

Oplegnotitie voor:	Algemeen bestuur Veiligheidsregio Flevoland
Agendapunt:	7
Vergaderdatum:	11 december 2024
Onderwerp:	Instellen bestuurlijke stuurgroep financiën
Behandeling:	Besluitvormend
(Ambtelijk) Portefeuillehouder VD:	Dhr. D. van Baarle
Auteur:	R Moerenhout
Status:	Openbaar
Bijlagen:	1. Brief Colleges van B&W VRF - wijziging proces kadernota 2026

Voorstel

Het algemeen bestuur wordt gevraagd om:

1. Kennis te nemen van de financiële vraagstukken voor VRF;
2. Een bestuurlijke stuurgroep te formeren, bestaande uit de portefeuillehouder financiën, portefeuillehouder brandweezorg, ambtelijk secretaris en de controller van VRF.
3. De stuurgroep opdracht te geven om:
 - a. een analyse te maken waarin de financiële vraagstukken worden beschouwd vanuit de recent vastgestelde beleidsmatige- en operationele kaders en waarin deze tegen elkaar worden afgewogen in het licht van de majeure (bevolkings)groei van regio.
 - b. deze analyse tijdig op te leveren voor het algemeen bestuur van 12 februari.
 - c. De analyse die elementen te laten bevatten die het AB nodig heeft om richting te geven aan VRF voor het opstellen van de programmabegroting 2026 en meerjarenraming 2027-2029 die beleidsmatig, operationeel en financieel in evenwicht is.
4. Opdracht te geven tot het instellen van een klankbordgroep van gemeentelijke adviseurs, ter ondersteuning bij de opdracht van de bestuurlijke stuurgroep.
5. Te besluiten de kadernota te laten vervallen. De ontwerp-programmabegroting zal tevens fungeren als kadernota.
6. Bijgevoegde brief (bijlage 1) aan de colleges van B&W van de deelnemende te versturen.

Inleiding

Aanleiding

Normaliter wordt in het AB van december de kadernota (T+2) vastgesteld. Dit document dient als schets en uitgangspunt voor de programmabegroting. Echter, in de aanloop naar de Kadernota 2026 zijn dusdanig veel financiële vraagstukken gesignaleerd dat het niet mogelijk is om de kadernota ambtelijk voor te bereiden binnen de bestaande beleidsmatige kaders, waaronder het dekingsplan en het beleidsplan 2025-2028.

Hierop is besloten om het vaststellen van de kadernota uit te stellen en u in deze notitie mee te nemen in de financiële ontwikkelingen die op VRF afkomen. De financiële omvang van de vraagstukken, maar ook het feit dat (landelijke) besluitvorming in veel gevallen nog onduidelijk is, zorgt voor een complex geheel. Om tot een gedegen programmabegroting te komen wordt daarom voorgesteld om een bestuurlijke stuurgroep in te stellen om een analyse te maken op deze vraagstukken.

De kadernota heeft als functie om al vroegtijdig in het proces van de totstandkoming van de programmabegroting een schets van de beleidsmatige en financiële ontwikkelingen vast te stellen. Dit biedt in een vroeg stadium inzicht voor het bestuur, onze organisatie en de aangesloten gemeenten (colleges en raden). Door de voorgestelde proceswijziging kan de kadernota niet vroegtijdig worden opgeleverd. Het eerst mogelijke moment is tegelijkertijd met de ontwerp-programmabegroting, die een nauwkeurigere invulling geeft aan hetgeen in een kadernota zou staan. Daarmee vervalt de functie van de kadernota. Daarom wordt voorgesteld om de kadernota in de gebruikelijke vorm te schrappen en -na de analyse van de bestuurlijke stuurgroep en richting door het AB- direct over te gaan tot het samenstellen van de (ontwerp-)programmabegroting.

De aanleiding is weliswaar de Kadernota 2026, maar het hieronder geschetste beeld is een breder thema dat verder reikt dan alleen 2026. De oorsprong ligt in het verleden en loopt door in de toekomst.

De toekomst brengt namelijk haar eigen uitdagingen die aandacht vragen. De voornaamste is de groei van ons werkgebied, provincie Flevoland. De provincie Flevoland groeit snel en Rijksfinanciering ijlt na. Een hogere Rijksbijdrage, verwerkt in het Gemeentefonds, is dus voorzien. Het is van belang om operationeel, beleidsmatig en financieel voorbereid te zijn op de groei die op ons afkomt. Zonder de benodigde financiën kan VRF de maatschappelijke opgaven van de toekomst niet aanpakken.

Al enkele jaren wordt de versterking van de beroepsbrandweer als gevolg van Europese wetgeving (verplichtend karakter) incidenteel gedekt vanuit de algemene reserve, in afwachting van een claim van de kosten richting het Rijk. Besluitvorming is met de komst van een nieuw kabinet verder weggeraakt. Inmiddels vangen we signalen op die vragen om een structurele financiering van onze brandweerorganisatie. Ook het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) biedt geen ruimte voor de dekking van structurele kosten door middel van incidentele middelen. Het is van belang om deze middelen structureel te borgen om zo met een financieel gezonde organisatie de toekomst tegemoet te treden.

Operationele en beleidsmatige kaders VRF

In deze notitie wordt ingegaan op de financiële ontwikkelingen die VRF op zich af ziet komen, maar geld staat natuurlijk nooit op zichzelf. Budget is een noodzakelijk middel om doelen te bereiken en kwaliteit te waarborgen. Het afgelopen jaar zijn er grote stappen gezet in het herijken van beleidsmatige kaders waarmee het benodigde kwaliteitsniveau voor de komende jaren, en de daarbij horende doelstellingen, zijn vastgesteld. Het om de volgende producten;

- het Regionaal Risicoprofiel,
- het Dekkingsplan en
- het gezamenlijk Beleidsplan 2025-2028.

Dit zijn de belangrijkste operationele en beleidsmatige kaders voor onze organisatie. Deze beleidsstukken hebben een wettelijke basis en vereisen dat bij de totstandkoming de mogelijkheid wordt geboden aan gemeenteraden om zienswijzen te leveren.

Naast de kaders vanuit bovengenoemde wettelijke beleidsstukken is er nog een belangrijke ontwikkeling dat als kader meegewogen dient te worden: de samenwerking met VRGV. Ook op dit punt heeft dit jaar een doorontwikkeling plaatsgevonden, waarbij de 3 k's: kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten het uitgangspunt blijven.

Door deze samenwerking kan VRF een hoger kwaliteitsniveau hanteren voor dezelfde kosten. VRF is in zowel de samenwerking als de bovengenoemde beleidsdocumenten constant bezig met het doorontwikkelen van de organisatie in een richting waarin de uitvoering van de maatschappelijke opgaven geborgd blijft. Ondanks deze grote inspanningen komt de uitvoering van deze opgaven mogelijk toch in het geding als gevolg van veelal autonome (buiten onze invloedsfeer) ontwikkelingen. Deze notitie gaat hierop in en raakt aan de meest fundamentele keuzes voor onze organisatie.

Toen -> Nu -> Toekomst

De kwalitatieve en beleidsmatige slag die in 2024 gemaakt is, is geen momentopname. We hebben het afgelopen jaar met elkaar nieuwe piketpaaltjes geslagen, maar dit ontwikkelingsproces loopt al sinds de kwaliteitsimpuls die VRF vanaf 2019 heeft ingezet. Destijds is onderzoek gedaan door Berenschot en de conclusies gaven aanleiding tot een aanzienlijke financiële impuls. Deze bleek nodig om de dienstverlening op een minimaal gewenst kwaliteitsniveau te kunnen waarborgen. Deze impuls heeft de organisatie van 2019 oplopend tot 2021 ontvangen en was ook een voorwaarde om op basis van gelijkwaardigheid met VRGV te kunnen samenwerken.

Die samenwerking met VRGV heeft op haar beurt ook geleid tot een verbetering van kwaliteit, minder kwetsbaarheid en minder meerkosten. Meerdere evaluaties hebben dit succes aangetoond. Ook is aangegeven dat de samenwerking doorontwikkeling vraagt om het optimale resultaat te bereiken. Hierop is de richting voor 'harmonisering' gekozen, waarbij de organisatie maximaal effectief en efficiënt wordt ingericht. Hierdoor zal de kwaliteit verder toenemen voor gelijkblijvende kosten.

Desondanks zien we in VRF voor de toekomst toch uitdagingen ontstaan op het gebied van de kwaliteit van de dienstverlening. Met name de verwachte (bevolkings)groei van de provincie Flevoland zal effect hebben op de (hoeveelheid) werkzaamheden van VRF, er is een verwachting

dat het aantal inwoners zal gaan groeien van 420.000 naar 650.000 inwoners, een groei van 50%¹. De exacte gevolgen zijn op dit moment nog niet te bepalen, maar dat onze organisatie zal moeten groeien daarover bestaat geen twijfel.

Ook het brede palet aan (landelijke) wetgeving waaraan de organisatie wordt onderworpen maakt dat VRF opnieuw geconfronteerd wordt met een financiële uitdaging. Dit varieert van de landelijke agenda versterking crisisbeheersing tot aan de duurzaamheidsdoelen. Gemeenten weten dat het helaas niet vanzelfsprekend is dat bij deze nieuwe taken ook nieuwe knaken komen kijken. Dit leidt tot toenemende druk op de organisatie en de begroting.

De spagaat

De financiële vraagstukken die voorliggen voor 2026 (en verder) zijn van een dusdanige omvang dat ze niet binnen de huidige operationele en beleidsmatige kaders zijn op te vangen. Met andere woorden: Keuzes die tot gevolg hebben dat de veiligheidsregio een oplossing binnen de eigen begroting moet vinden, hebben direct gevolgen voor de eerder genomen besluiten zoals het recent vastgestelde beleidsplan, dekkingsplan, regionaal risicoprofiel en het gerealiseerde kwaliteitsniveau.

Hiervoor zijn kortweg drie oplossingen:

- een toename van de gemeentelijke bijdrage vragen,
- het bijstellen van de repressieve prestaties van de brandweer (lees: hogere opkomsttijden, minder dekking),
- of het bijstellen van de genoemde kaders en kwaliteitsniveau.

De laatste optie raakt ook de samenwerking met VRGV en vraagt afstemming met deze contractpartner. Zowel bij het bijstellen van de repressieve prestaties (dekkingsplan) als van het kwaliteitsniveau van de rest van de organisatie (beleidsplan) hebben gemeenteraden ook recht op zienswijzen.

Het vragen van een extra gemeentelijke bijdrage is nooit prettig, maar komt daarbij nu ook op een ongelegen moment. Niet alleen wordt door gemeenten al enige tijd gesproken over 2026 als het 'ravijnjaar', maar de gemeente met de hoogste gemeentelijke bijdrage, Almere, heeft vanwege haar eigen financiële uitdagingen in een brief (d.d. 6 juli 2024) aan VRF verzocht een besparing ad € 1.8 miljoen te realiseren vanaf 2027.

Het bijstellen van de repressieve prestaties of de kwaliteit van onze dienstverlening zijn eveneens mogelijkheden met negatieve gevolgen. Zoals gezegd zijn in 2024 het dekkingsplan, risicoprofiel en het gezamenlijk beleidsplan herzien en vastgesteld. Voor al deze producten is een zorgvuldig proces doorlopen en hebben de gemeenteraden, conform wetgeving, zienswijzen kunnen aanleveren. De zienswijzen waren overwegend positief, maar er werden ook zorgen geuit ten aanzien van de operationele capaciteit van de veiligheidsregio die structureel achterblijft bij de bevolkingsgroei.

Een bijstelling van een van bovenstaande producten heeft direct invloed op de kwaliteit van de dienstverlening en de mogelijkheden van onze organisatie om haar maatschappelijke opgaven uit te voeren. Daarnaast heeft VRF in de samenwerking met VRGV ook een contractpartner waarmee gezamenlijke doelstellingen zijn geformuleerd in het gezamenlijk beleidsplan. Daarbij moet de doorontwikkeling van de samenwerking in de richting van harmonisering zorgen voor juist meer kwaliteit voor gelijkblijvende kosten. Een besluit ten aanzien van het kwaliteitsniveau heeft daarmee ook effect op de samenwerking en de samenwerkingspartner.

Stuurgroep

De hierboven geschetste vraagstukken vragen om bestuurlijke richting. Het voorstel is daarom om in aanloop naar de programmabegroting 2026 een bestuurlijke stuurgroep, bestaande uit de bestuurlijk portefeuillehouder financiën, bestuurlijk portefeuillehouder brandweerbepaling, ambtelijk secretaris en de controller VRF, opdracht te geven om een kwalitatieve analyse te maken op de voorliggende vraagstukken.

De analyse dient als input voor het bestuurlijke gesprek in het AB van februari 2025, waarin het bestuur wordt gevraagd richting mee te geven voor de programmabegroting 2026. De ontwerp-programmabegroting 2026 wordt in maart 2025 (conform reguliere planning) aan het algemeen bestuur voorgelegd.

Klankbordgroep

¹ Strategische agenda Flevoland: Over de brug komen (23-12-2022) https://www.flevoland.nl/getmedia/d32f5d78-d44b-40db-a892-92ae964bbf23/Strategische-Agenda-Flevoland_Deel-I.pdf

Tegelijkertijd wordt voorgesteld om (financieel en OOV-) adviseurs vanuit de gemeenten te betrekken in een klankbordgroep, ter ondersteuning bij het voorbereiden van de bijeenkomsten van de bestuurlijke stuurgroep. Zij kunnen vanuit hun ervaringen en perspectief van de eigen gemeenten meedenken over de invulling van de bestuurlijke opdracht.

Overzicht (financiële) ontwikkelingen

De ontwikkelingen zijn op te delen in twee categorieën: Landelijke ontwikkelingen (door Rijksoverheid besloten) en VRF-specifieke ontwikkelingen. Hieronder volgt een overzicht van de ontwikkelingen met een beknopte toelichting per onderdeel.

Nr.	Wat?	Wanneer besluitvorming	Financiële impact	Effect vanaf jaar
Landelijke ontwikkelingen				
1.	Als gevolg van de (bevolkings-) groei in de regio wordt o.a. gekeken naar de noodzaak voor een extra kazerne in Almere Oosterveld	pm	pm	pm
2.	PTSS	pm	pm	pm
3.	Rijksfinanciering voor Verplichtend karakter is nog niet toegezegd	Onduidelijk. Meermaals uitgesteld.	€ 4.1 miljoen (prijsspeil 2021) = € 5 miljoen prijspeil 2025	Oplopend t/m 2027
4.	Een korting van 10% op de BDuR	Opgenomen bij Prinsjesdag 2024. Kans dat besluit wordt teruggedraaid.	€ 836k, inclusief de korting op versterkingsgelden	2026
5.	Duurzaamheid	pm	pm	pm
VRF-specifieke ontwikkelingen				
6.	Meerkosten Meldkamer Midden-Nederland	Begin 2025	€ 220-310k	2026
	Totaal		€ 6.1 miljoen	

Landelijke ontwikkelingen

1. (Bevolkings)groei Flevoland

De snelle ontwikkeling van provincie Flevoland houdt aan. Volgens ramingen van het CBS zal de bevolking van Flevoland met 50% stijgen tot en met 2050 en komt daarmee ver boven het landelijk gemiddelde. Dit zal gepaard gaan met meer incidenten, werkzaamheden en kosten voor VRF. Mogelijk moeten er kazernes bijgebouwd worden om dekking te garanderen. Financiering vanuit het Rijk ijlt altijd na bij deze ontwikkelingen. De omvang van de kosten en per wanneer deze spelen is nog niet te voorspellen en afhankelijk van te maken keuzes.

3. Verplichtend karakter

Landelijke besluitvorming over rijksfinanciering voor Verplichtend karakter is meermaals uitgesteld en blijft voorlopig uit. Ondertussen lopen de kosten voor dit beleid door en op. Deze kosten zijn daarom 100% kostenverhogend voor VRF en vragen om extra bijdragen van de gemeenten, oplopend tot een geschat bedrag van € 5 miljoen in 2025.

4. 10% Korting BDuR

De nieuwe regering heeft in haar hoofdlijnenakkoord opgenomen de specifieke uitkeringen te willen terugdringen. Deze worden integraal in het gemeentefonds verwerkt met een korting van 10%. De Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR) valt hier ook onder. Inmiddels is duidelijk geworden dat de BDuR niet wordt overgeheveld naar het gemeentefonds, maar rechtstreeks blijft worden uitbetaald aan de veiligheidsregio. Echter, de 10% korting hangt nog boven de markt. De minister heeft aangegeven dat de korting op de BDuR als onderdeel van de brede korting op specifieke

uitkeringen een 'onbedoeld neveneffect' is en dat de minister zich zal inzetten om dekking te vinden om de korting terug te draaien. Of dit gaat lukken is onzeker. Het effect voor VRF van deze korting is ongeveer € 836k vanaf 2026.

5. Duurzaamheid

In het kader van duurzaamheid wordt gewerkt aan vervanging van voertuigen voor elektrische voertuigen. Met name grote voertuigen (tankautospuits, ladderwagens) zullen in elektrische vorm een stuk duurder zijn dan voertuigen op fossiele brandstof.

Ook wordt gewerkt aan het energieneutraal maken van onze kazernes door investeringen als isolatie, warmtepompen, zonnepanelen. Dit is ook nodig om aan te sluiten bij de landelijke wetgeving die voorschrijft dat overheidsgebouwen in 2030 tenminste 50% minder CO2 mogen uitstoten dan in 2008. Beide ontwikkelingen zorgen voor aanzienlijk hogere investeringen en daarmee structureel hogere kapitaallasten. De exacte financiële omvang is nog niet te bepalen.

Waar mogelijk worden al duurzame keuzes gemaakt binnen de bestaande begroting. Wanneer de oplopende kapitaallasten aanleiding geven om keuzes te moeten maken, dan wordt het bestuur hierover geïnformeerd.

VRF-specifiek

6. Meldkamer Midden-Nederland

Bij de overgang naar de Meldkamer Midden-Nederland hoort een nieuw kostenplaatje en een nieuwe verdeelsleutel tussen VRF, VRGV en VRU. Dit leidt voor VRF tot een structurele kostenverhoging van € 220-310k vanaf 2026, het eerste volledige jaar dat de nieuwe meldkamer actief is. Het is goed om deze toename van kosten in het juiste perspectief te zien.

In 2020 was de meldkamer Flevoland begroot op € 1.268k. Door een uitname uit de BDUR ad € 452k ten behoeve van de beheerskosten LMS (Landelijke Meldkamer Samenwerking) ontstond een acuut dekkingsprobleem. Door het samenvoegen van de meldkamers Flevoland en Gooi en Vechtstreek kon de uitname BDUR budgetneutraal opgevangen worden.

De nieuwe meldkamer in Hilversum wordt duurder ten opzichte van de huidige situatie en ten opzichte van de Businesscase 2016. Dit heeft een aantal oorzaken, waaronder aanpassing van roosterfactoren voor centralisten en calamiteitencoördinatoren (CaCo's), hogere inschaling centralisten, uitbreiding staffunctie en toerekening overhead. Ondanks de kostenverhoging vanaf 2026 blijven de totale kosten nog ruim onder het niveau van 2020.

Verzoek tot bezuinigen

Gemeente Almere heeft financiële uitdagingen en vraagt haar gemeenschappelijke regelingen een steentje bij te dragen aan haar bezuinigingsopdracht. In de voorstellen van het college van B&W van Almere wordt een bezuiniging van VRF gevraagd ad € 1.8 miljoen vanaf 2027. Dit is ook middels een brief aan VRF (d.d. 6 juli 2024) aangegeven. Gemeente Urk heeft schriftelijk aan VRF haar steun voor dit verzoek uitgesproken. We zijn ons ervan bewust dat het 'ravijnjaar' 2026 ook bijdraagt aan de financiële uitdagingen voor gemeenten en dat daarmee mogelijk verwachtingen uitgaan naar gemeenschappelijke regelingen om een steentje bij te dragen.

Tegelijkertijd uit de gemeenteraad van Almere in haar zienswijze (d.d. 18 juli 2024) op het Regionaal risicoprofiel en gezamenlijk beleidsplan 2025-2028 van VRF haar zorgen over het gebrek aan capaciteit bij de veiligheidsregio en het feit dat de capaciteit van VRF structureel achterblijft bij het inwoneraantal.

Beoogd effect

Een bestuurlijke analyse op de financiële vraagstukken in relatie tot operationele prestaties en beleidsmatige kaders. Dit biedt voeding voor het bestuurlijk gesprek in februari 2025, waarmee richting wordt gegeven aan de programmabegroting 2026 en meerjarenraming 2027-2029.

Argumenten

1. De complexiteit en omvang van de voorliggende vraagstukken vereist een bestuurlijke analyse en kader voorafgaand aan verwerking in een programmabegroting 2026.
2. De deelname van de portefeuillehouder brandweerzorg aan de stuurgroep wordt van belang geacht vanwege de dossierkennis op het onderwerp verplichtend karakter; het grootste financiële vraagstuk.

3. Een aantal vraagstukken zijn genoemd, maar kunnen vanwege onzekerheid over de omvang niet financieel worden vertaald. Het toch opnemen van deze onderwerpen als pm-post laat zien dat VRF hierop anticipeert. Het heeft tevens een agenderende functie en biedt transparantie en inzicht over de volledige breedte van de omstandigheden waarbinnen VRF opereert.

Kanttelingen/ Risico's

1. Alle genoemde bedragen zijn structureel. Eenmalige kosten, projectkosten, implementatiekosten, etc. zijn buiten beschouwing gelaten en komen hier (indien van toepassing) nog bovenop.

2. Het BTW-risico als gevolg van de samenwerking is buiten beschouwing gelaten. De inzet is om dit risico in 2026 af te dekken door het inregelen van de fiscaal juridische beheersmaatregel 'kosten voor gemene rekening'. Hiervoor zijn we echter afhankelijk van het oordeel (en de medewerking) van de Belastingdienst.

3. Naast de bovengenoemde ontwikkelingen worden zoals gebruikelijk in de programmabegroting 2026 ook de reguliere autonome ontwikkelingen (loon- en prijsinflatie) verwerkt.

Consequenties (Financieel, Personeel, Juridisch, Informatievoorziening)

Bijeenkomsten voor de bestuurlijke stuurgroep worden gepland voor januari/februari 2025. Het AB wordt op de hoogte gesteld van de uitkomsten in het AB van 12 februari 2025.

Vervolg (Proces en Uitvoering)

Het voorstel wijkt in procesgang af van de reguliere planning die wordt aangehouden voor kadernota en programmabegroting. Als het huidige voorstel wordt gevolgd, dan worden alsnog de wettelijke termijnen gehaald en kan ook de ontwerp-programmabegroting conform de planning van afgelopen jaren half maart worden opgeleverd. Dit heeft als positief effect dat de 12 weken zienswijzeperiode die gemeenteraden hebben op de ontwerp-programmabegroting voor de zomervakantie is afgerond.

Als wordt afgeweken van dit proces, dan kan het zijn dat wettelijke termijnen niet worden gehaald en de zienswijzetermijn van gemeenteraden (deels) in de zomervakantie valt.

Communicatie (Intern, Extern)