Raadsvoorstel

Collegeverg. d.d.	: 22 november 2022
Registratiekenmerk	: 202255827
Gemeentebladnr.	: 2022/112
Afdeling opsteller	: Bestuurszaken
Naam opsteller	: Nydia Ruijpers
Bereikbaar onder	: 045-5278471, nydia.ruijpers@brunssum.nl
Portefeuillehouder	: Wilma Rijt, van der
Raadsvergadering d.d.	: 20 december 2022
Uiterlijke datum	: 20 december 2022

Aan de raad,

1. Onderwerp

Zienswijze inzake Voorziening Functioneel Leeftijdsontslag (FLO) Veiligheidsregio Zuid-Limburg (VRZL)

2. Uitgangssituatie (WAAROM?)

a. Aanleiding

Veel brandweer- en ambulancemedewerkers hadden tot 2006 recht op functioneel leeftijdsontslag (FLO), een regeling voor fysiek zware beroepen. Deze mensen hadden hiermee de mogelijkheid om vervroegd uit te treden. Zij ontvingen dan een FLO-uitkering om het inkomen tot de pensioengerechtigde leeftijd op te vangen of aan te vullen. Na afschaffing van het FLO-recht per 1 januari 2006 is een overgangsregeling[1] afgesproken voor medewerkers die op 31 december 2005 een bezwarende functie vervulden en al FLO-rechten hadden opgebouwd. Deze (overgangsregeling van de) uitkering FLO is een netto garantieregeling die door de werkgever wordt gefinancierd. Dit heeft ook tot gevolg dat kostenstijgingen door landelijke CAO afspraken en wijzigingen in wet- en regelgeving voor rekening komen van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg (VRZL).

Door autonome ontwikkelingen waar de VRZL geen invloed op heeft, kennen de FLO-kosten (tot en met 2044) een grillig verloop. Het Algemeen Bestuur (AB) VRZL heeft hiertoe in de vergadering van 6 december 2019 een nota vastgesteld. Met deze nota is besloten om middels egalisering van de reserves en voorzieningen de gemeentelijke bijdrage stabiel te houden. De verwachting was dat na 2033 de FLO-kosten zouden afnemen en een reserve niet langer nodig was om de kosten te financieren. Omdat de kosten moeilijk te voorspellen en niet beïnvloedbaar zijn, heeft het AB heeft afgesproken om de FLO-ontwikkelingen nauwlettend te volgen en de reserve periodiek te herijken.

Recent hebben landelijke aanpassingen plaatsgevonden in de FLO-regeling (o.a. versneld sparen). Daarom heeft de VRZL, ook conform afspraak AB, in juni 2021 een herijking laten uitvoeren door een onafhankelijk extern bureau. Uit deze herijking bleek dat kosten voor de FLO in tijd naar voren werden gehaald (medewerkers hebben mogelijkheden om eerder middelen in te zetten) en dat nieuwe inzichten een kostenstijging veroorzaken. Dat had tot gevolg dat in 2021 eerst in de exploitatie van VRZL is gezocht naar mogelijkheden om de kosten voor (incidentele) dotaties in de voorziening FLO[2] op te vangen.

Belangrijke reden voor deze incidentele oplossing was dat in 2022 een nieuwe herijking zou plaatsvinden en de gevolgen daarvan op dat moment nog te onduidelijk waren. Ten slotte bleef op deze manier ook de gemeentelijke bijdrage stabiel. In een ambtelijke werkgroep met leden uit diverse gemeenten werden mogelijkheden gevonden de kosten incidenteel op te vangen, onder andere door:

---

[1] NB: Voor overige medewerkers in bezwarende functies is sindsdien sowieso geen FLO-voorziening meer beschikbaar. Landelijk is afgesproken dat zo'n uitstroommogelijkheid in de toekomst niet meer nodig is. Het doel is dat medewerkers voortaan hooguit twintig jaar worden ingezet in bezwarende functies en daarna overstappen naar een lichtere functie, binnen of buiten de brandweer.

[2] De VRZL heeft op advies van de externe accountant voor de FLO een voorziening getroffen. De presentatie, waardering en verwerking van een voorziening verschilt binnen het BBV t.o.v. een reserve.

- Het benutten van de onderuitputting van de opleidingsprogramma's, aangezien vanwege Covid-19 een aantal opleidingen niet georganiseerd konden worden;
- Het tijdelijk niet invullen van vacatures;
- Een vrijval frictiekosten en een vrijval van een voorziening;
- Het inzetten van bestaande reserves.

Zie voor de gedetailleerde historische tijdlijn het Addendum FLO casus VRZL (bijlage 3).

b. Huidige situatie/probleemstelling

De herijking die in 2022 heeft plaatsgevonden laat zien dat de ontwikkeling structureel is. Dat betekent ook dat er naar een structurele oplossing is toegewerkt voor de voorziening FLO, waarover het AB op 14 oktober 2022 een voorgenomen besluit heeft genomen. De gemeenteraad is uitgenodigd om over dat besluit een eventuele zienswijze uit te brengen (bijlage 1). Dit besluit heeft namelijk een financieel gevolg voor gemeenten. De extra gemeentelijke bijdrage aan de totale structurele dotatie aan de voorziening FLO van € 560.000,- door de VRZL, bedraagt voor Brunssum € 24.413,- (bijlage 2, pagina 4). Deze extra bijdrage is berekend op basis van de vastgestelde verdeelsleutel voor de gemeentelijke bijdragen 2023 en in lijn met de begroting 2023. De concrete financiële impact is terug te vinden in de paragraaf 'financiële gevolgen' van dit voorstel.

3. Gewenste situatie (WAT?)

a. Wat willen we bereiken?

Bij wijze van zienswijze in te stemmen met een structurele dotatie in de voorziening Functioneel Leeftijdsontslag (FLO) van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg (VRZL).

b. Kaders

1. eerdere besluitvorming (BBV nr.)
   nvt
2. traject tot dusverre
   nvt
3. rol/ bevoegdheden college van B en W
   De gemeenteraad heeft de bevoegdheid op basis van het budgetrecht en de Wet gemeenschappelijke regelingen om bij wijze van zienswijze in te stemmen met een structurele dotatie in de voorziening Functioneel Leeftijdsontslag (FLO) van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg (VRZL).
4. algemene beleidskaders (landelijk/ provinciaal/ lokaal)
   Integrale Veiligheid: de Gemeenschappelijke Regeling VRZL
5. past het voorstel in de strategische visie/ relatie met uitvoeringsagenda?
   Ja
6. relatie met programmabegroting/ financiële gevolgen

In 2021 heeft er een herijking van de FLO voorziening plaatsgevonden om te komen tot een juiste waardering en verwerking van de voorziening FLO. Dit heeft ertoe geleid dat de VRZL jaarlijks structureel € 560.000 extra zou moeten doteren aan de voorziening FLO. Hieruit vloeit een extra taakstelling voor de VRZL voort, aangezien zij deze extra dotatie niet kunnen financieren vanuit de reguliere begroting VRZL. In het boekjaar 2021 heeft de VRZL deze structureel extra dotatie deels kunnen opvangen in de exploitatie door voornamelijk incidentele middelen. Voor 2021 heeft dit niet geleid tot een directe extra bijdrage van de gemeenten.

In 2022 bestaat de verwachting dat de extra dotatie aan de FLO voorziening gefinancierd wordt uit incidentele middelen. Deze incidentele middelen ontstaan doordat vacatures "on hold" worden gezet. Daarnaast zijn in 2022 de reserves en voorzieningen doorgelicht en daar waar mogelijk is sprake van vrijval ten gunste van de exploitatie. Dit is echter incidenteel van aard.

Het resultaat van 2021 en 2022 is weergeven in onderstaande tabel.

gemeente Brunssum

Tabel Presentatie structureel begrotingssaldo 2021 en 2022

Bedragen x € 1.000	2021	2022
Saldo Baten en Lasten	-1.036	-345
Saldo toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves	916	303
Begrotingssaldo	-120	-42
Waarvan incidentele baten en lasten (saldo) *	-379	-600
Structureel begrotingssaldo	**-499**	**-642**

** Voor 2022 is dit inclusief incidenteel minder structurele kosten a.g.v. het on hold zetten vacatures*

In 2023 wordt mede door de taakstelling een structureel negatief begrotingssaldo verwacht. Dit ontstaat door verschillende oorzaken, waaronder het niet invullen van de in 2022 “on hold” gezette vacatures. Daarnaast blijkt dat er vanwege de hoge inflatie meer structurele lasten ontstaan, die niet volledig worden gefinancierd door de indexering van de gemeentelijke bijdrage.

Hiermee voldoet de begroting VRZL in 2023 en verder niet aan het wettelijke criteria voor structureel en reëel evenwicht. Er is mogelijk sprake van een risico op preventief toezicht door de Provincie Limburg. Met als gevolg dat de begroting en de daaropvolgende begrotingswijzingen vooraf goedkeuring nodig hebben van de toezichthouder; Provincie Limburg. Als de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is, moet de VRZL aannemelijk maken dat uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming dit evenwicht tot stand wordt gebracht.

In onderstaande tabel is weergegeven wat de impact is voor de deelnemende gemeenten:

Gemeente	Reguliere bijdrage 2023	% o.b.v. nieuwe verdeelsleutel	Aandeel bijdrage
Beek (L.)	€ 1.146.426	2,50%	€ 14.011
Beekdaelen	€ 2.432.899	5,31%	€ 29.733
Brunssum	€ 1.997.601	4,36%	€ 24.413
Eijsden-Margraten	€ 1.847.010	4,03%	€ 22.573
Gulpen-Wittem	€ 1.239.467	2,70%	€ 15.148
Heerlen	€ 6.863.408	14,98%	€ 83.879
Kerkrade	€ 3.331.298	7,27%	€ 40.713
Landgraaf	€ 2.404.875	5,25%	€ 29.391
Maastricht	€ 10.470.941	22,85%	€ 127.968
Meerssen	€ 1.224.764	2,67%	€ 14.968
Simpelveld	€ 751.485	1,64%	€ 9.184
Sittard-Geleen	€ 7.325.566	15,99%	€ 89.527
Stein (L.)	€ 1.558.329	3,40%	€ 19.045
Vaals	€ 905.152	1,98%	€ 11.062
Valkenburg aan de Geul	€ 1.404.902	3,07%	€ 17.170
Voerendaal	€ 917.750	2,00%	€ 11.216
Totaal	**€ 45.821.873**	**100%**	**€ 560.000**

Het weerstandsvermogen wordt bepaald als de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de risico’s. Er wordt naar gestreefd dat de weerstandscapaciteit groter is dan de financiële omvang van de risico’s. Cijfermatig betekent dit een weerstandsvermogen dat groter is dan 1. De weerstandscapaciteit bedraagt 0,24 voor resultaatbestemming 2021. Een mogelijk negatief resultaat in 2023 en verder zal de weerstandscapaciteit nog verder verlagen.

Aangezien bij de GR VRZL de deelnemende gemeenten garant staan, wordt geadviseerd de structureel extra dotatie aan de FLO voorziening te financieren door de deelnemende gemeenten.

In de raadsvergadering van 31 mei 2022 is de begroting 2023 van de VRZL en MCC behandeld (Djuma: 2028119). Op basis van beide documenten bedraagt de gemeentelijke bijdrage van Brunssum € 1.997.601,-. Dit bedrag is voor de VRZL en het MCC meegenomen in onze begroting 2023. De extra gemeentelijke bijdrage vanwege de structurele dotatie aan de voorziening FLO, komt voor Brunssum uit op een bedrag van € 24.413,-. Omdat deze financiële impact van het FLO-dossier bij het opmaken van de begroting 2023 nog te onzeker was, is daarvoor geen bedrag gereserveerd. De extra bijdrage wordt daarom voor 2023 middels de 1e Berap 2023 bijgeraamd ten laste van de algemene middelen op product 110001/441205.

Vanaf 2024 zal de bijdrage regulier onderdeel uit maken van de begroting VRZL. Deze begroting zal in juli 2023 conform de reguliere procedure aan de gemeenteraden worden voorgelegd. De gemeentelijke bijdrage voor 2024 en de afdekking hiervan zullen ook deel van dat voorstel zijn, waarna deze hun beslag vinden in de vast te stellen begroting 2024.

c. Argumenten en overwegingen

1.1 Een structurele oplossing voor de dekking van het (verwachte) tekort op de voorziening FLO is noodzakelijk om de begroting in evenwicht te houden.

Als de begroting VRZL niet structureel en reëel in evenwicht is kan dit de Provincie als toezichthouder op basis van een dan ontstaan structureel negatief begrotingssaldo besluiten tot preventief toezicht. In dat geval dienen de begroting en de daaropvolgende wijzigingen vooraf de goedkeuring van de Provincie Limburg te krijgen (zie memo d.d. 30 sept in bijlage 2). In praktijk is er vaker ambtelijk en bestuurlijk contact en worden o.a. afspraken gemaakt over de termijn van het financiële herstel. Dit is niet wenselijk.

1.2 Het is geen reëel scenario om het (verwachte) tekort op de FLO-voorziening structureel op te vangen binnen de eigen exploitatie VRZL en de interne taakstelling voor 2023 (e.v.) te handhaven.

Inzet van deze incidentele middelen heeft tot nu toe kunnen bijdragen aan extra dotatie in de voorziening FLO om te voorkomen dat de voorziening negatief zou worden. Opnieuw dekking vinden in eigen (incidentele) middelen is geen optie. De VRZL heeft reeds moeten schuiven met inzet van middelen, er resteren nog amper reserves en VRZL zich niet veroorloven vacatures langer te bevriezen. De taken van veiligheidsregio's worden ook door landelijke ontwikkelingen geïntensiveerd (onder meer BIO, cybersecurity, verbreding taken veiligheidsregio, opvangcrises) en de personele capaciteit die daarvoor benodigd is, moet ook ingezet worden. Ten slotte bestaat in de begroting van VRZL geen ruimte om de kosten structureel te dragen. Dat zou immers betekenen dat in de begroting veel onbestemde ruimte zit. Een structurele interne taakstelling van deze omvang is onhaalbaar.

1.3 Door autonome ontwikkelingen, o.a. wijziging van landelijke wetgeving, moest de kostenprognose voor de voorziening FLO worden bijgesteld.

Om actueel zicht te krijgen op de FLO-kosten heeft VRZL een extern bureau ingeschakeld. De kostenprognose die is gepresenteerd in de herijking voor de periode 2021-2045 toont aan dat een deel van de structurele kosten voor de FLO t.o.v. de eerdere berekening fors naar voren worden gehaald. De VRZL heeft hierin geen ruimte van invloed. De FLO wordt het komende jaar (2023) nogmaals herijkt en wordt gemonitord op inhoud en effecten.

1.4 De problematiek en de risico's rondom de FLO zijn uitvoerig besproken in het bestuur.

Voor de dekking van de FLO kosten is een voorziening gevormd in de jaarrekening van de VRZL. Op het moment dat de voorziening niet afdoende bleek voor de dekking van de FLO kosten, is deze probleemstelling besproken in de bestuurlijke adviescommissie Financiën en Personeel van 6 september 2021. Daarin is afgesproken dat voor het einde van 2021 nog een perspectief moest worden geboden, waarbij de wens was om de gemeentelijke bijdrage niet te laten stijgen. Tijdens de vergadering van 24 september 2021 heeft het AB kennis genomen van de ontwikkelingen m.b.t. de kosten FLO en is de genoemde opdracht nogmaals bestendigd. Daarbij is ook aangegeven dat, als geen dotatie kan plaatsvinden vanuit de reguliere exploitatie van de VRZL, gemeenten mogelijk moeten bijstorten. In de begroting VRZL

en de risicoparagrafen van tussentijdse stukken, is dit risico van de FLO-casus op deze manier ook transparant benoemd. Zie voor de gedetailleerde historische tijdlijn het Addendum FLO casus VRZL (bijlage 3).

1.5 De VRZL heeft gedurende in samenspraak met gemeenten gezocht naar oplossingen.
Na de afspraken in het bestuur in het najaar van 2021 is in uitgebreid ambtelijk overleg met gemeenten en in samenspraak met de nieuwe accountant gestart met de uitwerking. Op basis van de uitkomsten van overleg in een werkgroep FLO met ambtenaren uit Sittard-Geleen, Heerlen en Valkenburg a/d Geul is in het AB van 3 december 2021 besloten over een verwerkingswijze van de kosten FLO. Het voorbereidingstraject bestond uit een goede en prettige samenwerking.

d. Opties en keuze

Het is uiteindelijk aan de raad om bij wijze van zienswijze in te stemmen met een structurele dotatie in de voorziening Functioneel Leeftijdsontslag (FLO) van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg (VRZL).

Het college van burgemeester en wethouders,

Burgemeester Secretaris

Raadsbesluit

Gemeentebladnr. : 2022/112
Afdeling : Bestuurszaken
Registratiekenmerk : 202255827

De raad van de gemeente Brunssum gemeentebladnummer 2022/112;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 22 november 2022, afdeling bestuurszaken;

Besluit:

1. Bij wijze van zienswijze in te stemmen met een structurele dotatie in de voorziening Functioneel Leeftijdsontslag (FLO) van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg (VRZL).

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 20 december 2022.

De Raad vernoemd,

Voorzitter Griffier