raadsvoorstel

Agendapunt 2022, nr. V-04
Zaaknummer 2069750
Te behandelen door B.J.J. Bengevoord

Onderwerp: Jaarstukken 2021, concept- programmabegroting 2023-2026 en begrotingswijziging VNOG

Aan de raad,

Inleiding

1. Voorlopige jaarstukken 2021
Zoals vermeld zijn de jaarstukken 2021 voorlopig opgesteld. Deze kunnen nog wijzigen De begroting 2021 kon niet volledig worden uitgevoerd. Dit werd in hoge mate veroorzaakt doordat de pandemie direct leidde tot (per saldo) lagere uitgaven en indirect tot een verdringing van het reguliere werk, alsook vertragingen bij onze partners en leveranciers wat weer een effect had op ons eigen werk. Een uitgebreide analyse staat in paragraaf 6.1. Daarnaast is de Toekomstvisie in uitvoering, waarbij stapsgewijs tot aan 2026 de plannen worden gerealiseerd. Op de Toekomstvisie is in 2021 vooruitgang geboekt, maar er zijn vanwege corona ook vertragingen ontstaan, die naar verwachting nog wel vóór de einddatum van 2026 kunnen worden ingelopen.

Er wordt een eenmalig positief jaarresultaat 2021 verwacht van € 5.266.0361, zoals gezegd voornamelijk als gevolg van covid-19. Dit is grotendeels in lijn met de verwachtingen bij de Tweede Financiële Verkenning 2021. Sinds 2018 hebben de jaren voor de VNOG een inhoudelijk en financieel bijzonder verloop. De VNOG heeft sindsdien nog geen gewoon exploitatiejaar gekend, zoals het grote effect van covid-19 in 2020 en 2021. Door de snel wijzigende mondiale situatie met betrekking tot duurder wordende grondstoffen, stijgende energiekosten, klimaatverandering en geopolitieke instabiliteit is het niet wenselijk om te begroting structureel te wijzigen. Dit bevordert de begrotingsstabiliteit, waarbij verder gestalte gegeven kan worden aan de Toekomstvisie. Bij de komende Halfjaarrapportage hoopt de VNOG beter zicht te hebben op de (financiële) effecten van de onrustige situatie, zodat kan worden bepaald hoe hiermee om te gaan. op 2 juni zullen de definitieve jaarstukken worden behandeld. op 23 juni liggen de stukken dan voor aan het AB. Zij nemen dan ook een besluit over de bestemming van het resultaat.

2. Concept programmabegroting 2023-2026
In de programmabegroting zijn de inhoudelijke en financieel-technische uitgangspunten uit de op 9 december 2021 door het algemeen bestuur vastgestelde Kadernota 2023-2026 verwerkt. De programmabegroting is opgebouwd conform de Opgaven van de VNOG, zoals vastgelegd in de Toekomstvisie (vastgesteld AB 15 januari 2020) en het regionaal Beleidsplan (vastgesteld AB 10 december 2020). Bij de totstandkoming van deze beide documenten zijn de raden nauw betrokken geweest. De VNOG is zich bewust van de financiële uitdagingen waar gemeenten voor staan. Bij het opstellen van de Kadernota, en daarmee ook deze begroting, is daarmee rekening gehouden door geen nieuw beleid op te nemen

Tijdens het opstellen van deze begroting (2022) was de coronacrisis nog gaande. De gehele crisis heeft grote gevolgen gehad voor de VNOG. De gevolgen uit 2020 en 2021 hebben effect op 2022 en, mocht de crisis zich nog ontwikkelen, mogelijk zelf op 2023. Tevens kan onder andere de oorlog in Oekraïne zorgen voor een grotere mondiale onzekerheid. Denk ook hierbij aan stijgende grondstofprijzen en energiekosten. De effecten hiervan op de realisatie van de begroting en de kostenontwikkelingen op de komende begrotingen zijn nog niet te voorspellen. Wel is begin 2022 het effect van de gestegen prijzen en langere leveringstermijnen verwerkt in de planning en de becijfering van materieel dekkings- en spreidingsplan en in deze begroting 2023-2026.

Er moeten op termijn maatregelen worden getroffen om de stijgende kapitaallasten te dragen. Een mogelijke oplossing is een stijging van de gemeentelijke bijdrage. Dit valt momenteel nog buiten de begrotingsperiode 2023-2026. Dit vraagstuk wordt samen met de financieel ambtenaren verder uitgewerkt en wordt in toekomstige Kadernota`s ter besluitvorming voorgelegd aan het AB. Bij de halfjaarrapportage 2022 volgt een voorstel over hoe stijgende prijzen in de exploitatiebegroting op te vangen.

Concreet is er een dubbel beeld, enerzijds een positief resultaat over 2021, daarentegen zijn er stijgende kosten die op termijn kunnen zorgen voor een stijging van de gemeentelijke bijdrage.

3. Concept begrotingswijzing op de begroting 2023, betreffende demarcatie
In de regeling demarcatie is vastgelegd hoe de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten en de VNOG op het gebied van kazernes en de faciliteiten in de kazernes is vastgelegd. Deze taakverdeling is beoogd om in te gaan per 2023. Dit heeft ook financieel gevolgen. Dit betreft het opnemen in de begroting van de VNOG van de facilitaire kosten, alsmede het herzien van de berekeningswijze van de vergoeding van de VNOG aan die gemeenten, waar regionale functies een plaats hebben in de kazernes (kantoren, werkplaatsen voor voertuigonderhoud en ademlucht).

Om deze demarcatie zo transparant mogelijk voor te leggen is er een separate begrotingswijzing bijgevoegd. Dit onderwerp is nog niet verwerkt in de begroting 2023. Door het separaat voor te leggen is het onderwerp goed op zichzelf te bekijken. Aangezien de gemeentelijke bijdrage wijzigt moet deze begrotingswijze ter zienswijze aangeboden worden aan de raad.

Voorstel

1. Kennis te nemen van de voorlopige jaarstukken 2021 van de Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland.
2. De volgende zienswijze in te dienen ten aanzien van de programmabegroting 2023-2026 Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland:

   Uit de voorgestelde begrotingswijziging demarcatie blijkt dat de kosten voor facilitaire zaken niet budgettair – neutraal overgaan. Het uitgangspunt moet zijn budgettair-neutrale taakoverdracht, zoals ook staat aangegeven in afspraak 11 van de Regeling Demarcatie. Met de voorgestelde begrotingswijziging demarcatie gaan de kosten voor facilitaire zaken voor de gemeente Winterswijk aanzienlijk omhoog. Per saldo zouden wij jaarlijks € 34.000 meer moeten bijdragen aan facilitaire kosten dan momenteel het geval is. De gemeenteraad stemt om die reden niet in met de begrotingswijziging demarcatie en verzoekt de VNOG om opnieuw naar de kengetallen voor de facilitaire zaken te kijken waarbij budgettair neutrale overdracht het uitgangspunt moet zijn.

3. De vertegenwoordiger van de gemeente Winterswijk in het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio op te dragen niet in te stemmen met de begroting op het punt van de demarcatie, op het moment dat de ingediende zienswijze niet leidt tot aanpassing van de begroting.

Relatie met (huidig) beleid
--

Beoogd(e) effect(en)
--

Argumenten

Ad 1. Voorlopige jaarstukken 2021
In 2021 heeft de VNOG haar Opgaven uitgevoerd zoals in de Toekomstvisie vastgesteld. Deze opgaven zijn als volgt:
1. Het voorkomen, beperken en bestrijden van incidenten, rampen en crises (maatschappelijke

opdracht)
2. Zelfredzaam en risicobewust
3. Vakbekwaam en deskundig
4. Sterke informatiepositie
5. Een gezonde financiële basis en betrokken medewerkers.

Door de coronacrisis is in 2021 echter wederom gebleken dat de VNOG veel energie moest stoppen in het bestrijden van de crisis. De inzet was wel anders dan in 2020. Doordat het optreden meer verschoof naar de gemeenten heeft de VNOG vooral in de ondersteuning hulp geboden. In de zomer van 2021 kon er meer geoefend worden door versoepelingen in de corona maatregelen. Dit kon ook doorlopen gedurende de winter, externe oefenlocaties konden echter nog niet bezocht worden.

Bij de eerste en tweede financiële verkenning werd duidelijk dat er in 2021 aanzienlijk minder uitgegeven zou worden dan begroot. Circa van 50% van het positieve resultaat kan worden toegewezen aan de coronacrisis. De rest is ontstaan doordat de organische organisatieontwikkeling van de VNOG vacatures niet of later worden ingevuld. Zo blijft er flexibiliteit voor interne doorstroming. De organisatieontwikkeling worden naar verwachting in de loop van 2022 afgerond.

Alle opdrachten vanuit de Toekomstvisie zijn inmiddels in uitvoering. Voorlopig lijkt het vooruitzicht dat de alle opdrachten binnen de gestelde termijn van 2026 zijn afgerond. De basis dienstverlening komt voor de korte en middellange termijn niet in gevaar. ook zijn er vervolgstappen gezet naar aanleiding van de hack in 2020. Er is extra monitoring ingevoerd en het personeel heeft een bewustwordingsprogramma afgerond. Ook de VNOG bemerkt de krapte op de arbeidsmarkt. Dit kan mogelijk zorgen voor discontinuïteit of hogere kosten door inhuur van derden. Het wereldwijde tekort aan grondstoffen en chips zorgt voor vertraging in de uitlevering van materieel. Het bestaande materieel is op dit moment nog acceptabel. De opgave "zelfredzaam en risicobewust" wordt inmiddels uitgerold over alle gemeenten.

De resultaten over 2021 op hoofdlijnen
Over 2021 heeft de VNOG een positief resultaat geboekt van € 5.266.036. Dit resultaat is een direct resultaat van minder uitgaven dan begroot. Dit is deels toe te schrijven aan de coronacrisis. In totaal is € 2,3 miljoen minder uitgegeven vanwege COVID. Dit is verdeeld over de budgetten "Vrijwilligers oefenen en opleiding" (€ 1 miljoen) en "Vakbekwaam worden &blijven" (€ 1,3 miljoen). De meerkosten in relatie tot corona waren minder dan in 2020.In totaal moest de VNOG € 250.787 aan kosten dragen. Dit was grotendeels begroot. Tevens was er een incidenteel voordeel van €6 ton door een lagere en latere indexering van de CAO lonen dan begroot.

Het reële resultaat komt overeen met 3,9% van de begroting, dit is exclusief programma 8. Dit is nagenoeg gelijk aan 2020 (3,8%).

De belangrijkste punten die de VNOG niet heeft kunnen leveren en waardoor het positieve resultaat is ontstaan zijn als volgt:

- De uitgaven voor bewustwording/educatie/zelf- en samenredzaamheid voor risicobeheersing en preventie bleven in 2021 nog achter bij de raming; wel ligt er inmiddels een concreet (uitgaven) plan.
- Er is significant minder geoefend; grootschalig oefenen is uitgesteld.
- Vakbekwaam worden: opleidingen uitgesteld.
- Uitstel Innovaties, brandonderzoek en opleidingen operationele voorbereiding.
- Onderhoud materieel is uitgesteld.
- Opleidingen; ARBO; RI&E, Tweede loopbaanbeleid; zorg voor personeel: de activiteiten blijven nog achter bij de plannen.

*Ad 2. Programmabegroting 2023-202*6
De programmabegroting is 2022 opgesteld. Het is nog onduidelijk of de coronacrisis in 2022/2023 nog zal opleven en welke mogelijke gevolgen dit gaat hebben voor de VNOG. Via de P&C cyclus zal de VNOG wordt het bestuur over mogelijke afwijkingen geïnformeerd.

Zoals eerder genoemd zijn er momenteel onzekere tijden met bijbehorende prijsstijgingen. Het is niet te voorspellen hoe deze effect gaan hebben op de fysieke veiligheid. Wel is duidelijk dat zij effect gaan hebben op de uitvoering en kostenontwikkeling van deze en volgende begrotingen. De VNOG zal in 2023 in ieder geval haar wettelijke taken uitvoeren. Daarnaast wordt ook de samenwerking met partners aangehaald conform de missie "Samen werken aan veiligheid".

Ook in 2023 zal de VNOG uitvoering geven aan de opgelegde opgaven zoals eerder aangehaald. Er zijn achterstanden ontstaan in 2021 door de coronacrisis. Mocht 2022 een "normaal" jaar worden dan

kunnen deze achterstanden worden ingehaald. Dit zelfde geldt voor de opgaven uit de opgaven voor de Toekomstvisie. De verwachting is nog altijd dat deze in 2026 afgerond kunnen zijn.

De belangrijke thema's voor 2023 vormen:
− Verdere doorontwikkeling van de crisisorganisatie n.a.v. evaluaties bijvoorbeeld omtrent de coronacrisis;
− Voldoen aan veranderende wetgeving en goede aansluiting daarop (bijvoorbeeld Omgevingswet, inrichting vrijwillig brandweerbestel, Wet gemeenschappelijke regelingen, evaluatie Wet veiligheidsregio's);
− De verdere uitrol van het programma Zelfredzaam & Risicobewust;
− Het uitvoeren van de, als gevolg van de wereldmarktsituatie, bijgestelde planningen voor de aanschaf van materieel en materiaal, opdat het eindbeeld van de Toekomstvisie in 2026 wordt gehaald;
− Innovatie: verder onderzoeken, uittesten en invoeren van nieuwe innovatieve mogelijkheden, ter ondersteuning van de uitvoering van onze Opgaven (zie hoofdstuk 3 bij de respectievelijke programma's en paragraaf 5.5.);
− Blijvende aandacht voor veiligheidsvraagstukken omtrent informatie, gegevensbeheer en privacy om zo te voldoen aan wettelijke vereisten en verder door te groeien naar een hoger volwassenheidsniveau op dit terrein;
− Het steeds door ontwikkelen van het eigen personeel, zowel repressief als ondersteunend, qua kennis en vaardigheden, opdat de VNOG de vragen van de samenleving blijvend kan beantwoorden en duurzame inzetbaarheid, met oog voor vitaliteit voor medewerkers, wordt gerealiseerd;
− Het verder versterken van de verbinding met de deelnemende gemeenten (als dragers van de organisatie) en andere stakeholders;
− Meer samenwerking en verbinding met partners, dichtbij, maar ook verder weg (regionaal, interregionaal, landelijk, internationaal);
− Verdere stappen zetten op het gebied van duurzaamheid en energietransitie;
− Uitvoeren van de huisvestingstaken conform de demarcatie-afspraken in de kazernes, mits hiertoe in 2022 besloten;
− Het verlaten van het kantoor aan de Europaweg en borgen van de hoofdkantoorfunctie;
− Het behalen van de financiële doelstellingen, zoals vastgelegd in de Toekomstvisie;
− Het goed afronden van de vorming van de nieuwe meldkamer en het centrale werkgeverschap dat de VNOG hiervoor zal gaan vervullen.

Financieel beeld op hoofdlijnen
De kadernota 2023-2026 is verwerkt in deze begroting. Door de stijgende lasten is geschetst dat dit over vier a vijf jaar kan leiden tot een stijging van de gemeentelijke bijdrage. In bijlage 4 is het effect van deze stijgende lasten op de egalisatiereserve afschrijvingen in beeld gebracht. In de loop van 2026 zal deze reserve uitgeput raken en uitkomen op een negatief resultaat van €2.953.321. Voor een sluitende begroting zou de gemeentelijke bijdrage met dit bedrag moeten stijgen. Dit kan voorkomen worden als het AB een substantieel deel van het positieve resultaat van 2021 bestemt voor deze reserve. Aangezien het AB hier nog niet over heeft besloten is dit nog niet opgenomen in de huidige begroting. Ook zijn de risico`s in deze begroting herijkt. Het weerstandsvermogen is gedaald maar bevindt zich nog binnen de door het AB vastgestelde bandbreedte. De gemeentelijke bijdrage voor Winterswijk in 2023 is voorlopig, zie punt 3 demarcatie, vastgesteld op €1.791.000. Een stijging van €44.000 ten opzichte van 2022.

Ad 3. Concept begrotingswijziging op de begroting 2023, betreffende demarcatie
Conform de Regeling gaat de VNOG bepaalde (facilitaire) taken uitvoeren (beoogd: per 2023). Hiervoor zal een taakoverdracht plaatsvinden van gemeenten naar VNOG. VNOG zal de kosten van deze taken, als onderdeel van de jaarlijkse gemeentelijke bijdrage, bij de 22 gemeenten in rekening brengen, verdeeld over de gemeenten conform het reguliere financiële verdeelmodel. De VNOG begroting zal in omvang stijgen, maar de gemeenten kunnen voortaan deze facilitaire kosten uit hun eigen gemeentelijke begroting schrappen.

In het AB van 9 december 2021 is besproken dat er per pand zal worden gekeken, ook gelet op de lokale situatie/omgeving, wat er noodzakelijk is om de kazerne op het in de Regeling afgesproken niveau (sober en doelmatig) te krijgen en te houden. Hier wordt prudent mee omgegaan. Er is sprake van geleidelijke ingroei de komende jaren, altijd in nauw overleg tussen gemeente en VNOG. Hiervoor zijn er, zoals in de Regeling vastgelegd, diverse structurele afstemmomenten en monitoringsmomenten, zowel met de gemeentelijke gebouwbeheerders als met de gemeentelijke financieel ambtenaren.

Na vaststelling van de begrotingswijziging door het AB op 23 juni, vindt in de tweede helft van 2022 de daadwerkelijke taakoverdracht plaats, waaronder overdracht van contracten, etc. Dit gebeurt in nauw overleg tussen VNOG, gemeentelijke gebouwbeheerders en gemeentelijke financieel ambtenaren. Per 2023 kan de VNOG dan de taken uitvoeren.

In de Regeling demarcatie is opgenomen dat in ieder geval de eerste twee jaar in het overleg met de gemeentelijke financieel ambtenaren (FAO) gemonitord wordt hoe de kosten voor de taken zich ontwikkelen. In de Regeling is voorts opgenomen dat er een structureel werkoverleg komt tussen de gemeentelijke gebouwbeheerders en de VNOG, waarin de plan-do-check-act cyclus voor de huisvestingstaken een plek vindt. Dit overleg begint al in 2022. Tenslotte is in de Regeling opgenomen dat steeds over dit onderwerp in de reguliere documenten van de P&C cyclus zal worden gerapporteerd, zodat deze ontwikkelingen gevolgd kunnen blijven worden.

Naar aanleiding van het AB VNOG van 9 december 2021 is de "Regeling demarcatie" door het college akkoord bevonden. Kanttekening hierbij is wel dat er op dat moment nog geen financiële toelichting was uitgewerkt door de VNOG. In de "Regeling Demarcatie" onder artikel 11 staat echter opgenomen: *De kosten worden integraal onderdeel van de VNOG-begroting en worden op begrotings- en rekeningbasis via de algemene verdeelsleutel gedragen door de deelnemende gemeenten. De gemeentelijke bijdrage zal hierdoor stijgen; hier staat tegenover dat de gemeenten de facilitaire kosten voor de kazernes kunnen schrappen uit de gemeentelijke begroting. Grosso modo verloopt dit voor de gemeenten daarom budgettair neutraal*. Gezien de stijging van de bijdrage met ongeveer € 34.000 (zie onder 'Financiële aspecten/risico's') verloopt de overdracht voor Winterswijk niet grosso modo budgetneutraal.

Wij stellen de raad derhalve voor de volgende zienswijze in te dienen:

'Uit de voorgestelde begrotingswijziging demarcatie blijkt dat de kosten voor facilitaire zaken niet budgettair – neutraal overgaan. Het uitgangspunt moet zijn budgettair-neutrale taakoverdracht, zoals ook staat aangegeven in afspraak 11 van de Regeling Demarcatie. Met de voorgestelde begrotingswijziging demarcatie gaan de kosten voor facilitaire zaken voor de gemeente Winterswijk aanzienlijk omhoog. Per saldo zouden wij jaarlijks € 34.000 meer moeten bijdragen aan facilitaire kosten dan momenteel het geval is. De gemeenteraad stemt om die reden niet in met de begrotingswijziging demarcatie en verzoekt de VNOG om opnieuw naar de kengetallen voor de facilitaire zaken te kijken waarbij budgettair neutrale overdracht het uitgangspunt moet zijn.'

Financiële aspecten/risico's

Ad 2. Programmabegroting 2023-2026
De gemeentelijke bijdrage voor Winterswijk in 2023 is voorlopig, zie punt 3 demarcatie, vastgesteld op € 1.791.000. Een stijging van €44.000 ten opzichte van 2022.

Risico: Afhankelijk van de bestemming van het positieve resultaat over 2021 (AB besluit) is de verwachting dat de gemeentelijke tot 2026 niet verder hoeft toe te nemen. Mocht het positieve resultaat niet grotendeels naar de egalisatiereserve worden geboekt bestaat de mogelijkheid dat over vier a vijf jaar een verhoging van de gemeentelijke bijdrage te verwachten valt. Dit is toe te rekenen aan stijgende lasten door prijsstijgingen van onder andere materieel.

Ad 3. Concept begrotingswijziging op de begroting 2023, betreffende demarcatie
De totale begrotingswijziging bedraagt €2.458.200 voor de gehele VNOG. Dit is voor Winterswijk een bijdrage van € 54.100 euro. Deze stijging in de gemeentelijke bijdrage is nog **niet** verwerkt in de voorliggende begroting 2023. Doordat de VNOG bepaalde taken overneemt kunnen er kosten a ongeveer € 20.000 uit de huidige gemeentelijke budgetten worden geschrapt. Per saldo zal de gemeentelijke bijdrage op dit vlak dus toenemen met ongeveer € 34.000. Binnen de bedrag valt ook een bijdrage aan kazernes met een regionale functie zoals oefenlocaties.

In de "Regeling Demarcatie" staat opgenomen: *De kosten worden integraal onderdeel van de VNOG-begroting en worden op begrotings- en rekeningbasis via de algemene verdeelsleutel gedragen door de deelnemende gemeenten. De gemeentelijke bijdrage zal hierdoor stijgen; hier staat tegenover dat de gemeenten de facilitaire kosten voor de kazernes kunnen schrappen uit de gemeentelijke begroting. Grosso modo verloopt dit voor de gemeenten daarom budgettair neutraal*. Gezien de stijging van de bijdrage met ongeveer € 34.000 verloopt de overdracht voor Winterswijk niet budgetneutraal.

Juridische aspecten/wet- en regelgeving
--

Aspecten van duurzaamheid
--

Communicatie/betrokkenenparagraaf
--

Vervolgprocedure/evaluatie
De concept begroting en de concept begrotingswijziging liggen nu ter zienswijze voor. Het AB stelt op 23 juni a.s. de begroting 2023-2026 en de begrotingswijziging definitief vast, met inachtneming van de ingediende zienswijzen. De uiteindelijke verdeling van middelen is een bevoegdheid van het AB.

Winterswijk, 25 april 2022
Burgemeester en Wethouders van Winterswijk,

De secretaris,

G.W. Goedmakers

de burgemeester,

B.J.J. Bengevoord