

Bestuur

Retouradres Postbus 5514 2000 GM Haarlem

Aan de leden van het
Algemeen Bestuur van de VRK

Datum 4 mei 2011
Ons kenmerk EG/vj/BS 2011-114370
Contactpersoon E. Groot
Doorkiesnummer 023-5159760
E-mail egroot@vrk.nl
bijlage brief en verantwoording
Onderwerp bestuurlijke verantwoording

Geachte collega,

Bijgaand doe ik u de volgende documenten toekomen:

- het bestuurlijke verantwoordingsdocument over de ontstane financiële situatie bij de VRK, zoals dat door het Dagelijks Bestuur is opgesteld
- de bijlage bij het verantwoordingsdocument (overzicht samenstelling Dagelijks Bestuur).
- de aanbiedingsbrief bij het verantwoordingsdocument aan de colleges.

Het verantwoordingsdocument is opgesteld om terug te blikken op het ontstaan van de geconstateerde bedrijfsvoeringsproblemen en op de aanpak die is gehanteerd om die problemen het hoofd te bieden. Daarbij is met name gekeken naar de rol van het bestuur, maar ook naar die van de directie met wie uitvoerig over de ontstane situatie is gesproken.

Daarnaast is het document opgesteld om van de ontstane situatie te leren om op deze wijze dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen.

Het Dagelijks Bestuur is voornemens om de aanbiedingsbrief en het verantwoordingsdocument deze week ter informatie aan te bieden aan de colleges van de regiogemeenten. Het Dagelijks Bestuur heeft daarbij opgemerkt dat het document desgewenst gebruikt kan worden bij de discussie over de bezuinigingsvoorstellen ('de menukaarten') in uw gemeente. U kunt daarbij in uw hoedanigheid van bestuurder van de VRK een initiërende en coördinerende rol spelen.

Wij gaan er van uit u hiermee naar behoren te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,



Bernt Schneiders - voorzitter

Bestuur

Retouradres Postbus 5514 2000 GM Haarlem

Aan de colleges van:
Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem,
Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer,
Heemskerk, Heemstede, Uitgeest, Velsen en Zandvoort

Datum	4 mei 2011
Ons kenmerk	EG/vj/BS 2011-114260
Contactpersoon	E. Groot
Doorkiesnummer	023-5159760
E-mail	egroot@vrk.nl
bijlage	verantwoording
Onderwerp	bestuurlijke verantwoording

Geacht college,

Zoals bekend is de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) in 2010 geconfronteerd met financiële problemen. Zo bleek dat over 2009 sprake was van financiële tekorten. Deze tekorten leidden tot onrust bij de organisatie en bij de deelnemende gemeenten.

De ontstane situatie was aanleiding voor bestuur en directie om in korte tijd een aantal onderzoeken uit te voeren om de oorzaak van de problemen in kaart te brengen en om antwoord te kunnen geven op de vraag welke (aanvullende) maatregelen getroffen moesten worden om de bedrijfsvoering weer 'in control' te krijgen. Parallel moest invulling worden gegeven aan de wens van de gemeenten om bezuinigingsvoorstellen te doen.

Voor het op orde krijgen van de bedrijfsvoering en de financiële huishouding hebben de regiogemeenten voor 2010 en 2011 incidenteel extra financiële bijdragen beschikbaar gesteld. De VRK heeft zich naast het op orde brengen van de bedrijfsvoering gericht op het ontwikkelen van bezuinigingsvoorstellen (de zogenoemde menukaarten), die u onlangs voor de behandeling in uw gemeente zijn aangeboden. Thans kan worden geconstateerd dat binnen het traject 'Bedrijfsvoering op orde' de VRK de voorwaarden voor een stabiele bedrijfsvoering reeds voor een belangrijk deel heeft ingevuld.

Wij hebben het - vanuit verantwoordingsperspectief - noodzakelijk geacht om terug te blikken op het ontstaan van de geconstateerde bedrijfsvoeringsproblemen en op de aanpak die is gekozen om de problemen het hoofd te bieden. Daarbij wordt gekeken naar de rol van ons bestuur, maar ook naar die van de directie met wie uitvoerig over de ontstane situatie inzake de bedrijfsvoering is gesproken.

2

Het doorlopen traject heeft geresulteerd in een bestuurlijk verantwoordingsdocument, dat wij u hierbij ter informatie aanbieden. Het document is opgesteld om van de ontstane situatie te leren om op deze wijze dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen.

Daarnaast kan het document desgewenst worden gebruikt in de verantwoording naar de gemeenteraden en betrokken worden bij de discussie over de bezuinigingsvoorstellen ('de menukaarten') in uw gemeente.

Wij gaan er van uit u hiermee naar behoren te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland i.o.
De voorzitter,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'S' followed by a horizontal line.

mr. B.B. Schneiders

Verantwoording van het bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland inzake de problemen met de bedrijfsvoering en de daaruit voortvloeiende financiële tekorten.

1. Waarom deze verantwoording?

In 2010 bleek dat over 2009 sprake was van grote financiële tekorten bij de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK). Dat leidde tot grote onrust bij de organisatie en bij de deelnemende gemeenten. Het was onontkoombaar dat de gemeenten incidenteel extra bedragen op tafel moesten leggen om de VRK door te kunnen laten draaien.

In korte tijd is een aantal onderzoeken uitgevoerd om de oorzaak van de problemen in kaart te brengen. Op grond daarvan zijn aanvullende maatregelen getroffen om de bedrijfsvoering weer op orde te krijgen. Tegelijkertijd moest invulling worden gegeven aan de wens van de gemeenten om bezuinigingsmaatregelen voor te stellen.

Inmiddels zijn we zo ver dat de voorwaarden voor een stabiele bedrijfsvoering voor een belangrijk deel zijn ingevuld en dat een pakket aan bezuinigingsmogelijkheden aan de gemeenten is aangeboden.

Dat geeft ons de tijd om terug te kijken op het ontstaan van de bedrijfsvoeringsproblemen en op de aanpak om die problemen het hoofd te bieden. Daarbij wordt gekeken naar de rol van het bestuur. Uiteraard heeft het bestuur in het kader van de functionerings- en beoordelingsgesprekken de bedrijfsvoering met de directie van de VRK besproken. Zulks met het doel om ons als Dagelijks Bestuur (zie bijlage I) te verantwoorden aan het Algemeen Bestuur en in het verlengde daarvan aan de gemeenteraden, en om van de ontstane situatie te leren opdat dergelijke problemen in de toekomst kunnen worden voorkomen.

2. De Context: ofwel het onstuimige ontstaan van de Veiligheidsregio Kennemerland

Om een goed zicht te krijgen op het ontstaan van de bedrijfsvoeringsproblemen is het nodig om terug te kijken op de omstandigheden waaronder de veiligheidsregio tot stand is gekomen.

Na jarenlange discussies in Den Haag over de vraag wie de verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding voor de gemeente Haarlemmermeer, en specifiek op Schiphol, moest dragen (de regio Kennemerland of de regio Amsterdam-Amstelland) werd uiteindelijk in 2006 de knoop doorgehakt. De gemeente Haarlemmermeer zou worden ingedeeld bij de regio Kennemerland en ontvlochten worden uit het Amsterdamse. Dit besluit was omstreden. De regio Amsterdam wilde de verantwoordelijkheid voor Schiphol niet kwijt en werd daarin lange tijd gesteund door het ministerie van Binnenlandse Zaken en door de provincie Noord-Holland. Ook Haarlemmermeer wilde ingedeeld blijven bij Amsterdam-Amstelland.

Bij deze partijen bestond grote zorg en twijfel over de vraag of Kennemerland deze opdracht aan zou kunnen. Een rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid had immers aangetoond dat de regio Kennemerland tot de zwakst ontwikkelde regio's van het land moest worden gerekend.

Kennemerland wilde Haarlemmermeer er graag bij hebben. Belangrijke reden was dat bij het streven naar congruente grenzen van de brandweer- en de politieregio's de kans aanwezig was dat het tot Kennemerland behorende politiedistrict Haarlemmermeer anders naar Amsterdam zou gaan. Dat zou betekenen dat de politieregio Kennemerland wellicht te klein zou worden om te kunnen overleven.

Daarmee was ook een groter belang gediend: namelijk de centrumpositie van Haarlem en omgeving, onder andere als vestigingsplaats van het arrondissementsparket.

Onder deze omstandigheden moest de regio Kennemerland in korte tijd aantonen per 1 januari 2008 de verantwoordelijkheid voor de crisisaanpak op Schiphol van Amsterdam over te kunnen nemen.

Daartoe werd de regio nauwlettend gevolgd en regelmatig beoordeeld door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en bleef het lange tijd boven de markt zweven dat het kabinetsbesluit om de verantwoordelijkheid over te dragen aan Kennemerland zou worden teruggedraaid.

Amsterdam gaf aan dat op 1 januari 2008 letterlijk de stekkers eruit werden getrokken en alles één op één overgezet moest zijn naar Kennemerland.

Dat leidde ertoe dat Kennemerland onder stoom en kokend water moest worden omgevormd tot een Veiligheidsregio die veel zwaardere risico's aan zou moeten kunnen.

Aanvankelijk werd aan dat proces leiding gegeven door de toenmalige regionaal commandant Rob de Bruin van toen nog de HDK (Hulpverlenings Dienst Kennemerland) en de toenmalige korpchef Bob Visser.

Naar het oordeel van het bestuur werd er onvoldoende voortgang geboekt. Eind 2006 is besloten om niet verder te gaan met de regionaal commandant. Bob Visser besloot zijn opdracht terug te geven aan het bestuur.

In november 2006 werd Ineke van der Zande al aangesteld als directeur van GGD Kennemerland en Regionaal Geneeskundig Functionaris. Zij was directeur van GGD Amstelland de Meerlanden waarvan duidelijk was dat die organisatie deels (Haarlemmermeer) zou fuseren met GGD Kennemerland. De heer Frans Schippers werd in maart 2007 aangesteld als regionaal commandant.

Vanaf begin 2007 was er derhalve sprake van een betrekkelijk nieuwe directie die gezamenlijk de leiding van de HDK, later VRK kreeg.

Om de organisatie qua operationele prestaties op het vereiste niveau te krijgen is er sprake geweest van in totaal 13 fusies die min of meer tegelijk hun beslag kregen.

De tien gemeentelijke brandweerkorpsen werden geregionaliseerd en dus ontvlochten uit de gemeentelijke organisaties. Onder normale omstandigheden zou voordat die organisaties worden overgenomen een uitgebreid boekenonderzoek plaatsvinden (due diligence). Hoewel de regionalisering van de brandweer een eigen keuze van het bestuur was, werd de noodzaak daarvan door de komst van Schiphol onderstreept. Daardoor kwam ook de regionalisering onder grote tijdsdruk te staan. Die tijd was ons niet gegeven. De regionalisering was op 1 juli 2008 een feit.

Een werkgroep bestaande uit gemeentelijke financiële ambtenaren heeft berekend wat de kosten van de ondersteunende functies moesten zijn. Ook de Haarlemse brandweer, ambulancedienst en GGD moesten worden ontvlochten uit de Haarlemse gemeentelijke administratie. Dat bleek op vele punten uiterst gecompliceerd te zijn. De consequenties ervan kwamen pas in de loop van 2010 volledig naar voren.

Verder moest de GGD fuseren met de helft van GGD Amstelland de Meerlanden. Ook hier was er sprake van een ontvlechting. Tegelijkertijd werden samenwerkingsverbanden aangegaan met Amsterdam om bij grootschalige inzet gezamenlijk op te kunnen treden.

Kortom: een grote en ingewikkelde operatie die onder zware tijdsdruk succesvol moest worden uitgevoerd. En dat is op het vlak van de operationele prestaties gelukt.

Uiteindelijk gaf de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid aan dat de regio Kennemerland zich dermate had ontwikkeld dat wij in staat geacht werden om de risico's op en om Schiphol aan te kunnen. Daarmee was het besluit definitief geworden en kon de regio per 1 januari 2008 in de nieuwe samenstelling en met een nieuwe zwaardere taakopdracht van start.

In februari 2009 werd de organisatie op de proef gesteld door het neerstorten van een vliegtuig van Turkish Airlines. De nasleep daarvan heeft de organisatie verder onder druk gezet. In april 2009 volgde alle preventieve activiteiten (grootschalige inenting) rond de toen op uitbreken staande griep pandemie. Met name op Schiphol moesten vroegtijdig maatregelen worden genomen om binnenkomst van personen met Mexicaanse griep te beperken.

In maart 2010 oordeelde de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid dat onze regio tot de twee best voorbereide regio's behoort op het terrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

3. De bedrijfsvoering tijdens de reorganisatieperiode

Aparte aandacht verdient uiteraard de zorg voor de bedrijfsvoering in de boven beschreven periode.

Qua bedrijfsvoering was er ten tijde van het bestaan van de HDK een grote verwevenheid met, en afhankelijkheid van de gemeente Haarlem.

Bij het ontstaan van de VRK is getracht om snel tot een ontvlechting met Haarlem te komen en de staf en ondersteuning zoveel mogelijk in eigen beheer te organiseren.

Daarbij werd gebruik gemaakt van de automatisering en de bestaande administratieve systemen gekoppeld aan Haarlem. Alles van de overkomende organisaties werd daarin ingevoerd. Daarbij zijn naar later bleek fouten gemaakt. Ook bleek het systeem niet die informatie te kunnen geven die nodig is voor een adequaat budgetbeheer.

Het ontbreken daarvan was ten tijde van de voormalige HDK minder problematisch.

De afdeling Financiën & Administraties presenteerde bestuursrapportages en jaarcijfers met een minimum aan resultaatinzichten. Onderschrijdingen en overschrijdingen werden voor een belangrijk deel op voorhand verrekend. Ook is gebleken dat sprake was van ogenschijnlijke sluitende begrotingen door middel van stelposten.

Toen de directie van de VRK het integraal management invoerde waardoor leidinggevend en ook verantwoordelijk werden voor hun budgetten, kwam pijnlijk naar boven hoe weinig sturingsinformatie er voor hen beschikbaar was.

Dat leidde tot het vertrek op eigen initiatief van het hoofd van de financiële afdeling die deze rol combineerde met die van controller vanaf 2003.

Begin 2009 trad een nieuwe controller aan. Vanaf dat moment was er sprake van een functiescheiding tussen het hoofd financiën en de controller. De nieuwe controller stelde al snel vast dat het absoluut noodzakelijk was om het hele financiële huis van de grond af aan opnieuw op te bouwen en in te richten.

Ruim een jaar na de formele oprichting van de VRK kwam er een nieuwe P&C-cyclus, een nieuwe kostenplaatsenstructuur, nieuwe werkbegrotingen, etcetera.

Over 2008 heeft de accountant een goedkeurende verklaring afgegeven. De jaarrekening 2008 sloot met een positief saldo. Op dat moment bestonden geen aanwijzingen over eventuele financiële tegenvallers en waren er geen alarmerende opmerkingen over de staat van de organisatie of de financiën.

Ook de commissie Bedrijfsvoering waarin alle regiogemeenten participeren heeft zich geconcentreerd op de opbouw van de nieuwe organisatie en geen aanleiding gezien om de noodklok te luiden over de bedrijfsvoering bij de VRK.

In deze periode bereikten zowel de directie als het bestuur geen signalen dat de organisatie qua bedrijfsvoering problematisch functioneerde.

Ondertussen werd er overigens gewoon doorgewerkt aan de verbetering van de bedrijfsvoering hetgeen een gevolg was van de constatering van de nieuw aangestelde controller.

Bij de oprichting van de VRK heeft het bestuur op voorstel van de directie de ambitie geformuleerd om de organisatie zo lean en mean mogelijk in te richten. Er werd besloten om het aantal staf- en ondersteunende functies zo beperkt mogelijk te houden en het overheadpercentage niet hoger te laten zijn dan 20%. Door het ontbreken van controles en boekenonderzoek (due diligence) bij de start van de regionale organisatie kwam pas in 2010 aan het licht dat de budgetten voor overhead lager waren dan deze ambitie van 20% namelijk 16%.

4. De tekorten

Zoals hierboven gesteld werd er onder leiding van de directie en de controller vanaf het voorjaar 2009 voortvarend gewerkt aan de nieuwe inrichting van de financiële huishouding en de planning & control.

Dat leidde tot het blootleggen van de vroegere werkwijzen bij de HDK en bij de start van de VRK. Met de invoering van een nieuw kostenplaatsensysteem, de invoering van budgetverantwoordelijkheid bij de leidinggevenden en de herijking van het begrotingsproces kwam dit pijnlijk naar voren. Daardoor manifesteerden zich onverwacht op allerlei terreinen stevige tekorten. De door de accountant goedgekeurde jaarrekening 2008 vertoonde een batig saldo van 0,5 miljoen. In de zomer 2010 bleek dit een tekort van 1,3 miljoen te zijn.

Toen het dagelijks bestuur eind 2009, op basis van de 2^e bestuursrapportage en de in de AB-vergadering verschaft aanvullende informatie, kennis nam van toenemende financiële problemen is onmiddellijk opdracht gegeven aan de accountant van de organisatie om een apart onderzoek te doen naar de bedrijfsvoering van de VRK.

Uit dat rapport bleek dat het instrumentarium om de organisatie financieel en administratief te ondersteunen onvoldoende aanwezig was. Dit strookte volledig met de bevindingen van de nieuwe controller. Volgens de accountant zou het twee jaar duren voordat de VRK alles op orde zou hebben. Het bestuur heeft toen geoordeeld dat die termijn te lang was en dat er versnelling moest worden aangebracht.

Op grond van de bevindingen van de accountant is door de directie een verbeterplan gemaakt waarbij is afgesproken dat de voortgang van de verbeteringen door de accountant wordt gevolgd en gerapporteerd.

Gaandeweg vooral bij de opmaak van de jaarrekening 2009 bleek steeds explicieter dat er problemen waren op een aantal dossiers en dat leidde ertoe dat het bestuur de directie de opdracht heeft gegeven om negen dossiers, die als het meest risicovol werden gezien, grondig te onderzoeken. Om op zeker te spelen heeft het bestuur Bureau Berenschot ingeschakeld om een double check te doen op de cijfers die uit die onderzoeken naar voren kwamen.

Ook is aan Berenschot gevraagd om antwoord te geven op de vraag of de staf en ondersteuning bij de VRK voldoende zijn om adequaat te kunnen opereren. In de zomer van 2010 werden we wederom geconfronteerd met een tegenvaller. De bevoorschotting van de ziektekostenverzekeraars 2008 en 2009 was geheel besteed, terwijl er 1,2 miljoen terugbetaald moest worden. Dit kwam naar voren na een deelcontrole door de accountant op de meldkamer ambulancezorg, terwijl de jaarrekening al was vastgesteld en een goedkeurende verklaring in het vooruitzicht was gesteld. Het bestuur heeft daarop besloten om extra kracht in te zetten door de aanstelling van een (tijdelijk) directeur bedrijfsvoering. De accountant is door het bestuur aangesproken op de goedkeurende verklaringen van de eerdere boekjaren.

5. De maatregelen

Bij het zich voordoen van de tekorten heeft het bestuur de volgende maatregelen getroffen:

- a. De opdracht aan de accountant om de bedrijfsvoering door te lichten
- b. De opdracht aan de directie om een verbeterplan voor de bedrijfsvoering te maken
- c. De opdracht aan de accountant om de voortgang van de verbeteringen te volgen en daarover regelmatig te rapporteren
- d. De opdracht om negen risicovolle dossiers te onderzoeken met het doel om eventuele nieuwe tegenvallers zo spoedig mogelijk in beeld te brengen
- e. De opdracht aan Berenschot om een double check te doen op de bevindingen op de meest risicovolle van de bovengenoemde negen dossiers
- f. De opdracht aan Berenschot om een onderzoek te doen naar de omvang van de ondersteuning van de VRK
- g. De aanstelling van een interim directeur bedrijfsvoering
- h. Het aanspreken van de accountant op de vraag of het bestuur adequaat is ondersteund en geadviseerd.

Over deze maatregelen is intensief gecommuniceerd met het Algemeen Bestuur en met de deelnemende gemeenten.

6. De bevindingen

Met de komst van een nieuwe controller die voorstelde om de financiële huishouding volledig opnieuw in te richten en door de invoering van het integraal management waarbij leidinggevenden budgetverantwoordelijkheden gingen dragen, kwam naar voren dat de bedrijfsvoering van de in 2008 van start gegane organisatie niet onder controle was. Dit beeld werd bevestigd door het onderzoek naar de bedrijfsvoering van de accountant. Uit het onderzoek naar de negen risicodossiers kwam eenzelfde beeld naar voren. Zo bleken de huisvestingskosten in werkelijkheid veel hoger dan vermeld in de begroting en bleek er jarenlang door Haarlem te worden betaald voor diensten die niet meer werden verleend. Kosten werden dus vaak niet aan de juiste producten toegerekend en de inkomstenstromen waren niet altijd transparant. Berenschot stelde vast dat er te weinig menskracht in de ondersteunende functies voorhanden was. In geld uitgedrukt was er ongeveer 2,9 miljoen tekort om de VRK qua bedrijfsvoering en ondersteuning goed te laten draaien.

Pas na een dergelijke financiële impuls zou de VRK tot een van de meest efficiënt georganiseerde vergelijkbare organisaties behoren. Vijfenzeventig procent van de vergelijkbare organisaties zijn minder efficiënt georganiseerd.

7. Waar staan we nu ?

Op basis van de bovenstaande maatregelen en bevindingen is voortvarend gewerkt aan de verbetering van de bedrijfsvoering. Reeds opgemerkt werd dat de vliegtuigcrash en de nasleep daarvan en de griepdemonie de organisatie enige tijd stevig in haar greep hebben gehouden. Inmiddels werd duidelijk dat de gemeenten ook op de verbonden partijen (w.o. gemeenschappelijke regelingen) moesten gaan bezuinigen. Het bestuur heeft daarop besloten om het gehele takenpakket in beeld te brengen met de daaraan verbonden kostprijs. Dit betreft de menukaarten op basis waarvan de deelnemende gemeenten gezamenlijk kunnen bepalen wat het nieuwe takenpakket van de VRK zal worden en welk veiligheids- en gezondheidsniveau de regio Kennemerland dientengevolge in de toekomst zal hebben. Uit de meest recente voortgangsrapportage van de accountant blijkt dat de financiële huishouding goed op orde begint te komen op grond waarvan door de accountant de verwachting wordt uitgesproken dat de bedrijfsvoering van de VRK aan het eind van dit jaar volledig op orde en onder controle is.

Op dit moment wordt gewerkt aan de structurele invulling van de staf en ondersteuning conform de bevindingen van Berenschot.

De jaarrekening over 2010 is gereed en heeft geen nieuwe vervelende verrassingen naar voren gebracht. Er wordt gesloten met een positief resultaat.

Resumerend:

- Zoals het er nu naar uitziet is de bedrijfsvoering eind van dit jaar op orde en onder controle
- Er zijn structurele bezuinigingen doorgevoerd
- De staf en ondersteuning (financiën, control, automatisering) worden dit jaar op sterkte gebracht
- Aan de gemeenten is een pakket bezuinigingsmaatregelen voorgelegd waaruit blijkt dat de gevraagde bezuinigingen kunnen worden ingevuld.

8. Terugblik

In een heel kort tijdsbestek moest een nieuwe organisatie worden opgericht die in staat moest zijn om de risico's die tot de zwaarste in Nederland behoren te beheersen.

De uitgangsstelling was niet erg comfortabel. De rechtsvoorganger (Hulpverlenings Dienst Kennemerland) was volgens de Inspectie OOV niet sterk. De toetredende gemeente Haarlemmermeer wilde liever bij Amsterdam blijven en vond aanvankelijk de provincie en Binnenlandse Zaken aan haar zijde. Er waren nogal wat partijen die het niet erg zouden vinden als Kennemerland niet in staat zou blijken om de opdracht in korte tijd voor elkaar te krijgen. Dan zou alles worden teruggedraaid.

In feite was er sprake van een snelle fusie waar 13 partijen bij betrokken waren.

Tegelijkertijd moesten ontvlechtingen vanuit de voorgaande situaties plaatsvinden.

Onder normale omstandigheden wordt voor een dergelijke operatie een aantal jaren uitgetrokken. Die tijd was ons niet gegeven. Alles werd overgenomen in de staat waarin het op dat moment verkeerde, zonder boekenonderzoek.

Op het gebied van de bedrijfsvoering werd voortgeborduurd op de systemen van de HDK.

Door de goedkeurende accountantsverklaringen over 2008 en het ontbreken van alarmerende signalen over dreigende tekorten hadden zowel het bestuur als de directie de indruk dat de bedrijfsvoering op hoofdlijnen goed liep. Het vermeend batige saldo van 0,5 miljoen in de jaarrekening 2008 ondersteunde dat beeld nog eens in positieve zin.

In het voorjaar van 2010 kwamen steeds meer financiële problemen aan het licht waaronder financiële tegenvallers uit eerdere jaren. De alarmbellen gingen rinkelen en in de zomer van 2010 zijn nadere onderzoeken ingesteld. Op basis van deze financiële onderzoeken is gebleken dat de VRK structureel over te weinig middelen beschikte voor een adequate bedrijfsvoering, hetgeen heeft geleid tot een financiële impuls van de deelnemende gemeenten. Deze financiële impuls stelde de VRK in staat om te overleven en om orde op zaken te stellen.

Waar is het fout gegaan ?

Onder normale omstandigheden wordt er voor de oprichting van een nieuwe fusie-organisatie ruim de tijd genomen. Die tijd was hier niet aanwezig. Alles moest onder stoom en kokend water gerealiseerd worden en er waren grote afbreukrisico's als Kennemerland op 1 januari 2008 niet in staat zou zijn om de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Haarlemmermeer en op Schiphol over te nemen. Daardoor is er van meet af aan enorm veel aandacht geweest voor het op orde brengen en versterken van de operationele prestaties van de HDK/VRK. Voor de bedrijfsvoering was er niet meer dan gemiddelde aandacht.

Bestuur en directie verkeerden in de veronderstelling dat zich op dat vlak geen majeure problemen voordeden. De jaarrekeningen waren sluitend en er waren goedkeurende accountantsverklaringen. In 2008 leek er zelfs een overschot te zijn.

Toen de jaarrekening 2008 een jaar later niet een overschot bleek te hebben maar een tekort vertoonde, was dat voor het bestuur aanleiding om nader onderzoek te doen.

Dat gaf aan dat de bedrijfsvoering sterk was achtergebleven bij de explosieve groei van de organisatie. De systemen en de gehanteerde methodieken waren wellicht voor de vroegere HDK toereikend. Dat bleek voor de nieuwe VRK niet het geval te zijn.

Ook de begin 2009 nieuw aangetreden controller deed die constatering en nam samen met de directie het initiatief om de financiële huishouding en de planning & control helemaal opnieuw op te bouwen.

Door de haperende financiële administratie en een ontbrekend rapportage-instrumentarium was er voor de leidinggevendenden onvoldoende zicht op de hen ter beschikking staande budgetten hetgeen op verschillende terreinen tot (soms forse) overschrijdingen leidde.

Bij de start van de organisatie is gestreefd naar optimale efficiency door de staf en ondersteuning zo klein mogelijk te houden. Bestuurlijk werd afgesproken dat niet boven de 20% overhead uitgegaan zou worden. Uit het onderzoek van Berenschot bleek dat de organisatie vanaf de start slechts met 16% kon werken hetgeen door dat bureau als onvoldoende werd gezien om de organisatie adequaat te laten functioneren.

Verder kan worden vastgesteld dat de fusie van vele verschillende organisaties die samen de VRK zijn gaan vormen, ook vele verschillende bedrijfsculturen naar binnen bracht.

Daardoor was er geen eenduidige cultuur hetgeen de beheersbaarheid van de nieuwe organisatie niet ten goede kwam.

Vooraf de cultuur bij de vroegere afdeling financiën en control van de HDK om de boeken “kloppend te maken” is ons opgebroken.

9. Welke lessen kunnen er geleerd worden?

Door het kabinetsbesluit stond Kennemerland onder enorme druk om op 1 januari 2008 de rampenbestrijding op Schiphol over te nemen.

De beschikbare tijd om de organisatie daarvoor toe te rusten was zeer beperkt.

Onder die omstandigheden was het nauwelijks mogelijk om zorgvuldig en degelijk te ontvlechten en te fuseren.

Meer tijd werd ons echter niet gegeven omdat de minister geen uitstel van de invoeringsdatum wilde en Amsterdam geen respijt wilde geven.

Bij de start van de organisatie is qua bedrijfsvoering gebruik gemaakt van de financiële en administratieve systemen van de toenmalige HDK. Hetzelfde geldt voor de beschikbare kwaliteit op deze terreinen. Voor de veel kleinere en sterk op Haarlem leunende HDK was dat voor de hand liggend. Voor de veel grotere VRK (de organisatie groeide in een jaar tijd van 350 naar 1350 medewerkers) bleek dat achteraf niet adequaat te zijn.

Door te zwakke signalen hierover bij de directie is later dan nodig was ingegrepen.

Die zwakke signalen werden overstemd door de goedkeurende accountantsverklaringen en een vermeend overschot in 2008. Bij de start van de organisatie is terecht uitgegaan van optimale efficiency.

Uit de berekeningen van Berenschot blijkt dat er eenvoudig te weinig mensen in de ondersteunende processen werkzaam waren om op dit terrein voldoende te acteren.

Bij de start van de VRK op 1 januari 2008 waren Frans Schippers en Ineke van der Zande nog geen jaar, respectievelijk ruim een jaar aangesteld. Besloten is dat zij samen de tweehoofdige directie van de VRK zouden vormen. Frans Schippers heeft een brandweer achtergrond en Ineke van der Zande heeft een onder meer een achtergrond in de GGD. Beiden hadden overigens eerder (eind) verantwoordelijkheid gedragen voor grotere organisaties. Gezien de omvang en complexiteit van de operatie en de tijdsdruk was het achteraf gezien wellicht beter geweest om van meet af aan meer professionaliteit in te schakelen voor de financiële en bedrijfsvoeringsvraagstukken die samenhangen met de verschillende fusies.

Bij de leiding van de organisatie is er sprake van een verantwoordelijkheid van de directie en van het bestuur. De directie is primair verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Het bestuur heeft in de functionerings- en beoordelingsgesprekken met de directie het vraagstuk van de bedrijfsvoering aan de orde gesteld.

Het bestuur draagt op enige afstand eindverantwoordelijkheid voor de totale organisatie.

Het bestuur moet de directie in staat stellen om haar taken adequaat uit te kunnen oefenen.

Het bestuur is daarbij afhankelijk van de managementinformatie van de organisatie, de adviezen van de commissie bedrijfsvoering en van de rapportages van de accountant. Zowel het bestuur als de directie hebben bij de eerste signalen dat er iets niet goed zou zitten ingegrepen door onderzoeken in te stellen en maatregelen te treffen.

Bestuur en directie zijn in hun taakuitoefening gehinderd door het feit dat de signalen over haperingen in de bedrijfsvoering zwak of afwezig waren.

Daarnaast was er een constante druk om vooral het operationeel presteren van de VRK op orde te krijgen. Achteraf kan worden geconstateerd dat er in de complexe fase van het bedrijf tijdens en na de congruentie en regionalisering geen verhoogde aandacht is geweest voor de bedrijfsvoering terwijl die er achteraf gezien wel had moeten zijn.

10. Vooruitblik

We kijken terug op een hectische periode.

Eerst moest de organisatie onder stoom en kokend water in elkaar worden gezet en in staat blijken om de zwaarste risico's die in Nederland voorkomen te kunnen beheersen.

Toen dat gelukt was kwam de Poldercrash en een beginnende griep pandemie. Kort daarna bleek de bedrijfsvoering niet op orde en liep de organisatie een zware deuk op in het vertrouwen van de deelnemende gemeenten.

Tegelijkertijd gaven de gemeenten aan fors op de organisatie te moeten bezuinigen vanwege de economische crisis waarbij er een stevig keuzepakket is voorgelegd.

Onder deze omstandigheden heeft het bestuur de volgende lijn uitgezet:

- Eerst de bedrijfsvoering op orde brengen
- Dan invulling geven aan de wens van de gemeenten om te bezuinigen (menukaarten)
- Vervolgens verantwoording afleggen over het ontstaan van de bedrijfsvoeringsproblemen
- Tenslotte in overleg met het algemeen bestuur de toekomstige directiestructuur bepalen.

Het ziet ernaar uit dat de bedrijfsvoering van de VRK aan het eind van dit jaar op orde is. Deze zomer zullen de gemeenteraden aan de hand van de menukaarten een bezuinigingspakket hebben samengesteld wat de komende jaren zal worden gerealiseerd.

Door de Inspectie OOV is vastgesteld dat de VRK nu een van de best presterende regio's van het land is. Na de geconstateerde problemen met de bedrijfsvoering wordt de financiële huishouding nu geheel op een nieuwe leest geschoeid.

Als dat proces gereed is beschikken we over een organisatie die naar de normen van het Rijk tot de best presterende van het land behoort en die naar de normen van Berenschot tot de 25% meest efficiënte organisaties in de veiligheidssector mag worden gerekend.

Dat is een wenkend perspectief waar we met enthousiasme aan verder willen werken.

Haarlem, 3 mei 2011.

Namens het Dagelijks Bestuur van de VRK,

Bernt Schneiders - voorzitter

BIJLAGE BIJ VERANTWOORDING BESTUUR VRK

SAMENSTELLING DAGELIJKS BESTUUR VEILIGHEIDSREGIO KENNEMERLAND VANAF 2006

HULPVERLENINGSDIENST KENNEMERLAND

Januari 2006

Dhr. mr. J.J.H. Pop (bm. Haarlem, voorzitter)
Dhr. drs. Th.L.N. Weterings (bm Beverwijk)
Dhr. mr. B.B. Schneiders (bm Heemskerk/plv. voorzitter)
Mw.. T. van der Stroom-van Ewijk (bm. Heemstede)
Dhr. M. Dijkshoorn (wh. Beverwijk)
Dhr. R.P. Grondel (wh. Haarlem)
Mw.. A.M. Korf (wh. Velsen)
Dhr. A.M. Kooiman (wh. Zandvoort)

Juni 2006

Dhr. J.J.H. Pop (bm. Haarlem/voorzitter)
Dhr. Th.L.N. Weterings (bm. Beverwijk)
Mw. T. van der Stroom- (bm. Heemstede)
Dhr. P.A.G. Cammaert (bm. Velsen)
Mw. H. van der Molen (wh. Haarlem)
Dhr. O.R. Wagner (wh. Heemskerk)
Mw. H.M. Edzes-Altena (wh. Uitgeest)
Dhr. G.J.W. Toonen (wh. Zandvoort)

juli 2006

De heer B.B. Schneiders (bm Haarlem) vervangt dhr. Pop als voorzitter

Januari 2007:

Mevr. T. Netelenbos (bm Haarlemmermeer) als agendalid aanwezig

Mei 2007:

Dhr. W.H. De Gelder (bm. Bloemendaal) vervangt mevr. Van der Stroom
Dhr. Th.L.N. Weterings (bm. Haarlemmermeer) vervangt als agendalid mevr. T. Netelenbos
Mevr. F. Ravestein (bm. Beverwijk) vervangt dhr. Th.L.N. Weterings als lid DB

Oktober 2007:

Dhr. T.C.M. Horn (wh Haarlemmermeer) mede als agendalid aanwezig

VEILIGHEIDSREGIO KENNEMERLAND I.O.

Januari 2008:

Dhr. W.H. de Gelder (bm. Bloemendaal)
Dhr. J.F.C. Van Leeuwen (bm Beverwijk)
Dhr. P.A.G. Cammaert (bm. Velsen)
Mw. H. Van der Molen (wh. Haarlem)
Dhr. T.C.M. Horn (wh. Haarlemmermeer)
Dhr. O.R. Wagner (wh. Heemskerk)
Mw. H.M. Edzes-Altena (wh. Uitgeest))
Dhr. G.J.W. Toonen (wh. Zandvoort)

1 maart 2008:

Dhr. Th.L.N. Weterings vervangt dhr. B.B. Schneiders als voorzitter

September 2009

dhr. A Selij (wh. Uitgeest) vervangt mw. Edzes-Altena

November 2008

Mw. M.J.C. Heeremans (bm. Heemstede) vervangt dhr. De Gelder

Oktober 2009

Dhr. F.M. Weerwind (bm. Velsen) vervangt dhr. Cammaert

15 juni 2010

Dhr. B.B. Schneiders (bm. Haarlem), voorzitter

Dhr. Th.L.N. Weterings (bm Haarlemmermeer

Dhr. F.M. Weerwind (bm. Velsen)

Dhr. A Bruggeman. (wh. Bloemendaal, lid vanaf 5 juli 2010)

Dhr. O.R. Wagner (wh. Heemskerk)