

Controllersverslag 2014

J. Pieterse, controller
Maart 2015

Inhoudsopgave

1. Inleiding

3

2 Het jaarverslag 2014

4

2.1 Informatiewaarde jaarverslag

4

2.2 Financiële analyse

4

2.3 Ambulancezorg en meldkamer ambulance

5

2.4 Rekeningresultaat en reservepositie

5

3. Rechtmatigheid

7

3.1 Uitkomsten

7

3.2 Beoordeling en beschouwing

9

4. Actiepunten controlplan 2014

11

1. Inleiding

Dit controllersverslag is een bijlage bij het jaarverslag 2014 van de VRK en bedoeld ter informatie voor het Dagelijks Bestuur.

In dit verslag wordt ingegaan op de financiële resultaten 2014, de informatiewaarde van het jaarverslag en met het jaarverslag verbandhoudende financiële ontwikkelingen.

Ook wordt verslag gedaan van de voorgenomen acties, zoals die in het controlplan 2014 op de agenda zijn gezet. In hoofdstuk 4 wordt hierop ingegaan.

In hoofdstuk 3 van dit verslag wordt ingegaan op de belangrijkste uitkomsten van de rechtmatigheidsaudits.

2 Het jaarverslag 2014

2.1 Informatiewaarde jaarverslag

In de afgelopen jaren is het jaarverslag uitgebouwd als een verantwoordingsdocument waarmee steeds meer inzicht is verkregen in de financiële resultaten. Tevens is in het jaarverslag aandacht voor prestaties.

Een verdere verbetering van het jaarverslag kan worden bewerkstelligd door in de komende jaren een onderscheid te maken tussen de jaarverantwoording en het jaarverslag als informatie voor burgers en stakeholders. Aangezien de inhoud van de verantwoording aan allerlei wettelijke eisen is verbonden, is het document moeilijk toegankelijk voor derden. Ook voor raadsleden van de regiogemeenten is dat het geval.

In het land zijn diverse voorbeelden van veiligheidsregio's die naast hun jaarverantwoording een kort jaarverslag publiceren, waarin wordt teruggekeken op de belangrijkste gebeurtenissen en verworvenheden van het afgelopen jaar. Een dergelijk overzichtelijk jaarverslag geeft voor geïnteresseerden ook een goed beeld waar de veiligheidsregio voor staat. Het is aan te bevelen daar ook voor de VRK voor te kiezen.

2.2 Financiële analyse

Jaaruitkomsten en de bestuursrapportage

In tegenstelling tot voorgaande jaren komen de jaartuitkomsten veel meer overeen met hetgeen is ingeschat bij de 2^e bestuursrapportage. Weliswaar zijn er enkele verschillen te constateren ten opzichte van de 2^e bestuursrapportage, maar in z'n totaliteit komt het jaarresultaat uit op de eerdere verwachtingen.

Budgettering

De voorspelbaarheid van de jaaruitkomsten kan nog verder worden verbeterd door zorgvuldiger te budgetteren. Uit budgetteringsoverzichten blijkt dat op relatief veel plaatsen in de organisatie ramingen en realisatie (nog) niet op één leest zijn geschoeid. Er zijn relatief veel centraal geparkeerde budgetten en de realisatie wordt soms op andere boekingscategorieën geboekt dan waar de budgetten zijn geraamd. Vooral bij het Facilitair Bedrijf en de brandweer is dit het geval. De budgetbewaking beperkt zich daarmee tot het bewaken van het totaal, waardoor sprake is van een beperkt zicht op de relatie tussen beoogde middeleninzet (als afgeleide van werkplannen en begrotingen) en de daadwerkelijke middeleninzet, en de oorzaken van afwijkingen. Deels wordt dit veroorzaakt door veranderprocessen die gaande zijn, zoals bij Repressie, maar er is ook reden voor grotere zorgvuldigheid. De inrichting op budgetniveau vormt nu een te groot risico voor verkeerde interpretaties en incomplete verantwoordingsinformatie.

Daarnaast is uit analyse gebleken dat en budgetover- en onderschrijdingen die vorig jaar ook bestonden, nog niet hebben geleid tot aanpassingen in de werkbegrotingen.

Beide aandachtspunten zullen alsnog betrokken worden in de uitwerking van de werkbegroting 2015.

Budgetkrapte en budgetruimte

Analyse van de realisatiecijfers in relatie tot de budgetten, maakt ook duidelijk dat de budgetdruk in de organisatie verschillend is. In sommige delen van de organisatie is de manoeuvreerruimte uiterst beperkt, terwijl elders in de organisatie budgetten zijn opgenomen die een weergave zijn van ruimte.

Zo is er sprake van budgetkrapte bij de Ambulancezorg als gevolg van een minimale bekostiging door de zorgverzekeraars. De budgetten Openbare Gezondheidszorg zijn al enige jaren vrijwel precies toereikend.

Hier staat tegenover dat bij de brandweer in de loop van de afgelopen jaren ruimte is ontstaan als gevolg van een steeds efficiënter opererende organisatie. Deze inverdieneffecten zijn betrokken als efficiencyvoordelen in de programmabegroting 2016. De jaarcijfers 2014 geven echter een beeld dat delen van de revenuen uit efficiency eerder kunnen worden ingeboekt dan in de fasering is opgenomen. Hierop zal nader worden geanalyseerd, waarna gerapporteerd zal worden in de eerste bestuursrapportage 2015.

2.3 Ambulancezorg en meldkamer ambulance

Op 30 november 2011 is samen met twee andere aanbieders (Witte Kruis en AAK) en met de Meldkamer Ambulancezorg een coöperatie gevormd waarbinnen de ambulancezorg voor Kennemerland wordt uitgevoerd. Het jaar 2013 was het eerste jaar waarin de RAV heeft gefunctioneerd. De bekostiging van de Ambulancezorg is een zogenoemd gesloten systeem. Dat wil zeggen dat binnen de (financiële) kaders, zoals die door de zorgverzekeraars worden meegegeven, gewerkt dient te worden. Aangezien het kan voorkomen dat fluctuaties optreden, omdat voorcalculatorische aannames in de praktijk anders blijken uit te vallen, bestond er tot op heden een Reserve Aanvaardbare Kosten (RAK).

Ondanks dat deze werkwijze tot en met 2013 geen aanleiding was voor opmerkingen, heeft de accountant bij de controle over de jaarrekening aan de orde gesteld dat een negatieve RAK niet in overeenstemming is met de verslaggevingsregels BBV. Naar zijn mening dient de RAK te worden verrekend met de algemene reserve. In de jaarrekening 2014 heeft dat plaatsgevonden. Echter, omdat het VRK-beleid is dat de exploitatie van de Ambulance gescheiden dient te blijven is het zicht op de cumulatie van resultaten Ambulancezorg, zoals die in de RAK werd weergegeven, in de toelichting behouden gebleven. Het is derhalve niet meer dan een presentatiewijze; aan de opdracht om het tekort over de afgelopen jaren te compenseren, verandert niets.

2.4 Rekeningresultaat en reservepositie

Uit het jaarverslag blijkt dat het risicoprofiel aan verandering onderhevig is: de risico's nemen toe. Het beoogde niveau van 5% van het begrotingstotaal krijgt hierdoor meer het karakter van een minimaal benodigde omvang.

Inclusief de bestemming van het rekeningresultaat 2014 bedraagt het beoogd eigen vermogen afgerond € 3,9 miljoen, het gewenste niveau van 5%.

3. Rechtmatigheid

Voor het derde achtereenvolgende jaar zijn in 2014 binnen de VRK audits verricht naar de rechtmatigheid van financiële beheershandelingen. Concreet houdt dit in dat middels onderzoek wordt gekeken of de belangrijkste processen met financiële implicaties verlopen volgens wet- en regelgeving.

3.1 Uitkomsten

Inkoop

In de afgelopen jaren is geconstateerd dat de VRK de aanbestedingswetgeving onvoldoende in acht neemt. Om die reden is in 2013 veel aandacht uitgegaan naar het op orde brengen van de inkoop. Alle inkopen zijn naar categorieën geanalyseerd en er is op basis daarvan een inkoopkalender opgesteld. In 2013 en 2014 hebben veel aanbestedingen plaatsgevonden. De audit 2014 heeft geresulteerd in de conclusie dat € 1,6 miljoen aan inkopen niet gebaseerd zijn op (rechtmatig tot stand gekomen) contracten. Het gaat om onderhoud gebouwen en voertuigen, onderhoudsmaterialen bepakking, bluslaarzen, verbandmiddelen en medische disposables Ambulancezorg, koffie- en foodautomaten, elektra, schoonmaak, vaste telefonie en Microsoft licenties.

Een deel van deze inkoopdossiers zijn in de loop van 2014 afgerond. De onrechtmatigheid betreft het bedrag tot aan de contractdatum. Circa € 0,2 miljoen heeft hierop betrekking. Voor € 0,8 miljoen betreft het inkoopdossiers die ook in 2013 onderdeel waren van het volume onrechtmatigheid.

De resterende € 0,6 miljoen betreft inkoopdossiers die in 2013 een volume kenden beneden de aanbestedingsgrens of waar de contractsituatie is veranderd.

Voor alle dossiers, die het rechtmatigheidsoordeel 2014 bepalen, lopen momenteel aanbestedingstrajecten, waarvan in de planning is voorzien dat de laatste wordt afgerond per 1 mei 2015.

De bovenstaande onderverdeling is relevant voor het rechtmatigheidsoordeel. Gesteld kan worden dat inkopen die in de loop van 2014 zijn voorzien van een contract niet erg relevant meer zijn. Het euvel is immers verholpen. Ook kan gesteld worden dat inkoopdossiers waarover eerder geoordeeld is dat ze onrechtmatig zijn, niet nogmaals kunnen meewegen in het oordeel. Daar staat tegenover dat de kwantificering over die dossiers vorig jaar beperkt is gebleven tot het volume van het betreffende boekjaar.

Het uiteindelijk oordeel hangt mede samen met de weging van deze verschillende achtergronden.

Salarissen en vergoedingen

Op de verschillende vergoedingen/toelagen is een beperkte steekproef gehouden. Ondanks het beperkt aantal, zijn diverse vergoedingen gebleken waar vragen over zijn t.a.v. de grondslagen, aantal gedeclareerde uren en de autorisaties. Een nadere verdieping hiernaar heeft opgeleverd dat er geen sprake is van onregelmatigheden. Er is vooral sprake van onduidelijkheid door de vele (individuele) regelingen en besluiten, en soms ontoegankelijke processen en systemen.

Ten aanzien van de instructeursvergoedingen zijn wel enkele fouten gebleken. Deze bevinding heeft geleid tot het doorvoeren van correcties op uitbetaalde bedragen.

In 2013 is met de audit naar salarissen en vergoedingen een verdiepingsslag gemaakt. De uitkomsten gaven een zorgelijk beeld over de administratieve voering, de administratieve organisatie, het voldoen aan wettelijke voorschriften en de urendeclaraties. Naar aanleiding daarvan is in 2014 een veelheid aan actiepunten benoemd om de benodigde verbeteringen te realiseren.

Uit de audit 2014 blijkt dat veel van die actiepunten in uitvoering zijn. De verbeteringen zijn als gevolg daarvan veelal nog niet gerealiseerd. Voor 2015 zijn twee acties van cruciaal belang om tot een beter beheer te komen:

- De zorg voor sluitende en transparante systemen van urenregistraties en -vergoedingen
- Een herijking van interne regelingen van arbeidsvoorwaarden tot een meer overzichtelijk geheel.

Verder wordt vermeld dat uit de audit blijkt dat het aantal overtredingen op de Arbeidstijdenwet (ATW) in 2014 is toegenomen met circa 20% ten opzicht van 2013. Een verklaring hiervoor is (nog) niet gevonden.

Dienstvoertuigen

De registratie van de voertuigen en het gebruik ervan is in de organisatie niet goed verankerd. Het is aan te bevelen de registratie in combinatie met het verzekeringsbeheer onder één verantwoordelijkheid te brengen, zodanig dat een betrouwbaar geheel ontstaat.

Laptops en mobiele telefonie

Nog steeds zijn niet voor alle in gebruik zijnde laptops en mobiele telefoons gebruikersovereenkomsten opgesteld en getekend. Aangezien de steekproef ten aanzien hiervan beperkt is gehouden, kan geen uitspraak worden gedaan in welke mate dat het geval is. Helder is wel dat het beheer onvoldoende is verankerd.

Binnenkomende subsidies

Het beheer en de dossiervorming is in 2013 vervat in een nieuwe procesbeschrijving. Niet iedere betrokken medewerker kent deze beschrijving en werkt daardoor nog niet volgens de bedoelde werkwijze.

De subsidiedossiers zijn goed gedocumenteerd.

Begrotingswijzigingen

De totstandkoming van de begrotingswijzigingen is verbeterd t.o.v. 2013. Bevindingen uit de audit hebben geleid tot correcties.

Inhuur derden

Door het gebruik van E-marktplaats is het proces verbeterd. Echter de dossiers zijn nog steeds niet compleet en de verantwoordelijkheden rond beleid, werkwijzen en beheer zijn niet belegd.

3.2 Beoordeling en beschouwing

Beoordeling

De achterliggende gedachte van de wettelijke eisen van financiële rechtmatigheid is gelegen in de maatschappelijke opvatting dat overheden helder dienen te overleggen dat publieke middelen zorgvuldig en doelmatig worden besteed aan hetgeen waarvoor die middelen beschikbaar zijn gesteld. Dat brengt wetten, regels en bepaalde werkwijzen met zich mee. Over het geheel genomen geven de uitkomsten van de audits aan dat we er nog niet zijn. Belangrijke beheersvraagstukken vertonen nog steeds gebreken. Er zijn wel verbeteracties gestart, maar niet op alle fronten. En daar waar actie is ondernomen heeft dat nog maar beperkt resultaat. Daarbij komt ook dat sommige verbeteracties een lange doorlooptijd hebben en er geen tussentijdse beheersmaatregelen zijn getroffen om tekortkomingen dit jaar het hoofd te bieden.

Voor de meeste onderwerpen resulteert een gebrekkig beheer niet in rechtmatigheidsproblemen in materiële zin, en derhalve niet in een rechtmatigheidsoordeel bij de jaarrekening. Het gebruik van VRK-eigendommen, externe inhuur en ATW zijn onderwerpen die eerder een imago-risico, fiscaal risico en/of rechtvaardigheidsissue met zich meebrengen. Er is sprake van een fiscaal risico als controle door de belastingdienst leidt tot sancties op wettelijke overtredingen. Er zijn signalen dat die controle aanstaande is voor wat betreft de dienstvoertuigen.

Het rechtmatigheidsoordeel bij de jaarrekening hangt vooral samen met de uitkomst van de audit naar de inkoop. Uit de auditrapportage blijkt dat we nog bezig zijn de achterstanden in te lopen, met als gevolg dat een aanzienlijk bedrag aan uitgaven niet is voorzien van een afgeronde aanbesteding of een rechtmatig tot stand gekomen aanbesteding.

Al met al zal dat tot gevolg hebben, in het geval dezelfde lijn als afgelopen jaar wordt gehanteerd, dat er ook over 2014 sprake zal zijn van een accountantsverklaring met beperking.

Beschouwing

Er is aanleiding om de rol- en taakverdelingen in onze organisatie aan te scherpen voor wat betreft de verantwoordelijkheid voor het ontwerpen van de administratieve organisatie en interne controle, en het voeren van het administratief beheer. Het gaat dan vooral om de processen van urenvergoedingen en de registraties van de VRK-eigendommen (dienstauto's en ICT-middelen). Naar aanleiding van de audits 2014 worden in de organisatie plannen opgesteld om te komen tot een betere borging.

Vooraf bij de brandweer, maar ook bij het MICK en de Ambulancezorg, zijn er veel regelingen en uitzonderingssituaties die ten grondslag liggen aan uitbetaling van vergoedingen. Bij de uitvoering van de audit komen ieder jaar weer afspraken, besluiten of regelingen van soms jaren geleden boven water, die bij vrijwel niemand bekend waren, maar nog wel als grondslag fungeren.

Er is hiermee een relatief groot risico op fouten en oneigenlijk gebruik. Daarnaast is het de vraag hoe lang beloningsverschillen aanvaardbaar worden geacht, als die verschillen voortkomen uit historische situaties.

Het herijken van het geheel aan regelingen is een arbeidsintensief en complex traject. Er is echter meer dan voldoende aanleiding een dergelijk traject te starten. Dit actiepunt staat op de agenda voor 2015.

Bij de brandweer gaat het doorvoeren van verbetermaatregelen gepaard met de ontwikkeling naar zelfsturende posten. Daarin schuilt een belangrijk risico. Doordat de processen rond (uren)declaraties nog onvoldoende inzichtelijk zijn en qua systeemondersteuning nog in de steigers staan, en de kaders veel uitzonderingsregelingen en -besluiten kennen, is het lager beleggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de organisatie risicovol. Allereerst is het de vraag of alle ploegchefs een eenduidige kennis en beleving hebben van de kaders. Daarnaast is door het gebrek aan inzicht in de totstandkoming van veel urendeclaraties geen adequate interne controle mogelijk anders dan meefiatteren op de tot stand gekomen declaratie. Wat ook speelt, is dat niet op alle posten een afdoende onderscheid bestaat tussen het invoeren van uren en het fiatteren ervan. Het komt voor dat de ploegchef beide rollen vervult.

Het lager in de organisatie beleggen van verantwoordelijkheden is een keuze vanuit een organisatiefilosofie. Daaraan zijn diverse voordelen verbonden. Het is echter alleen verantwoord door te voeren als de verantwoordelijken daar goed op voorbereid zijn en de organisatie passende processen heeft ingericht.

Uit de audit 'salarissen en toelagen' komt nog een aandachtspunt naar voren dat hier niet onvermeld mag blijven. Uit urendeclaraties blijkt dat in toenemende mate medewerkers naast hun reguliere functie ook een aanvullende (vrijwilligers)aanstelling hebben. De situatie dat een loondienstmedewerker tevens vrijwilliger is bij de repressieve dienst kennen we al geruime tijd, maar het combineren van functies neemt toe in vrijwilligersfuncties voor niet repressieve taken. Ook komt het voor dat voor een bepaalde periode een full-time medewerker een aanvullend dienstverband krijgt.

Geadviseerd is hieromtrent eerst beleid te formuleren, voordat deze handelswijze verder uitgebreid wordt.

De bevindingen uit de audits zijn voor de directie aanleiding om een aantal verbeteracties in gang te zetten.

Van het geheel van de acties is een overzicht vervaardigd en vastgesteld. De voortgang wordt gemonitord door de controller.

4. Actiepunten controlplan 2014

In het controlplan 2014 is een aantal actiepunten opgenomen. In dit controllersverslag wordt inzicht verschaft in de realisatie daarvan.

Beleid en Besturing

- Herijken van het treasurystatuut
door: de afdeling Financiën & Administraties
gepland: in AB, juni 2014
status: niet gerealiseerd, het herziene statuut is nu voorzien voor juni 2015
- Herijking van de toerekening van de ondersteunende kosten
door: de afdeling Financiën & Administraties
gepland: in DT+ in oktober 2014 (basis voor werkbegroting 2015 en kadernotitie 2016)
status: niet gerealiseerd, is opgeschoven naar oktober 2015
- Herziening bekostiging Brandweer
door: controller
gepland: n.t.b.
status: bestuurlijke advisering afgerond.
- Notitie scenario's mogelijke ontvlechtingen en ombuigingen
door: controller
gepland: n.t.b.; eerste notitie in DB in maart 2014
status: notitie efficiencymogelijkheden 2015 – 2018 is bestuurlijk voorgelegd en wordt betrokken in de programmabegroting 2016.
- Realisatie van een nota personeelsbeleid
door: de afdeling P&O
gepland: in DB, in juni 2014
status: gerealiseerd
- Realisatie van de werkkostenregeling voor de VRK
door: de afdeling P&O
gepland: in DT+, in juni 2014
status: deels gerealiseerd: administratie is ingericht op de WKR. In 2015 worden de arbeidsvoorwaarden herijkt o.b.v. het personeelsbeleid en met inachtneming van de WKR
- Realisatie van de nota kwaliteitsbeleid
door: de Holdingstaf
gepland: in DB, in juni 2014
status: gerealiseerd

Instrumenten en processen

- Dereguleren en reduceren administratieve last
door: de Holdingstaf
gepland: n.t.b., in maart 2014 ligt een voorstel voor een projectplan voor in het DT.
status: projectplan gerealiseerd, inhoudelijke voorstellen volgen in de tijd
- Efficiency financieel administratieve processen: kasbeheer, zelfstandige brandweerposten, vergoedingen
door: hoofd F&A en controller
gepland: in DT, in september 2014
status: loopt door in 1^e halfjaar 2015
- Rechtmatigheidsplan 2014.
door: controller
gepland: in DT+ in juni 2014
status: gerealiseerd
- Voorstel voor projectmanagement en -control
door: Holdingstaf
gepland: in DT+ in november 2014.
status: gerealiseerd
- Gevolgen van veranderingen voor de FLO in beeld brengen
door: FB-P&O
gepland: in DT, in juni 2014
status: loopt, in mede afhankelijk van landelijk traject
- Verankeren van de financiële gevolgen van het 2^e loopbaanbeleid in de meerjarenbegroting
door: FB-P&O
gepland: in DT, juni 2014 (eventueel gevolgd door een bestuurlijk voorstel)
status: gerealiseerd
- Onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van de verzekeringsportefeuille
door: controller
gepland: in DT+ in november 2014
status: i.v.m. lopende aanbesteding uitgesteld; in 2015 zal de verzekeringsportefeuille vergeleken worden met twee vergelijkbare veiligheidsregio's

Overige acties (2013)

- Uitwerken van een actieplan om het aantal leveranciers van de VRK en de facturatiefrequentie terug te dringen.
door: FB, afdeling Facilitair Juridische Zaken (FJZ)
gepland: oktober 2013
status: middels aanbestedingen wordt het aantal leveranciers teruggebracht. Blijft onder de aandacht
- Efficiencyonderzoek naar het optimaal gebruik van dienstauto's, waaronder aandacht voor alternatieve vervoermiddelen.
door: afdeling Preparatie & Nazorg (regie) i.s.m. de andere organisatieonderdelen waar dienstauto's worden gebruikt.
gepland: juli 2013
status: onderzoek is gestart, maar niet afgerond.