Kaderbrief 2017-2020

Inleiding

De kracht van Veiligheidsregio Fryslân om op verschillende terreinen snel en kordaat te handelen, heeft zich de afgelopen jaren uitbetaald. De regionalisering van de brandweer heeft de meeste kinderziekten achter de rug, de organisatie van crisisbeheersing staat en de GGD handelt actief om zijn bijdrage te verhogen aan de uitdagingen waar gemeenten voor staan.

Daarmee is een beweging gestart die nog niet ten einde is. Deze daadkracht en energie wil de veiligheidsregio benutten om een organisatie neer te zetten die toekomstbestendig is, die past bij de wensen van gemeenten en burgers, zonder in te boeten op haar deskundigheid en professionaliteit. Een organisatie die van en voor gemeenten is, en samen met hen en ketenpartners streeft naar een zo hoog mogelijke bijdrage aan een veilig en gezond Fryslân.

Deze ambitie is onder andere vastgelegd in de beleidsplannen. Deze zijn in de bestuurscommissies veiligheid en gezondheid van 15 maart 2015 vastgesteld, en geven koers voor de jaren 2015 tot en met 2018. Omdat we in een steeds sneller veranderende omgeving leven, bekijken we jaarlijks in welke mate dit beleid nog reëel is, en of er bijgestuurd dient te worden. In deze kaderbrief informeren wij het bestuur over ontwikkelingen die zich voor doen die invloed kunnen hebben op dit beleid.

Terugblik en korte samenvatting

Terugblik 2015/2016
Op 19 maart 2015 heeft het algemeen bestuur de kaderbrief 2016 – 2019 vastgesteld. De ingediende gemeentelijke zienswijzen leidden tot een aangepast besluit, waarbij we voortaan uitgaan van een scherpe scheiding tussen incidenteel en structureel en het jaarlijks afrekenen van het resultaat. Dit betekent dat de structurele effecten van zekere ontwikkelingen worden verwerkt in de begroting en dat jaarlijks, inclusief incidentele lasten/baten, wordt afgerekend met de gemeenten.

De achtmaandsprognose 2015, in november schriftelijk aan u voorgelegd, laat zien dat de gemeenten over 2015 een terugbetaling op de gemeentelijke bijdrage kunnen verwachten. Voor 2016 voorzien wij, buiten de begroting, een incidentele last van circa € 1 miljoen, vooral veroorzaakt door het individueel keuzebudget als uitvloeisel van landelijk gemaakte cao-afspraken. Deze afspraken maken het nodig eind 2016 7 maanden extra vakantiegeld te reserveren. Tijdens het AB ter vaststelling van de jaarrekening 2015 en de begroting 2017-2010 informeren wij u met de viermaands rapportage over de mogelijkheden de reservering op te vangen binnen de exploitatie.

Korte samenvatting 2017 – 2020
In aanvulling op de vorige kaderbrief is de landelijke ontwikkeling van een nieuwe verdeelsleutel voor de BDuR over de veiligheidsregio's inmiddels afgerond. De rijksbijdrage is daardoor voor onze regio met ingang van 2017 € 250.000 lager dan geraamd, tegen een eerder verwacht tekort van € 390.000. De overige landelijke ontwikkelingen kunnen op dit moment nog niet met voldoende zekerheid worden geduid voor financiële verwerking in de meerjarenraming. Binnen de Bestuurscommissie Veiligheid heeft besluitvorming plaatsgevonden over de toerekening van de taken in het kader van de WABO. Dit besluit leidt tot een jaarlijkse uitzetting van de gemeentelijke bijdragen met € 567.000 met ingang van 2017.

Inhoudelijke ontwikkelingen en bijstellingen

Op dit moment zijn er diverse ontwikkelingen benoemd die mogelijk leiden tot een bijstelling van het vastgesteld beleid, inclusief de eerder beschreven risico's in de achtmaands rapportage van 2015. Deze worden hieronder uiteengezet.

Gezondheid

3e tranche WPG

Onderdeel van de wijziging is de verandering van de financiering van het rijksvaccinatieprogramma (RVP). De middelen voor de uitvoering van het RVP worden wellicht overgeheveld naar het gemeentefonds. Momenteel loopt er een onderzoek bij gemeenten om de financiële consequenties in beeld te brengen. De bestuurscommissie Gezondheid wordt hierover in 2016 geïnformeerd.

Omgevingswet:

De wijziging van de omgevingswet heeft mogelijk gevolgen voor de beleidsadvisering door de GGD (meer vraag van gemeenten). Een verplichting om advies te vragen bij de GGD komt er nog niet. In 2016 wordt de bestuurscommissie Gezondheid voorgesteld hoe hier mee om te gaan.

Technische hygiënezorg:

In 2017 verandert het toezichtkader voor de kinderopvang. De inhoud van de inspecties veranderen, maar blijft wel bij de GGD. Wat de impact is van dit gewijzigde kader op de dienstverlening onderzoeken we in 2016. Dit leidt tot een bestuurlijk voorstel over de wijze waarop de GGD het nieuwe toezicht gaat implementeren en uitvoeren (inclusief financiële consequenties).

Arrestantenzorg:

Gelet op het aflopen van onze overeenkomst volgt in 2017 opnieuw een aanbesteding, met mogelijke gevolgen voor de tariefstelling. Deze ontwikkeling kan gevolgen hebben voor de begroting van de totale taak forensische geneeskunde.

Veiligheid

Toename in uitstroom vrijwilligers door vergrijzing

Analyse van het personeelsbestand van het vrijwillig repressief personeel heeft aangetoond dat de komende jaren een toename in uitstroom plaatsvindt. De oorzaak hiervan ligt in de vergrijzing van het personeel, waarvan een groot deel de gemiddelde uitstroomleeftijd van 55 jaar zal passeren.

De analyse impliceert een sterke toename in werving en repressieve opleidingen om de paraatheid van de eenheden voldoende op peil te houden. Begin 2016 wordt de analyse verder uitgewerkt om de impact hiervan op de organisatie nader te duiden.

Voortgang Landelijke Meldkamer Organisatie (LMO)

Formeel is het nog steeds de bedoeling de meldkamers van ambulancezorg, brandweer en politie per 1 januari 2017 onder te brengen in een landelijke organisatie. Advisering over taakafbakening (tussen LMO en parate diensten) en kwaliteitseisen met betrekking tot brandweer en multidisciplinair optreden ligt voor in de bijeenkomst van het Veiligheidsberaad van december 2015. Ambtelijk overleg over de financiële overdracht is inmiddels ook gestart. Dit laatste overleg moet leiden tot duidelijkheid over de financiële consequenties voor de gemeenten in de meicirculaire gemeentefonds van 2016. De intentie is eventuele herverdelingseffecten voor gemeenten gedurende een periode van 5 jaar te compenseren via de rijksbijdrage (BDUR) aan de veiligheidsregio's. De VRF zet vraagtekens bij de haalbaarheid van de landelijke organisatie per 1 januari 2017 en daarmee aan de haalbaarheid van bovenstaande procesgang.

Doorontwikkeling Veiligheidsberaad (VB)/Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)
In de vergadering van het Veiligheidsberaad van december 2015 ligt ook voor de doorontwikkeling VB/IFV. In een reactie op de voorstellen heeft onze regio vooral gepleit voor een integrale landelijke koepel, van en voor de veiligheidsregio's. Een koepel die op basis van onderliggende plannen en begrotingen een beroep kan doen op de beperkte middelen van de veiligheidsregio's.
De voorstellen die aan de orde zijn gaan (echter) uit van sterke, vrij zelfstandige kolommen en een (extra) financiering van het veiligheidsberaad uit het landelijk budget voor de rijksbijdrage (BDUR) aan de veiligheidsregio. Dit laatste zou betekenen dat de in onze begroting geraamde BDUR-bijdrage met ingang van 2016 geschat € 50.000 lager uitkomt dan nu is voorzien.

Nieuwe wetgeving Rembrand en Wvr
Het Algemeen Bestuur van de VRF heeft op 27 maart 2013 het dekkingsplan 1.0 vastgesteld. Het bestuur heeft vastgesteld dat bij 82% van de gebouwen in Fryslân de opkomsttijd uit het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) wordt overschreden. Overschrijding van de normtijd, tot de maximale opkomsttijd van 18 minuten, is toegestaan, mits deze gemotiveerd wordt. Het bestuur heeft voor de overschrijding van opkomsttijden nog geen motivatie vastgesteld en heeft het opstellen van de motivatie betrokken bij de geplande doorontwikkeling van het dekkingsplan 1.0. Het bestuur heeft besloten de resultaten van het onderzoek RemBrand te betrekken bij de doorontwikkeling. Echter, voor toepassing van de normen uit RemBrand is het noodzakelijk dat de Wet veiligheidsregio's aangepast wordt. De verwachting is dat dit pas over drie tot vier jaar gebeurt. Dit betekent dat de VRF op dit moment geen motivering heeft voor de overschrijding van de normtijden en hiermee afwijkt van het Bvr. Het bestuur is hierop aanspreekbaar en loopt hierdoor risico. Het project dekkingsplan 2.0 geeft invulling aan het opstellen van een motivatie. In november 2016 wordt de motivatie voor besluitvorming voorgelegd aan de Bestuurscommissie Veiligheid.

Meerjareninvesteringplan en tekort op kapitaallasten
In 2014 is vastgesteld dat bij ongewijzigd beleid er op termijn een tekort van 1,3 miljoen euro ontstaat op de kapitaallasten betreffende huisvesting en materieel van Brandweer Fryslân. Dit tekort is grotendeels ontstaan door de niet geïndexeerde overname bij de regionalisering.
Brandweer Fryslân heeft de afgelopen periode een compleet meerjareninvesteringsplan opgesteld. Hieruit blijkt dat er in 2018 voor het eerst een tekort dreigt in het investeringsprogramma. Binnen het project dekkingsplan 2.0, dat in januari 2016 van start gaat, zijn materieel en kazernes naast de repressieve organisatie dé onderwerpen van gesprek. In dit gesprek met het bestuur over hoe de repressieve dekking in Fryslân te organiseren, moeten vanuit veiligheid, kwaliteit, efficiency en effectiviteit inhoudelijke en financiële afwegingen gemaakt worden. Vanzelfsprekend wordt aanvullend gekeken naar afschrijvingstermijnen en de spreiding van aanschaf / nieuwbouw.

Claim financiering reddingsbrigade
In een brief van 10 juni 2015 heeft de minister de voorzitters veiligheidsregio's en de voorzitter van het Veiligheidsberaad gevraagd om een standpunt in te nemen over de positionering en financiering van de Reddingsbrigade binnen de Veiligheidsregio's na 2016. Op 13 juli 2015 heeft het Veiligheidsberaad in een schriftelijke reactie laten weten dat zowel het Veiligheidsberaad als het IFV geen gevolg kunnen geven aan het financieringsverzoek. Ook onze regio heeft in een reactie laten weten dat er op dit moment onvoldoende reden is om de Reddingsbrigade als primaire partner onder de vleugels van de Veiligheidsregio te brengen en er vooralsnog geen vervolg kan worden gegeven aan het financieringsverzoek. Landelijke druk kan ertoe leiden dat dit standpunt in de toekomst wordt herzien. Het mogelijke effect is geschat op € 30.000.

Invulling rol Calamiteiten Coördinator (CaCo)
Er is op de Meldkamer Noord-Nederland (MkNN) gestart met een ontwikkelrichting voor de Calamiteiten Coördinator (CaCo) nieuwe stijl. Aanleiding voor de ontwikkelrichting was onduidelijkheid over de rol CaCo en de beschikbaarheid van de CaCo's, op de korte en iets langere termijn. Hierdoor ontstond de noodzaak om de rol van de CaCo door te ontwikkelen. De rol van CaCo wordt op dit moment door alle disciplines als neventaak vervuld. De nieuwe invulling behelst een invulling van de functie als CaCo. Er volgt medio 2016 een implementatietraject van de doorontwikkeling. Indien de invulling via de veiligheidsregio's plaats gaat vinden, zijn de hiermee gemoeide kosten naar schatting €50.000.

Organisatie en bedrijfsvoering
Wet kwaliteit, klachten, geschillen zorg
Na een zeer lange vaststellingsprocedure is begin november 2015 de Wet kwaliteit, klachten, geschillen zorg (Wkkgz) gepubliceerd. Naar verwachting treedt de wet in werking per 1 januari 2016. De wet is ook van toepassing op de GGD. Onder andere is in de wet opgenomen de aanwijzing van onafhankelijke klachtenfunctionarissen ten behoeve van de klager en de aansluiting bij een erkende geschilleninstantie. Deze brengt een bindend advies uit over de gedragingen richting de cliënt en is bevoegd een schadevergoeding tot in ieder geval € 25.000 toe te kennen. Ook kwaliteitseisen maken uiteraard deel uit van de wet. De implicaties van de nieuwe regelgeving worden op korte termijn nader geïnventariseerd en vervolgens voorgelegd aan de Bestuurscommissie Gezondheid.

Evaluatie gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Fryslân
Naar aanleiding van de wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen is aan een extern bureau opdracht verstrekt de effectiviteit van de huidige gemeenschappelijke regeling te evalueren. De rapportage wordt begin 2016 voorgelegd aan het algemeen bestuur en de bestuurscommissies.

Bedrijfsvoering 3.0
Het bestuur heeft begin 2015 extra middelen beschikbaar gesteld om de bedrijfsvoering te versterken en te optimaliseren. Dit onder andere gebaseerd op een onderzoek van Berenschot, waarbij de focus lag op versterking van P&O en Financiën. Daar waar de nood het hoogst was, zijn tijdelijk extra mensen aangenomen. Dit doet een beroep op bijna de helft van de in 2016 beschikbare middelen, de andere helft wordt projectmatig ingezet om via vooral efficiëntie van processen en systemen een structurele uitzetting van middelen te voorkomen. Ook zijn middelen vrij gemaakt om beleid op het gebied van concern control verder te ontwikkelen.

Herzien financiële verordening
Maart 2016 kan het algemeen bestuur een gewijzigde financiële verordening tegemoet zien. Doelstelling van de nieuwe verordening is een hogere doelmatigheid van administratieve processen en hogere informatiewaarde voor de begroting en jaarverslag.

Onroerende zaakbelasting
Bij de regionalisering van de brandweer was geen rekening gehouden met de door de Friese gemeenten op te leggen aanslagen voor onroerende zaakbelasting inzake de eigendomskazernes. Deze verhoging is structureel opgevangen binnen het huisvestingsbudget, en wordt daarom vanaf nu niet meer benoemd in de P&C-stukken.

Ontwikkelingen financieel kader

Huidig financieel kader
Het op dit moment geldende financiële kader is vastgelegd in de kaderbrief 2016-2019 en vervolgens doorvertaald in de meerjarenbegroting 2016-2019. De totale gemeentelijke bijdrage is meerjarig als volgt (x € 1.000):

2016	2017	2018	2019
53.141	53.642	54.172	54.702

De totale begroting van de Veiligheidsregio is hoger dan alleen de bijdragen van de gemeenten. Voor 2017 ziet de totale begroting er als volgt uit:

Totale lasten	€ 66.832
Rijksbijdrage BDUR	€ 7.900 -/-
Opbrengst maatwerk en diensten derden	€ 5.290 -/-
Gemeentelijke bijdrage (zie tabel hierboven)	€ 53.642

Hieronder volgt een toelichting op de structurele, financiële ontwikkelingen.

Indexering materiële kosten
De indexering voor materiële kosten is op basis van artikel 5a van de financiële verordening gebaseerd op de consumentenprijsindex (CPI) over de maand februari van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar. Met andere woorden, in februari 2016 is de precieze indexering voor materiële kosten bekend voor 2017. Meerjarig was al uitgegaan van een gemiddelde stijging van 1% per jaar. De verwachting is dat het CPI in februari 2016 hier niet significant van af zal wijken.

Indexering loonkosten
In de begroting 2016 is via een inhaalslag het effect van de in augustus 2014 vastgestelde cao verwerkt. Deze cao heeft een geldigheidsduur tot en met 31 december 2015. Meerjarig is aangesloten bij de norm zoals deze destijds werd gehanteerd door de rijksoverheid: gemiddeld 1,25% per jaar.
De werkelijke ontwikkeling van de loonsom is nog onzeker, en is afhankelijk van de uitkomsten van de cao-onderhandelingen en de definitieve premies van het ABP over 2016 en volgende jaren.

Reeds genomen besluit met een structureel effect op de bijdrage
De ervaring leerde dat de doorrekening van de kosten van de maatwerktaken omgevingsrecht (WABO) hoger was dan de werkelijke inzet. Een fors deel van de inspanningen die geschaard werden onder de maatwerktaken bleek betrekking te hebben op reguliere activiteiten en golden daarmee voor alle gemeenten. Samengevat, 18 gemeenten betaalden voor taken die op alle gemeenten betrekking hadden. Dit is in de vergadering van de bestuurscommissie veiligheid van 8 oktober 2015 rechtgetrokken, waardoor de bijdrage van alle gemeenten nu recht doet aan de afgenomen taken.

Autonome, externe ontwikkeling met een structureel effect
Effecten groot onderhoud BDuR
In 2015 is de verdeelsystematiek van de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding onderzocht, tegelijkertijd met het onderzoek naar het cluster OOV in het gemeentefonds. De uitkomst is dat de veiligheidsregio met ingang van 2017 uit deze uitkering structureel € 250.000 per jaar minder ontvangt.

Financieel kader 2017 – 2020

Het bovenstaande leidt tot de volgende structurele gemeentelijke bijdrage, aangesloten op 2016:

Kader 2017-2020	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Huidige gemeentelijke bijdrage (kader 2016)	53.141	53.642	54.172	54.702	55.232
Correctie WABO versus basistaken risicobeheersing	0	567	567	567	567
Nieuwe cao	0	0	0	0	0
Indexatie materiele kosten a x%	0	0	0	0	0
Groot onderhoud BDUR	0	250	250	250	250
Nieuwe gemeentelijke bijdrage	53.141	54.459	54.989	55.519	56.049
Procentuele ontwikkeling*	0,00%	1,52%	1,51%	1,49%	1,48%

* In de tabel is de procentuele stijging weergegeven van de gemeentelijke bijdrage ten opzichte van het huidige kader. Voor 18 gemeenten echter geldt dat de werkelijke stijging bij de Veiligheidsregio wegvalt tegen de eerdere maatwerkkosten van de WABO.