

Bestuurlijke- en managementsamenvatting

In deze samenvatting is de beantwoording van de hoofdvraag van deze externe toets beknopt weergegeven. De hoofdvraag voor de externe toets is: Is de meerjarenbegroting van de Veiligheidsregio IJsselland (afgekort VRIJ) zodanig uitgewerkt dat de continuïteit van de organisatie is geborgd?

De algemene conclusie is dat de meerjarenbegroting 2023-2027 een goede basis is voor de continuïteit van de VRIJ. Bij de start van de VRIJ zijn de meeste (financiële) onderdelen van de gemeenten "schoon door de poort" gegaan na een gedegen voorbereiding van het fusieproces. Daarnaast zijn financiële risico's voor VRIJ zelf beperkt onder andere door vrijwel alle gebouwen te huren en FLO-budgetten bij de betreffende gemeenten te laten.

Bij de algemene conclusie is wel een aantal opmerkingen te plaatsen. Net zoals bij de andere vier, in de toets betrokken, Veiligheidsregio's spelen er diverse ontwikkelingen. De financiële effecten daarvan zijn nog niet bekend en dus ook nog niet verwerkt. Het beeld is dat VRIJ wel relatief veel ontwikkelingen en risico's in beeld heeft en volgt. Niet alle financiële effecten zijn voor de toekomst te kwantificeren terwijl een aantal ontwikkelingen zich zeker voor zal doen. Enkele belangrijke ontwikkelingen die in de analyse naar voren komen zijn: het op peil houden en verbeteren van de huisvesting, verhogen van de informatieveiligheid, verbeteren/uitbreiden van de informatievoorziening en het opleiden van nieuwe vrijwilligers. Voor het op peil houden van de huisvesting beschikt VRIJ nog niet over een strategisch/meerjaren en financieel vertaald plan.

De omvang van het weerstandsvermogen, in de vorm van een algemene reserve, is relatief laag ten opzichte van de vier andere Veiligheidsregio's. Een groot deel van de risico's genoemd door andere Veiligheidsregio's wordt door VRIJ ook onderkend en beschreven en een kleiner deel (10 van de 48) niet. Net als bij een aantal andere Veiligheidsregio's is de risico-inventarisatie/-matrix niet actueel. Dit is wel van belang omdat dan ook beheermaatregelen kunnen worden geformuleerd.

Gecorrigeerd voor de huisvestingslasten liggen de totale kosten van VRIJ per 10.000 iets lager dan het gemiddelde in benchmark van Berenschot met 17 Veiligheidsregio's. Ondanks dat heeft de VRIJ, net als de andere 4 Veiligheidsregio's, positieve financiële resultaten gerealiseerd in de periode 2019-2021. De oorzaken van de positieve financiële resultaten zijn vergelijkbaar. Naast de positieve incidentele resultaten, is de VRIJ ook in staat geweest een aantal financiële knelpunten zelf op te lossen, zoals de nieuwbouw in Diepenheim en incidenteel de hogere energielasten.

Bij de beoordeling van financiële resultaten door het bestuur is het van groot belang om onderscheid aan te blijven brengen in structurele en incidentele mee- en tegenvallers. Hiermee kan worden voorkomen dat er bijvoorbeeld structurele bezuinigingstaakstellingen worden opgelegd die op termijn tot financiële knelpunten leiden (2 maal een incidenteel voordeel is nog geen structureel voordeel).

VRIJ heeft een egalisatiereserve gevormd voor de kapitaallasten materieel (circa € 3 miljoen). Er wordt door de VRIJ een doorlooptijd voor het investeringsplan gehanteerd van 10 jaar. Andere Veiligheidsregio's hanteren een termijn afgestemd op langste afschrijvingstermijn (die van tank-autosputten of hoogwerkers). De omvang van de egalisatiereserve kan bij een dergelijke termijn beter worden onderbouwd en in beeld worden gebracht.

Andere veiligheidsregio's hebben de afgelopen jaren een belangrijk deel van hun financiële resultaten gestort in reserves voor vastgoed en onderhoud om deze op voldoende niveau te brengen. Door VRIJ is dit niet gedaan. In de huurtarieven binnen VRIJ is destijds rekening gehouden met de kosten voor groot onderhoud en nieuwbouw/vervanging. In de praktijk blijkt dat bijvoorbeeld bij de nieuwbouw in Diepenveen onvoldoende financiële ruimte binnen het huisvestingsbudget beschikbaar was. Er zijn de komende jaren ook verbeteringen in andere kazernes nodig waarvoor naar verwachting onvoldoende budget is gereserveerd bij de gemeenten als eigenaren. Bij de actualisatie van het vastgoedbeleid komt VRIJ hier separaat op terug.

De omvang van de overhead van de VRIJ ligt onder het gemiddelde van de benchmark van Berenschot. Dit is financieel gezien gunstig, maar bij een aantal onderdelen moet ervoor worden gewaakt dat deze niet onder een kritische ondergrens zakken.

De andere vier Veiligheidsregio's hebben kwalitatief (niet gekwantificeerd) een aantal opties aangegeven om te besparen. In de aanbevelingen komt dit onderwerp terug.

Conclusies

Beantwoording hoofdvraag en conclusies: Is de meerjarenbegroting van de VRIJ zodanig uitgewerkt dat de continuïteit van de organisatie is geborgd?

1. Algemene conclusie: Op basis van deze externe toets is de conclusie dat de meerjarenbegroting een goede basis is voor de continuïteit van de VRIJ. Bij de start van de VRIJ zijn de meeste onderdelen van de gemeenten "schoon door de poort" gegaan. Destijds is ter voorbereiding van de regionalisering geleerd van de ervaringen van Veiligheidsregio's die het fusieproces al eerder hadden doorlopen. Knelpunten die bij andere Veiligheidsregio's hebben gespeeld komen bij VRIJ niet of minder voor. Bijvoorbeeld materieel dat niet opgenomen is in het investeringsplan, onderdelen van de overhead die met een te beperkte formatie zijn overgegaan, onderdelen van de huisvesting die financieel niet in beeld zijn omdat gebouwen "om niet" worden gebruikt.

Daarnaast zijn financiële risico's voor VRIJ beperkt door vrijwel alle gebouwen te huren van de gemeenten en FLO-budgetten bij de betreffende gemeenten te laten.

Bij bovenstaande conclusie is een aantal kanttekeningen te plaatsen.

2. Relevante externe en interne ontwikkelingen: Net zoals bij de andere 4 Veiligheidsregio's spelen er diverse ontwikkelingen waarvan de financiële nog niet bekend en ook nog niet verwerkt zijn. Bij de andere regio's ontstaat hierdoor druk op principes als de "o-lijn" en "oud voor nieuw". Op hoofdlijnen is het beeld dat VRIJ relatief veel ontwikkelingen en risico's in beeld heeft en volgt. Echter, niet alle mogelijke financiële effecten voor de toekomst zijn te kwantificeren terwijl voor een aantal zeker is dat die zich voor zullen doen (op peil houden huisvesting, verhogen van de informatieveiligheid, verbeteren/uitbreiden van de informatievoorziening en opleidingen en oefenen van nieuwe vrijwilligers). Het blijft van belang om ontwikkelingen en risico's goed te blijven volgen.
3. Opvangen van risico's: De omvang van het weerstandsvermogen in de vorm van een algemene reserve is relatief laag ten opzichte van de andere Veiligheidsregio's. Voor de norm die wordt gehanteerd voor de maximale omvang van de algemene reserve geldt hetzelfde.

Een deel van de risico's genoemd door andere Veiligheidsregio's, ongeveer 10 van de 48, komen bij de VRIJ niet terug in de beschreven risico's en ontwikkelingen. Net als bij een aantal andere Veiligheidsregio's is de risicomatrix niet actueel en binnen VRIJ recent ook niet besproken met management en medewerkers. Verder zijn overwegend financieel technische risico's gekwantificeerd door VRIJ en is het vraag of deze wel de grootste "kans * effect" hebben. Voor één van de andere Veiligheidsregio's is het identificeren van de risico's en het benoemen en oppakken van de beheermaatregelen belangrijker dan het kwantificeren daarvan.

4. Omvang van het budget t.o.v. de benchmark: Gecorrigeerd voor de huisvestingslasten liggen de totale kosten van VRIJ per 10.000 iets lager dan het gemiddelde in benchmark van Berenschot. Ondanks dat heeft de VRIJ, net als de andere 4 Veiligheidsregio's, positieve financiële resultaten gerealiseerd in de periode 2019–2021. Naast het effect van Corona zijn de oorzaken voor de positieve financiële resultaten vergelijkbaar met die van de andere 4 Veiligheidsregio's.

Naast de positieve, met name incidentele resultaten, is de VRIJ ook in staat geweest een aantal financiële knelpunten zelf op te lossen, zoals de nieuwbouw in Diepenheim (met structurele ruimte buiten het huisvestingsbudget) en incidenteel de hogere energielasten. De mogelijkheden om dit te doen zijn echter beperkt en eindig.

5. Bij de beoordeling van financiële resultaten door het bestuur is het van groot belang om een onderscheid aan te brengen in structurele en incidentele mee- en tegenvallers. Dit onderscheid is in beeld en dient goed vanuit de organisatie van de VRIJ te worden toegelicht. Wanneer dit niet gebeurt, kunnen er bijvoorbeeld structurele bezuinigingstaakstellingen worden opgelegd die op termijn tot grote financiële knelpunten leiden (bijvoorbeeld: 2 maal een incidenteel voordeel is geen structureel voordeel). Blijf de financiële adviseurs van de gemeenten hierbij actief betrekken. De andere vier Veiligheidsregio's geven ook aan dat transparantie bijdraagt aan een goede samenwerking met en financiering door de deelnemende gemeenten.

VRIJ heeft veel kosten bij de start systematisch en volledig opgenomen in haar begroting. Zo is er een investeringsplan voor materieel en materialen gebaseerd op technische uitgangspunten. Ook is er een egalisereserve voor de kapitaallasten materieel (circa € 3 miljoen). Er wordt door de VRIJ een doorlooptijd voor het investeringsplan gehanteerd van 10 jaar. Andere Veiligheidsregio's hanteren een termijn afgestemd op langste afschrijvingstermijn (die van tankautospuiten of hoogwerkers) waardoor de omvang van de egalisereserve beter kan worden onderbouwd en transparanter in beeld worden gebracht.

6. In tegenstelling tot de andere 4 Veiligheidsregio's, die veel kazernes in eigen bezit hebben, beschikt VRIJ nog niet over een strategisch en/of meerjarig huisvestingsplan waarvoor structureel voldoende financiële middelen zijn gereserveerd om de huisvesting op niveau te houden. VRIJ beschikt wel over een actueel meerjarig onderhoudsplan en een budget voor het huurdersonderhoud. VRIJ heeft voor het huurdersonderhoud nog niet een egalisereserve gevormd. Mogelijk is dit wel gewenst gelet op de bedragen in het meerjarig onderhoudsplan die jaarlijks sterk fluctueren.

Andere veiligheidsregio's hebben de afgelopen jaren een belangrijk deel van de financiële resultaten gestort in reserves voor vastgoed en onderhoud om deze op peil te brengen. Door VRIJ is dit niet gedaan. In de huurtarieven binnen VRIJ is destijds rekening gehouden met de kosten voor groot onderhoud en nieuwbouw/vervanging.

In de praktijk blijkt dat bij nieuwbouw in Diepenveen bijvoorbeeld onvoldoende financiële ruimte binnen het huisvestingsbudget beschikbaar was en er zijn ook aanpassingen in andere kazernes nodig. Bovenstaande punten komen uitgebreider terug in actualisatie van het vastgoedbeleid van VRIJ.

7. De omvang van de overhead van de VRIJ ligt onder het gemiddelde van de benchmark van Berenschot. Eén van de Veiligheidsregio's streeft naar een nog lagere overhead door maximaal in te zetten op samenwerking voor specialistische functies. Een lage overhead voor de VRIJ is financieel gunstig, maar bij een aantal onderdelen moet ervoor worden gewaakt dat deze niet onder een kritische ondergrens zakken.
8. De andere vier Veiligheidsregio's hebben kwalitatief een aantal mogelijkheden aangegeven om te besparen (zie tweede paragraaf in hoofdstuk 7). Deze zijn door de andere Veiligheidsregio's echter niet gekwantificeerd.

Temeer omdat zij te krap in hun budget zitten gelet op de ontwikkelingen die spelen en ook de verwachtingen vanuit het Rijk, zie ook de verhoging van de BDUR, zijn hoog. VRIJ heeft zelf aangegeven bij het begrotingsproces hier op terug te komen naar aanleiding van de positieve financiële resultaten van de afgelopen jaren.

Aanbevelingen

Op basis van de analyse en conclusies worden de volgende aanbevelingen geformuleerd voor VRIJ:

1. Neem bij de actualisatie van het vastgoedbeleid ook mee de:
 - Uitwerking van een meerjarig huisvestingsplan met een financiële paragraaf.
 - Vraag of voor het huurdersonderhoud het vormen van een egalisatiereserve gewenst is en, zo ja, wat de gewenste omvang daarvan is.
 - Vraag hoe met de gemeenten als gebouweigenaar sluitende afspraken gemaakt kunnen worden over het uitvoeren van groot onderhoud, duurzaamheidsmaatregelen en het plegen van nieuwbouw, renovatie of vernieuwbouw.
 - Evaluatie van de keuze destijds om alle gebouwen te huren van de gemeenten (andere Veiligheidsregio's hebben bewust alle gebouwen overgenomen).
2. Voor het investeringsplan materieel een tijdhorizon/doorlooptijd hanteren afgestemd op de langste afschrijvingstermijn van het materieel (tankautospuiter of hoogwerker). Op basis hiervan kan dan de egalisatiereserve materieel (nu circa € 3 miljoen) nog beter worden onderbouwd en die sluit dan beter aan op een volledige cyclus van vervanging. Wijzigingen in parameters kunnen dan ook sneller worden doorgerekend. Deze doorrekening jaarlijks presenteren aan en bespreken met de financiële adviseurs van de gemeenten. Deze exercitie en het actueel houden hiervan vraagt wel extra tijd van de financieel adviseurs.
3. Periodiek (jaarlijks) de aanschafwaarden die in de investeringsplannen zijn opgenomen beoordelen in relatie tot de dan geldende of verwachte vervangingswaarden (zowel voor materieel en materialen als huisvesting hoewel het eigendom hiervan nog bij de gemeenten ligt). Hiermee kan het risico worden beperkt dat er onvoldoende middelen zijn voor vervangingsinvesteringen met het oog op de hoge inflatie van dit moment en ontwikkelingen van nieuwe functionaliteiten van materieel. Hierbij wel tegenkracht organiseren om te voorkomen dat vakspecialisten vooral uitgaan van wat mogelijk is, met als risico dat te veel nieuwe en te dure functionaliteit wordt aangeschaft.

4. De risicomatrix, inclusief beheermaatregelen, op korte termijn en jaarlijks actualiseren. Bij de actualisatie kan gebruik worden gemaakt van de risico's die door de andere 4 veiligheidsregio's zijn gesignaleerd. De externe onderzoeker levert op basis van de externe toets input voor deze actualisatie. Met management en een afvaardiging van de medewerkers in een eenvoudig proces jaarlijks goed stil te staan bij de risico's en mogelijkheden om de effecten daarvan te voorkomen of beperken.
5. De norm voor de omvang van de algemene reserve voorlopig, de komende 2 jaren, handhaven. Hierbij wel de omvang van de algemene reserve binnen de VRIJ blijven volgen en evalueren. Hierbij beoordelen of de omvang toereikend is voor de VRIJ om tegenvallers financieel eenmalig op te vangen. Daarnaast kijken of de VRIJ in staat is om bij onttrekking de algemene reserve weer op peil te brengen. Mocht dit laatste niet het geval zijn, dan is het advies om de norm te verhogen naar 5% van de totale uitgaven waarbij de:
 - ondergrens van de algemene reserve 2,5% (circa € 1 miljoen bij huidige begrotingsomvang) bedraagt;
 - bovengrens 5% (circa € 2 miljoen bij huidige begrotingsomvang) is waarboven de algemene reserve wordt afgeroomd ten gunste van de deelnemende gemeenten.
6. De omvang en samenstelling van overhead, net als andere Veiligheidsregio's doen, periodiek (tweejaarlijks) volgen. Enerzijds om de kosten te beperken, maar ook om kwetsbaarheden in beeld te brengen wanneer niet in voldoende mate ingespeeld kan worden op nieuwe ontwikkelingen.
7. Naar aanleiding van de benchmark van Berenschot de personele kosten bij "brandweerprocessen" en de prestatie-indicatoren (aantallen adviezen en controles) bij het proces "beheersen van risico's" nader analyseren. Doel hiervan is om de verschillen beter te begrijpen en te kijken of hier nog stuurmogelijkheden zijn in beperking van de kosten enerzijds en verhogen van de productie anderzijds. Bij het tweede punt ook de invoering van de Omgevingswet betrekken.
8. Overweeg om tweejaarlijks alle budgetten in het jaarrekeningproces te toetsen op onderuitputting door de financiële adviseurs (met kritische blik) samen met de budgethouders. Doe dit vooral voor de budgetten die over een periode van 2 of 3 jaar niet volledig worden benut. Breng eventuele structurele financiële ruimte in bij het proces van de kadernota. En zet deze in dat proces af tegen nieuwe (autonome) ontwikkelingen die geld kosten en wensen van de VRIJ. Hiermee blijft je enerzijds kritisch kijken naar je kosten en anderzijds wordt het financieel oplossend vermogen van de VRIJ verhoogd.
9. Blijf, of ga actief zoeken naar mogelijkheden voor samenwerking voor specifieke functies in de ondersteunende en primaire processen voor zover dit nog niet gebeurt. Kijk ook, bijvoorbeeld met het oog op krapte op de arbeidsmarkt en vergrijzing, naar samenwerking bij de ontwikkeling van innovaties.