

Beslisnotitie Veiligheidsregio Hollands Midden

1. Algemeen

Onderwerp:	Programmabegroting 2012 en meerjarenramingen 2013 - 2015	Opgesteld door:	Planning & Control; E. Breider
Voorstel t.b.v. vergadering:	Algemeen Bestuur	Datum:	23-06-2011
Agendapunt:	BG.3	Bijlage(n):	1
Portefeuille:	VRHM; H.J.J. Lenferink	Status:	Besluitvormend
Vervolgtraject besluitvorming:	N.v.t.	Datum:	N.v.t.

2. Besluit

Het Algemeen bestuur besluit:

1. De programmabegroting 2012 en meerjarenramingen 2013-2015 vast te stellen.

3. Toelichting op het besluit

In de vergadering van het Algemeen Bestuur van 31 maart jongstleden zijn de begrotingsuitgangspunten 2012 vastgesteld. Met de vaststelling van de begrotingsuitgangspunten heeft het Algemeen Bestuur besloten:

1. Kennis te nemen van de hieronder beschreven begrotingsuitgangspunten 2012;
2. De indexering 2012 vast te stellen conform het voorstel (concept van 8 maart 2011) van de 'Werkgroep financiële kaderstelling gemeenschappelijke regelingen', gebaseerd op de index Bruto Binnenlands Product, zijnde 2.0% en deze toe te passen op de startbijdrage 2012 van gemeenten.
3. De in de beslisnotitie 'Samenwerking loont' genoemde gemeentelijk verantwoordelijke monodisciplinaire maatregelen, zijnde invulling gemeentelijke piketfunctionarissen ad € 75.000 en opleiding-training-oefenen (OTO) Team Bevolkingszorg ad € 58.400, middels een verhoging van de inwonersbijdrage op te nemen (programma BGC).

3.1 Begrotingstraject en beleidsplanontwikkeling 'trekken samen op'

Bij de vaststelling van de begrotingsuitgangspunten 2011 is onderkend dat er een belangrijke relatie ontstaat tussen het wettelijk vast te stellen beleidsplan (Wet veiligheidsregio's) en de daarbij behorende financiële kaders voor begroting en meerjarenramingen. Op 10 februari 2011 is bij de vaststelling van de Financiële Verordening Veiligheidsregio Hollands Midden geformaliseerd dat – in plaats van de perspectiefnota – het beleidsplan het beslissingskader voor de begroting en ook het meerjarenkader voor de programma's in beleidsmatige en budgettaire zin wordt.

Het beleidsplan dient binnen negen maanden na in werkingtreding van de wet te zijn vastgesteld. Dat is dat dus voor 1 juli 2011. Om het beleidsplan als kader en input te kunnen gebruiken voor de vaststelling van de programmabegroting 2012, zou het beleidsplan 2012-2015 gereed moeten zijn vòòr de vergadering van het Algemeen Bestuur van 31 maart 2011. Het risicoprofiel is op haar beurt weer input voor het beleidsplan. Omdat het risicoprofiel nog niet gereed is, wordt het beleidsplan ter vaststelling pas aangeboden in de vergadering van 6 oktober 2011.

In de begrotingscyclus moet echter rekening worden gehouden met de bestuurlijke agenda en de verplichte zienswijzeperiode voor gemeenten. De ontwerp-begroting moet derhalve worden behandeld in het Algemeen bestuur van 21 april 2011. Dit vereiste dat in het AB van 31 maart 2011 begrotingspunten moesten worden vastgesteld omdat het beleidsplan nog niet is vastgesteld. Eventuele effecten uit het beleidsplan op de begroting kunnen alleen bij begrotingswijziging worden verwerkt.

Resumerend, het beleidsplan is nog niet gereed om kaders te stellen voor de programmabegroting 2012, er wordt gewerkt met begrotingsuitgangspunten.

3.2 Bestaand beleid continueren

Er zijn de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet in de ontwikkeling naar de Veiligheidsregio Hollands Midden (VRHM) en in de regionalisering van de brandweer. Verschillende kaders zijn daarin uitgezet die tot en met 2012 van toepassing zijn.

Bij de behandeling van de voorstellen 'Samenwerken loont'¹ bleek bovendien hoe moeilijk verbeteringen in de processen zijn aan te brengen met begrensde middelen. Met de verhoogde rijksbijdrage worden vanaf 2010 aanvullende maatregelen getroffen. Om alle processen optimaal te laten verlopen zouden er meer middelen moeten worden ingezet. Deze zijn evenwel nu en naar verwachting ook in de komende jaren niet direct beschikbaar. Rijk en de deelnemende gemeenten, als leveranciers van die bijdragen, en de VRHM intern zullen in de komende jaren nadrukkelijk keuzes moeten maken. Weloverwogen keuzes voor de eerstkomende jaren zijn dan ook in het kader van het nieuwe beleidsplan aan de orde. De opstelling van de begroting 2012 wordt in dit licht dan ook beschouwd als het voortzetten van het bestaand beleid. Als vertrekpunten voor de begrotingsuitgangspunten 2012 worden genoemd:

- de laatst vastgestelde beleids- en financiële kaders opgenomen in de programmabegroting 2011;
- de structurele doorwerking van maatregelen uit het bestuursvoorstel inzake de allocatie van de verhoogde rijksbijdrage voor 2012 e.v. (AB van 11 november 2010 en 31 maart 2011);
- begrotingsevenwicht, tijdige inzending evenals concretiseren van stelposten wegens bezuinigingsmaatregelen of taakstellingen volgens het toezichtregime van Gedeputeerde Staten;
- de laatst afgegeven circulaire rijksbijdragenbeschikking.

3.3 Loon- en prijsontwikkelingen

Gemeenten binnen de regio Hollands Midden hebben op 15 december 2010 afgesproken dat zij voorafgaande aan de nieuwe begrotingscyclus gezamenlijke afspraken willen maken over de financiële kaderstelling van gemeenschappelijke regelingen. In genoemd overleg is een ambtelijke werkgroep samengesteld, bestaande uit financieel adviseurs van gemeente Leiden, Gouda, Nieuwkoop en Katwijk. Het resultaat van de ambtelijke werkgroep is voorgelegd aan een bestuurlijke klankbordgroep, bestaande uit de dhr. Groen (Noordwijk), mevr. Bloemen (Zoeterwoude), dhr. Strijk (Leiden) en dhr. Cremers (Waddinxveen).

Door de werkgroep is voorgesteld (concept, 8 maart 2011) om voor de indexering aan te sluiten bij de indexering die gemeenten (fictief) gecompenseerd krijgen via het gemeentefonds. Bij het bepalen of er sprake is van reële groei of krimp van het gemeentefonds wordt de nominale groei van het gemeentefonds gecorrigeerd voor de index BBP (Bruto Binnenlands Product).

Conform het voorstel van de werkgroep wordt voor de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Hollands Midden voorgesteld de index van 2012 te baseren op de publicatie van de nominale ontwikkeling (gebaseerd op het BBP uit de Macro Economische Verkenning) in de septembercirculaire van 2010 (T-2), zijnde 2% en deze indexering toe te passen op de startbijdrage van gemeenten.

3.4 Taakstellingen, bezuinigingen en de verdeling daarvan

Bovengenoemde ambtelijke werkgroep heeft zich ook gebogen over het bepalen van een bezuinigingstaakstelling voor de gemeenschappelijke regelingen. Op basis van (verwachte) ontwikkelingen van het gemeentefonds zoals aangegeven in circulaire stelt zij voor om de regelingen een uniforme taakstelling mee te geven van 5% in 2012 en 10% structureel vanaf 2013. Deze zou dan daarmee in lijn liggen met bezuinigingstaakstellingen bij gemeenten zelf.

¹ Algemeen Bestuur van 24 juni 2010 en 11 november 2010 met betrekking tot de allocatie van de verhoogde rijksbijdrage.

De ambtelijke werkgroep adviseert om de Veiligheidsregio Hollands Midden (programma brandweer) hiervan uit te zonderen (afgezien van het feit dat de voorgestelde 5% voor 2012 door VRHM reeds is gerealiseerd), omdat hiervoor een afzonderlijk traject is afgesproken. In het Algemeen Bestuur van 29 januari 2009 is namelijk besloten dat *“in het eerste jaar van de nieuwe brandweerorganisatie wordt een beleid ontwikkeld waarmee de kosten voor brandweezorg in Hollands Midden op termijn kan worden gerealiseerd voor het referentiebudget dat gemeenten via het Gemeentefonds ontvangen als fictief budget voor de brandweertaak”*.

Expliciete efficiencytaakstelling 2010 - 2012 en de verdeling daarvan

Brandweer Hollands Midden heeft, op basis van geïnventariseerde en onderbouwde efficiencyvoordelen, reeds een taakstellende bezuiniging opgelegd gekregen van 5%, zijnde € 2,1 miljoen. Deze efficiencyvoordelen zijn volledig ingezet voor het verminderen van het verschil tussen het gemeentelijk feitelijk budget (begroting 2009 plus de aangebrachte correcties om te komen tot het structureel benodigde brandweerbudget om de taken in continuïteit uit te kunnen voeren) en het gemeentelijk fictieve budget (Gemeentefonds). De verdeling van de efficiency over de gemeenten is geschiedt naar rato van de relatieve budgettaire afstand tussen hun fictieve budget en hun feitelijke budget 2009, inclusief verwerkte aanpassing voor harmonisatie.

Impliciete bezuinigingen

Brandweer Hollands Midden heeft, in tegenstelling tot het bestuurlijk besluit dat voor overheadtaken bij de start van de organisatie een percentage van 30% mocht worden gehanteerd (een percentage dat voor deze overheidstaken effectief en efficiënt is gebleken), in de startbijdrage slechts gemiddeld 22% 'meegekregen'. Dit was oorspronkelijk 24% als geïnventariseerd in de gemeentelijke startbijdragen. Echter, door het bestuursbesluit van 12 november 2009 zijn bij gemeenten met een hoger percentage dan 30% van de loonkosten aan overhead in haar brandweerbegroting, de overheadkosten verlaagd tot het niveau van 30%. Dit betekende een correctie van +/- € 0.9 mln. op de startbijdragen. Ten opzichte van de 30% betekent dit totaal € 2,6 mln. minder.

In de begrotingsuitgangspunten 2011 is voor indexering de nullijn gehanteerd. Indien voor 2011 het door de ambtelijke werkgroep voorgestelde (*maar naar de mening van de Controller van de VRHM ongelukkig gekozen principe van*) nacalculatie (fictief) wordt toegepast, zijnde een prijsmutatie BBP 2011 van 1,5% betekent dit een impliciete additionele bezuiniging van € 870.000.

Verdeling van taakstelling brandweer over startbijdragen gemeenten

Belangrijke uitgangspunten bij besluitvorming tot regionalisering van de brandweer was de vaststelling van de gemeentelijke bijdragen (budgetten gaan over “as is”, met toets op structureel benodigd brandweerbudget om de huidige taken in continuïteit uit te kunnen voeren) en de bestuurlijke opdracht om brandweezorg in Hollands Midden op termijn te realiseren voor het referentiebudget dat gemeenten via het Gemeentefonds ontvangen als fictief budget voor de brandweertaak. Om dit te bereiken zullen (toekomstige) efficiencyvoordelen en taakstellingen moeten worden verdeeld naar rato van de relatieve budgettaire afstand tussen het fictieve budget en het feitelijke budget. Met andere woorden, een taakstelling van bijv. 5% zal per definitie niet leiden tot een individuele vermindering van 5% voor iedere gemeente.

3.5 Ontwikkelingen in de rijksbijdragenbeschikkingen

Met het oog op de nieuwe kwaliteitseisen verstrekt het rijk vanaf 2010 aanvullende middelen. De aanwending daarvan is uitgewerkt in het voorstel ‘Samenwerken loont’. In dit kader zijn vier ontwikkelingen relevant:

1. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het voornemen bij de indicatie voor de meerjarenramingen een nieuwe doelmatigheidsaankomst van 1,5% voor 2012 olopend tot 6% vanaf 2015 toe te gaan passen². De ministeriele circulaire is geplaatst op de agenda van het Veiligheidsberaad van 24 januari jl. met het voorstel om hiertegen ernstig bezwaar aan te tekenen. Een

² Circulaire van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, d.d. 6 december 2010, kenmerk 2010-782852.

- dergelijke maatregel beperkt de ontwikkel- en beleidsmogelijkheden van de veiligheidsregio's. Het effect voor de VRHM bedraagt voor 2012 circa € 70.000 tot oplopend € 280.000 vanaf 2015³. Het besluit is nog niet genomen. Deze ontwikkeling wordt wel in de risicoparagraaf opgenomen.
2. De Tweede Kamer heeft een motie tot verplichte regionalisering van de brandweer aangenomen. De minister wil een onderzoek laten uitvoeren naar de kosten en de te bereiken schaalvoordelen. Het valt niet uit te sluiten dat de hybride financiering op termijn opnieuw ter discussie wordt gesteld en bedragen uit het gemeentefonds worden overgeheveld naar de BDVR. Dit leidt dan in elke regio en voor alle gemeenten tot effecten. Bovendien zal de brandweer van de gemeente Katwijk dan in de nieuwe organisatie van de VRHM moeten worden ingebracht. Ook dit heeft organisatorische en financiële effecten voor alle partijen. Deze ontwikkeling wordt in de risicoparagraaf opgenomen.
 3. De BTW-compensatieregeling wijzigt door de invoering van de Wet veiligheidsregio's. De BTW-druk blijft voor het brandweerdeel compensabel, maar niet meer de betaalde BTW op de andere programma's. Vanaf 1 oktober 2010 kunnen gemeenten minder compensabele BTW claimen en wordt een deel toegevoegd aan de BDVR. Op basis van een Cebeon-onderzoek verdeelt het ministerie de bedragen over de regio's. Voor de VRHM bedraagt deze voor 2011 € 687.000. Een eerste inschatting is dat de VRHM geen nadeelregio is. Bij de begroting 2012 wordt het effect in kaart gebracht. Het uitgangspunt is dat de gemeenten in Hollands Midden geen nadeel mogen ondervinden van de nieuwe wetgeving. Dit wordt daarom verrekend met de inwonerbijdragen op de desbetreffende programma's. In het kader van de BTW dient een fiscale labeling plaats te vinden van de kosten van management en bedrijfsvoering over de verschillende programma's. Dit zal in komende begrotingen tot uitdrukking moeten komen, maar heeft geen effect op het totaal van de inwonerbijdragen.
 4. Het ministerie van Veiligheid en Justitie wil de verantwoordelijkheid om aangesloten te zijn op het nieuwe Noodnet beleggen bij de veiligheidsregio's en financiering inbrengen in de BDVR. Het Veiligheidsberaad beraadt zich nog op een inhoudelijke reactie.

3.6 Inhoudelijke ontwikkelingen in de verschillende programma's

programma Brandweer

Het programma brandweer wordt ingevuld in overeenstemming met het besluit van het Algemeen Bestuur van 18 december 2009. Dit betekent dat de overeengekomen startbijdragen en de derde tranche efficiencykorting overeenkomstig afspraken gehandhaafd blijven.

De ramingen worden vertaald naar producten. De brandweer kent landelijk twee speerpunten die in het beleidsplan en in de programmaontwikkelingen nader uitgewerkt moeten worden, namelijk:

- een uitwerking van de Strategische Reis Brandweer, een visie op het veranderingsproces dat de Brandweer tot 2040 te wachten staat. Bestuurders, bestaande en mogelijk nieuwe partners en de brandweerachterban zijn uitgenodigd deze reis naar de toekomst mee te maken. Er valt veel winst te behalen als het gaat om veiligheid. De richting is duidelijk, maar de koers ligt nog niet vast. Ook van de VRHM wordt verondersteld dat het kleur bekent;
- een uitwerking naar aanleiding van het advies van de Commissie Mans inzake de mogelijkheden en maatregelen die de brandweer kan inzetten om de huidige stijgende kostentendens om te buigen ten gunste van het toekomstperspectief zoals geschetst in de Strategische Reis. Het totale pakket aan ombuigingen bedraagt (landelijk) € 185 miljoen.

Bij de inrichting van de nieuwe organisatie BHM en met behulp van de startbijdragen moeten risico-beheersing, operationele voorbereiding en incidentbestrijding zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingericht. Bezien dient te worden waar het repressief dekkingsplan (SAVE) aan de eisen van de tijd moet worden bijgesteld.

Gewijzigde regelgeving rond brandmeldingen vraagt om aandacht in beleidsmatige en financiële zin. Als risico moet worden vermeld dat de ontvangsten uit de brandmeldabbonnementen daardoor kunnen

³ Basis is € 4,66 miljoen volgens indicatie uit de circulaire, bijlage 4.

afnemen. Anderzijds spraken enkele gemeentebesturen bij besluit tot de regionalisering van de brandweer de verwachting uit dat het bestuur van de VRHM beleid ten aanzien van de zogenoemde loze meldingen formuleert.

De gemeente Katwijk heeft de brandweer niet geregionaliseerd, maar de financiële verrekening van specialismen dient bestuurlijk nog te worden geformaliseerd. Uitgangspunt is een rechtvaardige financiële regeling. Voor 2012 wordt voorgesteld dat de integrale kosten van brandweerspecialismen onderdeel worden van de algemene inwonerbijdrage, en dat daarmee indirect de kosten van specialismen met Katwijk worden verrekend. Hier ontbreekt dat voor de specialismen nog een nieuw dekkingsplan moet worden gemaakt en dat, zolang dat er nog niet is, gewerkt wordt met de bestaande verdeelsystematiek.

programma GMK en ontwikkelingen politiebesteding

Er is nog geen gewijzigde integrale beheerovereenkomst voor de gemeenschappelijke meldkamer vastgesteld. Dit veronderstelt dat de lijn voor de ramingen zoals vastgesteld in de begroting 2011, onderdeel meerjarenraming 2012, als uitgangspunt wordt gekozen. Voor het programma GMK wordt op voorhand vastgehouden aan die oorspronkelijk vastgestelde beheerbegroting en het indexerend van de lonen en prijzen met 2,0% respectievelijk 2,0%.

De uitwerking van de business case multidisciplinaire intake GMK, landelijke ontwikkelingen ten aanzien van het concentreren van meldkamers en de invoering van een nieuw GMS-systeem kunnen bij het opstellen van deze uitgangspunten nog niet geconcretiseerd worden. Dit kan later tot nadere voorstellen en begrotingswijziging leiden.

De GMK Hollands Midden werkt in het geval van tijdelijke uitwijk en fallback samen met de andere drie meldkamers in Zuid-Holland. Gezien de cruciale rol die de meldkamer bij de informatievoorziening speelt, is een permanente uitwijkvoorziening van evident belang. Dit punt is onderkend en wordt in samenwerking met de partners uitgewerkt. De actuele ontwikkelingen worden in de programma-begroting 2012 verwoord.

Aan de Politie Hollands Midden wordt gevraagd de actualiteit in kaart te brengen met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen in het politiebesteding. Het effect op de bestuurlijke en organisatorische inrichtingen op het niveau van Hollands Midden kunnen bij het opstellen van deze uitgangspunten namelijk nog niet worden weergegeven.

programma GHOR

De gevolgen van de Wet veiligheidsregio's voor de GHOR zijn opgenomen in het bestuursvoorstel 'Samenwerken loont'. De directeur GHOR heeft benadrukt dat de uitkomsten van Cebeon-rapportages ten tijde van het opstellen van 'Samenwerken loont' nog niet bekend waren.

Het Cebeon concludeert inmiddels dat de GHOR voor het voldoen aan artikel 23 (kwaliteitszorgsysteem) extra capaciteit van 1,3 fte formatieruimte voor de komende jaren nodig heeft⁴. De extra inspanningen van de GHOR hebben betrekking op de beoordeling – namens het bestuur van de veiligheidsregio - of de circa 2.000 zorginstellingen en -aanbieders in Hollands Midden voldoende 'crisis-proof' zijn. Als onderdeel van het kwaliteitszorgsysteem dient de GHOR alle – volgens de wet – verplichte gegevens te verkrijgen, vast te leggen, toegankelijk te maken en te houden en hierover afspraken met de ketenpartners te maken. De GHOR en daarmee het bestuur van de veiligheidsregio zal als gevolg van bovenstaande niet voldoen aan deze nieuwe wettelijke eis. Het risico bedraagt €140.000 per jaar.

⁴ Eindrapport "Onderzoek financiële gevolgen invoering wet veiligheidsregio's" (25 november 2010)

programma Veiligheidsbureau

Bij de begrotingsuitgangspunten 2011 is besloten om de huidige verdeling van 1/3^e van de kosten verdeeld over politie, brandweer en GHOR te handhaven. Er is geen aanleiding hier nu vanaf te zien. De structurele inrichting van het Veiligheidsbureau dient nog vorm te worden gegeven maar dient plaats te vinden binnen het hierboven vermelde financiële kader en het besturingsconcept zoals in 2009 in het Algemeen bestuur aan de orde is gesteld.

Het Algemeen Bestuur stemde in met een pilot voor het opzetten van een Regionaal Informatie- en Expertise Centrum Haaglanden/Hollands Midden⁵. Het RIEC wordt als een onderwerp van integrale veiligheid beschouwd. Op basis van een kassiersrol zijn de lasten en baten voor 2011 geraamd. Voor de jaren vanaf 2012 waren deze **niet** geraamd omdat pas eerst na een evaluatie over de pilot wordt beslist over verlenging van de deelname. Voor het opnemen van een raming voor 2012 e.v. is dus eerst een evaluatie en positief besluit van het Algemeen Bestuur nodig.

programma Oranje Kolom

Bij de begroting 2011 is een keus gemaakt om vanaf 2012 structureel € 60.000 beschikbaar te hebben voor de invulling van de functie van coördinerend functionaris. Deze lijn is bij het eerder genoemde bestuursvoorstel 'Samenwerken loont' bevestigd.

In de beslisnotitie voor het AB van 31 maart jongstleden zijn twee posten aangemerkt die eigenlijk door gemeenten vanuit hun eigen verantwoordelijkheid moeten worden georganiseerd en bekostigd, namelijk de gemeentelijke piketten (€ 75.000) en het opleiden-traineren-oefenen van de teams bevolkingszorg (€ 58.400). Voorgesteld wordt deze kosten in de programmabegroting van de VRHM op te nemen en naar rato over de gemeenten te verdelen. Gemeenten dienen in hun begroting rekening te houden met een effect van ongeveer € 0,18 per inwoner.

4. Eventuele aanvullingen zienswijzen gemeenten

De ontwerp-programmabegroting is aangeboden aan de gemeenteraden met het verzoek eventuele zienswijzen uiterlijk 13 juni 2011 in te dienen. Tevens is er op 1 juni een bijeenkomst gehouden met MOV-ers en financiële medewerkers van de deelnemende gemeenten.

Op het moment van opstellen van deze beslisnotitie zijn er nog geen zienswijzen van de gemeenten ontvangen. Zienswijzen die nog ingediend worden, zullen aangevuld met een reactie middels een nazending aangeboden worden aan het AB.

5. Bijlagen

1. Programmabegroting 2012 en meerjarenramingen 2013-2015.

6. Historie besluitvorming

Dagelijks Bestuur 26 mei 2011: Ingestemd met programmabegroting 2012 en meerjarenramingen 2013-2015.

⁵ AB-besluiten van 26 maart en 25 juni 2009, zie tevens programmabegroting 2011, pag. 45