Kaderbrief 2023 Veiligheidsregio Gelderland-Zuid

Inleiding

Vanuit de gedachte in verbinding te willen staan met gemeenten wil de VRGZ dat gemeenten aan de voorkant van het begrotingsproces komen. Daarom willen wij u met deze Kaderbrief 2023 op hoofdlijnen informeren over de ontwikkelingen en het beleid voor het jaar 2023 van Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) en de verwachte financiële consequenties.

We schetsen u achtereenvolgens de financiële uitgangspunten, inhoudelijke ontwikkelingen en risico's voor 2023. Hiermee is deze kaderbrief een eerste stap in de voorbereiding op de Programmabegroting voor 2023. Op deze Kaderbrief verzoeken wij gemeenteraden te reageren met een zienwijze. Met medeneming van deze reacties wordt de concept-begroting in het voorjaar van 2022 opgesteld en wordt u vóór 1 april 2022 aangeboden.

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 coronacrisis veel zichtbaarder geworden. Samen met gemeenten en andere partners heeft de sector een centrale rol in de regionale crisisorganisatie.

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

Financiële uitgangspunten

Vooralsnog ligt de algemene reserve op de bestuurlijk gewenste norm[1]. Het Dagelijks Bestuur is voornemens een beleidsarme begroting op te stellen die uitzettingen zoveel als mogelijk beperkt.

Desondanks is er een aantal onderwerpen dat mogelijk noodzakelijke investeringen met zich meebrengt naast de reeds vastgestelde standaard uitgangspunten (zie hieronder) zoals indexering. Het bestuur acht de financiële ondergrens verantwoord zonder de primaire dienstverlening aan te hoeven tasten.

---

[1] De gewenste norm is 5% van de omzet.

Voordat hierna de toekomstige inhoudelijke ontwikkelingen worden beschreven waar de VRGZ voor staat en wat dit financieel mogelijk betekent achten wij het raadzaam, de historische financiële context weer te geven waarin de VRGZ zich bevindt. Met dit inzicht kan de onderhavige kaderbrief 2023 beter op zijn merites worden beoordeeld.

Historische context

De VRGZ is vanaf 2015 er steeds in geslaagd om forse bezuinigingen te realiseren (oplopend tot € 4,1 miljoen) en positieve rekeningresultaten terug te storten naar gemeenten (totaal € 3.670.000,-).

Lastenverzwaring a.g.v. nieuw beleid

De VRGZ heeft in de achterliggende jaren niet alle uitzettingen aan gemeenten gepresenteerd, vanuit begrip voor de lastige – financiële- positie van gemeenten. Meer dan eens is voor deze extra kosten de eigen begroting “belast”, waarvan voorbeelden zijn extra lasten van de nieuwe blusboten t.o.v. de oude (€ 185.000,-) en de -wettelijk verplichte- 24/7 functie van calamiteitencoördinator[2] (€ 100.000,-).

Aantasting dienstverlening

Het Dagelijks Bestuur heeft zich altijd ten doel gesteld dat de dienstverlening van de VRGZ aan burgers, bedrijven, instellingen en gemeenten adequaat moet zijn om de veiligheid te borgen. Daarbij werd aangetekend dat indien gevraagd wordt om aanvullend op de reeds uitgevoerde taakstellingen en efficiencyslagen nog meer te bezuinigen dit direct negatieve invloed heeft op het primaire proces van de veiligheidsregio, omdat het “vet niet meer op de botten zit”. De VRGZ heeft dit in financiële rapportages in de afgelopen jaren gemeld. Het zoeken van bezuinigingen in de bedrijfsvoering dan wel de ‘kaasschaafmethode’ is met andere woorden niet meer aan de orde. Bovendien zouden verdere bezuinigingen in de bedrijfsvoering een negatieve uitwerking hebben voor de processen in de gehele organisatie en daarmee alle sectoren flink ontregelen. Overigens zou dit in negatieve zin niet alleen de VRGZ raken, maar tevens de regionale GGD, die voor een groot deel afhankelijk is van de dienstverlening door de sector bedrijfsvoering van de VRGZ.

Indien gemeenteraden desondanks kiezen voor een taakstelling zal dit gevolgen hebben voor operationele prestaties en dienstverlening die vanuit de professie geredeneerd niet zijn aan te bevelen. De gevolgen vertalen zich merkbaar naar onze inwoners, gemeenten, bestuurders en samenwerkingspartners

- hulpverlening die trager op gang komt bij incidenten, rampen en crises;
- hulpverlening/brandbestrijding die minder compleet is, kwalitatief lager van niveau door gemis aan middelen en materieel en goede voorbereiding;

[2] De calamiteitencoördinator is verantwoordelijk voor de coördinatie op de meldkamer tijdens een multidisciplinaire calamiteit.

- informatie-uitwisseling tussen ketenpartners die tijdens incidenten rampen en crises te traag op gang komt;
- het stoppen van de dienstverlening/advisering aan gemeenten;
- een groter afbreukrisico voor bestuurders;
- afbreuk aan samenwerking op het gebied van crisisbeheersing.

Het bovenstaande heeft ertoe geleid dat in navolging van een grote meerderheid van gemeenten het Algemeen Bestuur voor de begroting 2022 heeft afgezien van bezuinigingen in verband met het verlies aan kwaliteit van de operationele dienstverlening. Wel heeft het Algemeen Bestuur de directie va de VRGZ gevraagd een QuickScan uit te voeren op de bedrijfsvoeringskosten om de raden meer inzicht te bieden in de bedrijfsvoeringskosten van de VRGZ. De resultaten van dat onderzoek worden begin 2022 verwacht.

Algemene uitgangspunten

Er zijn drie typen uitzettingen van de begroting die in aanmerking 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 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.

Loon- en prijscompensatie

De door het Algemeen Bestuur vastgestelde systematiek voor loon- en prijscompensatie heeft voor de begroting 2023 een indexering van de gemeentelijke bijdrage van 0,60% tot gevolg. Deze bestaat uit een nacalculatie over 2021 van -1,37% en voorcalculatie over 2023 van 1,97%. Deze compensatie is het gevolg van feitelijk gestegen lonen, sociale lasten en pensioenpremie in 2021 en een trendmatige verhoging voor loon- en materiële kosten in 2023, gebaseerd op cijfers van het Centraal Economisch Plan van maart 2021.

In de nacalculatie voor 2021 kan alleen nagecalculeerd worden over de werkgeverslasten omdat de nieuwe cao nog niet afgesloten is. Dat betekent dat de nacalculatie in de volgende begroting (2024) een dubbel effect heeft omdat nagecalculeerd wordt over de loonindex 2021 én 2022.

In bijlage I is de methodiek opgenomen. Deze is ongewijzigd ten opzichte van het voorgaande jaar.

Inhoudelijke ontwikkelingen en risico's

Onderstaand benoemen we de belangrijkste ontwikkelingen die relevant zijn voor beleid en financiën van de VRGZ. Waarbij nogmaals zij opgemerkt, dat ontwikkelingen altijd zullen worden getoetst aan de algemene uitgangspunten voor de financiële huishouding.

Regionaal Beleidsplan 2020-2023 (RBP)

Het beleidsplan is in 2019 aan gemeenteraden voorgelegd. De daarin beschreven lijn wordt door de raden onderkend en goedgekeurd. In het beleidsplan 2020-2023 is beschreven dat de VRGZ voornemens is de in de tweede alinea genoemde basistaken te continueren. De adviestaken op het gebied van fysieke veiligheid blijven intact. De uitvoering van het beleidsplan loopt door de coronacrisis op een aantal punten vertraging op, omdat capaciteit onttrokken is ten behoeve van de crisisorganisatie. Met inachtneming hiervan krijgen de navolgende vijf accenten aandacht:

1. Samenwerken en afstemming
2. Risicogericht werken
3. Een weerbare samenleving
4. Een toekomstbestendige veiligheidsregio
5. Risico's met extra focus. Deze betreffen:
    - Gevolgen cyberrisico's
    - Gevolgen criminaliteit voor fysieke leefomgeving/ fysieke veiligheid
    - Gevolgen extreem weer
    - Gevolgen energietransitie

Evaluatie Wet veiligheidsregio's

Eind 2020 heeft de door het kabinet ingestelde evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's (Wvr) haar eindrapport opgeleverd. De voorgestelde wijzigingen van de Wvr en adviezen kunnen grote consequenties hebben voor veiligheidsregio's. Daarom heeft de (landelijke) Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's (RCDV) een taskforce ingesteld met als opdracht te onderzoeken welke (wijziging in) wetgeving noodzakelijk is zodat de veiligheidsregio's de eigen rol ten aanzien van crisisbeheersing en brandweerzorg goed kunnen vervullen. Inmiddels heeft deze taskforce een analyse opgesteld, die aan het Veiligheidsberaad[3] zal worden voorgelegd. De bevindingen van de evaluatiecommissie en de analyse van de taskforce sluiten nauw aan bij de ontwikkelingen zoals geschetst in het Regionaal Beleidsplan van de VRGZ. Daarmee zijn de stappen

[3] Veiligheidsberaad is een landelijk bestuurlijk overleg, bestaande uit de 25 voorzitters van veiligheidsregio's

die regionaal worden gezet een goede voorbereiding op de komst van een eventuele nieuwe wet, zoals nadruk op samenwerking met partners en flexibele opschaling van de crisisorganisatie. Of en welke concrete gevolgen kunnen optreden voor de organisatie van de veiligheidsregio's, de governance en de reikwijdte van de taken zal bij eventuele wijziging van de Wvr nader worden bezien.

Duiktaak

In het verleden heeft het Algemeen Bestuur besloten dat de brandweer VRGZ geen eigen duiktaak heeft. Tegelijkertijd werd ingestemd met het voorstel om voor de invulling van de duiktaak voor Gelderland-Zuid afspraken te maken met de veiligheidsregio's Gelderland-Midden en Brabant-Noord. Immers, tussen het moment van het opheffen van de duiktaak en het aangaan van een dienstverleningsovereenkomst met de genoemde regio's waren geen harde afspraken over de inzet van een duikteam.
In de nadere uitwerking bleken de twee regio's een compensatie in de kosten te vragen, in totaal €130.000, om als volwaardig duikteam te opereren, gericht op redding en berging. Er kon niet meer worden uitgegaan van het vertrouwen op burenhulp met gesloten beurzen

Voor 2021 is toen een dienstverleningsovereenkomst aangegaan met de genoemde twee regio's. De kosten voor de inzet in 2021 is incidenteel gedekt uit de begroting 2021. Daaropvolgend zijn mogelijke alternatieven onderzocht om te bezien of private partijen de duiktaak structureel kunnen uitvoeren en wat dit betekent voor veiligheid, kosten en kwaliteit.
In de vergadering van 23 september 2021 van het Algemeen Bestuur werd de einduitkomst gerapporteerd. Conclusie is dat geen van de onderzochte alternatieven een reële optie biedt voor invulling van de duiktaak van de brandweer binnen de VRGZ.

In het onderzoek naar alternatieven voor invulling van de duiktaak zijn ook andere veiligheidsregio's bevraagd. Drieëntwintig van de vijfentwintig regio's hebben één of meer eigen duikteams. Twee regio's, waaronder Gelderland-Zuid, hebben geen eigen duikteam. De andere regio zonder duikteam heeft voor de invulling van de duiktaak een convenant met de buurregio's afgesloten.

Gezien deze omstandigheden heeft op 23 september 2021 het algemeen bestuur besloten om voor het verzorgen van de duiktaak in onze regio een structurele overeenkomst aan te gaan met de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden en Veiligheidsregio Brabant-Noord. Daarmee is de inzet van hun duikteams voor redden en bergen in ons verzorgingsgebied geborgd.

Omdat het voorzien in de duiktaak door deze regio's een uitbreiding van de brandweerzorg is, betekent dit een kostenuitzetting in de begroting van structureel € 130.000,-. Conform de door het bestuur vastgestelde financiële spelregels wordt aan de gemeenteraden voorgesteld om voor de uitvoering van deze duiktaak een extra structurele bijdrage te leveren vanaf het jaar 2023.

Hierbij is het voornemen uitgesproken om de financiële uitzetting van € 130.000,- voor 2022 incidenteel te dekken uit het verwachte positieve resultaat van de jaarrekening 2021 van de VRGZ. Voor de uitvoering van de duiktaak wordt een bestemde reserve gevormd.

Meldkamer

De vijf meldkamers van de veiligheidsregio's Gelderland-Midden, Gelderland-Zuid, Twente, Noord- en Oost-Gelderland en IJsselland worden samengevoegd tot één Meldkamer Oost-Nederland (MON) in Apeldoorn (planning 1ste kwartaal 2023). In de aanloop naar de inrichting van deze landelijke meldkamer, vormt de bezetting van de meldkamer een toenemend zorgpunt.

Toekomstig brandweerstelsel

Gebleken is dat de rechtspositie van brandweervrijwilligers op dit moment strijdig is met Europese wet- en regelgeving. Toepassing van deze Europese regels zou er toe leiden dat vrijwillig brandweerpersoneel mogelijk recht op dezelfde arbeidsvoorwaarden heeft als de beroepsbrandweer (en kunnen gezien worden als deeltijdwerkers). Dit heeft enorme financiële consequenties.

Op landelijk niveau is daarom een bestuurlijke "denktank taakdifferentiatie brandweer" ingesteld. Deze denktaak heeft een aantal bouwstenen ontwikkeld om te komen tot een mogelijke differentiatie in taken tussen vrijwilligers en beroepspersoneel. Op 21 juni 2021 hebben het Veiligheidsberaad en de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) decharge verleend aan de 'denktank taakdifferentiatie brandweer' en een nieuwe 'stuurgroep toekomstbestendig brandweerstelsel' ingericht. Deze stuurgroep heeft twee opdrachten:

1 Taakdifferentiatie

Implementatie van de eerste bouwsteen uit de denkrichting taakdifferentiatie. Deze houdt in dat de vrijwilliger werkt op basis van vrijwilligheid en niet kan worden verplicht om taken uit te voeren en beschikbaar te zijn op een bepaald moment. Het Veiligheidsberaad stelt hierbij als voorwaarde dat de minister van JenV alle incidentele en structurele kosten van de implementatie hiervan op zich neemt.

2 Toekomstig brandweerstelsel

De tweede, aanvullende opdracht voor de Stuurgroep betekent dat zij gaat onderzoeken wat andere wenselijke thema's zijn om toe te werken naar een toekomstbestendig brandweerstelsel. Daarbij worden relevante brandweerontwikkelingen, zoals slagkracht en paraatheid betrokken. Het Veiligheidsberaad en de minister van JenV bespreken de uitgewerkte onderzoeksopdracht in hun gezamenlijke vergadering in het voorjaar van 2022.

Het voornemen is dat aan het algemeen bestuur te zijner tijd een voorstel wordt gedaan met betrekking tot taakdifferentiatie, waarin de mogelijke operationele en financiële consequenties zijn opgenomen. Deze zijn nu nog ongewis.

Update Brandweerzorgplan

De brandweer werkt aan een update van het 'Brandweerzorgplan basisbrandweerzorg', dat in april 2018 door het Algemeen Bestuur VRGZ is vastgesteld. In 2021 worden eerst de uitgangspunten opgesteld en aan het Algemeen Bestuur ter instemming voorgelegd. In 2022 wordt het plan met betrokkenheid van vrijwilligers, gemeenten en Algemeen Bestuur verder uitgewerkt. Dan wordt inzichtelijk, of, en zo ja, welke financiële en beleidsmatige gevolgen deze update heeft.

Omgevingswet

De ingangsdatum van de Omgevingswet is verschoven van 1 januari 2022 naar 1 juli 2022. Uit een landelijk onderzoek door het extern adviesbureau Cebeon dat in maart 2021 gepresenteerd is, blijkt dat de kosten door de nieuwe werkprocessen gemiddeld twintig procent stijgen ten opzichte van de huidige situatie. Eerste helft van het jaar 2022 wordt inzichtelijk gemaakt wat dit concreet voor de VRGZ betekent.

Duurzaamheid

De organisatie houdt nu al rekening met duurzaamheid bij de aanschaf en gebruik van materiaal en middelen, zoals dienstvoertuigen en de (ver)bouw en onderhoud van kazernes. Als VRGZ worden de ontwikkelingen op het terrein van duurzaamheid op de voet gevolgd. Dit binnen de bestaande budgetten.

Informatieveiligheid

Landelijk is door de voorzitters van de veiligheidsregio's, verenigd in het Veiligheidsberaad, ingestemd met het zogenaamd Versnellingsprogramma Informatiebeveiliging om te komen tot een geborgd basisniveau van informatieveiligheid in de veiligheidsregio's. In de afgelopen jaren is reeds door de VRGZ gewerkt aan betere informatieveiligheid vanuit de noodzaak om voor Ambulancezorg Gelderland-Zuid en de GGD te voldoen aan de normen van de informatiebeveiligingsstandaard voor de zorg, NEN7510.

Met de aanstelling van een CISO-functionaris wordt aan de hand van een regionaal opgesteld plan het onderwerp informatieveiligheid bedrijfsbreed opgepakt en activiteiten gecoördineerd. Onderdeel daarvan is dat risico-inventarisaties worden uitgevoerd en maatregelen worden vastgesteld.

Tevens wordt binnen VRGZ een bewustwordings-campagne gestart voor alle medewerkers**.**

Pensioenpremies

De pensioenpremies voor 2022 zijn nog niet vastgesteld. Echter, het ABP verwacht dat de pensioenpremie voor het ouderdoms- en nabestaandenpensioen per 1 januari 2022 stijgt met 1,5%-

punt van 25,9% naar 27,4%. Mocht deze stijging doorgang vinden, dan resulteert dit in een extra loonstijging van bijna € 250.000,-. Deze stijging heeft pas in 2024 effect op de gemeentelijke bijdrage. In de vastgestelde indexeringsmethodiek is deze werkwijze vastgesteld (zie ook bijlage I). In 2022 en 2023 zal dit bedrag gefinancierd worden uit het weerstandsvermogen.

Nieuwe wet- en regelgeving

Naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving, komt een aantal ontwikkelingen op de VRGZ af, die consequenties heeft voor de begroting van 2023. Een bijzonder voorbeeld is de rechtmatigheidsverantwoording.

Rechtmatigheidsverantwoording

De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van het gevoerde -financiële- beleid ligt, nu en straks, bij het Dagelijks Bestuur (DB). Het DB richt daarvoor de administratie en interne beheersing zodanig in, dat het verantwoording kan afleggen aan het Algemeen Bestuur. Het DB is verantwoordelijk voor het vermijden van rechtmatigheidsfouten en het daartoe optimaliseren van de bedrijfsprocessen.

Op dit moment brengt de accountant hierover verslag uit. In de toekomst (vanaf het verslagjaar 2022) moet het DB zelf een verantwoording opstellen, die opgenomen wordt in de jaarrekening. De accountant zal overigens wel blijven toetsen of de jaarrekening getrouw is. Oftewel, conform de realiteit. De rechtmatigheidsverantwoording wordt onderdeel van de jaarrekening. De accountant controleert dus straks ook of deze verklaring van het DB getrouw is. De werkzaamheden om te komen tot een rechtmatigheids-verklaring betreft dus een eigen verantwoordelijkheid van de VRGZ De accountantsdienst zal werkzaamheden gaan uitvoeren om de verklaring te toetsen.

Om de toename van (controle)werkzaamheden op te vangen en de onafhankelijkheid te borgen wordt momenteel onderzocht op welke wijze concerncontroltaken kunnen worden uitgevoerd.

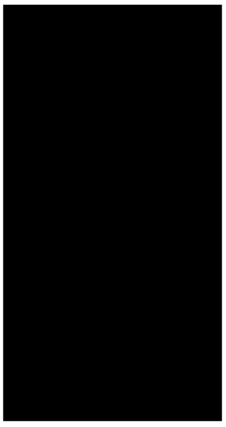
Daarbij wordt rekening gehouden met het gegeven dat de GGD diensten op het gebied van bedrijfsvoering afneemt van de VRGZ. Afhankelijk van de invulling kunnen lasten mogelijk worden gedeeld.

Hoe verder

Met inachtneming van bovenomschreven informatie en de zienswijzen van gemeenten op deze kaderbrief wordt de begroting VRGZ 2023 in het voorjaar 2022 opgesteld en vóór 1 april 2022 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.