Kaderbrief 2024 Veiligheidsregio Gelderland-Zuid

Inleiding

Vanuit de gedachte gemeenten vooraf te betrekken bij het begrotingsproces stelt de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) de Kaderbrief op. In deze Kaderbrief informeren wij gemeenten op hoofdlijnen over de financiële uitgangspunten, inhoudelijke ontwikkelingen en risico's voor het begrotingsjaar 2024. Op deze Kaderbrief verzoeken wij gemeenteraden te reageren met een zienswijze. Hiermee is de Kaderbrief een eerste stap in de voorbereiding op de begroting. Deze begroting wordt in het voorjaar van 2023 opgesteld en wordt vóór 1 april 2023 aangeboden aan de raden.

De rode draad in deze Kaderbrief is de grote mate van onzekerheid. Het is onzeker wat 2024 gaat brengen. Dat geldt voor een aantal inhoudelijke ontwikkelingen zoals de vluchtelingencrisis, versterking crisisbeheersing en de Wet veiligheidsregio's, maar ook voor de financiële uitgangspunten door de stijgende rente, de hoge inflatie en arbeidsmarktproblematiek. Deze ontwikkelingen zijn op zichzelf al complex of onzeker, maar grijpen ook nog eens op elkaar in. In onderstaande paragrafen geven we zo concreet mogelijk de verwachte ontwikkelingen en consequenties van deze ontwikkelingen weer waarbij we starten met algemene uitgangspunten, vervolgens de inhoudelijke ontwikkelingen schetsen en afsluiten met de belangrijkste risico's.

Algemeen

De VRGZ voert taken uit die voor de inwoners en bedrijven van groot belang zijn als het gaat om het borgen van veiligheid of het herstellen van een veilige omgeving. De activiteiten van de brandweer, ambulancezorg en meldkamer zijn alom bekend en cruciaal voor een snelle hulpverlening aan mensen in nood. De werkzaamheden van de sector Crisisbeheersing in het kader van crisis- en rampenbestrijding zijn door de corona- en vluchtelingencrisis veel zichtbaarder geworden. Samen met gemeenten en andere partners heeft deze sector een centrale rol in de regionale crisisorganisatie.

De Ambulancezorg Gelderland-Zuid (AZGZ) is onderdeel van de VRGZ. In deze kaderbrief worden relevante ontwikkelingen qua beleid en risico's voor AZGZ opgenomen. Voor de financiële uitgangspunten vinden onderhandelingen plaats met zorgverzekeraars. Dit onderdeel is niet opgenomen in deze kaderbrief.

Algemene uitgangspunten

Door het bestuur is vastgesteld dat er drie typen uitzettingen[1] van de begroting in aanmerking kunnen komen voor een voorstel tot een extra bijdrage van gemeenten:

- Nieuwe beleidsvoorstellen o.a. in relatie tot de uitwerking van onze meerjarenstrategie en beleidsontwikkelingen binnen gemeenten;
- Buitengewone prijsstijgingen: prijsstijgingen waar de VRGZ geen invloed op heeft en die niet opgevangen kunnen worden binnen de reguliere indexering;
- Autonome ontwikkelingen: niet door de VRGZ beïnvloedbare stijgingen die voortkomen uit bestaand beleid. Bijvoorbeeld wet- en regelgeving of noodzakelijke uitzettingen in verband met toename van het inwoneraantal in de regio.

Indexering

Voor de beoordeling van de jaarstukken en de begroting hebben de gemeenten in de Regio Nijmegen de Adviesfunctie Gemeenschappelijke Regelingen opgericht (hierna: Adviesfunctie). De gemeenten in de regio Rivierenland volgen deze adviezen in de regel. De Adviesfunctie adviseert ook over indexering. Op dit moment heeft de Adviesfunctie de definitieve indexcijfers nog niet gepubliceerd. De VRGZ hanteert een door het Algemeen Bestuur vastgestelde methodiek (zie bijlage 1) die ook voor de begroting 2024 gehanteerd zal worden. Afhankelijk van de publicatie van de Adviesfunctie zal tijdens het begrotingsproces bezien worden of de diverse prijsstijgingen (zie ook paragraaf inflatie) opgevangen kunnen worden. Mocht dit niet kunnen dan zal er een additionele uitzetting volgen conform hiervoor genoemde spelregels.

Inhoudelijke ontwikkelingen

In deze paragraaf zijn de belangrijkste ontwikkelingen beschreven die relevant zijn voor het beleid en de financiën van de VRGZ. Ontwikkelingen worden getoetst aan de algemene uitgangspunten zoals hierboven beschreven.

Wet veiligheidsregio's

De Commissie evaluatie Wet veiligheidsregio's (Commissie Muller) heeft de doeltreffendheid en de effecten van de Wet veiligheidsregio's en onderliggende regelgeving in de praktijk onderzocht. Deze commissie adviseert om de wetgeving te vereenvoudigen en crisisbeheersing en brandweerzorg te blijven organiseren via een gemeenschappelijke regeling. Daarnaast is het advies om de brandweer wettelijk te positioneren als het orgaan dat verantwoordelijk is voor het adviseren, stimuleren en regisseren van brandveiligheid, ook in verwante wetgeving.. Het kabinet heeft in haar standpunt op de wetsevaluatie (2020) aangekondigd om met behoud van het goede, zo spoedig mogelijk, te komen tot een toekomstbestendig, samenhangend stelsel voor de crisisbeheersing en brandweerzorg. Hoe het stelsel wordt aangepast is nog niet geheel bekend, maar we zien mogelijke effecten op capaciteit voor de veiligheidsregio. De eerste concepten worden momenteel ambtelijk en bestuurlijk getoetst. In 2023 wordt de nieuwe wetgeving verwacht.

[1] Conform paragraaf Spelregels in de begroting

Versterking crisisbeheersing

Op 26 augustus jl. zijn bestuurlijk afspraken gemaakt tussen het Rijk en de veiligheidsregio's betreffende de opvang van ontheemden en asielzoekers. Een bijzonder onderdeel hierin is de toekenning van structurele middelen voor de versterking van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De veiligheidsregio's ontvangen deze additionele middelen via de Rijksbijdrage (BDuR). Landelijk is hiervoor € 83.000.000,-[2] beschikbaar gesteld. Dat bedrag is er met name op gericht dat veiligheidsregio's met het Rijk en andere partners beter in staat worden gesteld zich voor te bereiden op toekomstige (langdurige) (bovenregionale) rampen en crises door het fundament te versterken en te investeren in het netwerk, uitvoeringscapaciteit, platform en de informatiefunctie. Welk aandeel hiervan wordt toegekend aan de VRGZ en welke voorwaarden hieraan zijn verbonden, is momenteel nog niet bekend. Wel bekend is dat dit bedrag voortkomt uit de langdurige inzet van de regionale crisisorganisaties tijdens Corona en de vluchtelingencrisis in combinatie met maatschappelijke ontwikkelingen, op basis waarvan de verwachting is dat de crisisorganisatie vaker langdurig ingezet zal worden.

Regionale meerjarenbeleidsplannen

De huidige wettelijk verplichte meerjarenbeleidsplannen (Regionaal Beleidsplan, Regionaal Risicoprofiel en Regionaal Crisisplan) lopen tot en met 2023. Iedere 4 jaar moet het bestuur van de Veiligheidsregio nieuwe plannen vaststellen. Op dit moment wordt gewerkt aan de nieuwe plannen voor 2024-2027. Hierin zullen onder andere, zo concreet mogelijk, de gevolgen van de nieuwe Wet veiligheidsregio's een plek krijgen, evenals de gevolgen van de Omgevingswet, bestaande en nieuwe dreigingen en andere ontwikkelingen die de komende jaren de veiligheidsregio en haar partners gaan raken. De meerjarenbeleidsplannen worden in nauwe samenwerking met de gemeenten en andere veiligheidspartners ontwikkeld. Het mitigeren van risico's als gevolg van nieuwe ontwikkelingen vraagt mogelijk een extra investering, deze worden meegenomen in de financiële plannen.

Visie op de brandweerzorg

De brandweer is gestart met de ontwikkeling van een Visie op de brandweerzorg voor de jaren 2023 - 2027. Het doel van deze Visie op brandweerzorg is de brandweerorganisatie toekomstbestendig te houden in een snel veranderende maatschappij. Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen, klimaatverandering en de energietransitie brengen nieuwe risico's én nieuwe mogelijkheden met zich mee. Eén van die ontwikkelingen is de toenemende rol van risicobeheersing (zoals preventie) in de brandweerzorg.

Voortvloeiend uit de visie op brandweerzorg en het geactualiseerde regionale beleidsplan zal een nieuw dekkingsplan worden opgesteld en naar verwachting eind 2023 aan het bestuur ter vaststelling worden aangeboden. Het dekkingsplan wordt gebaseerd op een geactualiseerd risicoprofiel waarin de risico's van de vier kerntaken van de brandweer worden samengebracht: brandbestrijding, hulpverlening, incidentbestrijding gevaarlijke stoffen en waterongevallen. Ook wordt de nieuwe landelijke systematiek die uitgaat van gebiedsgerichte opkomsttijden in dit dekkingsplan, toegepast. De visie, het veranderende risicobeeld en het dekkingsplan kunnen leiden tot een gewenste aanpassing van capaciteit, materiaal en materieel en vakbekwaamheidprogramma's met mogelijk

[2] Dit bedrag kent een oplopend karakter: van € 46.000.000,- in 2023 naar € 83.000.000,- in 2026.

financiële consequenties tot gevolg. Aanpassingen zullen voorgelegd worden aan het bestuur, waar nodig in de vorm van scenario's.

Integraal Zorgakkoord (IZA)

Recent zijn het ministerie, de NZA, zorgverzekeraars en zorgaanbieders naar buiten gekomen met een concept Integraal Zorg Akkoord (IZA). Kernpunt hieruit is dat de zorg in totaliteit voor grote uitdagingen staat die niet op te lossen zijn door het blijven toevoegen van mensen en middelen. In de mogelijke oplossingsrichtingen wordt gekeken naar andere vormen van samenwerking en coördinatie van zorg. Hierbij wordt een belangrijke rol toegedicht aan de regionale samenwerkingsverbanden om maatwerkoplossingen te genereren in aansluiting op de lokale/regionale behoeften. Voor de acute zorg is het Regionaal Overleg Acute Zorg (ROAZ) aan zet waarin AZGZ evenals de DPG in de regio, vertegenwoordigd is. Met dit gremium voeren we inmiddels de eerste gesprekken. Hoewel er dus nog geen concrete uitkomsten zijn, verwachten we dat de kaders ten aanzien van spreiding van patiënten, nabijheid van spoedeisende hulp en operationele prestatie-eisen zullen veranderen. Verandering van deze kaders kan ook leiden tot effecten op de wijze van financieren en de hoogte van de financiële bijdragen door zorgverzekeraars.

Wet Open Overheid (Woo)

De Woo is de opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en regelt het recht van burgers op informatie van de overheid. Zo krijgt iedereen meer inzicht in het handelen van de overheid. De belangrijkste wijziging in de Wet Open Overheid (Woo) betreft de actieve openbaarmaking. De Woo verplicht overheden actief, dus uit eigen beweging, bepaalde informatie openbaar te maken. Naast de actieve openbaarmaking is er ook een passieve openbaarmakingsplicht (het op verzoek openbaar maken van gevraagde informatie) en een informatiehuishoudingsplicht (het duurzaam toegankelijk maken van informatie). Om dit in te richten en te borgen zullen incidenteel en structureel kosten gemaakt worden. Via het Gemeentefonds ontvangen gemeenten hiervoor extra middelen, voor zichzelf en de gemeenschappelijke regelingen.

Risico's

Vastgoedportefeuille

De VRGZ heeft een uitgebreide vastgoedportefeuille[3]. Bij een diepere analyse van ons meerjarig vervangingsplan vastgoed blijkt dat de kapitaallasten in de komende jaren fors – en structureel – stijgen. Oorzaak hiervan is dat bij de overdracht van de kazernes de gemeenten overgedragen is tegen boekwaarde en niet tegen de marktwaarde van het moment van overdracht. Een aantal kazernes was ten tijde van de overdracht al volledig afgeschreven waardoor geen kapitaallasten overgedragen zijn. Dit houdt in dat bij nieuwbouw kapitaallasten ontstaan, waarvoor geen of onvoldoende budget is. Daar komen de stijgende rente, indexaties op bouwmateriaal en personeel, duurzaamheidseisen en algemene inflatie (zie verderop in deze brief) bij. Daarom zullen we met gemeenten in gesprek gaan om te komen tot nieuwe kaders en afspraken waarbij de toekomstbestendigheid van ons vastgoed op lange termijn ook geborgd is.

[3] De vastgoedportefeuille van de VRGZ bestaat uit 41 panden waarvan 36 brandweerkazernes (35 in eigendom) en 15 ambulanceposten (waarvan 10 gedeeld met de brandweer).

Het vastgoed van de VRGZ is net als het vastgoed van gemeenten onderhevig aan de energiebesparingsplicht (klimaatakkoord) en label C-verplichting voor kantoren. Uit de financiële doorkijk wat betreft de verduurzaming van het vastgoed blijkt dat we voor een grote financiële en technische opgave staan om de gehele portefeuille in 2050 energieneutraal te krijgen.

Een externe partij krijgt de opdracht om te onderzoeken welke energiebesparende maatregelen per pand kunnen en moeten worden genomen om aan het akkoord te voldoen en dus de CO2-uitstoot te beperken. Hiervoor zijn reeds 13 panden geselecteerd op basis van leeftijd, omvang en huidige energie-efficiency. Hierbij kijkt de VRGZ ook naar subsidies die vanuit het Rijk beschikbaar gesteld worden.

Duurzaamheid

Duurzaamheid is een containerbegrip. Maatregelen voor verduurzaming kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op CO2-reductie (energieneutraal), goed werkgeverschap of circulariteit. Als het onderwerp duurzaamheid (in brede zin) op korte termijn niet structureel wordt opgepakt in de organisatie, bestaat de kans dat t.z.t. de inhaalslag te groot wordt. Dit vormt een financieel en operationeel risico.

In 2022 heeft de VRGZ de eerste stappen gezet om te komen tot een meerjarige visie op duurzaamheid. Vanuit die visie zullen we de strategie bepalen met concrete stappen die de organisatie gaat zetten.

Arbeidsmarkt

De krapte op de arbeidsmarkt houdt de komende tijd aan en beperkt zich niet meer tot specifieke sectoren of specialistische functies. Daarnaast zien we een toenemende vraag aan veiligheidsregio's waardoor krapte nog beter voelbaar wordt. Uit intern onderzoek is geconstateerd dat de afdeling bedrijfsvoering op onderdelen kwetsbaar georganiseerd is; zo is er een relatief hoog aantal eenmansfuncties. Hier sluit het onderzoek van Berenschot, dat in 2021 heeft plaatsgevonden op verzoek van het bestuur, naar de lasten van de bedrijfsvoering op aan. Uit dat onderzoek blijkt dat de kosten van de overhead bij de VRGZ circa 20% lager zijn dan het gemiddelde in de benchmark en daardoor op onderdelen krap is georganiseerd. In een krappe arbeidsmarkt wordt deze kwetsbaarheid vergroot.

Ook bij een eventuele recessie – die door CPB en SER worden genoemd – worden blijvende tekorten voorzien. De vraag naar personeel is onverminderd groot en het beschikbare aanbod is relatief laag. Dit komt enerzijds door toenemende vergrijzing en anderzijds door afnemende vergroening (aanwas). Hierdoor is sprake van een werknemersmarkt, waarin vacatures lastiger te vervullen zijn en werknemers meer eisen.

De verwachting is dat dit een kosten opdrijvend effect heeft door stijging van lonen en secundaire arbeidsvoorwaarden. Ook kan het niet tijdig kunnen invullen van vacatures de kwaliteit onder druk zetten en leiden tot een hogere werkdruk en/of verzuim. Personeelsbeleid gericht op het binden en boeien van onze werknemers en het tijdig inspelen op voorziene ontwikkelingen in ons personeelsbestand is een toenemend aandachtspunt

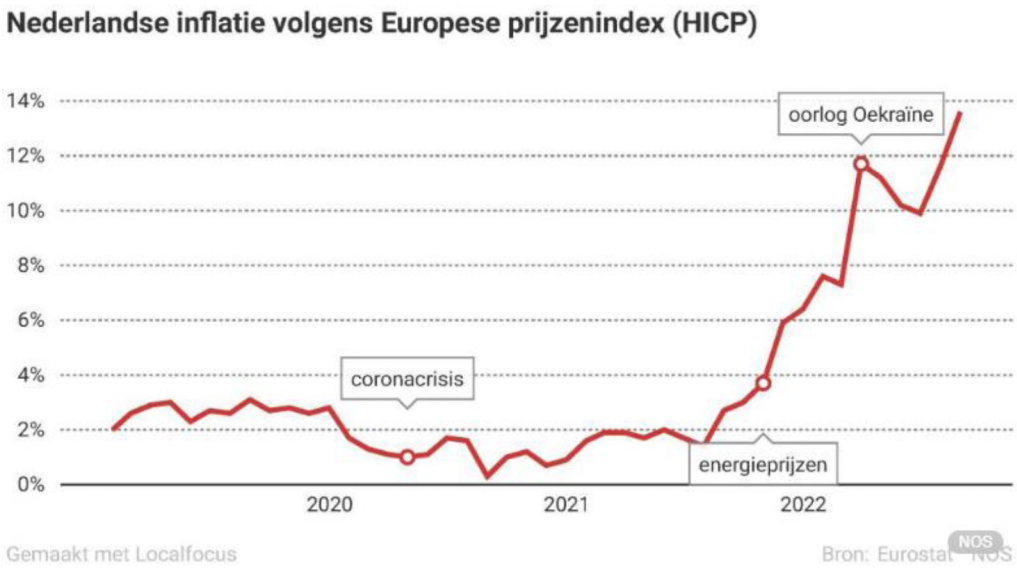
Inflatie

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) berekende dat inflatie in Nederland in augustus 2022 verder steeg naar 13,6 procent (zie ook onderstaande grafiek). Niet eerder was de inflatie zo hoog. Concreet betekent dit dat de prijzen in augustus gemiddeld 13,6 procent hoger lagen dan een jaar geleden. Deze prijsstijging wordt met name gedreven door hogere energieprijzen.

Al meer dan een jaar is de inflatie in Nederland hoog. In augustus vorig jaar kwam de inflatie voor het eerst in lange tijd boven de 2 procent uit. Langzaamaan zien we dat leveranciers de prijzen van diverse producten en diensten verhogen. De verwachting is dat de prijzen over de volle breedte zullen stijgen. De VRGZ heeft een groot deel van het inkoopvolume vastliggen in contracten met wisselende looptijden en afspraken. We voorzien dat we de komende jaren te maken krijgen met prijsstijgingen, hoe hoog deze zullen zijn, is nu nog niet te voorspellen.

Naast het risico ten aanzien van de stijgende prijzen zien we ook dat de levertijden van diverse producten en diensten onder druk staan als gevolg van de achtereenvolgende crises.

Ter illustratie: het effect van deze inflatie op de begroting 2024 komt uit op een bedrag van € 6.352.972,- (omvang lasten 2023 exclusief AZGZ = € 54.767.000,- * (13,6%-2%).



Schaarste materialen

Naast de risico's ten aanzien van schaarste van personeel en de stijgende prijzen zien we ook dat de levertijden van diverse producten en diensten onder druk staan. Voorbeelden zijn levering van ambulances, wassen van beroepskleding, wachttijden voor onderhoud van het vastgoed en andere materialen die direct nodig zijn voor het primair proces.

Omgevingswet

De volledige implementatie van de Omgevingswet kent een doorlooptijd tot 2029. De Omgevingswet brengt ook nieuwe taken en rollen, vaardigheden en deskundigheid van de veiligheidsregio met zich mee. Effecten daarvan kunnen zich vertalen in benodigde capaciteit en een aangepast niveau van adviseurs, afgestemd op de nieuwe uitdagingen.

Baseline Informatieveiligheid Overheid (BIO)

De veiligheidsregio's hebben zich in juli 2021 gecommitteerd aan het per 1 januari 2023 voldoen aan de BIO. Om dit doel te behalen is in 2022 geïnvesteerd in het nemen van maatregelen om als VRGZ aan deze norm te voldoen. Over de voortgang rapporteert de VRGZ naar het NIPV. De kans bestaat dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid het takenpakket de veiligheidsregio's tot de vitale keten gaat beschouwen. Dit is een besluit waarop de veiligheidsregio's zelf zeer beperkt inspraak hebben. Wanneer veiligheidsregio's tot de vitale keten gerekend worden moeten zij aan een strengere norm op het gebied van informatieveiligheid voldoen. Dit vraag aanpassing die mogelijk ook weer kosten met zich meebrengt. Op dit moment is echter onbekend wat die strengere norm inhoudt en of deze zal afwijken van de BIO en extra kosten met zich meebrengt als gevolg daarvan. Het is echter wel aannemelijk dat aanvullende investeringen nodig zijn. Een voorbeeld hiervan is de hosting van ICT-infrastructuur. Dit een vitaal onderdeel voor een goede werking van de hulpverlening, maar ook voor de informatieveiligheid. Dit onderdeel wordt in 2023 opnieuw aanbesteed met mogelijk een kostenuitzetting 2024 tot gevolg door het aanvullende eisenpakket.

Tot slot: een onzekere financiële toekomst

De VRGZ gaat in financiële zin een onzekere toekomst tegemoet. De afgelopen jaren kenden we tijden van incidentele onderbestedingen, deels beïnvloed door de coronajaren. De jaren daarvoor had de VRGZ een net niet of krap sluitende realisatie ten opzichte van de begroting. Afwijkingen fluctueerden tot nu toe binnen een acceptabele procentuele marge. De VRGZ wil de komende jaren in control blijven qua financiële afwijking en het liefst deze marge nog verkleinen.
De hiervoor genoemde ontwikkelingen met bijbehorende risico's gaan de komende jaren voor grote financiële onzekerheid zorgen. De factoren die meespelen zijn omvangrijker qua impact en onvoorspelbaarheid en tegelijkertijd minder beïnvloedbaar dan voorgaande jaren. Dit geldt met name voor:

1. Duurzaamheid/klimaatverandering: voldoen aan diverse wet- en regelgeving, stijging vrijwilligerslasten, aanpassing wagenpark en panden, subsidiemogelijkheden, besparingen, terugverdientijden, inbedding duurzaamheid in de organisatie (projectstructuur en procesmatige aanpak);
2. Risicogericht werken Brandweer;
3. Inflatie vs. indexatiesystematiek;
4. Stijging kapitaallasten in combinatie met de toekomstbestendigheid van de panden.

Wij beoordelen doorgaand hoe deze ontwikkelingen ons raken en hoe wij hierop kunnen anticiperen. Uitgangspunt van de VRGZ was, is en blijft dat we zoveel als mogelijk binnen de bestaande budgetsystematiek opvangen. Gangbaar is dat de VRGZ hetgeen aan lasten bekend is, opneemt in de begroting ter vaststelling. De vraag is of dit, gezien de onzekerheid van diverse ontwikkelingen en risico's, tijdig inzichtelijk is.

Hoe verder

Met inachtneming van bovenomschreven informatie en de zienswijzen van gemeenten op deze Kaderbrief wordt de begroting VRGZ 2024 in het voorjaar 2023 opgesteld en vóór 1 april 2023 aan u toegestuurd.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

De voorzitter,

drs. H.M.F. Bruls

de secretaris,

drs. J.A.P. van Kastel

Bijlage I

Methodiek indexering (let op; voorbeeld)

1 Het centraal economisch plan (CEP) gepubliceerd in maart 2021 is gebruikt als basis voor indexering. Het gaat dan om het CEP 2021 bijlage Middelen en Bestedingen 2023.
2 Uit de onder 1 genoemde bijlage wordt genomen: “beloning werknemersoverheidssector, prijsmutatie uit de kolom bestedingen“ als indexering voor het loondeel.
3 Uit de onder 1 genoemde bijlage wordt het Bruto Binnenlands Product marktprijzen, prijsmutatie” als indexering voor de materiele lasten genomen.
4 Deze indexering wordt met een weging van 70% loon/30% materieel berekend tot één index voor de gemeentelijke bijdragen
5 Er wordt nagecalculeerd. Afwijkingen worden opgenomen in de eerstvolgende begrotingscyclus (t+2).

Beide indexen zijn met een weging van 70% loon/30% materieel berekend tot één index voor de gemeentelijke bijdragen.