Veiligheidsregio Zuid-Limburg

MEMO

Aan	Gemeenteraden Veiligheidsregio Zuid-Limburg
Van	Dagelijks Bestuur Veiligheidsregio Zuid-Limburg
Datum	28 september 2022
Betreft	Addendum op memo FLO casus VRZL

Waarom willen we dit nu verankeren?
In 2021 bleek uit een herijking van de FLO-middelen dat er een aantal zaken aangepast moest worden. Het mocht geen reserve meer zijn maar werd een voorziening en de medewerkers kregen mogelijkheden om eerder middelen in te zetten. Dat leidde op basis van de nieuwe inzichten tot een extra claim. VRZL heeft in 2021 € 1 miljoen extra gedoteerd. In overleg met de bestuurlijke adviescommissie Financiën en Personeel is toen besloten om deze middelen voor 2021 niet bij gemeenten te gaan claimen maar in de begroting te zoeken naar mogelijkheden om dat incidenteel op te vangen. Die incidentele mogelijkheden werden, samen met een ambtelijke werkgroep met vertegenwoordigers van diverse gemeenten, gevonden door:

- Het benutten van de onderuitputting van de opleidingsprogramma's omdat door Covid een aantal opleidingen niet georganiseerd konden worden
- Het niet invullen van vacatures
- Een vrijval frictiekosten en een vrijval van een voorziening
- Het inzetten van bestaande reserves.

Allemaal incidentele maatregelen met incidentele opbrengsten.

Belangrijke reden voor deze incidentele oplossing was dat er in 2022 opnieuw een herijking zou plaatsvinden en de gevolgen daarvan op dat moment nog onduidelijk waren. De herijking die in 2022 heeft plaatsgevonden laat zien dat deze dotatie de komende jaren structureel van aard is. In de historische tijdlijn verderop in deze nota wordt dat gedetailleerder beschreven.

Dit heeft er 2021 toe geleid dat er een negatief structureel begrotingssaldo is ontstaan. Voor het jaar 2022 stelt VRZL alles in het werk deze extra dotatie aan de voorziening te doen, ook weer met incidentele middelen. Dat heft het ontstane negatief structureel begrotingssaldo niet op.

In de begroting van VRZL is geen ruimte om deze kosten structureel te dragen. Dat zou immers betekenen dat er in de begroting ruimte is in een dergelijke omvang. Incidentele middelen dragen er aan bij om deze kosten te dragen maar bieden geen structurele dekking. Daarbij zijn er nog maar weinig reserves die door vrijval kunnen bijdragen aan deze dekking. Om dus de toegezegde incidentele middelen beschikbaar te kunnen maken zijn er ook in 2022 onder meer vacatures bevroren.

Dat is voor het jaar 2023 geen optie meer omdat de taken van de VRZL door landelijke ontwikkelingen geïntensiveerd worden (onder meer BIO, cybersecurity eigen organisatie, verbreding taken veiligheidsregio) en de daarmee gepaard gaande personele capaciteit die daarvoor benodigd is ook ingezet moet worden.

Zowel het DB als het AB hebben daarbij aangegeven in te kunnen stemmen met de incidentele oplossingen die aangedragen werden maar ook de waarschuwende vinger opgestoken dat er gekeken moet worden of het een reëel scenario blijft voor VRZL om deze kosten uit de eigen begroting te blijven dekken. Het ontstane structurele begrotingstekort geeft aan dat dit niet het geval is.

Wat zijn de keuze mogelijkheden?
Indien het Algemeen Bestuur instemt met de voorgestelde oplossing, zal dat in eerste aanleg leiden tot structurele dekking vanuit de begroting VRZL voor de dotatie van € 560.000 aan de voorziening FLO zodat deze voorziening een positief verloop kent en daarmee de kosten FLO structureel financieel gedekt worden. Tevens zorgt instemming ervoor dat de begroting VRZL een structureel en reëel evenwicht kent en er daardoor geen negatief begrotingssaldo ontstaat.

Indien het Algemeen Bestuur niet instemt met de voorgestelde oplossing, zal dat ertoe leiden dat VRZL elk jaar incidentele middelen dient te vinden ter dekking van de dotatie van € 560.000 aan de voorziening FLO. Dat leidt tot ongewenste effecten aangezien er dan druk op de bedrijfsvoering ontstaat binnen VRZL en er daardoor keuzes dienen te worden gemaakt waar welke middelen aan besteed zullen worden. Het on hold zetten van vacatures leidt tot meer capacitaire druk en zal dan leiden tot inhoudelijke gevolgen.

Waarom kiezen we hiervoor?
Duidelijk zal zijn dat indien het AB niet instemt met de voorgestelde oplossing, de begroting VRZL niet structureel in reëel in evenwicht is en dat kan ertoe leiden dat de provincie Limburg op basis van een dan ontstaan structureel negatief begrotingssaldo, besluit tot het doen van preventief toezicht wat betekent dat de begroting VRZL of wijzigingen daarvan vooraf goedkeuring van de toezichthouder behoeven. Er is vaker ambtelijk en bestuurlijk contact en er worden o.a. afspraken gemaakt over de termijn van het financiële herstel. Na herstel van de begrotingspositie kan het preventief toezicht worden opgeheven. De begroting moet dan in ieder geval door de toezichthouder worden goedgekeurd. Dit is niet wenselijk.

Historische tijdlijn:
In het AB van 6 december 2019 is besloten een egalisatiereserve in te stellen voor de FLO kosten. Zoals al is toegelicht tijdens het AB van 9 juli stelt de accountant zich op het standpunt in het kader van het Besluit begroting en verantwoording (BBV), dat de reserve FLO dient te worden omgevormd naar een voorziening. Om meer zicht te krijgen op de FLO-kosten vanwege de autonome ontwikkelingen (o.a. versneld sparen leidt tot een andere wijze van verrekening) heeft de VRZL een extern bureau ingeschakeld teneinde een actuele kostenprognose voor de periode 2021-2045 te verkrijgen. Uit deze herijking blijkt dat een deel van de FLO-kosten t.o.v. de eerdere berekening fors naar voren worden gehaald.

De herijking van de FLO-kosten in het jaar 2021 heeft ertoe geleid heeft dat in de Bestuurlijke Advies Commissie Financiën en Personeel van 6 september 2021 afgesproken is, dat er samen met ambtelijke ondersteuning vanuit gemeenten een constructie/verwerkingswijze van de FLO kosten wordt bepaald in samenspraak met de nieuwe accountant. De bestuurlijke adviescommissie Financiën en Personeel heeft gevraagd om voor het einde van het jaar 2021 met een perspectief te komen. Bij de uitwerking van het voorstel is aangegeven dat het gewenst is dat daardoor de gemeentelijke bijdrage niet zou stijgen.

Tijdens de vergadering van 24 september 2021 heeft het algemeen bestuur kennisgenomen van de ontwikkelingen m.b.t. de kosten FLO en is de hierboven genoemde opdracht nogmaals bestendigd. In vervolg op deze opdracht heeft de veiligheidsregio uitgebreid ambtelijk overleg gevoerd met (financiële) ambtenaren uit de gemeenten Sittard-Geleen, Heerlen en Valkenburg aan de Geul. Op basis van de uitkomsten van dat overleg zijn er mogelijke voorstellen gedaan.

Tijdens de vergadering van het Algemeen Bestuur van 3 december 2021 heeft het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg besloten het voorstel 2 voor de verwerking en waardering van de voorziening FLO te accorderen.

Het voorstel (‘voorstel 2’) laat zich als volgt samenvatten:

- De bijdrage gemeente inzake FLO gaat vanaf boekjaar 2021 van € 1.264.314 naar € 1.824.314. Vanaf boekjaar 2022 zal structureel € 560.000 extra dotatie plaatsvinden in de voorziening FLO. Dit heeft tot gevolg dat de VRZL een interne taakstelling (bezuiniging) heeft ter hoogte van deze structurele dotatie;
- De bijdrage gemeente inzake FLO wordt jaarlijks geïndexeerd met een gemiddelde loonindex van 1,5%;
- In 2021 doteert de Veiligheidsregio Zuid Limburg incidenteel € 1.000.000 aan de voorziening FLO ten laste van de exploitatie 2021. Dekking van deze dotatie zal plaatsvinden door incidentele meevallers 2021 en deels uit de reserves;
- Het voorstel is besproken met de externe accountant die kan instemmen met deze verwerkingswijze.

Het Algemeen Bestuur heeft naar aanleiding van dit voorstel gesproken en benadrukt dat er aandacht dient te zijn voor de interne taakstelling binnen VRZL. Daarbij moet gekeken worden of het een reëel scenario blijft voor de VRZL om deze € 560.000 structureel vanuit de eigen exploitatie op te vangen. Er mogen geen ontoelaatbare inhoudelijke gevolgen zijn, waarbij verzocht is om het dossier FLO de komende jaren te blijven volgen binnen de exploitatie. Het voorstel 2 dat nu is geaccordeerd gaat uit van de nu bekende situatie. Het FLO dossier wordt de komende twee jaren nogmaals herijkt en daarmee wordt gemonitord op inhoud en effecten. Hierbij staat het gemeenschappelijk belang om de FLO casus goed en structureel af te hechten voorop.

In de vergadering van 3 december 2021 heeft het Algemeen Bestuur ingestemd met de 2e technische begrotingswijziging. In deze 2e technische begrotingswijziging is het voorstel 2 doorgerekend. Dat betekent een extra dotatie voor een bedrag van € 560.000 en daarnaast een incidentele dotatie ten laste van de exploitatie 2021 voor een bedrag groot € 1.000.000. De dekking van deze dotaties in de voorziening FLO heeft VRZL kunnen opvangen door incidentele middelen binnen de exploitatie en/of reserves.

Deze incidentele middelen bestonden uit:

- In 2021 stonden, als gevolg van COVID-19, de opleidingsprogramma's warm onder druk waardoor er een forse (incidentele) onderschrijding is op deze opleidingskosten in 2021
- De invulling van openstaande vacatures werden, voor zover mogelijk, doorgeschoven naar 2022
- In 2021 was er een (incidentele) vrijval van de voorziening frictiekosten VPT en de voorziening kazerne Maastricht Zuid
- De reserves en voorzieningen zijn in 2021 doorgelicht om bij te dragen aan deze extra dotaties.
- Een mogelijk resterend tekort zou ten laste van de algemene reserve worden gebracht.

In de jaarrekening 2021 zijn de incidentele dekkingen verwerkt in het structureel begrotingssaldo dat een negatief resultaat kende van € 499.000. De incidentele baten en lasten beïnvloeden het structureel begrotingssaldo. Incidentele lasten beïnvloeden het structureel begrotingssaldo positief en incidentele baten beïnvloeden het structureel begrotingssaldo negatief. In principe zijn alle toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves incidenteel van aard. Een uitzondering hierop zijn de mutaties in de ingroeireserve kapitaallasten. De onttrekkingen en toevoegingen in deze bestemmingsreserve zijn structureel van aard. De afwijkingen begroting incidenteel sluiten aan met het totaaloverzicht incidentele baten en lasten.

Omschrijving (x € 1.000)	**2021**	**2020**
Saldo baten en lasten	-1.036	-2.392
Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves	916	3.072
Begrotingssaldo na bestemming	**-120**	**680**
Incidentele storting voorziening FLO	-1.000	-
Incidentele vrijval voorziening Maastricht zuid	191	-
Incidentele vrijval voorziening frictiekosten VPT	90	-
Incidentele stortingen algemene reserve	-	-362
Incidentele onttrekking reserve sociaal plan	35	48
Incidentele onttrekking reserve frictiekosten	547	-
Incidentele onttrekking reserve schattingswijziging	255	-
Incidentele onttrekking reserve uitgestelde activiteiten COVID-19	261	-
Afwijkingen begroting incidenteel	-	617
Waarvan incidentele baten en lasten (saldo)	**379**	**303**
Structureel begrotingssaldo	**-499**	**377**

In de vergadering van het Dagelijks Bestuur van 24 juni 2022 is het bestuurlijke overdrachtsdocument besproken dat door de vertrekkende directeur VRZL, de heer Frank Klaassen, is opgesteld en toegelicht. In dit bestuurlijke overdrachtsdocument wordt nadrukkelijk de FLO casus benoemd. Onderstaand de passage vanuit het bestuurlijke overdrachtsdocument:

In 2021 werden we als organisatie geconfronteerd met een aantal beleidswijzigingen ten aanzien van de FLO. Zo mochten we vanuit de accountant niet langer een reserve vormen maar moest dit een voorziening zijn. Daarnaast kregen medewerkers op basis van landelijke rechtspositionele ontwikkelingen meer en andere mogelijkheden om middelen in te zetten, soms ook veel eerder. Dat leidde in ieder geval voor 2022 al tot een structureel tekort van € 566.000 dat we door de inzet van incidentele middelen voor 2022 hebben kunnen mitigeren. Het dagelijks bestuur heeft aangegeven dat het onderwerp opnieuw ter tafel moet komen als blijkt dat deze kosten door de organisatie niet structureel gedragen kunnen worden. Gebleken is dat we de kostenstijging in 2022 voor gemeenten hebben kunnen opvangen door incidentele middelen vanuit VRZL in te zetten. Een structurele dekking binnen de huidige begroting is niet mogelijk. De impact van de structurele toename van de FLO kosten op het meerjarenperspectief van de begroting maakt dat deze structureel € 566.000 te kort komt en dus niet sluitend is. De directie zal in goed overleg met het DB een en ander nader moeten uitwerken. Naar verwachting zal dit leiden tot een tussentijdse begrotingswijziging 2023 en een verdere verwerking in de meerjarenbegroting 2024-2027.

Bovenstaand heeft ertoe geleid dat tijdens de vergadering van het algemeen bestuur van 8 juli 2022 de heer Wever mede heeft gedeeld dat hij graag tijdens de AB vergadering van 14 oktober 2022 in samenspraak wil komen tot een structurele oplossing voor de FLO-casus waarbij dekking van de extra dotatie van € 560.000 ter sprake komt. De memo casus FLO VRZL is daar de uitwerking van.

In de nota reserves en voorzieningen die in de BAC F&P van 26 september is besproken, is zichtbaar dat VRZL nog amper reserves heeft die in 2023 kunnen bijdragen aan deze structurele dotatie van € 560.000. Het bevriezen van vacatures en de vrijval van reserves heeft ertoe geleid dat in 2022 incidentele baten zijn ontstaan waardoor naar alle waarschijnlijkheid de dotatie in 2022 volledig afgedekt kan worden.

Voor 2023 is dit geen optie, immers er resteren nog amper reserves en kan VRZL zich niet veroorloven vacatures langer te bevriezen. Vanuit de landelijke politiek komen er steeds meer taken richting de veiligheidsregio's, denk aan de opvang ontheemden Oekraïne en de Crisisnoodopvang asielzoekers en de eerder genoemde taken. VRZL ziet naast de kostenstijging in verband met het invullen van openstaande vacatures, welke noodzakelijk zijn en anders leiden tot inhoudelijke gevolgen aangezien VRZL dan mogelijk taken niet kan invullen die bestuurlijk wel afgesproken zijn, tevens de kosten van de kapitaallasten, energiekosten en onderhoudskosten fors toenemen vanwege de hoge inflatie. De indexering conform de septembercirculaire is niet toereikend om de stijging van deze kosten te dekken.