90% doorgevoerd. De vraag is of dat een verantwoorde keuze is in het licht van het financiële perspectief van de VNOG.

5.4. Investerings / kapitaallasten

De financiële problematiek met betrekking tot investeringen en de daaruit voortvloeiende hogere kapitaallasten, worden onder meer veroorzaakt door:

- onvolledige of onvoldoende indexatie van het MJIP;
- gebrek aan BTW-compensatie, doordat de VNOG geen BTW kan terugvorderen dan wel compenseren;
- geen dekking voor vervanging van rijksmaterieel;
- onvoldoende ruimte voor vervangingsinvesteringen.

Deze knelpunten zijn, zeker voor de middellange termijn, van substantiële aard. Naar verwachting zullen de kapitaallasten tot 2023 oplopen tot uiteindelijk circa € 1 mln. boven op het huidige structurele budget van de begroting.

In het rapport evaluatie jaarrekening 2017 is een aantal aanbevelingen gedaan over het MJIP. Wij hebben deze aanbevelingen beoordeeld en kunnen deze van harte onderschrijven. Samengevat gaat het om de volgende zaken:

- Herzie jaarlijks het MJIP (op volledigheid, actuele markt en prijsontwikkelingen, etc.) en de daaruit voortvloeiende prognoses van de afschrijvingslast. Bezie het effect van in het verleden genomen besluiten over de BTW over investeringen in relatie tot de Bdur en de hoogte van de gemeentelijke bijdrage en doe hier een voorstel over. Maak voor de belangrijke activagroepen inzichtelijk welk materieel (en hoeveel daarvan) de VNOG bezit en geef hiervan het totaal van de vervangingswaarde weer.
- Leg de berekeningsgrondslag voor de kapitaallasten vast: 85% ramen over de toekomstige investeringen en 100% over de gedane investeringen.
- Pas kredieten aan, al naar gelang het aanbestedingsresultaat (naar boven en naar beneden). Neem dit mee als onderdeel van de Financiële Verkenning.
- Onderscheid kredietvoorstellen consequent naar vervangingsinvesteringen en uitbreidingsinvesteringen c.q. die beleidsinhoudelijke wijzigingen betreffen en/of overschrijdingen (zo kan een “tweede-leven-auto” niet opnieuw ter vervanging worden opgevoerd).
- Sta in het MJIP de vervangingsinvesteringen (“oud voor nieuw”) toe. Leg de besluitvorming over het andere type investeringen, tot een bepaalde grens, bij het DB (validatie achteraf in het AB) om de slagvaardigheid te vergroten.
- Laat bij de aanvraag van een krediet altijd toetsen op de onderbouwing, de noodzaak, de gevolgen voor de exploitatie, etc.
- Beoordeel de huidige afschrijvingstermijnen en stel ze, waar nodig, bij naar reële waarde.
- Pas de reeds vastgestelde spelregels rondom de ‘egalisatiereserve afschrijvingen’ toe.
- Neem de ontwikkeling van de egalisatiereserve voortaan mee in de P&C-cyclus bij het onderdeel kredieten.
- Pas vanaf 2020 de begroting kapitaallasten aan op basis van het MJIP.
- Schets het meerjarig beeld van de kredieten bij de Kadernota en de begroting.

In aanvulling hierop hebben wij op basis van onze waarnemingen nog de volgende aanbevelingen c.q. vragen:

- Kan door efficiëntere inzet van materieel, besparing worden geëffectueerd?
- Wordt voldoende rekening gehouden met voordelen centrale inkoop?
- Kunnen afschrijvingstermijnen voor bestaande investeringen worden verlengd? Waarbij men met de accountant in overleg gaat over de wijze waarop, gelet op de BBV-voorschriften.
- Overweeg om bij de afschrijving, waar van toepassing, rekening te houden met een restwaarde. Dat heeft een neerwaarts effect op de kapitaallasten.

In diverse gesprekken wordt opgemerkt dat de zgn. *zero based* begroting² in onvoldoende mate aansluit op de werkelijkheid en dus aanpassing behoeft. Deze *zero based* begroting is door een externe teamleider/adviseur onder forse tijdsdruk opgesteld.

² Zero Based Budgetting (ZBB) valt in het kort te omschrijven als een aanpak, waarbij niet de begroting van het voorgaande jaar als startpunt wordt genomen, maar het startpunt op nul komt te liggen. Managers zijn dan verplicht om alle

uitgaven in hun begroting te verantwoorden in plaats van alleen de veranderingen (bron: www.controlling.nl).

5.5. Zero based begroting

Op basis van de stukken die wij hebben gezien, hebben wij de indruk dat er geen sprake is geweest van een *zero based* aanpak. Naar ons idee is er uitvoering gegeven aan de veronderstelling dat er lucht in de begroting aanwezig was en dat deze in beeld gebracht moest worden. Dit heeft geleid tot een taakstelling van € 2,4 mln. structureel. Er is dus geen compleet nieuwe begroting vanuit “nul” opgebouwd. Er is, naar ons idee, verzuimd de gelegenheid te pakken om deze begroting goed door te lichten en een aansluiting te maken met de “oude” begroting. Hierdoor zijn majeure weeffouten in de begroting, zoals het niet indexeren van personeelsbudgetten en kapitaallasten niet aan het licht gekomen en zijn budgetten afgeraamd, waarvoor bij de Tweede Financiële Verkenning wordt aangegeven dat deze opgehoogd dienen te worden, zoals voor ICT. Wij denken dat de doorgevoerde taakstelling één van de belangrijkste oorzaken is van de nu ontstane tekorten.

5.6. Adviezen

T.b.v. Indexering

Wij bevelen u aan om de indexeringssystematiek aan te passen, zodat de begroting van de VNOG beter aansluit op de daadwerkelijke ontwikkeling met betrekking tot de loonkosten en de inflatie op de overige kosten.

Uitgangspunten hierbij zijn:

- Na vaststelling van de begroting door het algemeen bestuur volgt uiterlijk 1 juli voorafgaand aan het begrotingsjaar een bijstelling van de loon- en prijsmutaties op basis van de in de algemene uitkering uit het gemeentefonds (mei- of juni-circulaire) opgenomen percentages voor loon- en prijsmutaties. Deze percentages zijn gebaseerd op informatie van het Centraal Plan Bureau (CPB).
- Op voorcalculatie aanpassen van de indexpercentages en geen nacalculatie toepassen of er dient sprake te zijn van significante afwijkingen.
- Betreffende werkwijze/stelregel als beleidsregel vastleggen in de financiële verordening, waardoor deze als administratieve wijziging kan worden verwerkt in de begroting en niet de volledige begrotingswijzigingsprocedure hoeft te worden doorlopen.

De voordelen hiervan zijn:

- De begroting van de VNOG sluit beter aan op de daadwerkelijke loon- en prijsmutaties.
- De ontwikkeling is voor iedereen te volgen en transparant.
- De gemeenten kunnen bij de opstelling van de primitieve begroting rekening houden met de betreffende ontwikkeling. Geen bestuurlijk besluit en discussie achteraf noodzakelijk.
- Verhoogt de efficiency en effectiviteit voor zowel de VNOG als de gemeenten.

T.b.v. Ontwikkeling personeelskosten

Wij bevelen u aan om een interne takendiscussie te voeren, waarbij wordt onderzocht en bediscussieerd wat het gewenste takenpakket dient te zijn, met daarbij de kwaliteit van de uitvoering en de bijbehorende kostenstructuur. Uit het onderzoek dient, naar onze mening, naar voren te komen:

- een transparante weergave van het takenpakket;
- de weergave van de kosten per taak;
 - inzichtelijk maken tegen welke kosten, en dan in het bijzonder de personele kosten, de uitvoering van een taak met zich meebrengt;
 - doorverdeling van de kosten van bedrijfsvoering naar de afzonderlijke taken;
- de mogelijke bandbreedte in de kwaliteit van de uitvoering van taken;

- de mogelijkheden rond een basispakket aan taken op grond van de wettelijke verplichtingen en een keuzepakket;
- op basis van het bovenstaande kan een *zero based* begroting worden opgesteld.

De voordelen hiervan zijn inzicht in het gewenste takenpakket, de kwaliteitseisen en de uitvoeringskosten van de taken, waardoor er bestuurlijk duidelijk keuzes kunnen worden gemaakt.

T.b.v. Overige personeelskosten

Wij adviseren u om tot heroverweging van het bestaande pakket overige personeelskosten over te gaan door de harmonisatie opnieuw te bepalen, waarbij de financiële uitgangspunten, zoals opgenomen in de begroting, als leidraad worden gehanteerd. Voorkom hierbij dat de harmonisatie van regelingen een stuwend effect heeft op de begroting. De mogelijkheden tot versobering dienen, gelet op de financiële situatie, aan het bestuur te worden voorgelegd en overwogen te worden.

T.b.v. Investerings/kapitaallasten

Wij adviseren de aanbevelingen uit het rapport Evaluatie Jaarrekening 2017 over te nemen. Onderzoek de mogelijkheden om de opgenomen aanvullende aanbevelingen door te voeren. Hiermee kan de problematiek rond investeringen en kapitaallasten definitief worden opgelost.

T.b.v. Zero based begroting

Overweeg om de begroting werkelijk *zero based* op te bouwen en een aansluiting hierbij te laten zien met de oude begroting. Op basis van een gedegen begroting kunnen lange termijn- en strategische keuzes gemaakt worden.

Ten slotte

Opvallend is dat de accountant van de VNOG over de wijze van indexeringen en dergelijke in de afgelopen jaren geen opmerkingen heeft gemaakt. Deze hebben een essentiële rol in het toetsen van de deugdelijkheid van de uitgangspunten van de begroting en de waarderingsgrondslagen. Wij bevelen aan om dit met uw accountant te bespreken en hen te betrekken in de te maken keuzes.

6. Financieel beleid

In dit hoofdstuk staat het financieel beleid centraal. Hierbij gaat het meer om autonome keuzes en niet zozeer om de financiële techniek, zoals dat voor indexeringen bijvoorbeeld het geval is. Elke begroting zal immers geïndexeerd moeten worden. De wijze waarop omgegaan wordt met instroom van vrijwilligers zijn autonome keuzes. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gevolgen van een aantal door de VNOG genomen besluiten en nog te nemen besluiten.

6.1. VNOG en BTW

Tot 2014 konden gemeenten de BTW-kosten van hun brandweertaken compenseren via het BTW-compensatiefonds. Met ingang van 2014 zijn de brandweertaken overgegaan naar de VNOG. De VNOG is vrijgesteld van BTW en kan BTW op brandweerkosten niet compenseren dan wel in vooraf-trek brengen. Om te voorkomen dat gemeenten nadeel ondervinden van de overgang van brandweertaken naar de veiligheidsregio's, heeft het rijk per veiligheidsregio een bedrag toegevoegd aan de Brede Doeluitkering Veiligheidsregio's (Bdur). De gemeenten hebben destijds met de VNOG afgesproken dat de gemeentelijke bijdrage inclusief BTW-component wordt bepaald en dat de VNOG de BTW-compensatie in de Bdur doorbetaalt aan de gemeenten, op basis van de maatstaven Openbare Orde en Veiligheid (OOV-Brandweer) in de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds. Deze afspraak gold tot de invoering van het nieuwe verdeelmodel per 2017. De VNOG dekte de BTW-kosten uit de gemeentelijke bijdragen en betaalde de compensatie in de Bdur terug aan de gemeenten. De compensatie in de Bdur was hoger dan de werkelijke BTW-kosten van de VNOG. Door deze werkwijze vloeide dit voordeel terug naar de gemeenten.

Bij de overgang naar de nieuwe verdeelsleutel zijn de VNOG en de gemeenten overgestapt op een andere wijze van verrekenen. Het BTW-compensatiebedrag in de Bdur, op dat moment € 2.466.000, is per 2017 in mindering gebracht op de totale gemeentelijke bijdrage.

In de begroting van de VNOG is dit als volgt verwerkt:

- De kosten zijn inclusief BTW opgenomen.
- De Bdur-uitkering is als baat opgenomen, inclusief het bedrag voor BTW-compensatie.
- De gemeentelijke bijdragen, exclusief BTW-compensatie conform Bdur.
- Per saldo resteren er nog diverse kleinere overige baten.

Aanvankelijk was de BTW-compensatie in de Bdur ruim voldoende om de BTW-brandweerkosten te dekken. De vraag is of dit nog steeds het geval is. De herijking van de Bdur per 2017 leidde tot een nadeel voor de VNOG. Daarnaast zijn de investeringen toegenomen. Gevolg zou kunnen zijn dat een groter deel van de lasten gedekt dient te worden door de gemeentelijke bijdragen. Dit dient, naar ons idee, jaarlijks bij de besluitvorming over de kadernota en begroting in beeld te worden gebracht en dient integraal afgewogen te worden.

Hieronder is een en ander schematisch weergegeven:

tot 2012?

Basisbrandweezorg taak van de gemeenten	
gemeenten	
gemeentelijke bijdrage	declaratie bij btw compensatiefonds van door de VNOG betaalde BTW
VNOG	
uitgaven inclusief BTW	gemeentelijke bijdragen BDUR

VNOG gaf per gemeente aan hoeveel BTW er was betaald. Er vond geen geldstroom plaats.

2012-2016

Basisbrandweezorg taak van de Veiligheidsregio's	
gemeenten	
gemeentelijke bijdrage	BTW-compensatie van VNOG
VNOG	
vergoeding BTW-compensatie aan gemeenten	gemeentelijke bijdragen
uitgaven inclusief BTW	BDUR incl. BTW compensatie

per gemeente was een bedrag bepaald

vanaf 2017

Basisbrandweezorg taak van de Veiligheidsregio's Verdeelmodel	
gemeenten	
gemeentelijke bijdrage	
VNOG	
uitgaven inclusief BTW: exploitatie loopt glad investerings stijgen, toenemend BTW gat	gemeentelijke bijdragen BDUR incl. BTW compensatie

uitgaven minus BDUR = bedrag voor verdeelmodel gemeentelijke bijdragen

BTW is geen apart onderdeel meer van de uitkering

6.2. Reserves en risico's

6.2.1. Afspraken over reserves en dekking risico's

Met ingang van 2016 is een start gemaakt met de harmonisering van de brandweertaken van de VNOG, in het kader van risicogerichte slagkracht (project MOED). Het Algemeen Bestuur heeft onder andere besloten dat de gemeentelijke reserves, die bij de brandweerclusters waren opgebouwd, terugvloeiden naar de gemeenten. In 2016, bij de vaststelling van de jaarrekening 2015 en de programabegroting 2017, is deze afspraak geëffectueerd. Met ingang van 2016 worden de algemene reserve en de verrekening van het resultaat van de VNOG, op basis van de verdeelsleutel voor de gemeentelijke bijdragen, verrekend met de gemeenten. Tegelijk is afgesproken dat de gemeenten garant staan voor 50% van de weerstandscapaciteit, die nodig is om de risico's van de VNOG (gecalculeerd op € 0,8 mln.) af te dekken. Op basis van de huidige risico-inschatting levert dat een algemene reserve op van € 0,4 mln. Mede in het licht van de volgende paragraaf over risico's is het aan te bevelen de benodigde omvang van de toegestane omvang van het buffervermogen opnieuw te bekijken en vast te stellen. Wij achten de omvang van de algemene reserve te beperkt voor een organisatie met een omvang en omzet als de VNOG. De algemene reserve fungeert namelijk niet alleen als weerstandsvermogen op basis van de berekening van het financiële restrisico, maar is ook een buffer om tegenvallers in de exploitatie op te vangen. Een voorbeeld hiervan is de hogere uitrukvergoedingen, als gevolg van het bovengemiddeld aantal uitrukken. De begroting zou gebudgetteerd moeten zijn op basis van de gemiddelde omvang van calamiteiten. Het surplus dient via het vermogen opgevangen te worden. Omgekeerd geldt dit ook bij jaren met minder calamiteiten dan gemiddeld. Bij andere veiligheidsregio's worden andere normen gehanteerd. Binnen het Gelderse zien we bijvoorbeeld dat bij Gelderland Zuid het buffervermogen maximaal 5% is van de omzet. De VGGM gaat uit van een weerstandsvermogen van maximaal € 1,5 mln.

Hieronder is voor verschillende veiligheidsregio's de solvabiliteitsratio's en de ratio's voor structurele begrotingsruimte opgenomen. De solvabiliteit is de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen. Het eigen vermogen bevat de algemene reserve en bestemmingsreserves.

Kengetallen 2018:

Veiligheidsregio:	Solvabiliteitsratio	Structurele exploitatieruimte
Noord en Oost Gelderland	2,70%	0,02%
Kennemerland	4,10%	-0,40%
Zuid Holland Zuid	5,00%	-1,00%
M en W Brabant	21,00%	-0,23%
Drenthe	11,30%	0,00%
Friesland	2,93%	0,00%
Twente	0,30%	0,00%
Gooi- en Vechtstreek	10,23%	0,00%
Limburg Noord	3,20%	-0,80%
Gelderland Zuid	5,65%	0,00%

Op basis van het bovenstaande zien we dat de VNOG - op Twente na - de laagste solvabiliteitsratio heeft. Bij alle opgenomen regio's zien we dat de structurele exploitatieruimte nihil is.

6.2.2. Risicoschatting

Op basis van de aan ons ter beschikking gestelde informatie kan het beleid van de VNOG rond risico's als volgt worden samengevat. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement worden de risico's in beeld gebracht en gerelateerd aan de weerstandscapaciteit. Het berekenen van de weerstandscapaciteit is conform de gestelde uitgangspunten en het BBV. Hiervoor wordt een brondocument aangehouden, waarin de meerjarige ontwikkelingen en daaraan gekoppelde risico's in beeld worden gebracht. Deze paragraaf bevat slechts die risico's voor 2018, waarvoor geen of onvoldoende beheersmaatregelen zijn getroffen en die een dusdanige omvang en impact hebben, dat hier voor de algemene reserve rekening mee dient te worden gehouden. Ten opzichte van de kadernota zijn de risico's gekwantificeerd, daar waar mogelijk. In de jaarrekening 2017 wordt een beeld gegeven van de mate waarin de risico's 2017 zich hebben voorgedaan. Als financieel te kwantificeren restrisico is één risico in beeld gebracht, te weten arbeidshygiëne. Er wordt in verband hiermee landelijk beleid ontwikkeld over hoe om te gaan met arbeidshygiëne van brandweerlieden. Naar verwachting zal er op termijn een brancherichtlijn komen. Er zullen nieuwe taken en nieuwe materialen worden ingevoerd. Hierbij is aanvullende opleiding, oefenen en onderhoud nodig. De precieze invulling is echter afhankelijk van de richtlijn en de beleidskeuzes die de VNOG maakt. Naar het oordeel van de VNOG (begroting 2018) is een exacte financiële vertaling nog niet mogelijk. De bedragen kunnen echter substantieel zijn. In het land worden bedragen tussen de € 0,8 mln. en € 3,5 mln. genoemd. De VNOG houdt € 0,8 mln. aan als risicobedrag, waarvoor weerstandsvermogen aangehouden dient te worden. Wij vragen ons af of er meer risico's zijn die moeten worden meegewogen bij de bepaling van het weerstandsvermogen. In vergelijking met andere veiligheidsregio's worden ook risico's genoemd en gekwantificeerd die wij ook van toepassing vinden op de VNOG, bijvoorbeeld:

- bezuiniging van het rijk en gemeenten;
- rechtspositie van vrijwillige brandweerlieden (Wnra);
- wegvallende inkomsten, zoals subsidies en specifieke bijdragen;
- ontwikkeling naar de regionale meldkamer;
- opkomsttijden en operationele dekking e.d.

In aanvulling hierop zien wij de volgende (niet uitputtend) financiële en ook niet financiële risico's voor de VNOG:

- het aannemen van vrijwilligers conform huidig beleid: niet toereikende budgetten;
- verandering van klimaat en de daarmee gepaard gaande gevolgen, zoals droogte en extreme natheid. De brandweer zal hogere piekbelastingen kennen met de hierbij behorende financiële consequenties.

Wij bevelen u aan om nog eens kritisch te kijken naar de risico-inventarisatie en daarbij met name naar de financiële risico's, waarbij het benodigde weerstandsvermogen meegewogen dient te worden.

6.3. Vergoedingen vrijwilligers

Het budget voor vrijwilligersvergoedingen vertoont in 2018 substantiële tekorten en lijkt uit te komen op een nadeel van € 1,2 mln. De volgende vragen zijn hierbij te stellen:

- Wat is de omvang van het tekort voor 2018?
- Wat is hiervan de oorzaak?
- Hoeveel is er nodig aan structureel budget?
- Wat kan er gedaan worden om de kosten van dit budget te beheersen en te reduceren?

De omvang van het tekort

Overzicht van de begrote en werkelijke uitgaven vergoeding vrijwilligers van de afgelopen jaren:

Bedragen x € 1.000		
Jaar	begroting	rekening
2014		
2015	6.304	6.542
2016	6.175	6.475
2017	6.848	6.959
2018(raming)	6.814	Circa 8.000

Opvallend is dat er voor 2018 voor het eerst sprake lijkt te zijn van een substantiële overschrijving van, naar huidig inzicht, € 1,2 mln.

De oorzaak

Wat verklaart deze kostenontwikkeling? Bij de Tweede Financiële Verkenning wordt het volgende aan analyse weergegeven:

- Daadwerkelijke inzeturen IB: De overschrijding wordt met name veroorzaakt door de grote inzet van de VNOG in de afgelopen maanden: er was een dag met storm in januari (kosten uren: € 145.000), de vele inzetten i.v.m. natuurbranden, vanwege de droogte in juli (de inzetkosten liggen in juli ruim € 200.000 hoger dan gemiddeld) en diverse grote, langdurige incidenten.
- Vakbekwaam worden (uren vrijwilligers): De kosten voor opleidingen liggen hoog, omdat er begin van het jaar extra veel leergangen zijn gestart (o.a. ook om wachtlijsten weg te werken). Daarnaast zijn er extra trainingen en certificeringen geweest i.v.m. de nieuwe waterwagens en redvoertuigen.
- Vaste vergoedingen: Het aantal aanstellingen is toegenomen. Elke aangestelde krijgt de vaste vergoeding. Dit effect doet zich ook voor vanwege de nieuwe regeling "Niet-repressieve vrijwilligers" (dat zijn bijvoorbeeld vrijwilligers, jeugdleiders, (praktijk-)instructeurs en medewerkers brandveilig leven). Ook zij hebben allemaal recht op een vaste vergoeding, mits zij die niet al op grond van een andere aanstelling reeds ontvangen. Daarnaast is per 1 augustus een piketvergoeding voor de Postcommandant Logistiek ingegaan.
- Uren kazernering: Voor de posten Zutphen en Doetinchem worden, aanvullend op de standaard kazernering, vrijwilligers ingehuurd om de dagbezetting rond te krijgen.

Wij vragen ons af waarom deze overschrijding zich pas in 2018 voordoet. Uit de analyse op te maken zou je ook kunnen stellen, dat deze verklaringen voor de jaren vóór 2018 al dan niet deels van toepassing zijn. Wij hebben bij onze analyse onvoldoende zicht hierop kunnen krijgen. Wij merken verder op dat de informatievoorziening op dit onderdeel moeizaam verliep. Op pagina 17 van de Tweede Financiële Verkenning wordt gemeld dat tot 2018 de VNOG beperkt inzicht had in de vrijwilligersvergoedingen en dat er in 2018 grote stappen zijn gezet. Wij hebben hier nog onvoldoende resultaten op teruggezien. Daarnaast zien we progressie in de rapportage over de omvang van het tekort. Gestart met het signaleren van een tekort van meerdere tonnen, lijkt men nu uit te komen op € 1,2 mln. overschrijding.

De ontwikkeling van de post vergoeding vrijwilligers heeft ook alles te maken met de instroom van nieuwe korpsleden. Meer vrijwilligers betekent ook meer kosten. Het aantrekken van vrijwilligers verloopt in enkele regio's moeizaam. Als in de praktijk daadwerkelijk vrijwilligers zich aanmelden, zijn diverse brandweerposten geneigd om deze mensen ruimhartig aan te nemen. Wellicht meer dan noodzakelijk op dat moment, omdat men bang is dat er in de toekomst tekorten ontstaan. Bij de in-

stroom van vrijwilligers wordt dus onvoldoende rekening gehouden met de doorwerking in budgetten. Het gaat daarbij niet alleen om de blus- en uitrukvergoedingen aan de vrijwilligers, maar ook om de uurvergoedingen voor opleidingen (vakbekwaam worden) en de kosten van uitrusting. We zien dat de budgetten daarmee geen gelijke tred houden. Als deze lijn ongewijzigd blijft zal er, afgezien van het tekort op vrijwilligersvergoedingen, voor verschillende budgetten bij elkaar voor circa € 0,5 mln. tot € 0,6 mln. moeten worden bijgeraamd.

Wij vragen ons af of er voldoende toezicht is op gedeclareerde uren. Is er voldoende eigenaarschap bij de postcommandanten, omdat de kosten van een centraal budget afgaan? Hier kan naar ons idee een perverse prikkel van toepassing zijn. Daarnaast vragen wij ons af wat het effect is van de invoering van een declaratie-app op de omvang van de declaraties. Eenvoud leidt soms tot meer 'vraag'. Wel zien we dat er inmiddels maatregelen zijn genomen. Die lijken ons op zichzelf goed, maar de vraag is of het voldoende is en daarnaast is naleving ervan uiteraard cruciaal.

Wat is er structureel nodig?

Deze vraag kunnen we helaas niet beantwoorden. De organisatie was nog niet ver genoeg met de analyses op dit onderdeel. Wel denken we dat er sowieso structurele doorwerking lijkt te zijn. Doordat we onvoldoende inzicht hebben gekregen in de oorzaak waarom deze grote kostenstijging zich pas in 2018 heeft voorgedaan, is een extrapolatie niet goed te maken.

Advies

- Wij stellen vast dat er voor de beheersing van dit budget onvoldoende sturing plaatsvindt en dat er onvoldoende controle is. De organisatie heeft dit ook zelf reeds geconstateerd, hetgeen heeft geleid tot maatregelen. Voor (de overschrijding op) het vrijwilligersbudget is één van de beheersingsmaatregelen dat het kader voor het declareren van uren is geharmoniseerd. Hiermee is voor de hele Veiligheidsregio vastgesteld voor welke activiteiten hoeveel uren (en waar van toepassing: in welke frequentie) geschreven kunnen worden. Wij bevelen aan nauwlettend toe te zien op de naleving van deze afspraken.
- Wij adviseren om het eigenaarschap van de posten voor de declaratie van uren te vergroten en hiertoe maatregelen te nemen.
- De informatievoorziening is naar ons beeld nog niet voldoende op niveau. Het behoeft geen betoog dat het aan te bevelen is om de reeds ingezette maatregelen goed te implementeren en toe te zien op de resultaten hiervan.
- Verder adviseren wij om ervoor te zorgen dat er ruimte is (bijv. via vermogen) om schommelingen in pieken op te vangen, als gevolg van een bovengemiddeld aantal incidenten met bijbehorende uitrukken, in verband met bijvoorbeeld weersomstandigheden, droogte, heidebranden en extreme nattigheid. Hierbij dient ook het risico meegewogen te worden van de effecten van extreme klimaat- en weersverandering.
- Bij instroom van vrijwilligers dient rekening gehouden te worden met de doorwerking in alle relevante budgetten.
- Beoordeel en herzie het beleid van instroom van vrijwilligers. Het is de vraag of het nodig is dat er ongebreideld vrijwilligers worden aangenomen, omdat we ervan uitgaan dat er in de toekomst tekorten ontstaan. De huidige aanpak leidt tot extra kosten die nu niet gedekt zijn.

6.4. Diverse begrotingsbudgetten met tekorten

Diverse budgetten in de begroting laten tekorten zien. Wij behandelen in deze paragraaf enkele van de belangrijkste van deze budgetten. De budgetten die te maken hebben met de vrijwilligers zijn meegenomen in de vorige paragraaf.

Beroepsformatie

Op de beroepsformatie zit een structureel tekort dat voor het grootste deel te maken heeft met niet-beïnvloedbare kosten. Bij het onderdeel Financiële techniek is daar aandacht aan besteed. Korthedshalve wordt hiernaar verwezen. Op deze plek wordt nog opgemerkt dat er sprake is van een vacaturestop. Relatief veel posities zijn vacant. Om toch het werk – mede door bestuurlijke druk volgens de Tweede Financiële Verkenning - te kunnen doen is er wel ingehuurd. De vraag is of dit een verstandige keuze is. Wij zien dat ook enkele cruciale functies, die bijdragen aan de beheersing van de organisatie, niet zijn ingevuld. Zoals bijvoorbeeld voor risicomanagement, maar ook een strategisch financieel adviseur. Wij bevelen u aan om de vacaturestop opnieuw te beoordelen en keuzes te maken die ertoe bijdragen dat de organisatie in ontwikkeling kan komen en blijven.

Omvang ICT-budgetten

Op basis van de evaluatie van de jaarrekening wordt geconcludeerd dat het ICT-budget met € 0,3 mln. moet worden opgehoogd. Dit terwijl de budgetten bij de *zero Based* slag waren afgeraamd omdat er lucht in zit. De omvang van het budget is afhankelijk van ambities en de wijze van dekking binnen de begroting. De omvang van de kosten laat zich moeilijk vergelijken, omdat ICT op verschillende manieren in budgetten verwerkt wordt (afschrijvingen, licentievergoedingen, e.d.). Er is een ICT-beleidsplan. Dit zou een voldoende basis moeten zijn om het budget voor de komende jaren te bepalen. Op dit moment kunnen wij niet beoordelen of dit budget te hoog of te laag is.

Omvang huisvestingsbudgetten / Demarcatie

Wij zien voor de huisvesting aan de Europaweg, dat er een taakstelling van € 150.000 is ingeboekt voor 2019 en 2020 en dat daarnaast het budget voor de huurvergoeding ontoereikend is en deze verhoogd dient te worden met € 115.000. Dit is een voorbeeld van niet realistisch begroten. Wij constateren dat er nog geen heldere keuzes gemaakt zijn voor wat betreft huisvesting. Er is, naar wij begrepen, een werkgroep hiervoor aan de gang. Wij begrijpen dat de VNOG geen gebruik blijft maken van het huidige gebouw, gezien de bouw van de nieuwe meldkamer. Is dit al een feit en zo ja, per wanneer dan? Wij denken dat het mogelijk is om besparingen in de huisvesting te realiseren en goedkopere kantoorruimte te huren. We adviseren wel om voor de komende jaren reële lasten in de begroting te ramen en de stelpost voor 2019 en 2020 te schrappen, omdat deze niet te realiseren is. Wellicht wel in de toekomst, maar dat vereist nader onderzoek. Wij adviseren de werkgroep Huisvesting de opdracht te geven om op basis van een nader aan te geven kwaliteitsniveau, te zoeken naar goedkopere vormen van huisvesting.

Onderhoud van de voertuigen

Door de VNOG is berekend dat het budget voor onderhoud van voertuigen verhoogd dient te worden met structureel € 0,3 mln. We zien echter ook dat het wagenpark wordt uitgebreid. Oude voertuigen worden als reserve aangehouden: zgn. tweede-leven voertuigen. Dat vergt extra onderhoudskosten. Wij stellen voor om de omvang van het wagenpark te actualiseren, de benodigde omvang te bepalen en eventuele niet benodigde wagens af te stoten. Het verdient aanbeveling om hierin een zakelijke koers te varen richting de posten en hierbij richtlijnen mee te geven hoe omgegaan dient te worden met vervanging en uitbreiding van het wagenpark. Wij denken dat op de aanschaf, afschrijving en onderhoud besparingen zijn te realiseren.

6.5. Vraagpunten clusterverleden

6.5.1. Inleiding

Vanuit het clusterverleden zijn zeven financiële vraagpunten geïdentificeerd die om een oplossing vragen. Dit zijn:

1. bouwadvisering (gemeenten Apeldoorn en Epe)
2. beheer bluswatervoorziening (gemeenten Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Brummen, Doetinchem, Elburg, Hattem, Heerde, Lochem, Montferland, Oldebroek, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Winterswijk, Zutphen)
3. bijdrage in Veluws Bosbrandweer Comité (gemeenten Elburg, Hattem, Heerde, Oldebroek)
4. stallingskostenvergoeding (gemeenten Apeldoorn, Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk, Oude IJsselstreek)
5. huisvestingskosten (gemeente Zutphen)
6. huurkosten gebruik kazernes (gemeenten Elburg, Doetinchem, Harderwijk, Oost Gelre)
7. egaliseringsreserve afschrijving (gemeente Epe)

6.5.2. Specificatie van de onderdelen clusterverleden

Hieronder worden de diverse thema's voor de nog openstaande thema's over het clusterverleden in financiële termen in beeld gebracht.

1. Bouwkostenadvisering (€ 165.220)

Apeldoorn € 104.080 en Epe € 61.140

2. Beheer bluswatervoorziening (€ 200.940)

Verdeling over diverse gemeenten.

Binnen de VNOG begroting zijn 3 begrotingsposten betrokken bij deze kosten:

–6331034009 – 34301 Klein onderhoud bluswatervoorziening (€ 48.000)
 –6335034009 – 34313 Klein onderhoud bluswatervoorziening (€ 48.000)
 –6331034009 – 34314 Brandkraancontract Vitens (€ 132.000)

3. Bijdrage Veluws Bosbrandweer Comité (€ 6.699)

Elburg	€	1.952
Hattem	€	851
Heerde	€	1.811
Oldebroek	€	2.085
Totaal	€	6.699

4. Stallingskostenvergoeding (€ 33.600)

Apeldoorn	€	12.600
Elburg	€	2.100
Epe	€	2.100
Ermelo	€	2.100
Harderwijk	€	8.400
Oude IJsselstreek	€	6.300
Totaal	€	33.600

5. Huisvestingskosten (afgerond € 177.556)

Zutphen: € 177.556 voor “Gebouwgebonden kosten”

6. Huurkosten gebruik kazernes (€ 153.166)

Het betreft de kazernes Elburg (€ 5.566), Doetinchem (€ 57.600), Groenlo – gemeente Oost Gelre (€ 40.000) en Harderwijk (€ 50.000).

7. Egalisatiereserve afschrijving Epe (€ 54.324)

6.5.3. Mogelijke oplossingsrichting

Het zal duidelijk zijn dat er een oplossing gezocht moet worden voor deze, al geruime tijd, bestaande kwesties. Wij begrijpen dat hier allerlei gevoeligheden onder liggen en dat het in de kern gaat om te-gengestelde belangen over de vraag wie moet wat betalen. Op basis van de door ons bestudeerde stukken (ook hierover is al veel uitgewerkt) en de gesprekken met medewerkers van de VNOG, denken we dat dat een mogelijke oplossingsrichting kan zijn om de taken uit het clusterverleden terug te leggen bij de betreffende gemeenten en niet meer als VNOG uit te voeren c.q. door 22 gemeenten te bekostigen. In zijn algemeenheid geldt dat als een taak terug gaat naar een gemeente, de VNOG-begroting wordt verlaagd. Omdat in het nieuwe verdeelmodel elke gemeente een vast percentage van de begroting betaalt, zullen alle 22 gemeenten profiteren van een verlaging van de begroting. Dit betekent echter ook dat de individuele gemeente die een taak terug krijgt, maar een deel van het bijbehorende budget terug krijgt, overeenkomstig zijn aandeel in het geheel, op grond van de verhoudingen in het verdeelmodel. Voor de zeven vraagpunten geldt dat een individuele gemeente op het ene vraagpunt een voordeel zal hebben en op het andere mogelijk een nadeel. Per saldo is er voor de zeven punten samen één eindeffect, als bovenstaande oplossingsrichting zou worden gevolgd. Wat hierbij nog een rol speelt is de ingroeiperiode van het nieuwe verdeelmodel. Het nieuwe verdeelmodel zal per 2021 van kracht zijn. Het financiële effect van de vraagpunten zou ook, conform de ingroeipercentsages van het nieuwe verdeelmodel, geleidelijk kunnen worden doorgevoerd. Dit zou de gemeenten de gelegenheid bieden om te anticiperen op de nieuwe situatie in hun begroting. Pas per 2021 komt dan het financiële eindeffect van de vraagpunten volledig tot uiting.

6.6. Inkomsten

De eigen inkomsten – naast de bijdragen gemeenten en de Bdur - zijn beperkt. Zo zijn er inkomsten voor het Regionaal Brandmeldsysteem (RBS). Het RBS zorgt per saldo voor een baat voor de VNOG. In de begroting is het onderstaande opgenomen:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Lasten	1.051.582	1.051.582	1.051.582	1.051.582	1.051.582	1.051.582
Baten	-1.430.831	-1.430.831	-1.430.831	-1.430.831	-1.430.831	-1.430.831
Saldo	-379.249	-379.249	-379.249	-379.249	-379.249	-379.249

Wij zien verder geen majeure mogelijkheden om inkomsten te verwerven. Wel - maar daar wordt al naar gekeken - kan het zinvol zijn om te bezien welke diensten de brandweer gratis verleent in de dorpen en steden en wat dat per saldo de VNOG kost.

Ten aanzien van de inwonerbijdragen kan worden gekeken naar andere modellen voor bekostiging van de VNOG. Overwogen kan worden om een basispakket aan taken vast te stellen waaraan iedere gemeente bijdraagt en een pluspakket, waarbij de individuele gemeente een keuze kan maken. Dit kan zijn op zowel het gebied van taken als de uitvoering daarvan. Er ontstaat hierbij voor beide partijen meer duidelijkheid over de te verlenen diensten in samenhang met de daaruit voortvloeiende, met name personele kosten. De VGGM (Gelderland midden) werkt bijvoorbeeld al jaren met een dergelijke systematiek.

6.7. Adviezen

- Wij bevelen u aan om nog eens kritisch te kijken naar de risico-inventarisatie en daarbij met name naar de financiële risico's, waarbij het benodigde weerstandsvermogen meegewogen dient te worden.
- Wij bevelen aan nauwlettend toe te zien op de naleving van de recent gemaakte afspraken rond declareren van vrijwilligersvergoedingen.
- Wij adviseren om het eigenaarschap van de posten voor de declaratie van uren te vergroten en hiertoe maatregelen te nemen.
- Het is aan te bevelen om de reeds ingezette maatregelen voor de informatievoorziening van vrijwilligers afdoende te implementeren en toe te zien op de resultaten hiervan.
- Wij adviseren u om ervoor te zorgen dat er ruimte is (bijv. via vermogen) om schommelingen in pieken op te vangen als gevolg van een bovengemiddeld aantal incidenten met bijbehorende uitrukken, in verband met bijvoorbeeld weersomstandigheden, droogte, heidebranden en extreme nattigheid. Hierbij dient ook het risico meegewogen te worden van de effecten van extreme klimaat- en weersverandering.
- Bij instroom van vrijwilligers dient rekening gehouden te worden met de doorwerking in alle relevante budgetten.
- Beoordeel en herzie het beleid van instroom van vrijwilligers. De huidige aanpak leidt tot extra kosten die nu niet gedekt zijn.
- Wij bevelen u aan om de vacaturestop opnieuw te beoordelen en keuzes te maken die ertoe bijdragen dat de organisatie in ontwikkeling kan komen en blijven.
- We adviseren wel om voor de komende jaren de reële lasten voor huisvesting in de begroting te ramen en de stelpost voor 2019 en 2020 te schrappen, omdat deze niet te realiseren is. Wellicht wel in de toekomst, maar dat vereist nader onderzoek.
- Wij adviseren de werkgroep Huisvesting de opdracht te geven om op basis van een nader aan te geven kwaliteitsniveau te zoeken naar goedkopere vormen van huisvesting.
- Wij stellen voor om de huidige omvang van het wagenpark te actualiseren, de benodigde omvang te bepalen en eventuele niet benodigde wagens af te stoten.
- Het verdient aanbeveling om hierin een zakelijke koers te varen richting de posten en hierbij richtlijnen mee te geven hoe omgegaan dient te worden met vervanging en uitbreiding van het wagenpark. Wij denken dat op de aanschaf, afschrijving en onderhoud besparingen zijn te realiseren.
- Wij doen de aanbeveling om de taken uit het clusterverleden terug te leggen bij de betreffende gemeenten en niet meer als VNOG uit te voeren c.q. door 22 gemeenten te bekostigen.
- Overwogen kan worden om een basispakket aan taken vast te stellen, waaraan iedere gemeente bijdraagt en een pluspakket, waarbij de individuele gemeente een keuze kan maken. Dit kan zijn op zowel het gebied van taken als de uitvoering daarvan.

- Wij hebben onvoldoende zicht op de rol van de commissie Middelen bij de voorbereiding van de voorstellen die te maken hebben met het financieel beleid van de VNOG. Wij adviseren u om deze rol te evalueren en, waar nodig, te versterken. De commissie Middelen heeft ons inziens een belangrijke rol in het toezien op en bewaken van de kaders van het financiële beleid van de VNOG.

7. Interne beheersing, informatievoorziening en cultuurgebonden aspecten

7.1. Aanpak

Dit onderdeel van de rapportage is tot stand gekomen vanuit een analyse van diverse documenten en vanuit gesprekken met diverse mensen, werkzaam bij de VNOG. Onze analyse geeft een beeld van de wijze waarop binnen de VNOG gestuurd en gewerkt wordt. Wij denken dat dit beeld een getrouwe weergave van de feitelijke situatie is. Vanwege de beperkte beschikbare tijd voor dit onderzoek, is echter onze analyse niet volledig getoetst op basis van een representatieve onderzoekspopulatie. Er kunnen zich daardoor onvolledigheden voordoen. Wij hebben ons beperkt tot de afdelingen Incidentbestrijding, afdeling Brandweerondersteuning en Bedrijfsvoering, omdat hier de meeste financiële problemen zijn waargenomen. Dit hoofdstuk behandelt de cultuur en interne beheersing binnen de VNOG. Vanwege de beperkte tijd en de moeilijkheid van oordelen hierover, hebben wij individuele gedragingen van functionarissen buiten beschouwing gelaten en ons vooral geconcentreerd op de structuurkenmerken, formele- en informele communicatie en aansturing van de organisatie die van invloed zijn op de cultuur; daarmee ons realiserend dat individuen invloed kunnen hebben op het geheel en hierbij uiteraard uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor eigen gedrag.

7.2. Een dubbel beeld van de cultuur binnen de VNOG

Uit de verschillende documenten en uit onze gesprekken komt een tweeledig beeld naar voren van de cultuur binnen de VNOG³. In de top van de organisatie nemen wij een eilandencultuur waar tussen de afdelingen, waarin het brede organisatiebelang onvoldoende gevoeld en gedeeld wordt en waarbij afstand gecreëerd wordt naar de uitvoering. Er heerst een *laissez-faire* achtige houding, het komt wel goed. Dit uit zich onder anderen in het nemen van majeure beslissingen met financiële consequenties zonder hier afdoende financiële dekking voor te zoeken. Een voorbeeld hiervan zijn de kosten voor projectleiding bij Pro 1^{'''}. Het doorpakken en borgen van gevolgen na een beslissing worden niet stevig of eenduidig opgepakt. Ingewikkelde dossiers, zoals demarcatie, huisvesting, financiële knelpunten en bestuursopdrachten worden veel vooruitgeschoven. Het gaat wel over het te doorlopen proces en over wie hiervoor verantwoordelijk is, maar minder gaat het over de inhoudelijke richting en over de gewenste en gerealiseerde voortgang.

Het andere beeld is dat van een familiecultuur binnen de brandweerpoot van de VNOG, die meer past bij de vroegere, kleinschalige organisatie van de brandweerpost in de gemeente. Hier heerst een cultuur van het niet elkaar aanspreken van zaken door onderlinge loyaliteit en het sluiten van de leden ten opzichte van de buitenwereld: intern gericht.

De eigen belangen van de afdelingen en posten stroken hierdoor niet altijd met de integrale organisatiebelangen van de VNOG. Het is aan het management en bestuur om hier richting en sturing aan

³ In 2014-2015 is een cultuur- en leiderschapsonderzoek gedaan bij de VNOG vóór de reorganisatie van 2017 (uitgevoerd door Lagerweij & Partners). De vertrouwelijke uitkomsten van dit onderzoek moeten in het licht van de toenmalige ontwikkeling van de VNOG gezien worden. Met deze restrictie lijken onze bevindingen wonderwel aan te sluiten bij deze onderzoeksuitkomsten: een cultuur die wordt omschreven als vooral intern gericht, waarbij een goede onderlinge sfeer belangrijk is en waarbij het risico op de loer licht dat er omwille van die goede sfeer onvoldoende (zakelijke) feedback wordt gegeven tussen collega's (familiecultuur).

te geven (*"tone at the top"*) en de diverse belangen opgelijnd te krijgen tot een gezamenlijk organisatiebelang. Kritische geluiden komen niet goed door en leiden niet tot urgentie en bijbehorende acties.

Wij constateren dat mede hierdoor uiteindelijk de interne beheersing binnen de VNOG bemoeilijkt wordt met deze beide aspecten in de cultuur.

In de navolgende paragrafen onderbouwen we bovenstaande analyse aan de hand van onze waarneming.

7.3. Organisatiecultuur en organisatiestructuur

Een organisatiecultuur vormt de uitdrukking van de wijze waarop binnen een organisatie individuen met elkaar en met vraagstukken omgaan en communiceren. In die zin zijn de individuen tezamen verantwoordelijk voor de cultuur. De wijze waarop de organisatie gestructureerd is, bevat echter mede prikkels die van invloed zijn op het gedrag van mensen in de organisatie. Anders gezegd, de organisatiestructuur beïnvloedt de cultuur.

Wij constateren dat de organisatiestructuur van de VNOG prikkels bevat die, enerzijds het vasthouden aan de oude brandweercultuur versterken en anderzijds in de top van de organisatie, niet leiden tot een cultuur waarin het brede en samenhangende organisatiebelang voorop staat. Zo ontstaat afstand tussen de lagen in de organisatie.

Door het accent te leggen op de structuurkenmerken van de VNOG doen wij niets af aan de individuele verantwoordelijkheid van functionarissen voor een bepaalde cultuur binnen de VNOG. Een voorbeeld: budgetverantwoordelijkheid hebben en niet binnen het beschikbare budget blijven is en blijft de verantwoordelijkheid van de budgethouder, ongeacht de verkeerde prikkels die er in de organisatiestructuur zitten. Vanwege de beperkte tijd en vanwege de complexiteit hebben wij hier verder geen onderzoek naar verricht.

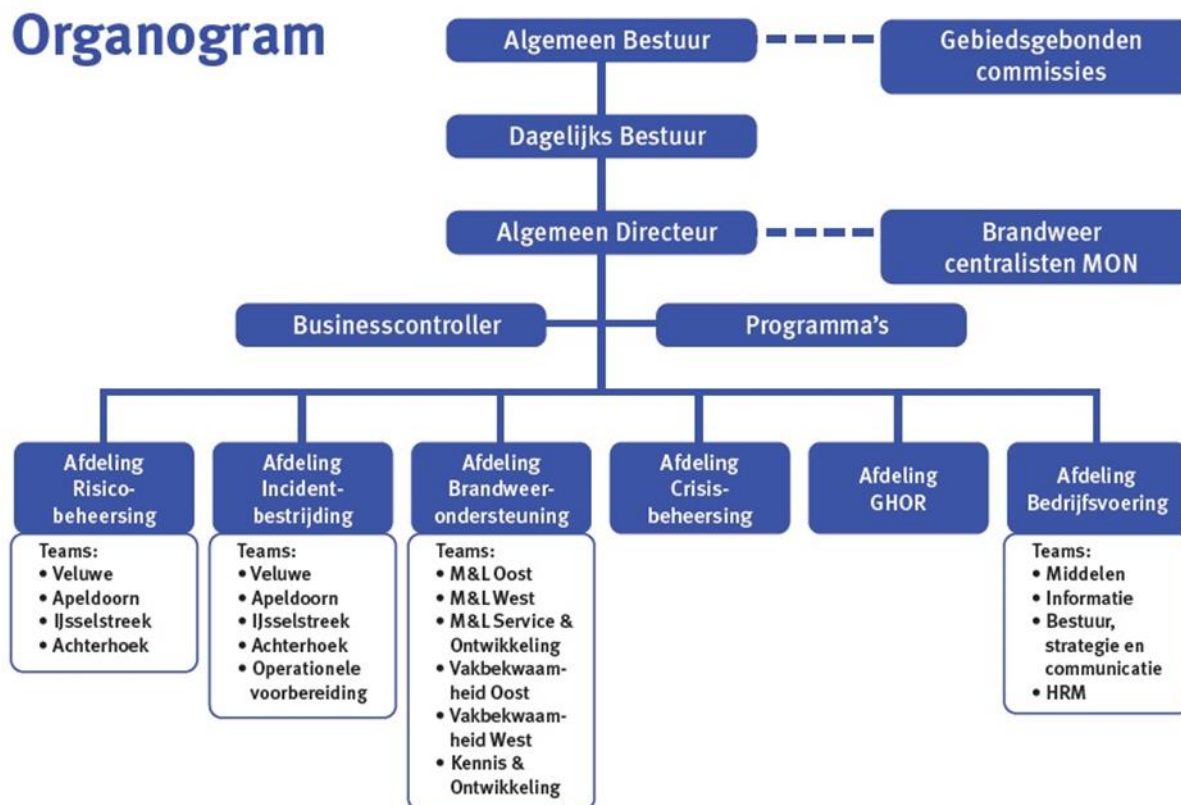
7.4. De cultuur in de top van de organisatie van de VNOG

Uit de diverse gesprekken komt een beeld naar voren dat in de aansturingstijl van de ambtelijke organisatie uitgegaan wordt van professionaliteit en taakvolwassenheid op de werkvloer en in de organisatie. Dit houdt in dat in de managementstijl men ervan uitgaat dat een ieder vanuit zijn of haar professionaliteit zijn of haar verantwoordelijkheid neemt en waarmaakt. Dit is een positief en goed uitgangspunt. Echter in combinatie met (a) een organisatiestructuur, waar verantwoordelijkheden en rollen niet eenduidig en logisch met elkaar verbonden zijn (b) de afstand tussen de top en de afdelingen groot is en (c) met het onvoldoende in positie zijn van de control- en middelenfunctie, bestaat het risico dat dit uitgangspunt verwordt tot het door de verschillende afdelingshoofden, teams en posten vooropstellen van het eigen belang en niet het brede organisatiebelang. Zo kan niet worden bijgestuurd of gecorrigeerd vanuit het brede, algemene organisatiebelang en worden de problemen niet voldoende of samenhangend aangepakt. Wij constateren dat dit aan de orde is bij de VNOG. Illustratief voorbeeld van deze cultuur is de beperkte doorwerking van het evaluatierapport jaarrekening uit 2017 naar het tekort op de vrijwilligersvergoedingen 2016 en bij de melding van het dreigende forse financiële tekort over 2018, de verwachting in het MT dat dit probleem zonder nader ingrijpen opgelost zou kunnen worden.

Wij zien verder twee factoren die maken dat het uitgangspunt van een professionele organisatie leidt tot een cultuur waarin het brede organisatiebelang op de achtergrond raakt: (1) een niet-eenduidige organisatiestructuur met rollen en verantwoordelijkheden hierin en (2) een onvoldoende positie van de controlfunctie. In de volgende paragrafen gaan we op deze factoren in.

7.4.1. De organisatiestructuur

De VNOG kent drie 'poten': de brandweer, de GHOR en integrale risico- en crisisbeheersing. Zie hier-voor het onderstaande organogram.



Wij constateren dat in het organogram deze drie 'poten' wel aanwezig zijn, maar slechts beperkt te herkennen zijn. Dat komt omdat in het organogram de GHOR als afzonderlijke afdeling voorkomt, terwijl de brandweerpoot en de integrale risico- en crisisbeheersing beide verdeeld zijn over twee afdelingen en daarmee in het organogram niet als samenhangende en zelfstandige eenheden te herkennen zijn.

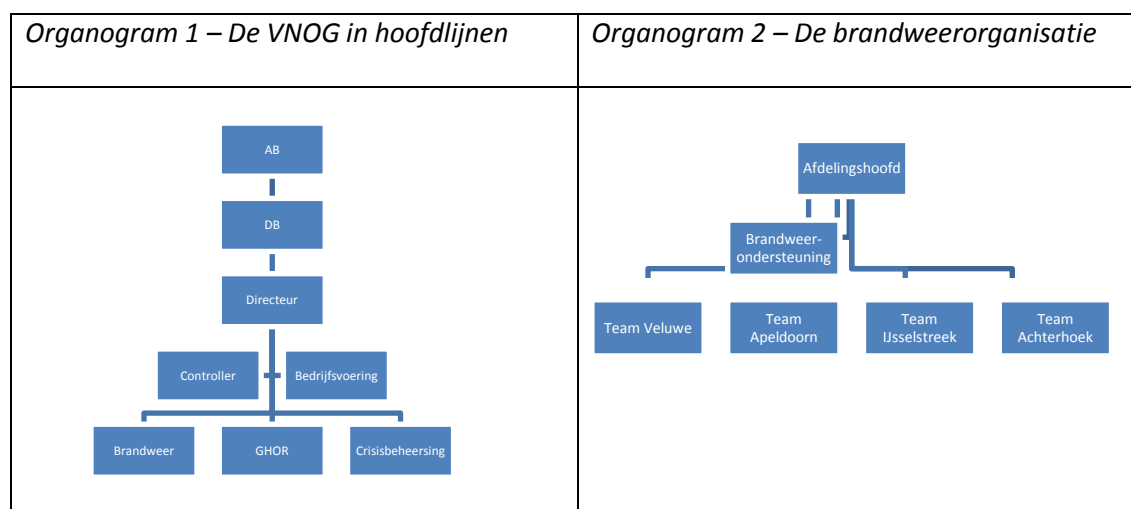
In het organogram worden daarnaast de twee brandweerafdelingen (incidentbestrijding en brandweerondersteuning) als hiërarchisch gelijkwaardig beschouwd, terwijl ze dat in werkelijkheid niet zijn. De afdeling brandweerondersteuning is immers (grotendeels) ondersteunend aan de afdeling incidentbestrijding en is dus feitelijk een stafafdeling binnen de brandweerpoot.

Overigens is het opmerkelijk dat het team Bestuur, strategie en communicatie, onderdeel van de afdeling Bedrijfsvoering in het organogram op hetzelfde niveau staat als de andere afdelingen, terwijl dit team een beleidsmatige stafafdeling en geen lijnafdeling is.

Naast het feit dat het organogram onduidelijk is over de organisatorische positie van de drie 'poten', geeft het ook geen duidelijkheid over de organisatie van en de rollen binnen de brandweerkolom. De brandweerpooten zijn de uiteindelijke uitvoerende organen van de brandweer. Ze zijn organisatorisch ondergebracht bij één van de gebiedsgerichte teams van de afdeling incidentbestrijding. Dit suggereert een hiërarchische lijn van afdelingshoofd via teamleiders naar postcommandanten. Op papier is dat ook de lijn. Maar in werkelijkheid zijn de postcommandanten verantwoordelijk voor het functioneren van hun post(en) en kunnen de teamleider en/of afdelingshoofd niet of nauwelijks in

die verantwoordelijkheid treden. De constructie van vier geografische teams met “verbindingsofficieren” IB zorgt voor een behapbare communicatie tussen afdelingshoofd en postcommandanten, omdat het afdelingshoofd hierdoor niet rechtstreeks met alle postcommandanten hoeft te overleggen, maar aan de andere kant zorgt dat voor afstand tussen uitvoering en MT. De problematiek van de overschrijdingen op de vrijwilligersvergoedingen illustreert dit. De postcommandanten zijn verantwoordelijk voor de inzet van hun vrijwilligers en dus uiteindelijk voor de uitputting van het vrijwilligersbudget. Zij hebben echter geen zicht en beperkt budgetverantwoordelijkheid voor dit budget. Vanwege de grilligheid van de vrijwilligersinzet - incidenten doen zich onvoorspelbaar voor - is het aan te bevelen om het vrijwilligersbudget op afdelingsniveau te consolideren en te bewaken. Op het moment dat op afdelingsniveau een (dreigende) overschrijding van dat budget wordt geconstateerd, zijn het in eerste instantie de teamleiders die hierop aangesproken zullen worden. Zij hebben echter geen directe invloed op de inzet van de vrijwilligers. Dus zij zullen hierover in gesprek moeten met de postcommandanten. Die zullen reageren dat zij de inzet van vrijwilligers niet of nauwelijks kunnen beïnvloeden, omdat de inzet afhankelijk is van het zich voordoen van incidenten. De manier waarop de vrijwilligers worden ingezet door de commandant is niet altijd gebonden aan normen, kaders of afspraken. Een voorbeeld hiervan is, pakken we een incident op als het uiteindelijk niet urgent blijkt te zijn? Wordt er dan afgeschaald, zonder dat er uitrukvergoedingen kunnen worden gedeclareerd? Op deze manier kan de situatie ontstaan dat de teamleiders “gesandwich” worden tussen afdelingsbelang (kritisch zijn op de inzet van vrijwilligers) en de postcommandanten (als er zich een incident voordoet, moet ik mijn vrijwilligers inzetten). Anders gezegd, de teamleiders hebben wel in formele zin een hiërarchische positie tussen afdelingshoofd en postcommandanten in, maar in werkelijkheid bestaat die positie vooral op papier, omdat ze maar heel beperkte invloed hebben op hetgeen binnen de posten gebeurt. Daarnaast zijn de teamleiders bij de reorganisatie vanuit deze posten herplaatst en kan een loyaliteitsaspect ontstaan in de familiecultuur: hoe ga je je ‘oude maten’ vertellen dat ze teveel uitgeven?

In het volgende schema tonen we twee alternatieve organogrammen van de VNOG. Deze geven volgens ons uitdrukking aan een meer eenduidige organisatiestructuur. Het eerste organogram laat de indeling van de VNOG in de drie ‘poten’ – Brandweer, GHOR, Crisisbeheersing - zien, tezamen met de ondersteunende functies. De tweede laat de indeling binnen het organisatieonderdeel brandweer zien, waarbij wij opmerken dat de indeling in vier teams een voorbeeld op basis van geografische indeling is (aansluitend op de huidige indeling).



7.4.2. De positie van de controlfunctie

Een gezonde sturing van een organisatie wordt bevorderd als het directieteam c.q. managementteam evenwichtig is samengesteld. Dat wil zeggen dat door de samenstelling ervan de inhoud (de dingen op een goede manier willen doen en goede dingen willen doen) en de beheersbaarheid (de dingen binnen de financiële (en andere) kaders doen) van de organisatie hand in hand gaan. Daarnaast is het belangrijk binnen een organisatie “tegenkrachten” te creëren om scherp te blijven. De businesscontroller en adviseurs hebben hier een functie in.

Onze constatering is dat het evenwicht tussen inhoudelijkheid en beheersbaarheid in het managementteam (hierna MT) niet goed geborgd is. Enerzijds door het uitgangspunt van de professionaliteit en zelfstandigheid op de werkvloer en anderzijds, en wellicht hiermee samenhangend, doordat de controlfunctie onvoldoende (hiërarchische) positie heeft binnen de organisatie. Zo neemt de businesscontroller als belangrijke representant van de controlfunctie slechts als adviseur deel aan de MT-vergaderingen en neemt hij slechts af en toe deel aan de zgn. informele MT-bijeenkomsten. Ook sluit de businesscontroller niet aan bij gezamenlijke bijeenkomsten van DB en MT.

Waar het gaat om de interne beheersing van de organisatie, heerst over de rollen en verwachtingen binnen het MT onduidelijkheid. In het MT worden niet altijd scherpe afspraken gemaakt over de beheersing van de organisatie. Niet duidelijk is wie in dit gremium de rol heeft om te zorgen en erop toe te zien dat er voldoende concreet wordt gestuurd op beheersingsthema's. Daarnaast lijkt er weinig controle te bestaan op het nakomen van de gemaakte afspraken.

Om te komen tot een goed evenwicht tussen inhoudelijkheid en beheersbaarheid zou het te overwegen zijn om de directeur en de controller veel meer als (gelijkwaardig) duo te laten opereren in het MT en richting het DB. Wij zien het ontbreken van dit samenspel – zonder af te willen doen van de verantwoordelijkheid van het MT als geheel en als directeur in het bijzonder – als een belangrijke reden dat de sturing op beheersbaarheid naar de achtergrond verdween en er essentiële informatie niet gedeeld is. Een voorbeeld hiervan is het niet uitwisselen van relevante informatie uit overleggen waar de controller niet aanwezig was. Dat gebeurt niet op regelmatige basis.

Wel goed geborgd is de autonome positie van de businesscontroller in het organogram, waardoor hij direct toegang heeft tot de portefeuillehouder middelen. Hij kan daarmee “om de directeur en MT heen” en de portefeuillehouder middelen informeren over onderwerpen in zijn onafhankelijke positie. Onze constatering is dat deze autonome positionering van de businesscontroller niet voldoende is gebleken om het belang van de beheersbaarheid naar de voorgrond te krijgen.

Het systeem van interne beheersing binnen de VNOG

Het systeem van interne beheersing binnen de organisatie ziet er op papier toereikend en adequaat uit (Intern beheersplan 2017). Er is een systeem van risicobeheersing, er zijn gestructureerde managementgesprekken en het p&c-instrumentarium staat. Enkele vacatures die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de daadwerkelijke beheersing, te weten de vacatures voor risicobeheersing en senior financieel adviseur, zijn nog steeds vacant. Dit terwijl de opgaven op dit vlak substantieel zijn.

Kijkend naar de tijdlijn van de rapportages is te zien dat vanaf de Tweede Financiële Verkenning 2016 over het tekort op de loonsom gerapporteerd is en dat op basis hiervan acties ondernomen zijn. Er is voor gekozen om de 1e Financiële Verkenning 2017 te laten vervallen, maar de afdeling Bedrijfsvoering leverde wel een alternatief hiervoor aan; een “lightversie van de 1e Financiële Verkenning”. Naar aanleiding hiervan is als extra control maatregel begin 2017 maandelijkse budgetgesprekken ingevoerd om een vinger aan de pols te houden bij budgetoverschrijdingen en om betere budgetdiscipline in te voeren. De maandgesprekken waren samengesteld met verschillende disciplines, namelijk het afdelingshoofd, het afdelingshoofd Bedrijfsvoering (niet de directeur), de businesscontroller,

adviseurs HRM en Financiën en evt. een beleidsmedewerker. In deze context nam niemand de leiding en de positie om zaken af te dwingen en op te volgen. De budgetgesprekken zijn begin 2018 regelmatig afgezegd door onder andere gebrek aan betrouwbare of volledige managementinformatie en lijken daarmee niet voldoende prioriteit te hebben. De budgetgesprekken zijn nog niet volledig hervat. Ook tijdens de wel gevoerde gesprekken over de interne beheersing ontbreken soms scherpe en controleerbare afspraken en als deze wel opgesteld zijn, zijn deze niet altijd door de organisatie opgevolgd.

Managementinformatie is in principe aanwezig, maar heeft vaak nog bewerking en afstemming tussen bijvoorbeeld HRM en Financiën, voordat deze zinvol besproken kan worden met de budgethouder. Voor deze afstemming en bewerking is niet iedere maand de tijd genomen, zodat informatie niet altijd volledig en betrouwbaar was. Het genereren van betrouwbare managementinformatie had naar onze mening moeten worden afgedwongen, van onder andere de afdeling Bedrijfsvoering. Wij begrijpen dat dit inmiddels afdoende is geregeld.

In diverse gesprekken wordt opgemerkt dat de zgn. *zero based* begroting⁴ in onvoldoende mate aansluit op de werkelijkheid en dus aanpassing behoeft. Deze *zero based* begroting is door een externe teamleider/adviseur onder forse tijdsdruk opgesteld.

Een onvolledig of niet goed in elkaar zittend systeem van interne beheersing is daarmee, volgens ons, geen hoofdoorzaak van het niet op tijd herkennen van de huidige financiële problematiek van de VNOG. Onze analyse is wel dat het systeem van interne beheersing op papier in voldoende mate aanwezig is, maar dat de wijze waarop met de informatie die vanuit dit systeem naar voren kwam, onvoldoende is omgegaan en niet heeft geleid tot het creëren van een besef tot urgentie en escalatie. In de vorige paragrafen hebben we elementen aangegeven die dat veroorzaken.

7.4.3. Het bestaan van de ‘oude’ brandweercultuur en ‘zij-sturing’

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de huidige VNOG last heeft van de oude cultuur bij de brandweer. Een cultuur die hoort bij een kleinschalig georganiseerde brandweerfunctie met een duidelijke bestuurlijke link naar de verantwoordelijke burgemeester. De oude cultuur past in positieve zin bij de decentraal georganiseerde brandweerposten: daar moeten de brandweermensen het werk samen doen en daar is de postcommandant degene die daar sturing aan geeft. Maar een neveneffect van die oude cultuur is het sterke appél dat uitgeoefend wordt op de burgemeester om goed te zorgen voor zijn of haar brandweerposten. Uit de gesprekken hebben wij de indruk dat dit veelvuldig leidt tot ‘nevensturing’ door burgemeesters, een ‘nevensturing’ die onvoldoende bijgestuurd of gecorrigeerd wordt in het algemeen bestuur van de VNOG. Wij concluderen daaruit dat als dit inderdaad aan de orde is, dit niet bijdraagt aan een duidelijke lijnsturing binnen de organisatie en de financiële beheersing compliceert.

7.5. Aanbevelingen

Ten slotte doen wij u verschillende aanbevelingen. Dit zijn adviezen aan u en dienen mede te worden beschouwd als onderwerp van gesprek binnen het bestuur en binnen de organisatie.

⁴ Zero Based Budgetting (ZBB) valt in het kort te omschrijven als een aanpak waarbij niet de begroting van het voorgaande jaar als startpunt wordt genomen, maar het startpunt op nul komt te liggen. Managers zijn dan verplicht om alle uitgaven in hun begroting te verantwoorden in plaats van alleen de veranderingen (bron: www.controlling.nl).

- Zorg ervoor dat de eigen belangen van de afdelingen en posten meer opgelijnd zijn met het organisatiebelang van de VNOG. De verhouding lokaal en centraal is complex en zal blijven schuren. Het is echter noodzakelijk voor de organisatorische stabiliteit en de beheersbaarheid. Het is aan het management en bestuur om hier richting en sturing aan te geven, bijvoorbeeld door een eenduidig en voor iedereen navolgbare en gezamenlijke visie en strategie uit te dragen en het voorbeeld hierin te geven (“tone at the top”).
- Om dit uit te kunnen dragen is het belangrijk als MT onderling samen als team op te trekken, te communiceren en bovenal hierbij op één lijn te zitten. Hierdoor kan de ontstane afstand tussen de lagen in de organisatie worden overbrugd.
- Het MT dient een proactieve houding aan te nemen om zodoende de min of meer *laissez faire* houding achter zich te laten. Zij dient het voortouw te pakken in de strategie van de organisatie.
- Door een proactieve houding van het MT en directeur kan men beter faciliteren en uitgaan van professionaliteit en taakvolwassenheid op de werkvloer en in de organisatie. Goed voorbeeld doet goed volgen.
- Binnen de huidige organisatiestructuur zijn op onderdelen verantwoordelijkheden en rollen niet eenduidig en logisch met elkaar verbonden. Ga het gesprek hierover aan en maak hierover sluitende afspraken.
- Doordenk en evalueer het huidige organisatiemodel, waarbij team Bestuur, strategie en communicatie, onderdeel van de afdeling Bedrijfsvoering op hetzelfde niveau staat als de andere afdelingen, terwijl dit team een stafafdeling en geen lijnafdeling is, waarbij verder de twee brandweerafdelingen (incidentbestrijding en brandweerondersteuning) hiërarchisch naast elkaar gepositioneerd zijn. Duidelijker zou zijn als de afdeling brandweerondersteuning als stafafdeling opgenomen wordt en de afhankelijkheid van elkaar beperkt wordt.
- Vergroot het eigenaarschap van budgetten bij de brandweerposten door daar bijvoorbeeld meer budgetverantwoordelijkheid neer te leggen.
- Door de posten meer autonomie te geven, vanwege hun geografische verschillen (stad en/of buitengebied), zou er effectiever en efficiënter gewerkt kunnen worden. De normen voor incidentbestrijding hoeven niet uniform te zijn, maar bijvoorbeeld in kaders gezet worden.
- De teamleiders hebben in formele zin een hiërarchische positie tussen afdelingshoofd en postcommandanten in. In werkelijkheid bestaat die positie vooral op papier, omdat ze maar heel beperkte invloed hebben op hetgeen binnen de posten gebeurt. Daarnaast zijn teamleiders bij de reorganisatie vanuit deze posten herplaatst en kan een loyaliteitsaspect ontstaan in de familiecultuur. Geef deze functie een duidelijke opdracht mee en faciliteer deze rol beter, zodat de afdelingshoofden beter in positie komen en blijven.
- Het is belangrijk binnen een organisatie “tegenkrachten” te organiseren om scherp te blijven. De strategische bestuursadviseur en de businesscontroller hebben hierbij een belangrijke functie. Zorg dat hun adviezen gehoord worden en bied een podium in samen- en tegenspraak.
- Het is van belang dat de businesscontroller bij meerdere overleggen aanzit om voldoende informatie te krijgen en te kunnen delen. Om te komen tot een goed evenwicht tussen inhoudelijkheid en beheersbaarheid zouden directeur en businesscontroller veel meer als (gelijkwaardig) duo kunnen opereren. Zorg dat hun adviezen gehoord worden en biedt hen een podium voor samen- en tegenspraak.
- Voor de interne beheersbaarheid is het van belang dat de vacatures risicobeheersing en senior financieel adviseur worden ingevuld.
- Afdelingshoofden dienen actiever te sturen op hun budgetten en daarbij hun teamleiders en budgethouders actiever aan te spreken op hun rol in de beheersing ervan.

- Probeer vanuit het bestuur de 'nevensturing' door burgemeesters te minimaliseren. Het organisatiebelang hoort in het bestuur te prevaleren om zodoende alle afdelingen naar behoren te kunnen faciliteren.
- Een familiecultuur is op zichzelf niet negatief. Maar dan dient men elkaar wel op zaken te kunnen aanspreken. Dat kan binnen alle lagen van de organisatie beter.

8. Bijlagen

Bijlage 1. Brondocumenten

De werkgroep heeft de volgende brondocumenten gebruikt bij haar onderzoek:

- Tweede Financiële Verkenning 2018 (versie 27 september 18)
- Begroting 2018
- Begroting 2019
- Rapport Evaluatie Jaarrekening 2017
- Onderzoekrapport AEF 2016
- Accountantsverslag 2017
- Managementletter accountant 2017
- Documenten over vraagpunten uit het clusterverleden
- Gemeentelijke bijdragen 2017 van het Cebeon
- Afdelingsjaarplannen 2018
- Website VNOG
- Overzicht P&C cyclus VNOG 2018
- Organisatieregeling VNOG 2017
- Intern Beheersplan 2017