

Rapportage verkenning doorontwikkeling samenwerkende veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek

18 september 2024



Inhoudsopgave samen op weg

Het pad tot nu toe:

1. De aanpak van de verkenning tot nu in beeld
2. 'Het pad' voor de verkenning
3. Proces bestuurlijke besluitvorming tot nu i.r.t. verkenning
4. De huidige samenwerking in beeld

Waar staan we nu?

5. Conclusies en bevindingen huidige samenwerking
6. Duiding bestuurlijke risico's huidige samenwerking
7. Samenwerkingsmodel harmonisatie mens en systemen
8. Samenwerkingsmodel ambtelijke fusie

Hoe nu verder?

9. Conclusies en advies bestuurlijke stuurgroep
10. Mogelijk vervolgproces



Het 'pad' voor de verkenning

< 2018

- Toenemende taken en complexere vraagstukken vergroten kwetsbaarheid veiligheidsregio's
- Kosten dreigen onbeheersbaar te stijgen
- Begroting moet substantieel verhoogd blijkt uit bestuurlijke analyse
- Kostenbeheersing alleen mogelijk met samenwerking

2019

- Kwaliteitsmeting en benchmark door Berenschot
- VRF en VRGV hebben beide stappen te zetten op versterken van uitvoeringstaken
- Met name op paraatheid, vakbekwaamheid en bedrijfsvoering
- Verhoging begroting Flevoland
- Hierdoor gelijk instapniveau SOK

2020

- 1 januari 2020: formele start van de samenwerking.
- Inrichting eenhoofdige leiding
- Inrichting 'kosten voor gemene rekening' onder begeleiding van BDO

2018

- Rapport Bureau KokxDeVoogd: breed scala aan samenwerkingsvormen.
- Besturen spreken voorkeur uit voor intensieve samenwerking op basis van een samenwerkingsovereenkomst (SOK).
- 3 bestuurlijke randvoorwaarden:
 - Minder (meer)kosten
 - Versterken kwaliteit
 - Verminderen kwetsbaarheid

2022

Bestuurlijke evaluatie SOK:

- samenwerking succesvol, verdere doorontwikkeling is noodzakelijk
- Bestuurlijk kader 'omkeerbaarheid' wordt losgelaten
- Financiële doelen zijn aantoonbaar gehaald
- IST-situatie laat zien dat er meerdere borgingsvraagstukken zijn

2023

Doorlichting huidige samenwerking voor Lysias:

- De bevindingen en aanbevelingen sluiten aan op de uitgevoerde interne analyse.
- Conclusies en aanbevelingen worden bestuurlijk vastgesteld.

2024

Beknopte visitatie (uitgevoerd door collega's uit andere veiligheidsregio's):

- Samenwerking in huidige vorm heeft zijn optimum bereikt; alles is eruit gehaald wat erin zit.
- De commissie ziet noodzaak om te komen tot doorontwikkeling naar één organisatie.



Proces bestuurlijke besluitvorming

BESTUUR

28 juni 2023

Gezamenlijk algemeen besturen geven opdracht m.b.t. doorlichting van de samenwerkende veiligheidsregio's. Bureau Lysias voert het onderzoek uit.

6 december 2023

Toelichting door Lysias in de individuele algemeen besturen. Algemeen besturen geven opdracht om conclusies en aanbevelingen te formuleren.

14 februari 2024

De individuele algemeen besturen stellen de kopnotitie, inclusief conclusies en aanbevelingen van Lysias vast. De bestuurlijke stuurgroep krijgt opdracht om een plan van aanpak op te stellen. Hierin moet worden uitgewerkt hoe de aanbevelingen verder worden opgepakt en uitgewerkt.

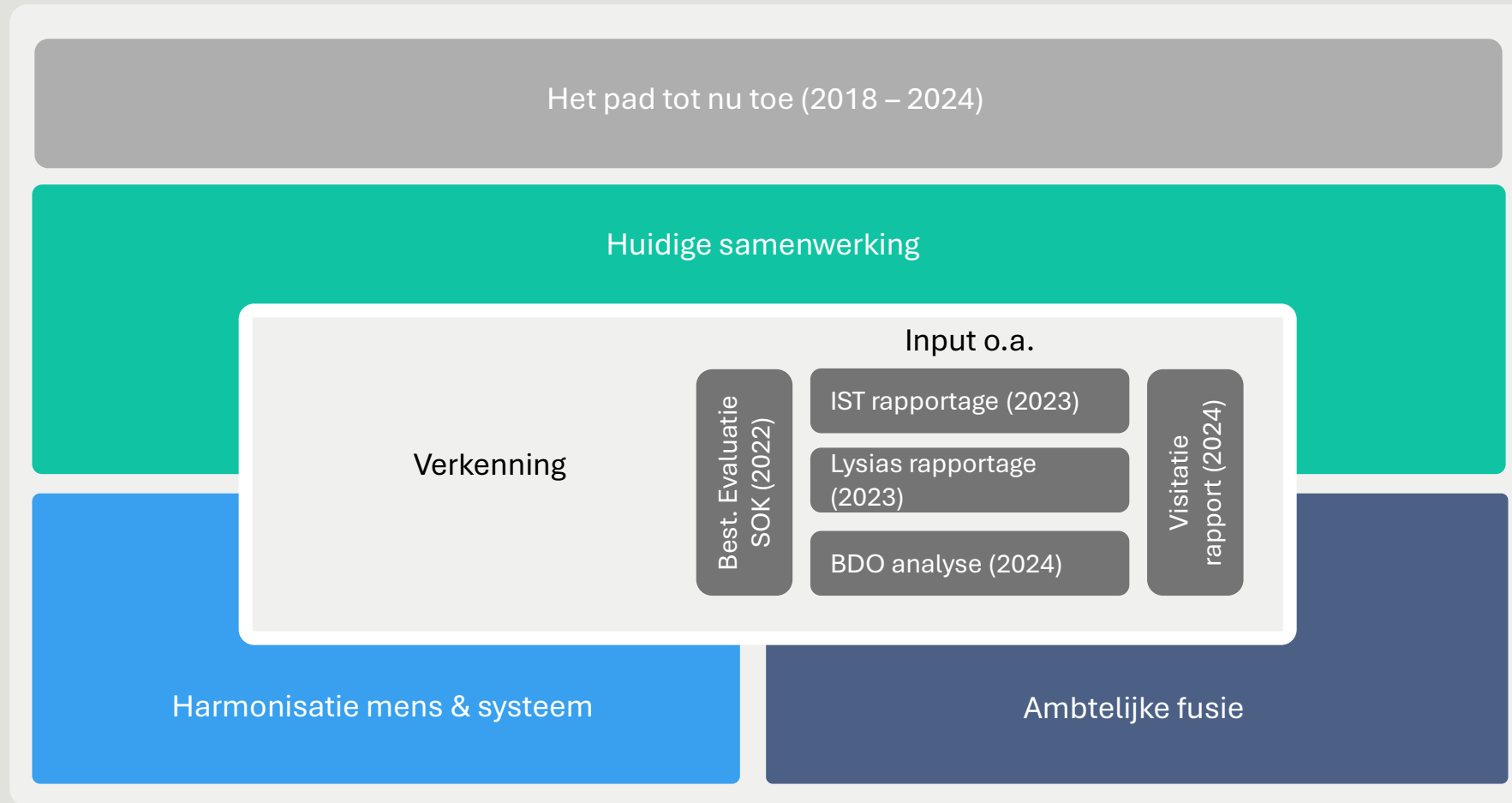
27 maart 2024

Het plan van aanpak uitwerking aanbevelingen Lysias wordt in een gezamenlijke bijeenkomst van de beide algemeen besturen besproken. In de individuele algemeen besturen wordt het plan van aanpak vastgesteld. De bestuurlijke stuurgroep krijgt opdracht voor het uitvoeren van een verkenning op de doorontwikkeling samenwerking t.b.v. het geven van bestuurlijke richting (als onderdeel van aanbeveling 1 Lysias)

27 augustus 2024

Stuurgroep trekt conclusies en geeft aanbevelingen verkenning. Deze worden bestuurlijk besproken op 18 september 2024

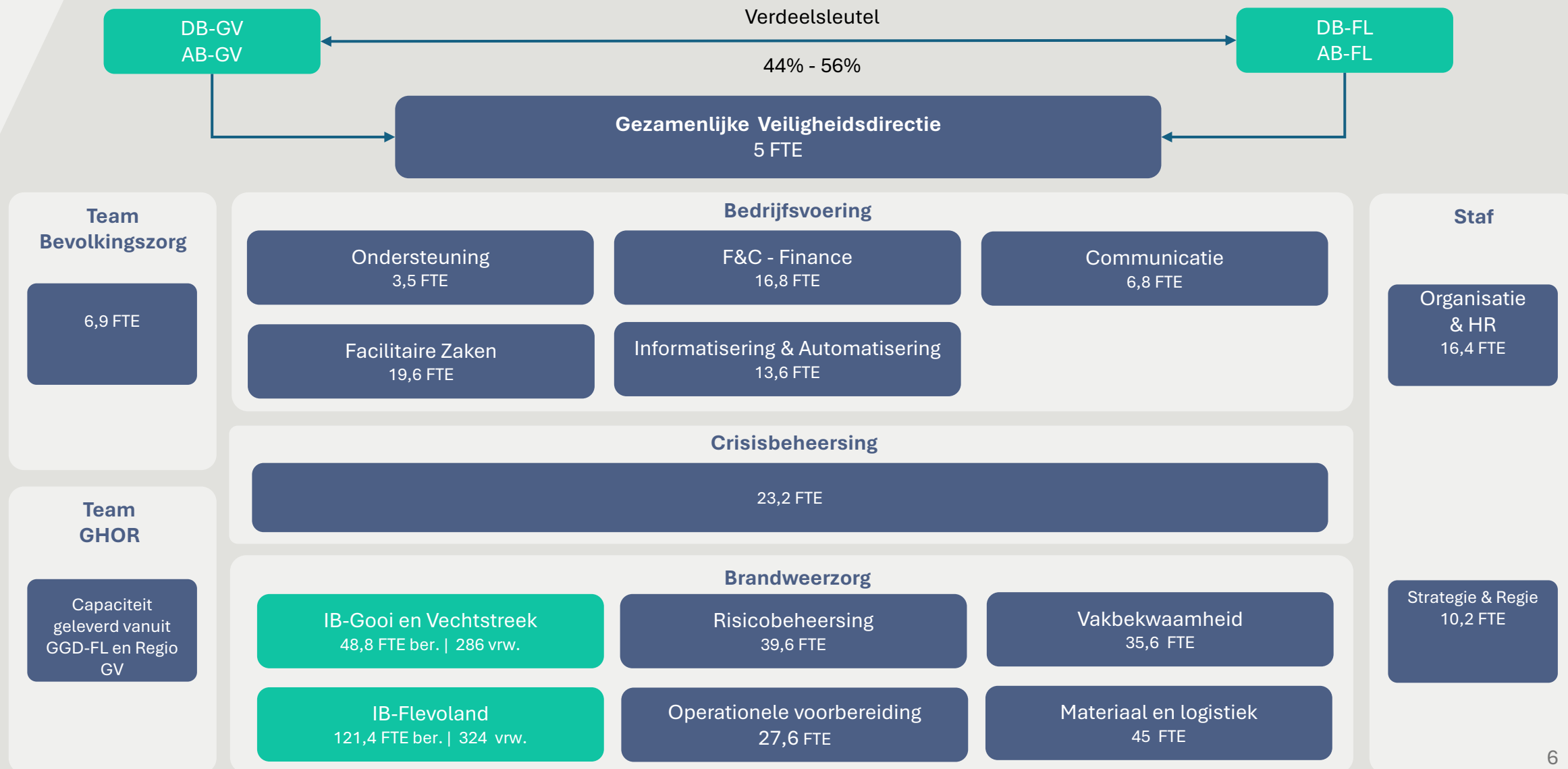
De verkenning samengevat



De huidige samenwerking in beeld

Peildatum 1 juli 2024

■ 100% Gezamenlijk
■ Niet gezamenlijk



Conclusies en bevindingen huidige samenwerking

Twee ambtelijke organisaties met verschillen in systemen, arbeidsvoorwaarden en personeelsregelingen, dubbele licenties, e-mailadressen etc.

Huidige samenwerking



- ✓ De samenwerking werkt en vraagt om verdere doorontwikkeling (visitatie en evaluatie SOK)
 - ✓ Goede resultaten behaald op 3 K's
 - ✓ Veel energie op de samenwerking met wens verder efficiëncyslagen te maken
 - ✓ Behoud en borging behaalde resultaten met doorontwikkeling
- Organieke en governance knelpunten (IST en Lysias)
 - Organisatiedocumenten ontbreken / niet actueel
 - Ontbreken eindverantwoordelijkheid samenwerkende ambtelijke organisatie
 - Onvoldoende borging organisatiekeuzes, organiseerprincipes, bevoegdheden
 - Versterken van de strategische sturing door besturen
 - In-efficiency door verschillen tussen twee veiligheidsregio's
- ✗ Bestuurlijke risico's (BDO)
 - ✗ BTW risico bij samenwerken op basis van 'gesloten beurs', risico op BTW afdracht, inclusief naheffing (max. 5 jaar)
 - ✗ Onvoldoende juridische borging governance, mandaten en bevoegdheden binnen de samenwerkende uitvoeringsorganisatie. Risico op nietige besluiten, potentieel aansprakelijkstellingen.

Duiding bestuurlijke risico's huidige samenwerking

Twee ambtelijke organisaties met verschillen in systemen, arbeidsvoorwaarden en personeelsregelingen, dubbele licenties, e-mailadressen etc.

Huidige samenwerking



X BTW risico bij samenwerken op basis van 'gesloten beurs'

- X Het risico bestaat dat de belastingadviseur bij controle / toets op de lopende samenwerking tot het oordeel komt dat ook het principe van samenwerken o.b.v. gesloten beurs onder het BTW regime dient te vallen. Indien dit zo is dan zal er sprake zijn van BTW-afdracht voor alle samenwerkingsaspecten. Dit zorgt voor 21% kostenopdriving van de samenwerking.
- X Daarnaast kan beoordeeld worden dat, i.v.m. verzuim BTW-afdracht, er ook sprake dient te zijn van boeteheffing ad 100% van de afdracht.
- X De terugwerkende kracht op het oordeel van de belastinginspecteur reikt tot max. 5 jaar.

X Onvoldoende juridische borging governance, mandaten en bevoegdheden binnen de samenwerkende uitvoeringsorganisatie.

- X Indien bevoegdheden/mandaten/volmachten niet of niet juist zijn ingericht kan er sprake zijn van situaties waar de veiligheidsregio met aansprakelijkstellingen te maken kan krijgen. Het gaat in dit geval ook om het aangaan van transacties e.d.
- X Bij niet of niet juist inrichten van bevoegdheden of mandaten/volmachten om rechtshandelingen te verrichten ten behoeve van beide VR's, zijn eerder genomen ambtelijke besluiten in beginsel vernietigbaar in geval er een geschil is of geschil ontstaat.

Samenwerkingsmodel harmonisatie mens en systemen

Twee identieke ambtelijke organisaties met één duidelijke hoofdstructuur, gelijke arbeidsvoorwaarden, personeelsregelingen, systemen, authenticaties, licenties, e-mailadressen en externe ambtelijke uitstraling.

Harmoniseren van mens en systeem



- ✓ Organieke en governance knelpunten oplosbaar
- ✓ Juridische borging mandaten en bevoegdheden mogelijk
- ✓ Harmonisatie arbeidsvoorwaarden mogelijk
- Harmonisatie systemen juridische knelpunten
- ✓ Beheersing bestuurlijk juridisch risico
- ✓ Beheersing bestuurlijk fiscaal risico door toepassing BTW leerstuk 'kosten voor gemene rekening' op ondersteunings- en beheerorganisatie binnen de samenwerking

Noot: uitvoeren BTW leerstuk is intensief administratief proces en verlangt instemming belastinginspecteur

Samenwerkingsmodel ambtelijke fusie

één ambtelijke (juridische) werkorganisatie, ambtelijk één aanstelling met geharmoniseerde arbeidsvoorwaarden, personeelsregelingen, systemen, authenticaties, licenties, e-mailadressen en externe ambtelijke uitstraling.

Ambtelijke fusie



- ✓ Organieke en governance knelpunten oplosbaar
- ✓ Juridische borging mandaten en bevoegdheden mogelijk
- ✓ Beheersing bestuurlijk juridisch risico

Kritische elementen vanuit BDO

- Harmonisatie arbeidsvoorwaarden niet onmogelijk, wel complex
- ✗ Ambtelijke fusie o.b.v. bestuurlijke entiteit = complex en inefficiënt in bestuurlijke aansturing
- ✗ Geen mogelijkheid tot ambtelijke fusie in privaatrechtelijke entiteit
Vrijwillige medewerkers kunnen geen arbeidsovereenkomst hebben zonder forse (financiële en organisatorische) impact

Noot: uit analyse BDO op gebied van ondernemingsrecht (entiteit vraagstuk) lijkt ambtelijke fusie moeilijk haalbaar / niet passend binnen bestuurlijk kader van kosten

- Aanvullend vraagstuk op andere rechtsvormen heeft bij BDO geen nieuw perspectief opgeleverd.

Afwegingskader verkenning tot nu

Aanbevelingen / adviezen	Huidige organisatie	Harmonisatie	Fusie
Bestuurlijke richting met eindbeeld (Lysias)	Eindbeeld ontbreekt	Voldoende mogelijkheden	Complex construct i.v.m. rechtspositie vrijwilligers
Organisatiebesluit / mandaatregeling (Lysias)	Verschillen in organisatiebesluit. Draagt bij aan onduidelijkheid in governance	Twee gelijke organisatiebesluiten opstellen	Bestuurlijke governance complex
Harmonisatie arbeidsvoorwaarden (Lysias)	Mogelijk, maar kosten die voortkomen uit harmonisatie arbeidsvoorwaarden kunnen niet / slecht 'gedekt' worden door eventuele voordelen a.g.v. positief resultaat harmonisatie systeem	De verwachting is dat verlaging kosten door harmonisatie systeem voor belangrijk deel kosten voor harmonisatie mens dekken	Omzetten aanstelling naar arbeidsovereenkomst bij vrijwillige medewerkers, bij overgang naar privaatrechtelijke entiteit levert ongewenste (financiële) effecten op.
Aanstellen algemeen directeur (Lysias)	Mogelijk	Mogelijk	Mogelijk
Borgen control functie (Lysias)	Mogelijk	Mogelijk	Mogelijk
BTW vraagstuk (BDO)	Kosten voor gemene rekening mogelijk, maar hoge administratieve last en onder voorbehoud instemming belastinginspecteur	Kosten voor gemene rekening mogelijk, maar hoge administratieve last en onder voorbehoud instemming belastinginspecteur	Voor koepelvrijstelling is afstoten BTW-belaste taken benodigd
Governance (BDO)	Nieuwe samenwerkingsovereenkomst noodzakelijk	Nieuwe samenwerkings-overeenkomst noodzakelijk	Bestuurlijk complex door 3e juridische entiteit
Harmonisatie systeem	Beperkt mogelijk	Juridische knelpunten	Mogelijk

Conclusies bestuurlijke stuurgroep

- De samenwerking is succesvol. Verder optimaliseren van de samenwerking is wenselijk om de organisatie door te laten groeien, zodat deze toekomstbestendig is.
- Diverse rapportages (BDO en Lysias) maken (bestuurlijke en organieke) risico's en knelpunten in huidige vormgeving van de samenwerking zichtbaar.
- Benoemde (bestuurlijke en organieke) knelpunten verlangen voortvarende bestuurlijke afweging en besluitvorming in de verdere doorontwikkeling van de samenwerking.
- (Bestuurlijke) richting t.a.v. de organieke hoofdstructuur voor de samenwerkende uitvoeringsorganisatie is randvoorwaardelijk om risico's en knelpunten op te kunnen pakken en benodigde organisatiedocumenten uit te werken.
- De efficiëntie van het model 'ambtelijke fusie'* is optimaal, maar er zijn grote nadelen:
 - hoge kosten, o.a. door wegvallen WNRA uitzondering aanstellingen vrijwilligers
 - de governance van het model "ambtelijke fusie" is complex, door ontstaan van een 3e entiteit.
 - Het is ambtelijk complex door vraagstuk rondom arbeidsovereenkomsten met vrijwilligers.Hoge kosten en de complexe governance maken dit model niet haalbaar zonder grote impact.
- Het model "harmonisatie mens en systeem" is in het kader van efficiëntie relatief suboptimaal. Deze variant kent echter minder (bestuurlijke) risico's, de kosten zijn beheersbaar en er ontstaat een werkbare uitvoeringsorganisatie.

* Bestuurlijke fusie buiten de scope verkenning

Advies bestuurlijke stuurgroep

- De verkenningsopdracht zoals deze 27 maart door de beide besturen van de veiligheidsregio's vastgesteld is af te ronden.
- Het samenwerkingsmodel 'Ambtelijke fusie' niet verder mee te nemen in de afweging met als onderbouwing de volgende redenen:
 - Mede door vrijwilligersvraagstuk worden onevenredig hoge kosten verwacht
 - De complexe bestuurlijke governance die ontstaat.
- Voor de verdere optimalisatie van de samenwerking tussen de veiligheidsregio's adviseert de stuurgroep de uitwerking van het samenwerkingsmodel 'Harmonisatie mens & systemen' voor te bereiden.
- Ter voorbereiding op de uitwerking van het samenwerkingsmodel harmonisatie mens en systeem, de beschreven aanpak voor verdere implementatie voor besluitvorming voor te leggen in het gezamenlijk bestuur van 16 oktober 2024

Beoogd bestuurlijk vervolgproces

Datum	Activiteit	Toelichting
18 september 2024	Gezamenlijke bestuurlijke bijeenkomst	Bespreken uitgewerkt standpunt stuurgroep, inclusief beoogd vervolg Opdracht voor uitwerken 'Samenwerking harmonisatie mens & systeem', inclusief besproken organieke hoofdstructuur
16 oktober 2024	Bestuurlijke conferentie	Bespreking aanpak harmonisatie mens & systeem
16 oktober 2024	Afzonderlijke algemeen besturen	Vaststellen aanpak harmonisatie mens & systeem
November 2024 / e.v.	Ambtelijke voorbereiding	Uitvoering geven aan aanpak harmonisatie mens & systeem
Nov / dec 2024	Afzonderlijke algemeen besturen	Bespreken concept organisatiebesluit samenwerkende veiligheidsregio's
2025	Afzonderlijke en gezamenlijke bestuurlijke bijeenkomsten	Voortgang rapporteren en vervolgbesluiten o.b.v. bestuurlijk productenoverzicht

