

Bundel – Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën van 12 februari 2026

- 1 Heropening van de vergadering van 5 februari 2026
We hervatten de vergadering bij agendapunt 10.
- 10 Raadsvoorstel Beleidsnota Verbonden Partijen
Wethouder: Schilderman, Beleidssterrein: Financiën
Indicatieve behandeltijd: 45 minuten
De geactualiseerde beleidsnota biedt onder meer houvast (kaders en richting) voor de te maken afwegingen bij de oprichting, het beheer en het afstoten van een verbonden partij, waaronder:
a) een gestructureerde aanpak op het gebied van afweging en oprichten van een verbonden partij;
b) helderheid over de verantwoordelijkheidsverdeling;
c) inzicht in een risicogerichte aanpak omtrent beheer en toezicht;
d) helderheid over de informatievoorziening aan de Raad.
Verder maakt de beleidsnota onderscheid in de rollen van opdrachtgever en eigenaar, wat o.a. een scheiding van rollen tussen de vakinhoudelijk wethouder/burgemeester en de wethouder financiën kan betekenen.
Dossier 4935 voorblad
Raadsvoorstel beleidsnota Verbonden Partijen
Beleidsnota Verbonden Partijen
- 11 Initiatiefvoorstel APV wijziging 'Beschermd zone bij medische zorg voor geboorteregeling'
Burgemeester, Beleidssterrein: Openbare Orde en Veiligheid
Indicatieve behandeltijd: 60 minuten
Indiener: Charlotte Passier
Met het voorstel stelt Volt voor het volgende op te nemen in de APV:
Artikel 2:30a Beschermd zone bij medische zorg voor geboorteregeling
1. Het is verboden om in een straal van 25 meter rondom enige ingang van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend een persoon aan te spreken die dat gebouw wil betreden of verlaten.
2. Onder aanspreken wordt verstaan: iedere vorm van mondelinge of schriftelijke communicatie.
3. Het verbod geldt ongeacht de inhoud, strekking of bedoeling van de communicatie.
4. Het verbod is niet van toepassing op:
a. medewerkers van het gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend die handelen in de uitoefening van hun functie;
b. hulpverleners die optreden in een noodsituatie;
c. personen die door bezoekers uitdrukkelijk zijn uitgenodigd om hen te begeleiden.
Deze nieuwe bepaling komt voort uit de input die door de experts en Amnesty International is gegeven tijdens de Raadsinformatiebijeenkomst en nog een ronde langs juridisch experts.
Met het deze nieuwe bepaling balanceren we de twee grondrechten (vrijheid van meningsuiting versus de vrije en onbelemmerde toegang tot zorg). Het verbod richt zich uitsluitend op het actief aanspreken of benaderen van personen, niet op de inhoud van de boodschap.
Het voorstel is nadrukkelijk niet bedoeld om vrijheid van meningsuiting op inhoud te beperken. Het is ook niet bedoeld als generieke maatregel die elders kan worden toegepast. Het richt zich uitsluitend op gedragingen die er feitelijk op zijn gericht, of tot gevolg hebben, dat anderen worden belemmerd of onder druk gezet bij het uitoefenen van hun recht op medische zorg en dan specifiek hun recht op medische zorg voor geboorteregeling. Waar gedrag bij de ingang van zorginstellingen waar abortuszorg wordt verleend leidt tot aantasting van de toegang, is ingrijpen gerechtvaardigd. Tot slot geldt de afstandsnorm met deze nieuwe bepaling alleen rondom de ingang van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend, dit is aangepast met het oog op de praktische handhaafbaarheid van de bepaling.
Dossier 5064 voorblad
Initiatiefvoorstel APV Beschermd zone bij medische zorg voor geboorteregeling
Besluit tot wijziging van de APV Beschermd zone bij medische zorg voor geboorteregeling
Tekstvoorstel APV Beschermd zone bij medische zorg voor geboorteregeling
Overzicht van de wijziging APV Beschermd zone bij medische zorg voor geboorteregeling
- 11.1 Raadsbrief Reactie initiatiefvoorstel beschermde zone bij medische zorg voor geboorteregeling
Raadsbrief Reactie initiatiefvoorstel beschermde zone bij medische zorg voor geboorteregeling
- 12 Raadsvoorstel Zienswijze kadernota 2027 en toekomstscenario's VRU
Burgemeester, Beleidssterrein: Openbare Orde en Veiligheid,
Indicatieve behandeltijd: 30 minuten
Zoals gebruikelijk biedt de Veiligheidsregio Utrecht de deelnemende gemeenteraden de gelegenheid om een zienswijze in te dienen op de kadernota voor 2027; deze kan uiterlijk begin maart worden ingediend. De stukken van de veiligheidsregio zelf heeft u op 9 december vorig jaar reeds ontvangen.
Dossier 5121 voorblad

Raadsvoorstel Zienswijze toekomstscenario's en kadernota 2027 Veiligheidsregio Utrecht (VRU)

Zienswijzebrief toekomstscenario's en kadernota 2027 VRU

Aanbiedingsbrief toekomstscenario's en kadernota VRU 2027

Kadernota VRU 2027

Toekomstscenario's – alle scenario's toegelicht

Toekomstscenario's

Overzicht prognose gemeentelijke bijdrage meerjarenraming ontwerpbegroting VRU 2027 inclusief IGPP

- 13 Raadsvoorstel Pauzering Overvecht Noord aardgasvrij Regeling risicovolle projecten
Wethouder: Schilderman, Beleidsterrein: Financiën
Indicatieve Behandeltijd: 30 minuten
Met dit raadsvoorstel wordt voorgesteld het project 'Overvecht-Noord aardgasvrij' binnen het regime van de regeling risicovolle projecten te pauzeren, omdat dit project voorlopig stil ligt. Dit betekent dat, tot het opheffen van de pauzestand, er voorlopig geen verdere voortgangsrapportages zullen worden opgesteld.
Dossier 5046 voorblad
Raadsvoorstel Pauzeren RRP voor Overvecht Noord Aardgasvrij

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	4935
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	12 februari 2026
Agendapunt	10
Titel	Raadsvoorstel Beleidsnota Verbonden Partijen
ID	5163
Behandelend ambtenaar	Maik Haaxman
Telefoon	
E-mail	maik.haaxman@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	Stad Utrecht
Thema	Bestuur en ondersteuning
Portefeuillehouder	Wethouder Schilderman
Beleidsveld	Financiën
Referendabel	Ja
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Jelmer Lok/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën
Behandelveorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	11 december 2025
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	5 februari 2026
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	12 februari 2026

Voorgesteld besluit

Voorstel aan de gemeenteraad

Geactualiseerde beleidsnota verbonden partijen

Beleidsveld	Financiën
Organisatieonderdeel	Bedrijfsvoerings- en Strategienetwerk
Opsteller	M. Haaxman (Concern Control)
Kenmerk	32380808
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De geactualiseerde beleidsnota verbonden partijen vast te stellen, die – kortgezegd – het college en de Raad meer houvast (kaders en richting) biedt voor de te maken afwegingen bij de oprichting, het beheer en het afstoten van een verbonden partij, met als belangrijkste punten:
 - I. een gestructureerde (beleids)aanpak op het gebied van afweging en oprichten van een verbonden partij (standaardisering);
 - II. helderheid over de verantwoordelijkheidsverdeling (opdrachtgever- en eigenaarsrol);
 - III. inzicht in een risicogerichte aanpak omtrent het beheer en toezicht en
 - IV. helderheid over de informatievoorziening aan de Raad.
2. De geactualiseerde beleidsnota verbonden partijen in werking te laten treden per 1 maart 2026 en de beleidsnota verbonden partijen 2015 per die datum in te trekken.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

Een verbonden partij is een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatie, waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft. Als de gemeente zowel een financieel als bestuurlijk belang heeft in een verbonden partij, moet daarover ingevolge het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeente (BBV), verantwoording worden afgelegd. De geactualiseerde beleidsnota biedt onder meer houvast (kaders en richting) voor de te maken afwegingen bij de oprichting, het beheer en het afstoten van een verbonden partij, waaronder:

- a) een gestructureerde (beleids)aanpak op het gebied van afweging en oprichten van een verbonden partij (standaardisering);
- b) helderheid over de verantwoordelijkheidsverdeling (opdrachtgever- en eigenaarsrol);
- c) inzicht in een risicogerichte aanpak omtrent het beheer en toezicht en
- d) helderheid over de informatievoorziening aan de Raad.

Met deze instrumenten wordt het college en de raad effectiever in staat gesteld om afwegingen te maken en het goed gesprek te voeren rondom verbonden partijen. In dat verband wordt opgemerkt dat de beleidsnota scheiding aanbrengt tussen de rollen van opdrachtgever en eigenaar, zie hiervoor meer specifiek de beleidsrichting in de hoofdstukken 4 en 7 van de beleidsnota.

Voor de volledigheid wordt verwezen naar de beleidsnota verbonden partijen. De beleidsnota verbonden partijen vervangt de [beleidsnota verbonden partijen 2015](#) die de Raad heeft vastgesteld op 17 september 2015.

Context

Aanleiding

In de begrotingen voor 2025 en 2026 van de gemeente Utrecht is in de paragraaf verbonden partijen aan de Raad toegezegd dat de beleidsnota Verbonden Partijen uit 2015 wordt geactualiseerd. Met het voorleggen van de geactualiseerde beleidsnota aan de Raad wordt uitvoering gegeven aan deze toezegging.

Juridische context

Het vaststellen van een Nota Verbonden Partijen vormt een verdieping op de wettelijk verplichte paragraaf Verbonden Partijen in de gemeentebegroting (artikel 9, tweede lid, onderdeel f, juncto artikel 15 Besluit begroting en verantwoording). Deze Nota is daarmee een kaderstellend en richtinggevend document voor gemeenteraad en college.

Beslistermijn

Om de geactualiseerde beleidsnota verbonden partijen in werking te kunnen laten treden per 1 maart 2026 is een raadsbesluit vóór die datum nodig.

Beoogd effect

Er is een beleidskader dat de basis vormt voor het implementeren van systeemverbeteringen.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De geactualiseerde beleidsnota verbonden partijen vast te stellen, die – kortgezegd – het college en de Raad meer houvast (kaders en richting) biedt voor de te maken afwegingen bij de oprichting, het beheer en het afstoten van een verbonden partij, met als belangrijkste punten: I. een gestructureerde (beleids)aanpak op het gebied van afweging en oprichten van een verbonden partij (standaardisering); II. helderheid over de verantwoordelijkheidsverdeling (opdrachtgever- en eigenaarsrol); III. inzicht in een risicogerichte aanpak omtrent het beheer en toezicht en IV. helderheid over de informatievoorziening aan de Raad.
Argumenten	

1.1	<u>De beleidsnota biedt een actueel kader</u> De huidige beleidsnota verbonden partijen dateert uit 2015. Het is belangrijk dat beleidsnota's worden geactualiseerd en in lijn worden gebracht met (veranderende) wet en/of regelgeving.
1.2	<u>De beleidsnota leidt op verschillende onderdelen tot standaardisering en meer helderheid ten opzichte van de beleidsnota uit 2015</u> De geactualiseerde beleidsnota biedt onder meer: a) een gestructureerde (beleids)aanpak op het gebied van afweging en oprichten van een verbonden partij (standaardisering), b) helderheid over de verantwoordelijkheidsverdeling (opdrachtgever- en eigenaarsrol), - c)inzicht in een risicogerichte aanpak omtrent het beheer en toezicht en d) helderheid over de informatievoorziening aan de Raad. Met deze instrumenten wordt het college en de raad effectiever in staat gesteld om afwegingen te maken en het goed gesprek te voeren rondom verbonden partijen. In dat verband wordt opgemerkt dat de beleidsnota scheiding aanbrengt tussen de rollen van opdrachtgever en eigenaar, zie hiervoor meer specifiek de beleidsrichting in de hoofdstukken 4 en 7 van de beleidsnota.
1.3	<u>De beleidsnota biedt de basis om gerichte systeemverbeteringen te implementeren.</u> In het kader van de professionalisering van de governance (sturing, beheer en toezicht) worden systeemverbeteringen binnen de interne organisatie geïmplementeerd, zoals het koersen op gerichte systeemverbeteringen. Dit betekent dat wat goed gaat blijven we continueren en wat minder goed gaat wordt binnen het systeem verbeterd en/of versterkt, zoals het verbeteren van de financiële grip op verbonden partijen. Naast verbetering van de financiële grip op verbonden partijen dient de beleidsnota op onderdelen te leiden tot verbetering van de beleids- en control activiteiten, zoals een risicogerichte aanpak waarbij het functioneren van de verbonden partijen effectiever wordt gemonitord. Daarbij wordt de fitheid van de verbonden partij gemonitord aan de hand van meerdere thema's, bijvoorbeeld op de thema's; a) opdracht, taak en resultaten, b) financiën, c) producten en dienstverlening, d) IV/ICT, etc.
1.4	<u>De beleidsnota leidt op onderdelen tot verbeteringen in de interne organisatie</u> De systeemverbeteringen zien met name op de volgende onderdelen: I. Verbetering positionering eigenaarsrol (wethouder Financiën) - o Toegevoegde waarde: Het gemeentelijke financiële belang effectiever waarborgen (checks and balances). II. Verbetering van de eigenaarsadvisering - o Toegevoegde waarde: slimme en effectieve ambtelijke ondersteuning en advisering, waarbij wordt ingezet op integrale advisering III. Inrichting proces van periodieke evaluaties. - o Toegevoegde waarde: waarborgen van het Utrechts publiek belang. Voor de verbetering van de eigenaarsadvisering is het belangrijk dat de control functies effectief en efficiënt zijn ingeregeld en dat de control functies tevens activiteiten verrichten in het kader van het eigenaarsbelang, zoals vanuit een gemeentebrede en kritische blik adviseren over (financiële) risico's (risicomanagement).
Beslispunt	
2	De geactualiseerde beleidsnota verbonden partijen in werking te laten treden per 1 maart 2026 en de beleidsnota verbonden partijen 2015 per die datum in te trekken.
Argumenten	

2.1	<u>Met een inwerkingtreding op 1 maart vindt dit plaats vóór de gemeenteraadsverkiezingen 2026</u>
	De geactualiseerde beleidsnota biedt de nieuwe Raad en het college handvatten om de Utrechtse verbonden partijen effectief te verdelen over de (beleids)portefeuilles om de belangen van opdrachtgever (vakinhoudelijke wethouder) en eigenaar (wethouder Financiën) en de checks en balances optimaal te borgen.

Financiën

Dit voorstel heeft geen financiële consequenties voor de gemeente.

Vervolg

Na vaststelling van beleidsnota verbonden partijen wordt uitvoering gegeven aan de implementatie, zoals het doorvoeren van de benodigde systeemverbeteringen binnen de interne organisatie. De bedoeling is dat voor de nieuwe collegeperiode (na de gemeenteraadsverkiezingen 2026) de systeemverbeteringen zijn geïmplementeerd en uitvoering kan worden gegeven aan de (nieuwe) beleidsnota verbonden partijen.

Samen stad maken (voorheen: Participatie)

Er heeft geen participatie met inwoners, bedrijven en instellingen plaats gevonden, omdat de nota met name de handelwijze van de gemeente betreft.

Communicatie

Niet van toepassing. Dit betreft een actualisering van het beleid van Utrecht. Deze aanpassingen hebben geen effect voor inwoners, bedrijven en instellingen.

(Niet)Referendabel

De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Beleidsnota verbonden partijen

Bijlagen informatief

-

Beleidsnota Verbonden partijen

november 2025

Colofon

Dit is een uitgave van:

Gemeente Utrecht

Financiën & Inkoop, Juridische Zaken en Concern Control

Datum vaststelling gemeenteraad: DATUM

INHOUDSOPGAVE

A.	AANLEIDING	4
1.	INTRODUCTIE	4
2.	DOELSTELLINGEN.....	5
B.	OPGAVE.....	6
1.	WAAROM VERBONDEN PARTIJEN?	6
2.	UITGANGSPUNTEN	8
2.1	Handreiking voor afweging	8
2.2	Vertegenwoordiging	10
2.3	Governance Codes als leidraad	10
2.4	Sturing op maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO).....	11
2.5	Passende beloning is niet meer dan de Wet Normering Topinkomens	11
2.6	Actief en betrokken beheer bij deelnemingen	11
3.	OPRICHTING	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Standaardaanpak oprichting verbonden partij.....	12
3.3	Besluitvormingsproces gemeenschappelijke regeling.....	13
3.4	Besluitvormingsproces privaatrechtelijke rechtspersoon	13
3.5	Inhoud van de raadsvoorstellen	13
4.	STURING, BEHEER EN TOEZICHT	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Sturingsmodel verbonden partijen.....	15
4.3	Uitvoering van beheeractiviteiten bij publiekrechtelijke verbonden partijen	17
4.4	Uitvoering van beheeractiviteiten bij privaatrechtelijke verbonden partijen.....	17
4.4	Risicogerichte aanpak	19
4.5	Periodieke evaluatie	19
5.	UITTREDING OF AFSTOTING	20
5.1	Inleiding	20
5.2	Aandachtspunten bij uitreden uit een gemeenschappelijke regeling en afstoting.....	20
6.	INFORMATIEVOORZIENING RAAD	22
7.	BESTUURLIJKE ROLVERDELING.....	23
7.1	Uitgangspunten rolverdeling.....	23
7.2	De rolverdeling bij aangaan van verbonden partijen	24
7.3	Rolverdeling bij het beheren van verbonden partijen	24
7.4	De rolverdeling bij afstoting van verbonden partijen	25

7.5 Rol Rekenkamer.....	25
Bijlage 1 - RELEVANTE WET- EN REGELGEVING	27

A. AANLEIDING

1. INTRODUCTIE

Er zijn veel maatschappelijke opgaven die belangrijk zijn voor de inwoners van de gemeente Utrecht. Maar niet alle maatschappelijke belangen of opgaven zijn taken, die de gemeente zelf moet uitvoeren. Bedrijven, instellingen of een aan de gemeente verbonden partij kunnen dat ook doen. Voor iedere taak of opgave maakt de gemeente Utrecht de keuze hoe deze wordt uitgevoerd en via welk instrumentarium dat plaatsvindt.

De gemeente Utrecht kan een gemeentelijke taak of opgave op verschillende manieren mogelijk maken:

- De gemeente Utrecht voert de taak zelf uit met haar eigen ambtenaren en eigen organisatie
- De gemeente Utrecht besteedt de taak uit aan een externe partij, die zelfstandig functioneert en los staat van de gemeente. Er wordt in die situatie een (inkoop-)overeenkomst gesloten of een subsidie verleend
- De gemeente Utrecht besteedt de taak uit aan een verbonden partij, zoals een gemeenschappelijke regeling of een privaatrechtelijke entiteit waarin de gemeente belang heeft
- De gemeente Utrecht werkt samen met andere partijen en organisaties op basis van een samenwerkingsovereenkomst

Er zijn veel organisaties waarmee de gemeente Utrecht verbonden is. Een verbonden partij is een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatie, waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft. Als de gemeente zowel een financieel als bestuurlijk belang heeft in een verbonden partij, moet daarover ingevolge het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeente (BBV), verantwoording worden afgelegd.

Bij een publiekrechtelijke verbonden partij moet worden gedacht aan een gemeenschappelijke regeling. Zoals bijvoorbeeld: Belastingssamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht, Het Utrechts Archief, GGD regio Utrecht, Afvalverwerking Utrecht, Regionale uitvoeringsdienst of de Veiligheidsregio Utrecht.

Bij een privaatrechtelijke verbonden partij moet worden gedacht aan een BV, NV, vereniging of stichting. Zoals bijvoorbeeld: UW holding BV, Bank Nederlandse Gemeenten NV, Regionale Ontwikkelmaatschappij Regio Utrecht.

Naast verbonden partijen zijn er ook samenwerkingsrelaties waarbij er alleen sprake is van een bestuurlijk belang en niet van een financieel belang. Denk hierbij aan de situatie dat de gemeente een stemrecht heeft of toezicht houdt op het bestuur door zitting te hebben in een raad van toezicht. Deze samenwerkingsrelaties met alleen een bestuurlijk belang vallen buiten het bereik van deze nota verbonden partijen.

Betalingen waarbij er sprake is van een tegenprestatie, bijvoorbeeld bij inkoop- of subsidierelaties, leiden niet tot een financieel belang. Inkoop- en subsidierelaties vallen dan ook buiten deze nota. Daarvoor gelden de aparte kaders, zoals beschreven in de Nota Inkoop en Contractmanagement en de diverse subsidieverordeningen.

De Nota Verbonden partijen uit 2015 wordt geactualiseerd. Aanleiding voor deze actualisatie is onder andere de wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en de handreiking “Privaatrechtelijke samenwerking door decentrale overheden” van februari 2023 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Verbonden partijen leveren de gemeente voordeel op, zoals efficiencyvoordeel en kennisdeling, maar brengen ook financiële en bestuurlijke risico's met zich mee. Om de voordelen optimaal te benutten en de risico's te beheersen is aandacht voor de sturingsrelatie met en risicobeheersing bij verbonden partijen belangrijk. Deze nieuwe Nota Verbonden partijen biedt meer houvast voor de te maken afwegingen bij de oprichting van een verbonden partij en geeft richting op het gebied van sturen, beheer en toezicht van een verbonden partij.

2. DOELSTELLINGEN

De gemeenteraad is het hoogste orgaan van de gemeente en vanuit die hoedanigheid stelt de raad de kaders op aan de hand waarvan het college bestuurt. Ook controleert de raad de effecten van de uitvoering van de kaders. De verantwoordelijkheid van de raad ten opzichte van de gemeentelijke taken of beleidsdoelstellingen verandert niet als voor een verbonden partij wordt gekozen. De rol van de raad is echter niet meer op zichzelf staand. De democratische legitimatie van een verbonden partij, meer in het bijzonder van een gemeenschappelijke regeling, is immers afkomstig van alle deelnemende partijen gezamenlijk.

Het college voert binnen de gestelde kaders het beleid uit en legt daarover verantwoording af aan de raad. Het college oefent invloed uit door vertegenwoordiging in het dagelijks bestuur, algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling of via het uitoefenen van het stemrecht als aandeelhouder.

De gemeente heeft vaak de rol van zowel opdrachtgever en eigenaar. In de praktijk kan er een spanningsveld ontstaan, omdat wat goed is voor de verbonden partij niet altijd per se de beste oplossing is voor de gemeente.

Deze beleidsnota dient als kaderstellend en richtinggevend document. Het geeft de beleidslijnen aan voor oprichting, beheer en uittreden of afstoten van verbonden partijen.

De nota heeft de volgende doelstellingen:

1. Het vastleggen wanneer de gemeente een formele verbinding met andere partijen aangaat (uitgewerkt in deel B in paragrafen 2.1 en 2.2; in bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van relevante wet- en regelgeving)
2. Het vastleggen van de uitgangspunten voor de borging van het gemeentelijke (publieke) belang (uitgewerkt in deel B in de paragrafen 2.3 t/m 2.7)
3. Het vastleggen van de kaders voor de oprichting, het beheer, de uittreding of afstoting, de informatievoorziening aan de raad en de bestuurlijke rolverdeling (uitgewerkt in deel B in de hoofdstukken 3 t/m 7).

Deze nota kan worden gebruikt door de gemeenteraad en het college voor het voeren van het goede gesprek over samenwerking in en sturing van verbonden partijen. Deze nota vervangt de Nota verbonden partijen uit 2015.

B. OPGAVE

1. WAAROM VERBONDEN PARTIJEN?

De gemeente kan taken uitbesteden en bevoegdheden toekennen aan een verbonden partij. Een verbonden partij is een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke organisatie, waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.

De gemeente heeft een bestuurlijk belang als de gemeente zeggenschap heeft in de rechtspersoon. Dat kan zijn op basis van vertegenwoordiging in het bestuur of op basis van stemrecht in een aandeelhoudersvergadering.

Van een financieel belang is sprake als de gemeente middelen beschikbaar heeft gesteld die ze kwijt is wanneer de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt

Er is een aantal motieven voor een gemeente om taken bij een verbonden partij onder te brengen:

- Wettelijke verplichting: bij sommige gemeentelijke taken is door de wetgever een verplichte samenwerking opgelegd met basis- en zogenoemde plustaken. Voorbeelden hiervan zijn de veiligheidsregio, de regionale uitvoeringsdienst en de gemeentelijke gezondheidsdienst.
- Aanwezige kennis of mankracht: de benodigde gespecialiseerde kennis of mankracht is in eigen huis niet - of niet voldoende - te vinden. Daarom worden deze taken aan partijen overdragen die hierover wel beschikken. Dit brengt wat betreft kwaliteit, continuïteit en financiën voordelen met zich mee. En taken worden professioneler uitgevoerd.
- Bovengemeentelijke belangen: de meest doelmatige wijze van uitvoeren van de beleidsdoelstellingen die een bovengemeentelijk karakter hebben, bijvoorbeeld op het gebied van verkeer en vervoer, veiligheid en gezondheid.
- Financiële voordelen: de samenwerking kan ook financiële voordelen opleveren (efficiëntere manier van werken door de verbonden partij, lastenverlichting door schaalvoordelen of doordat kosten (en financiële risico's) gezamenlijk gedragen kunnen worden omdat de verbonden partij voor meerdere gemeenten werkzaam is).
- Bestuurskracht: door samenwerking wordt voorkomen dat de deelnemende partijen onderling worden uitgespeeld, spreken de deelnemende partijen met één mond en staan zij dus sterker ten opzichte van hun omgeving.
- Participatie: motieven voor privaatrechtelijke samenwerking of verzelfstandiging kunnen ook voortkomen uit de gedachte dat participatie van inwoners, maatschappelijke instellingen of bedrijven bij de taak in kwestie wenselijk is.

Mogelijk spanningsveld rondom een verbonden partij:

- Vermenging van eigenaarsrol en opdrachtgeversrol: deelnemende partijen zijn verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de verbonden partij en moeten handelen in het belang van de verbonden partij. Tegelijkertijd willen de deelnemende partijen zeggenschap over de producten en prestaties van de verbonden partij, dus door klant c.q. opdrachtgever te zijn van de verbonden partij. Tussen de rollen van opdrachtgever en eigenaar en de belangen die daarmee samenhangen kan een spanningsveld ontstaan. Het belang van de opdrachtgever (bijvoorbeeld

dienstverlening tegen een zo laag mogelijk tarief) kan bijvoorbeeld botsen met het belang van de eigenaar, bijvoorbeeld continuïteit van de organisatie en goed werkgeverschap.

- Invloed: door samenwerking en schaalvergroting kan er afstand ontstaan tussen de deelnemende partijen en de verbonden partij. Onderlinge verhoudingen worden formeler. Dit betekent dat de mogelijkheden tot beïnvloeding door de deelnemende partijen van de verbonden partij afnemen en dat informatieverstrekking door de verbonden partij formeler van aard wordt: op vaste momenten plaatsvindt en aan wettelijke eisen wordt gebonden.
- Aansprakelijkheid: doordat de deelnemende partijen verantwoordelijk blijven voor het reilen en zeilen van de gemeenschappelijke regeling blijven de deelnemende partijen ook verantwoordelijk voor de dekking van eventuele financiële tekorten veroorzaakt bij de gemeenschappelijke regeling.

2. UITGANGSPUNTEN

2.1 Handreiking voor afweging

De gemeente gebruikt een handreiking om te bepalen hoe het publieke belang het beste kan worden geborgd. De handreiking is in meerdere situaties toepasbaar. Ten eerste als de gemeente zelfstandig besluit, al dan niet samen met andere partijen, om een verbonden partij op te richten. Ten tweede als de gemeente wordt gevraagd om deel te nemen in een al bestaande rechtspersoon. Tenslotte als de gemeente een nieuwe rechtspersoon opricht vanwege de verzelfstandiging van een gemeentelijk onderdeel. In alle drie de gevallen moet de handreiking worden doorlopen.

De handreiking bestaat uit een aantal hoofdvragen die hieronder schematisch worden weergegeven en toegelicht.

1. In hoeverre is sprake van een Utrechts publiek belang?	Indien er geen sprake is van een Utrechts publiek belang wordt er geen verbonden partij opgericht
2. Is het mogelijk/wenselijk om het publieke belang op afstand uit te voeren of is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk?	Wettelijke bepalingen, of de wens om kennis in huis te houden kunnen ertoe leiden dat het publiek belang door de gemeente wordt uitgevoerd
3. In hoeverre is het publiek belang afdoende te borgen door middel van wet- en regelgeving/vergunningverlening, subsidie, een lening of garantstelling?	Het heeft de voorkeur om het publiek belang via een subsidie, opdracht, vergunning, en/of lening of garantstelling te borgen
4. In hoeverre is het publieke belang te borgen via een bestuurlijk en financieel belang in een onafhankelijke rechtspersoon?	Een verbonden partij staat op afstand en het construct dient bij te dragen aan het publiek belang

Toelichting op het schema

1. In hoeverre is sprake van een Utrechts publiek belang?

De gemeente Utrecht voert alleen taken uit, of laat deze uitvoeren, die voortkomen uit een gemeentelijk publiek belang (Utrechts publiek belang). Er is sprake van een publiek belang op het moment dat de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt in de overtuiging dat dit belang anders niet tot haar recht komt¹. Het vaststellen van een gemeentelijk publiek belang is een politieke afweging. Het publiek belang is ook geen statisch gegeven en is aan verandering onderhevig als gevolg van belangrijke ontwikkelingen in de maatschappij. Het gaat

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Het borgen van het publiek belang 2001

daarbij om belangen die het gemeentebestuur wil en kan behartigen, waarvoor vervolgens beleid en activiteiten worden ontwikkeld.

2. Is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk of is het mogelijk en wenselijk om het publieke belang op afstand uit te voeren?

Als is vastgesteld dat er sprake is van een publiek belang, bekijkt de gemeente of volledige gemeentelijke betrokkenheid (uitvoering door eigen ambtenaren en organisatieonderdeel) voor de hand ligt. Hierbij moet in beeld worden gebracht om wat voor soort taak het gaat. Gaat het om een taak waar publiekrechtelijke bevoegdheden bij komen kijken of gaat het om een uitvoeringsgerichte c.q. bedrijfsvoeringstaak. In het geval van een taak waar publiekrechtelijke bevoegdheden spelen en waarbij er ook sprake is van een beleidsrijk onderwerp, ligt het – met het oog op de directe democratische controle door de gemeenteraad – voor de hand, dat deze taak door de gemeente zelf wordt uitgevoerd. In sommige gevallen is er een wettelijke verplichting om in een verbonden partij samen te werken, zoals bijvoorbeeld de gemeentelijke gezondheidsdienst, de Veiligheidsregio of de Omgevingsdienst.

3. In hoeverre is het publiek belang afdoende te borgen door middel van wet- en regelgeving/vergunningverlening, opdracht, subsidie, een lening of garantstelling?

Als volledige gemeentelijke betrokkenheid niet noodzakelijk is, bekijkt de gemeente of het publieke belang kan worden geborgd als de gemeente de taak aan de markt overlaat en fungeert als regelgever, opdrachtgever, subsidieverlener, leningverstrekker of facilitator. Voorwaarde hierbij is dat het publieke belang voldoende geborgd is. Het 'Kader geldverstrekkingen' en het 'Keuzekompas aanbesteden in het sociaal domein' geven aan hoe de keuze tussen subsidie en opdracht gemaakt kan c.q. moet worden.

4. In hoeverre is het publieke belang te borgen via een bestuurlijk en financieel belang in een onafhankelijke rechtspersoon?

Als het niet mogelijk is om het publieke belang te borgen op de wijze als benoemd bij vraag 3, dan komt een verbonden partij (een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke rechtspersoon) in beeld.

Bij het oprichten van een verbonden partij is er de voorkeur voor een publiekrechtelijke rechtsvorm op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit volgt uit artikel 160, tweede lid, Gemeentewet: een privaatrechtelijke rechtsvorm komt in beeld "indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang". Reden hiervoor is dat de publiekrechtelijke rechtsvorm meer waarborgen biedt voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, toezicht, democratische controle en openbaarheid.

Bij een gemeenschappelijke regeling is sprake van nauwe banden tussen het samenwerkingsverband én de deelnemers. Die banden komen tot uitdrukking in:

- Bestuurssamenstelling: leden van het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling komen uit de deelnemende bestuursorganen; leden van het dagelijks bestuur worden gekozen uit het algemeen bestuur en blijven ook deel uitmaken van het algemeen bestuur;
- Informatieverplichting vanuit het bestuur van de gemeenschappelijke regeling naar de gemeenteraden;
- Verantwoordingsrelaties: via getrapte verantwoordingslijnen wordt uiteindelijk verantwoording afgelegd aan de gemeenteraden;
- Financiën: het zijn in beginsel de deelnemers die het samenwerkingsverband financieren;

- Bevoegdheden: deze komen in beginsel van de deelnemers af, zodat zij ook invloed hebben en houden op de uitoefening.

Gemeenschappelijke regelingen worden gezien als een vorm van verlengd bestuur bij de uitvoering van publieke taken. Dit houdt in dat lokale taken in samenwerking met andere overheden voor gemeenschappelijke rekening worden uitgevoerd. Zowel tussen de raden, de colleges als de burgemeesters kan een regeling worden getroffen; in alle gevallen is voorafgaande toestemming van de gemeenteraad vereist. Er zal vaak sprake zijn van overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden.

Indien de gemeente gebruik wil maken van een privaatrechtelijke rechtsvorm dan geldt dat “dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang” (artikel 160, tweede lid, Gemeentewet). De gemeente zal beargumenteerd kunnen kiezen voor de oprichting een privaatrechtelijke rechtspersoon. Argumenten in dit kader kunnen onder meer zijn: slagvaardigheid, mogelijkheid tot aantrekken externe financiering, op afstand van de politiek en beperken van aansprakelijkheid.

2.2 Vertegenwoordiging

De Wet gemeenschappelijke regelingen schrijft voor dat bestuurders van de deelnemende overheden zitting nemen in het algemeen of dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling.

Dit ligt anders bij privaatrechtelijke verbonden partijen. De gemeente vindt deskundig en onafhankelijk bestuur van en toezicht op verbonden partijen van groot belang. Uit het Burgerlijk Wetboek volgt bovendien dat de bestuurders of toezichthouders zich moeten richten op het belang van de rechtspersoon. Dit belang is niet altijd hetzelfde belang als dat van de deelnemende gemeente. Belangenverstrengeling moet worden voorkomen. Bij tegenstrijdige belangen moet de bestuurder of toezichthouder zich van stemming onthouden. In dat geval kan het collegelid of de ambtenaar - in de rol van bestuurder of toezichthouder - dus geen invloed uitoefenen. Gelet hierop is het uitgangspunt dat bestuurders of ambtenaren van de gemeente niet als bestuurder of toezichthouder bij privaatrechtelijke verbonden partijen worden benoemd. In bijzondere situaties kan voor een beperkte duur van dit uitgangspunt worden afgeweken. Bijvoorbeeld in geval van liquidatie van een verbonden partij. In dat geval zal moet worden bekeken of er beheersmaatregelen nodig zijn om het risico van belangenverstrengeling te verkleinen. In het kader van het voorkomen van een (schijn van) belangenverstrengeling wordt verwezen naar de regels in de gedragscode B&W. In deze gedragscode zijn regels opgenomen voor een (voormalig) bestuurder over functies na aftreden.

De werving van bestuurders en toezichthouders van verbonden partijen gebeurt op transparante wijze en op basis van een profielschets.

2.3 Governance Codes als leidraad

De gemeente wil dat verbonden partijen hun governance inrichten volgens de belangrijkste governance codes in de desbetreffende sector. Het bestuur van privaatrechtelijke organisaties is in Nederland niet alleen in de wet geregeld. Er zijn ook verschillende governance codes zoals de Corporate Governance Code (hierna: de code). De wet schrijft de belangrijkste regels voor op het gebied van de inrichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon. De code geeft voor vennootschappen een verdere invulling van de regels en bevat principes en best-practice-bepalingen voor goed ondernemingsbestuur en -toezicht. Daarnaast reguleert de code de verhoudingen tussen het bestuur, de raad van commissarissen en de (algemene vergadering van) aandeelhouders. Voor een aantal sectoren gelden sectorspecifieke governance codes. Zulke sectorspecifieke governance

codes bestaan bijvoorbeeld voor de zorg, het onderwijs en de cultuursector. De gemeente voert het gesprek met haar verbonden partijen over de toepassing van de principes en best-practice-bepalingen uit governance codes en de verantwoording daarover. Rekening houdend met de omstandigheden en kenmerken van individuele verbonden partijen worden hier maatwerkafspraken over gemaakt.

2.4 Sturing op maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)

Maatschappelijke verantwoord ondernemen (MVO) gaat over de manier waarop verbonden partijen een bijdrage leveren aan de borging van publieke belangen. De gemeente verwacht dat zij daarbij verantwoordelijkheid tonen voor de mens, de maatschappij en het milieu voor zover deze worden beïnvloed door de activiteiten van die organisatie. Verbonden partijen worden geacht bij te dragen aan duurzame ontwikkeling aan de hand van concrete doelstellingen (Sustainable Development Goals). Daarover leggen zij verantwoording af in dialoog met de gemeente. De gemeente verwacht dat de verbonden partijen daarin ambitieus zijn en relevante wet- en regelgeving en beleid ruimhartig toepassen met name als het gaat om thema's als klimaat, milieu, een veilige werkomgeving – inclusief diversiteit – mensenrechten en financiële transacties. De gemeente zet voor het monitoren van het MVO bij verbonden partijen het aandeelhouderschap of andere zeggenschapsbevoegdheden in.

2.5 Passende beloning is niet meer dan de Wet Normering Topinkomens

De leden van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling kunnen een tegemoetkoming in de kosten én, voor zover zij niet de functie van wethouder, burgemeester of secretaris vervullen, een vergoeding voor hun werkzaamheden ontvangen. De hoogte van de vergoeding staat in redelijke verhouding tot de aan het lidmaatschap verbonden werkzaamheden. Bij alle bezoldigingen is de Wet Normering Topinkomens en transparantie hierover van toepassing.

De gemeente wil goed gekwalificeerde bestuurders en toezichthouders benoemen bij verbonden partijen. Daar past een beloning bij die aansluit bij de rol en verantwoordelijkheden van de bestuurder of toezichthouder in de publieke of maatschappelijke context van de organisatie. Het uitgangspunt van de gemeente is dat het maximum zoals beschreven in de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT5) hiervoor voldoende ruimte biedt.

2.6 Actief en betrokken beheer bij deelnemingen

Om het Utrechtse publieke belang te borgen oefent de gemeente via het aandeelhouderschap invloed uit op de koers van de ondernemingen. De gemeente heeft daarom bij de oprichting en het beheer aandacht voor de inrichting en het gebruik van de bevoegdheden waarmee de gemeente haar invloed kan uitoefenen ten aanzien van bijvoorbeeld:

- a. De strategie en strategische beslissingen, grote investeringen en vaststellen dividendbeleid;
- b. Wijzigen van statuten;
- c. Het rendement en de vermogensstructuur;
- d. Het (her)benoemen en ontslaan van de bestuurders of toezichthouders en
- e. Het vaststellen van het beloningsbeleid.

3. OPRICHTING

3.1 Inleiding

Als het doorlopen van de handreiking voor de afweging (zie hoofdstuk 2) aanleiding geeft om de oprichting van een verbonden partij verder te onderzoeken, dan gebruikt de gemeente daarvoor een standaardaanpak.

3.2 Standaardaanpak oprichting verbonden partij

De standaardaanpak voor de oprichting van een verbonden partij bestaat uit vier verschillende fases: een oriëntatiefase, een onderzoeksfase, een uitvoeringsfase en een nazorg- en beheerfase. Deze fases worden afgesloten met bestuurlijke besluitvormingsmomenten. De standaardaanpak stelt burgemeester en wethouders en de raad in staat om tot afgewogen besluitvorming te komen. Het blijft altijd een bestuurlijke afweging in hoeverre het toepassen van de standaardaanpak proportioneel is. Bij de oprichting van een kleinere verbonden partij kan het praktisch zijn om fases gelijktijdig te doorlopen. Zo kan bijvoorbeeld dan de oriëntatiefase geïntegreerd worden in de onderzoeksfase. Bij meer complexe oprichtingen of deelnemingen in een verbonden partij kan ook de onderzoeksfase worden opgeknipt in twee fases waarbij eerst de uitgangspunten worden gedeeld met de raad alvorens deze verder worden uitgewerkt in het vervolg van de onderzoeksfase. Hieronder volgt een schematische weergave waarin de benodigde documentatie in de verschillende fases zijn toegelicht.

Oriëntatiefase>	Onderzoeksfase >>	Uitvoeringsfase >>	Nazorg- beheerfase
- Vaststellen of er sprake is van een taak, die voortkomt uit een gemeentelijk publiek belang. - Rechtsvorm kiezen (gemeenschappelijke regeling, privaatrechtelijke entiteit of taak zelf uitvoeren). - Uitgangspunten (beleidsmatig, financieel en juridisch) Bij een verzelfstandiging: - Macht en tegenmacht organiseren - Visie ontwikkelen op toekomstige samenwerking met deelneming	Onderbouwing nut en noodzaak externe organisatie - Beoogde inrichting (governance structuur, ontwerp van de gemeenschappelijke regeling of concept-statuten en indien nodig conceptovereenkomsten) en randvoorwaarden verbonden partij onderzoeken - Haalbaarheidsonderzoek door opstellen business case en ander documentatie (risicoanalyse) - Visie over betrokkenheid van de gemeente bij de verbonden partij - Toepassen afwegingskader verbonden partijen - Opstellen toezichtarrangement - Opstellen exit-strategie	- Finaliseren ontwerp van de gemeenschappelijke regeling of de statuten, reglementen, profielschets bestuur en toezichthoudende organen, personeelsbesluiten en andere overeenkomsten - Formele oprichting verbonden partij	- Overdracht aan de interne beheerorganisatie - Begeleiding van de afwikkeling van eventuele resterende zaken uit de uitvoeringsfase

3.3 Besluitvormingsproces gemeenschappelijke regeling

Het proces tot oprichting en wijziging van een gemeenschappelijke regeling is vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De oriëntatiefase wordt afgerond met een principebesluit van het college. Het principebesluit wordt ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

De onderzoeksfase wordt afgerond met toezending van het ontwerp van de gemeenschappelijke regeling aan de gemeenteraad. De gemeenteraad kan binnen acht weken na ontvangst van de ontwerpregeling zijn zienswijze over de ontwerpregeling geven. De raad mag ook van de mogelijkheid tot het geven van zienswijzen afzien.

Nadat de raad eventuele zienswijzen heeft ingediend vervolgt de procedure. Dit betekent dat het college in de uitvoeringsfase een voorlopig besluit neemt omtrent de ontwerpregeling, en vervolgens de toestemming vraagt aan de gemeenteraad voor het instellen of wijzigen van de regeling. De gemeenteraad heeft 13 weken om te beslissen omtrent de toestemming. Mocht de raad er binnen 13 weken niet uit kunnen komen, dan kan de raad beslissen de toestemmingstermijn eenmalig te verlengen met maximaal 13 weken. De raad kan de toestemming alleen onthouden wegens strijd met het recht, of strijd met het algemeen belang.

3.4 Besluitvormingsproces privaatrechtelijke rechtspersoon

Het besluitvormingsproces bij het oprichten van een nieuwe privaatrechtelijke rechtspersoon is als volgt.

De oriëntatiefase wordt afgerond met een principebesluit van het college. Het principebesluit wordt ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

De onderzoeksfase wordt afgerond met een ontwerpbesluit van het college. Het ontwerpbesluit wordt conform artikel 160, tweede lid, van de gemeentewet voor wensen en bedenkingen aan de raad voorgelegd. De raad wordt gevraagd om in te stemmen met het oprichten van of deelnemen in de verbonden partij (op basis van raadsbesluit 2015).² Ook wordt de raad gevraagd – indien nodig – de benodigde financiële middelen ter beschikking te stellen. Het college neemt daarna een definitief besluit.

De uitvoeringsfase wordt afgerond met de finale goedkeuring door het college van de statuten, reglementen, profielschets voor het bestuur en toezichthoudende organen, personeelsbesluiten en andere overeenkomsten. Het college neemt vervolgens een definitief besluit. De raad wordt hierover geïnformeerd.

3.5 Inhoud van de raadsvoorstellen

Om de gemeenteraad in staat te stellen om haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren, maakt het college in de raadsvoorstellen bij het aangaan of wijzigen van een relatie met een verbonden partij voor de raad de volgende zaken inzichtelijk:

- beschrijving taak, die voortkomt uit een gemeentelijk publiek belang;
- waarom betrokkenheid van de gemeente noodzakelijk is;

² Indachtig het [raadsbesluit \(onder punt 3\) van 17 september 2015](#), met kenmerk 15.504537, jaargang 2015 nummer 72

- waarom niet kan worden volstaan met een rol als facilitator, subsidieverstrekker, opdrachtgever of verstrekker van een lening;
- wat de voor- en nadelen zijn van het aangaan van de verbonden partij en wat zijn de overwegingen indien wordt gekozen voor privaatrechtelijke rechtsvorm;
- waarom voor de specifieke rechtsvorm is gekozen;
- of en welke publiekrechtelijke bevoegdheden met de taak zijn gemoeid en op grond waarvan (mandaat/delegatie) deze worden overgedragen; en welke consequenties dit heeft voor de gemeente;
- wat het financieel belang is in de nieuwe verbonden partij;
- hoe de financieringsstromen lopen;
- hoe de bestuurlijke invloed is geborgd;
- op welke wijze verantwoording wordt afgelegd;
- welke risico's zijn verbonden aan de deelname;
- het toezichtarrangement;
- wat de gevolgen zijn van het op termijn beëindigen van de relatie met de verbonden partij (inclusief het juridisch borgen hiervan en inzicht in de exitstrategie).

4. STURING, BEHEER EN TOEZICHT

4.1 Inleiding

Het beheer van en toezicht op een verbonden partij start nadat de verbonden partij is opgericht. In dit hoofdstuk staan de verschillende beheeractiviteiten centraal. De kaders hiervoor zijn vastgelegd in hoofdstuk 2. Het beheer van verbonden partijen heeft als doel:

1. het borgen van het publieke belang en de publieke taakuitoefening nu en in de toekomst tegen aanvaardbare kosten;
2. het streven naar (financiële) continuïteit van de verbonden partij;
3. het beheersen van risico's die kleven aan het "hebben" van een verbonden partij.

Om deze doelen te realiseren maakt de gemeente gebruik van verschillende wettelijke en statutaire bevoegdheden. De gemeente houdt via relatiebeheer vinger aan de pols. Bij het beheer van verbonden partijen stelt de gemeente zich actief en betrokken op. Dat is een continu proces.

4.2 Sturingsmodel verbonden partijen

Hoewel een verbonden partij met de oprichting op afstand van de gemeente is geplaatst en verantwoordelijkheid draagt over de uitvoering van de (beleids-) opdrachten, is het belangrijk om toezicht te houden in het kader van het waarborgen van het publieke belang. Door toezicht te houden krijgt de gemeente meer zekerheid over de uitvoering van de gemeentelijke beleidsdoelen, de kwaliteit van de uitvoering, de continuïteit van de verbonden partij en de kansen en risico's die daarbij aan de orde zijn. Het sturingsmodel is geen doel op zich, maar is een instrument voor de realisatie van de (beleids-) doelen van de gemeente. Sturing wint aan kracht door heldere (werk-) afspraken vast te leggen over onder meer doelen en beoogde resultaten en de verantwoording daarvoor. Bij de oprichting van een verbonden partij worden afspraken vastgelegd over taken en verantwoordelijkheden in de vorm van bijvoorbeeld een uitvoeringsprotocol of statutaire bepalingen. De beheeractiviteiten vanuit de gemeente worden ingericht afhankelijk van het bestuurlijke en financiële belang dat is gemoeid met de verbonden partij. Daarbij zijn kernwaarden als vertrouwen, transparantie, gelijkwaardigheid en het aanspreken op resultaat van groot belang bij de samenwerking. Er is oog voor een gezonde balans tussen vertrouwen en controle. Om na te gaan of het vertrouwen gerechtvaardigd is, wordt toezicht uitgeoefend vanuit de gemeente. Per verbonden partij worden (statutaire) afspraken gemaakt over de onderlinge samenwerking en de informatie-uitwisseling (zie paragrafen 4.3 en 4.4).

Interne scheiding opdracht- en eigenaarsrol; checks and balances

In de opdrachtgeversrol wordt – kortgezegd – gestuurd op een adequate vertaling van de politiek-bestuurlijke doelstellingen (beleidsinhoudelijke belang) naar de strategie en uitvoeringsplannen van een verbonden partij (beleidsmatige aansturing), toezicht op de (beleids-) prestaties en de kwaliteit van de producten en/of diensten van een verbonden partij. In deze rol streeft de gemeente naar het creëren van publieke waarde voor zijn inwoners en andere belanghebbenden, zoals een zo goed mogelijk product en/of dienst tegen een redelijke prijs. In de eigenaarsrol wordt – kortgezegd – gestuurd op aspecten in het kader van het financiële belang van de gemeente (kostenbeheersing) met oog voor een gezonde balans tussen de taken van de verbonden partij en het beschikbare budget (continuïteit), zonder dat deze structureel verlies lijdt.

De vakinhoudelijke wethouder (of burgemeester vanuit het perspectief van openbare orde en veiligheid) heeft de realisatie en behartiging van het beleidsinhoudelijke belang in de verbonden partij, de zogenoemde opdrachtgeversrol, in portefeuille. De wethouder Financiën ziet toe op het eigenaarsbelang dat zich toespitst op het financiële belang van de gemeente, met oog voor een gezonde balans tussen de taken van de verbonden partij en het beschikbare budget, zogenoemde

eigenaarsrol. De bedoeling van deze interne scheiding is onder meer dat het goede gesprek wordt gevoerd op het gebied van afwegingen rondom verbonden partijen en die van de gemeente (politieke context). In hoofdstuk 7 is de bestuurlijke rolverdeling uitgewerkt, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen en deelnemingen. Het voorgaande laat onverlet dat het college collegiaal bestuurt en in die hoedanigheid bij de aansturing van een verbonden partij zowel de opdracht- en eigenaarsrol vervult en de belangen afweegt waar eventuele belangentegenstellingen spelen. Van belang is dat het college zich vanuit meerdere rollen met één geluid tot verbonden partijen verhoudt, waarbij publieke belangen zijn meegenomen en afgewogen, in de relatie tot de politieke context.

Hoofddlijnen opdrachtgever- en eigenaarsrol

Het uitgangspunt is dat een verbonden partij valt onder een portefeuillehouder (vakinhoudelijke wethouder of burgemeester) en onderdeel uitmaakt van een programmabegroting, die namens het college verantwoordelijk is richting de Raad. Hieronder wordt op hoofddlijnen inzicht gegeven in de onderlinge verhoudingen. Daarbij wordt opgemerkt dat in het kader van doeltreffendheid de concrete invulling van de interne rollen van opdrachtgever en eigenaar kan verschillen per verbonden partij (geen 'one size fits all' model). Dit geldt in het bijzonder bij verbonden partijen die via gemeenschappelijke regelingen zijn opgericht en waarbij sprake is van verlengd lokaal bestuur. In dat verband speelt het onderscheid tussen opdrachtgeversrol en eigenaarsrol minder sterk dan bij privaatrechtelijke verbonden partijen, zoals deelnemingen. Immers, de vakinhoudelijke wethouder (of burgemeester) is voor de verbonden partij het 'bestuurlijke' aanspreekpunt en vertegenwoordigt in die hoedanigheid de gemeentelijke beleids- en financiële belangen als bestuurder in het algemeen bestuur. Indien sprake is van financiële risico's die een grote impact kunnen vormen op de gemeente wordt de wethouder financiën geconsulteerd om indien nodig het eigenaarsbelang via de vakinhoudelijke wethouder (of burgemeester) te kunnen inbrengen in het algemeen bestuur.

De vakinhoudelijke wethouder:

- heeft het beleidsinhoudelijke belang van de gemeente en de verstrekking van een heldere (beleids-) opdracht (behartiging van het publieke belang) in portefeuille;
- stuurt en houdt toezicht op de uitvoering van (afzonderlijke) opdrachten die worden uitgevoerd door de verbonden partij;
- monitort de voortgang en beoordeling van de (beleids-) prestaties en het toezicht op het algeheel functioneren van de verbonden partij.

De wethouder Financiën:

- ziet toe op het eigenaarsbelang en brengt in het financiële belang van de gemeente, met oog voor een gezonde balans tussen de taken van de verbonden partij en het beschikbare budget;
- heeft in portefeuille de inrichting en werking van het stelsel rondom de verbonden partijen en adviseert de vakinhoudelijke wethouder waar nodig over financiën, kaders en richtlijnen voor verbonden partijen.

Verbonden partij:

- is verantwoordelijk voor een professionele, doelmatige en rechtmatige uitvoering van de opdracht en de bestendigheid en continuïteit van de interne organisatie;
- voert een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering, waaronder sturing en beheersing omtrent (meerjarige) doelen, acties, kansen en risico's;
- zorgt voor periodieke informatievoorziening over de uitvoering van de opdrachten en de bedrijfsvoering (sturingsinformatie).

4.3 Uitvoering van beheeractiviteiten bij publiekrechtelijke verbonden partijen

In iedere gemeenschappelijke regeling wordt met betrekking tot het financieel beheer een aantal zaken geregeld op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling. Basis is het voorschrift dat het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling uiterlijk op 30 april van het lopende jaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar aanbiedt aan de raad, zodat de raad deze informatie ter beschikking heeft ten behoeve van de voorjaarsnota. Ook de voorlopige jaarrekening wordt vóór 30 april van dat jaar inclusief het accountantsrapport aan de raad gestuurd. Verder stuurt het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling de ontwerpbegroting 12 weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, toe aan de raad. Daarna is er een mogelijkheid voor de raad om zienswijzen in te brengen, voordat de begroting door het algemeen bestuur van de desbetreffende gemeenschappelijke regeling wordt vastgesteld.

Ook wanneer er financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld die nog niet voorzien waren heeft de raad de budgettaire bevoegdheid. Bijdragen aan een gemeenschappelijke regeling zijn echter wel verplichte uitgaven voor een gemeente die moeten worden verwerkt in de begroting van de gemeente zelf. Als de gemeenteraad deze kosten niet opvoert als uitgaven in de programmabegroting gebeurt dat door gedeputeerde staten.

Een gemeenschappelijke regeling kan niet failliet gaan. Eventuele begrotingstekorten worden opgelost door middel van bezuiniging op de publieke taak, apparaat- of organisatiekosten of door middel van verhoging van de bijdragen van de samenwerkende gemeenten. Hieruit vloeit dan ook het financieel belang van de gemeente bij een gemeenschappelijke regeling voort, alsmede het belang van een heldere informatievoorziening.

4.4 Uitvoering van beheeractiviteiten bij privaatrechtelijke verbonden partijen

In eerste instantie worden de beheeractiviteiten door de gemeente uitgevoerd door de aandeelhouderbevoegdheden of statutaire rechten te gebruiken. Dit betekent dat het college de besluiten neemt die in de algemene vergadering of deelnemersvergadering worden voorgelegd of die via bestuurlijke besluiten moeten worden genomen. Een tweede onderdeel van beheer is de monitoring van de verbonden partijen. Dit wordt ingevuld door het vastleggen van een gesprekscyclus. Daarnaast overlegt de verbonden partij regelmatig bestuurlijke rapportages, welke tijdig, juist en volledig dienen te zijn, bijvoorbeeld kwartaalrapportages, zodat de gemeente inzicht krijgt in de uitvoering van bijvoorbeeld de afgesproken prestaties. Een centraal begrip bij beheer van verbonden partijen is het accountmanagement: dat zijn de contacten die de gemeente heeft met de verbonden partij. Dat gaat om contacten van alle gemeentelijke onderdelen met de desbetreffende verbonden partij.

Uitvoering statutaire en wettelijke beheeractiviteiten

In de uitvoering van de statutaire en wettelijke beheersactiviteiten staat de voorbereiding op besluitvorming voor de algemene vergaderingen van leden, aandeelhouders of vergaderingen van het algemeen bestuur van gemeenschappelijke regelingen centraal. Daarmee wordt het publiek belang van de gemeente in verbonden partij behartigd: zowel het beleidsinhoudelijke, als het zeggenschapsbelang.

Het bestuur van een rechtspersoon is verantwoordelijk voor het bestuur van de verbonden partij. Bij verbonden partijen met een toezichthoudend orgaan, heeft het toezichthoudende orgaan de taak om naast toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken toe te zien op naleving van good governance. De (dagelijkse) verantwoordelijkheid voor operationele activiteiten ligt bij het bestuur, tezamen met het toezichthoudend orgaan.

De gemeente moet als aandeelhouder, met gebruikmaking van statutaire zeggenschap, majeure besluiten nemen, goedkeuren of hiervan kennisnemen. Deze besluiten gaan over bijvoorbeeld:

- a. Benoemingen, schorsing en ontslag van bestuurders en commissarissen/leden van raden van toezicht (vroegtijdige/actieve betrokkenheid)
- b. Beloningen van bestuurders en commissarissen/leden van raden van toezicht
- c. Maatschappelijk verantwoord ondernemen (Sustainable Development Goals)
- d. Strategie; hierbij speelt het bewaken van het publiek belang een centrale rol
- e. Investerings
- f. Financiële positie: begroting, jaarrekening, rapportages, doelstellingen voor financiële indicatoren, credit rating, dividendbeleid, fiscale positie
- g. Wijzigen van statuten

De Algemene vergadering van Aandeelhouders kan inlichtingen inwinnen bij bestuur en raad van commissarissen. Ook kan de aandeelhouder verzoeken om onderwerpen te agenderen voor de Algemene vergadering.

Een zorgvuldige afweging van en tussen verschillende belangen van de gemeente is nodig om het college te faciliteren. Een goede, proactieve voorbereiding van bijvoorbeeld de algemene vergadering draagt hieraan bij. Die voorbereiding vindt intern plaats (met de relevante beleidsdirecties) en extern richting de verbonden partij. Ook wanneer de gemeente geen doorslaggevende zeggenschap heeft bij een verbonden partij, dan wel met andere partijen in een (algemene) vergadering zit, is dit van groot belang. De gemeente heeft dan immers geen doorslaggevende zeggenschap en moet van tevoren goed afstemmen met de medeaandeelhouders, andere leden of samenwerkingspartners.

Nadat (op grond van artikel 160, eerste lid, onder d, van de Gemeentewet) het college (of een collegelid op basis van het mandaat) daartoe besloten heeft, vertegenwoordigt de burgemeester (op grond van artikel 171 lid 1 Gemeentewet) de gemeente formeel bij de uitoefening van de statutaire zeggenschap in verbonden partijen. De burgemeester kan de vertegenwoordiging opdragen aan een door hem aan te wijzen persoon, zoals bijvoorbeeld een collegelid of een ambtenaar

Monitoring van verbonden partijen

Naast de statutaire en wettelijk verplichte beheersactiviteiten, houdt de gemeente de 'vinger aan de pols'. Dit is nodig om zicht te houden op de bestuurlijke en financiële continuïteit, de voortgang van grote projecten of investeringen, het publieke doel en de aansluiting van het werk dat de verbonden partij levert. De gemeente stelt zich actief op bij de volgende thema's:

1. Financiële en strategische risico's: De gemeente kijkt naar de vermogensstructuur, investeringen, rechtshandelingen en garanties die zowel bijdragen aan de behartiging van het publiek belang als aan het financiële en het zeggenschapsbelang. De rol van de gemeente hierin is voornamelijk het identificeren van financiële en strategische risico's, zodat tijdig maatregelen kunnen worden getroffen. In het geval van incidenten kan de gemeenteraad tijdig geïnformeerd worden.
2. Naleving van de governancestructuur: De gemeente kijkt naar de naleving van de governance-regels die volgen uit de wet, de statuten en de Code. Informatievoorziening en -uitwisseling (gevraagd en ongevraagd) tussen de verbonden partij en de gemeente dragen daaraan bij.
3. Bijdrage aan gemeentelijk beleid: De gemeente ziet erop toe dat de verbonden partij zich committeert aan het gemeentelijk beleid en bijdraagt aan de realisatie daarvan.

4.4 Risicogerichte aanpak

De invulling en intensiteit van het beheer en toezicht hangt af van de uitkomst van de risico-inventarisatie, de interne en externe dialogen hierover en de kenmerken van de specifieke verbonden partij. Waarbij de gemeente de invulling van gemaakte afspraken en doelstellingen met de verbonden partij bewaakt. Gelet hierop wordt op basis van P&C-producten het functioneren van de verbonden partij gemonitord. Bij het toezicht van de verbonden partij staat in zijn algemeenheid de volgende vraag centraal: wat is de 'fitheid' van de organisatie? Deze fitheid gaat bijvoorbeeld over:

- a. opdracht, taak en resultaten;
- b. financiën;
- c. producten en dienstverlening;
- d. IV/ICT;
- e. personeel;
- f. huisvesting;
- g. samenwerking.

In de paragraaf verbonden partijen van de begroting wordt de risico-status (laag, midden of hoog) verwerkt dat van toepassing is op de individuele verbonden partij. In deze paragraaf worden de ontwikkelingen en actualiteiten verwerkt, waaronder relevante (politiek-bestuurlijke) risico's. Dit betekent dat verbonden partijen met een laag risico-status minder aandacht verdienen dan met een hoog risico-status. Bij een hoog risico is in aanvulling op de monitoring van P&C producten van de verbonden partij verscherpte aandacht op meerdere beleids- en uitvoeringsonderdelen van de verbonden partij en zal de informatiebehoefte groter zijn. Op basis daarvan kan de Raad bijvoorbeeld prioriteren in zijn werkzaamheden. Vervolgens wordt in de paragraaf verbonden partijen in de jaarrekening inzicht gegeven in de verantwoording en kan de Raad de ontwikkelingen monitoren. Kortom, de gemeente kijkt welke intensiteit van beheer het beste past bij het (risico-)profiel van de verbonden partij. Dit vraagt om vakmanschap, samenwerking en maatwerk, waarbij harde en zachte signalen over het functioneren van een verbonden partij van belang zijn, zoals uit (management)informatie van de verbonden partij en uit de gesprekken die worden gevoerd met de betrokken stakeholders.

4.5 Periodieke evaluatie

Uitgangspunt is dat de gemeente een verbonden partij heeft voor de borging van publieke belangen. In de praktijk betekent dat voor de meeste verbonden partijen geldt dat de relatie wordt aangegaan voor de langere termijn. In de loop der tijd kunnen de omstandigheden en ook de publieke belangen zelf veranderen. Om die reden is het uitgangspunt dat iedere verbonden partij periodiek (minimaal eens in de zes jaar) wordt geëvalueerd om te bepalen of deze nog toegevoegde waarde heeft. Actuele ontwikkelingen kunnen aanleiding zijn om een verbonden partij eerder of later te evalueren. De evaluatie zal zich richten op de beoordeling van de mate waarin de betreffende verbonden partij effectief bijdraagt aan de borging van de publieke belangen en of het beheer de gewenste toegevoegde waarde had. De evaluatie wordt ter informatie aan de raad gestuurd.

5. UITTREDING OF AFSTOTING

5.1 Inleiding

De gemeente beheert verbonden partijen en heeft bepaalde bevoegdheden in gemeenschappelijke regelingen of statuten om het publieke belang te behartigen. Het publiek belang is echter niet statisch. Een nieuw college kan andere doelstellingen hebben of de doelstellingen die met een verbonden partij beoogd waren, kunnen zijn gerealiseerd. Ook externe factoren kunnen van invloed zijn. Bijvoorbeeld het veranderen van wettelijke taken van de gemeente of toenemende risico's die niet meer in redelijke verhouding staan tot het publieke belang van de verbonden partij. In dergelijke gevallen kan de gemeente besluiten om uit een gemeenschappelijke regeling te treden of een verbonden partij af te stoten.

5.2 Aandachtspunten bij uittreden uit een gemeenschappelijke regeling en afstoting

Wijze van uittreden of afstoten

Bij de uittreding uit een gemeenschappelijke regeling zal de complexiteit in de praktijk afhangen van het gegeven of de gemeente als enige uittreedt of dat er feitelijk sprake is van een liquidatie van de gemeenschappelijke regeling. Voor deze situaties hebben de samenwerkende gemeenten een regeling afgesproken om dit proces te vergemakkelijken.

Voor het afstoten van een privaatrechtelijke verbonden partij zijn meerdere mogelijkheden: verkoop van aandelen, overdracht van de rechtspersoon aan een andere rechtspersoon, zeggenschap op basis van de statuten laten vervallen of liquidatie van een rechtspersoon.

Het uittreden uit of afstoten van een verbonden partij is een complex proces, afhankelijk van de bepalingen in de gemeenschappelijke regeling dan wel de statutaire bepalingen, de mate waarin de gemeente anderen nodig heeft, de actuele marktsituatie en de financiële gevolgen van het afstoten. Er is geen standaardmodel of -proces voor afstoting. De exit-strategie die bij het aangaan van een verbonden partij is omschreven, biedt het kader voor de afstoting van de verbonden partij. Daarnaast kent elke afstoting een aantal generieke onderwerpen waarover gemeentelijke besluitvorming plaatsvindt. Het college heeft de bevoegdheid om het proces van afstoting te (laten) leiden en daarvoor de benodigde besluiten te nemen. De gemeenteraad wordt actief geïnformeerd over dergelijke besluiten. Voor een collegebesluit tot uittreding uit een gemeenschappelijke regeling is de voorafgaande instemming van de gemeenteraad vereist.

Publiek belang

Het besluit tot uittreding of afstoting betekent niet dat er helemaal geen publiek belang meer kan zijn bij of in de verbonden partij. Indien er sprake is van een (rest) publiek belang, moet dit (rest) publieke belang op juiste wijze worden geborgd. Afspraken over deze borging, bijvoorbeeld in een subsidiebeschikking zullen voor de afstoting moeten worden vastgelegd.

Financiële afwikkeling

Bij de financiële afwikkeling moet inzichtelijk worden gemaakt wat het financiële effect van het afstoten van de verbonden partij is voor de gemeente. Belangrijke onderwerpen hierbij zijn: de kosten die met het door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling vast te stellen uittredingsplan gemoeid zijn, eventuele baten of lasten vanwege de afstoting, de boekwaarde van de verbonden partij op de gemeentelijke balans en het verlies van eventueel dividend in de toekomst. De financiële effecten moeten worden opgenomen in de besluitvormingsstukken en verwerkt in de P&C-producten (begrotingscyclus) van de gemeente.

Juridische afwikkeling

Het afstoten van een verbonden partij is deels ook een juridische handeling. Dit betekent dat er ook veel juridische verplichtingen kunnen komen kijken bij het afstoten van een verbonden partij.

Afhankelijk van de wijze van afstoten – en of al dan niet sprake is van liquidatie – zijn de meest belangrijke verplichtingen:

- Beoordelen of Wet Overgang van Onderneming van toepassing is. Wanneer er werknemers overgaan naar een andere entiteit zal er een sociaal plan gemaakt moeten worden en overleg moeten worden gevoerd met de OR van de verbonden partij en de vakbonden;
- In geval van liquidatie van de verbonden partij moet op basis van een liquidatieplan een liquidatietraject worden doorlopen.
- Er moet inzichtelijk worden gemaakt welke aansprakelijkheden er na afstoting nog rusten op de gemeente, bijvoorbeeld op basis van de garanties die bij een verkoop zijn afgegeven;
- De wijzigingen van statuten, aandeelhouder of de ontbinding moeten in het handelsregister van de KvK worden ingeschreven;
- Er geldt vaak een bijzondere archiefplicht met betrekking tot de documenten die betrekking hebben op de afgestoten verbonden partij. Er moeten duidelijke afspraken komen wie verantwoordelijk is voor de naleving van de archiefverplichtingen.

6. INFORMATIEVOORZIENING RAAD

Om de raad in staat te stellen de controlerende taak uit te oefenen, wordt de raad actief geïnformeerd over de ontwikkelingen bij verbonden partijen volgens de in deze paragraaf beschreven wijze. De raad wordt in ieder geval geïnformeerd over verbonden partijen in de begroting en jaarrekening van de gemeente:

1. Paragraaf verbonden partijen: Het college informeert de raad halfjaarlijks bij de jaarrekening en programmabegroting over relevante ontwikkelingen bij verbonden partijen. In deze paragraaf rapporteert het college over de belangrijke (financiële) risico's bij de verbonden partijen.

Daarnaast geldt specifiek voor gemeenschappelijke regelingen dat de informatievoorziening zoveel mogelijk wordt gekoppeld aan de periodieke momenten van besluitvorming als bedoeld in paragraaf 4.3. Het gaat hierbij om het aanbieden aan de raad van de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar, de voorlopige jaarrekening inclusief het accountantsrapport en de ontwerpbegroting, waarbij de raad in de gelegenheid wordt gesteld om zienswijzen te geven.

De jaarrekeningen en accountantsrapporten van verbonden partijen worden - zodra en voor zover deze beschikbaar zijn - op een centrale plek beschikbaar gesteld aan de gemeenteraad.

De raad wordt buiten de vaste momenten in de begroting en jaarrekening om actief geïnformeerd over gemeentelijke verbonden partijen wanneer een van de volgende criteria van toepassing is:

- a. met het onderwerp is een aanzienlijk financieel belang gemoeid; dit wil zeggen: als er consequenties zijn voor de gemeentelijke begroting, of wanneer de continuïteit van de verbonden partij in het geding komt;
- b. een wijziging of afwijking van het beleid of plannen aan de orde is. Te denken valt aan (niet uitputtend) meerjarenplannen, investeringsplannen, belonings- of dividendbeleid enz.;
- c. het onderwerp een groot direct maatschappelijk effect heeft, bijvoorbeeld omdat er veel belanghebbenden zijn;
- d. het onderwerp in de belangstelling staat van de media;
- e. het onderwerp ingrijpende juridische of bestuurlijke gevolgen heeft voor de gemeente;
- f. het onderwerp de integriteit van het bestuur kan aantasten.

7. BESTUURLIJKE ROLVERDELING

In dit hoofdstuk is de bestuurlijke rolverdeling van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders bij verbonden partijen weergegeven. Eerst worden de uitgangspunten benoemd, vervolgens wordt ingegaan op de rolverdeling bij de oprichting, het beheer en de uittreding of afstoting van verbonden partijen.

7.1 Uitgangspunten rolverdeling

Gemeenteraad

Omdat de gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan van de gemeente is stelt deze de hoofdlijnen van het beleid van de gemeente vast en controleert de uitvoering daarvan door het college. De bevoegdheden van de raad vloeien voort uit de Gemeentewet. De raad stelt de beleidsnota verbonden partijen vast. De raad stelt jaarlijks met de begroting vast welke financiële middelen er beschikbaar zijn voor de verbonden partijen. Ten slotte stelt de gemeenteraad het publieke kader van een deelneming vast.

College van burgemeester en wethouders

Het college van burgemeester en wethouders voert binnen de door de raad gestelde kaders het beleid uit en legt daarover verantwoording af aan de raad. Het college is bevoegd te besluiten over de uitoefening van de statutaire zeggenschap in privaatrechtelijke verbonden partijen.

Het college oefent ook invloed uit door vertegenwoordiging in het algemeen bestuur en/of het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Veelal is er sprake van een dubbele rol; die van opdrachtgever/klant en die van eigenaar/bestuurder. Hier kan een belangenconflict ontstaan, omdat wat goed is voor de verbonden partij niet per se de beste oplossing is voor de gemeente.

Interne rollen opdrachtgever- en eigenaarschap

Het uitgangspunt is dat een verbonden partij valt onder een portefeuillehouder (vakinhoudelijke wethouder of burgemeester) en onderdeel uitmaakt van een programmabegroting, die namens het college verantwoordelijk is richting de Raad. Daarbij geldt dat de concrete invulling van de interne rollen van opdrachtgever en eigenaar kan verschillen per verbonden partij (zie hoofdstuk 4). Voor gemeenschappelijke regelingen en deelnemingen geldt in principe de volgende lijn.

Gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen

De vakinhoudelijke wethouder of burgemeester vertegenwoordigt doorgaans de gemeente in de verbonden partij, namelijk door vertegenwoordiging in het Algemeen Bestuur (en soms ook in het Dagelijks Bestuur). Voor gemeenschappelijke regelingen geldt dat de vakinhoudelijke wethouder of burgemeester zowel het beleidsinhoudelijke als het financiële belang (is budgethouder binnen het programma) en het toezicht op de governance in portefeuille heeft. De wethouder Financiën richt zich op het systeem rondom de verbonden partijen en adviseert de vakinhoudelijke wethouder waar nodig over de financiën, kaders en richtlijnen van de verbonden partij. Om de gemeentelijke belangen te borgen en het voeren van het goede gesprek over de belangen van een verbonden partij en die van de gemeente (politieke context) is het belangrijk dat de vakinhoudelijke wethouder of burgemeester de wethouder financiën consulteert rondom relevante (financiële) besluitvorming van de individuele verbonden partij.

Deelnemingen

Voor deelnemingen geldt dat de beleidsinhoudelijke zaken van de verbonden partij in de portefeuille vallen van de vakinhoudelijke wethouder. De vakinhoudelijke wethouder gaat over het publieke belang

verbonden met de deelneming. De wethouder Financiën heeft inbreng in het financiële belang van de gemeente in de deelneming. In beginsel vertegenwoordigt de vakinhoudelijke wethouder via de aandeelhoudersrol (stemrecht) de gemeente in de deelneming. Daarbij is er wel de uitzondering dat als er sprake is van grote financiële risico's het opportuun wordt geacht om de aandeelhoudersrol bij de wethouder Financiën te beleggen (zie verder onder paragraaf 7.3).

Aan het begin van iedere collegeperiode worden de taken en bevoegdheden per wethouder ten aanzien van de verschillende verbonden partijen vastgesteld in een collegebesluit. In het geval verschillende beleidsinhoudelijke belangen (beleidsportefeuilles) zijn ondergebracht in een verbonden partij wordt in beginsel een coördinerende vakinhoudelijke wethouder aangewezen. Deze coördineert de (beleids)belangen intern en extern richting de verbonden partij. Er volgt expliciete besluitvorming in het college als de vakinhoudelijke wethouder en wethouder Financiën (opdrachtgever en eigenaar in één hand) dezelfde verbonden partij heeft.

7.2 De rolverdeling bij aangaan van verbonden partijen

Gemeenteraad

Bij het aangaan van een verbonden partij krijgt de gemeenteraad op verschillende momenten informatie van het college. Er is in het proces bovendien gelegenheid voor het uiten van wensen en bedenkingen vanuit de gemeenteraad.

De raad wordt conform de Wet gemeenschappelijke regelingen toestemming gevraagd om een gemeenschappelijke regeling in te stellen of te wijzigen.

De raad wordt gevraagd om in te stemmen met het aangaan van een privaatrechtelijke verbonden partij³ en – indien nodig – de benodigde financiële middelen ter beschikking te stellen. De gemeenteraad ontvangt het definitieve besluit (einde uitvoeringsfase) ter informatie.

College van burgemeester en wethouders

Alle besluitvorming met betrekking tot het aangaan van een verbonden partij vindt plaats in het college. De grondslag daarvoor is artikel 160 gemeentewet. Binnen het college is de eindverantwoordelijkheid gelegd bij de vakinhoudelijke wethouder. De wethouder Financiën ziet toe op het financiële belang van de gemeente en adviseert de vakinhoudelijke wethouder waar nodig over financiën, kaders en richtlijnen voor verbonden partijen.

7.3 Rolverdeling bij het beheren van verbonden partijen

Gemeenteraad

De verantwoordelijkheid van de raad ten opzichte van de gemeentelijke taken of beleidsdoelstellingen verandert niet als voor een verbonden partij wordt gekozen. De rol van de gemeenteraad is alleen niet meer op zichzelf staand. De democratische legitimatie van een verbonden partij is afkomstig van alle deelnemende partijen.

In het kader van de controlerende taak kan de raad voor verbonden partijen:

- Een raadsrapporteur instellen, die zich verdiept in hetgeen er speelt bij de verbonden partij.
- Een adviescommissie bestaande uit raadsleden instellen
- Afspraken maken over evaluatie van de verbonden partij
- Afspraken maken ten aanzien van de actieve en passieve informatieplicht van het college

³ Indachtig het raadsbesluit van 17 september 2015, met kenmerk 15.504537, jaargang 2015 nummer 72.

De gemeenteraad ontvangt periodiek informatie over verbonden partijen via de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening. In de paragraaf verbonden partijen wordt over alle publiekrechtelijke- en privaatrechtelijke verbonden partijen gerapporteerd.

De raadscommissie van de vakinhoudelijke wethouder krijgt daarnaast mondeling of schriftelijk informatie over belangrijke besluiten en/of relevante ontwikkelingen bij de verbonden partijen.

College van burgemeester en wethouders

De wethouder Financiën heeft de systeem- en stelselverantwoordelijkheid voor verbonden partijen in de portefeuille. Het beheer van de afzonderlijke verbonden partijen ligt bij de vakinhoudelijke wethouder, tenzij dit anders is geregeld. Dit betekent dat besluitvorming omtrent de verbonden partijen, die niet op basis van het mandaat kan worden afgehandeld omdat het een majeur onderwerp is, door de vakinhoudelijke wethouder in het college wordt ingebracht.

Voor deelnemingen geldt dat de vakinhoudelijke wethouder de aandeelhoudersrol behartigt. Het is belangrijk dat de vakinhoudelijke wethouder de wethouder financiën consulteert rondom relevante (financiële) besluitvorming van de individuele deelneming, zodat beide samen het standpunt van de gemeente bepalen.

Bij deelnemingen waar de wethouder Financiën ook de vakinhoudelijke wethouder is, kan bij eventuele tegenstrijdige belangen binnen het college besloten worden tijdelijk de aandeelhoudersrol bij een andere wethouder te leggen.

7.4 De rolverdeling bij afstoting van verbonden partijen

Het college van burgemeester en wethouders

De vakinhoudelijke wethouder draagt zorg voor een zorgvuldig proces van afstoten van een verbonden partij (zie hoofdstuk 5). De wethouder financiën adviseert de vakinhoudelijke wethouder waar nodig over de (financiële) afwikkeling. Het college informeert de gemeenteraad over het afstoten van een verbonden partij.

7.5 Rol Rekenkamer

Op grond van artikel 184 van de Gemeentewet kan de Rekenkamer onderzoek doen bij verbonden partijen. De reikwijdte van deze bevoegdheid is in de wet nader uitgewerkt. Daarbij is aangegeven voor welke partijen deze bevoegdheid geldt en over welke periode de Rekenkamer onderzoek kan instellen.

C. MONITOREN, STUREN EN VERANTWOORDEN

De standaard voor beleidsnota's schrijft voor dat in onderdeel C wordt ingegaan op onderstaande verplichte onderdelen volgens het principe 'pas toe of leg uit'.

1. Indicatoren

De doelstellingen van de beleidsnota kunnen niet worden uitgedrukt in indicatoren.

2. Risico's

De nota zelf brengt geen risico's met zich mee.

3. Financiën

Deze beleidsnota heeft op zichzelf geen financiële gevolgen. Financiële afweging wordt gemaakt per verbonden partij.

4. Voortgang en verantwoording

In de paragraaf verbonden partijen in de begroting en het jaarverslag wordt ingegaan op de relevante ontwikkelingen met betrekking tot het beleidsnota en de individuele verbonden partijen waar deze nota betrekking op heeft.

Deze nota zal uiterlijk vijf jaar na vaststelling worden geëvalueerd. Deze evaluatie richt zicht op de doelstellingen die in deel A zijn benoemd.

Bijlage 1 - RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

1.1 Inleiding

De grondslag voor de oprichting van en het deelnemen in een verbonden partij is gelegen in de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). De regels met betrekking tot de informatie in de begroting en verantwoording over verbonden partijen is neergelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

1.2 Gemeentewet

De Gemeentewet (artikel 160, tweede lid) bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders (hierna ook: college) slechts besluit tot de oprichting van een privaatrechtelijke organisatie, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Hieruit volgt een voorkeur voor een publiekrechtelijke organisatievorm op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit omdat een gemeenschappelijke regeling meer waarborgen biedt ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, toezicht, controle en openbaarheid.

In artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet is ook vastgelegd dat een besluit tot oprichting en deelnemen niet wordt genomen, dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Voor de praktische uitwerking van dit artikel wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

Verder regelt de gemeentewet de verhoudingen tussen het college en de raad, waaronder de plicht van het college om:

1. de raad in de gelegenheid te stellen om wensen en bedenkingen te uiten ten aanzien van het voornemen om een privaatrechtelijke organisatie op te richten
2. zich te verantwoorden richting de gemeenteraad en de informatieverplichtingen jegens de gemeenteraad.

Tevens volgt uit de Gemeentewet dat het college bevoegd is te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen. Hiertoe behoort ook de besluitvorming omtrent de invulling van het aandeelhouderschap, met name het nemen van aandeelhoudersbesluiten.

1.3 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) volgen de wettelijke eisen die gelden voor de informatie die de gemeente Utrecht in de begroting en verantwoording geeft over verbonden partijen. Dit betreft met name de paragraaf verbonden partijen⁴ die deel uitmaakt van de gemeentelijke begroting en het jaarverslag.

Een **verbonden partij** is een organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Het gaat hierbij om twee typen rechtspersonen:

1. publiekrechtelijke rechtspersonen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen; en
2. privaatrechtelijke rechtspersonen (vennootschappen, verenigingen en coöperaties).

⁴ Artikel 15 BBV

1De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:

a. de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;

b. de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in:

1°. gemeenschappelijke regelingen; 2°. vennootschappen en coöperaties; 3°. stichtingen en verenigingen, en, 4°. overige verbonden partijen;

2In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:

a. de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;

b. het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;

c. de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;

d. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;

e. de eventuele risico's, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de verbonden partij voor de financiële positie van de provincie onderscheidenlijk gemeente.

Van een financieel belang is sprake als de gemeente middelen beschikbaar heeft gesteld die ze kwijt is wanneer de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Van een financieel belang is bijvoorbeeld sprake als de gemeente deelneemt aan een gemeenschappelijke regeling en daarvoor jaarlijks een financiële bijdrage verstrekt of als de gemeente aandeelhouder is, een lening heeft verstrekt en/of een garantie heeft afgegeven. Als er alleen een subsidierelatie is, is er in de regel géén sprake van een financieel belang.

De gemeente heeft een bestuurlijk belang als de gemeente zeggenschap heeft in de rechtspersoon. Dat kan zijn op basis van stemrecht in een eigenaarsvergadering of op basis van vertegenwoordiging in het bestuur.

1.4 Wet gemeenschappelijke regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen maakt het voor de raad, burgemeester en wethouders en de burgemeester mogelijk om met een - in de regel - ander overheidslichaam een gemeenschappelijke regeling te treffen ter behartiging van de belangen van de gemeente. Daarbij kan een openbaar lichaam worden ingesteld dat dan een publiekrechtelijke rechtspersoon vormt.

Voor de privaatrechtelijke verbonden partijen is er voor de gemeente beleidsruimte om juridisch, bestuurlijk of financieel keuzes te maken. Voor gemeenschappelijke regelingen is dat op sommige aspecten anders, omdat de regels over het aangaan, het beheer en het afstoten van die publiekrechtelijke verbonden partijen bepaald zijn in de Wet gemeenschappelijke regelingen.

1.5 Burgerlijk Wetboek

De regels voor oprichting en werkwijzen van privaatrechtelijke rechtspersonen zijn opgenomen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. In Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek staan voor de diverse rechtspersonen de te benoemen organen, hun taken en bevoegdheden. In de statuten van de verschillende rechtspersonen wordt het doel van de rechtspersoon en de interne organisatie verder uitgewerkt en vastgelegd. Sommige bevoegdheden liggen bij het bestuur, andere bij andere organen binnen de rechtspersoon. Er zijn wettelijke regelingen voor de verdeling van de bevoegdheden en de informatieverplichtingen tussen de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, het bestuur en de Raad van Commissarissen.

Ook kent Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek bepalingen waar de boekhouding en financiële verslaggeving van rechtspersonen aan dienen te voldoen.

Bij het oprichten van een verbonden partij en de monitoring van verbonden partijen is daarnaast wet- en regelgeving met betrekking tot gegevensbescherming, informatievoorziening en digitalisering van toepassing.

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer 5064
Vertrouwelijk Nee
Vergaderdatum 12 februari 2026
Agendapunt 11
Titel Initiatiefvoorstel APV wijziging 'Beschermd zone bij medische zorg voor geboorteregeling'
ID 5294
Behandelend ambtenaar
Telefoon
E-mail
Datum collegebesluit
Geocodering
Thema
Portefeuillehouder
Beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid
Referendabel
Reden niet referendabel
Raadsadviseur (lijst)
Behandelveorstel
Resultaat commissiebehandeling
Resultaat raadsbehandeling

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	11 december 2025
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	22 januari 2026
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	5 februari 2026
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	12 februari 2026

Voorgesteld besluit

Volt

Voorstel aan de gemeenteraad

Initiatiefvoorstel APV wijziging ‘ Beschermde zone bij medische zorg voor geboorteregeling’

Beleidsveld	Veiligheid, Bestuur
Opsteller	Charlotte Passier
Kenmerk	34016124
Vergaderdatum Raad	26 februari 2026
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Charlotte Passier stelt de raad voor te besluiten:

1. Het ‘besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010’ door toevoeging van een bepaling ‘Beschermde zone bij medische zorg voor geboorteregeling’, waarmee een verbod wordt ingesteld om in een straal van 25 meter rondom enige ingang van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend een persoon aan te spreken die dat gebouw wil betreden of verlaten.

Samenvatting

Iedere Utrechter moet zijn recht op medische zorg kunnen uitoefenen, waaronder vrije, veilige en ongehinderde toegang tot medische zorg. In de praktijk blijkt echter dat mensen die abortuszorg zoeken steeds vaker worden geconfronteerd met gedrag in de directe omgeving van abortusklinieken dat die toegang belemmert of verstoort. Patiënten en zorgverleners krijgen daarbij te maken met intimiderende aanwezigheid, het aanspreken van zorgzoekenden of blokkades bij de toegang.

Dit initiatiefvoorstel beoogt een nieuw artikel aan de Algemene Plaatselijke Verordening (vanaf hier: APV) toe te voegen dat het verbiedt om in een straal van 25 meter rondom enige ingang van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend een persoon aan te spreken die dat gebouw wil betreden of verlaten. Hiermee krijgen toezichthouders en politie een duidelijk en specifiek juridisch handvat om op te treden wanneer de vrije toegang tot abortuszorg in het gedrang komt.

Het voorstel beschermt daarmee niet alleen de toegang tot abortuszorg, maar draagt ook bij aan de veiligheid en rust voor patiënten, zorgprofessionals en andere bezoekers van deze zorginstellingen.

Context

Aanleiding

De toegang tot medische zorg behoort tot de kern van een gezonde en veilige samenleving. Toch zijn er de afgelopen jaren steeds meer signalen dat mensen worden gehinderd bij het zoeken van medische hulp. Dit doet zich met name voor bij abortusklinieken, waar groepen of individuele personen vanuit een overtuiging proberen mensen te weerhouden van het ondergaan van abortuszorg, door zich doelgericht op te houden bij de zorginstelling, zorgzoekers aan te spreken of zorgverleners te intimideren.

Dergelijke situaties kunnen ertoe leiden dat mensen afzien van abortuszorg of deze uitstellen. Dat is onwenselijk en staat op gespannen voet met de verantwoordelijkheid van de overheid om de volksgezondheid te bevorderen en de toegang tot zorg te waarborgen (artikel 22 Grondwet).

Het voorstel is nadrukkelijk niet bedoeld om demonstraties of de vrijheid van meningsuiting op inhoud te beperken. Het is ook niet bedoeld als generieke maatregel die elders kan worden toegepast. Het richt zich uitsluitend op gedragingen die er feitelijk op zijn gericht, of tot gevolg hebben, dat anderen worden belemmerd of onder druk gezet bij het uitoefenen van hun recht op medische zorg en dan specifiek hun recht op medische zorg voor geboorteregeling. Waar gedrag bij de ingang van zorginstellingen waar abortuszorg wordt verleend leidt tot aantasting van de toegang, is ingrijpen gerechtvaardigd.

Daarom wordt voorgesteld in de APV een specifieke bepaling op te nemen die dit soort gedrag verbiedt, zodat handhavers gericht en proportioneel kunnen optreden wanneer de toegang tot zorg feitelijk wordt belemmerd of verstoord.

Juridische context

Het voorgestelde artikel sluit aan bij de bestaande bevoegdheden van gemeenten om regels te stellen ter bescherming van de openbare orde, veiligheid en gezondheid. Op grond van artikel 149 van de Gemeentewet beschikt de gemeenteraad over autonome verordenende bevoegdheid om dergelijke regels vast te stellen.

Daarnaast geeft dit voorstel uitvoering aan de grondwettelijke taak van de overheid om de volksgezondheid te bevorderen (artikel 22 Grondwet). Die taak hangt nauw samen met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet) en het recht op onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 11 Grondwet). Vrije en onbelemmerde toegang tot medische zorg, waaronder abortuszorg, is een noodzakelijke voorwaarde voor de daadwerkelijke uitoefening van deze rechten.

Deze bescherming vindt ook haar basis in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dat de persoonlijke levenssfeer en lichamelijke integriteit beschermt. Uit de jurisprudentie volgt dat op de overheid een positieve verplichting rust om burgers te beschermen tegen inmenging door derden wanneer fundamentele rechten in het gedrang komen.

Tegelijkertijd vereist dit voorstel een zorgvuldige afweging met de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht (artikelen 7 en 9 Grondwet en artikelen 10 en 11 EVRM). Deze rechten zijn fundamenteel, maar niet absoluut. Beperkingen zijn toegestaan wanneer zij bij wet zijn voorzien en noodzakelijk zijn ter bescherming van onder meer de gezondheid, de openbare orde en de rechten en vrijheden van anderen.

De Wet openbare manifestaties (Wom)

In Nederland is de regulering van demonstraties vastgelegd in de Wet openbare manifestaties (Wom). Deze wet biedt burgemeesters de bevoegdheid om beperkingen te stellen aan demonstraties ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Recent heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de burgemeester van Groningen bevoegd was om, ter voorkoming van wanordelijkheden, voor een demonstratie een andere locatie aan te wijzen dan de beoogde plek direct voor de ingang van een abortuskliniek, mits werd voldaan aan de eis van zicht- en gehoorafstand.¹ Daarbij werd expliciet overwogen dat de directe omgeving van een abortuskliniek een locatie is waar een verhoogde mate van orde en rust behoort te heersen, vergelijkbaar met andere zorginstellingen zoals ziekenhuizen. Het betreft een plek waar mensen komen om fundamentele rechten uit te oefenen en waar zij recht hebben op en behoefte hebben aan zorg in een veilige en rustige omgeving.

Van belang is dat pas sprake is van een demonstratie in de zin van de Wom wanneer twee of meer personen gezamenlijk optreden. Een eenpersoonsactie valt buiten de reikwijdte van de Wom en behoeft geen voorafgaande kennisgeving. Juist in deze gevallen ontbreekt een bestuursrechtelijk kader om vooraf of direct te sturen, terwijl de impact op zorgzoekenden aanzienlijk kan zijn. Het voorgestelde verbod op hinder of verstoring van de toegang tot medische zorg beoogt daarom ook in deze situaties de verwezenlijking van het fundamentele recht op medische zorg te beschermen.

Daarbij wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de wettelijke grenzen van gemeentelijke regelgeving. De gemeenteraad mag geen regels stellen die de vrijheid van meningsuiting beperken waar het gaat om de inhoud van uitingen. Evenmin mag de raad via een autonome verordening het betogingsrecht reguleren. Wel mogen gemeenten voorschriften stellen aan de plaats, tijd en/of duur van verspreiding van uitingen. De voorgestelde bepaling bevat dan ook geen verbod op de inhoud van bepaalde uitingen en beperkt het recht tot betoging niet, maar richt zich uitsluitend op het feitelijk verstoren van de toegang tot zorg, specifiek abortuszorg.

Onderscheid aanspreken en fysieke hinder

Het verbod in dit artikel richt zich uitsluitend op het actief aanspreken of benaderen van personen, niet op de inhoud van de boodschap. De uitzonderingen voor medewerkers van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend, hulpverleners in noodsituaties en personen die door bezoekers zelf zijn uitgenodigd, voorkomen dat de bepaling normale of noodzakelijke interacties belemmert.

De gekozen afstand van 25 meter vormt een duidelijk afgebakende en beperkte zone waarin bezoekers zich kunnen concentreren op het betreden en verlaten van het gebouw. Binnen deze zone is het noodzakelijk om rust en onbelemmerde toegang te garanderen. Buiten deze zone blijft er ruime gelegenheid voor het uiten van meningen, het verspreiden van informatie of het voeren van gesprekken. De maatregel is daarmee proportioneel en laat de vrijheid van meningsuiting volledig intact, terwijl tegelijkertijd de toegang tot zorg, wat onderdeel is van de verwezenlijking van het recht op medische zorg, wordt beschermd.

Het artikel is een aanvulling op het verbod op fysieke hinder op de openbare weg, zoals geregeld in artikel 426bis Wetboek van Strafrecht. In deze context wordt daaronder verstaan gedrag waarbij de toegang tot een zorginstelling feitelijk wordt bemoeilijkt door het opwerpen van fysieke drempels. Hierbij kan worden gedacht aan het fysiek versperren van de toegangsweg, het blokkeren van ingangen of het actief tegenhouden van personen die een abortuskliniek willen betreden. In deze

¹ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 3 december 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:5683](#).

situaties is sprake van feitelijke dwang, waarbij zorgzoekenden daadwerkelijk worden verhinderd om toegang tot abortuszorg te krijgen.

Noodzaak van een specifieke norm (lex specialis)

Juist omdat het hier gaat om situaties waarin grondrechten met elkaar kunnen botsen, is het noodzakelijk te werken met een specifieke norm. Algemene bevoegdheden en open normen op gemeentelijk niveau, zoals bepalingen over hinderlijk gedrag of overlast (bijvoorbeeld artikel 2:2 APV), zijn onvoldoende geschikt om als grondslag te dienen voor handhavend optreden in gevallen waarin de toegang tot abortuszorg en daarmee samenhangende grondrechten aan de orde zijn.

Het toepassen van algemene bepalingen om gedrag te beperken dat raakt aan grondrechten kan leiden tot rechtsonzekerheid en tot een te ruime of ongerichte inperking van die rechten. Beperkingen van grondrechten vragen om een expliciete, nauwkeurig afgebakende wettelijke basis, waarin duidelijk is welk recht wordt beschermd en onder welke omstandigheden.

Met het voorgestelde artikel wordt die specificiteit aangebracht. De bepaling fungeert als *lex specialis* die uitsluitend ziet op situaties waarin de verwezenlijking van het recht op abortuszorg in het geding is, waarbij andere grondrechten zorgvuldig worden gebalanceerd. Door te werken met een objectieve afstandsnorm van 25 meter wordt bovendien voor toezichthouders, politie en justitie helder en voorspelbaar wanneer sprake is van verboden gedrag. Dit vergroot de rechtszekerheid en maakt handhaving concreet en uniform toepasbaar.

Door te kiezen voor een specifieke norm wordt voorkomen dat handhaving plaatsvindt op basis van algemene bevoegdheden die niet primair zijn ontworpen voor grondrechtenafwegingen. De duidelijke en objectieve normstelling voorkomt interpretatieverschillen in de handhaving en ondersteunt een zorgvuldige, proportionele toepassing in de praktijk. Daarmee wordt de bescherming van grondrechten versterkt: zowel voor zorgzoekenden als voor personen die gebruikmaken van hun vrijheid van meningsuiting.

Specifieke context: abortusklinieken en de rol van regelgeving

Wetenschappelijke analyses van het demonstratierecht wijzen erop dat demonstraties in de nabijheid van abortusklinieken een bijzondere context vormen, waarin de uitoefening van het demonstratierecht direct kan botsen met andere fundamentele rechten, zoals het recht de verwezenlijking van het recht op medische zorg, de persoonlijke levenssfeer en lichamelijke integriteit.²

Daarbij wordt benadrukt dat, wanneer de rechtspraak (nog) geen duidelijke of bestendige oplossingsrichtingen biedt, het opportuun kan zijn om via gerichte regelgeving aanvullende bescherming te bieden, mits deze regelgeving beperkt, precies en proportioneel is. Deze situatie doet zich nu voor bij individuele acties rondom abortusklinieken, die buiten het demonstratierecht vallen maar een grote impact kunnen hebben op zorgzoekenden. Het voorgestelde artikel voorziet in een gerichte invulling van deze leemte.

Het voorgestelde artikel bevat een concretisering van de specifieke context van gebouwen waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend. Deze explicitering is opgenomen vanwege de aard van de zorg die daar wordt verleend en de bijzondere kwetsbaarheid van personen die zich naar deergelijke zorginstellingen begeven.

In de praktijk is gebleken dat juist bij abortusklinieken sprake kan zijn van gedragingen die, ook zonder fysieke blokkade of dreiging, een directe en ingrijpende invloed hebben op de vrije toegang tot zorg. Het aanspreken van zorgzoekende personen in de onmiddellijke nabijheid van deze instellingen kan diep ingrijpen in hun persoonlijke levenssfeer en de veiligheid van hun vrije besluitvorming.

Beoogd effect

Met dit voorstel wordt beoogd dat iedereen die abortuszorg wil ondergaan dit vrij, veilig en zonder verstoring kan doen. Handhavers krijgen een helder en specifiek instrument om in te grijpen wanneer

² [Het recht om te demonstreren in de democratische rechtstaat, WODC-rapport, 11 december 2025.](#)

het verstoren van de toegang medische zorg bij de ingang van abortusklinieken daadwerkelijk in het gedrang komt.

Het artikel maakt het mogelijk om:

- op te treden tegen gedrag dat doelgericht het recht op abortuszorg verstoort;
- rust, veiligheid en toegankelijkheid rondom gebouwen waar medische zorg voor geboorteregeling wordt te waarborgen;
- patiënten te beschermen tegen intimiderend of verstorend gedrag;
- een duidelijk signaal af te geven dat de gemeente pal staat voor de vrije en veilige toegang tot abortuszorg.

Met deze wijziging draagt de gemeente Utrecht bij aan een veilige, respectvolle en zorgzame omgeving voor iedereen die abortuszorg nodig heeft of verleent.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

1. [Raadsbrief](#) Motie demonstraties abortuskliniek, 24 juni 2020
2. Beantwoording [SV 2020 nr 185](#) over Stop intimidatie bij abortuskliniek deel 2, 24 september 2020
3. [Raadsbrief](#) Afschrift brief aan demonstranten bij abortuskliniek, 21 januari 2021
4. [Raadsbrief](#) Demonstratie bij abortuskliniek, 11 augustus 2022
5. [Beantwoording](#) SV 2025 nr 147 over Bescherm alle grondrechten, dus ook het recht op zelfbeschikking en daarmee het recht op abortus

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Het 'besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010', '
Argumenten	
1.1	Bescherming van vrije en veilige toegang tot abortuszorg Iedereen moet zonder hinder en verstoring abortuszorg kunnen zoeken of ondergaan. Met deze bepaling krijgt de gemeente en de politie/het OM een juridisch instrument om in te grijpen wanneer het betreden van de ingang van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling door patiënten of zorgverleners wordt verstoord. Dit draagt bij aan de vrije zorgkeuze van patiënten en aan de veiligheid van patiënten, bezoekers en zorgmedewerkers in deze specifieke zorgcontext.
1.2	Uitvoering van grondwettelijke en verdragsrechtelijke verplichtingen Artikel 22 van de Grondwet verplicht de overheid maatregelen te treffen ter bevordering van de volksgezondheid. Daarnaast waarborgen artikel 10 en 11 van de Grondwet en artikel 8 EVRM de persoonlijke levenssfeer en de lichamelijke integriteit. Daaronder valt de verwezenlijking van het recht op medische zorg waar ook abortuszorg onder valt. Door het verstoren van toegang tot abortuszorg tegen te gaan, geeft de gemeente uitvoering aan deze grondrechten en verdragsverplichtingen.
1.3	Evenwicht tussen grondrechten: meningsuiting en bescherming van anderen

	De vrijheid van meningsuiting en betoging (artikelen 7 en 9 Grondwet; artikelen 10 en 11 EVRM) blijven volledig gewaarborgd. Het voorgestelde verbod richt zich uitsluitend op gedragingen die ertoe leiden dat de toegang tot abortuszorg wordt verstoord, niet op de inhoud van het uiten van meningen zelf. De voorgestelde bepaling stelt alleen eisen aan de plaats, tijd en duur van uitingen (het verspreidingsrecht) wat binnen de bevoegdheden van de lokale wetgever, de gemeenteraad, valt. Daarmee bewaakt het artikel een zorgvuldige balans tussen individuele vrijheden, waaronder de vrijheid van meningsuiting en de bescherming van personen die gebruikmaken van abortuszorg, die zich in een kwetsbare positie kunnen bevinden.
1.4	Proportionaliteit
	Juist omdat het hier gaat om een botsing van grondrechten, is het van belang dat de overheid kiest voor een maatregel die zo gericht en proportioneel mogelijk is. Het gebruik van een specifieke bepaling voor de bescherming van de toegang tot een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend draagt bij aan die proportionaliteit, doordat deze duidelijk afbakt in welke situaties en onder welke voorwaarden ingrijpen is toegestaan. Het hanteren van een algemene bepaling over hinder of overlast zou kunnen leiden tot een bredere en minder gerichte toepassing, met een groter risico op onbedoelde of ongeoorloofde inperking van de vrijheid van meningsuiting of betoging. Door te kiezen voor een specifieke norm die uitsluitend ziet op de toegang tot een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend, wordt voorkomen dat grondrechten op basis van open normen worden beperkt. De voorgestelde bepaling beschermt daarmee niet alleen het recht op vrije en ongehinderde en ongestoorde toegang tot abortuszorg, maar biedt ook waarborgen voor andere grondrechten. De duidelijke afbakening van het toepassingsbereik en de objectieve normstelling maken het mogelijk om in concrete gevallen proportioneel op te treden, zonder verdergaande beperkingen dan noodzakelijk. Daarmee draagt het artikel bij aan een zorgvuldige en evenwichtige bescherming van grondrechten in deze specifieke context
Kanttekeningen/ Risico's	
1.1	Handhaving vraagt zorgvuldige afweging
	Er moet worden voorkomen dat vreedzame demonstraties of individuele meningsuiting onterecht onder het verbod vallen. Handhaving vereist daarom duidelijke richtlijnen en training van toezichthouders om onderscheid te maken tussen rechtmatige aanwezigheid en doelbewust verstoren van de toegang tot abortuszorg. In de praktijk kunnen discussies ontstaan over de vraag wanneer sprake is van "aanspreken" ook als dit in het artikel gespecificeerd als iedere vorm van mondelinge of schriftelijke communicatie". Ook kan discussie ontstaan over waar de afstandsnorm van 25 meter tot de ingang van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend geldt. Deze interpretatie vraagt een zorgvuldige
1.2	Juridisch risico bij bezwaar of beroep

	Er bestaat een kans dat overtreders bezwaar of hoger beroep instellen met een beroep op de vrijheid van meningsuiting of betoging. Goede documentatie, motivering en proportionele handhaving zijn essentieel om de juridische houdbaarheid van optreden te waarborgen. Omdat een dergelijke specifieke APV-bepaling gericht een aanspreekverbod binnen 25 meter van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend (voor zover bekend) niet eerder in deze vorm is opgenomen, kan het juridisch risico niet volledig worden ingeschat aan de hand van bestaande jurisprudentie.
1.3	Communicatie en voorlichting essentieel
	Om misverstanden te voorkomen, is het van belang dat zowel inwoners als actiegroepen goed geïnformeerd worden over het doel en de reikwijdte van dit verbod. De bepaling is niet gericht tegen meningsuitingen of demonstraties al zodanig, maar uitsluitend tegen gedragingen die de vrije en ongehinderde toegang tot abortuszorg verstoren.

Financiën

Er zijn geen financiële consequenties verbonden aan dit raadsvoorstel. Het geeft enkel handvatten aan handhavers om hun werk uit te voeren.

Vervolg

Na vaststelling door de raad wordt het raadsbesluit in het Gemeenteblad gepubliceerd.

Samen stad maken (voorheen: Participatie)

Er is niet samengewerkt met Utrechters voor dit voorstel.

Communicatie

Na vaststelling wordt het 'Besluit tot wijziging van de Wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht 2010 op www.overheid.nl bekend gemaakt. Daarbij hoort ook een aan de wijzigingen aangepaste toelichting. De wijzigingen worden geconsolideerd verwerkt (opgenomen in de APV). Na de officiële bekendmaking op www.overheid.nl passen we Utrechtse webpagina www.utrecht.nl/apv aan. Tevens wordt de driehoek politie, Openbaar Ministerie en burgemeester geïnformeerd over deze wijziging.

Referendabel

De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen

- Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010', 'Beschermd zone bij medische zorg voor geboorteregeling '.
- Tekstvoorstel APV 'Beschermd zone bij medische zorg voor geboorteregeling '.

Bijlagen informatief

- Was-Wordt-lijst Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010

Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010

De raad van de gemeente Utrecht;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 26 februari 2026, kenmerk.....;

Gelet op artikel 149 en artikel 108 eerste lid Gemeentewet;

Besluit de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 als volgt te wijzigen:

Artikel I

A. Artikel 2:30a wordt toegevoegd en komt te luiden:

Artikel 2:30a Beschermde zone bij medische zorg voor geboorteregeling

1. Het is verboden om in een straal van 25 meter rondom enige ingang van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend een persoon aan te spreken die dat gebouw wil betreden of verlaten.
2. Onder aanspreken wordt verstaan: iedere vorm van mondelinge of schriftelijke communicatie.
3. Het verbod geldt ongeacht de inhoud, strekking of bedoeling van de communicatie.
4. Het verbod is niet van toepassing op:
 - a. medewerkers van het gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend die handelen in de uitoefening van hun functie;
 - b. hulpverleners die optreden in een noodsituatie;
 - c. personen die door bezoekers uitdrukkelijk zijn uitgenodigd om hen te begeleiden.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking vijf weken na de dag van bekendmaking in het gemeentebblad.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 26 februari 2026.

De burgemeester,

Sharon A.M. Dijkma

De griffier,

Miguel Israel

Artikel 2:30a Beschermde zone bij medische zorg voor geboorteregeling

- 1) Het is verboden om in een straal van 25 meter rondom enige ingang van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend een persoon aan te spreken die dat gebouw wil betreden of verlaten.
- 2) Onder aanspreken wordt verstaan: iedere vorm van mondelinge of schriftelijke communicatie.
- 3) Het verbod geldt ongeacht de inhoud, strekking of bedoeling van de communicatie.
- 4) Het verbod is niet van toepassing op:
 - a) medewerkers van het gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend die handelen in de uitoefening van hun functie;
 - b) hulpverleners die optreden in een noodsituatie;
 - c) personen die door bezoekers uitdrukkelijk zijn uitgenodigd om hen te begeleiden.

Toelichting artikel 2:30a Beschermde zone bij medische zorg voor geboorteregeling

Dit artikel heeft tot doel de verwezenlijking van het recht op medische zorg te beschermen. Door deze regeling wordt een veilige, respectvolle en toegankelijke omgeving gecreëerd voor iedereen die een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend bezoekt, zonder dat de ruimte voor maatschappelijk debat of meningsuiting buiten de beschermde zone wordt beperkt.

In de praktijk is gebleken dat het aanspreken of benaderen van bezoekers in de directe nabijheid van de ingang kan leiden tot gevoelens van onveiligheid en stress. Dit geldt ongeacht de inhoud of bedoeling van de boodschap. Zelfs wanneer de benadering vriendelijk of informatief is bedoeld, kan deze door bezoekers als ongewenst of belastend worden ervaren. Daarnaast kan het aanspreken van bezoekers de doorstroming bij de ingang belemmeren en daarmee de bereikbaarheid van het medisch centrum verstoren.

Het verbod richt zich uitsluitend op het actief aanspreken of benaderen van personen, niet op de inhoud van de boodschap. De uitzonderingen voor medewerkers van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend, hulpverleners in noodsituaties en personen die door bezoekers zelf zijn uitgenodigd, voorkomen dat de bepaling normale of noodzakelijke interacties belemmert.

De gekozen afstand van 25 meter vormt een duidelijk afgebakende en beperkte zone waarin bezoekers zich kunnen concentreren op het betreden en verlaten van het gebouw. Binnen deze zone is het noodzakelijk om rust en onbelemmerde toegang te garanderen. Buiten deze zone blijft er ruime gelegenheid voor het uiten van meningen, het verspreiden van informatie of het voeren van gesprekken. De maatregel is daarmee proportioneel en laat de vrijheid van meningsuiting volledig intact, terwijl tegelijkertijd de toegang tot zorg, wat onderdeel is van de verwezenlijking van het recht op medische zorg, wordt beschermd.

Dit artikel geeft invulling aan de positieve verplichting van de overheid om het recht op eerbiediging van het privéleven en de lichamelijke integriteit te beschermen, zoals onder meer volgt uit de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Het artikel beoogt een zorgvuldige weging tot stand te brengen tussen de grondrechten van vrijheid van meningsuiting enerzijds en het recht op medische zorg anderzijds.

Overzicht van de wijziging in de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, beschermde zone bij medische zorg voor geboorteregeling

Onderstaand de tekst van de artikelen die inhoudelijk wijzigen. De wijzigingen zijn *cursief* aangegeven in de bestaande tekst en onderstreept in de nieuwe tekst. Bij nieuwe artikelen is alleen de kolom 'Nieuwe tekst' ingevuld. Bij artikelen die vervallen is alleen de kolom 'Bestaande tekst' ingevuld. Daar waar de wijzigingen artikelleden betreft, zijn alleen de betreffende artikelleden opgenomen (de stippeltjes geven aan dat er meer artikelleden zijn die niet gewijzigd worden).

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
	Artikel 2:30a Beschermde zone bij medische zorg voor geboorteregeling 1. Het is verboden om in een straal van 25 meter rondom enige ingang van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend een persoon aan te spreken die dat gebouw wil betreden of verlaten. 2. Onder aanspreken wordt verstaan: iedere vorm van mondelinge of schriftelijke communicatie. 3. Het verbod geldt ongeacht de inhoud, strekking of bedoeling van de communicatie. 4. Het verbod is niet van toepassing op: a. medewerkers van het gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend die handelen in de uitoefening van hun functie; b. hulpverleners die optreden in een noodsituatie; c. personen die door bezoekers uitdrukkelijk zijn uitgenodigd om hen te begeleiden.

Aan de gemeenteraad

fBehandeld door	F.T. Wind	Datum	4 februari 2026
Doorkiesnummer	06-146 88 333	Kenmerk	34050116
E-mail	Juristen.oov@utrecht.nl	Onderwerp	Reactie initiatiefvoorstel beschermde zone bij medische zorg voor geboorteregeling
Bijlage(n)		Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Op 27 januari 2026 heeft raadslid Charlotte Passsier (VOLT) het initiatiefvoorstel *Beschermde zone bij medische zorg voor geboorteregeling* ingediend, dat als vervanging dient van het initiatiefvoorstel *Verbod op het hinderen van de toegang tot medische zorg*. Het voorstel *Beschermde zone medische zorg voor geboorteregeling* houdt een verbod in om in een straal van 25 meter rondom enige ingang van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend een persoon aan te spreken die dat gebouw wil betreden of verlaten. Wij waarderen dit initiatiefvoorstel dat een waardevolle bijdrage levert aan de discussie over het recht op vrijheid van meningsuiting en de vrije toegang tot zorg.

Zoals bekend is bij uw raad biedt de uitspraak van de Raad van State van 3 december 2025 een positieve verruiming voor burgemeesters om aan demonstraties in de nabijheid van abortusklinieken beperkingen te stellen op grond van wanordelijkheden. In het initiatiefvoorstel is onderkend dat de uitspraak uitsluitend ziet op demonstraties en niet op eenmansprotesten. Voor eenlingen die hun mening willen uiten en daarbij personen lastigvallen die een abortuskliniek bezoeken, wordt in de huidige praktijk gehandhaafd op grond van artikel 2:2 van de APV. Met deze jurisprudentie en bestaande wetgeving is er ruimte om de toegang tot zorg te beschermen tegen personen die zich daar hinderlijk gedragen. Deze bescherming strekt alleen niet zover als met het initiatiefvoorstel wordt bewerkstelligd. Hoewel wij het initiatief waarderen en veilige toegang tot medische zorg van fundamenteel belang achten, hebben wij enkele aandachtspunten bij dit voorstel.

Aandachtspunten initiatiefvoorstel

Het initiatiefvoorstel richt zich op eenmansprotesten, ofwel personen die het recht van vrijheid van meningsuiting uitoefenen. Met het voorstel wordt een bepaling (artikel 2:30a) toegevoegd aan de APV, waarmee iedere vorm van mondelinge en schriftelijke communicatie in een straal van 25 meter van een gebouw waar medische zorg voor geboorteregeling wordt verleend wordt verboden. Het verbod geldt ongeacht de inhoud, strekking of bedoeling van de communicatie.

Het verbod is niet van toepassing op 1) medewerkers van de zorginstelling die in functie zijn; 2) hulpverleners die opereren in een noodsituatie; 3) personen die op uitnodiging bezoekers begeleiden. Wij erkennen het belang van vrije toegang tot zorginstellingen, alleen hebben wij onze twijfels bij de inhoud en uitwerking van het voorgestelde verbod.

1. Verspreidingsrecht

Het voorgestelde verbod is ingekleed vanuit de mogelijkheid om het verspreiden van uitingen te beperken. Gemeenten mogen voorschriften stellen aan plaats, tijd en duur van het verspreiden van uitingen. Om die reden zou dit verbod binnen de bevoegdheden vallen van de gemeente. Het is voor discussie vatbaar of het verbod in deze vorm inderdaad binnen de perken van het verspreidingsrecht valt. Bijkomend vinden wij dit een glijdende schaal. Als uitingen naar plaats, tijd en duur op deze manier worden beperkt dan is ons onduidelijk waar de grens ligt van wat toelaatbaar is. Zo zou een beperking in tijd –bijvoorbeeld alleen een mening mogen uiten tussen 08:00 uur en 20:00 uur- ook onder een voorschrift voor de verspreiding kunnen vallen. Ook de beperking in plaats of duur kan steeds meer omvattend en steeds meer beperkend worden. In het uiterste geval kan dit ertoe leiden dat elke gemeente op deze wijze de vrijheid van meningsuiting met aanvullende regelgeving via het verspreidingsrecht kan inperken.

2. Formele wet

Met deze bedenkingen ligt het voor de hand dat bij deze botsing van rechten de landelijke wetgever aan zet is. De formulering van deze verbodsbepaling, waarbij iedere vorm van schriftelijke en mondelinge communicatie in een straal van 25 meter is verboden, komt op ons over als een ingrijpend verbod op de vrijheid van meningsuiting aldaar. In dat geval is er mogelijk niet langer sprake van beperking van het verspreidingsrecht én is het niet langer aan lagere regelgevers maar aan de formele wetgever om dit recht te beperken. De discussie tussen het recht op de vrijheid van meningsuiting en vrije toegang tot abortusklinieken moet op landelijk niveau worden beslecht. Het is bij uitstek aan de formele wetgever om hierin een belangenafweging te maken en te zorgen dat een beperking bij wet is voorzien en noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid en de rechten en vrijheden van anderen. Omdat het hier gaat om een fundamentele afweging tussen grondrechten, ligt het niet op de weg van de gemeentelijke wetgever om deze kwestie zelfstandig te beslechten..

3. Handhaving op de voorgestelde APV-bepaling

De voorgestelde bepaling is een lex specialis. Dat betekent dat de bepaling voorrang krijgt boven de algemenere artikelen 2:2 en 2:30 van de APV. Het verbod om iedere vorm van mondelinge of schriftelijke communicatie met een persoon die binnen een straal van 25 meter is van een gebouw voor medische zorg voor geboorteregeling en dat wil betreden of verlaten te verbieden, is verstrekkend. Het houdt de facto ook in dat het begroeten of de weg vragen aan een persoon die een gebouw voor medische zorg voor geboorteregeling - waaronder ook een ziekenhuis, huisartsen- of verloskundigenpraktijk en apotheek kan vallen - binnen gaat, al strafbaar is. Ook personeel dat elkaar voor een ingang treft maar nog niet in functie is, mag elkaar niet begroeten. Dat zou al strafbaar zijn. Voor de handhaving betekent dit dat in die gevallen ook artikel 2:30a APV wordt overtreden en er moet worden gehandhaafd. Zij kunnen namelijk geen onderscheid maken naar inhoud van de communicatie. Handhaving van deze bepaling is niet eenvoudig, aangezien er geverifieerd moet worden of een persoon of medewerker de zorginstelling in wil, en of er sprake is van een uitzonderingsgrond. Handhavers moeten bijvoorbeeld nagaan (mogelijk bij de werkgever of door middel van schriftelijke bescheiden) of het een medewerker in functie betreft. Bijkomend, is het bij voorbaat niet duidelijk of een persoon voornemens is de zorginstelling te betreden. Dit leidt ertoe dat personen niet weten of ze iemand wel of niet kunnen aanspreken. Zo bezien schiet deze bepaling zijn doel voorbij.

Datum 4 februari 2026
Ons kenmerk 34050116

4. Uitzonderingen op het verbod

In het vierde lid worden drie uitzonderingen op het verbod vermeld. De uitwerking van de tekst van deze uitzonderingen is niet eenduidig. De uitzonderingen kunnen aan de ene kant zo worden geïnterpreteerd dat de personen zelf in een straal van 25 meter personen mogen aanspreken. Aan de andere kant kan het ook zo worden geïnterpreteerd dat de personen in het vierde lid onder a tot en met c uitgezonderd zijn van het verbod, en juist mogen worden aangesproken door anderen.

Samenvattend

Hoewel we het belang op vrije toegang tot zorg erkennen, is het geen uitgemaakte zaak dat deze verstreckende beperking nog onder het verspreidingsrecht valt. Het verbod stelt ook situaties strafbaar die vallen onder normale omgangsvormen en gaat daarmee zijn doel voorbij. Daarnaast is het bij een botsing van zulke fundamentele rechten en een mogelijke beperking op een grondrecht aan de formele wetgever om hier een belangenafweging in te maken. Wij verzoeken u om deze aandachtspunten mee te nemen in de verdere afwegingen bij het initiatiefvoorstel.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer 5121
Vertrouwelijk Nee
Vergaderdatum 12 februari 2026
Agendapunt 12
Titel Raadsvoorstel Zienswijze kadernota 2027 en toekomstscenario's VRU
ID 5351
Behandelend ambtenaar Ellen Peeters
Telefoon
E-mail e.peeters@utrecht.nl
Datum collegebesluit
Geocodering Stad Utrecht
Thema Veiligheid
Portefeuillehouder Burgemeester Dijksma
Beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid
Referendabel Nee
Reden niet referendabel Sub i: Raadsvoorstel over de Wet gemeenschappelijke regeling.
Raadsadviseur (lijst) Raadsadviseur/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën
Behandelvoorstel
Resultaat commissiebehandeling
Resultaat raadsbehandeling

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	5 februari 2026
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	12 februari 2026

Voorgesteld besluit

Voorstel aan de gemeenteraad

Zienswijze Kadernota 2027 en toekomstscenario's Veiligheidsregio Utrecht (VRU)

Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Organisatieonderdeel	Openbare Orde en Veiligheid
Opsteller	Ellen Peeters
Kenmerk	34049082
Vergaderdatum Raad	volgt
Referendabel	Nee (artikel 1:2 lid 2 onder i Verordening raadgevend referendum)
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De bijgevoegde brief vast te stellen als zienswijze van de raad op de kadernota 2027 en de toekomstscenario's VRU, waarin de raad aangeeft zich onder voorwaarden te kunnen vinden in:
 - a. de geactualiseerde begroting voor 2026,
 - b. de kaders voor 2027,
 - c. het scenario 'op orde', waarbij het gaat om de benodigde middelen om de huidige taken te kunnen blijven uitvoeren in de gewijzigde omstandigheden.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

Met deze zienswijzebrief laat de raad aan de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) weten zich te kunnen vinden in de geactualiseerde begroting voor 2026, in de kaders voor de ontwerpbegroting van 2027 en in de keuze voor het toekomstscenario 'op orde' voor 2027 en verder. De raad geeft daarbij wel een aantal voorwaarden mee om de kosten te beperken.

Context

Aanleiding

De raad is verzocht om uiterlijk 9 maart 2026 een zienswijze te geven op de door de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) aangeboden Kadernota 2027, met daarin de kaders voor de begroting van 2027 en de geactualiseerde begroting 2026. Tevens wordt de raad uitgenodigd om een zienswijze te geven op het VRU-besluit om te kiezen voor het scenario 'Op Orde' voor 2027 en verder. Met de kadernota informeert de VRU de gemeenten over de financiële en beleidsmatige kaders voor de ontwerpbegroting voor 2027. Deze wordt in het voorjaar van 2026 opgesteld. De zienswijzen op de kaders worden daarbij meegenomen. De ontwerpbegroting 2027 wordt vervolgens ook weer aan de gemeenten voorgelegd, voordat deze in de zomer van 2026 door het algemeen bestuur wordt vastgesteld.

De ontwerpbegroting voor 2027 is echter vooral afhankelijk van het gekozen toekomstscenario.

Toekomstscenario's

Vorig jaar deelde de VRU bij de kadernota 2026 concept toekomstscenario's met de gemeenteraden. Inmiddels zijn deze scenario's, en nog extra bezuinigingsscenario's die op verzoek van de raden zijn toegevoegd, verder uitgewerkt en heeft het algemeen bestuur van de VRU een keuze gemaakt. Het bestuur heeft gekozen voor het scenario 'op orde'.

De VRU noemt drie ontwikkelingen die het opstellen van toekomstscenario's noodzakelijk maakten:

1. De brandweertaak is veel complexer geworden door de komst van zonnepanelen, buurtbatterijen en elektrische auto's.
2. Maatschappelijke onrust in Nederland, geopolitieke onrust in de wereld, klimaatverandering en digitalisering zijn van invloed op de taakuitvoering door de VRU.
3. Het inwoneraantal in de regio is fors toegenomen en de gemeentelijke bijdrage aan de VRU is de afgelopen 14 jaar, met uitzondering van de loon- en prijsindexering, vrijwel niet structureel verhoogd.

Uit een benchmark van Berenschot blijkt dat in onze veiligheidsregio de brandweerrepressie (de grootste kostenpost binnen de VRU) veel goedkoper is dan gemiddeld in Nederland, dankzij een veel groter aantal vrijwilligers dan in de veiligheidsregio's van de andere grote steden. Nu is de rek eruit. Daarom moesten ambities, zoals vastgelegd in bestuursagenda, worden bijgesteld. Daartoe zijn op verzoek van het algemeen bestuur toekomstscenario's opgesteld.

VRU heeft vijf scenario's opgesteld. Eerst waren dat 'op orde', 'op koers' en 'op kop'. Gemeenten hebben daar de scenario's 'nullijn' en '-3%' aan toe laten voegen.

1. **Op orde:** Bij dit scenario gaat het om de benodigde middelen om de huidige taken te kunnen blijven uitvoeren in de gewijzigde omstandigheden.
2. **Op koers:** Dit scenario bevat dezelfde maatregelen als het scenario 'op orde', aangevuld met een aantal ambities zoals opgenomen in de vastgestelde bestuursagenda.
3. **Op kop:** Dit scenario richt zich op versnelling, innovatie en het verder uitbreiden van de maatschappelijke rol van de VRU.
4. **Nullijn:** zonder extra middelen de benodigde investeringen realiseren.
5. **-3%:** zonder extra middelen de benodigde investeringen realiseren met daar bovenop een bezuinigingstaakstelling.

Deze scenario's staan kort beschreven in de bijlage 'Toekomstscenario's – alle scenario's toegelicht'. Met uitzondering van het scenario 'op kop' zijn hierin ook de financiële gevolgen per scenario benoemd.

In september 2025 heeft het algemeen bestuur van de VRU een voorkeur uitgesproken voor het scenario 'op orde' en opdracht gegeven om dit scenario verder uit te werken. Dit is gedaan in de bijlage 'Toekomstscenario's'. Hierin staat beschreven voor welke taken extra geld nodig is. Om binnen

dit scenario zoveel mogelijk te besparen, is ervoor gekozen om enkele zeer gewenste onderwerpen te schrappen als deze niet onvermijdelijk, onoplosbaar of onuitstelbaar worden geacht.

Juridische context

De kadernota wordt conform artikel 4.3 Gemeenschappelijke Regeling VRU voor zienswijze voorgelegd aan de gemeenteraden.

Beslistermijn

Een zienswijze kan uiterlijk 9 maart 2026 worden ingediend. Indien deze op tijd is aangeleverd, wordt de zienswijze meegenomen bij het opstellen van de ontwerpbegroting voor 2027.

Beoogd effect

Het bestuur van de VRU betreft de zienswijze van gemeente Utrecht bij de besluitvorming over de begroting 2027.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

- De voorliggende kadernota heeft betrekking op het vierde jaar van de nieuwe beleidsperiode 2024-2027. Voor deze periode is de gewenste beleidsontwikkeling opgenomen in de [Bestuursagenda VRU 2024-2027](#). Het regionale risicoprofiel vormt de basis voor deze bestuursagenda. De raad heeft 2 december 2022 een reactie gegeven op het Ontwerp-regionaal risicoprofiel 2023 'Veiligheid in samenspel' en inbreng meegegeven voor het Beleidsplan 2024-2027 ([Gemeenteraad 1 december 2022](#), agendapunt 16). Deze zijn vervolgens in juli 2023 vastgesteld.
- Eveneens op 2 december 2022 heeft de raad een instemmende zienswijze gegeven op het Ontwerp wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke Regeling VRU ([Gemeenteraad 1 december 2022](#), agendapunt 17). De nieuwe [Gemeenschappelijke Regeling VRU](#) is op 24 november 2023 in werking getreden.
- Op 12 juni 2025 heeft de raad de VRU in een zienswijze laten weten positief te zijn over een nullijn scenario en aangegeven dat een -3% scenario passend is bij onze financiële situatie, maar dat u de consequenties van dergelijke bezuinigingen in termen van veiligheid voor onze stad graag uitgewerkt ziet ([Gemeenteraad 12 juni 2025](#), agendapunt 10).
- Op 26 november 2025 is de raad in de gelegenheid gesteld om een [webinar](#) van de VRU bij te wonen over de toekomstscenario's.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De bijgevoegde brief vast te stellen als zienswijze van de raad op de kadernota 2027 en de toekomstscenario's VRU, waarin de raad aangeeft zich onder voorwaarden te kunnen vinden in: a. de geactualiseerde begroting voor 2026, b. de kaders voor 2027, c. het scenario 'op orde', waarbij het gaat het om de benodigde middelen om de huidige taken te kunnen blijven uitvoeren in de gewijzigde omstandigheden.
Argumenten	
1.1	<u>Het scenario 'op orde' is het minst dure scenario dat geen afbreuk doet aan de veiligheid in de stad</u> Het scenario 'op orde' bevat de benodigde middelen om de huidige taken te kunnen blijven doen, in een sterk groeiende regio met veranderende risico's (zonnepanelen, buurtbatterijen, elektrische auto's, maatschappelijke onrust in Nederland, geopolitieke onrust in de wereld, klimaatverandering en digitalisering). In de bezuinigingsscenario's 'nullijn' en '-3%' moet de VRU bezuinigen op het primaire proces. Het is niet mogelijk om dit te realiseren zonder brandweerkazernes te sluiten. Om de nullijn of -3% lijn te bereiken zouden onder meer 17 tot 27 van de 70

	(vrijwilligers)kazernes gesloten moeten worden. Dat betekent dat de brandweer niet meer overal op tijd kan komen.
1.2	<u>De geactualiseerde begroting 2026 bevat nieuwe kosten die onvermijdelijk, onoplosbaar en onuitstelbaar zijn.</u> Het gaat hier o.a. om: - Het verbeteren van de digitale veiligheid, die nu onvoldoende is. (€1,7 miljoen) - Het toevoegen van personeel om de bezetting op de beroepskazernes op orde te krijgen. Door nieuwe regels over hun inzetbaarheid is een andere roosterfactor nodig. (€500.000) - Het duikteam dat aan strengere landelijke vakbekwaamheidsregels moet voldoen. (€44.000) - Microsoft licenties die duurder zijn geworden en andere noodzakelijke software. (€448.000)
1.3	<u>Een analyse van de jaarrekeningen van de VRU toont de onoplosbaarheid van de nieuwe kosten vanaf 2028 niet volledig aan en maakt dat de gemeente meer grip wil krijgen op de VRU-begroting.</u> Een analyse van de jaarrekeningen van de VRU laat oplopende positieve jaarrekeningsaldi zien: in 2023 €4,5 mln en in 2024 €7,3 mln. In de afgelopen jaren zijn deze saldi deels ingezet voor knelpunten binnen de VRU en deels uitgekeerd aan deelnemende gemeenten. Daarnaast valt op dat de VRU moeite heeft om vacatures in te vullen, wat leidt tot onderbestedingen maar ook tot een hoog aandeel externe inhuur. In 2024 betreft het aandeel inhuur 29% (kosten als % van totale loonsom). De VRU slaagt er tot op heden in om dergelijke overschrijdingen zelf financieel op te vangen. Dit gegeven in combinatie met de positieve jaarresultaten roept de vraag op of er realistischer begroot kan worden. Daarom zijn de volgende voorwaarden opgenomen in de zienswijzebrief waarvan het gewenst is deze over 2 jaar te evalueren. - Gemeente Utrecht committeert zich niet aan extra uitgaven bovenop het scenario op orde; - Positieve rekeningresultaten moeten worden teruggestort naar gemeenten; - Meer inzicht in haalbaarheid, planning en risico acceptatie van ICT-uitgaven is noodzakelijk; - De nieuwe indexeringssystematiek moet aansluiten bij de landelijke systematiek en verrassingen voorkomen. De gemeente zal de ambtelijke beheerorganisatie verstevigen om de grip op deze verbonden partij te versterken en toe te werken naar bestuurlijke besluitvorming waar vooraf al wordt gewerkt aan gedeelde beelden en draagvlak.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	<u>De gevraagde gemeentelijke bijdrage voor 2026 en voor het op orde scenario vanaf 2027 en verder past niet binnen de huidige begroting van het programma Veilige Stad.</u> De VRU vraagt voor 2026 om een aanvullende bijdrage van € 1,7 miljoen van deelnemende gemeenten, waarvan € 0,552 miljoen van de gemeente Utrecht. De VRU heeft dit bedrag nodig voor noodzakelijke uitgaven die niet kunnen wachten tot 2027 (zie argument 1.2), waarmee vooruit wordt gelopen op het toekomstscenario 'op orde'. Dit bedrag wordt aangevuld met een verwacht positief resultaat van € 1,2 miljoen uit 2025. De benodigde investering voor 2026 is dus in totaal € 2,9 miljoen. Het deel voor de gemeente Utrecht van € 0,552 euro voor 2026 is niet op te vangen binnen het programma Veilige Stad. Dat geldt ook voor de extra bijdrage van 1,434 miljoen die VRU vraagt van de gemeente Utrecht, welke voor 1,226 miljoen euro voortvloeit uit het toekomstscenario 'op orde'. Deze knelpunten worden daarom betrokken bij de beleidsarme voorjaarsnota.

Financiën

De gemeentelijke jaarlijkse bijdrage aan de VRU bestaat uit twee onderdelen, namelijk een vergoeding voor het Gezamenlijk basistakenpakket en een veel kleiner Individueel gemeentelijk pluspakket. Deze worden hieronder afzonderlijk toegelicht.

Gezamenlijk basistakenpakket

De 26 gemeenten binnen de veiligheidsregio Utrecht betalen samen de gezamenlijke kosten.

Gemeente Utrecht betaalt als grootste gemeente 32,06% van dit bedrag, conform de nieuwe ijkpuntscores van het Gemeentefonds uit de septembercirculaire 2025. Dit was vorig jaar 32,02%.

De bijdrage van gemeente Utrecht zal als gevolg van loon- en prijsaanpassingen stijgen van €35,031 miljoen in 2026 naar €36,793 miljoen in 2027, zo is beschreven in de kadernota 2027.

Het toekomstscenario 'op orde' leidt tot extra bijdragen waardoor de Utrechtse bijdrage voor het gezamenlijke basistakenpakket in 2026 €35,452 zal bedragen en in 2027 €38,214 miljoen. De financiële gevolgen van dit scenario zullen landen in de ontwerpbegroting voor 2027.

Individueel gemeentelijk pluspakket

Op verzoek van gemeenten levert de VRU ook diensten aan individuele gemeenten. Hiervoor betalen deze gemeenten een (kostendeekkende) vergoeding. De bijdrage voor de gemeente Utrecht voor het individueel gemeentelijk pluspakket stijgt van € 0,583 miljoen in 2026 naar € 0,620 miljoen in 2027 ten gevolge van loon- en prijscompensatie. Utrecht krijgt hier het volgende voor:

- VRU-personeel dat onze 50 geboorde brandputten beproeft
- Een tunnelveiligheidsbeambte
- Maatwerk op gebied van trainingen en oefeningen, specifiek voor Utrechtse crisisteam
- Beheerpakketten op de zeven brandweerposten die van gemeente Utrecht zijn.

Totale bijdrage en financiële knelpunten

Het gezamenlijk basistakenpakket en het individueel pluspakket zorgen samen voor de volgende totale bijdragen. Deze knelpunten betrekken we bij de beleidsarme Voorjaarsnota 2026.

	Gevraagde bijdrage van GU	Knelpunt
2025	€ 33.373.000	
2026	€ 36.035.000	€ 0.552 mln
2027	€ 38.834.000	€ 1.226 mln

In maart 2026 neemt het Algemeen Bestuur VRU nog besluit over enkele aanvullende onderwerpen die niet in de toekomstscenario's zijn meegenomen. Een positief besluit zal de gemeente Utrecht vanaf 2027 €0,208 miljoen extra kosten. Het gaat om kosten voor behoud van de AED-inzet door de brandweer, voor behoud van zes duikteams, voor een extra peloton voor natuurbrandbestrijding en om het opnemen van een volumecomponent in de financieringssysteem. Dit laatste moet ertoe leiden dat een gemeente meer gaat betalen aan de VRU naarmate de gemeente groeit, om grote sprongen in de gemeentelijke bijdrage, zoals nu wordt gevraagd, te voorkomen.

Alles bij elkaar is de prognose van de VRU vanaf 2027 als volgt, waarbij vanaf 2028 nog geen loon- en prijsindexatie is verrekend en is uitgegaan van een aandeel van 32% voor gemeente Utrecht. Ook hiervoor is geen dekking beschikbaar binnen het programma Veilige Stad.

	Gevraagde bijdrage van GU*	Knelpunt
2027	€ 39.042.000	€ 1.434 mln
2028	€ 39.292.000	€ 1.684 mln
2029	€ 39.292.000	€ 1.684 mln
2030	€ 39.500.000	€ 1.891 mln
2031	€ 40.875.000	€ 3.268 mln

* Bijdrage is voor structurele afdekking van het scenario op orde in het gezamenlijk basistakenpakket, plus de kosten voor het gemeentelijk pluspakket, plus een mogelijk positief besluit op behoud AED-inzet, behoud duikteams, extra natuurbrandbestrijding en het invoeren van een volumecomponent.

Vervolg

De aan de VRU kenbaar gemaakte zienswijze wordt verwerkt in de ontwerpbegroting 2027 en besproken in de vergadering van het algemeen bestuur VRU op 30 maart 2026. De ontwerpbegroting

2027 wordt weer voor zienswijze voorgelegd aan de gemeenteraden, waarna het algemeen bestuur de begroting 2026 op 6 juli 2026 vaststelt.

Samen stad maken

Gemeente is aan zet. Over dit voorstel heeft geen samenwerking plaatsgevonden. De ontwerpbegroting 2027 wordt ter inzage gelegd voordat deze wordt behandeld in de raad.

Communicatie

Naast het verzenden van de zienswijzebrief is geen aanvullende communicatie voorzien.

Niet referendum

Op dit raadsbesluit is de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht niet van toepassing omdat het een raadsbesluit betreft over stukken van een gemeenschappelijke regeling (artikel 1:2 lid 2 onder i Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht).

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming:

- Zienswijzebrief toekomstscenario's en kadernota 2027 VRU

Bijlagen informatief:

- Aanbiedingsbrief toekomstscenario's en kadernota VRU
- Toekomstscenario's – alle scenario's toegelicht
- Toekomstscenario's VRU
- Kadernota VRU 2027
- Overzicht prognose gemeentelijke bijdrage meerjarenraming ontwerpbegroting VRU 2027 inclusief IGPP

VERSIE VOOR BESLUITVORMING

Dagelijks Bestuur Veiligheidsregio Utrecht
L. van Aalst – Veldman
Postbus 3154
3502 GD UTRECHT

+Behandeld door E.L. Peeters
Doorkiesnummer 63219
E-mail e.peeters@utrecht.nl
Bijlage(n) -

Uw kenmerk 25.0002464
Uw brief van 9 december 2025

Datum volgt
Ons kenmerk 34049082
Onderwerp Zienswijze toekomstscenario's en
kadernota 2027 Veiligheidsregio
Utrecht (VRU)

Verzonden
Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp vermelden

Geachte mevrouw Van Aalst - Veldman,

Per brief van 9 december 2025 heeft de secretaris van het dagelijks bestuur van Veiligheidsregio Utrecht (VRU) de Kadernota 2027 aan ons aangeboden met daarin de kaders voor de begroting van 2027 en de geactualiseerde begroting voor 2026. Ook heeft u de uitwerking van de toekomstscenario's ter zienswijze aangeboden. Daarbij zijn wij in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 9 maart 2026 een zienswijze bij u in te dienen. In deze brief is onze zienswijze verwoord.

Voor wij ingaan op de scenario's en de kadernota willen wij u laten weten zeer blij te zijn met het werk dat u doet voor de veiligheid van onze inwoners. De repressieve brandweerinzet, de preventieve inzet bij bouwprojecten en bij de vele evenementen in onze stad, de bestrijding van vijf opgeschaalde incidenten afgelopen jaar en het weerbaar maken van onze stad tegen langdurige stroomuitval vinden wij zeer belangrijk. En we weten dat op de achtergrond nog meer goed werk wordt verricht. Dank daarvoor. De recente explosie in onze binnenstad heeft opnieuw aangetoond hoe belangrijk onze samenwerking is.

Vorig jaar hebben we u in onze zienswijzen laten weten dat bezuinigen helaas noodzakelijk is. U heeft daarop uitgewerkt hoe u aan deze bezuinigingen kunt voldoen. Dat kan volgens u alleen door brandweerkazernes te sluiten. Daardoor zullen de opkomsttijden van de brandweer niet meer aan de norm kunnen voldoen. U vermoedde waarschijnlijk al dat wij dat niet willen. Het algemeen bestuur heeft wat ons betreft dan ook terecht die opties afgewezen. Het eerstvolgende scenario waarbij u in staat bent om de huidige taken te blijven uitvoeren is het op orde scenario. Hoewel dit scenario niet past in onze begroting voor het programma Veilige stad, zien wij ons genoodzaakt toch - onder ondergenoemde voorwaarden - met dit scenario in te stemmen. De veiligheid van onze inwoners mag niet in gevaar komen.

Ook met de kadernota 2027, waarin een extra bijdrage voor 2026 wordt gevraagd die eerder nog niet in beeld was, gaan wij node akkoord. Wij begrijpen dat de extra uitgaven voor 2026 onvermijdelijk, onoplosbaar en onuitstelbaar zijn.

Wij geven daarbij wel een aantal voorwaarden mee:

- Gemeente Utrecht committeert zich niet aan extra uitgaven boven op het toekomstscenario 'op orde'. Naast het toekomstscenario spelen ook andere vraagstukken waar budgettaire claims uit kunnen volgen, zoals de herstructurering van de huisvesting van de VRU en de indexeringsystematiek. Hiervoor verwachten wij allereerst oplossing binnen de eigen begroting en - indien aan de orde – duidelijke voorstellen die wij separaat kunnen wegen.
- We verwachten voor volgende jaren dat middelen die (jaarlijks) overblijven worden teruggestort naar gemeenten in plaats van dat er knelpunten mee opgevangen worden. We verwachten dat eventuele knelpunten met aparte voorstellen in de begroting van het volgende jaar worden ingediend, dit in tegenstelling tot het positieve rekeningresultaat van 2025 van 1,2 miljoen dat u benut om knelpunten in 2026 op te vangen.
- Om de uitgaven op het gebied van ICT- beter te kunnen beoordelen verwachten we een nadere inzichtelijke onderbouwing over de haalbaarheid, planning en risico-acceptatie inclusief een onderscheid in maatregelen welke technisch en/of juridisch strikt noodzakelijk zijn en de maatregelen die niet tot die categorie behoren. Het gaat hier immers om een fors aandeel van de knelpunten, namelijk ruim 2 miljoen in 2026. Deze bedragen nemen de komende jaren toe en we verwachten dit jaar een scherpe analyse én herziene voorstellen in de volgende kadernota 2028.
- De nieuwe indexeringsystematiek waar u aan werkt moet aansluiten bij de landelijke systematiek (gemeentefonds) en verrassingen voorkomen. De financiële implicaties hiervan zijn op dit moment nog niet te overzien. We verwachten dat dit traject in nauwe samenwerking met gemeenten wordt ingestoken en dat de financiële gevolgen tijdig bestuurlijk in beeld worden gebracht.
- Over 2 jaar willen we evalueren hoe het staat met het scenario op orde. Om na te gaan of aan bovengenoemde randvoorwaarden is voldaan en of dit leidt tot financiële bijsturing.

We zijn uiteraard bereid om nauw met u samen te werken om aan deze voorwaarden te kunnen voldoen. De bedrijfsvoering van gemeente Utrecht ten aanzien van de VRU zal hiertoe worden verstevigd. Samen met u willen we toe naar bestuurlijke besluitvorming waar vooraf al wordt gewerkt aan gedeelde beelden en draagvlak.

Hoogachtend,
Gemeenteraad van Utrecht,

de griffier,
Miguel Israel

de voorzitter,
Sharon A.M. Dijksma

Aan de gemeenteraden in de Veiligheidsregio Utrecht

Datum 9 december 2025	Uw kenmerk -	Contactpersoon L. van Aalst – Veldman
Onderwerp Zienswijze toekomstscenario's en Kadernota VRU 2027	Ons kenmerk 25.0002464	Afdeling Bestuurlijke zaken

Geachte raad,

In juli 2025 hebben wij u bij de aanbidding van de financiële stukken al meegenomen in de actuele ontwikkelingen en de toekomstscenario's van de VRU. Ook hebben wij u op 26 november 2025 tijdens een webinar bijgepraat over de toekomstscenario's. Mocht u niet in de gelegenheid geweest zijn om het webinar bij te wonen, dan bieden wij u de mogelijkheid om deze via de volgende link terug te kijken: [webinar toekomstscenario's](#).

Bij deze brief bieden wij u de uitwerking van de toekomstscenario's ter zienswijze aan. Daarnaast ontvangt u hierbij de kadernota VRU 2027 met daarin de financiële kaders voor de begroting van 2027 als de geactualiseerde begroting voor 2026. Ook daarover nodigen wij u uit uw zienswijze kenbaar te maken aan het bestuur van de VRU. Zowel over de toekomstscenario's als over de kadernota is op 1 december 2025 unaniem een besluit genomen door het algemeen bestuur.

Toekomstscenario's

De klassieke rol van de veiligheidsregio is die van brandweerorganisatie gericht op blussen en redden en als adviseur met specifieke expertise ten aanzien van brandveiligheid. Brandbestrijding is steeds complexer geworden. De woningbrand blijft, maar het blussen van zonnepanelen, elektrische auto's en buurtbatterijen is erbij gekomen. Hierdoor neemt het risico op brand toe en ook de wijze waarop de branden bestreden worden wijzigt. Incidentbestrijding is al lang niet meer het enige wat van ons gevraagd wordt. Langdurige, multidisciplinaire en complexe crises geven ons een andere rol.

De wereld verandert. Ontwikkelingen zijn complexer en doen zich steeds sneller en op grote schaal voor. Maatschappelijke onrust in Nederland, geopolitieke onrust in de wereld, klimaatverandering en digitalisering zijn voorbeelden van ontwikkelingen die invloed hebben op onze rol. Maar ook op de verwachting van inwoners en wat zij van ons nodig hebben. Dat heeft gevolgen voor onze taakuitvoering. Daarnaast nemen wettelijke verplichtingen en veiligheidseisen toe. De opgaven waarvoor wij gesteld staan, nemen in risico's, zwaarte en complexiteit toe. Om onze taakuitvoering goed te kunnen blijven doen, is het nodig dat wij onze organisatie robuust inrichten.

Daarbij komt dat onze regio de afgelopen jaren een aanzienlijke groei in het aantal inwoners heeft doorgemaakt en blijft groeien. Ondanks deze ontwikkelingen is de gemeentelijke bijdrage aan de VRU de afgelopen 14 jaar, met uitzondering van de loon- en prijsindexering, vrijwel niet



structureel verhoogd. Nieuwe ontwikkelingen of financiële knelpunten zijn binnen de eigen begroting opgelost. Daarnaast is er sinds de oprichting van de VRU structureel bezuinigd. Dankzij schaalvoordelen, interne ombuigingen en samenwerkingen is het gelukt om meer te doen met minder middelen. Maar de rek is er nu uit. Na 14 jaar bezuinigen en het opvangen van nieuwe ontwikkelingen is er geen financiële ruimte meer in de begroting.

In 2023 hebben we onze bestuursagenda vastgesteld voor de beleidsperiode 2024-2027. Hierin hebben we ook onze ambities weergegeven. Maar gezien de beperkte financiële ruimte, bij zowel gemeenten als de VRU, is het nodig om deze ambities bij te stellen. Op het verzoek van het algemeen bestuur zijn op basis van de bestuursagenda toekomstscenario's uitgewerkt. Bij het in kaart brengen van de verschillende toekomstscenario's is onder andere in beeld gebracht wat er nodig is om de huidige taakuitvoering in stand te laten. Daarvoor zijn extra middelen nodig en die benodigde investeringen zijn inzichtelijk gemaakt. Ook zijn besparingsopties verkend, waarbij is onderzocht wat er nodig is om een 0% of -3% bezuinigingslijn te behalen.

Het algemeen bestuur heeft op 1 december 2025 een besluit genomen over de toekomstscenario's. Ten aanzien van de bezuinigingslijnen heeft het bestuur geconcludeerd dat deze direct invloed hebben op de wettelijke taakuitvoering van de veiligheidsregio. Zelfs om de nullijn te bereiken zouden onder meer 27 van de 70 (vrijwilligers)kazernes gesloten moeten worden. Dit heeft consequenties voor de uitvoering van onze wettelijke taak en voor onze opkomsttijden. Daarom heeft het algemeen bestuur unaniem besloten om in te zetten op het op orde scenario.

Wat dit scenario inhoudt, en welke middelen daarvoor nodig zijn, wordt hierbij aangeboden. Daarnaast zijn ter informatie ook de andere scenario's, en de verschillen daartussen, inzichtelijk gemaakt in een aanvullende toelichting die ook bij deze brief wordt aangeboden.

Er heeft een gewogen afweging plaatsgevonden van de noodzaak en kosteneffectiviteit van de gevraagde middelen. Ook is daarbij kritisch gekeken naar eventuele mogelijkheden om toch nog te besparen. Ambities en wensen zijn losgelaten, we hebben ons gericht op noodzakelijke vereisten om de taakuitvoering verantwoord voort te kunnen zetten. De maatregelen die gevraagd worden, zorgen er gefaseerd voor dat we vanaf 2030 op orde zijn.

We realiseren ons dat het moment lastig is. Gezien de beperkte financiële ruimte bij gemeenten en bij de VRU, liggen er ingewikkelde keuzes voor. Daarom is er een zorgvuldige afweging gemaakt en de benodigde middelen die gevraagd worden zijn dan ook onvermijdbaar, onoplosbaar en onuitstelbaar.

Kadernota VRU 2027

Aan de hand van de kadernota VRU 2027 informeert de VRU de gemeenten over de financiële en beleidsmatige kaders voor de begroting van 2027. Hierbij ligt de nadruk op ontwikkelingen die effect hebben op de hoogte van de gemeentelijke bijdragen. De kadernota bevat de reguliere bijstelling van het financiële kader op basis van de gangbare indexeringsystematiek (hoofdstuk 2) en ontwikkelingen (hoofdstuk 3). Hieronder worden de belangrijkste onderdelen uit de kadernota toegelicht.



10% korting BDuR

Met ingang van 2026 heeft het Rijk een korting van 10% op de BDuR doorgevoerd. Voor 2026 hebben we dit incidenteel kunnen opvangen door een onttrekking aan de algemene reserve. Voor 2027 hebben we de gemeentelijke bijdrage moeten verhogen om tot een structureel sluitende begroting 2027 te komen met de mededeling dat we bij de kadernota met voorstellen komen hoe we 10% korting kunnen verwerken.

We hebben nu in de kadernota de 10% korting op de BDuR verwerkt zonder dat hiervoor de gemeentelijke bijdrage moet worden verhoogd. We hebben geprobeerd hiermee gemeenten comfort te bieden. We hebben hiervoor de volgende maatregelen getroffen.

- De loon- en prijsbijstelling van de BDuR 2025 is verwerkt, deze was aanzienlijk hoger dan begroot en structureel gereserveerd;
- De loon- en prijsbijstelling van de BDuR 2026 en 2027 is verwerkt;
- Het BDuR-budget voor de versterking van de crisisbeheersing is met 10% verlaagd

Loon- en prijsaanpassing

De reguliere loon- en prijsaanpassing is berekend. De stelpost voor loonontwikkeling 2025/2026 is naar beneden bijgesteld (van 8,2% naar 7,4%) in afwachting van een nieuwe cao voor de veiligheidsregio's vanaf 1 augustus 2025. Voor 2027 is eveneens een stelpost voor loonontwikkeling opgenomen. De stelposten worden afgewikkeld en verrekend met de gemeentelijke bijdrage zodra de cao voor de betreffende begrotingsperiode bekend is. Dit kan in de toekomst voor gemeenten nog tot voor- of nadelen leiden maar door middel van het toepassen van deze (gangbare) systematiek benaderen we zo goed mogelijk de werkelijke loonontwikkeling.

Knelpunten 2026

Bij de behandeling van de ontwerpbegroting van de VRU voor 2026 heeft het dagelijks bestuur voorgesteld om een bedrag van € 4,8 miljoen uit het resultaat van 2024 te reserveren als overbruggingsmaatregel voor de jaren 2026 en 2027. Dit in afwachting van de verdere uitwerking en besluitvorming over de onderwerpen uit de toekomstscenario's. Het algemeen bestuur heeft besloten om hiervoor geen reserve in te stellen en deze middelen ook niet toe te voegen aan de algemene reserve. Om de noodzakelijke operationele en financiële knelpunten die gerelateerd zijn aan de toekomstscenario's voor 2026 op te lossen wordt nu een incidenteel bedrag van € 2,9 miljoen gevraagd ter overbrugging. We stellen in de kadernota voor het verwachte positieve rekeningresultaat van € 1,2 miljoen, zoals opgenomen in de tweede bestuurlijke rapportage 2025, hiervoor in te zetten via een onttrekking aan de algemene reserve. De gemeentelijke bijdrage voor 2026 wordt voor het resterend benodigde bedrag incidenteel verhoogd met € 1,7 miljoen.

Relatie met de toekomstscenario's

Besluitvorming over de toekomstscenario's wordt integraal verwerkt in de ontwerpbegroting VRU 2027 en de geactualiseerde begroting VRU 2026. Dit betekent dat de gemeentelijke bijdrage zoals opgenomen in de kadernota VRU 2027 in de ontwerpbegroting VRU 2027 wordt aangevuld met het financiële effect van deze besluitvorming. In de kadernota zijn in bijlage 3 de financiële effecten per gemeente inzichtelijk gemaakt. De ontwerpbegroting VRU 2027 wordt, na vaststelling door het algemeen bestuur in maart 2026, voor zienswijze aangeboden aan de gemeenteraden.



Zienswijzen

Wij stellen u hierbij in de gelegenheid om uw zienswijze op de uitwerking van het toekomstscenario op orde en op de kadernota VRU 2027 kenbaar te maken aan het bestuur van de VRU. We verzoeken u vriendelijk om dit uiterlijk 3 maart 2026 te doen. U kunt uw reactie richten aan mevrouw Van Aalst – Veldman (directielid VRU met de portefeuille financiën).

De ingediende zienswijzen worden besproken tijdens de vergadering van het algemeen bestuur op 30 maart 2026. In deze vergadering worden ook de ontwerpbegroting 2027 en de geactualiseerde begroting 2026 behandeld. Na deze bespreking wordt de ontwerpbegroting 2027 ter zienswijze voorgelegd aan de gemeenteraden. Het algemeen bestuur stelt de definitieve begroting 2027 vervolgens vast op 6 juli 2026.

Met vriendelijke groet,
namens het dagelijks bestuur,

J.R. Donker
secretaris

Kadernota VRU 2027

Kaders begroting 2027 & geactualiseerde begroting 2026

Algemeen bestuur (vastgesteld 1 december 2025)



Veiligheidsregio
Utrecht

vru.nl



Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Context	4
1.2	Opbouw kadernota	4
1.3	Proces	4
2	Financieel kader	5
2.1	Verdelingsgrondslag	5
2.1.1	Bijstelling ijkpuntscores gemeentefonds	5
2.1.2	Compensatiemechanisme	6
2.2	Loon- en prijsontwikkeling	8
2.2.1	Indexeringsgrondslag	8
2.2.2	Loonontwikkeling	8
2.2.3	Prijsontwikkeling	9
2.3	FLO-overgangsrecht en tweede loopbaanbeleid	11
2.4	Rijksbijdrage Brede doeluitkering Rampenbestrijding	12
2.5	Samenvatting mutaties GBTP financieel kader	15
3	Ontwikkelingen	16
3.1	Toekomstscenario's	16
3.2	Knelpunten 2026	16
3.2.1	Autonome ontwikkelingen	17
3.2.2	Goed werkgeverschap	18
3.2.3	Voortschrijdend inzicht	18
3.2.4	Financieel effect knelpunten 2026	19
3.3	Bestuurlijke opdrachten	20
3.3.1	Doorbelasten liftopsluitingen	20
3.3.2	Doorbelasten dienstverlening ambulancezorg	20
3.3.3	Analyse AED-taak	21
3.3.4	Toekomstbestendigheid waterongevallenbestrijding	21
3.3.5	Samenwerkingsmogelijkheden	21
3.3.6	Volumecomponent in financieringssysteem	21
3.4	Overige ontwikkelingen	22
3.4.1	Visie op huisvesting	22
3.4.2	Dekkingsplan	22
3.5	Samenvatting mutaties GBTP Ontwikkelingen	23



4	Risico's	24
4.1	Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging bouwen (Wkb)	24
4.2	Vrijwilligheid brandweerpersoneel	25
4.3	Overeenkomst van opdracht (OvO)	26
4.4	Rijksbijdrage (BDuR)	27
4.5	CAO Regeling voor vervroegd uittreden (RVU)	27
4.6	Overige onvoorziene exploitatierisico's	27
4.7	Milieurisico PFAS	28
4.8	Vitaalverklaring veiligheidsregio's	28
4.9	Indexeringssystematiek	29
5	Gemeentelijke bijdrage GBTP 2026 en 2027	30
	Bijlage 1 – Financieel effect op GBTP per investering van € 1 miljoen	32
	Bijlage 2 – Gemeentelijke vergoeding IGPP 2026/2027	33
	Bijlage 3 – Meerjarenraming gemeentelijke bijdrage GBTP	34

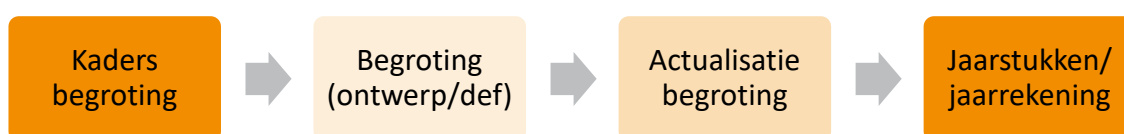


1 Inleiding

1.1 Context

In de Kadernota 2027 schetsen we de financiële en beleidsmatige kaders voor het opstellen van de begroting 2027 en de actualisatie van de begroting 2026, zoals staat in artikel 4.3 van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Utrecht. Deze kaders maken deel uit van het proces van begroting en verantwoording (zie figuur 1).

Figuur 1: proces begroting en verantwoording VRU



De gemeenten worden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze over de algemene financiële en beleidsmatige kaders te geven. De zienswijzen betrekken we bij het opstellen van de ontwerpbegroting van 2027 en de geactualiseerde begroting 2026. Voordat het bestuur de begroting definitief vaststelt, wordt deze ook voor zienswijzen aan de gemeenten aangeboden. De gemeenten hebben op deze manier twee momenten om invloed uit te oefenen op de begroting van de VRU.

1.2 Opbouw kadernota

Bij het opstellen van de kadernota ligt de nadruk op de ontwikkelingen die effect hebben op de hoogte van de gemeentelijke bijdrage. We maken hierbij het volgende onderscheid:

- Technische toepassing van het financiële kader (hoofdstuk 2).
- Toekomstscenario's en bestuurlijke opdrachten (hoofdstuk 3).
- Risico's (hoofdstuk 4).

In hoofdstuk 5 geven we de effecten uit hoofdstuk 2 en 3 op de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP) weer. In hoofdstuk 6 brengen we de vergoeding voor het individueel gemeentelijk pluspakket (IGPP) per gemeente in beeld.

1.3 Proces

De kadernota VRU 2027 geeft de kaders voor de begroting 2027 en de actualisatie van de begroting 2026 weer. Besluitvorming hierover vindt in het algemeen bestuur plaats op 1 december 2025. Gelijktijdig ligt nog een aantal voorstellen ter besluitvorming voor, die van invloed zijn op de hoogte van de gemeentelijke bijdrage voor de komende jaren. Dit betekent dat in deze kadernota een aantal pm-posten is opgenomen. De besluitvorming over deze voorstellen, waaronder de toekomstscenario's, wordt verwerkt in de ontwerpbegroting VRU 2027. (Bijlage 3 van deze kadernota is toegevoegd na besluitvorming door het AB op 1 december 2025.)



2 Financieel kader

2.1 Verdelingsgrondslag

2.1.1 Bijstelling ijkpuntcores gemeentefonds

De ijkpuntcores van het Gemeentefonds voor het onderdeel 'Crisisbeheersing en Brandweer' vormen de basis voor de verdeling van de bijdrage per gemeente voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP). Dit uitgangspunt is opgenomen in artikel 4.2 A van de Gemeenschappelijke Regeling. In het verdeelmodel voor de gemeentelijke bijdrage voor het GBTP hebben we de nieuwe ijkpuntcores uit de septembercirculaire 2025 toegepast. In tabel 1 zijn de percentages voor de begroting 2027 en de geactualiseerde begroting 2026 opgenomen op basis van de septembercirculaire 2025.

Tabel 1: verdelingsgrondslag (relatief aandeel ijkpuntcores) gemeentelijke bijdrage GBTP

Verdelingsgrondslag bijdrage GBTP			Kaders
Gemeente	Begroting 2026	Mutatie (q) maatstaven	begroting 2026a en 2027
Amersfoort	11,41%	0,074%	11,49%
Baarn	1,85%	-0,009%	1,84%
Bunnik	1,07%	-0,002%	1,07%
Bunschoten	1,30%	-0,008%	1,29%
De Bilt	3,04%	-0,013%	3,02%
De Ronde Venen	3,00%	-0,019%	2,99%
Eemnes	0,65%	0,005%	0,65%
Houten	3,15%	-0,003%	3,15%
IJsselstein	2,15%	-0,013%	2,13%
Leusden	1,98%	0,004%	1,98%
Lopik	0,85%	-0,001%	0,85%
Montfoort U	0,87%	-0,005%	0,86%
Nieuwegein	4,44%	0,059%	4,49%
Oudewater	0,66%	0,007%	0,67%
Renswoude	0,36%	0,001%	0,36%
Rhenen	1,24%	-0,002%	1,24%
Soest	3,15%	-0,002%	3,15%
Stichtse Vecht	4,40%	-0,091%	4,31%
Utrecht	32,02%	0,043%	32,06%
Utrechtse Heuvelrug	3,51%	-0,021%	3,49%
Veenendaal	4,60%	0,037%	4,63%
Vijfheerenlanden	3,73%	0,019%	3,75%
Wijk bij Duurstede	1,59%	-0,008%	1,58%
Woerden	3,52%	-0,023%	3,50%
Woudenberg	0,83%	0,000%	0,83%
Zeist	4,65%	-0,028%	4,62%
TOTAAL	100,00%	0,000%	100,00%



Sinds de herijking van het gemeentefonds heet dit subcluster 'Crisisbeheersing en brandweer' (voorheen 'Brandweer en Rampenbestrijding'). De maatstaven in dit subcluster zijn: aantal bedrijfsvestigingen, aantal kernen met minstens 500 adressen, lokale centrumfunctie, omgevingsadressendichtheid en aantal woonruimten. De weging per maatstaf is vastgesteld in de Rijkscirculaire. De maatstaven en weging worden vertaald naar ijkpuntcores per gemeente.

Het aandeel van de gemeente Amersfoort, Nieuwegein, Utrecht en Veenendaal is relatief meer toegenomen dan gemiddeld. Het aandeel van de gemeente Stichtse Vecht is verhoudingsgewijs het meest gedaald als gevolg van de afname van het aantal grote woonkernen.

2.1.2 Compensatiemechanisme

De financieringssystematiek van de VRU is sinds 2015 gebaseerd op de verdeling van het subcluster 'Crisisbeheersing en brandweer' binnen het Gemeentefonds. Hierdoor draagt elke gemeente evenredig bij aan het budget voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP). Bij de vaststelling van dit nieuwe financieringsmodel is afgesproken dat gemeenten geen nadeel mogen ondervinden door de overgang naar dit model. Gemeenten die voordeel behaalden bij de invoering van deze systematiek dragen daarom een deel van hun voordeel af om gemeenten die nadeel ondervinden te compenseren. Dit wordt het compensatiemechanisme genoemd.

Bij het opstellen van de kadernota wordt jaarlijks getoetst of het relatieve aandeel in het budget van de nadeelgemeenten is afgenomen ten opzichte van de ijkpuntcore die is vastgesteld bij de overgang naar het huidige financieringsmodel. Het aandeel van de gemeente IJsselstein is in verhouding tot het basisjaar licht gedaald waardoor het te compenseren nadeel daalt met € 10K. Dit leidt tot een verlaging van de bijdrage van de voordeelgemeenten voor hetzelfde bedrag. Over het geheel gezien heeft dit geen effect op de totale omvang van de gemeentelijke bijdrage.

In 2026 ontvangen vier gemeenten nog jaarlijks een compensatie via dit mechanisme: Houten (€341K), IJsselstein (€129K), Nieuwegein (€110K) en Veenendaal (€799K). Het totale nadeel van € 1,4 miljoen wordt gecompenseerd door alle voordeelgemeenten. Op dit moment kent het compensatiemechanisme een open einde, wat betekent dat er geen einddatum voor deze regeling is vastgesteld.

Cebeon heeft op verzoek van de bestuurlijke adviescommissie 'Bedrijfsvoering en financiën' advies uitgebracht over de afbouw van het compensatiemechanisme. Uit dat advies komt naar voren dat het compensatiemechanisme als open einde-regeling onvoldoende rekening houdt met de kostenontwikkelingen per gemeente. Dit komt voor het subcluster 'Crisisbeheersing en brandweer' binnen het gemeentefonds tot uitdrukking in kostenbepalende structuurkenmerken per gemeente, zoals het aantal woonruimten, de bebouwingsdichtheid en bedrijvigheid. De (ijkpunt)score van gemeenten op deze kenmerken wordt jaarlijks geactualiseerd en op basis hiervan ontvangen gemeenten middelen uit het gemeentefonds. Dit heeft tot gevolg dat de verdeling op basis van de ijkpuntcores met en zonder compensatie nog steeds aanzienlijke verschillen in de gemeentelijke bijdrage tot gevolg heeft. Het advies van Cebeon is dan ook om het compensatiemechanisme af te bouwen. Om grote wijzigingen in de bijdragen per individuele (nadeel-)gemeente te voorkomen, adviseert Cebeon om een ruime overgangsperiode aan te houden.



De onderstaande tabel geeft de compensatiebedragen en de mutatie weer.

Tabel 2: Mutatie compensatiebedragen per gemeente

<i>Bedragen x €1.000</i>			
	Kadenota 2026		Kadernota 2027
	Compensatie	Mutatie	Compensatie
Gemeente	2025a/ 2026		2026a/ 2027
Amersfoort	0	-	0
Baarn	-29	0	-29
Bunnik	-33	0	-33
Bunschoten	-22	0	-22
De Bilt	-125	1	-124
De Ronde Venen	-113	1	-112
Eemnes	-27	0	-27
Houten	341	-	341
IJsselstein	139	-10	129
Leusden	-2	0	-2
Lopik	-58	0	-58
Montfoort	-49	0	-48
Nieuwegein	110	-	110
Oudewater	-31	0	-31
Renswoude	-25	0	-25
Rhenen	-19	0	-19
Soest	-48	0	-48
Stichtse Vecht	-198	1	-196
Utrecht	0	-	0
Utrechtse Heuvelrug	-202	1	-200
Veenendaal	799	-	799
Vijfheerenlanden	-212	2	-211
Wijk bij Duurstede	-86	1	-85
Woerden	-39	0	-39
Woudenberg	-33	0	-33
Zeist	-37	0	-37
Totaal	-	-	-

Een voorstel over de afbouw van het compensatiemechanisme wordt separaat aan het bestuur voorgelegd. Ter voorbereiding worden gemeenten gedurende 2026 actief betrokken bij dit proces. De implementatie van de besluitvorming is gepland in de Kadernota VRU 2028.



2.2 Loon- en prijsontwikkeling

2.2.1 Indexeringsgrondslag

Naar aanleiding van de zienswijzen op de Kadernota VRU 2026 heeft het bestuur van de VRU opdracht gegeven tot een gezamenlijke verkenning naar een werkbare afstemming tussen de prijsaanpassingssystematiek van de VRU en de indexeringssystematiek van de gemeenten (het gemeentefonds). Deze verkenning is gewenst vanwege een wijziging in de indexeringssystematiek van het gemeentefonds, waardoor gemeenten op een andere wijze worden gecompenseerd voor loon- en prijsontwikkelingen.

Om invulling te geven aan deze opdracht is er een gezamenlijke werkgroep ingericht met vertegenwoordigers van zowel gemeenten als de VRU. Cebeon participeert hierbij als externe adviseur. De bestuurlijke adviescommissie bedrijfsvoering en financiën fungeert als bestuurlijke stuurgroep.

In het najaar van 2025 heeft de werkgroep een eerste analyse van de verschillende methodieken opgesteld. Er worden twee varianten uitgewerkt waarbij de voor- en nadelen, evenals de financiële risico's van de diverse methodieken en voorstellen, in kaart worden gebracht. Deze worden vervolgens ter toetsing en advisering voorgelegd aan Cebeon.

De rapportage van de werkgroep wordt 25 februari 2026 ter oordeelsvorming en besluitvorming voorgelegd aan de bestuurlijke adviescommissie Bedrijfsvoering & Financiën.

2.2.2 Loonontwikkeling

We indexeren de loongevoelige, structurele budgetten met het CPB indexcijfer 'Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers', omdat er voor de komende periode nog geen cao akkoord beschikbaar is. Voor de loonbijstelling volgen we de algemene loonontwikkeling¹. De ontwikkeling van dit indexcijfer en de relatie met de reeds vastgestelde begroting 2026 is weergegeven in tabel 3.

Tabel 3: Ontwikkeling CPB indexcijfer 'Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers' en financieel effect op GBTP

Jaar	Loonbijstelling loongevoelige budgetten				Financieel effect GBTP (x € 1.000)
	Begroting 2026	Kaders 2026a	Kaders 2027	Bijstelling	
2025	4,8%	4,8%	4,8%	0,0%	-
2026	3,4%	2,6%	2,6%	-0,8%	-638
Subtotaal 2026	8,2%	7,4%	7,4%	-0,8%	-638
2027	-	-	5,7%	5,7%	4.881
Subtotaal 2027	-	-	5,7%	5,7%	4.881
Totaal	8,2%	7,4%	13,1%	4,9%	4.243

¹ Bijdrageverordening VRU 2015 artikel 1: 'de loonontwikkeling conform de Collectieve Arbeidsregeling (CAR) en mutaties in de premieplichtigen van de werkgever op basis van wet CAR en rechtspositieregeling'.



Voor de jaren 2025 tot en met 2027 is een stelpost voor loonontwikkeling opgenomen, omdat het huidige cao-akkoord tot 1 augustus 2025 loopt en we de omvang van de loonontwikkeling voor de periode daarna nog niet weten. Vooralsnog is er geen zicht op een principeakkoord, omdat de onderhandelingen medio september 2025 door de vakcentrales eenzijdig zijn opgeschort. Eind oktober 2025 hebben de vakcentrales laten weten dat zij de onderhandelingen willen hervatten.

Voor het actualiseren van de stelpost voor de loonontwikkeling 2026 is aangesloten bij de meest recente raming van de index 'Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers' uit de macro-economische verkenning (MEV26). In de vastgestelde begroting VRU 2026 is reeds een stelpost van 8,2% voor de nieuwe cao vanaf 1 augustus 2025 opgenomen. De stelpost voor de loonontwikkeling wordt nu bij de actualisatie van de begroting VRU 2026 met 0,8% verlaagd naar 7,4%. Dit is in lijn met de loonontwikkeling bij gemeenten.

Voor 2027 is de loonontwikkeling door het Centraal Planbureau (CPB) op basis van de septembercircular 2025 geraamd op 5,7%. De stelpost voor loonontwikkeling verwerken we in de (ontwerp)begroting VRU 2027.

De kosten die ten laste van de stelpost loonontwikkeling worden gebracht, komen voort uit de cao en worden uitgewerkt in de CAR(-UWO) Veiligheidsregio's. Hierin worden ook de kosten meegenomen die voortkomen uit de invoering van de landelijke 'Regeling erkenning en aanspraken Posttraumatische Stressstoornis (PTSS) als beroepsziekte'. Deze PTSS-regeling zal op 17 november 2025 worden vastgesteld door het dagelijks bestuur en treedt per 1 februari 2026 in werking. Een klein deel dat ziet op een extra aanvulling voor repressieve vrijwilligers is echter niet opgenomen in de landelijke regelgeving. Na instemming van de Ondernemingsraad is afgesproken dat dit onderdeel van het reeds bestaande coulancebeleid gecontinueerd wordt tot en met 31 december 2028. Het aangepaste coulancebeleid wordt eveneens vastgesteld door het dagelijks bestuur en verwerkt in de begroting van de VRU.

De stelpost voor loonontwikkeling wordt na vaststelling van een nieuwe cao voor de veiligheidsregio's² en de bijbehorende (werkgevers)lasten structureel verrekend met de gemeentelijke bijdrage voor het GBTP, waarbij een eventueel overschot wordt teruggegeven aan gemeenten.³

2.2.3 Prijsontwikkeling

Voor de prijsbijstelling van de prijsgevoelige budgetten hanteert de VRU op basis van het gangbare financieel beleid de procentuele mutatie van het indexcijfer 'Prijs bruto binnenlands product' (pbbp) zoals gepubliceerd in de meest recente septembercircular conform de berekeningen van het CPB⁴. Dit staat beschreven in artikel 1 sub j van de Bijdrageverordening VRU. In aansluiting op de gegeven indices die het Rijk heeft opgenomen in de septembercircular voor het gemeentefonds, hebben wij de indexatie van specifiek de investeringsbudgetten gebaseerd op het (doorgaans lagere) CPB indexcijfer 'prijs bruto overheidsinvesteringen' (iboi)⁵.

² De huidige CAO voor de veiligheidsregio's kent een looptijd tot 1 augustus 2025.

³ Een eventueel tekort wordt via de gemeentelijke bijdrage voor het GBTP doorbelast aan gemeenten

⁴ Prijsindexen CPB MEV 2025 (m.b.t. 2025) en CEP 2024 (m.b.t. 2023,2024,2026).

⁵ Voor het eerst gepubliceerd in tabel 4.2.2 van de septembercircular 2023 en direct toegepast in de gerelateerde Kadernota VRU 2025.



Op basis van bestaand beleid vindt jaarlijks een correctie plaats aan de hand van de geactualiseerde cijfers over de voorliggende twee jaren ten opzichte van de begroting. Zo indexeren we nooit te veel of te weinig en sluiten we zo goed mogelijk aan op de werkelijke prijsontwikkeling. De ontwikkeling van de prijsindexcijfers (pbbp en iboi) en de relatie met de vastgestelde begroting 2026 inclusief bijstelling is weergegeven in respectievelijk tabel 4 en 5.

Tabel 4: Ontwikkeling CPB indexcijfer 'Prijs bruto binnenlands product (pbbp)' en financieel effect op GBTP

Jaar	Prijsbijstelling algemene prijsgevoelige budgetten				Financieel effect GBTP (x € 1.000)
	Begroting 2026	Kaders 2026a	Kaders 2027	Bijstelling	
2024	4,0%	5,1%	5,1%	1,1%	288
2025	2,7%	3,6%	3,6%	0,9%	236
2026	2,6%	2,5%	2,5%	-0,1%	-26
Subtotaal 2026	9,3%	11,2%	11,2%	1,9%	498
2027	-	-	2,5%	2,5%	668
Subtotaal 2027	-	-	2,5%	2,5%	668
Totaal	9,3%	11,2%	13,7%	4,4%	1.166

Tabel 5: Ontwikkeling CPB indexcijfer 'Prijs bruto overheidsinvesteringen (iboi)' en financieel effect op GBTP

Jaar	Prijsbijstelling investeringsbudgetten				Financieel effect GBTP (x € 1.000)
	Begroting 2026	Kaders 2026a	Kaders 2027	Bijstelling	
2024	3,0%	3,5%	3,5%	0,5%	70
2025	2,3%	3,3%	3,3%	1,0%	139
2026	2,2%	2,5%	2,5%	0,3%	42
Subtotaal 2026	7,5%	9,3%	9,3%	1,8%	251
2027	-	-	2,5%	2,5%	354
Subtotaal 2027	-	-	2,5%	2,5%	354
Totaal	7,5%	9,3%	11,8%	4,3%	605



2.3 FLO-overgangsrecht en tweede loopbaanbeleid

Het financiële kader van de lasten van het Functioneel Leeftijdsontslag (FLO) met betrekking tot het overgangsrecht bestaat uit een structurele en een incidentele component. Schommelingen in de kostenprognose worden geëgaliseerd via de bestemmingsreserve 'Lasten FLO-overgangsrecht'. De actualisatie van de kostenprognose is verwerkt in de kaders voor de meerjarenraming van de begroting 2027 en de geactualiseerde begroting van 2026. Op basis van de huidige inzichten en cao-afspraken over het FLO-overgangsrecht zien we geen aanleiding het huidige meerjarig financiële kader bij te stellen. De huidige cao kent een looptijd tot 1 augustus 2025. Na vaststelling van een volgende cao maken we een nieuwe doorrekening, die ook met terugwerkende kracht een financieel effect genereert. Daarna kunnen we bepalen welke structurele financiële ruimte we verwachten in relatie tot de afbouw van de lasten voor het FLO-overgangsrecht. Dit doen we in samenhang met de landelijke afspraken over het tweede loopbaanbeleid. In 2021 is hiervoor een vierjarig onderzoek gestart door de Universiteit Maastricht in opdracht van het Landelijk Overleg Brandweer Arbeidsvoorwaarden (LOBA). Dit onderzoek moet de basis vormen voor herziening van het tweede loopbaanbeleid en wordt afgerond in 2026. Besluitvorming wordt in de tweede helft van 2026 verwacht.

Dit betekent dat we de budgetten voor het FLO-overgangsrecht bij het opstellen van de kaders voor de begroting 2027 en geactualiseerde begroting 2026 nu alleen verhogen met de reguliere loon- en prijsaanpassing. In tabel 6 is de geactualiseerde meerjarenraming voor het FLO-overgangsrecht weergegeven. Tabel 7 geeft een actueel inzicht in het financiële effect op de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP) voor het jaar 2026 en 2027.

Tabel 6: meerjarenraming FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan 2026-2030

Bedragen x € 1.000					
Meerjarenraming FLO overgangsrecht en tweede loopbaan	2026	2027	2028	2029	2030
Begroting 2026					
Lasten FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan	2.948	3.091	3.091	3.091	3.091
Storting/ onttrekking reserves FLO-overgangsrecht	215	66	66	66	66
Storting/ onttrekking reserves FLO-tweede loopbaan	183	189	189	189	189
Lasten FLO-overgangsrecht & 2e loopbaan begroting 2026	3.346	3.346	3.346	3.346	3.346
Begroting 2026a en 2027					
Lasten FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan	2.911	2.988	2.988	2.988	2.988
Storting/ onttrekking reserves FLO-overgangsrecht	250	350	350	350	350
Storting/ onttrekking reserves FLO-tweede loopbaan	183	189	189	189	189
Lasten FLO-overgangsrecht & 2e loopbaan begroting 2026a en 2027	3.344	3.527	3.527	3.527	3.527
Mutatie structurele lasten FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan	-2	181	181	181	181

De actualisatie van de meerjarenraming leidt niet tot een mutatie van de gemeentelijke bijdrage. Begin 2026 wordt de kostenprognose voor de FLO nog geactualiseerd en als incidentele mutatie budgetneutraal verwerkt in de geactualiseerde begroting 2026 en ontwerpbegroting 2027.



Tabel 7: Financieel effect mutatie lasten FLO-overgangsrecht

FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan	Financieel effect 2026a en 2027		
	Begroting 2026	Kaders 2026a	Kaders 2027
FLO-overgangsrecht & 2e loopbaan begroting 2026	3.346	3.346	3.346
FLO-overgangsrecht & 2e loopbaan kaders 2026a en 2027	-	3.344	3.527
Mutatie lasten FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan	-	-2	181
Correctie loon- en prijsaanpassing *	-	2	-181
Financieel effect op gemeentelijke bijdrage (GBTP)*	-	-	-

*De loon- en prijsaanpassing met betrekking tot de FLO-lasten is onderdeel van de totale loon- en prijsaanpassing (zie paragraaf 2.2.2 en 2.2.3). Om dubbeltelling te voorkomen is een correctie toegepast.

De lasten voor het FLO-overgangsrecht volgen de loonontwikkeling conform de cao-afspraken. We indexeren het structureel FLO-budget op dezelfde wijze als de overige loon- en prijsgevoelige budgetten.

2.4 Rijksbijdrage Brede doeluitkering Rampenbestrijding

Op grond van het Hoofdlijnenakkoord en de uitwerking in het regeerprogramma is de rijksbijdrage Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR) vanaf 2026 met 10% gekort voor alle veiligheidsregio's. In de voorjaarsnota 2025 van het Rijk is de korting van 10% niet gerepareerd. De korting is evenredig over alle onderdelen van de BDuR toegepast.

De omvang van de rijksbijdrage BDuR voor de VRU bedraagt voor 2026 volgens de laatste prognose⁶ € 14,1 miljoen. Hierin is de structurele korting van 10% (€ 1,4 miljoen) verwerkt. Na verrekening met de eerder gereserveerde stelpost voor loon- en prijsontwikkeling (LPO) van de BDuR (€ 0,4 miljoen), leidt dit zonder aanvullende maatregelen vanaf 2026 tot een structurele verhoging van de gemeentelijke bijdrage voor het GBTP (€ 1,0 miljoen)⁷. Voor het jaar 2026 is ter dekking van deze verhoging een incidentele onttrekking aan de bedrijfsvoeringsreserve (algemene reserve) begroot. In de meerjarenraming van de vastgestelde begroting 2026 is vanaf 2027 een verhoging van het GBTP opgenomen. Om te voorkomen dat de gemeentelijke bijdrage met ingang van 2027 structureel moet worden verhoogd stellen we nu de volgende maatregelen voor.

⁶ Te verwachten BDuR-rijksbijdrage voor 2026 conform de BDuR-junibrief 2025

⁷ In de meerjarenraming van de vastgestelde begroting VRU 2026 is een verhoging van het GBTP met € 1,1 miljoen opgenomen als gevolg van de resterende korting van 10% op de BDuR. Dit bedrag is in de kadernota VRU 2027 naar beneden bijgesteld naar € 1 miljoen (€ 986K).



Tabel 8: maatregelen korting 10% rijksbijdrage BDuR

Bedragen x € 1.000 Brede doeluitkering Rampenbestrijding	Financieel effect GBTP		
	2026	2026a incl.LPO '25	2027 structureel
Rijksbijdrage Brede Doeluitkering BDuR (excl. korting van 10%)	14.923	15.453	15.453
Rijksbijdrage Brede Doeluitkering BDuR (incl. korting van 10%)	13.433	14.065	14.065
10% korting BDuR	1.490	1.388	1.388
Invulling 10% korting structureel (surplus LPO 2024)	-402	-402	-402
Restant 10% korting	1.088	986	986
Aanvullende maatregelen Kadernota VRU 2027:			
10% korting BDuR-budget versterking crisisbeheersing	-	-334	-334
Surplus LPO BDuR 2025	-	-305	-305
Mutatie stelpost LPO BDuR 2026 (stelpost van 225K naar 285K)	-	-60	-60
Stelpost LPO BDuR 2027 (2%)	-	-	-287
Aanvullende maatregelen kadernota VRU 2027	-	-699	-986
Dekking '10% korting' incidenteel (onttrekking algemene reserve)	-1.088	-287	-
Nog in te vullen korting BDuR	-	-	-

Bij vaststelling van de begroting VRU 2026 is uitgegaan van een korting van € 1,49 miljoen op de BDuR (10%). In de 'BDuR-junibrief' van het Rijk is de omvang van de korting berekend op € 1,39 miljoen. Dit betekent dat het restant van de korting dat nog moet worden ingevuld € 1 miljoen bedraagt.

De 10% korting is op het totaal van de rijksbijdrage BDuR toegepast en daarmee ook doorgevoerd op de extra middelen die via de BDuR aan alle veiligheidsregio's zijn toegekend voor de versterking van de crisisbeheersing. Het geoormerkte budget voor de VRU voor de versterking van de crisisbeheersing van € 3,3 miljoen is gefaseerd over de jaren 2023-2026 toegekend. We stellen nu voor om de korting van 10% vanaf 2026 vooralsnog conform de systematiek van het Rijk ook op dit budget toe te passen (€ 334K).

Met het Rijk wordt gesproken over compensatie voor de korting op de BDuR-gelden. Dit is van belang omdat het Rijk veel vraagt van de Veiligheidsregio's in het kader van crisisbeheersing, bijvoorbeeld als het gaat om veerkracht en weerbaarheid. Hoewel het Rijk niet voornemens is om de korting ongedaan te maken, is het Rijk wel voornemens middelen ter beschikking te stellen voor veerkracht en weerbaarheid. Met deze middelen kan de versterking van crisisbeheersing doorgang vinden. Indien deze middelen worden verstrekt, is het voorstel om de korting op de BDuR-gelden - en daarmee het achterliggende doel de versterking crisisbeheersing – in de begroting van de VRU te repareren.



Na vaststelling van de begroting VRU 2026 is de LPO 2025 voor de BDuR toegekend (€ 530K). Hiervoor was een stelpost van € 225K in de begroting opgenomen. Het surplus van € 305K kan nu structureel worden ingezet ter dekking van het overige deel van de 10% korting op de BDuR. In de vastgestelde begroting VRU 2026 is op basis van de kadernota VRU 2026 eveneens een stelpost voor te ontvangen LPO in 2026 in de begroting verwerkt (€ 225K). Op basis van de bijstellingen van de BDuR als gevolg van loon- en prijsontwikkeling in de afgelopen jaren wordt deze stelpost nu opgehoogd naar 2% (€ 285K voor 2026). Voor 2027 wordt eveneens een stelpost van 2% LPO geraamd (€ 287K). Dit betekent dat de gehele korting op de BDuR van 10% volledig in de begroting is verwerkt en dat de gemeentelijke bijdrage voor het GBTP in 2027 niet verhoogd wordt als gevolg van deze korting.

In tabel 9 is de bijstelling van de BDuR voor 2026 en 2027 en het financiële effect op de gemeentelijke bijdrage voor het basistakenpakket (GBTP) weergegeven.

Tabel 9: financieel effect mutatie BDuR op gemeentelijke bijdrage GBTP

<i>Bedragen x € 1.000</i> Effect korting Brede doeluitkering Rampenbestrijding	Financieel effect 2026a en 2027		
	Begroting 2026	Kaders 2026a	Kaders 2027
Verlaging (BDuR)budget versterking Crisisbeheersing	-	-334	-334
Verlaging BDuR-budget Versterking Crisisbeheersing	-	-334	-334
Surplus LPO conform beschikking BDuR 2025	-	-305	-305
Mutatie stelpost loon- en prijsbijstelling BDuR 2026	-	-60	-60
Stelpost loon- en prijsbijstelling BDuR 2027	-	-	-287
Loon- en prijsbijstelling BDuR	-	-365	-652
Mutatie incidentele onttrekking algemene reserve	-	699	-
Mutatie stelpost loon- en prijsbijstelling BDuR 2025	-	699	-
Financieel effect op gemeentelijke bijdrage (GBTP)	-	-	-986

De verwerking van de korting heeft geen financieel effect op de gemeentelijke bijdrage voor 2026. Het heeft wel gevolgen voor de onttrekking aan de algemene reserve in 2026, want die wordt ten opzichte van de vastgestelde begroting VRU 2026 bijgesteld van € 1.088K naar € 287K (€ -699).



2.5 Samenvatting mutaties GBTP financieel kader

Tabel 10: effect financieel kader op gemeentelijke bijdrage GBTP

Bedragen x € 1.000						
Mutaties financieel kader 2026a en 2027	Structureel 2026a	Incidenteel 2026a	Totaal 2026a	Structureel 2027	Incidenteel 2027	Totaal 2027
Bijstelling ijkpuntscores gemeentefonds 2026a*	-	-	-	-	-	-
Indexeringssystematiek	pm	pm	pm	pm	pm	pm
Loonaanpassing 2026a (stelpost CAO & premies)	-638	-	-638	-638	-	-638
Prijsaanpassing 2026 algemeen (pBBP)	498	-	498	498	-	498
Prijsaanpassing 2026 investeringen (lboi)	251	-	251	251	-	251
Lasten FLO-overgangsrecht 2026a	-	-	-	-	-	-
Brede doeluitkering Rampenbestrijding 2026a	-	-	-	-	-	-
Subtotaal mutatie bijdrage GBTP 2026a	111	-	111	111	-	111
Bijstelling ijkpuntscores gemeentefonds 2027*				-	-	-
Indexeringssystematiek				pm	pm	pm
Loonaanpassing 2027 (stelpost CAO & premies)				4.881	-	4.881
Prijsaanpassing 2027 algemeen (pBBP)				668	-	668
Prijsaanpassing 2027 investeringen (lboi)				354	-	354
Lasten FLO-overgangsrecht 2027				-	-	-
Brede doeluitkering Rampenbestrijding 2027**				-	-	-
Subtotaal mutatie bijdrage GBTP 2027	-	-	-	5.904	-	5.904
Totaal mutatie bijdrage GBTP	111	-	111	6.015	-	6.015

*De bijstelling van de ijkpuntscores leidt alleen tot onderlinge verschuivingen tussen de bijdragen van gemeenten.

**In tabel 11 is de bijstelling van de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR) weergegeven in relatie tot verwerking van de 10% korting op de BDuR conform het voorstel in deze kadernota § 2.4

Tabel 11: Bijstelling financieel kader 2026 en 2027 ten opzichte van de vastgestelde begroting 2026

Bedragen x € 1.000							Mutatie
Mutaties bijdrage GBTP 2026a en 2027	Structureel 2026a	Incidenteel 2026a	Totaal 2026a	Structureel 2027	Incidenteel 2027	Totaal 2027	Financieel kader str.
Bijdrage GBTP vastgestelde begroting 2026	109.930	-1.088	108.842	109.930	-	109.930	
Mutatie 10% korting BDuR	-102		-102	-102	-	-102	-102
Invulling 10% korting BDuR kadernota VRU 2027	-699	801	102	-986	-	-986	-986
Bijdrage GBTP na verwerking korting BDuR	109.129	-287	108.842	108.842	-	108.842	-1.088
Mutaties financieel kader 2026	111	-	111	111		111	111
Mutaties financieel kader 2027				5.904	-	5.904	5.904
Subtotaal mutatie financieel kader	111	-	111	6.015	-	6.015	6.015
Totaal bijdrage GBTP (exclusief ontwikkelingen)	109.240	-287	108.953	114.857	-	114.857	4.927



3 Ontwikkelingen

3.1 Toekomstscenario's

De kadernota die we jaarlijks vanuit de VRU aan de gemeenteraden voorleggen, is vrijwel altijd beleidsarm. Dit keer is dat anders en vragen we om ingewikkelde keuzes. Maar het is noodzakelijk. Na 14 jaar bezuinigen en het opvangen van nieuwe ontwikkelingen is er geen financiële ruimte meer in de begroting. Verdere bezuinigingen hebben directe gevolgen voor de paraatheid en de arbeidsveiligheid. Dit zal tot problemen leiden bij de (toekomstige) taakuitvoering van de veiligheidsregio en uiteindelijk ook voor gemeenten.

Het algemeen bestuur heeft verzocht om toekomstscenario's uit te werken voor de uitvoering van de bestuursagenda. Daarnaast heeft het bestuur gevraagd inzicht te geven in mogelijke besparingen en de gevolgen daarvan voor onze taakuitvoering. Alle onderdelen van de VRU zijn hierin meegenomen. Ook is verzocht om bij de middelen die noodzakelijk zijn, na te gaan welke mogelijkheden er zijn om deze gefaseerd op te nemen.

Op basis van deze analyses worden er nu keuzes voorgelegd. Die maatregelen die gevraagd worden, zorgen ervoor dat we er gefaseerd voor zorgen dat we vanaf 2030 op orde zijn. Maar het moment is lastig. Het bestuur realiseert zich dat er, ook gezien de beperkte financiële ruimte bij gemeenten en bij de VRU, ingewikkelde keuzes voorliggen.

In aanloop naar de besluitvorming door het algemeen bestuur op 1 december worden gemeentesecretarissen, colleges, gemeenteraden, gemeentelijke accountfunctionarissen en gemeentelijke adviseurs geïnformeerd over de inhoud en het verdere proces. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande overlegstructuren. Daarnaast vindt op 26 november 2025 een Webinar plaats. Besluitvorming over de toekomstscenario's vindt plaats in de vergadering van het algemeen bestuur op 1 december 2025.

De Kadernota VRU 2027 ligt gelijktijdig met de besluitvorming over de toekomstscenario's voor tijdens de vergadering van het algemeen bestuur op 1 december 2025. Het financieel effect van de besluitvorming over de toekomstscenario's is om die reden niet in deze kadernota opgenomen. In bijlage 1 is een indicatief overzicht opgenomen van het financieel effect op de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket per investering van € 1 miljoen.

3.2 Knelpunten 2026

Bij de behandeling van de ontwerpbegroting van de VRU voor 2026 heeft het dagelijks bestuur voorgesteld om een bedrag van € 4,8 miljoen uit het resultaat van 2024 te reserveren als overbruggingsmaatregel voor de jaren 2026 en 2027. Dit in afwachting van de verdere uitwerking en besluitvorming over de onderwerpen uit de toekomstscenario's. Deze middelen zouden kunnen worden ingezet om noodzakelijke operationele en financiële knelpunten op te lossen, zodat de organisatie voldoende tijd heeft om de uitkomsten van de besluitvorming over de



toekomstscenario's te implementeren, zonder dat dit gevolgen heeft voor de gemeentelijke bijdrage.

Het algemeen bestuur heeft echter besloten deze middelen terug te laten vloeien naar de gemeenten. Hierdoor behouden gemeenten zelf de mogelijkheid om deze incidentele middelen te reserveren als overbruggingsmaatregel.

Voor de VRU betekent dit dat enkele onderwerpen uit de toekomstscenario's in 2026 zullen leiden tot operationele en financiële knelpunten. Het is noodzakelijk om voor 2026 maatregelen te nemen om te kunnen blijven voldoen aan onze wettelijke taakuitvoering en aan de eisen van vandaag. Overeenkomstig de uitgangspunten die zijn geformuleerd in de toekomstscenario's zijn de voorgestelde maatregelen kosteneffectief en noodzakelijk. Deze knelpunten zijn daarmee onvermijdbaar, onoplosbaar en onuitstelbaar.

3.2.1 Autonome ontwikkelingen

Bijstelling roosterfactor

De roosterfactor geeft aan hoeveel medewerkers nodig zijn om het minimale aantal personeelsleden op elk moment beschikbaar te hebben voor inzet. Door een toegenomen opleidingsbehoefte, rechtspositionele wijzigingen zoals het 2e loopbaanbeleid en ouderschapsverlof, de toegenomen uitstroom en de toename van taken staat de huidige roosterfactor onder druk. Het rooster op de beroepskazernes kan met het huidige aantal beroepsbrandweerlieden niet meer volledig gevuld worden. Om de paraatheid te blijven garanderen, is een verhoging van de roosterfactor voor beroepspersoneel noodzakelijk. De kosten voor 2026 zijn geraamd op € 500K.

Digitale Veiligheid

De organisatie beschikt momenteel niet over de benodigde investeringen om de continuïteit en digitale beveiliging op orde te krijgen én te behouden. De noodzaak tot investeren wordt versterkt door een veranderend dreigingslandschap. Steeds meer actoren zijn (geo)politiek of ideologisch gemotiveerd en richten zich op kritieke infrastructuren en toeleveringsketens, zowel fysiek als digitaal, via hacktivisme en ransomware. Tegen deze achtergrond is het noodzakelijk dat ook de veiligheidsregio investeert in digitale veiligheid, zodat essentiële diensten gewaarborgd worden bij digitale ontwrichting. Daarnaast zijn de wettelijke kaders aangescherpt: de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) 2.0 is formeel bekrachtigd en de veiligheidsregio is aangewezen als vitale aanbieder binnen de sector openbare orde en veiligheid. (OOV). Dit betekent dat een vergelijkbaar weerbaarheidsniveau wordt verwacht als bij andere vitale sectoren, conform de NIS2-richtlijn en de Cyberbeveiligingswet. Het huidige niveau voldoet nog niet aan de minimale vereisten: een externe toets laat zien dat de veiligheidsregio op een volwassenheidsschaal van 1 tot 5 slechts 1,6 scoort, terwijl het streefdoel 4 is. Om substantiële verbeteringen te realiseren, is een plan voor 2026 opgesteld dat aansluit bij de uitvoeringscapaciteit van de organisatie. Dit plan brengt ons nog niet direct op het gewenste volwassenheidsniveau, maar vormt een cruciale eerste stap. De uitvoering versterkt het fundament, waardoor verdere structurele verbetering van de digitale veiligheid mogelijk wordt.



Ondanks dat de knelpunten en dreigingen op het gebied van digitale veiligheid zijn onderkend in de toekomstscenario's, zijn er voor 2026 geen middelen beschikbaar gesteld. Dit tekort heeft ook in 2026 directe impact op de continuïteit en veiligheid van onze organisatie. Zonder tijdige en toereikende financiering kunnen de lopende verbetertrajecten niet worden voortgezet en is essentiële ondersteuning aan organisatieonderdelen en programma's niet gewaarborgd. Hierdoor ontbreekt tevens de mogelijkheid om aantoonbaar 'in control' te zijn en te voldoen aan geldende wet- en regelgeving. De kosten voor 2026 zijn geraamd op € 1.705K.

Bedrijfs- en IT-continuïteit

Het is noodzakelijk dat wij als hulpverleningsorganisatie onze dienstverlening en vitale processen altijd kunnen blijven uitvoeren, ook tijdens een crisis waarbij de VRU getroffen wordt. Beschikbaarheid en continuïteit zijn onlosmakelijk verbonden aan onze paraatheid en inzetbaarheid. Bij de uitvoering van onze taken zijn we afhankelijk van digitale middelen. Dat geldt zowel voor de bedrijfsvoeringsprocessen als voor de dienstverlening aan onze inwoners op straat. Storingen in informatiesystemen kunnen de uitvoering van onze hulpverleningstaken aanzienlijk belemmeren. Onze ICT-systemen zijn verweven en complex. Dat betekent dat een op het eerste gezicht eenvoudige storing in één systeem grote gevolgen kan hebben voor andere (kritieke) systemen. Het is van belang dat wij onze continuïteit kunnen waarborgen zodat we onder alle omstandigheden onze taken op de meldkamer en ten aanzien van crisisbeheersing en brandweezorg kunnen blijven uitvoeren.

De middelen die benodigd zijn komen voort uit een stijging van de ICT-kosten en uitbreiding van licenties. De kosten voor 2026 zijn geraamd op € 448K.

3.2.2 Goed werkgeverschap

Versterking afdeling vakbekwaamheid

De transitie naar duurzame energiebronnen beïnvloedt de fysieke leefomgeving en veiligheid van burgers, bedrijven en overheden. We worden geconfronteerd met nieuwe risico's op het gebied van elektrificatie, grootschalige energieopslagsystemen en het toegenomen transport van gevaarlijke stoffen. Het is noodzakelijk dat medewerkers beschikken over de juiste kennis, materieel en materiaal om deze risico's veilig te kunnen voorkomen, beperken en bestrijden. Dit vraagt investering in de kennis en vakbekwaamheid van medewerkers, zowel bij preventie als repressie. De afdeling Vakbekwaamheid is met incidentele middelen versterkt om dit mogelijk te maken. De kosten voor 2026 zijn geraamd op € 100K.

3.2.3 Voortschrijdend inzicht

Personele paraatheid

Voor de bestrijding van waterongevallen beschikt de VRU over duikteams, oppervlaktereddingsteams en brandweervaartuigen. In opdracht van het bestuur wordt door een externe partij een toets gedaan op de scenario's voor toekomstige inrichting van de bestrijding van waterongevallen die zijn opgesteld door de VRU. Voor de uitvoering van deze taak is nu echter geen volledige structurele dekking.



Externe invloeden vakbekwaamheid

Landelijke eisen en externe ontwikkelingen en verplichtingen zijn van invloed op vakbekwaamheid. Goed opgeleid brandweerpersoneel is niet alleen noodzakelijk om aan alle eisen te voldoen en de risico's het hoofd te bieden, maar zorgt er ook voor dat veilig opgetreden kan worden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het waarborgen van de veiligheid van brandweerdeikers. Door wijzigingen in EU-wetgeving is herregistratie van brandweerdeikers, duikploegleiders en duikmedisch begeleiders verplicht.

De meerkosten voor personele paraatheid en externe invloeden vakbekwaamheid voor 2026 zijn geraamd op € 168K.

3.2.4 Financieel effect knelpunten 2026

Tabel 12 geeft een overzicht van de overbruggingsinvesteringen die in 2026 nodig zijn en samenhangen met de toekomstscenario's, evenals de voorgestelde maatregelen.

Tabel 12: effect knelpunten 2026 op gemeentelijke bijdrage GBTP

<i>Bedragen x € 1.000</i>	Incidenteel 2026a
Knelpunten 2026	
OVERBRUGGINGSINVESTERINGEN	
Autonome ontwikkelingen	
Bijstelling roosterfactor beroepspersoneel	500
Digitale veiligheid	1.705
Bedrijfs- en IT continuïteit	448
Subtotaal autonome ontwikkelingen	2.653
Goed werkgeverschap	
Versterking Vakbekwaamheid	100
Subtotaal goed werkgeverschap	100
Voortschrijdend inzicht	
Personele paraatheid en externe invloeden vakbekwaamheid	168
Subtotaal voortschrijdend inzicht	168
TOTAAL OVERBRUGGINGSINVESTERINGEN	2.921
Dekkingsmiddelen	
Onttrekking aan algemene reserve*	-1.200
Totaal dekkingsmiddelen	-1.200
Financieel effect op gemeentelijke bijdrage (GBTP)	1.721

*Vooruitlopend op besluitvorming over resultaatbestemming 2025 o.b.v. prognose positief rekeningresultaat 2025 (2e Burap)



Een bedrag van € 2,9 miljoen is nodig aan incidentele middelen ter dekking van de noodzakelijke investeringen in 2026. Dit is € 1,9 miljoen lager dan de eerder gevraagde storting in de overbruggingsreserve van € 4,8 miljoen. Voorgesteld wordt om het deel van het verwachte positieve rekeningresultaat van 2025 dat vrij kan vallen (€ 1,2 miljoen), in te zetten ter dekking van de knelpunten in 2026. Dit bedrag komt overeen met de prognose van het rekeningresultaat 2025 dat is bepaald bij de tweede bestuursrapportage VRU 2025. Vooruitlopend hierop wordt een bedrag van € 1,2 miljoen in 2026 onttrokken aan de algemene reserve. Via het resultaatbestemmingsvoorstel 2025 vloeit dit bedrag weer terug naar de algemene reserve.

Op basis van de huidige inzichten wordt voor het resterend benodigde bedrag de gemeentelijke bijdrage voor 2026 incidenteel verhoogd met een bedrag van € 1,7 miljoen. Wanneer het resultaat over 2025 lager is dan de geprognosticeerde € 1,2 miljoen ontstaat een incidenteel tekort voor 2026. In dat geval stellen we bij het opstellen van de begroting een aanvullende incidentele verhoging van de gemeentelijke bijdrage voor.

Bij het opstellen van de begroting VRU 2027 en geactualiseerde begroting VRU 2026 wordt aanvullend bepaald of het weerstandsvermogen (de algemene reserve) van de VRU op het gewenste niveau is in relatie tot de geactualiseerde risico's.

3.3 Bestuurlijke opdrachten

In 2024 zijn enkele onderwerpen meegegeven aan de VRU om nader uit te werken als bestuurlijke opdracht. Tijdens de vergadering van het algemeen bestuur op 7 juli 2025 is een aantal besluiten genomen over de bestuurlijke opdrachten die hierna worden beschreven.

3.3.1 Doorbelasten liftopsluitingen

Het algemeen bestuur heeft ingestemd met het starten van de doorbelasting van kosten die de brandweer maakt voor de dienstverlening bij liftopsluitingen. Ook is besloten om het toepassen van deze werkwijze te verkennen voor de veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek. De kosten kunnen alleen worden doorbelast als er sprake is van dienstverlening. Bij een wettelijke (spoedeisende) inzet kan dit niet. De liftbeheerder is primair verantwoordelijk voor het afhandelen van een liftopsluiting. In de praktijk komt het veel voor dat de liftbeheerder niet in staat is om binnen de eigen opkomsttijden ter plaatste te komen. Dan wordt er vaak voor gekozen om de brandweer te alarmeren. De brandweer levert hiermee een dienst aan de liftbeheerder. In de meeste gevallen is het ook de liftbeheerder die de brandweer alarmeert.

De geschatte opbrengsten voor het doorbelasten van de kosten voor liftopsluitingen door de VRU bedragen in 2026 € 94K. Een bijstelling van de begroting kan nodig zijn indien ervaringscijfers aanleiding geven tot een afwijkende opbrengst.

3.3.2 Doorbelasten dienstverlening ambulancezorg

Het algemeen bestuur heeft kennisgenomen van de bestaande en voorgestelde werkwijze waarop de kosten voor de dienstverlening van de brandweer aan de ambulancedienst kunnen worden doorbelast. Ook is een besluit genomen door in te stemmen met het toepassen van de



voorgestelde landelijke werkwijze voor het doorbelasten van de kosten voor afhijsingen en tilassistentie aan de ambulancedienst, zodra deze werkwijze is uitgewerkt en vastgesteld. In afwachting hiervan wordt de geschatte opbrengst pro memori (pm) geraamd.

3.3.3 Analyse AED-taak

Het algemeen bestuur heeft ingestemd met het continueren van de AED-taak, waarbij als uitgangspunt geldt dat de VRU zijn rol als goed werkgever kan waarborgen. Hierbij moet nader onderzocht worden of de financiering van de AED-taak kostendekkend kan worden. In het verlengde van deze bestuurlijke opdracht heeft het algemeen bestuur ingestemd met het verkennen of aanvullende financiering kan worden verkregen voor het invullen van goed werkgeverschap ten aanzien van PTSS. De VRU volgt hier ook de ontwikkelingen omtrent de landelijke regeling PTSS.

3.3.4 Toekomstbestendigheid waterongevallenbestrijding

Het onderwerp waterongevallenbestrijding is in de vergadering op 7 juli 2025 beeldvormend geagendeerd. Het bestuur heeft kennisgenomen van de toekomstbestendigheid van de waterongevallenbestrijding, inclusief de uitgewerkte toekomstscenario's. Hierbij is ook kennisgenomen van het advies om de waterongevallenbestrijding in te richten conform het Professionaliseringsscenario, waarbij het Overgangsscenario tot 2030 als tussenstap geldt. Het bestuur heeft verzocht om een aanvullend extern onderzoek te laten uitvoeren, zodat het bestuur een weloverwogen besluit kan nemen in het voorjaar van 2026. In de tussentijd wordt de huidige organisatie gecontinueerd en blijft de waterongevallenbestrijding € 540K per jaar meer kosten dan nu is begroot.

3.3.5 Samenwerkingsmogelijkheden

Het algemeen bestuur heeft kennisgenomen van de reeds lopende initiatieven waarbij door samenwerking synergievoordelen kunnen worden behaald.

Het algemeen bestuur heeft ingestemd met het gezamenlijk verkennen, samen met de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland, van mogelijkheden om de samenwerking op het gebied van crisisbeheersing te intensiveren. De gesprekken zijn op dit moment gaande. Op basis van de uitkomsten zal een voorstel worden opgesteld over hoe deze samenwerking vorm kan krijgen. Een eventuele structurele besparing is vooralsnog pm geraamd.

3.3.6 Volumecomponent in financieringssystematiek

Onze regio heeft de afgelopen jaren een aanzienlijke inwonergroei doorgemaakt en blijft zich verder ontwikkelen. Tegelijkertijd nemen de risico's waarmee we te maken hebben in aantal en in complexiteit toe. Ondanks deze ontwikkelingen is de gemeentelijke bijdrage aan de VRU de afgelopen jaren niet structureel verhoogd.

Dankzij schaalvoordelen, interne ombuigingen, organisatorische verbeteringen en samenwerking is het gelukt om binnen het bestaande budget meer te doen met minder middelen. Maar omdat de financiën de afgelopen jaren niet stapsgewijs meegegroeid zijn met het gestegen aantal



inwoners en risico's, worden gemeenten en de VRU nu geconfronteerd met de noodzaak om de bijdrage substantieel te verhogen.

Het dagelijks bestuur heeft gevraagd om mogelijkheden te onderzoeken van een andere financieringssysteem, gekoppeld aan de groei van het aantal inwoners van de regio. Het doel is om structureel op een voorspelbare manier te voorzien in toekomstige capaciteitsvragen om zo te kunnen blijven voldoen aan wettelijke opgaven.

De resultaten van dit onderzoek worden separaat aan het bestuur aangeboden inclusief een voorstel voor het opnemen van een volumecomponent in de financieringssysteem van de VRU. De implementatie van de besluitvorming is gepland in de Kadernota VRU 2028.

3.4 Overige ontwikkelingen

3.4.1 Visie op huisvesting

Tijdens de bestuursdag van de VRU op 3 september 2025 heeft het algemeen bestuur gesproken over de Visie op huisvesting. Daarbij stond de uitwerking van drie scenario's centraal, oplopend in de mate van collectieve sturing, uitvoering en eigendom.

De komende periode worden de gemeenten op verschillende manieren betrokken bij het verder uitwerken van de rapportage ter voorbereiding op besluitvorming. In oktober wordt een ambtelijke sessie belegd met alle gemeenten. Daarnaast wordt het onderwerp geagendeerd voor het GS plenair, het overleg met alle gemeentesecretarissen, op 30 oktober. Zo wordt opgehaald wat de gemeenten belangrijk vinden en kunnen eventuele aandachtspunten tijdig worden verwerkt. In december 2025 ontvangt het algemeen bestuur hierover een mededeling. De definitieve besluitvorming is voorzien eind maart 2026.

3.4.2 Dekkingsplan

Binnen de VRU wordt gewerkt aan het opstellen van een nieuw dekkingsplan voor de brandweer, conform de nieuwe landelijke systematiek van gebiedsgerichte opkomsttijden (GGO). In de bestuursagenda is hierover het volgende opgenomen:

“Gedurende de beleidsperiode 2024–2027 wordt toegewerkt naar een dekkingsplan op basis van een landelijk vastgestelde uniforme werkwijze voor dekkingsplannen. In deze uniforme werkwijze kent het dekkingsplan een dynamisch karakter en zal continu beoordeling en bijstelling van de dekking mogelijk zijn.”

De inhoud van het dekkingsplan is sterk afhankelijk van keuzes die het bestuur gaat maken in het kader van de toekomstscenario's. Dit betreft onder andere structurele financiering van materieel, besluiten over de implementatie van hulpverlening als specialisme en de effecten van de energietransitie. Deze onderwerpen kunnen pas in het dekkingsplan worden opgenomen nadat besluitvorming over de toekomstscenario's heeft plaatsgevonden op 1 december 2025.

Op 7 juli 2025 heeft het algemeen bestuur ingestemd met de uitgangspunten voor het nieuwe dekkingsplan. Besloten is dat op 1 december 2025 een eerste, beleidsarme versie van het plan wordt voorgelegd aan het algemeen bestuur. Deze versie richt zich op de implementatie van



gebiedsgerichte opkomsttijden, waarbij de huidige kazerneconfiguratie als uitgangspunt dient. De definitieve vaststelling van het dekkingsplan is op 1 december 2025.

3.5 Samenvatting mutaties GBTP Ontwikkelingen

Tabel 13: effect ontwikkelingen op gemeentelijke bijdrage GBTP

Bedragen x € 1.000						
Mutaties ontwikkelingen 2026a en 2027	Structureel 2026a	Incidenteel 2026a	Totaal 2026a	Structureel 2027	Incidenteel 2027	Totaal 2027
Knelpunten 2026 (Toekomstscenario's)		1.721	1.721			
Bestuurlijke opdrachten	-94 + pm	pm	-94 + pm	-94		-94 + pm
Visie op huisvesting	pm	pm	pm	pm		pm
Dekkingsplan	pm	pm	pm	pm		pm
Subtotaal mutatie bijdrage GBTP 2026a	-94 + pm	1.721 + pm	1.627 + pm	pm		-94 + pm
Toekomstscenario's				pm	pm	pm
Bestuurlijke opdrachten				pm	pm	pm
Visie op huisvesting				pm	pm	pm
Dekkingsplan				pm	pm	pm
Subtotaal mutatie bijdrage GBTP 2027				pm	pm	pm
Totaal mutatie bijdrage GBTP (exclusief pm-posten)	-94	1.721	1.627	-94		-94



4 Risico's

De wereld verandert en ontwikkelingen zijn complexer en doen zich steeds sneller en op grote schaal voor. Maatschappelijke onrust in Nederland, de instabiele geopolitieke situatie in de wereld, klimaatverandering en digitalisering zijn voorbeelden van ontwikkelingen die invloed hebben op onze taakuitvoering. Door de overbelasting van het elektriciteitsnet en de toenemende afhankelijkheid van digitale infrastructuur nemen ook de risico's op grootschalige en langdurige stroomuitval toe. Deze ontwikkelingen raken aan onze eigen bedrijfscontinuïteit en onderstrepen het belang van strategische weerbaarheid. Hoewel deze ontwikkelingen relevant zijn voor ons regionaal risicoprofiel, laten hun omvang en mate van zekerheid nog geen concrete duiding toe.

De mate van risico is ingedeeld in drie klassen van hoog (75%), matig (50%) en laag (25%). De risico's worden ingedeeld op basis van de kans en impact. In de volgende tabel zijn de belangrijkste financiële risico's weergegeven, voor zover bekend ten tijde van het opstellen van de kadernota VRU 2027. Hierin zijn ook de risico's uit de vastgestelde begroting 2026 meegenomen. De risico's die verband houden met de toekomstscenario's zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Tabel 14 Risico's:

Bedragen x € 1.000

Nr.	Risico	Status	Effect	Kans	Bedrag risico
4.1	Omgevingswet/ wet kwaliteitsborging bouwen (Wkb)	Bijgesteld	pm	pm	pm
4.2	Vrijwilligheid brandweerpersoneel	Bestaand	3.084	25%	771
4.3	Overeenkomsten van opdracht voor eigen personeel (OVO's)	Bestaand	600	50%	300
4.4	Rijksbijdrage (BDuR)	Vervallen	-	-	-
4.5	CAO Regeling voor vervroegd uittreden (RVU)	Vervallen	-	-	-
4.6	Overige (onvoorziene) exploitatierisico's	Bestaand	1.300	50%	650
4.7	Milieurisico PFAS- aansprakelijkheidsstelling	Nieuw	250	50%	125
4.8	Vitaalverklaring veiligheidsregio's	Nieuw	pm	75%	pm
4.9	Indexeringssystematiek (per 1%)	Nieuw	900	50%	450
Totaal					2.296

Voor elk risico is een analyse gemaakt van de omvang en de waarschijnlijkheid dat het zich voordoet. Vervolgens worden de risico's nader toegelicht.

4.1 Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging bouwen (Wkb)

De Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging bouwen zijn per 1 januari 2024 ingevoerd. Het Rijk en de bestuurlijke partners hebben afspraken gemaakt over het monitoren en evalueren van de financiële gevolgen van de stelselherziening Omgevingsrecht. De minister heeft de gemeenten toegezegd naar oplossingen te zoeken als uit de financiële evaluatie blijkt dat de invoeringskosten substantieel hoger zijn dan eerder voorzien. Deze evaluatie is nog niet gereed. De



veiligheidsregio's hebben geen extra middelen gekregen vanuit de rijksoverheid voor de structurele gevolgen van deze stelselherziening. Omdat het uitgangspunt is dat de (structurele) meerkosten worden vergoed door het Rijk, is het risico voor onvoorziene kosten voor de VRU nihil.

De implementatie en effecten van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) zijn op dit moment nog onvoldoende duidelijk. Op landelijk niveau is nog geen volledig beeld voor welke gebouwtypen de Wkb zal gaan gelden. Dit zorgt voor onzekerheid in de uitvoeringspraktijk. Een mogelijk risico is dat bij onvoldoende functioneren van kwaliteitsborgers, de verantwoordelijkheid voor niet-gecertificeerde gebouwen alsnog bij gemeenten komt te liggen. Dit raakt ook onze organisatie, specifiek op het terrein van brandveiligheid. Dit kan leiden tot complexe hercontroles waarbij niet altijd kan worden vastgesteld of aan de brandveiligheidseisen is voldaan. Om deze situaties adequaat te kunnen afhandelen, is inzet van gespecialiseerde inspecteurs noodzakelijk. Dit brengt extra kosten met zich mee, waarvan de omvang en frequentie op dit moment niet zijn in te schatten. Gezien deze onzekerheden achten wij het op dit moment niet passend om dit risico al in de kadernota op te nemen. Om dit risico te blijven volgen hebben we de status aangepast en in de tabel opgenomen als pm.

4.2 Vrijwilligheid brandweerpersoneel

Het huidige brandweerstelsel is gebaseerd op een combinatie van vrijwillige en beroepsbrandweer, waarbij alle brandweermensen dezelfde taak- en opleidingsvereisten hebben. Vooral de kazernering en consignatie van vrijwilligers blijken echter strijdig met de Europese wetgeving (deeltijdrichtlijn). Volgens juridische experts ontstaat er een 'verplichtend karakter' wanneer vrijwilligers tegen een vergoeding in een gepland rooster werken (kazernering) of beschikbaar zijn (consignatie), waardoor ze aanspraak kunnen maken op dezelfde rechten als werknemers in loondienst. Dit omvat onder meer dezelfde urenlonen, pensioenopbouw en vakantiedagen.

Binnen onze regio wordt op een aantal plaatsen gewerkt met roosters, piketten en kazernering van vrijwilligers. In 2022 heeft een inventarisatie plaatsgevonden om de omvang voor de VRU in kaart te brengen. Dit leverde het volgende beeld op:

- 141 gekazerneerde vrijwilligers.
- 441 geconsigneerde vrijwilligers en 43 vrijwillige piketfunctionarissen.

Er vindt op landelijk niveau overleg plaats over een implementatieplan en de voorwaarden voor invoering, inclusief mogelijke aanpassing van de arbeidstijdenwetgeving en aanvullende financiële middelen.

Kazernering vrijwilligers

Bij kazernering verblijven vrijwilligers tijdens een ingeroosterde dienst op een brandweerpost. Dit kunnen zij doen naast hun reguliere vrijwillige taken. Voor deze gekazerneerde diensten ontvangen zij een vergoeding op basis van hun vrijwilligersaanstelling. In Zeist, bijvoorbeeld, worden vrijwilligers gekazerneerd in de avond en nacht. Als dit door Europese regelgeving zou



moeten worden omgezet naar een 24-uursdienst, bedragen de meerkosten naar verwachting € 3,1 miljoen per jaar.

Naast de kazernering in Zeist kunnen vrijwilligers ook via een poolregeling 24-uursdiensten draaien op beroepsposen. Dit vult roostertekorten aan en voorkomt inhuur of het buiten dienst zetten van voertuigen op beroepsposen.

Consignatie vrijwilligers

Bij consignatie ontvangt een vrijwilliger een vergoeding om beschikbaar te zijn voor uitrukken, met een rooster dat opkomst garandeert. De huidige kosten voor deze beschikbaarheidsvergoedingen bedragen circa € 1,5 miljoen per jaar.

Als dit in de vorm van een parttime aanstelling zou worden georganiseerd, zouden de kosten naar schatting vier keer hoger uitvallen, van € 1,5 naar € 6 miljoen. Met het wegvallen van de huidige vergoedingen (€ 1,5 miljoen) zouden de meerkosten circa € 4,5 miljoen per jaar bedragen. Dit bedrag is indicatief en afhankelijk van de precieze organisatievorm en de keuze om wel of niet te eisen dat de opkomst bij een vrijwilligerspost (op basis van vrije instroom) gegarandeerd is.

Vergoeding eventuele meerkosten door het Rijk

De VRU is van mening dat de huidige werkwijze moet worden voortgezet totdat er landelijk besluitvorming plaatsvindt over de bouwsteen 'verplichtend karakter' en de financiering hiervan door het Rijk. Omdat het Rijk verantwoordelijk is voor het brandweer- en crisisbeheerstelsel, zouden wijzigingen hierin ook door het Rijk gefinancierd moeten worden.

Toelichting effect en kans

Ondertussen blijft het risico bestaan dat op grond van de Europese regelgeving aanspraak wordt gemaakt op de deeltijdrichtlijn. De omvang van het risico wordt ingeschat op € 3,1 miljoen per jaar (meerkosten omzetting naar 24-uursdienst).

4.3 Overeenkomst van opdracht (OvO)

Een deel van de instructiewerkzaamheden wordt op basis van een overeenkomst van opdracht (OvO) uitgevoerd. Ditzelfde geldt voor een beperkt aantal andere taken. De OvO's worden meestal verstrekt aan VRU-medewerkers, die deze werkzaamheden vervullen naast hun reguliere werkzaamheden. Gelet op de aard en de omstandigheden van de werkzaamheden bestaat het risico dat er geconstateerd wordt dat er - ondanks de toepassing van de modelovereenkomst (inhuur) - feitelijke sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. Dit kan arbeidsvoorwaardelijke en fiscale consequenties hebben⁸.

Uitgevoerde beoordelingen (beoordeling arbeidsrelatie externe inhuur) voor de instructiewerkzaamheden wijzen op een (fictieve) dienstbetrekking. Dit geldt in het bijzonder voor OvO's die worden verstrekt aan eigen personeel. Mede om die reden is in 2021 en 2022 geprobeerd om de OvO's voor eigen medewerkers af te bouwen. Er is onderzocht of er een wijze van verloning mogelijk is die past binnen de fiscale kaders, onze budgettaire ruimte en de arbeidsjuridische context. Helaas blijkt geen van de onderzochte mogelijkheden in de praktijk te

⁸ in het geval van een dienstbetrekking moet de werkgever loonheffingen en premies inhouden en afdragen. Daarnaast moet de werkgever loon doorbetalen bij ziekte en vakantie en zijn de arbeidsvoorwaarden van toepassing (zoals opbouw IKB en specifieke regels bij ontslag) en moet worden voldaan aan de arbeidstijdenwet.



matchen met het bijzondere karakter die onze vakbekwaamheid en daarmee uiteindelijk onze repressieve paraatheid vraagt. De werkwijze met OvO's wordt ook gehanteerd bij andere veiligheidsregio's. In dit licht is besloten om te werken naar een landelijke oplossing die aansluit op de ophanden zijnde ontwikkelingen in het landelijke brandweeronderwijs en de uitkomsten van de onderzoeken rond de mogelijke impact van de zaken rond het verplichtend karakter (vrijwilligheid). In de tussentijd blijven we een deel van de werkzaamheden op basis van een OvO door eigen medewerkers te laten verrichten, waarmee de arbeidsvoorwaardelijke en fiscale risico's blijven bestaan.

Toelichting effect en kans

Voor het berekenen van de extra werkgeverslasten zoals loonheffing en aanvullende werkgeverslasten is een opslagpercentage van ruim 50% toegepast op het budget dat nu nodig is voor de instructiewerkzaamheden die op basis van een overeenkomst van opdracht worden uitgevoerd. Tot op heden was het fiscale risico beperkt door het zogenaamde handhavingsmoratorium op de van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA). Per 1 januari 2025 is het handhavingsmoratorium op schijnzelfstandigheid in Nederland afgeschaft. Dit betekent dat de Belastingdienst vanaf die datum zal gaan handhaven op schijnzelfstandigheid en weer met terugwerkende kracht correctieverplichtingen, naheffingsaanslagen en boetes kan opleggen. In het eerste jaar (2025) worden er boetes opgelegd, mits bedrijven kunnen aantonen dat ze actief werken aan het voorkomen van schijnzelfstandigheid. De kans dat dit risico zich voordoet in 2025 is nu ingeschat op 50%.

4.4 Rijksbijdrage (BDuR)

Het Rijk heeft per brief aangekondigd dat de rijksbijdrage via de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR) vanaf 2026 met 10% wordt gekort voor alle veiligheidsregio's. Daarmee heeft het risico op korting van deze rijksbijdrage zich daadwerkelijk voorgedaan. In deze kadernota is in paragraaf 2.4 een voorstel opgenomen voor de financiële verwerking van deze 10% korting op de BDuR. Hiermee wordt dit risico als vervallen beschouwd.

4.5 CAO Regeling voor vervroegd uittreden (RVU)

De tijdelijke regeling voor Vervroegd Uittreden (RVU) conform de CAO loopt op 31 december 2025 af. Dit betekent dat bij de jaarrekening 2025 de kosten voor de tijdelijke regeling in beeld zijn waarmee het opgenomen risico is komen te vervallen. Het vervolg aan RVU-afspraken is nog niet vastgelegd in een CAO. De financiële uitwerking hiervan wordt betrokken bij de begroting van de loonkosten in relatie tot de stelpost voor loonontwikkeling.

4.6 Overige onvoorziene exploitatierisico's

De veiligheidsregio kan worden geconfronteerd met onvoorziene kosten binnen het begrotingsjaar als gevolg van exogene ontwikkelingen (zoals premiestijgingen, claims, kostenfluctuaties die samenhangen met incidenten en crises). In de begroting van de VRU zijn geen posten voor onvoorziene uitgaven opgenomen.



Toelichting effect en kans

Als dit risico zich voordoet, zal bijsturing plaatsvinden via de begroting. Het geraamde risico gaat ervan uit dat het maximaal een jaar duurt voordat de maatregelen zijn geëffectueerd. Het geraamde risico wordt ingeschat op 0,5% van de totale kosten (exclusief dotatie reserves).

4.7 Milieurisico PFAS

Het Veiligheidsberaad heeft de RCDV gevraagd de landelijke ontwikkelingen rond PFAS inzichtelijk te maken en te coördineren. Voor veiligheidsregio's liggen de belangrijkste risico's op twee terreinen: gezondheidsrisico's voor medewerkers door blootstelling via blusschuim en bluspakken, en mogelijke bodem- en grondwaterverontreiniging op (oefen)locaties door het gebruik van PFAS-houdend blusschuim. Een eerste landelijke verkenning laat zien dat dit vraagstuk complex is en zowel arbeidsomstandigheden als milieuschade raakt. Structurele middelen voor eventuele sanering of aanvullende beschermingsmaatregelen zijn nu niet beschikbaar.

De huidige regionale situatie is dat de VRU aansprakelijk gesteld is door een grondeigenaar van een voormalige brandweerlocatie. Juridisch onderzoek wordt verricht naar de mogelijke verantwoordelijkheid van de VRU. Tegelijkertijd is de provincie Utrecht gestart met onderzoek naar 13 (voormalige) brandweerlocaties. Bestuurlijke afstemming vindt plaats over de wijze van omgaan met de huidige en de te verwachten toekomstige aansprakelijkheidstelling(en).

Toelichting effect en kans

Formeel kan de veiligheidsregio aansprakelijk worden gesteld voor sanering of herstel, omdat zij gebruiker is geweest van PFAS-houdend blusschuim. Tegelijkertijd is dit schuim jarenlang in opdracht en conform landelijke normen toegepast. De omvang van het financiële risico is nog onzeker en afhankelijk van de uitkomsten van het landelijke onderzoek dat onder regie van de RCDV wordt uitgevoerd. De kans dat veiligheidsregio's met kosten worden geconfronteerd wordt voorsnog ingeschat op middel (50%). Bij de begroting 2027 wordt dit risico opnieuw beoordeeld en opgenomen in de risicoparagraaf.

4.8 Vitaalverklaring veiligheidsregio's

Met de aanwijzing als vitale aanbieder (brief JenV 10 juli 2025) is de VRU primair verantwoordelijk voor de continuïteit van drie vitale processen: inzet brandweer, crisiscoördinatie en besluitvorming, en communicatie- en informatievoorziening met en tussen hulpdiensten en crisispartners. Uit een recente audit blijkt dat de VRU onvoldoende scoort op digitale veiligheid, terwijl van vitale aanbieders wordt verwacht dat zij structureel hun weerbaarheid op orde hebben. Het uitvoeren van de impacttoets zelf heeft geen directe financiële consequenties, maar de te treffen versterkingsmaatregelen kunnen leiden tot aanzienlijke structurele kosten waarvoor nu geen middelen beschikbaar zijn.

Toelichting effect en kans

De kans dat aanvullende investeringen noodzakelijk zijn wordt ingeschat als groot (75%). De omvang van het financiële risico is nog onzeker en wordt zichtbaar bij de uitkomsten van de impacttoets (2026). Dit risico wordt daarom opgenomen in de risicoparagraaf als pm en geactualiseerd bij het opstellen van de begroting 2027.



4.9 Indexeringssystematiek

De aanpassing van de indexeringsmethodiek van het gemeentefonds vormde voor een aantal gemeenten aanleiding om samen met de VRU een verkenning te starten naar een werkbare indexeringssystematiek. Deze zou beter moeten aansluiten op de inflatiecorrectie die gemeenten via het gemeentefonds van het Rijk ontvangen. In dit kader is een analyse gemaakt van zowel de indexeringsmethodiek van de VRU als die van het gemeentefonds. Laatstgenoemde methodiek is per 2024 van kracht geworden.

Een eventuele aanpassing van de huidige indexeringssystematiek van de VRU — bijvoorbeeld ten aanzien van de gehanteerde indexen of de timing daarvan — brengt financiële risico's met zich mee. De omvang van deze risico's is afhankelijk van de mate waarin de aangepaste methodiek afwijkt van de daadwerkelijke loon- en prijsontwikkelingen binnen de VRU.

Toelichting effect en kans

Eén procent minder loonbijstelling ten opzichte van de werkelijke loonontwikkeling leidt tot een structureel tekort van € 0,9 miljoen. Lagere prijsbijstellingen ten opzichte van de werkelijke prijsontwikkeling zijn nu niet in omvang bepaald maar zullen mogelijk tot een tekort leiden in de exploitatie met het risico dat deze kosten bij de jaarrekening door gemeenten gedragen moeten worden.⁹

⁹ In de bijdrageverordening van de VRU staat: "Na afsluiting van het boekjaar vindt de nacalculatie van de werkelijke realisatie van de kosten van de gezamenlijke basistakenpakket plaats. De nacalculatie, bedoeld in de vorige volzin wordt opgenomen in de jaarrekening, overeenkomstig artikel 4.5 van de GR VRU."



5 Gemeentelijke bijdrage GBTP 2026 en 2027

Tabel 15: Bijstelling gemeentelijke bijdrage 2026 en 2027 ten opzichte van de vastgestelde begroting 2026

Bedragen x € 1.000							Mutaties 2027 (str.)	
Mutaties bijdrage GBTP 2026a en 2027	Structureel 2026a	Incidenteel 2026a	Totaal 2026a	Structureel 2027	Incidenteel 2027	Totaal 2027	Financieel kader	Ontwikke- lingen
Bijdrage GBTP vastgestelde begroting 2026	109.930	-1.088	108.842	109.930	-	109.930		
Mutatie 10% korting BDuR	-102	-	-102	-102	-	-102	-102	
Invulling 10% korting BDuR kadernota VRU 2027	-699	801	102	-986	-	-986	-986	
Bijdrage GBTP na verwerking korting BDuR	109.129	-287	108.842	108.842	-	108.842	-1.088	
Mutaties financieel kader 2026	111	-	111	111		111	111	
Mutaties financieel kader 2027				5.904	-	5.904	5.904	
Subtotaal mutatie financieel kader	111	-	111	6.015	-	6.015	6.015	
Mutaties ontwikkelingen 2026	-94 + pm	1.721 + pm	1.627 + pm	-94 + pm		-94 + pm		-94 + pm
Mutaties ontwikkelingen 2027				pm	pm	pm		pm
Subtotaal mutatie ontwikkelingen	-94 + pm	1.721 + pm	1.627 + pm	-94 + pm	pm	-94 + pm		-94 + pm
Subtotaal mutaties financieel kader en ontwikkelingen	-17 + pm	1.721 + pm	1.738 + pm	5.921 + pm	pm	5.921 + pm	4.927	-94
Totaal bijdrage GBTP (exclusief pm-posten)	109.146	1.434	110.580	114.763	-	114.763		

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP) in 2026 en 2027 per gemeente opgenomen op basis van de mutaties in het financiële kader (hoofdstuk 2) en ontwikkelingen (hoofdstuk 3). De ontwikkeling van de gemeentelijke vergoeding voor het maatwerkpakket (IGPP) is opgenomen in bijlage 2.



Tabel 16: Ontwikkeling gemeentelijke bijdrage GBTP 2026 → 2026a → 2027

(bedragen x € 1.000)													
Gemeente	Bijdrage GBTP begroting VRU 2026	Bijstelling ijkpuntscor gemeentefonds	Stelpost loon- bijstelling 2026a	Prijs (pBBP) bijstelling 2026a	Prijs (iboi) bijstelling 2026a	Ontwikkelingen inc.overbrugging knelpunten 2026	Ontwikkelingen best. opdrachten 2026a (str.)	Bijdrage GBTP begroting VRU 2026a	Incidentele bijstelling 2026a	Stelpost loon- bijstelling 2027	Prijs (pBBP) bijstelling 2027	Prijs (iboi) bijstelling 2027	Bijdrage GBTP begroting VRU 2027
		(§ 2.1.1)	(§ 2.2.2)	(§ 2.2.2)	(§ 2.2.3)	(§ 3.2)	(§ 3.3.1)		(§ 3.2)	(§ 2.2.1)	(§ 2.2.2)	(§ 2.2.3)	
Amersfoort	12.420	81	-73	57	29	198	-11	12.701	-198	561	77	41	13.181
Baarn	2.042	-10	-12	9	5	32	-2	2.064	-32	90	12	7	2.141
Bunnik	1.196	-3	-7	5	3	18	-1	1.212	-18	52	7	4	1.257
Bunschoten	1.432	-9	-8	6	3	22	-1	1.445	-22	63	9	5	1.499
De Bilt	3.431	-15	-19	15	8	52	-3	3.468	-52	148	20	11	3.594
De Ronde Venen	3.383	-22	-19	15	7	51	-3	3.413	-51	146	20	11	3.538
Eemnes	735	5	-4	3	2	11	-1	751	-11	32	4	2	779
Houten	3.090	-3	-20	16	8	54	-3	3.142	-54	154	21	11	3.273
IJsselstein	2.198	-4	-14	11	5	37	-2	2.231	-37	104	14	8	2.320
Leusden	2.154	5	-13	10	5	34	-2	2.193	-34	97	13	7	2.276
Lopik	986	-1	-5	4	2	15	-1	999	-15	42	6	3	1.035
Montfoort	992	-6	-5	4	2	15	-1	1.001	-15	42	6	3	1.038
Nieuwegein	4.718	64	-29	22	11	77	-4	4.860	-77	219	30	16	5.048
Oudewater	749	7	-4	3	2	11	-1	768	-11	33	4	2	796
Renswoude	414	1	-2	2	1	6	-0	421	-6	17	2	1	436
Rhenen	1.371	-2	-8	6	3	21	-1	1.391	-21	61	8	4	1.443
Soest	3.474	-3	-20	16	8	54	-3	3.526	-54	154	21	11	3.658
Stichtse Vecht	4.992	-101	-28	21	11	74	-4	4.966	-74	211	29	15	5.146
Utrecht	34.847	47	-205	160	80	552	-30	35.452	-552	1.565	214	114	36.793
Utrechtse Heuvelrug	4.024	-24	-22	17	9	60	-3	4.060	-60	170	23	12	4.206
Veenendaal	4.203	41	-30	23	12	80	-4	4.324	-80	226	31	16	4.518
Vijfheerenlanden	4.269	19	-24	19	9	64	-4	4.353	-64	183	25	13	4.510
Wijk bij Duurstede	1.812	-10	-10	8	4	27	-1	1.830	-27	77	11	6	1.896
Woerden	3.871	-25	-22	17	9	60	-3	3.906	-60	171	23	12	4.052
Woudenberg	940	-1	-5	4	2	14	-1	954	-14	41	6	3	989
Zeist	5.099	-31	-29	23	12	80	-4	5.148	-80	226	31	16	5.341
Totaal	108.842	-	-638	498	251	1.721	-94	110.580	-1.721	4.881	668	354	114.763



Bijlage 1 – Financieel effect op GBTP per investering van € 1 miljoen

Tabel 17: verdeling gemeentelijke bijdrage GBTP per investering van € 1 miljoen ¹⁰

Verdeling (€) per investering van € 1 miljoen		
Gemeente	Kadernota 2027	Financieel effect op GBTP
Amersfoort	11,49%	114.857
Baarn	1,84%	18.404
Bunnik	1,07%	10.661
Bunschoten	1,29%	12.867
De Bilt	3,02%	30.242
De Ronde Venen	2,99%	29.856
Eemnes	0,65%	6.547
Houten	3,15%	31.492
IJsselstein	2,13%	21.342
Leusden	1,98%	19.811
Lopik	0,85%	8.512
Montfoort U	0,86%	8.620
Nieuwegein	4,49%	44.949
Oudewater	0,67%	6.667
Renswoude	0,36%	3.576
Rhenen	1,24%	12.412
Soest	3,15%	31.454
Stichtse Vecht	4,31%	43.131
Utrecht	32,06%	320.596
Utrechtse Heuvelrug	3,49%	34.909
Veenendaal	4,63%	46.332
Vijfheerenlanden	3,75%	37.462
Wijk bij Duurstede	1,58%	15.779
Woerden	3,50%	34.973
Woudenberg	0,83%	8.328
Zeist	4,62%	46.223
TOTAAL	100,00%	1.000.000

¹⁰ Op basis van de verdeelgrondslag uit de septembercirculaire van het gemeentefonds 2025



Bijlage 2 – Gemeentelijke vergoeding IGPP 2026/2027

Tabel 18: Ontwikkeling gemeentelijke vergoeding IGPP 2026 → 2026a → 2027

Bedragen x € 1.000					
Gemeente	Vergoeding IGPP begroting VRU 2026	Mutatie TUO* loon- & prijs- aanpassing 2026	Vergoeding IGPP kaders VRU 2026a	Mutatie TUO* loon- & prijs- aanpassing 2027	Vergoeding IGPP kadernota VRU 2027
Amersfoort	487	7	494	16	510
Baarn	34	0	34	1	35
Bunnik	-	-	-	-	-
Bunschoten	24	-	24	1	26
De Bilt	-	-	-	-	-
De Ronde Venen	-	-	-	-	-
Eemnes	21	0	21	1	22
Houten	52	0	53	-0	52
IJsselstein	19	0	19	0	19
Leusden	121	2	123	4	127
Lopik	-	-	-	-	-
Montfoort	-	-	-	-	-
Nieuwegein	-	-	-	-	-
Oudewater	24	0	25	1	25
Renswoude	-	-	-	-	-
Rhenen	-	-	-	-	-
Soest	68	0	68	3	71
Stichtse Vecht	203	3	206	7	213
Utrecht	591	8	599	21	620
Utrechtse Heuvelrug	93	0	93	1	95
Veenendaal	73	0	73	3	77
Vijfheerenlanden	151	0	151	0	151
Wijk bij Duurstede	11	-	11	1	12
Woerden	230	3	233	7	241
Woudenberg	-	-	-	-	-
Zeist	382	5	387	13	400
Totaal	2.585	31	2.616	80	2.696

*De mutatie die in deze kadernota voor 2026 en 2027 is opgenomen komt voort uit de loon- en prijsbijstelling (zie paragraaf 2.2). Met ingang van 2026 worden de tarieven voor de beheerpakketten herijkt met als doel een zuivere en realistische doorbelasting van de materiële en personele kosten. Hiermee willen we waarborgen dat gemeenten die geen gebruik maken van het maatwerk (IGPP) geen financieel voor- of nadeel ondervinden van de kosten die verband houden met het maatwerk. Deze actualisatie is tevens bedoeld om de afwijkingen bij de eindafrekening aan het einde van het boekjaar ten opzichte van de begroting zo zoveel mogelijk te beperken. Indien de nieuwe tarieven significant afwijken van de huidige, zal er rechtstreeks contact worden opgenomen met de betreffende gemeente om dit nader toe te lichten. De herijking van de tarieven wordt verwerkt in de geactualiseerde begroting VRU 2026 en ontwerp-begroting VRU 2027.



Bijlage 3 – Meerjarenraming gemeentelijke bijdrage GBTP

Tabel 19: Meerjarenraming gemeentelijke bijdrage voor het GBTP 2027-2031 inclusief besluitvorming toekomstscenario's ⁽¹¹⁾

(bedragen x € 1.000)	Ontwikkelingen bestuurlijke opdrachten* 2026a (str.)	Bijdrage GBTP begroting VRU 2027 (kadernota '27)	Ontwikkelingen Toekomst-scenario's (AB dec '27)	Ontwikkelingen bestuurlijke opdrachten* (AB dec '27)	Gemeentelijke bijdrage en vergoeding 2027	Prognose mutatie toekomst-scenario's (**) 2027 → 2028	Prognose totale gemeentelijke bijdrage en vergoeding 2028	Prognose mutatie toekomst-scenario's (**) 2028 → 2029	Prognose totale gemeentelijke bijdrage en vergoeding 2029	Prognose mutatie toekomst-scenario's (**) 2029 → 2030	Prognose totale gemeentelijke bijdrage en vergoeding 2030	Prognose mutatie toekomst-scenario's (**) 2030 → 2031	Prognose totale gemeentelijke bijdrage en vergoeding 2031	Verhoging gem. bijdrage toekomst-scenario's (**) 2027 → 2031
Gemeente	(§ 3.3.1)	KN27 (dec.25)	KN27 (dec.25)	KN27 (dec.25)	mrt-26	KN27 (dec.25)	2028	KN27 (dec.25)	2029	KN27 (dec.25)	2030	KN27 (dec.25)	2031 e.v.	2027 → 2031
Amersfoort	-11	13.181	514	-4	13.691	90	13.780	-	13.780	74	13.855	493	14.348	1.156
Baarn	-2	2.141	82	-1	2.223	14	2.237	-	2.237	12	2.249	79	2.328	185
Bunnik	-1	1.257	48	-0	1.304	8	1.312	-	1.312	7	1.319	46	1.365	107
Bunschoten	-1	1.499	58	-0	1.556	10	1.566	-	1.566	8	1.574	55	1.630	129
De Bilt	-3	3.594	135	-1	3.729	24	3.752	-	3.752	20	3.772	130	3.902	304
De Ronde Venen	-3	3.538	134	-1	3.671	23	3.694	-	3.694	19	3.713	128	3.841	300
Eemnes	-1	779	29	-0	808	5	813	-	813	4	817	28	845	66
Houten	-3	3.273	141	-1	3.413	25	3.438	-	3.438	20	3.458	135	3.593	317
IJsselstein	-2	2.320	95	-1	2.415	17	2.432	-	2.432	14	2.446	92	2.537	215
Leusden	-2	2.276	89	-1	2.364	15	2.379	-	2.379	13	2.392	85	2.477	199
Lopik	-1	1.035	38	-0	1.072	7	1.079	-	1.079	6	1.084	37	1.121	86
Montfoort	-1	1.038	39	-0	1.076	7	1.082	-	1.082	6	1.088	37	1.125	87
Nieuwegein	-4	5.048	201	-2	5.248	35	5.283	-	5.283	29	5.312	193	5.505	452
Oudewater	-1	796	30	-0	825	5	831	-	831	4	835	29	864	67
Renswoude	-0	436	16	-0	451	3	454	-	454	2	457	15	472	36
Rhenen	-1	1.443	56	-0	1.498	10	1.508	-	1.508	8	1.516	53	1.569	125
Soest	-3	3.658	141	-1	3.797	25	3.822	-	3.822	20	3.842	135	3.977	317
Stichtse Vecht	-4	5.146	193	-2	5.338	34	5.371	-	5.371	28	5.399	185	5.584	434
Utrecht	-30	36.793	1.434	-12	38.214	250	38.465	-	38.465	207	38.672	1.377	40.049	3.226
Utrechtse Heuvelrug	-3	4.206	156	-1	4.361	27	4.388	-	4.388	23	4.411	150	4.561	351
Veenendaal	-4	4.518	207	-2	4.723	36	4.760	-	4.760	30	4.790	199	4.989	466
Vijfheerenlanden	-4	4.510	168	-1	4.676	29	4.705	-	4.705	24	4.730	161	4.891	377
Wijk bij Duurstede	-1	1.896	71	-1	1.966	12	1.978	-	1.978	10	1.988	68	2.056	159
Woerden	-3	4.052	156	-1	4.208	27	4.235	-	4.235	23	4.258	150	4.408	352
Woudenberg	-1	989	37	-0	1.026	7	1.032	-	1.032	5	1.038	36	1.073	84
Zeist	-4	5.341	207	-2	5.546	36	5.583	-	5.583	30	5.612	199	5.811	465
Totaal	-94	114.763	4.472	-37	119.198	781	119.979	-	119.979	647	120.626	4.295	124.921	10.064

* opbrengsten liftopsluitingen (€ 94K) zijn reeds structureel verwerkt in kadernota vanaf 2026

** prognose o.b.v. prijspeil 2027, verdeling cf. sept.circ.2025

11 De voorlopige gemeentelijke bijdrage in tabel 19 is exclusief maatwerk (IGPP) en separate besluitvorming door het algemeen bestuur over natuurbrand- en waterongevallenbestrijding (volgt maart 2026).



Colofon

Dit is een uitgave van
Veiligheidsregio Utrecht

9 december 2025



Veiligheidsregio
Utrecht

vru.nl



Toekomstscenario's – alle scenario's toegelicht

De afgelopen periode zijn de toekomstscenario's uitgewerkt. De benodigde middelen en besparingsopties zijn in kaart gebracht. Voor de benodigde middelen is onderscheid gemaakt in verschillende scenario's. Die worden hieronder toegelicht. Met dit overzicht voorzien we in het verzoek wat naar aanleiding van het webinar en het raadsplatform gedaan is om de verschillende scenario's nog eens op hoofdlijnen naast elkaar te beschrijven.

Scenario 'Op Orde'

Bij dit scenario gaat het om de benodigde middelen om de huidige taken te kunnen blijven uitvoeren. Dit scenario is uitgewerkt in het document dat ter zienswijze aangeboden wordt. Hierbij is een zorgvuldige afweging gemaakt en is gekeken naar de noodzaak en kosteneffectiviteit van de gevraagde middelen. De benodigde middelen die bij dit scenario gevraagd worden zijn dan ook onvermijdbaar, onoplosbaar en onuitstelbaar.

Scenario 'Op Koers'

Dit scenario bevat dezelfde maatregelen als het scenario 'op orde', aangevuld met een aantal ambities zoals opgenomen in onze bestuursagenda. In de uitwerking van het scenario om op orde te komen wordt bij deze maatregelen niet om middelen gevraagd. Voor het overzicht zijn ze wel benoemd. Dit staat in paragraaf 3.5 over de keuzes door het bijstellen van ambities. Het gaat hierbij om het haalbaarheidsonderzoek toekomstbestendige trainings- en (bij)scholingslocatie, een deel van de financiering die nodig is om hulpverlening in te richten als specialisme, duurzaamheidsmaatregelen en het (onderzoek naar het) realiseren van een Risk Factory. Ook in paragraaf 3.7 wordt een maatregel genoemd die onderdeel uitmaakt van het scenario 'Op Koers' en waar nu afgewogen wordt voorgesteld om hier nu niet op te investeren. Hierbij gaat het om de bijstelling garantiefactor vrijwilligers.

Scenario 'Op Kop'

Dit was het ambitieuze scenario. Dit scenario richtte zich op versnelling, innovatie en het verder uitbreiden van de maatschappelijke rol van de VRU. Hoewel dit scenario interessante perspectieven bood, is dit scenario niet financieel uitgewerkt en meegenomen in de afweging. Bij het moment waarop de keuzes voorliggen en de financiële situatie van zowel de gemeenten als de VRU, was het niet passend om dit scenario uit te werken en voor te leggen.

Bezuinigingen en besparingsmogelijkheden

Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht, is er sinds de oprichting van de VRU al structureel bezuinigd. Naast deze bezuinigingen heeft de VRU zich altijd ingezet om financiële knelpunten zelf op te lossen. Bij het uitwerken van de verschillende scenario's is opnieuw gekeken naar mogelijkheden om te besparen en de inkomsten te verhogen. Ook is onderzocht wat nodig is om te komen tot een 0% (zonder extra middelen de benodigde investeringen realiseren) of -3% lijn (zonder extra middelen de benodigde investeringen realiseren met daar bovenop een bezuinigingstaakstelling). Om de huidige taakuitvoering in stand te houden, en dus op orde te komen, zijn extra middelen nodig. We hebben onderzocht of dit nog op te vangen is in de bestaande begroting. Maar de rek is er echt uit. De nullijn betekent dus dat de VRU moet bezuinigen op het primaire proces. Het is niet



mogelijk om dit te realiseren zonder brandweerkazernes te sluiten. Om de nullijn of -3% lijn te bereiken zouden onder meer 17 tot 27 van de 70 (vrijwilligers)kazernes gesloten moeten worden.

De directe consequentie daarvan is dat de VRU niet meer kan voldoen aan de wettelijke taak en dat aanrijtijden niet meer gehaald kunnen worden. De sluiting van vrijwilligerskazernes betekent dat overgegaan moet worden naar de inzet van meer beroepsbrandweer. Dat heeft financiële consequenties en zal er juist voor zorgen dat de kosten stijgen.

Op dit moment hanteert de VRU het meest voordelige model van brandweerinzet dat mogelijk is, namelijk door de inzet van vrijwilligers. Ook hebben we laten onderzoeken hoe de VRU zich verhoudt tot andere veiligheidsregio's. Uit de benchmark blijkt dat de VRU de een na laagste kosten per 10.000 inwoners heeft voor het primaire proces en dat de overhead in lijn is met het gemiddelde.

Financieel overzicht verschillende scenario's

In de tabel op de volgende pagina zijn de scenario's financieel weergegeven. Per maatregel is aangegeven om welke middelen er gevraagd wordt en om welke bedragen het hierbij gaat.



Onderwerp x € 1.000	Op Koers	Op Orde	Nullijn	-3% Scenario
Bezuinigingsopdracht				3.300
Autonome ontwikkelingen				
Uitbreiding brandweerzorg Amersfoort, fase 2	2.539	2.539	2.539	2.539
Bijstelling roosterfactor beroepspersoneel	1.021	1.021	1.021	1.021
Externe invloeden vakbekwaamheid	351	351	351	351
Energietransitie en incidentbestrijding gevaarlijke stoffen	522	422	522	522
Versterking Advisering Risicobeheersing	136	136	136	136
Digitale veiligheid	861	861	861	861
Bedrijfs- en IT continuïteit	615	615	615	615
Goed werkgeverschap				
Versterking Vakbekwaamheid	507	507	507	507
Vergroten arbeidsveiligheid	326	326	326	326
Natuurbrandbeheersing	102	102	102	102
Uniformeren piketregeling	400	400	400	400
Aanpak PTSS problematiek	171	171	171	171
Keuzes op basis van voortschrijdend inzicht				
Materiele Paraatheid	994	994	994	994
Herzien afschrijftermijn tankautospuitten 20->15 jaar	675	675	675	675
Personele paraatheid en inzet	475	475	475	475
Bijstelling garantiefactor vrijwilligers	591	-	-	-
5e Peleton natuurbrandbestrijding	360	-	-	-
Duurzaamheid (electrificeren voertuigen, HVO100 brandstof)	559	-	559	559
Onderbouwde afweging van risico's				
Overeenkomsten van opdracht voor eigen personeel	600	600	600	600
Saldo gemeentelijk basistakenpakket	11.805	10.195	10.854	14.154
Bestuurlijke opdrachten				
Opbrengsten afhijsingen		-37	-37	-37
Opbrengsten liftopsluitingen*		-94	-94	-94
Overige bezuinigingen (oa sluiten posten en overhead)**			-10.723	-14.023
Totaal dekkingmogelijkheden		-131	-10.854	-14.154
Separate besluitvorming				
Natuurbrandbestrijding 5e peleton	-	360	-	-
Waterongevallen (in stand houden huidige organisatie)	-	288	-	-
Saldo separate besluitvorming		648	-	-
Totaal effect gemeentelijk basistakenpakket (GBTP)	11.805	10.712	-	-

* De opbrengsten liftopsluitingen zijn reeds opgenomen in de kadernota 2027.

** Het sluiten van 17-27 brandweerposten heeft gevolgen voor de kwaliteit van de brandweerzorg.

** De bezuinigingen overhead zijn gekoppeld aan de bezuinigingen in de taakuitvoering van het primaire proces

In het Op Koers scenario gaat het om een structurele investering oplopend tot € 11,8 miljoen na 2030. In het Op Orde scenario zoals uitgewerkt in het document dat u ter zienswijze wordt aangeboden is een investering nodig van in totaal € 10,7 miljoen. Dit bedrag is inclusief extra opbrengsten voor afhijsingen en liftopsluitingen. Daarbij zijn ook de investeringen opgenomen waarover het algemeen bestuur separaat besluiten neemt in maart 2026. Voor het 0% scenario is een structurele bezuiniging nodig van in totaal € 10,7 miljoen. Om het -3% scenario te realiseren is een structurele bezuiniging nodig van € 14,0 miljoen.

Toekomstscenario's

Investeren in een weerbare, veerkrachtige en veilige regio is noodzakelijk



Samenvatting

De klassieke rol van de veiligheidsregio is die van brandweer- en crisisorganisatie gericht op bestrijding van kortdurende incidenten en als adviseur met specifieke expertise op het voorkomen en beperken van incidenten (brandveiligheid). Dit is al lang niet meer het enige wat van ons gevraagd wordt. Wij opereren binnen een breed domein. Langdurige, multidisciplinaire en complexe crises geven ons een andere rol. We hebben te maken met gecompliceerde inzetten en speelvelden, zoals als gevolg van de energietransitie en extreme weersomstandigheden. Wij hebben laten zien een organisatie te zijn die enorm veel kan betekenen in zowel acute als sluimerende crises. Dit doen we omdat het nodig is, maar ook omdat het van ons gevraagd wordt. Om dit te kunnen blijven doen, is het nodig dat wij onze organisatie robuust inrichten.

Ook andere ontwikkelingen hebben effect op onze taakuitvoering. Zo is onze regio de afgelopen jaren gegroeid qua inwoners en dit inwoneraantal blijft de komende jaren groeien. Ondanks deze ontwikkelingen is de gemeentelijke bijdrage aan de VRU de afgelopen 14 jaar, met uitzondering van de loon- en prijsindexering, vrijwel niet structureel verhoogd. Nieuwe ontwikkelingen of financiële knelpunten zijn binnen de eigen begroting opgelost. Daarnaast is er sinds de oprichting van de VRU structureel bezuinigd. Dankzij schaalvoordelen, interne ombuigingen en samenwerkingen is het gelukt om meer te doen met minder middelen. Maar de rek is er nu uit. Na 14 jaar bezuinigen en het opvangen van nieuwe ontwikkelingen is er geen financiële ruimte meer in de begroting. Verdere bezuinigingen hebben directe gevolgen voor onze taakuitvoering, de paraatheid en de arbeidsveiligheid.

Ook de nullijn betekent dat de VRU ingrijpend moet bezuinigen op het primaire proces. Zonder de benodigde extra middelen kunnen we onze huidige dienstverlening niet verantwoord voortzetten. Om de nullijn te bereiken moeten er vele brandweerkazernes gesloten worden en de controles op (brand)veiligheid sterk worden gereduceerd. Dit heeft direct impact op de uitvoering van onze wettelijke taak, het behalen van de aanrijtijden en veiligheid van inwoners. Het is noodzakelijk om nu maatregelen te nemen om te kunnen blijven voldoen aan onze wettelijke taakuitvoering. Maar het moment is lastig. Het bestuur realiseert zich dat er, ook gezien de beperkte financiële ruimte bij gemeenten en de VRU, lastige keuzes voorliggen. De keuzes die voorliggen zijn gewogen op basis van noodzakelijkheid en kosteneffectiviteit.



Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Aanleiding	5
2 Uitgangspunten	7
2.1 Noodzakelijk	7
2.2 Kosteneffectief	8
3 Welke keuzes worden gevraagd	9
3.1 Keuzes door autonome ontwikkelingen	9
3.1.1 <i>Uitbreiding brandweezorg Amersfoort</i>	9
3.1.2 <i>Bijstelling roosterfactor</i>	10
3.1.3 <i>Externe invloeden vakbekwaamheid</i>	10
3.1.4 <i>Energietransitie en incidentbestrijding gevaarlijke stoffen</i>	10
3.1.5 <i>Versterking advisering</i>	11
3.1.6 <i>Digitale veiligheid</i>	11
3.1.7 <i>Bedrijfs- en IT continuïteit</i>	11
3.2 Keuzes op basis van goed werkgeverschap	11
3.2.1 <i>Versterking vakbekwaamheid</i>	12
3.2.2 <i>Vergroten arbeidsveiligheid</i>	12
3.2.3 <i>Natuurbrandbeheersing</i>	12
3.2.4 <i>Uniformeren piketregeling</i>	12
3.2.5 <i>Aanpak PTSS problematiek</i>	13
3.3 Kosteneffectieve keuzes	13
3.3.1 <i>Aanpassing paraatheidsmodel Nieuwegein-Noord</i>	14
3.3.2 <i>Samenwerking Midden-Nederland</i>	14
3.4 Keuzes op basis van voortschrijdend inzicht	14
3.4.1 <i>Materiële paraatheid</i>	14
3.4.2 <i>Herzien afschrijftermijn 20 naar 15 jaar</i>	15
3.4.3 <i>Personele paraatheid en inzet</i>	15
3.5 Keuzes door het bijstellen van ambities	16
3.5.1 <i>Haalbaarheidsonderzoek toekomstbestendige trainings- en (bij)scholingslocatie</i>	16
3.5.2 <i>Hulpverlening ontwikkeling specialisme</i>	16
3.5.3 <i>Duurzaamheid</i>	17
3.5.4 <i>Risk Factory</i>	17
3.6 Maatwerk voor individuele gemeenten	17
3.6.1 <i>Herziening vergoeding kosten maatwerk (TUO)</i>	17
3.7 Onderbouwde afweging van risico's	18



3.7.1	<i>Bijstelling garantiefactor vrijwilligers</i>	18
3.7.2	<i>Overeenkomsten van opdracht voor eigen personeel</i>	18
4	Separate besluitvorming	19
4.1	Bestuurlijke opdrachten	19
4.1.1	<i>Doorbelasten dienstverlening liftopsluitingen</i>	19
4.1.2	<i>Doorbelasten dienstverlening ambulancezorg</i>	19
4.1.3	<i>AED-taak</i>	20
4.1.4	<i>Toekomstbestendigheid waterongevallenbestrijding</i>	20
4.2	Vijfde peloton natuurbrandbestrijding	21
4.3	Financieringssystematiek	21
4.3.1	<i>Volumecomponent</i>	22
4.3.2	<i>Afstemming indexeringsystematiek VRU en gemeenten</i>	22
4.3.3	<i>Compensatiemechanisme</i>	22
5	Financiële paragraaf	24
5.1	Financiële tabel per onderdeel	24
5.2	Tabel met totaaloverzicht inclusief separate besluitvorming	25



1 Aanleiding

De klassieke rol van de veiligheidsregio is die van brandweerorganisatie gericht op incidentbestrijding (blussen en redden) en adviseur met specifieke expertise op het voorkomen en beperken van incidenten (brandveiligheid). Brandbestrijding is steeds complexer geworden. De woningbrand blijft, maar het blussen van zonnepanelen, elektrische auto's en buurtbatterijen is erbij gekomen. Niet alleen neemt het risico op brand hierdoor toe maar ook de wijze waarop de brandbestrijding plaatsvindt wijzigt. Ook is incidentbestrijding al lang niet meer het enige wat van ons gevraagd wordt. Wij opereren binnen een breed domein. Langdurige, multidisciplinaire en complexe crises geven ons een andere rol.

De wereld verandert en ontwikkelingen zijn complexer en doen zich steeds sneller en op grote schaal voor. Maatschappelijke onrust in Nederland, geopolitieke onrust in de wereld, klimaatverandering en digitalisering zijn voorbeelden van ontwikkelingen die invloed hebben op de rol van de overheid en wat inwoners daarvan verwachten of nodig hebben. Dat heeft ook gevolgen voor onze taakuitvoering. Daarnaast nemen wettelijke verplichtingen en veiligheidseisen toe.

Eén van de taken van de veiligheidsregio is het opstellen van een risicoprofiel en zorgen dat we voorbereid zijn als risico's zich voordoen. De geopolitieke situatie is instabiel. De oorlog in Oekraïne en cyberdreigingen van statelijke actoren versterken het gevoel van onveiligheid. Door overbelasting van het elektriciteitsnet en de toenemende afhankelijkheid van digitale infrastructuur nemen ook de risico's op grootschalige en langdurige stroomuitval toe. De gevolgen van verstoringen kunnen enorm zijn en leiden tot maatschappelijke ontwrichting bij zorginstellingen, verkeersmanagement en drinkwatervoorzieningen. Deze combinatie van factoren maakt ons kwetsbaar. Deze ontwikkelingen leiden tot een aanvullende taak voor gemeenten en de veiligheidsregio ten aanzien van de civiele veiligheid. Lokale brandweerkazernes zijn hierbij een belangrijke schakel. De veiligheidsregio zal in de praktijk samen met de gemeenten fungeren als dichtstbijzijnde overheid voor inwoners in onze steden en dorpen.

De gevolgen van klimaatverandering zijn ook concreet zichtbaar in onze regio. Er is sprake van langere periodes van droogte, extreem weer zoals hoosbuien en stormen en een toenemende kans op onbeheersbare natuurbranden. We hebben te maken met een verhoogd natuurbrandrisico op de Utrechtse Heuvelrug en in aangrenzende gemeenten. Ook om ons heen zien we de directe gevolgen van de risico's. Vanuit de regio hebben we recent bijvoorbeeld bijstand verleend aan de natuurbrand in Ede en een zeer grote natuurbrand op de Loonse & Drunense Duinen waar tientallen hectares natuur verloren zijn gegaan. In 2021 zijn wij binnen de regio geconfronteerd met de valwind in Leersum en op andere plaatsen zien we grote incidenten door extreem zware regenval en overstromingen zoals in Limburg en Duitsland.

Daarnaast hebben ook demografische ontwikkelingen binnen onze regio effect op onze taakuitvoering, zo blijft het inwoneraantal de komende jaren groeien. De VRU is de grootste veiligheidsregio van Nederland, met een sterk netwerk van vrijwilligers en beroepskrachten. Onze brandweezorg is robuust en efficiënt en behoort tot de goedkoopste van Nederland. Daar zijn we trots op, we gaan zuinig en zinnig om met gemeenschapsgeld. Maar doordat wij sinds de start van de VRU continu hebben gestuurd op efficiency en kostenbeheersing betekent dit ook dat de rek eruit is.



Financiële situatie VRU

Sinds de oprichting van de VRU is structureel bezuinigd. Dit gaat in totaal om € 19,1 miljoen. Onderstaande tabel geeft inzicht in deze bezuinigingen.

Periode	Toelichting	Bezuiniging* x € 1 mio
2010	Regionalisering	4,8
2011-2014	1e tranche bezuiniging en opvangen ontwikkelingen binnen begroting VRU	6,5
2015-2018	2e tranche bezuiniging en repressieve efficiency	5,3
2018	Extra structurele bezuiniging door verlaging BDUR	0,3
2020-2024	Hanteren nullijn (nieuw voor oud)	1,2
2020-2024	Wegvallen OMS opbrengsten (openbaar meldsysteem)	1,0
Totaal		19,1

* In 2019 is de begroting verhoogd met € 1,3 mio voor exogene ontwikkelingen.

Naast deze bezuinigingen heeft de VRU vanaf de oprichting zich ingezet om financiële knelpunten zelf op te lossen. Ook van belang is dat in het verleden bewust kosten incidenteel zijn gedekt. Dit is gedaan vanuit het idee dat door de regiovorming het aantal brandweerkazernes aanzienlijk zou verminderen en dat hiermee de kosten zouden worden verlaagd. Er zijn een aantal kazernes samengevoegd (Cothen en Langbroek, Westbroek en Tienhoven) of opgeheven (Lopikerkapel, Polsbroek, Achterberg). Verdere samenvoeging of sluiting van kazernes bleek niet mogelijk. Hiermee sluit de praktijk niet aan bij het beeld dat er door de regionalisering twintig tot dertig kazernes zouden verdwijnen. Dit heeft daarmee niet tot de kostenbesparing geleid zoals verwacht.

Ook zijn prijsstijgingen van aanbestedingen en materieel intern onder andere opgelost door het verminderen van het aantal voertuigen. Andere voorbeelden zijn de maatregelen die genomen zijn om de paraatheid te waarborgen en de consequenties van het FLO-overgangsrecht (functioneel leeftijdsontslag), ook die zijn binnen de eigen begroting opgevangen. Daarnaast zijn de overhead en het aantal leidinggevenden sterk verminderd. We blijven alert op mogelijkheden om ontwikkelingen op te vangen binnen de eigen begroting, daarom hebben we recent besloten de huur op te zeggen van het Provinciehuis. In de jaren dat er sprake was van overschotten, zijn die middelen vrijwel allemaal aan de gemeenten teruggegeven en heeft dit dus geen extra ruimte opgeleverd voor de VRU. Dit betrof incidentele overschotten met name vanwege corona en de crisishulpopvangtaken.

De kadernota die we jaarlijks vanuit de VRU aan de raad voorleggen, is vrijwel altijd beleidsarm. Dit keer is dat anders en vragen we om ingewikkelde keuzes. Maar het is noodzakelijk. Na 14 jaar bezuinigen en het opvangen van nieuwe ontwikkelingen is er geen financiële ruimte meer in de begroting. Verdere bezuinigingen hebben directe gevolgen voor de paraatheid en de arbeidsveiligheid. Dit zal tot problemen leiden bij de (toekomstige) taakuitvoering van de veiligheidsregio en uiteindelijk ook voor gemeenten.

Om de huidige taakuitvoering in stand te houden zijn extra middelen nodig. We hebben onderzocht of dit op te vangen is in de bestaande begroting. Omdat de ruimte binnen de begroting van de VRU sinds de regionalisering al is ingezet om knelpunten en verschillende ontwikkelingen op te vangen, betekent de nullijn echter dat de VRU moet bezuinigen op het primaire proces. Het is niet mogelijk om dit te realiseren zonder brandweerkazernes te sluiten.



Om de nullijn te bereiken zouden onder meer 27 van de 70 (vrijwilligers)kazernes uit het vastgestelde dekkingplan gesloten moeten worden. De directe consequentie daarvan is dat de VRU niet meer kan voldoen aan de wettelijke taak en dat aanrijtijden niet meer gehaald kunnen worden. De sluiting van vrijwilligersposten betekent dat overgegaan moet worden naar de inzet van meer beroepsbrandweer. Dit heeft financiële consequenties. De kosten zullen hierdoor aanzienlijk stijgen. Op dit moment hanteert de VRU het meest voordelige model van brandweerinzet dat mogelijk is, namelijk door de inzet van vrijwilligers. Ook zien we dat brandweerkazernes een belangrijke maatschappelijke functie hebben. Met het verdwijnen van vrijwilligerskazernes, verdwijnt er ook sociaal cement uit de gemeenschap. Want aan elke vrijwilligerskazerne zijn ook mensen verbonden die zich inzetten voor hun gemeenschap.

Ook ontkomen we dan niet aan het verminderen van toezicht op (brand)veiligheid. Dit staat op gespannen voet met het feit dat er juist meer risico's op ons afkomen. En dat kan grote consequenties hebben voor de veiligheid van de inwoners van onze regio.

Het algemeen bestuur heeft verzocht om toekomstscenario's uit te werken voor de uitvoering van de bestuursagenda. Daarnaast heeft het bestuur gevraagd inzicht te geven in mogelijke besparingen en de gevolgen daarvan voor onze taakuitvoering. Alle onderdelen van de VRU zijn hierin meegenomen. Ook is verzocht om bij de middelen die noodzakelijk zijn, na te gaan welke mogelijkheden er zijn om deze gefaseerd op te nemen.

Op basis van deze analyses worden er nu keuzes voorgelegd. Die maatregelen die gevraagd worden, zorgen ervoor dat we er gefaseerd voor zorgen dat we vanaf 2030 op orde zijn. Maar het moment is lastig. Het bestuur realiseert zich dat er, ook gezien de beperkte financiële ruimte bij gemeenten en bij de VRU, ingewikkelde keuzes voorliggen.

2 Uitgangspunten

Het is noodzakelijk om nu maatregelen te nemen om te kunnen blijven voldoen aan onze wettelijke taakuitvoering en aan de eisen van vandaag. Maar ook om onze organisatie adaptief en wendbaar te houden zodat we voorbereid zijn op de uitdagingen van morgen, moeten er keuzes gemaakt worden.

Kijkende naar de omstandigheden en de keuzes die voorliggen is een kader nodig hoe wij dit tegemoet treden. Hiervoor zijn er uitgangspunten geformuleerd die ons helpen deze keuzes te maken. Leidraad daarbij is dat de maatregelen kosteneffectief en noodzakelijk moeten zijn.

2.1 Noodzakelijk

In 2023, bij het opstellen van de Bestuursagenda VRU 2024-2027, spraken we ook over wensen en ambities. Dit stellen we bij, we richten ons nu alleen op de noodzakelijke vereisten om onze taakuitvoering verantwoord voort te kunnen zetten.

Voldoen aan wet- en regelgeving

De organisatie moet in staat zijn om te voldoen aan wettelijke vereisten, waaronder aanrijtijden, toezicht, meldkamerverplichtingen en arbeidsveiligheid.



Arbeidsveiligheid staat voorop

Onze mensen worden door de aard van ons werk regelmatig ingezet in risicovolle situaties. Als werkgever hebben wij de verantwoordelijkheid om hun arbeidsveiligheid te waarborgen. Wij zorgen goed voor onze mensen door structureel aandacht te besteden aan vakbekwaamheid, het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen, goed materieel, veilige werkomstandigheden en mentale gezondheid.

Voorbereiden op toenemende risico's

Het is noodzakelijk om ons voor te bereiden op de risico's van nu. Bij de brandbestrijding worden wij geconfronteerd met andere risico's vanwege de toename van zonnepanelen, buurtbatterijen en elektrische auto's. Ook richten wij ons onder andere op weerbaarheid, langdurige stroomstoringen, natuurbrandbeheersing en bedrijfscontinuïteit. Hier bereiden we ons op voor. We maken met elkaar, gezien onze financiële positie, een onderbouwde afweging welke risico's we wel accepteren. Als het om de veiligheid van onze mensen gaat accepteren wij geen enkel risico.

Behouden van slagkracht

De positionering van brandweerkazernes wordt zorgvuldig afgewogen in relatie tot de benodigde operationele slagkracht. Hierbij spelen ook de continuïteit van onze dienstverlening en de maatschappelijke waarde die de brandweer levert een rol. Het waarborgen van een snelle respons en betrouwbare inzetbaarheid is noodzakelijk. Deze factoren hebben direct invloed op de veiligheid van onze gemeenschap.

2.2 Kosteneffectief

Wij zijn trots op onze robuuste en efficiënte organisatie. Dit willen wij behouden. Maar ook zien we dat er maatregelen nodig zijn, en daarmee financiële middelen, om te kunnen blijven voldoen aan onze wettelijke taak. Deze maatregelen moeten wel kosteneffectief zijn. Daarom kijken we telkens of het resultaat in verhouding staat tot de kosten die wij daarvoor maken.

Structurele taken vereisen structurele financiering

De afgelopen jaren is er bij de inzet van benodigde maatregelen een aantal keer gekozen voor een pragmatische oplossing. Dit altijd vanuit het streven om ontwikkelingen binnen de eigen begroting op te lossen en een stijging van de gemeentelijke bijdrage te voorkomen. Op dat moment werd de inschatting gemaakt dat dit mogelijk zou zijn. Ook op basis van de inschatting dat op termijn een aanzienlijk aantal kazernes zouden verdwijnen door de regionalisering. Achteraf bezien was de pragmatische oplossing wellicht niet altijd de meest toekomstbestendige oplossing. Dit is een van de redenen dat de rek er nu uit is. Structurele uitgaven vragen om structurele dekking.

Overhead beweegt proportioneel mee met primaire taken

De uitvoering van onze primaire taken is afhankelijk van goed functionerende ondersteunende functies. Hoewel de omvang van deze ondersteunende functies mee kan groeien of krimpen met de uitvoeringstaken, kunnen financiële maatregelen niet volledig op de overhead worden afgewenteld. Ook omdat we zien dat door eerdere bezuinigingen de overhead kwetsbaar is, bijvoorbeeld op het gebied van digitale veiligheid.



Wij koesteren het vrijwillige karakter

Wij zijn trots op onze mensen en ons vrijwilligersmodel. Het netwerk van vrijwilligerskazernes vormt de kern van onze organisatie en draagt wezenlijk bij aan veiligheid en lokale binding. Het huidige model is niet alleen effectief, draagt bij aan maatschappelijke doelen maar is ook kostenefficiënt, we hebben het op een na goedkoopste brandweerkorps van Nederland.¹ Het vraagt om bescherming en versterking van deze vrijwillige inzet.

Rijksmiddelen voor crisisbeheersing worden doelmatig en conform landelijke kaders ingezet
Toekenning en besteding van BDUR-middelen gebeurt in lijn met landelijke eisen.

Gefaseerde implementatie van begrotingsvoorstellen

Een gefaseerde aanpak zorgt voor beheersbaarheid in uitvoering, financiering en organisatieontwikkeling. Niet alle investeringen zijn direct noodzakelijk, dus kunnen gefaseerd ingevoerd worden.

3 Welke keuzes worden gevraagd

Bezuinigen betekent dat we als VRU niet meer aan onze wettelijke taak kunnen voldoen. Met aandacht voor de financiële situatie voor gemeenten, worden keuzes gevraagd om aan de eisen te kunnen blijven voldoen. Aan de hand van de uitgangspunten die eerder beschreven zijn worden keuzes voorgelegd die *noodzakelijk* dan wel *kosteneffectief* zijn.

Het betreffen keuzes die voortkomen uit autonome ontwikkelingen, die nodig zijn om een goede werkgever te kunnen zijn, uit het oogpunt van kosteneffectiviteit en vanwege voortschrijdend inzicht. Ook worden keuzes gevraagd om ambities bij te stellen, over het maatwerk voor individuele gemeenten en om enkele risico's onderbouwd te accepteren.

3.1 Keuzes door autonome ontwikkelingen

Hierbij gaat het om keuzes door ontwikkelingen die direct invloed hebben op onze taakuitvoering en die maatregelen van ons vragen of vereisen. Dit zijn onvermijdbare kosten, als gevolg van bijvoorbeeld inwonergroei en wet- en regelgeving. In de financiële paragraaf worden onderstaande bedragen in de tijd gezet omdat niet alle bedragen vanaf 2026 nodig zijn.

3.1.1 Uitbreiding brandweezorg Amersfoort € 2.539.000 structureel

Door de groei van Amersfoort worden de wettelijke gebiedsgerichte opkomsttijden in het noordelijk deel van de stad niet altijd gehaald. Op werkdagen was er geen bezetting vanuit vrijwilligers op kazerne Amersfoort-Noord. Door uit te rukken vanaf de kazerne centrum werden in acht buurten de opkomsttijden niet gehaald. Vanwege de grootte van het stedelijk gebied en de verwachte verdere groei van Amersfoort, zijn maatregelen noodzakelijk om de benodigde slagkracht te vergroten en de wettelijke opkomsttijden te behalen.

De maatregelen om dit op te lossen worden gefaseerd ingevoerd. De eerste fase, het werken met een dagdienst in Amersfoort-Noord, is al gerealiseerd en verwerkt in de begroting. Voor realisatie van de tweede fase, het realiseren van uitbreiding met een 24-uursdienst, wordt een structurele

¹ Berenschot heeft op verzoek van de VRU onze organisatie vergeleken met de gegevens die zij hebben van andere veiligheidsregio's. Deze benchmark is op een systematische wijze (appels met appels en peren met peren) uitgevoerd en hierbij zijn 20 van de 25 veiligheidsregio's meegenomen.



investering gevraagd. Deze investering is onder andere door groei van de stad, verkeersdruk en vrijwilligersbezetting op termijn noodzakelijk om aan onze wettelijke taken te kunnen blijven voldoen. Dit is een ontwikkeling die na 2030 effect heeft.

3.1.2 Bijstelling roosterfactor

€ 1.021.000 structureel

De roosterfactor geeft aan hoeveel medewerkers nodig zijn om het minimale aantal personeelsleden op elk moment beschikbaar te hebben voor inzet. Naast paraatheidsuren zijn er bij de roosterfactor ook uren voor opleiding, realistisch oefenen, verlof, ziekteverzuim en andere taken binnen de 24-uursdienst meegenomen.

In 2014 is de roosterfactor binnen de VRU verlaagd naar 4,5. Dit is gedaan om te bezuinigen. Vergeleken met de andere grote brandweerkorpsen in het land heeft de VRU de laagste roosterfactor. Door een toegenomen opleidingsbehoefte, rechtspositionele wijzigingen zoals het 2^e loopbaanbeleid en ouderschapsverlof, de toegenomen uitstroom en de toename van taken staat de huidige roosterfactor onder druk. Op de huidige arbeidsmarkt wordt het werven van nieuwe brandweercollega's ook steeds lastiger. Het rooster op de beroepskazernes kan met het huidige aantal beroepsbrandweerlieden niet meer volledig gevuld worden. Dit maakt ons als organisatie afhankelijk van externe inhuur en hier zijn hoge kosten aan verbonden.

Als de bezetting op beroepskazernes niet gegarandeerd kan worden, gaan kazernes buiten dienst. Om de paraatheid te blijven garanderen, is een verhoging van de roosterfactor voor beroepspersoneel noodzakelijk. Dit maakt ook dat de externe inhuur kan worden stopgezet.

3.1.3 Externe invloeden vakbekwaamheid

€ 351.000 structureel

Landelijke eisen en externe ontwikkelingen en verplichtingen zijn van invloed op vakbekwaamheid. Dat vraagt van ons dat wij daarin meegaan want goed opgeleid brandweerpersoneel is niet alleen noodzakelijk om aan alle eisen te voldoen en de risico's het hoofd te bieden, maar zorgt er ook voor dat veilig opgetreden kan worden. De veiligheid van medewerkers is voor de VRU essentieel en daarnaast zijn het ook verplichtingen waaraan we als organisatie moeten voldoen.

Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het waarborgen van de veiligheid van brandweerdikers. Door wijzigingen in EU-wetgeving is herregistratie van brandweerdikers, duikploegleiders en duikmedisch begeleiders verplicht. Daarnaast is er een vernieuwde opleiding 'bediener redvoertuig'. Dit zorgt voor een eenduidige werkwijze waardoor uitwisselbaarheid van medewerkers vergroot wordt, maar dit betekent ook meerkosten. Tevens is er sprake van toegenomen kosten voor de inzet van het digitaal leerplatform (ELO) voor medewerkers en van toegenomen kosten voor realistisch oefenen.

3.1.4 Energietransitie en incidentbestrijding gevaarlijke stoffen

€ 422.000 structureel

De transitie naar duurzame energiebronnen beïnvloedt de fysieke leefomgeving en veiligheid van burgers, bedrijven en overheden. We worden geconfronteerd met nieuwe risico's op het gebied van elektrificatie, grootschalige energieopslagsystemen en het toegenomen transport van gevaarlijke stoffen. Het is noodzakelijk dat medewerkers beschikken over de juiste kennis, materieel en materiaal om deze risico's veilig te kunnen voorkomen, beperken en bestrijden. Dit vraagt investering in de kennis en vakbekwaamheid van medewerkers, zowel bij preventie als repressie, en de beschikbaarheid en vervanging van materieel en materiaal.



3.1.5 Versterking advisering

€ 136.000 structureel

Van oudsher zijn we vooral gericht op het adviseren over brandveiligheid. Maar de laatste jaren moeten we ons voorbereiden op de risico's die voortkomen uit de energietransitie, klimaatadaptatie en natuurbrandbeheersing. Daarnaast is er een grote bouwopgave binnen de regio en er bestaan risico's op het gebied van stedelijke verdichting en duurzaam bouwen. Ten aanzien van deze thema's is nu onvoldoende capaciteit om kennis te ontwikkelen, te borgen en te delen. Hierdoor is het voor de VRU lastiger om een goede adviseur, gesprekspartner en kennismakelaar te zijn. Om deze taak goed uit te kunnen voeren is extra formatie nodig gericht op duurzaam bouwen en stedelijke verdichting.

3.1.6 Digitale veiligheid

€ 861.000 structureel

Cyberveiligheid wordt steeds belangrijker als gevolg van verregaande digitalisering, informatisering en ketensamenwerking. De afhankelijkheid van digitale systemen én toeleveringsketens neemt daardoor toe. Verstoringen kunnen grote impact hebben op de continuïteit van onze dienstverlening, van kleine storingen tot cybergijzeling, van spionage tot digitale oorlogsvoering. De VRU moet goed voorbereid zijn op dit soort situaties. Cyberincidenten zijn (wereldwijd) aan de orde van de dag. Alarmerend zijn de resultaten van een recente cyberveiligheid audit binnen de VRU: er wordt niet voldaan aan de minimale vereisten in wet- en regelgeving. Daarmee kunnen we een solide basis voor veiligheid niet garanderen. De steeds strikter wordende normenkaders kunnen we niet naleven en cyberrisico's kunnen we onvoldoende beheersen. Dit levert een direct risico op voor de kritieke processen en dus voor onze meldkamer, de brandweer en crisisbeheersing. Om verstoring van de dienstverlening te voorkomen zijn maatregelen noodzakelijk.

3.1.7 Bedrijfs- en IT continuïteit

€ 615.000 structureel

Het is van belang wij als hulpverleningsorganisatie onze dienstverlening en vitale processen altijd kunnen blijven uitvoeren, ook tijdens een crisis waarbij de VRU getroffen wordt. Beschikbaarheid en continuïteit zijn onlosmakelijk verbonden aan onze paraatheid en inzetbaarheid.

Bij de uitvoering van onze taken zijn we afhankelijk van digitale middelen. Dat geldt zowel voor de bedrijfsvoeringsprocessen als voor de dienstverlening aan onze inwoners op straat. Storingen in informatiesystemen kunnen de uitvoering van onze hulpverleningstaken aanzienlijk belemmeren. Onze ICT-systemen zijn verweven en complex. Dat betekent dat een op het eerste gezicht eenvoudige storing in één systeem grote gevolgen kan hebben voor andere (kritieke) systemen.

Het is van belang dat wij onze continuïteit kunnen waarborgen zodat we onder alle omstandigheden onze taken op de meldkamer en ten aanzien van crisisbeheersing en brandweezorg kunnen blijven uitvoeren. De middelen die benodigd zijn komen voort uit een stijging van de ICT-kosten en uitbreiding van licenties. Voor het toekomstbestendig maken van onze ICT-dienstverlening zijn op een later moment nog aanvullende middelen nodig.

3.2 Keuzes op basis van goed werkgeverschap

Hierbij gaat het om keuzes die noodzakelijk zijn vanuit goed werkgeverschap. Enerzijds gaat het hierbij om de zorg voor en veiligheid van onze medewerkers en anderzijds is het van belang dat wij onze medewerkers aan ons blijven binden.



3.2.1 Versterking vakbekwaamheid

€ 507.000 structureel

Sinds de oprichting van de VRU is er minimaal geïnvesteerd in de ontwikkeling van de afdeling Vakbekwaamheid. Uit een benchmark, uitgevoerd door Berenschot, is naar voren gekomen dat de VRU beschikt over veel vrijwilligers en vanwege de grootte van onze regio en het risicoprofiel bovengemiddeld veel specialismen kent. Deze factoren verhogen de opleidings- en oefendruk. Uit de benchmark blijkt ook dat het voorbereiden van hulp en zorg (vakbekwaamheid) onder het landelijke gemiddelde ligt. Op basis van deze resultaten is er onderzoek gedaan naar de benodigde structurele capaciteit om de basistaken te kunnen uitvoeren en te kunnen anticiperen op landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen. Inmiddels is er met incidentele middelen voor gezorgd dat de afdeling op orde is, maar om dit te behouden is structurele financiering nodig.

3.2.2 Vergroten arbeidsveiligheid

€ 326.000 structureel

Nieuwe risico's als gevolg van klimaatverandering en energietransitie vragen iets anders van onze medewerkers. Het leidt voor hun veiligheid ook tot nieuwe risico's. Om te zorgen dat de arbeidsveiligheid zo hoog mogelijk is, is investeren noodzakelijk. Zo kunnen (onderwater)drones inzicht geven in complexe situaties zonder dat medewerkers aan deze (potentieel) onveilige situaties worden blootgesteld. Op deze manier kunnen medewerkers een veilige en effectieve inzetstrategie bepalen. De arbeidsveiligheid wordt daadwerkelijk vergroot door de inzet van robotica. Een bijkomend voordeel is dat de inzet van robotica kan resulteren in een efficiëncyslag in de toekomst. Daarmee besparen we mogelijk op andere kosten.

3.2.3 Natuurbrandbeheersing

€ 102.000 structureel

Door klimaatverandering stijgen de temperaturen en komen er vaker perioden met langdurige droogte of langdurige regenval voor. Langdurige regenval zorgt ervoor dat de vegetatie groeit. Daarmee ontstaat extra brandstof voor in de droge perioden. Het risico op natuurbranden, maar ook het daadwerkelijke aantal, neemt toe. Bij natuurbrandbestrijding is het nodig een handcrew team in te kunnen zetten. Hierbij gaat het om alternatieve bestrijding gericht op de vegetatie met als doel om brandbaar materiaal te verwijderen en een stoplijn te creëren. Hierdoor is het mogelijk om escalerende branden weer beheersbaar te krijgen voor ze onbeheersbaar worden. Ook kan de handcrew bijdragen bij de brandbestrijding. Dit gebeurt te voet en met handgereedschap en het stelt de brandweer in staat om gebieden te bereiken die voor voertuigen onbereikbaar zijn. De handcrew is dus preventief en repressief in te zetten.

Daarnaast is extra formatie nodig binnen het project natuurbrandbeheersing. Binnen dit project wordt via een gebiedsgerichte aanpak ingezet op het verminderen van het risico en de effecten van een onbeheersbare natuurbrand. Er wordt vanuit de VRU intensief samengewerkt met gemeenten, provincie en natuurbeherende organisaties. Gezien het oplopende risico is het aanbevolen om te versnellen en hier is extra formatie voor nodig.

3.2.4 Uniformeren piketregeling

€ 400.000 structureel

De VRU werkt met piketregelingen om te garanderen dat er 24/7 functionarissen paraat staan voor de crisisorganisatie. Het is van belang om te komen tot een eenduidige, marktconforme beloningsmethodiek voor deze taken. Binnen de VRU worden op dit moment verschillende piketregelingen toegepast. Dit zorgt niet alleen voor verschillen in aanstellingen en beloningen tussen piketgroepen maar ook binnen piketgroepen. Het komt voor dat een piketmedewerker uit dezelfde piketgroep veel minder verdient ten opzichte van zijn/haar collega voor hetzelfde werk.



Door de verschillen in beloningen en aanstellingen bestaat er ongelijkheid en wordt er niet voldaan aan de wettelijke eisen. Het gevolg van deze scheefgroei is dat het verloop in een aantal piketgroepen hoog is. Opleidingskosten worden hierdoor buitenproportioneel hoog en we boeten als organisatie in op kwaliteit. Daarnaast resulteert het ontbreken van een uniforme piketregeling in demotivatie, groeiende onvrede en een structureel tekort aan piketmedewerkers. De continuïteit van de crisisorganisatie komt onder druk te staan. Dit alles heeft zijn weerslag op de versterking en de slagkracht van de crisisorganisatie.

Crisisbeheersing is één van onze kerntaken. Zeker gezien de huidige tijd en alle ontwikkelingen die op ons afkomen, is het noodzakelijk om te zorgen dat onze crisisorganisatie robuust is. Ook de uitdagingen op de arbeidsmarkt onderschrijven de noodzaak om te voorzien in een eenduidige en marktconforme beloningsmethodiek voor deze taken.

3.2.5 Aanpak PTSS problematiek

€ 171.000 structureel

Onze vrijwilligers en medewerkers van de brandweer, GHOR en andere piketfunctionarissen worden dagelijks geconfronteerd met ingrijpende situaties. Dodelijke verkeersongevallen, woningbranden met slachtoffers, zelfdodingen, agressie van omstanders bij hulpverlening en langdurige inzet bij rampen of vermissingen zijn hier voorbeelden van. Onze brandweermensen, officieren van dienst en medische coördinatoren krijgen te maken met heftige morele dilemma's en acute stress. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij grootschalige incidenten of tijdens crisissituaties met beperkte middelen. Ook worden onze vrijwilligers mogelijk geconfronteerd met inzetten waarbij een bekende uit het dorp slachtoffer is. Er wordt veel van hun mentale én fysieke weerbaarheid gevraagd. Als dit soort ervaringen zich opstapelen of onvoldoende worden verwerkt, kunnen ze leiden tot psychische klachten zoals Posttraumatische Stressstoornis (PTSS).

Bij de VRU zien we de druk toenemen. Onze ARBO-jaarrapportage toont een stijging van psychosociale klachten zoals stress, angst en somberheid. Landelijke onderzoeken ondersteunen dit beeld. Zonder adequate ondersteuning lopen hulpverleners het risico op langdurige uitval. Het leeronderzoek uitgevoerd door het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid in 2024 benadrukt hoe ingrijpende incidenten blijvende impact kunnen hebben en hoe belangrijk preventie, opvang en nazorg zijn.

Als werkgever hebben wij een morele en wettelijke plicht. Structurele aandacht voor mentale gezondheid is essentieel. Vanuit de zorg voor onze mensen, maar ook om uitval te voorkomen en duurzame inzetbaarheid te bevorderen. Alleen met gerichte en blijvende inzet op mentale veerkracht kunnen wij onze publieke taak blijven vervullen. Tot nu toe hebben we de zorg voor onze mensen kunnen financieren vanuit onze lopende begroting, maar dat is niet meer voldoende.

3.3 Kosteneffectieve keuzes

Bij de keuzes die hier voorliggen is gekeken naar de kosten die gemaakt worden en of het resultaat in verhouding staat tot die kosten. Er is nagedacht over mogelijke besparingen en maatregelen die wellicht geld opbrengen.



3.3.1 *Aanpassing paraatheidsmodel Nieuwegein-Noord*

PM

De groei van steden en woonkernen in de regio heeft effect op het aantal uitrukken en de paraatheid van brandweerkazernes. Oplopende opkomsttijden maken het noodzakelijk dat opnieuw gekeken wordt naar de wijze waarop de paraatheid is georganiseerd. Op de kazerne Nieuwegein-Noord is de paraatheid op werkdagen georganiseerd met een dagdienstbezetting. Er wordt onderzoek uitgevoerd naar het verkorten van het tijdsblok van de dagdienst en de mogelijkheden om de paraatheid voor een groter deel van de dag in te vullen met vrijwilligers.

Het doel is om te komen tot een model waarbij de paraatheid op de kazerne zo goed en kosteneffectief mogelijk georganiseerd kan worden. Door het verkorten of volledig afbouwen van de dagdienst kunnen mogelijk personele kosten, waaronder inhuurkosten, bespaard worden. Hoe groot die besparing is, wordt op dit moment nog onderzocht. Mocht de aanpassing geen besparing opleveren, dan wordt de huidige situatie voortgezet.

3.3.2 *Samenwerking Midden-Nederland*

PM

Als VRU staan we voor uitdagingen en risico's die op ons afkomen. Maar andere veiligheidsregio's staan voor vergelijkbare uitdagingen in de voorbereiding en uitvoering van hun taken. Op landelijk en interregionaal niveau wordt steeds intensiever en effectiever samengewerkt. Een goed voorbeeld hiervan is de samenwerking tussen de VRU, Flevoland en Gooi en Vechtstreek. Samen hebben we één meldkamer en één Veiligheidsinformatiecentrum Midden-Nederland.

De ambitie is om deze samenwerking door te trekken naar de crisisorganisatie. Daarmee kan de paraatheid en slagkracht van de crisisorganisatie versterkt worden en wordt er gestreefd naar kostenbesparing en een doelmatiger inzet van publieke middelen. Een uniforme en robuuste crisisorganisatie op bovenregionaal niveau levert naar verwachting aanzienlijke efficiëntie- en kostenvoordelen op maar vergroot ook de kwaliteit en verkleint de kwetsbaarheid. Ook wordt de bestuurlijke en operationele druk verlicht.

Of deze samenwerking gerealiseerd wordt is afhankelijk van het bestuurlijke overleg tussen de regio's en of er bereidheid is om de samenwerkingsafspraken daadwerkelijk te concretiseren. Naar schatting kan deze samenwerking op termijn een structurele besparing van circa € 500.000 opleveren.

3.4 Keuzes op basis van voortschrijdend inzicht

Zoals beschreven zijn de afgelopen jaren een aantal financiële knelpunten binnen de eigen begroting opgevangen. Dit is onder andere gedaan om een stijging van de gemeentelijke bijdrage te voorkomen. Voortschrijdend inzicht laat zien dat, hoewel het op dat moment een goede keuze leek, het niet altijd een toekomstbestendige oplossing was. Dit levert nu knelpunten op. Voor structurele taken is structurele dekking nodig.

3.4.1 *Materiële paraatheid*

€ 994.000 structureel

De kosten voor de aanschaf van materieel zijn in de afgelopen jaren sterk gestegen. Dit komt onder andere door gestegen grondstofprijzen, strengere veiligheids- en milieueisen en toegenomen loonkosten. Deze kosten zijn hoger dan waarmee in de reguliere indexatie van de begroting rekening is gehouden. Om het huidige materieel zoals vastgelegd in het materieel- en



personeelsbeheer- en spreidingsplan te behouden, is structurele dekking nodig voor alle voertuigen.

Binnen de basisbrandweezorg hebben we 95 tankautosputen. Daarvan zijn er nu 76 structureel gedekt, 12 voertuigen zijn incidenteel gedekt en voor 7 voertuigen is geen dekking. Gevraagd wordt om middelen voor structurele dekking voor de voertuigen die niet of incidenteel zijn gefinancierd. Het realiseren van deze structurele dekking is noodzakelijk omdat dit een effect heeft op de materiële paraatheid in de regio en daarmee op de toekomstbestendigheid van onze brandweezorg. Een vermindering van basisbrandweereenheden op kazernes leidt tot een afname van de lokale en regionale slagkracht.

Dat kosten eerder incidenteel zijn gedekt heeft meerdere redenen. Enerzijds bestond ooit de visie dat er op termijn minder brandweerkazernes nodig zouden zijn en dat daarmee ook minder materieel nodig was. Hoewel er wel kazernes samen zijn gevoegd of zijn opgeheven, heeft dit niet tot de kostenbesparing geleid zoals verwacht. Daarnaast zijn kosten incidenteel binnen de eigen begroting opgevangen om kostenneutrale voorstellen aan het bestuur te kunnen voorleggen en zo een verhoging van de gemeentelijke bijdrage te voorkomen.

3.4.2 Herzien afschrijftermijn 20 naar 15 jaar

€ 675.000 structureel

In het verleden is besloten om voor tankautosputen de afschrijftermijn te wijzigen van 15 jaar naar 20 jaar. In de praktijk is gebleken dat dit niet haalbaar is omdat de tankautosputen al voor die termijn afgeschreven zijn. Ook is de afschrijftermijn van 20 jaar niet in overeenstemming met de verwachte technische levensduur van de voertuigen. Het gevolg hiervan is dat er nu zeer hoge en onvoorspelbare onderhoudskosten gemaakt moeten worden in de laatste paar jaar dat de voertuigen nog operationeel moeten zijn.

Uit een inventarisatie blijkt dat de VRU de enige veiligheidsregio is die een afschrijftermijn van 20 jaar hanteert. Andere veiligheidsregio's hanteren de termijn van maximaal 15 jaar en in sommige regio's hanteren ze een afschrijftermijn van 12 jaar voor voertuigen op beroepskazernes.

Hoewel het lijkt dat deze maatregel leidt tot een kostenstijging, zal het op lange termijn juist meerkosten voorkomen. Met deze maatregel voorkomen we ongeplande uitval en een onbeheersbare groei van onderhoudskosten.

3.4.3 Personele paraatheid en inzet

€ 475.000 structureel

Bij onze vrijwilligers hebben we te maken met een hoger verloop van personeel en een verminderde inzetbaarheid overdag. Daarnaast leveren vrijwilligers een bijdrage in onze kazerneringsroosters. Door deze factoren ontstaat druk op de paraatheid van de vrijwillige kazernes. Bij het gebruik van tweewegpaggers, in plaats van de eenwegpaggers die voorheen werden gebruikt, kunnen vrijwilligers bij een alarmering hun beschikbaarheid aangeven. Dit geeft meer inzicht in de paraatheid en verhoogt de paraatheid. Deze tweewegpaggers worden gebruikt en zijn met incidentele middelen aangeschaft, maar er is nog geen structurele dekking voor. Omdat ze hun waarde bewezen hebben en een noodzakelijke bijdrage leveren aan de personele paraatheid, vragen we hierbij om structurele middelen.

In opdracht van het bestuur is onderzoek gedaan naar de AED-taak. Dit wordt verder toegelicht in 4.1.3. Op basis van dit onderzoek heeft het bestuur besloten de AED-taak zoals die uitgevoerd



wordt door de brandweer te continueren. Voor de uitvoering van deze taak is nu geen volledige structurele dekking. Datzelfde geldt voor de huidige organisatie van waterongevallenbestrijding. Dit wordt verder uitgewerkt en toegelicht in 4.1.4.

3.5 Keuzes door het bijstellen van ambities

In 2023 is onze bestuursagenda vastgesteld door het bestuur. Hierin zijn ook een aantal ambities opgenomen voor de beleidsperiode 2024-2027. Op basis van de uitgangspunten dat de huidige maatregelen noodzakelijk of kosteneffectief moeten zijn, heeft het bestuur aangegeven dat op de onderwerpen uit deze paragraaf de ambities kunnen worden bijgesteld.

3.5.1 *Haalbaarheidsonderzoek toekomstbestendige trainings- en (bij)scholingslocatie*

Voor het opleiden en oefenen van brandweermensen wordt nu vaak gebruik gemaakt van diverse brandweerkazernes binnen de VRU. Omdat de kazernes vaak in woonkernen staan, kan er bij opleidingen en oefeningen overlast bij omwonenden ontstaan. Ook hebben we te maken met strengere veiligheids- en milieueisen, capaciteitsdruk en een veranderend en groeiend aanbod aan opleidingen. Wij trainen onze repressieve brandweermensen ook bij commerciële oefencentra in het buitenland. Dit kost geld en reistijd. Om al deze redenen is een eigen oefenlocatie wenselijk.

Eerder is daarom aan het bestuur akkoord gevraagd voor het verrichten van een haalbaarheidsonderzoek naar het opzetten en inrichten van een structurele, toekomstbestendige trainings- en (bij)scholingslocatie. Maar gezien de huidige financiële omstandigheden van zowel de VRU als gemeenten, wordt voorgesteld de huidige werkwijze voort te zetten en hier op dit moment niet extra op te investeren.

3.5.2 *Hulpverlening ontwikkeling specialisme*

In 2020 is een landelijke visie op hulpverlening bij de brandweer vastgesteld. De VRU heeft deze visie nog niet volledig geïmplementeerd en loopt hiermee achter op andere veiligheidsregio's.

Op dit moment verricht de lokale tankautospuiter binnen de VRU alle basishandelingen, ook op het gebied van hulpverlening. Het hulpverleningsvoertuig wordt daarbij ingezet als een soort rijdend magazijn waaruit de bemanning van de tankautospuiter gereedschap en middelen kan gebruiken. De consequentie hiervan is dat alle brandweermensen binnen de VRU moeten kunnen werken met alle (zwaardere, grotere en krachtigere) gereedschappen en middelen die op het hulpverleningsvoertuig liggen. Dit betekent ook een grote oefeninspanning voor alle medewerkers. Dit staat niet in verhouding tot de gebruiksinzet. In de landelijke visie op hulpverlening wordt het hulpverleningsvoertuig gezien als specialisme. Daarbij is het dus niet langer een rijdend magazijn, maar een team specialisten die getraind, geschoold en ervaren zijn in het gebruik van deze middelen.

Of meerkosten verbonden zijn aan het inrichten van hulpverlening als specialisme is nog onbekend. Dat zou uit onderzoek moeten blijken. Door het bijstellen van deze ambitie hoeven daar op korte termijn geen kosten voor te worden gemaakt. Op langere termijn leidt de huidige manier van werken wellicht tot meer kosten omdat er meer voertuigen nodig zijn en omdat alle medewerkers op kazernes geoefend moeten blijven op het werken met hulpverleningsmiddelen.



Hoewel er nadelen zitten aan de huidige manier van werken, wordt op dit moment voorgesteld de huidige werkwijze voort te zetten. Er wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om hulpverlening in te richten als specialisme en welke (financiële) consequenties dit heeft. Dit is ook nodig gezien de uitdagingen die er liggen op het vlak van het versterken van de weerbaarheid en het mogelijke grotere beroep dat er gedaan kan worden op deze hulpverlening bij langdurige ontwrichtende situaties zoals stroomuitval, overstromingen en cyberaanvallen.

3.5.3 Duurzaamheid

Veiligheidsregio's kunnen een significante impact hebben op de duurzaamheidsdoelen van gemeenten. Dit vanwege de grote CO2-uitstoot van ons wagenpark en onze huisvesting. Door de organisatie te verduurzamen kan de VRU een rol spelen in het beperken van klimaatverandering. Om als VRU echt een slag te maken op het gebied van duurzaamheid zijn financiële middelen nodig. Daarvoor is nu geen structureel budget beschikbaar. Het gaat om een benodigde investering van € 559.000 structureel. Omdat de overige uitdagingen en knelpunten op dit moment meer prioriteit hebben, is de afweging gemaakt om hier geen aanvullende middelen voor te vragen.

3.5.4 Risk Factory

In de Bestuursagenda VRU 2024-2027 is opgenomen dat we de mogelijkheden verkennen om een Risk Factory in onze regio te realiseren. Dit met als doel om intensiever samen te werken met andere diensten en de zichtbaarheid in de samenleving te vergroten. In het kader van jong geleerd is oud gedaan, kunnen kinderen op deze manier bekend worden met ons werk en met onderwerpen op het gebied van veiligheid. In de bestuursagenda is opgenomen dat wij een businessplan opstellen als start van deze verkenning en dat op basis daarvan een voorstel aan het bestuur gedaan wordt. Gezien de huidige financiële omstandigheden wordt voorgesteld om hier nu niet op te investeren. Hiermee voorkomen we niet alleen de kosten en capaciteit om dit te ontwikkelen, maar ook de bijkomende kosten van bijvoorbeeld huisvesting. Hoewel we dit nu niet zelfstandig gaan organiseren, verkennen we nog wel de mogelijkheden om dit gezamenlijk met andere partners vorm te geven.

3.6 Maatwerk voor individuele gemeenten

De basistaken die de VRU verricht voor gemeenten zijn collectief. Daarnaast bestaat er voor gemeenten de mogelijkheid om maatwerkafspraken te maken met de VRU. Deze maatwerkafspraken kunnen betrekking hebben op materieel, personeel of onderhoud en beheer van huisvesting. Deze eventuele maatwerkafspraken tussen een gemeente en de VRU worden vastgelegd in een taakuitvoeringsovereenkomst (TUO).

3.6.1 Herziening vergoeding kosten maatwerk (TUO)

De VRU heeft met negen gemeenten een TUO afgesloten voor extra materieel, met acht gemeenten voor extra personeel en met negen gemeenten voor onderhoud en beheer.

De vergoedingen voor deze TUO-taken zijn geanalyseerd en daaruit blijkt dat bestaande vergoedingen onvolledig zijn. Voor een aantal gemeenten geldt dat een maatwerk tankautospuut wordt vergoed, maar dat het aantal vrijwilligers dat nodig is voor die extra tankautospuut niet doorbelast is. Ook is er één tankautospuut waarvoor geen vergoeding wordt doorbelast. Dit



betekent dat niet de individuele gemeenten de kosten dragen voor deze maatwerkafspraken, maar dat deze aanvullende kosten gedragen worden door het collectief, dus door alle gemeenten.

De maatwerkvergoedingen die nu doorbelast worden aan alle gemeenten in plaats van aan de betreffende gemeenten waarmee de TUO is afgesloten bedragen in totaal € 187.000.

3.7 Onderbouwde afweging van risico's

Hierbij gaat het om risicoafwegingen die vanwege financiële of praktische redenen gemaakt dienen te worden.

3.7.1 Bijstelling garantiefactor vrijwilligers

Voor het bepalen van de vrijwilligersbezetting van een brandweerkazerne wordt gebruik gemaakt van een zogenaamde garantiefactor. Op dit moment wordt gewerkt met een garantiefactor van 300% voor de bezetting van een basisbrandweereenheid (een tankautospuiter). De bezetting die nodig is op een tankautospuiter is zes medewerkers. Voor een post met één tankautospuiter is de vrijwilligersbezetting dus 18.

De VRU wordt geconfronteerd met een hoger verloop van personeel en met verminderde inzetbaarheid overdag. Daarnaast leveren vrijwilligers een bijdrage in onze kazerneringsroosters. Door deze factoren ontstaat druk op de paraatheid van de vrijwillige kazernes. Het verhogen van de garantiefactor van vrijwilligers kan dit tegengaan. Daarvoor zou gemiddeld één vrijwilliger per post extra nodig zijn.

Deze regiobrede uitbreiding van de bezetting zou de werving en opleiding van 65 vrijwilligers betekenen. Dit zou de paraatheid, de gemiddelde opkomsttijd en de regionale slagkracht verbeteren. Maar de benodigde financiële middelen zijn vanaf 2030 naar verwachting € 702.000 per jaar. Gezien de financiële omstandigheden wordt in afstemming met het bestuur voorgesteld om hier op korte termijn niet op te investeren. De inschatting is dat het niet bijstellen van de garantiefactor van vrijwilligers niet leidt tot onaanvaardbare risico's voor de paraatheid.

3.7.2 Overeenkomsten van opdracht voor eigen personeel € 600.000 structureel

Er zijn werkzaamheden die op basis van een overeenkomst van opdracht worden uitgevoerd. Hierbij gaat het vooral om instructiewerkzaamheden en de logistieke ondersteuning van de brandweer. Deze overeenkomsten van opdracht worden meestal verstrekt aan eigen medewerkers, bijvoorbeeld beroepsbrandweered medewerkers. Het risico bestaat dat geconstateerd wordt dat, gelet op de aard en omstandigheden van de werkzaamheden, feitelijk sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. Dit kan arbeidsvoorwaardelijke en fiscale consequenties hebben.

In 2021 en 2022 is al geprobeerd om overeenkomsten van opdracht voor eigen medewerkers af te bouwen. Onderzocht is of er een manier van verloning mogelijk is die past binnen de fiscale kaders, onze budgettaire ruimte en de arbeidsjuridische context. Geen van de onderzochte mogelijkheden blijkt in de praktijk geschikt voor het bijzondere karakter die onze vakbekwaamheid en uiteindelijk onze repressieve paraatheid vraagt. Omdat dezelfde werkwijze toegepast wordt bij andere veiligheidsregio's, wordt gewerkt aan een landelijke oplossing. Tot die tijd blijven wij werken met een overeenkomst van opdracht voor eigen medewerkers. De arbeidsvoorwaardelijke en fiscale risico's die hieraan verbonden zijn, blijven dus bestaan. De



verwachting is dat dit in ieder geval na 2030 effect heeft. Dan gaat het om extra werkgeverslasten zoals loonheffing en aanvullende werkgeverslasten. Om dit te berekenen is een opslagpercentage van ruim 50% toegepast op het budget dat nu nodig is voor de instructiewerkzaamheden die op basis van een overeenkomst van opdracht worden uitgevoerd. Deze extra werkgeverslasten worden geraamd op € 600.000 per jaar.

4 Separate besluitvorming

Ten aanzien van een aantal onderwerpen heeft al besluitvorming plaatsgevonden door het bestuur. Daarnaast zijn er een aantal onderwerpen die nog verder uitgewerkt moeten worden of waarvan het bestuur heeft bepaald dat hier wel maatregelen voor nodig zijn, maar dat dit kan wachten tot een later moment. Omdat deze besluiten en voorstellen wel financiële impact hebben, worden ze hier voor de volledigheid ook toegelicht.

4.1 Bestuurlijke opdrachten

4.1.1 *Doorbelasten dienstverlening liftopsluitingen*

Binnen de VRU rukt de brandweer jaarlijks gemiddeld 350 keer uit voor een liftopsluiting waarbij sprake is van dienstverlening. Het gaat dan om prio 2 meldingen die niet spoedeisend zijn. De kosten hiervoor komen ten laste van de eigen begroting. Het algemeen bestuur heeft verzocht om te verkennen of de kosten voor dienstverlening bij liftopsluitingen doorbelast kunnen worden.

De kosten kunnen alleen worden doorbelast als er sprake is van dienstverlening. Bij een wettelijke (spoedeisende) inzet kan dit niet. De liftbeheerder is primair verantwoordelijk voor het afhandelen van een liftopsluiting. In de praktijk komt het veel voor dat de liftbeheerder niet in staat is om binnen de eigen opkomsttijden ter plaatste te komen. Dan wordt er vaak voor gekozen om de brandweer te alarmeren. De brandweer levert hiermee een dienst aan de liftbeheerder. In de meeste gevallen is het ook de liftbeheerder die de brandweer alarmeert.

Het algemeen bestuur heeft op 7 juli 2025 besloten om de kosten voor liftopsluitingen door te belasten. Verwacht wordt dat we in het najaar van 2025 kunnen starten met deze werkwijze. De geschatte baten voor het doorbelasten van de kosten voor liftopsluitingen bedragen in 2026 € 94.000.

4.1.2 *Doorbelasten dienstverlening ambulancezorg*

Het algemeen bestuur heeft verzocht om de mogelijkheden te verkennen voor het doorbelasten van de kosten voor afhijsingen en tilassistentie ten behoeve van de ambulancedienst. Naast de wettelijke taken verricht de brandweer ook taken met een dienstverlenend karakter. Een belangrijke en veelvoorkomende taak hiervan betreft de assistentie van de ambulancedienst bij het afhijsen van patiënten of het verlenen van tilassistentie.

Bij afhijsingen ondersteunt de brandweer het ambulancepersoneel bij het veilig verplaatsen van een patiënt uit een moeilijk bereikbare locatie, vaak op hoogte, en met gebruik van een hoogwerker of ladderwagen. Bij tilassistentie ondersteunt de brandweer het ambulancepersoneel bij het tillen van een patiënt uit een woning of helpen zij de patiënt te verplaatsen uit een moeilijk bereikbare locatie. In beide gevallen gaat het om een taak die de brandweer uitvoert op verzoek van de ambulancedienst. Als er sprake is van een situatie waarbij het gaat om het beperken of bestrijden van een directe bedreiging voor het leven of de gezondheid van de patiënt, dan gaat



het om een wettelijke taak van de brandweer. In de overige gevallen is er sprake van dienstverlening. Voor dienstverlenende inzetten bestaat de mogelijkheid om deze kosten door te belasten.

Er bestaan verschillen tussen veiligheidsregio's in de wijze waarop deze dienstverlenende taak wordt gefinancierd en de afspraken die hierover zijn gemaakt met ambulancevoorzieningen. Deze verschillen dragen niet bij aan eenduidigheid in zorg, de bekostiging ervan en de samenwerking tussen betrokken organisaties. Er is een landelijke werkwijze nodig om de financiering van deze taak te harmoniseren en zodanig te organiseren dat de kosten ook daadwerkelijk worden vergoed door de zorgverzekeraars. Daarom wordt nu dan ook geen individueel traject gestart om per 2026 al kosten in rekening te brengen. Als deze kosten uiteindelijk doorbelast kunnen worden, dan zijn de verwachte baten circa € 37.000.

4.1.3 AED-taak

Op verzoek van het bestuur heeft een beknopte analyse plaatsgevonden naar de maatschappelijke en financiële kosten en baten van de AED-taak (de reanimatietaak) door de brandweer. Uit evaluaties in 2019 en 2021 blijkt dat de AED-taak door de brandweer een duidelijke meerwaarde heeft. De brandweer rukt vaker uit voor een AED-melding dan voor een woningbrand en redt daarbij ook mensenlevens. In meer dan de helft van de gevallen is de brandweer eerder ter plaatse dan de ambulance. Ook brandweermensen geven aan deze taak zeer waardevol te vinden en hier ook het verschil te maken. Maar betrokkenheid bij een reanimatie kan ook als een ingrijpende gebeurtenis worden ervaren. De VRU vindt het belangrijk om een goed werkgever te zijn en heeft aandacht voor de mentale impact van deze taak. In juni 2025 heeft het bestuur besloten de AED-taak uitgevoerd door de brandweer te continueren. Voor de uitvoering van deze taak is nu geen volledige structurele dekking. Dit is opgenomen in 3.4.3. In een themasessie wordt het bestuurlijk gesprek over de organisatie en financiering van de AED-taak vervolgd.

4.1.4 Toekomstbestendigheid waterongevallenbestrijding

Het bestuur heeft verzocht om scenario's op te stellen voor de organisatie van waterongevallenbestrijding. Hierbij zijn uitgangspunten meegegeven, onder andere gericht op arbeidsveiligheid en factoren op basis waarvan de werkwijze gewogen dient te worden.

In 2020 is bestuurlijk besloten dat de waterongevallenbestrijdingorganisatie bestaat uit twee duikteams en zeven specialistische eenheden oppervlakteredding. De begroting is toen scherp naar beneden bijgesteld.

Maar, in het materieel- en personeel spreidingsplan is opgenomen dat bestaande duikteams kunnen blijven bestaan (mits zij voldoen aan de kwaliteitseisen). Op dit moment zijn nog zes duikteams en drie oppervlaktereddingsteams operationeel. Tot voor kort waren dit zelfs zeven duikteams, in 2025 is één duikteam omgezet naar een oppervlaktereddingsteam. Door het grotere aantal duikteams dan de begrote twee, is een verschil ontstaan tussen de werkelijke kosten en de begrote kosten voor waterongevallenbestrijding. De werkelijke kosten in de huidige praktijk zijn € 540.000 hoger dan begroot. Op basis van wat er afgesproken is in het materieel- en personeel spreidingsplan wordt er nu € 252.000 gevraagd om dit structureel te dekken. Dit is opgenomen in 3.4.3.



Duiken is een belangrijk specialisme. Het vraagt veel qua vakbekwaamheid en het materiaal wordt steeds kostbaarder. De huidige organisatie, met de beschikking over zes duikteams, kan alleen gecontinueerd worden als voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. De meerkosten zijn in de huidige begroting niet gedekt. Vanuit de betrokken collega's en de kazernes waar het om gaat leeft sterk de wens om de huidige organisatie en werkwijze te continueren. Om een goede en gewogen afweging te kunnen maken, wordt voorgesteld om hier extra tijd voor te nemen en een externe beoordeling te laten plaatsvinden. In maart 2026 zal op basis van dit advies een voorstel aan het bestuur worden voorgelegd.

4.2 Vijfde peloton natuurbrandbestrijding

Het risico op natuurbranden, maar ook het daadwerkelijke aantal, neemt toe. Natuurbranden vinden niet gespreid over het jaar plaats, maar tijdens perioden van droogte. Daarmee is ook het risico op gelijktijdige natuurbranden groot. Het gevolg daarvan is dat collegiale ondersteuning vanuit aangrenzende regio's geen vanzelfsprekendheid is omdat zij het materieel op dat moment wellicht zelf nodig hebben. Ook kan het zo zijn dat ons materieel ingezet wordt om bijstand te verlenen. Hierdoor wordt de eigen slagkracht ook kleiner. Daarbij komt het gegeven dat er in buurregio's sprake is van ander type bossen, wat een andere manier van inzetten met zich mee brengt. Toch rekenen we op dit moment op de hulp van buurregio's bij het bepalen van de capaciteit die nodig is voor effectieve natuurbrandbeheersing in onze regio.

Het bos- en heidegebied in onze regio is niet alleen kwetsbaar vanwege de aaneengesloten natuur, waarbij de kwetsbaarheid toeneemt tijdens periodes van droogte wanneer het natuurbrandrisico groter is, maar wordt ook intensief gebruikt. Hierdoor kunnen natuurbranden, ook met een beperkte omvang, een aanzienlijke impact hebben.

In het huidige dekkingsplan is het uitgangspunt opgenomen dat vijf pelotons (twintig gespecialiseerde operationele voertuigen) nodig zijn voor natuurbrandbestrijding. Omdat de Utrechtse Heuvelrug zowel binnen de Veiligheidsregio Utrecht als binnen de Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek ligt, zijn er onderling afspraken gemaakt. Vanuit de VRU zouden er vier pelotons geleverd worden en vanuit Gooi en Vechtstreek één peloton. Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek heeft echter voor een ander voertuigtype gekozen. Hierdoor zijn de pelotons niet uniform inzetbaar. Voor effectieve natuurbrandbestrijding binnen de VRU is het essentieel dat er structureel een volwaardig vijfde peloton beschikbaar is.

We zien dat het natuurbrandrisico alleen maar toeneemt, zowel in frequentie als in schaalgrootte. Het structureel borgen van een vijfde peloton binnen de eigen regio vraagt een extra investering. Om zeker te weten wat noodzakelijk is op basis van de huidige omstandigheden, wordt eerst extern advies opgevraagd over wat er objectief nodig is voor onze regio op basis van oppervlakte, de omgeving en risico's. In maart 2026 zal op basis van dit advies een voorstel aan het bestuur worden voorgelegd.

4.3 Financieringssystematiek

Ten aanzien van de financieringssystematiek van de VRU zijn er verschillende onderwerpen die een rol spelen en waarover besluitvorming nodig is. Deze onderwerpen worden separaat ter besluitvorming aan het bestuur voorgelegd.



4.3.1 *Volumecomponent*

Onze regio heeft de afgelopen jaren een aanzienlijke inwonergroei doorgemaakt en blijft zich verder ontwikkelen. Tegelijkertijd nemen de risico's waarmee we te maken hebben in aantal en in complexiteit toe. Ondanks deze ontwikkelingen is de gemeentelijke bijdrage aan de VRU de afgelopen jaren niet structureel verhoogd.

Dankzij schaalvoordelen, interne ombuigingen, organisatorische verbeteringen en samenwerking is het gelukt om binnen het bestaande budget meer te doen met minder middelen. Maar omdat de financiën de afgelopen jaren niet stapsgewijs meegegroeid zijn met het gestegen aantal inwoners en risico's, worden gemeenten en de VRU nu geconfronteerd met de noodzaak om de bijdrage met miljoenen te verhogen.

Het dagelijks bestuur heeft gevraagd om mogelijkheden te onderzoeken van een andere financieringssystematiek, gekoppeld aan de groei van het aantal inwoners van de regio. Het doel is om structureel op een voorspelbare manier te voorzien in toekomstige capaciteitsvragen om zo te kunnen blijven voldoen aan wettelijke opgaven.

De resultaten van dit onderzoek worden separaat aan het bestuur aangeboden inclusief een voorstel voor het opnemen van een volumecomponent in de financieringssystematiek van de VRU.

4.3.2 *Afstemming indexeringsystematiek VRU en gemeenten*

Het bestuur van de VRU heeft opdracht gegeven om een gezamenlijke verkenning uit te voeren naar een werkbare afstemming tussen de prijsaanpassingssystematiek van de VRU en de indexeringsystematiek van gemeenten (het gemeentefonds).

Om invulling te geven aan deze opdracht is er een gezamenlijke werkgroep ingericht met vertegenwoordigers van zowel gemeenten als de VRU. De bestuurlijke adviescommissie bedrijfsvoering en financiën fungeert als bestuurlijke stuurgroep. Het advies van de werkgroep wordt voorgelegd aan het bestuur.

4.3.3 *Compensatiemechanisme*

De financieringssystematiek van de VRU is sinds 2015 gebaseerd op de verdeling van het subcluster crisisbeheersing en brandweer binnen het gemeentefonds. Hierdoor draagt elke gemeente evenredig bij aan het budget voor het basistakenpakket. Bij de vaststelling van dit nieuwe financieringsmodel is afgesproken dat gemeenten geen nadeel mogen ondervinden door de overgang naar het nieuwe model. Gemeenten die voordeel behaalden bij de invoering van deze systematiek dragen daarom een deel van hun voordeel af om gemeenten die nadeel ondervinden te compenseren. Dit wordt het compensatiemechanisme genoemd.

Vier gemeenten ontvangen nog jaarlijks een compensatie via dit mechanisme. Er is geen einddatum voor deze regeling vastgesteld. Op verzoek van de bestuurlijke adviescommissie bedrijfsvoering en financiën is er extern advies uitgebracht over de afbouw van het compensatiemechanisme. Het advies is om het compensatiemechanisme af te bouwen en hierbij, om grote wijzigingen in de bijdragen te voorkomen een ruimere overgangsperiode aan te houden.



Ook over de afbouw van het compensatiemechanisme wordt separaat aan de besluitvorming over de toekomstscenario's een voorstel aan het bestuur voorgelegd.

5 Financiële paragraaf

5.1 Financiële tabel met totaaloverzicht inclusief separate besluitvorming

In onderstaande tabel is een totaaloverzicht opgenomen van de middelen die (gefaseerd) nodig zijn en gevraagd worden.

<i>Bedragen x € 1.000, prijspeil 2025</i>					
	2027	2028	2029	2030	Na 2030
Autonome ontwikkelingen *	2.898	3.406	3.406	3.406	5.945
Goed werkgeverschap	1.299	1.506	1.506	1.506	1.506
Kosteneffectieve keuzes	-	-	-	-	-
Keuzes op basis van voortschrijdend inzicht	275	341	341	988	2.144
Maatwerk voor individuele gemeenten	-	-	-	-	-
Onderbouwde afweging van risico's	-	-	-	-	600
Saldo gemeentelijk basistakenpakket	4.472	5.253	5.253	5.900	10.195
Bestuurlijke opdrachten					
Opbrengsten afhijsingen	-37	-37	-37	-37	-37
Opbrengsten liftopsluitingen**	-94	-94	-94	-94	-94
Saldo Bestuurlijke opdrachten	-131	-131	-131	-131	-131
Separate besluitvorming					
Natuurbrandbestrijding 5e peleton	360	360	360	360	360
Waterongevallen (in stand houden huidige organisatie) ***	288	288	288	288	288
Saldo separate besluitvorming	648	648	648	648	648
Totaal mogelijk effect gemeentelijk basistakenpakket (GBTP)	4.989	5.770	5.770	6.417	10.712

* Exclusief de pm-posten Continuïteitsmaatregelen en Toekomstbestendige ICT.

** De opbrengsten liftopsluitingen zijn reeds opgenomen in de kadernota 2027

*** In 'keuzes op basis van voortschrijdend inzicht' is €252K opgenomen voor de WO-organisatie. In totaal betekent dat € 540K

5.2 Tabel met totaaloverzicht inclusief separate besluitvorming

In onderstaande tabel zijn de bedragen per onderwerp opgenomen. In de eerste kolom bij 'Op orde' staan de bedragen die in juli 2025 voorgelegd zijn aan het algemeen bestuur. Toen is verzocht om hier een fasering in aan te brengen. Dit is weergegeven in de kolommen daarna.

Bedragen x € 1.000, prijspeil 2025						
Onderwerp	AB juli 2025	Fasering Toekomstscenario's AB september 2025				
	Op Orde	2027	2028	2029	2030	Na 2030
Autonome ontwikkelingen						
Uitbreiding brandweezorg Amersfoort, fase 2	2.539	-	-	-	-	2.539
Bijstelling roosterfactor beroepspersoneel	1.021	700	1021	1021	1021	1.021
Externe invloeden vakbekwaamheid	351	164	351	351	351	351
Energietransitie en incidentbestrijding gevaarlijke stoffen	422	422	422	422	422	422
Versterking Advisering Risicobeheersing	136	136	136	136	136	136
Digitale veiligheid	861	861	861	861	861	861
Bedrijfs- en IT continuïteit	615	615	615	615	615	615
Goed werkgeverschap						
Versterking Vakbekwaamheid	507	300	507	507	507	507
Vergroten arbeidsveiligheid	326	326	326	326	326	326
Natuurbrandbeheersing	102	102	102	102	102	102
Uniformeren piketregeling	400	400	400	400	400	400
Aanpak PTSS problematiek	171	171	171	171	171	171
Kosteneffectieve keuzes						
Aanpassing paraatheidsmodel Nieuwegein-Noord	pm	-	-	-	-	-
Samenwerking Midden Nederland	pm	-	-	-	-	-
Keuzes op basis van voortschrijdend inzicht						
Materiele Paraatheid	994	-	66	66	513	994
Herzien afschrijftermijn tankautospuiten 20->15 jaar	675	-	-	-	-	675
Personele paraatheid en inzet	475	275	275	275	475	475
Maatwerk voor individuele gemeenten						
Herziening vergoeding kosten maatwerk (TUO)	pm					
Onderbouwde afweging van risico's						
Overeenkomsten van opdracht voor eigen personeel	600	-	-	-	-	600
Saldo gemeentelijk basistakenpakket	10.195	4.472	5.253	5.253	5.900	10.195



5.3 Overzicht per gemeente

In onderstaande tabel zijn de gefaseerde bedragen per gemeente opgenomen. De totale bijdrage na 2030 stijgt met € 4,3 miljoen ten opzichte van 2030. Dit heeft de volgende oorzaken:

- De herziening van de afschrijvingstermijn van tankautosputten, van 20 naar 15 jaar (€ 675.000).
- De uitbreiding brandweerzorg Amersfoort, 2e fase (€ 2.539.000).
- Materiële paraatheid, het structureel financieren van structurele lasten (€ 481.000).
- De verwachte meerkosten voor het afschaffen van de overeenkomsten van opdracht voor eigen personeel (€ 600.000).

Gemeente	2027 *	2028	2029	2030	Na 2030	Verhoging bijdrage 2027-2031
Amersfoort	13.043	13.133	13.133	13.207	13.700	1.156
Baarn	2.142	2.157	2.157	2.169	2.248	185
Bunnik	1.254	1.262	1.262	1.269	1.315	107
Bunschoten	1.502	1.512	1.512	1.520	1.576	129
De Bilt	3.595	3.619	3.619	3.638	3.768	304
De Ronde Venen	3.546	3.569	3.569	3.588	3.716	300
Eemnes	770	775	775	780	808	66
Houten	3.261	3.285	3.285	3.306	3.441	317
IJsselstein	2.314	2.331	2.331	2.345	2.437	215
Leusden	2.261	2.277	2.277	2.289	2.375	199
Lopik	1.032	1.039	1.039	1.044	1.081	86
Montfoort	1.039	1.046	1.046	1.051	1.088	87
Nieuwegein	4.961	4.997	4.997	5.026	5.219	452
Oudewater	785	790	790	795	823	67
Renswoude	433	436	436	438	454	36
Rhenen	1.439	1.448	1.448	1.456	1.510	125
Soest	3.645	3.669	3.669	3.690	3.825	317
Stichtse Vecht	5.227	5.261	5.261	5.289	5.474	434
Utrecht	36.587	36.838	36.838	37.045	38.422	3.226
Utrechtse Heuvelrug	4.213	4.240	4.240	4.263	4.413	351
Veenendaal	4.454	4.490	4.490	4.520	4.719	466
Vijfheerenlanden	4.472	4.502	4.502	4.526	4.687	377
Wijk bij Duurstede	1.898	1.910	1.910	1.920	1.988	159
Woerden	4.061	4.088	4.088	4.111	4.261	352
Woudenberg	985	992	992	997	1.033	84
Zeist	5.350	5.386	5.386	5.416	5.614	465
Totaal	114.270	115.051	115.051	115.698	119.994	10.064

* Dit overzicht is gebaseerd op de vastgestelde begroting 2026 en de verdeelsleutel uit de septembercirculaire 2025.

* De voorlopige gemeentelijke bijdrage is exclusief indexatie en inclusief de opbrengsten afhijsingen en liftopsluitingen

Overzicht prognose gemeentelijke bijdrage meerjarenraming ontwerpbegroting VRU 2027 inclusief separate besluitvorming en prognose maatwerk (IGPP)

<i>(bedragen x € 1.000)</i>	Ontwikkelingen bestuurlijke opdrachten*	Bijdrage GBTP begroting VRU 2027	Ontwikkelingen Toekomst- scenario's	Ontwikkelingen bestuurlijke opdrachten*	Bijdrage GBTP begroting VRU 2027	Vergoeding IGPP begroting VRU 2027	GBTP + IGPP begroting VRU 2027	Separate besluit- vorming	Prognose totale gemeentelijke bijdrage en vergoeding 2027	Prognose mutatie toekomst- scenario's (**) 2027 → 2028	Prognose totale gemeentelijke bijdrage en vergoeding 2028	Prognose mutatie toekomst- scenario's (**) 2028 → 2029	Prognose totale gemeentelijke bijdrage en vergoeding 2029	Prognose mutatie toekomst- scenario's (**) 2029 → 2030	Prognose totale gemeentelijke bijdrage en vergoeding 2030	Prognose mutatie toekomst- scenario's (**) 2030 → 2031	Prognose totale gemeentelijke bijdrage en vergoeding 2031
Gemeente	2026a (str.)	(kadernota ' 27)	(AB dec '27)	(AB dec '27)	(ontwerpbegr)	(ontwerpbegr)	(ontwerpbegr)	(AB mrt 2026)	vergoeding 2027	2027 → 2028	vergoeding 2028	2028 → 2029	vergoeding 2029	2029 → 2030	vergoeding 2030	2030 → 2031	vergoeding 2031
	besluitvorming	(§ 3.3.1)	KN27 (dec.25)	TS (dec.25)	TS (dec.25)	mrt-26	mrt-26	mrt-26	mrt-26	TS (dec.25)	2028	TS (dec.25)	2029	TS (dec.25)	2030	TS (dec.25)	2031 e.v.
Amersfoort	-11	13.181	514	-4	13.691	510	14.200	74	14.275	90	14.365	-	14.365	74	14.439	493	14.932
Baarn	-2	2.141	82	-1	2.223	35	2.258	12	2.270	14	2.284	-	2.284	12	2.296	79	2.375
Bunnik	-1	1.257	48	-0	1.304	-	1.304	7	1.311	8	1.319	-	1.319	7	1.326	46	1.372
Bunschoten	-1	1.499	58	-0	1.556	26	1.582	8	1.590	10	1.600	-	1.600	8	1.609	55	1.664
De Bilt	-3	3.594	135	-1	3.729	-	3.729	20	3.748	24	3.772	-	3.772	20	3.791	130	3.921
De Ronde Venen	-3	3.538	134	-1	3.671	-	3.671	19	3.690	23	3.713	-	3.713	19	3.733	128	3.861
Eemnes	-1	779	29	-0	808	22	829	4	834	5	839	-	839	4	843	28	871
Houten	-3	3.273	141	-1	3.413	52	3.465	20	3.486	25	3.510	-	3.510	20	3.531	135	3.666
IJsselstein	-2	2.320	95	-1	2.415	19	2.435	14	2.448	17	2.465	-	2.465	14	2.479	92	2.571
Leusden	-2	2.276	89	-1	2.364	127	2.491	13	2.503	15	2.519	-	2.519	13	2.532	85	2.617
Lopik	-1	1.035	38	-0	1.072	-	1.072	6	1.078	7	1.084	-	1.084	6	1.090	37	1.127
Montfoort	-1	1.038	39	-0	1.076	-	1.076	6	1.081	7	1.088	-	1.088	6	1.094	37	1.131
Nieuwegein	-4	5.048	201	-2	5.248	-	5.248	29	5.277	35	5.312	-	5.312	29	5.341	193	5.534
Oudewater	-1	796	30	-0	825	25	851	4	855	5	860	-	860	4	865	29	893
Renswoude	-0	436	16	-0	451	-	451	2	454	3	457	-	457	2	459	15	474
Rhenen	-1	1.443	56	-0	1.498	-	1.498	8	1.506	10	1.516	-	1.516	8	1.524	53	1.577
Soest	-3	3.658	141	-1	3.797	71	3.869	20	3.889	25	3.913	-	3.913	20	3.934	135	4.069
Stichtse Vecht	-4	5.146	193	-2	5.338	213	5.550	28	5.578	34	5.612	-	5.612	28	5.640	185	5.825
Utrecht	-30	36.793	1.434	-12	38.214	620	38.834	208	39.042	250	39.292	-	39.292	207	39.500	1.377	40.876
Utrechtse Heuvelrug	-3	4.206	156	-1	4.361	95	4.456	23	4.478	27	4.506	-	4.506	23	4.528	150	4.678
Veenendaal	-4	4.518	207	-2	4.723	77	4.800	30	4.830	36	4.866	-	4.866	30	4.896	199	5.095
Vijfheerenlanden	-4	4.510	168	-1	4.676	151	4.827	24	4.852	29	4.881	-	4.881	24	4.905	161	5.066
Wijk bij Duurstede	-1	1.896	71	-1	1.966	12	1.978	10	1.988	12	2.001	-	2.001	10	2.011	68	2.079
Woerden	-3	4.052	156	-1	4.208	241	4.448	23	4.471	27	4.498	-	4.498	23	4.521	150	4.671
Woudenberg	-1	989	37	-0	1.026	-	1.026	5	1.031	7	1.038	-	1.038	5	1.043	36	1.079
Zeist	-4	5.341	207	-2	5.546	400	5.946	30	5.976	36	6.012	-	6.012	30	6.042	199	6.241
Totaal	-94	114.763	4.472	-37	119.198	2.696	121.894	648	122.542	781	123.323	-	123.323	647	123.970	4.295	128.265

* opbrengsten liftopsluitingen (€ 94K) zijn reeds structureel verwerkt in kadernota vanaf 2026

** prognose o.b.v. prijspeil 2027, verdeling cf. sept.circ.2025 en vergoeding maatwerk (IGPP) volgens TUO cf. Kadernota VRU 2027

Bedragen x € 1.000												
	Mutatie	Mutatie	Mutatie	2027	Mutatie	2028	Mutatie	2029	Mutatie	2030	Mutatie	Totaal
Mutaties gemeentelijke bijdrage cumulatief												
Toekomstscenario's 2027	4.472				4.472		4.472		4.472		4.472	
Toekomstscenario's 2028					781		781		781		781	
Toekomstscenario's 2029							-		-		-	
Toekomstscenario's 2030									647		647	
Toekomstscenario's 2031											4.295	
Toekomstscenario's str.	4.472				5.253		5.253		5.900		10.195	10.195
Bestuurlijke opdrachten 26a	-94	-94			-94		-94		-94		-94	
Bestuurlijke opdrachten 27		-37			-37		-37		-37		-37	
Best. Opdrachten str.	-94	-131			-131		-131		-131		-131	-131
Subtotaal												10.064
Natuurbrandbestrijding 5e pel.			360		360		360		360		360	
Waterongevallenbestrijding			288		288		288		288		288	
Separate besluitvorming str.			648		648		648		648		648	648
Totaal				4.989	5.770		5.770		6.417		10.712	

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer 5046
Vertrouwelijk Nee
Vergaderdatum 12 februari 2026
Agendapunt 13
Titel Raadsvoorstel Pauzering Overvecht Noord aardgasvrij
Regeling risicovolle projecten
ID 5276
Behandelend ambtenaar Annemieke Jutte
Telefoon
E-mail
Datum collegebesluit
Geocodering
Thema
Portefeuillehouder
Beleidsveld
Referendabel
Reden niet referendabel
Raadsadviseur (lijst)
Behandelveorstel
Resultaat commissiebehandeling
Resultaat raadsbehandeling

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	22 januari 2026
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	5 februari 2026
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	12 februari 2026

Voorgesteld besluit

Voorstel aan de gemeenteraad

Regeling Risicovolle Projecten: Pauzeren regeling voor Overvecht Noord Aardgasvrij

Beleidsveld	Financiën, Energie
Organisatieonderdeel	Concerncontrol
Opsteller	Agnes Scholte, Bram de Deugd
Kenmerk	34009681
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De toepassing van de Regeling Risicovolle Projecten, gezien de fase waarin het project Overvecht Noord Aardgasvrij zich bevindt, te pauzeren totdat:
 - a. er een warmtebedrijf is dat wil investeren in uitbreiding van het bestaande warmtenet;
 - b. de haalbaarheid en betaalbaarheid van warmtenetten op orde zijn.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

Sinds de beëindiging van de samenwerking met Eneco is de focus binnen het project Overvecht-Noord aardgasvrij verlegd van aardgasvrij naar isoleren en besparen. Er kunnen geen stappen gezet worden met dit project richting aardgasvrij tot aan twee randvoorwaarden is gedaan. De eerste randvoorwaarde is dat het Rijk met maatregelen komt die warmte concurrerend maakt met aardgas. De tweede randvoorwaarde is dat het warmtenet in eigendom is van een warmtebedrijf dat bereid is om te investeren in uitbreiding van het warmtenet.

Daarom wordt voorgesteld om het project in de pauze-stand van de regeling risicovolle projecten te brengen totdat:

- 1) Er een warmtebedrijf is dat wil investeren in uitbreiding van het bestaande warmtenet
- 2) De haalbaarheid en betaalbaarheid van warmtenetten op orde zijn.

Context

Aanleiding

In april 2024 werd de samenwerking tussen de gemeente, de woningbouwcorporaties Portaal en WoonIn en Eneco beëindigd. Daarmee kwam een einde aan een gezamenlijke zoektocht naar een betaalbare collectieve warmteoplossing voor Overvecht-Noord. De afgelopen anderhalf jaar is de focus verlegd van aardgasvrij naar isoleren en besparen waardoor de dynamiek in het project is veranderd. De deadline van 2030 moeten we daarom herzien. Een nieuwe deadline is op dit moment moeilijk in te vullen. Om die te kunnen bepalen, moet er aan twee randvoorwaarden worden voldaan:

- Het Rijk moet met maatregelen (wetgeving en financiële voorzieningen) komen die ertoe leiden dat warmte concurrerend wordt met aardgas zodat warmtenetten betaalbaar worden.
- Het warmtenet moet in eigendom komen van een warmtebedrijf dat bereid is om te investeren in uitbreiding van het warmtenet.

Tot die tijd worden er geen stappen gezet richting aardgasvrij en staat het project in feite 'on hold'. Daarom wordt voorgesteld om het project in de pauze-stand van de regeling risicovolle projecten te brengen. De pauze-stand past bij de fase waarin het project zich bevindt.

Juridische context

Het pauzeren van de toepassing van de regeling risicovolle projecten is conform artikel 5.4 van de regeling een bevoegdheid van de raad. Het college geeft daarbij aan op welk moment of bij welke omstandigheid de regeling weer van toepassing is.

Beslistermijn

Er is geen specifieke beslistermijn voorzien.

Beoogd effect

Met het pauzeren van het toepassen van de regeling sluiten we beter aan bij de verminderde dynamiek en het lage risicoprofiel van het project in de fase waarin het project zich nu bevindt.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

Het project is bij het vaststellen van de regeling in 2021 als één van de eerste projecten op de lijst van risicovolle projecten gebracht.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De toepassing van de regeling risicovolle projecten, gezien de fase waarin het project Overvecht Noord Aardgasvrij zich bevindt, te pauzeren totdat a. er een warmtebedrijf is dat wil investeren in uitbreiding van het bestaande warmtenet en b. de haalbaarheid en betaalbaarheid van warmtenetten op orde zijn.
Argumenten	
1.1	Het project staat zelf ook in pauze-stand.

	Nu het project is gepauzeerd en de focus is verlegd naar isoleren en besparen, zullen risico's verbonden aan het aardgasvrij maken zich niet manifesteren.
1.2	Voor een doorstart van het project zijn we afhankelijk van derden. De duur van het pauzeren is niet in te schatten: voor een doorstart zijn we afhankelijk van het Rijk (maatregelen betaalbaarheid) en Eneco (proces van verkoop warmte-assets).

Financiën

Er zijn geen financiële gevolgen.

Vervolg

Indien de raad instemt met het voorstel zal het komende jaar (en mogelijk de komende jaren) geen voortgangsrapportage voor Overvecht-Noord aardgasvrij worden opgesteld tot het moment dat de raad instemt met het voorstel om de pauzestand van het project op te heffen. Dit zal het geval zijn als

1. Er een warmtebedrijf is dat wil investeren in uitbreiding van het bestaande warmtenet
2. De haalbaarheid en betaalbaarheid van warmtenetten op orde zijn.

Samen stad maken

Gemeente is aan zet.

Communicatie

Er is geen aanvullende communicatie voorzien.

Referendabel

De verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

-

Bijlagen informatief

-