

Oplegnotitie voor:	Algemeen bestuur Veiligheidsregio Flevoland
Agendapunt:	5
Vergaderdatum:	3 december 2025
Onderwerp:	Kadernota 2027
Behandeling:	Besluitvormend
(Ambtelijk) Portefeuillehouder VD:	Dhr. D. van Baarle
Status:	Openbaar
Bijlagen:	1. Kadernota 2027 2. Aanbiedingsbrief colleges van B&W

Voorstel

Het algemeen bestuur wordt verzocht om:

1. In te stemmen met de Kadernota 2027;
2. De Kadernota met de bijgevoegde aanbiedingsbrief (bijlage 2) door te geleiden naar de colleges van B&W.

Inleiding

Algemeen

Hierbij ontvangt u de jaarlijkse kadernota met de hoofdlijnen, kaders en uitgangspunten voor het opstellen van de programmabegroting. In deze kadernota nemen wij het bestuur mee in de beleidsmatige en financiële ontwikkelingen die een rol spelen in 2027.

De samenwerking tussen VRF en VRGV loopt als een rode draad door onze organisaties en daarmee ook door deze kadernota. Door de vertaling van het gezamenlijke Beleidsplan 2025-2028 naar jaarniveau zijn op beleidsmatig niveau de kadernota's van beide veiligheidsregio's grotendeels identiek. Uitzondering hierop betreft de groei van Flevoland.

Veranderingen in de opbouw ten opzichte van voorgaande jaren

In hoofdstuk 3 staan we -net als eerdere jaren- uitgebreid stil bij een aantal ontwikkelingen die we op ons af zien komen. Aan deze ontwikkelingen zijn beleidsprioriteiten gekoppeld. Waar we die beleidsprioriteiten voorheen in de kadernota al uitwerkten, hebben we ze nu grofweg geduid, en zullen ze in de programmabegroting een verdere uitwerking krijgen. We hebben de bewuste keuze gemaakt om uitwerking 'uit te stellen' tot de programmabegroting, omdat we merken dat onze omgeving voortdurend verandert en daarmee de rol en verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio onzekerheden kent. Ook dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk drie.

Voor de Programmabegroting die volgt op deze Kadernota worden ook veranderingen voorgesteld. In lijn met de nieuwe organisatiestructuur wordt het aantal programma's in de Programmabegroting 2027 teruggebracht tot drie inhoudelijke programma's: Brandweezorg, Crisisbeheersing en Bedrijfsvoering. De eerdere programma's van GHOR en Bevolkingszorg komen hiermee te vervallen. De beleidsvoornemens van deze organisatieonderdelen worden opgenomen (als subprogramma's) onder het programma Crisisbeheersing. Een tweede verandering is dat het onderscheid naar beleidsthema's en speerpunten regulier werk is vervallen. In plaats daarvan spreken we voortaan over beleidsprioriteiten. Wat blijft is dat het leeuwendeel van de beleidsprioriteiten in gezamenlijkheid met VRGV zal worden opgepakt. Hierdoor kennen de Kadernota 2027 en Programmabegroting 2027 voor beide veiligheidsregio's grotendeels dezelfde inhoud. Daar waar specifiek regionale aandachtspunten worden onderkend, worden die per veiligheidsregio toegelicht.

Inhoud kadernota op hoofdlijnen

Nadat in hoofdstuk 2 nogmaals kort de kern van ons Beleidsplan 2025-2028 uiteen is gezet, worden in hoofdstuk 3 de belangrijke ontwikkelingen beschreven die impact hebben op onze organisatie en daarmee op onze beleidsprioriteiten voor 2027. De coronacrisis en de oorlog in

Oekraïne hebben laten zien dat sociale onrust en druk op maatschappelijke instituties in onrustige tijden toeneemt. Landelijk en regionaal wordt ingezet op het vergroten van de zelf- en samenredzaamheid van burgers, zodat de maatschappij beter toegerust is op eventuele toekomstige crises. Als veiligheidsregio vinden we het belangrijk dat burgers weten wat zij in tijden van crisis zelf kunnen doen. De veiligheidsregio zal zich in 2027 daarom inzetten om diverse aspecten die de weerbaarheid van de burger en de samenleving dienen te vergroten. In hoofdstuk vier is het financieel perspectief geschetst, zie ook de tabel hieronder. Allereerst worden de actuele ontwikkelingen genoemd die we op ons af zien komen en die een financiële impact zullen hebben op onze organisatie. Voor zover die financiële implicaties op dit moment nog niet benoemd kunnen worden, omdat ze op dit moment niet beschikbaar of eenduidig te bepalen zijn, worden ze in een later stadium verwerkt. Hetzij in de ontwerp-programmabegroting, hetzij via een begrotingswijziging.

Financieel perspectief

Overzicht financiële effecten per begrotingsjaar

Financiële effecten per begrotingsjaar	2027	2028	2029	2030
<i>Autonome ontwikkelingen loon-prijscompensatie</i>				
Looncompensatie 5,7%	1.538.234	1.538.234	1.538.234	1.538.234
Prijscompensatie 2,2%	266.736	266.736	266.736	266.736
Indexatie bijdrage van derden	49.059	49.059	49.059	49.059
<i>Subtotaal</i>	<i>1.854.029</i>	<i>1.854.029</i>	<i>1.854.029</i>	<i>1.854.029</i>
<i>Autonome ontwikkelingen Rijksbijdrage</i>				
Meerjarig effect Algemene uitkering (BDuR)	-304.423	-304.423	-304.423	-304.423
<i>Subtotaal</i>	<i>-304.423</i>	<i>-304.423</i>	<i>-304.423</i>	<i>-304.423</i>
<i>Overige bijstellingen:</i>				
Verplichtend karakter	4.525.590	0	0	0
Verplichtend karakter, dekking t.l.v. reserves	-4.525.590	0	0	0
Looncompensatie 5,7% Verplichtend karakter	177.991	0	0	0
Prijscompensatie 2,2% Verplichtend karakter	30.865	0	0	0
Resterende dekking vanuit reserves t.b.v. Verplichtend karakter	-32.133	0	0	0
Verhoging kapitaallasten		PM	PM	PM
Landelijke invoering regeling PTSS	PM	PM	PM	PM
Weerbaarheid	PM	PM	PM	PM
Groei Flevoland	PM	PM	PM	PM
<i>Subtotaal</i>	<i>176.723</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Totale toename gemeentelijke bijdrage	1.726.329	1.549.606	1.549.606	1.549.606

Ontwikkelingen lonen

Voor de ontwikkeling van de lonen en prijzen is gekeken naar de verwachtingen voor het jaar 2027 in de septembercirculaire gemeentefonds 2025. De hierin afgegeven verwachte loonindexatie is 5,7% voor prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers.

Tabel 4.2.2 Prijsindexen CPB* MEV 2026 en CEP 2025**

mutaties per jaar in %	2025	2026	2027	2028	2029	2030***
Prijs bruto binnenlands product (pbbp)	3,6	2,5	2,5	2,6	2,5	2,5
Prijs nationale bestedingen (pnb)	3,3	2,4	2,5	2,6	2,5	2,5
Nationale consumentenprijsindex (cpi)	3,2	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2
Loonvoet sector overheid	6,0	2,9	5,1	4,2	4,5	4,5
Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers	6,2	2,6	5,7	4,6	4,3	4,3
Prijs bruto overheidsinvesteringen (iboi)	3,3	2,5	2,5	2,6	2,4	2,4
Prijs overheidsconsumptie, netto materieel (imoc)	2,9	2,4	2,2	2,2	2,3	2,3

* toelichting/verduidelijking bij de kerngegevens is te vinden op: <https://www.cpb.nl/artikel/toelichting-bij-kerngegevenstabel>

** 2026 is op basis van de MEV 2026, 2025 en 2027 - 2029 is op basis van de CEP 2025

*** cijfers 2029 zijn doorgetrokken naar 2030

Dit brengt een structurele stijging van de loonkosten met zich mee van € 1.538.234. De huidige cao heeft een looptijd tot 1 augustus 2025. Bij het samenstellen van de Kadernota 2027 is er nog geen zicht op een akkoord tussen de werkgevers en de werknemers. Als in de nieuwe cao indexatiepercentages worden afgesproken die meer dan 1% afwijken van de opgenomen percentages in de Programmabegroting 2026 en deze Kadernota 2027, zowel hoger als lager, dan worden deze gecorrigeerd.

Ontwikkelingen prijzen

Om de prijsontwikkeling voor 2027 te bepalen, wordt de septembercirculaire gemeentefonds 2025 als uitgangspunt genomen. Het afgegeven inflatiecijfer voor de prijs overheidsconsumptie, netto materieel (imoc) is 2,2%. De financiële stijging van de kosten door deze inflatie is berekend op structureel € 266.736 per jaar.

Indexatie bijdrage van derden

De veiligheidsregio wordt geconfronteerd met stijgende bijdragen voor derden, zoals onze bijdrage aan het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV). De stijgingen kunnen niet worden opgevangen binnen het indexatiepercentage dat de veiligheidsregio hanteert in het kader van prijscompensatie. De bijdragen aan derden zijn een autonome ontwikkeling waar de veiligheidsregio geen invloed heeft. Daarom wordt het verschil tussen de gehanteerde prijscompensatie en de daadwerkelijke stijging van bijdragen aan derden hier gecorrigeerd.

Meerjarig effect Algemene Uitkering (BDuR)

De rijksbijdrage voor de Programmabegroting 2027 is gebaseerd op de juni-brief BDuR 2025 vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid. Hierin is indicatief het te verwachten bedrag 2027 opgenomen. Hieruit blijkt dat de indexering van de BDuR uitkomt op een plus van € 304.423. Dit bedrag wordt verrekend met de gemeentelijke bijdragen.

Verplichtend karakter

Bij de vaststelling van de Programmabegroting 2026 is besloten om de kosten voor Verplichtend karakter voor de jaren 2026 en 2027 te dekken vanuit reserves en door afroeping van de budgetten kapitaallasten naar het niveau van de werkelijke lasten. Op basis van het besluit van het Algemeen Bestuur om de invoering van de gevolgen van Verplichtend karakter te temporiseren zijn de kosten begroot op € 4.525.590, exclusief loon- en prijscompensatie (ad € 177.991 en € 30.865). De dekking vanuit de reserves en de afroeping van de budgetten kapitaallasten wordt maximaal ingezet en bedraagt € 4.557.723 (zijnde € 4.525.590 en € 32.133). Hiermee zijn de in te zetten reserves volledig uitgenut.

Verhoging kapitaallasten

Bij de vaststelling van de Programmabegroting 2026 is, als gevolg van voorgaand punt, door het Algemeen Bestuur besloten om vanaf 2028 de budgetten kapitaallasten aan te vullen tot het benodigde niveau. Vooralsnog worden de kapitaallasten al pm-post opgenomen omdat de exacte hoogte nog niet volledig zeker is. Daarbij komt dat door het inzetten van de reserves t.b.v. dekking Verplichtend karakter 2026 en 2027 zal een liquiditeitsprobleem gaan ontstaan waardoor geld geleend moet gaan worden. Zowel de rentekosten voor deze geldlening als de kapitaallasten zijn niet begroot en zullen onderdeel uitmaken van volgende P&C-producten zodra hier meer duidelijkheid over is.

Landelijk invoering regeling PTSS

In de Miljoenennota 2026 heeft het Rijk ingestemd met het opzetten en deels financieren van een landelijke regeling PTSS voor de brandweer. Het doel is om brandweermensen te ondersteunen die

PTSS of andere geestelijke gezondheidsproblemen ervaren als gevolg van hun werk voor ons als gemeenschap.

Het Rijk gaat de zogenaamde systeemkosten dekken vanuit de begroting van het ministerie van Justitie & Veiligheid. Onderdeel van deze systeemkosten is het aanstellen van een coördinator PTSS (0,5 fte) per regio. Hiervoor stelt het Rijk een bijdrage beschikbaar aan alle veiligheidsregio's.

Lokaal zal er ook effort worden gevraagd van de organisatie om klaar te zijn voor deze regeling. Landelijk zijn (voorlopig) de volgende uitgangspunten bepaald voor de lokale inspanning van de veiligheidsregio:

- Per regio dient er een coördinator PTSS (0,5 fte) te zijn voor de begeleiding van het personeel, gefinancierd door het Rijk.
- Het personeel kan een beroep doen op vergoeding van zorg- en begeleidingskosten.

Op dit moment hebben wij onvoldoende inzicht in de zorg- en begeleidingskosten voor collega's die (in de toekomst) te maken krijgen met PTSS of daaraan gerelateerde gezondheidsproblemen. Om die reden hebben we deze post op PM gezet. Bij de burap 2026 verwachten we meer duidelijkheid te hebben en zullen op dat moment de financiële gevolgen opnemen.

Weerbaarheid

Het programma Weerbaarheid wordt de komende jaren uitgerold vanuit het Rijk. Hierin is een nadrukkelijke rol weggelegd voor de veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's ontvangen een bijdrage vanuit het Rijk die bestaat uit twee delen. Ten eerste middelen voor het opzetten van noodsteunpunten in samenwerking met gemeenten. Dit betekent ook dat een deel van de gelden die beschikbaar komen doorgezet worden naar de gemeenten voor de uitvoering van hun aandeel in deze. Ten tweede een meer algemene bijdrage voor het versterken van de weerbaarheid van de samenleving en de continuïteit van kerntaken van de veiligheidsregio's. Dit laatste mag beschouwd worden als een tegemoetkoming voor de eerder doorgevoerde korting op de BDuR-gelden. De exacte bijdrage vanuit het Rijk en de verdeelsleutel die wordt gehanteerd zijn op dit moment nog niet bekend.

Momenteel wordt gewerkt aan het opstellen van een programmaplan weerbaarheid en een pilot ten aanzien van noodsteunpunten. Bij de verdere uitwerking en na afronding van de pilot noodsteunpunten zal meer inzicht kunnen worden gegeven in de te ondernemen activiteiten en daarmee de benodigde middelen in het kader van weerbaarheid per 2027. In afwachting hiervan, en in afwachting van meer duidelijkheid over de rijksfinanciering, is weerbaarheid opgenomen als PM-post.

Groei Flevoland

Provincie Flevoland groeit sterk qua inwonersaantal en bedrijvigheid de komende jaren. Dat deze groei gepaard gaat met meer werk en meer kosten staat vast. Op dit moment wordt onderzocht welke effecten dit, operationeel en financieel, zal hebben voor VRF. Derhalve is deze groei opgenomen als PM-post.

Risico's

Doorgaans nemen we in de kadernota ook het risicoprofiel op. Dit risicoprofiel is al enkele jaren ongewijzigd. Er is geconstateerd dat het risicoprofiel daarom toe is aan een herijking. Er is daarom gekozen om het 'verouderde' risicoprofiel niet op te nemen in deze kadernota, maar het herziene risicoprofiel te presenteren in de jaarstukken 2025.

Beoogd effect

Met de kadernota wordt de financiële en beleidsmatige richting van de VRF ingekaderd. Dit is van belang voor het opstellen van de Programmabegroting 2027. Deelnemende gemeenten krijgen hiermee richting inzake de financiële bijdragen die er van hen worden verwacht.

Argumenten

Alle beleidsprioriteiten voor 2027 hebben een link met de centrale doelen uit het vastgestelde Gezamenlijk Beleidsplan 2025-2028.

Kanttekeningen/ Risico's

We hebben de bewuste keuze gemaakt om uitwerking van de beleidsprioriteiten 'uit te stellen' tot de programmabegroting, omdat we merken dat onze omgeving voortdurend verandert en daarmee de rol en verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio onzekerheden kent.

Consequenties (Financieel, Personeel, Juridisch, Informatievoorziening)

Overzicht financiële effecten per begrotingsjaar

Financiële effecten per begrotingsjaar	2027	2028	2029	2030
<i>Autonome ontwikkelingen loon-prijscompensatie</i>				
Looncompensatie 5,7%	1.538.234	1.538.234	1.538.234	1.538.234
Prijscompensatie 2,2%	266.736	266.736	266.736	266.736
Indexatie bijdrage van derden	49.059	49.059	49.059	49.059
<i>Subtotaal</i>	<i>1.854.029</i>	<i>1.854.029</i>	<i>1.854.029</i>	<i>1.854.029</i>
<i>Autonome ontwikkelingen Rijksbijdrage</i>				
Meerjarig effect Algemene uitkering (BDuR)	-304.423	-304.423	-304.423	-304.423
<i>Subtotaal</i>	<i>-304.423</i>	<i>-304.423</i>	<i>-304.423</i>	<i>-304.423</i>
<i>Overige bijstellingen:</i>				
Verplichtend karakter	4.525.590	0	0	0
Verplichtend karakter, dekking t.l.v. reserves	-4.525.590	0	0	0
Looncompensatie 5,7% Verplichtend karakter	177.991	0	0	0
Prijscompensatie 2,2% Verplichtend karakter	30.865	0	0	0
Resterende dekking vanuit reserves t.b.v. Verplichtend karakter	-32.133	0	0	0
Verhoging kapitaallasten		PM	PM	PM
Landelijke invoering regeling PTSS	PM	PM	PM	PM
Weerbaarheid	PM	PM	PM	PM
Groei Flevoland	PM	PM	PM	PM
<i>Subtotaal</i>	<i>176.723</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Totale toename gemeentelijke bijdrage	1.726.329	1.549.606	1.549.606	1.549.606

Vervolg (Proces en Uitvoering)

De kadernota wordt meegenomen bij het opstellen van de ontwerp-Programmabegroting 2027, waarvan de vaststelling plaatsvindt maart 2026.

De vaststelling van de definitieve Programmabegroting 2027 door het algemeen bestuur vindt plaats op 1 juli 2026, nadat de gemeenteraden in de gelegenheid zijn gesteld hierop hun zienswijze te geven.

Communicatie (Intern, Extern)

Zie bijlage 2.