

Oplegnotitie Begrotingsuitgangspunten en Ontwerp Programmabegroting Veiligheidsregio Hollands Midden (VRHM) 2022

datum: 30 maart 2021

kenmerk: Z/

betreft: oplegnotitie bij zienswijze Ontwerp Programmabegroting 2022 VRHM

Geachte raadsleden,

Op 3 maart is het document met de Begrotingsuitgangspunten van de VRHM voor 2022 bij de griffie binnengekomen. Deze uitgangspunten zijn vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur (AB) van de veiligheidsregio van 18 februari 2021. In deze zelfde vergadering is besloten de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten hierover te informeren, vooruitlopend op de aanbidding van de (Ontwerp-) Programmabegroting VRHM 2022, wat op 26 maart is gebeurd. De Begrotingsuitgangspunten VRHM 2022 vormden de basis voor de opgestelde Ontwerp Programmabegroting VRHM 2022 (incl. meerjarenraming 2023-2025). De Ontwerp Programmabegroting VRHM 2022 is besproken in het Dagelijks Bestuur (DB) van 25 maart 2021 en is geagendeerd voor het AB van 24 juni 2021.

De Wet gemeenschappelijke regelingen schrijft voor dat het DB van de gemeenschappelijke regeling de (Ontwerp-)Programmabegroting toezendt aan de raden van de deelnemende gemeenten, acht weken voordat deze aan het AB wordt aangeboden. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het DB van de gemeenschappelijke regeling hun zienswijze over de (Ontwerp-) Programmabegroting naar voren brengen. Het DB voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vevat bij de (Ontwerp-)Programmabegroting, als deze aan het AB wordt aangeboden.

Wanneer een Ontwerpbegroting naar uw gemeenteraad wordt verzonden, is het gebruikelijk dat deze, vanuit het college van B&W wordt voorzien van een oplegnotitie en concept zienswijze. In de oplegnotitie wordt uiteengezet wat de belangrijkste onderwerpen zijn, resulterend in een brief met daarin een concept-zienswijze.

Het beleidskader

Het Regionaal Beleidsplan VRHM 2020-2023 'Veiligheid in samenhang' vormt het beleidskader voor 2022. In het nieuwe beleidsplan zijn alle taken (meldkamer, brandweezorg, GHOR, risico- en crisisbeheersing en bevolkingszorg) van de Veiligheidsregio opgenomen. Het vormt de beleidsagenda voor de Veiligheidsregio en de partners. Het beleidsplan geeft richting aan de ontwikkeling van de Veiligheidsregio als geheel en van de afzonderlijke taken, in samenhang en samenwerking met gemeenten en andere partners. In het beleidsplan staan zowel de gezamenlijke doelen als afzonderlijke doelen per taak geformuleerd (het 'wat'). In het jaarplan staat de concrete uitwerking per doel (het 'hoe'). Verderop in deze notitie volgt een korte uiteenzetting van de beleidsdoelen. Het jaarplan wordt jaarlijks aan het bestuur voorgelegd. Hiermee wordt de planning en control-cyclus en het resultaatgericht werken versterkt.

Het financiële kader

De Financiële kaderstelling gemeenschappelijke regelingen Hollands-Midden (FKGR) voor begrotingen 2022, vormt het financiële kader. Het financieel overleg van gemeenten in Hollands-Midden formuleert dit financiële kader, onder voorzitterschap van de wethouder financiën van Gouda, Michiel Bunnik. De toegestane prijsindexatie voor 2022 bedraagt 1,4% voor beloning werknemers en 1,1% voor netto materieel. Dit betekent voor de VRHM een (gewogen) indexering van de gemeentelijke bijdragen van 1,30% t.o.v. 2021.

Begrotingsuitgangspunten 2022

Gemeenteraden van de deelnemende gemeenten worden elk jaar uitgenodigd om een zienswijze te formuleren op de Ontwerp Programmabegroting. Evenals in het verleden is de Ontwerp Programmabegroting opgebouwd uit een beleidsdeel en een financieel deel.

Beleidsdeel

In dit gedeelte van het stuk wordt het belang van Samenhang en samenwerking tussen veiligheidsregio, gemeenten en andere partners benadrukt. Zowel de doelen van de gehele veiligheidsregio, als de doelen van de afzonderlijke vijf taken van de veiligheidsregio (meldkamer, brandweezorg, GHOR, risico- en crisisbeheersing en bevolkingszorg) passeren de revue. Vervolgens worden ook de doelen voor de bedrijfsvoering geformuleerd.

Voor de periode 2020 - 2023 zijn de doelen:

Gezamenlijke doelen voor de veiligheidsregio

- De VRHM kent en duidt de risico's uit het regionaal risicoprofiel en vertaalt deze naar maatregelen voor de hele veiligheidsketen.
- De VRHM maakt burgers meer zelfredzaam en richt zich op risicogroepen.
- De VRHM heeft competente adviseurs binnen het nieuwe omgevingsrecht.
- De VRHM maakt meer en slimmer gebruik van informatie.
- De VRHM vergroot het inzicht in haar presteren.
- De VRHM kent haar partners (partnerprofiel).
- De VRHM werkt met en voor gemeenten aan (fysieke) veiligheid.

Doelen voor de meldkamer

- De VRHM heeft een sterke meldkamer samen met de Veiligheidsregio Haaglanden en de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS).
- De meldkamer is van en voor de veiligheidsregio/brandweer.

Doelen voor brandweezorg

- De VRHM werkt met paraatheid op maat.
- De VRHM vergroot haar inbreng in de veiligheidsketen.
- De VRHM staat in de (lokale) gemeenschap.

Doelen voor GHOR

- De VRHM vernieuwt de informatiedeling tussen de zorgketen en de crisisorganisatie.

Doelen voor risico- en crisisbeheersing

- De VRHM versterkt het risicomanagement.
- De VRHM moderniseert de crisisorganisatie.

Doelen voor bevolkingszorg

- De VRHM werkt aan en voor een meer slagvaardige gemeentelijke crisisorganisatie.
- De VRHM is het (kennis)knooppunt tussen gemeenten en veiligheidsregio.

Doelen voor bedrijfsvoering

- De VRHM werkt aan duurzaamheid van materieel, materiaal en mensen.
- De VRHM werkt aan een presterende organisatie.
- De VRHM werkt aan een wendbare organisatie.

Financiële deel

De uitgangspunten en de financieringssystematiek zijn onveranderd gebleven ten opzichte van vorige jaren. Verder is ook voor de begroting van dit jaar, zoals gezegd, een financieel kader bepaald door de Financiële kaderstelling gemeenschappelijke regelingen Hollands-Midden (FKGR).

De uitgangspunten ten aanzien van het kostenniveau van de brandweer en de financieringssystematiek vanuit de gemeenten blijven zoals gezegd onveranderd. Dat betekent:

- a. Het Bestuur houdt vast aan het principe om het niveau van de kosten en de gemeentelijke financiering voor brandweertzorg in Hollands Midden te realiseren voor het referentiebudget dat gemeenten via het Gemeentefonds ontvangen als fictief budget voor de brandweertaak;
- b. Aanpassingen in het absoluut niveau (referentiebudget) en de bijdrage van elke gemeente wordt één maal in de vierjaar (gelijk de beleidsplan periode) toegepast, gebaseerd op de septembercirculaire gemeentefonds T-2 van de beleidsplan periode;
- c. Indien het referentiebudget en de bijdrage van elke gemeente in een nieuwe beleidsplan periode afwijkt van de voorgaande periode, wordt dit aan het begin van een nieuwe beleidsplan periode direct aangepast;
- d. Het absoluut niveau wordt gedurende de beleidsplan periode gefixeerd, maar de jaarlijkse indexering is wel van toepassing conform de methodiek Werkgroep financiële kaderstelling gemeenschappelijke regelingen;
- e. Indien het referentiebudget in een nieuwe beleidsplan periode hoger is dan de voorgaande periode wordt het surplus alleen toegekend indien dit nodig is voor nieuw beleid (incl. innovatie) en financiering autonome ontwikkelingen;
- f. Indien het referentiebudget in een nieuwe beleidsplan periode lager is dan de voorgaande periode worden bij de vaststelling van de begrotingsuitgangspunten de eventuele consequenties (o.a. voor het dekkingsplan) bestuurlijk ter besluitvorming voorgelegd. In het beleidsplan zal worden aangegeven op welke taken eventuele bezuinigingsmaatregelen betrekking zullen hebben.

Ook de toepassing van de financieringssystematiek gemeentelijke bijdragen blijft zoals die was en wordt in de praktijk als volgt toegepast:

- Het kostenniveau is het geïndexeerde referentiebudget 2009.
- Autonome- en exogene ontwikkelingen, c.q. nieuw beleid, worden per jaar en niet per beleidsplanperiode alleen toegekend na onderbouwing en bestuurlijke goedkeuring.
- Basis van facturatie is het factuurbedrag T-1.
- Dit is ook de basis van indexering voor het jaar T.
- Verdeling van een autonome of exogene stijging voor het programma Brandweer en Crisisbeheersing (taken brandweertzorg en risico- en crisisbeheersing, vanaf 2020 incl. Veiligheidsbureau) vindt plaats op basis van het relatieve aandeel in de Septembercirculaire T-2.
- Verdeling van een autonome of exogene stijging voor de programma's Meldkamer Brandweer Hollands Midden (taak meldkamer) en Oranje Kolom (taak bevolkingszorg) vindt plaats op basis van het aantal inwoners per 1 januari T-2 (laatst bekende CBS-statistieken).
- Het relatief gemeentelijk aandeel wordt na groot onderhoud van het gemeentefonds herijkt.

Financiële kaderstelling

Gebruikelijk inmiddels en ook toegepast bij de begroting van dit jaar, is dat een financieel kader is bepaald door de Financiële kaderstelling gemeenschappelijke regelingen Hollands-Midden (FKGR).

De kaderstelling voor 2022 is middels een brief op 4 november 2020 aangeboden aan de Dagelijks Besturen van de gemeenschappelijke regelingen in Hollands Midden. Het houdt het volgende in:

1. De indexering wordt gebaseerd de nominale ontwikkeling (gebaseerd op de publicaties van het CPB) in de Septembercirculaire (t-2) van het nieuwe begrotingsjaar.

Voor arbeid betekent dat:

- de Prijs overheidsconsumptie werknemers beloning werknemers 2022: 1,3%;
- correctie T-2: +2,1%, correctie T-2: -2,0%, netto correctie: +0.1%;
- de toegestane prijsindexatie voor 2022 bedraagt daarmee 1,4% voor beloning werknemers.

Voor materieel betekent dat:

- de Prijs overheidsconsumptie, netto materieel (imoc) 2022: 1,5%;
- correctie T-2: -0,1%, correctie T-2: -0,3%, netto correctie: -0.4%;
- de toegestane prijsindexatie voor 2022 bedraagt daarmee 1,1% voor netto materieel.

2. In deze nieuwe systematiek van de FKGR wordt de indexering voor 2022 gecorrigeerd voor ontwikkelingen in het jaar 2020 en 2021. De indexering voor 2022 wordt vastgesteld op basis van de indices uit het Centraal Economisch Plan (CEP) van 2020 (de grondslag voor de septembercirculaire 2020). Dit impliceert, dat de prijsontwikkeling voor 2022 bijna twee jaar van tevoren wordt bepaald. In deze twee jaar kunnen zich echter afwijkingen voordoen en zonder correcties kan dat vervolgens tot structurele afwijkingen leiden. De inzichten uit de septembercirculaire 2020 met betrekking tot 2020 en 2021 wordt gebruikt om de correctie te berekenen. Deze correctie wordt dan toegepast op het indexpercentage voor 2022.

3. Daarnaast doet de FKGR een algemene oproep aan de gemeenschappelijke regelingen om te bezien hoe de gemeenschappelijke regelingen een bijdrage zouden kunnen leveren om de ontstane tekorten bij gemeenten te reduceren. Daarbij opteert de bestuurlijke werkgroep expliciet niet voor een generieke taakstelling, aangezien de bestuurlijke werkgroep zich bewust is van het feit dat de gemeenschappelijke regelingen hiervoor te zeer van elkaar kunnen verschillen. Ook geeft de bestuurlijke werkgroep geen inhoudelijke richtingen aan, aangezien dit is voorbehouden aan het dagelijks en algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

Conform de Financiële kaderstelling gemeenschappelijke regelingen voor 2022 betekent dit voor de VHRM een (gewogen) indexering van de gemeentelijke bijdragen van 1,3% t.o.v. 2021.

Bezuinigingsoproep

In november 2020 is er vanuit het financieel overleg van gemeenten in Hollands Midden (FKGR) aan gemeenschappelijke regelingen, zo ook aan de VRHM, een oproep gedaan om te bezuinigen, vanwege de financiële situatie waarin gemeenten zich bevinden. Vanuit de VRHM wordt aangegeven dat – na eerdere bezuinigingen – de veiligheidsregio geen structurele bijdrage kan worden geleverd aan de ombuigingsopgaven van gemeenten.

Ontwikkelingen en Risico's

Een groot gedeelte van het document over de begrotingsuitgangspunten handelt over ontwikkelingen en risico's waarmee de veiligheidsregio te maken heeft. De belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van wetgeving die aan de orde komen zijn de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's (Wvr), de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en de Omgevingswet.

De evaluatie van de Wvr heeft tot gevolg dat de crisisbeheersing en de brandweezorg zich zullen blijven doorontwikkelen, binnen de mal van de gemeenschappelijke regeling. De Wvr zal wijzigen in de Wet crisisbeheersing en brandweezorg.

Een wijziging van de Wgr moet leiden tot versterking van de democratische legitimatie. Termijnen van de begrotingscyclus worden veranderd zodat gemeenteraden een betere positie krijgen. Voor wat betreft de Omgevingswet zijn de voorbereidingen die de VRHM treft, in volle gang.

Andere ontwikkelingen die aan de orde komen zijn onder meer verschillende onderzoeken in opdracht van het Veiligheidsberaad. Zo wordt gesproken over een onderzoek naar taakdifferentiatie tussen vrijwilligers en beroepsmedewerkers bij de brandweer. Er is 'inzicht opgedaan' maar vergaande consequenties worden niet beschreven. Ook is er een belevingsonderzoek gedaan (repressief brandweerpersoneel) waarvan in 2022 de resultaten worden opgeleverd.

Er wordt ook gerapporteerd over evaluaties. Evaluaties van het 'landelijk kader Uitruk op maat bij brand' en een evaluatie van de doorontwikkeling 'Incidentbestrijding gevaarlijke stoffen' (IBGS) zullen moeten leiden tot respectievelijk bijstelling van het landelijk kader en een rapportage IBGS om de implicaties inzichtelijk te maken.

Onder het kopje Ontwikkelingen en risico's wordt niet expliciet gemaakt wat de VRHM ziet als ontwikkeling en wat als risico wordt bestempeld. Ergens wordt het punt genoemd dat de financiering van externe veiligheid (EV) via het gemeentefonds loopt, daar waar de veiligheidsregio en de omgevingsdienst de taak hebben om gemeenten te adviseren over EV. Het lijkt of er wordt voorgesorteerd op verhoging van de bijdrage van gemeenten. Iets explicieter wordt het risico onderkend van het personeelsverloop. Toenemend vertrek van medewerkers in bezwarende functies zal leiden tot hogere opleidingskosten en verletkosten.

Voor de ontwikkelingen die betrekking hebben op de Gemeenschappelijke Meldkamer (GMK) Den Haag wordt uitvoerig aandacht gevraagd. Om te komen tot een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor beide veiligheidsregio's, voor de aansturing van de meldkamer brandweer, wordt naar verwachting een convenant opgesteld. Een al langer bestaand probleem is dat de bezetting van de brandweercentralisten voor Hollands Midden hoger is dan de begrote formatie. De rol van de Calamiteitencoördinator (CaCo) in de GMK wordt vanaf april 2021 ingevuld. Voor invulling van deze rol staan de veiligheidsregio's aan de lat (VRHM en VRH). Ook hier lijkt een voorschot te worden genomen op een verhoging van de lasten in de toekomst (verhoging kan deze periode binnen het financiële kader worden opgevangen).

Een belangrijk risico dat verder nog aan bod komt in het document met begrotingsuitgangspunten, is dat van de informatiebeveiliging. In 2016 is een convenant getekend door de voorzitters van de veiligheidsregio's, waarin is afgesproken dat alle veiligheidsregio's informatieveiligheid op een bepaald basisniveau moeten hebben. Ondanks een toegenomen professionaliteit van informatiebeveiligingsmaatregelen, is het normniveau bij geen enkele veiligheidsregio gehaald. Aangegeven wordt dat binnen het nieuwe programma Informatievoorziening Veiligheidsregio's 2020-2025, informatiebeveiliging vervolg krijgt. Wellicht kan dit wat steviger worden aangezet.

Ontwikkelingen en Risico's GHOR Hollands Midden

De laatste ontwikkelingen en risico's in het document hebben specifiek betrekking op de GHOR HM. Ook hier wordt de evaluatie van de Wvr aangehaald. Geconcludeerd is dat de taken voor de geneeskundige hulpverlening niet duidelijk zijn. Uitgangspunt is dat de zorgsector voor crisisbeheersing goed in staat is zichzelf te organiseren. De veiligheidsregio zou meer een regisserende taak moeten vervullen.

Risico's die aan bod komen zijn: de toenemende zorgdruk -zwaarte in de zorgketen, verlies van specialistische netwerkkenis (als eventueel gevolg van de splitsing van de GHOR) en discontinuïteit in relatiemanagement in het GHOR-netwerk.

Verder worden er nog enkele andere zaken ingebracht, zoals de oprichting van de Werkgeversvereniging Samenwerkende Veiligheidsregio's (WVSV), de verschuiving van de verantwoordelijkheid van de Rechtmatigheidsverklaring, van accountant naar het DB van de veiligheidsregio en het samengaan van de Raad van Brandweercommandanten (RBC) en de Raad Directeuren Veiligheidsregio (RDVR) in één nieuwe managementraad: de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV).

Als onzekerheden worden nog enkele zaken aangevoerd, zoals:

- Verduurzaming: ook de VRHM is verplicht energiebesparende maatregelen te nemen.
- COVID-19: de effecten op de organisatie, het beleid en de financiën zijn onbekend.
- CAO en pensioenpremies: bij het opstellen van de (ontwerp)begroting zijn deze nog niet bekend, dus zijn ook de financiële consequenties onbekend.

Zienswijze

Vanuit gemeente Leiderdorp is altijd gepleit voor een begroting, opgebouwd ten behoeve van het geformuleerde beleid: de financiën volgen het beleid en niet andersom. De ontwikkeling die de VRHM heeft gemaakt de afgelopen jaren, juichen wij toe. Steeds meer worden de prestaties gekoppeld aan operationele- en strategische doelstellingen. Het Regionaal Beleidsplan vormt de basis.

Wat opvalt in de Begrotingsuitgangspunten is dat er uitgebreid is stil gestaan bij de situatie waarin de veiligheidsregio Hollands Midden zich bevindt. Er passeren veel ontwikkelingen en risico's de revue. Het is positief te noemen dat vanuit de veiligheidsregio zeer breed gekeken wordt naar wat er op ons afkomt en welke implicaties dat heeft en kan hebben. Een punt van kritiek op de begrotingsuitgangspunten is de vele impliciete aandachtspunten die worden geformuleerd, waarbij wel erg vaak de onderliggende boodschap lijkt: *"dit gaat wellicht tot een hogere gemeentelijke bijdrage leiden"*.

Zaken die genoemd worden in relatie tot mogelijk stijgende kosten, zijn:

- Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt gezinspeeld op meer training en opleiding;
- Ten aanzien van de rechtspositie van vrijwilligers wordt vermeld dat deze wellicht als deeltijdmedewerkers moeten worden aangemerkt, wat financiële consequenties zal hebben;
- Het hoger personeelsverloop, met als gevolg stijgende kosten voor opleidingen en verletkosten;
- Externe Veiligheid wordt gefinancierd middels bijdragen in het gemeentefonds, waar de veiligheidsregio en de omgevingsdienst een grote rol in de advisering hebben. 'De gemeenten dienen daarover afspraken te maken...';
- Met de overgang naar een goede meldkamer met duidelijke aansturing gaan de hogere bezetting van brandweercentralisten en het vervullen van de CaCo-rol tot hogere kosten leiden;
- Bij de GHOR bestaat het risico op verlies van specialistische dossierkennis en discontinuïteit in relatiemanagement, met als gevolg externe inhuur, dus toenemende kosten;
- De verplichte verduurzaming leidt tot investeringskosten die zich pas op langere termijn terugverdienen.

Dit terwijl in augustus vorig jaar juist vanuit Leiderdorp een oproep is gedaan om gemeenschappelijke regelingen een taakstelling mee te geven om de kosten voor de gemeente(n)

beheersbaar te houden. Met het aankondigen van de ontwikkelingen en risico's, lijkt het in tegengestelde richting te gaan.

Het is natuurlijk goed dat de VRHM het tijdig aangeeft als kosten als gevolg van externe ontwikkelingen gaan stijgen. Hier hoort natuurlijk wel bij dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe de mogelijke kostenstijging is opgebouwd en wat er binnen de VRHM aan gedaan wordt of is, om de gevolgen binnen de begroting op te vangen. Als gemeente houden wij vast aan het uitgangspunt om ten behoeve van het sluitend maken van het meerjarenbeeld, een beroep te doen op de gemeenschappelijke regelingen en houden wij vast aan eerder voorgestelde taakstelling.

Dit zou als signaal in een zienswijze aan de VRHM kunnen worden meegenomen.

Datum : 30 maart 2021
Auteur : Daan Koopmans
Resultaatteam : Openbare Orde en Veiligheid