



Kaderbrief 2023-2026

Veiligheidsregio Groningen

Vastgesteld door het algemeen bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio
op 10 december 2021

Dhr. K.F. Schuiling

Dhr. A. van der Tuuk

voorzitter

penningmeester





Inleiding

In deze kaderbrief schetsen wij ons perspectief op de periode 2023-2026. Voor ons ligt een periode waarin Veiligheidsregio Groningen aan de hand van de toekomstvisie Brandweezorg, het Veiligheidsplan en de evaluatie Wet Veiligheidsregio's invulling wil geven aan de veranderende rollen en taken van onze organisatie en de daarmee samenhangende uitdagingen, onder meer op het gebied van (stedelijke) huisvesting, personeel en middelen.

De evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's spoort aan tot intensieve samenwerking, zowel op het terrein van de crisisbeheersing als de brandweezorg: met elkaar binnen de veiligheidsregio's, met andere veiligheidsregio's, met allerlei crisispartners, met het Rijk en zelfs internationaal. Dat vergt regie en coördinatie. Samenwerken in complexe netwerken is een kunst. Verwacht wordt dat de veiligheidsregio's en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, met behulp van aanpassingen in de wet, deze kunst gaan beheersen. Veiligheidsregio Groningen houdt de ontwikkelingen in de samenleving nauwlettend in de gaten. De sector crisisbeheersing weet door de ervaringen in het aardbevingsdossier en de coronacrisis steeds beter de "zwarte zwanen" te herkennen: ontwikkelingen die onwaarschijnlijk lijken, maar die grote gevolgen kunnen hebben op het moment dat ze zich voordoen. Te denken valt aan maatschappelijke onrust, de toenemende risico's rond informatieveiligheid en aan cybergevolgbestrijding, maar ook aan de vluchtelingen crisis, zoals we in het najaar van 2021 hebben kunnen zien.

De energietransitie, nieuwe technologie en de Omgevingswet (voorzien in juli 2022) dwingen ons vanuit een veranderd perspectief naar ons werk te kijken.

Een duurzame en toekomstgerichte brandweerorganisatie vraagt daarnaast om een duidelijk fundament met financiële kaders die voor eenieder helder zijn. In 2022 willen we daar voortvarend mee aan de slag. De toekomstvisie Brandweezorg 2030 is in het najaar van 2021 omarmd door het Algemeen Bestuur.

Eerder hebben we aangegeven dat we ons bewust zijn van de ingewikkelde financiële situatie van de gemeenten. Gezien de (landelijke) ontwikkelingen die de komende jaren op ons afkomen, is het niet realistisch om in alle gevallen de "0" lijn als uitgangspunt te blijven hanteren. Veiligheidsregio Groningen zeilt reeds scherp aan de wind, maar om noodzakelijke stappen vooruit te kunnen zetten op het gebied van stedelijke huisvesting, een toekomstbestendige sector brandweezorg en een goed geprepareerde sector crisisbeheersing zijn investeringen in de komende jaren onontkoombaar. In deze kadernota zetten we een eerste stap, waarbij we telkens nut en noodzaak kritisch afwegen en aansluiten bij gemaakte financiële afspraken.

In de komende hoofdstukken nemen we u mee langs de ontwikkelingen VRG-breed en per sector.



Landelijke ontwikkelingen

De hieronder beschreven ontwikkelingen zijn allemaal autonoom.

Evaluatie Wet Veiligheidsregio's

In 2010 is de Wet Veiligheidsregio's in werking getreden. In 2019 is een commissie ingesteld die de taak kreeg "de doeltreffendheid en de effecten van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en onderliggende regelgeving in de praktijk te onderzoeken en te bezien of de huidige wet bruikbaar is in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de crisisbeheersing in het algemeen."

In december 2020 heeft deze evaluatiecommissie haar eindrapport opgeleverd, met daarin adviezen en aanbevelingen om te komen tot nieuwe wetgeving. In het rapport zijn een twintigtal kernadviezen geformuleerd in te delen naar zes thema's.

Op 3 februari 2021 heeft het kabinet een standpunt op hoofdlijnen aan de Tweede Kamer aangeboden. De Tweede Kamer heeft dit onderwerp controversieel verklaard en neemt de kabinetsreactie en het rapport evaluatie Wet veiligheidsregio's na de kabinetsformatie in behandeling.

Omdat de geformuleerde adviezen grote consequenties hebben voor de veiligheidsregio's, heeft de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) geconstateerd dat betrokkenheid van de RCDV bij het vervolgproces urgent en van wezenlijk belang is. Daarom is besloten een taskforce /begeleidingscommissie in te stellen. De taskforce verricht haar taak vanuit de eigenstandige positie van de veiligheidsregio's ten aanzien van de evaluatie van de Wvr. De taskforce realiseert zich dat over bijvoorbeeld de positie van de GHOR een inhoudelijke discussie gevoerd gaat worden en dat de evaluatie van de Wet publieke gezondheid (Wpg) daarmee samenhangt. Daar wil de taskforce niet op vooruitlopen maar het mag een brede aanpak door de taskforce voor de veiligheidsregio's als collectief ook niet in de weg staan. De leden van de taskforce zullen dan ook met een brede blik naar de adviezen van de evaluatiecommissie kijken.

De evaluatie is een belangrijk traject in een veranderende wereld voor Crisisbeheersing en Brandweezorg. Daarnaast is het van belang voor de landelijke governance en de relaties met ministeries, landelijke-, regionale- en lokale crisispartners. VRG is nauw betrokken bij dit traject. Daarnaast is er nauwe samenwerking met ministerie van JenV en andere crisispartners.

Door de omvang van de opdracht en afhankelijkheden van andere hierboven genoemde trajecten en ontwikkelingen, is vooralsnog geen duidelijkheid over een verwachte einddatum te geven.

Taakdifferentiatie en toekomstbestendig brandweerstelsel

In februari 2018 ontstond er een juridische discussie over de positie van brandweervrijwilligers nadat een Belgische brandweervrijwilliger, die hetzelfde werk deed als zijn beroepscollega, hiervoor hetzelfde loon wilde. Hij werd in het gelijk gesteld door het Europese hof. Dit leidde tot de volgende ontwikkelingen:

- Om de rechtspositie van de Nederlandse brandweervrijwilligers te laten voldoen aan de Europese deeltijdrichtlijn (gelijke werkzaamheden mogen niet ongelijk worden beloond) heeft een landelijke denktank naar mogelijkheden gekeken om het onderscheid tussen brandweervrijwilligers en beroepsbrandweer te vergroten.



- Ingezet wordt op het aanbrengen van onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte opkomst. Dat betekent dat er een einde komt aan kazernering en consignatie door vrijwilligers. Landelijk is de voorbereiding gestart om dit onderscheid aan te brengen.
- Er bestaat een risico dat er grotere aanpassingen nodig zijn in taken (taakdifferentiatie) en opleidingsduur.
- Uit nader juridisch onderzoek blijkt dat behoud van vrijwilligheid bij de brandweer in Nederland in de kern mogelijk is binnen de huidige Europese wet- en regelgeving. Het is goed verdedigbaar dat taakdifferentiatie niet vereist wordt door Europees recht onder de voorwaarden dat de rechtspositie van brandweervrijwilligers expliciet gebaseerd wordt op het concept van vrijwilligheid en het contrast tussen vrijwillige brandweer en beroeps wordt verscherpt.
- In opdracht van de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) voert het IFV het onderzoek Toekomstverkenning brandweer uit om te zien welke kansen, risico's en strategische vraagstukken er liggen voor een toekomstbestendige brandweer.

In het verlengde hiervan wordt vanaf 2022 een traject gestart om toe te werken naar een toekomstbestendig brandweerstelsel. Dit is onder andere bedoeld om zaken op het gebied van werkgeverschap in samenhang te kunnen brengen en bestuurlijk te verankeren. Het gaat daarbij om de consequenties voor het werkgeveren werknemerschap van strategische vakinhoudelijke thema's, zoals slagkracht en paraatheid. Er is uiteraard samenhang met de visie op de brandweezorg in Groningen in 2030 en de uitwerking hiervan in het organisatieplan Brandweezorg van VRG. We zullen de ontwikkelingen blijven volgen en mogelijke financiële consequenties inzichtelijk maken.

Werkgeverschap

Op gebied van werkgeverschap zijn er enkele samenhangende ontwikkelingen die de komende jaren kaderstellend zijn. In 2021 is de 'werkgeversvereniging samenwerkende veiligheidsregio's' (WVSV) opgericht, waarvan de VRG ook lid is geworden. Dit is een werkgeversvereniging die de taak van VNG op het terrein van gezamenlijke, landelijke arbeidsvoorwaardenvorming overneemt. De dienstverlening vanuit VNG is per eind 2021 geëindigd, aangezien VNG alleen nog maar werkzaamheden verricht voor gemeenten. Vanuit WVSV is het doel om zo dicht mogelijk aangesloten te blijven op de gemeentelijke CAO, en voor de brandweer en crisisbeheersing waar nodig aanvullende arbeidsvoorwaarden overeen te komen met de vakbonden. Hierbij is het relevant om op te merken dat WVSV (nog) niet te maken heeft met de wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WNRA). De inwerkingtreding van de WNRA is voor veiligheidsregio's nog uitgesteld, daar waar gemeenten in 2020 al zijn overgegaan.

Verzekeringen

Een ander onderwerp waarbij veiligheidsregio's gezamenlijk afspraken maken betreft verzekeringen. In 2021 zijn de eerste stappen hierin gezet met de oprichting van de stichting risicobeheer, die veiligheidsregio's adviseert op het thema risicobeheer rondom ongevallen en schade en voor de veiligheidsregio's verzekeringen inkoopt. Om aanspraken die niet verzekeraar zijn in gezamenlijkheid te financieren worden gekeken naar de oprichting van een waarborgfonds. De financiële consequenties worden in 2022 inzichtelijk. Insteek is dat vanaf 2024 een landelijke werkwijze wordt gehanteerd.

Tweede loopbaanbeleid

Tussen werkgevers en werknemers zijn op landelijk niveau afspraken gemaakt rondom de bezwarendheid van repressieve brandweerfuncties, specifiek de beroepsbrandweer. De belangrijkste afspraak is dat beroepsmedewerkers hun functie maximaal 20 jaar mogen uitvoeren. Dit beleid is in 2006 van kracht



geworden. Nu de toepassing dichterbij komt en er discussie bestaat over het thema bezwarendheid, is in 2021 een landelijk onderzoek gestart naar duurzame inzetbaarheid en arbeidsparticipatie voor repressief brandweerpersoneel, uitgevoerd door de universiteit van Maastricht. Intussen bereidt VRG zich voor op toenemende uitstroom in de periode na 2026 conform het huidige beleid. Hierin is aandacht voor duurzame inzetbaarheid en breed loopbaanbeleid, wetende dat een repressieve functie doorgaans niet tot de pensioengerechtigde leeftijd kan worden uitgevoerd. Dit brengt voor de komende jaren extra kosten met zich mee. Uitgangspunt is dat we deze kosten binnen de bestaande begroting opvangen, waarbij het wel noodzakelijk is een reserve tweede loopbaanbeleid te vormen om fluctuaties op te vangen.

Omgevingsrecht / Omgevingswet

Inwerkingtreding van de omgevingswet is nu voorzien op 1 juli 2022. In de jaren daarna zullen we nog duidelijker de consequenties daarvan kunnen overzien. Uit landelijk onderzoek blijkt dat de omgevingswet extra kosten met zich meebrengt voor Veiligheidsregio's die door het Rijk niet zijn voorzien. De verwachting is dat de nieuwe taken per saldo een extra inzet van minimaal 2 tot 3 fte vragen van VRG. Wij zijn van mening dat extra taken door het Rijk gefinancierd moeten worden. Mochten gemeenten, via het gemeentefonds, (deels) gecompenseerd worden voor de extra uitvoeringskosten als gevolg van de omgevingswet dan zullen ook de extra kosten voor VRG bespreekbaar worden gemaakt. In het geval dat er geen of onvoldoende compensatie komt dan zullen de nieuwe taken niet (volledig) kunnen worden opgepakt of zullen er keuzes moeten worden gemaakt in het bestaande takenpakket. Om hier niet op vooruit te lopen is deze ontwikkeling niet financieel verwerkt in de kadernota. VRG blijft goed aangesloten op de regionale implementatie van de omgevingswet en bij de specifieke activiteiten van de verschillende overheden. We organiseren flexibiliteit in onze aanpak om goed te kunnen inspelen op processen van overheden. De consequenties van de Wet Private Kwaliteitsborging en de Wet Kwaliteitscriteria VTH hebben we in de loop van 2022 geïmplementeerd in onze werkprocessen.

Informatieveiligheid (BIO) / Cybercrime

Cyber(criminaliteit) is helaas een onderdeel van de maatschappij geworden. De vraag is niet of je er als organisatie last van krijgt, maar hoe je erop bent voorbereid wanneer het je treft. VRG is, met de Baseline Informatieveiligheid Overheid (BIO) als leidraad, druk bezig om de verschillende systemen op een passend beveiligingsniveau te brengen en te houden en dit vast te leggen in procedures die periodiek worden geaudit. Naast de techniek is er ook volop aandacht voor de mens, middels i-bewustzijnstrainingen. Dit is een continu proces, waar de komende jaren veel op zal worden ingezet, aangezien de ontwikkelingen op digitaal gebied blijven doorgaan en cybercriminelen hiervan proberen te profiteren.

Samen met de andere veiligheidsregio's werkt VRG aan de oprichting van een Security Operations Center (SOC), waar al het (digitale) verkeer van de veiligheidsregio's wordt geanalyseerd en bedreigingen zoveel mogelijk worden afgevangen. De realisatie van een SOC en de aansluiting van VRG hierop, staat gepland voor eind 2024, begin 2025. Voorwaarde om te mogen aansluiten is dat VRG BIO-compliant wordt, wat betekent dat de genoemde maatregelen in de BIO moeten zijn geïmplementeerd.

Het kunnen blijven voldoen aan de in de BIO gestelde vereisten, het continu bijscholen van medewerkers op het i-bewustzijnsgebied en de samenwerking met andere veiligheidsregio's om samen tot slimme en betrouwbare oplossingen te komen, is een randvoorwaarde om de continuïteit van de informatie(systemen) van VRG te waarborgen. Wanneer we dan getroffen worden door een cyberaanval, weten we in ieder geval welke processen we moeten opstarten en dat onze data (informatie) veilig is gesteld.



Het verbeteren van de beveiliging van informatie en privacy en het opgewassen zijn tegen de steeds slimmere en vernieuwde methodes van cybercriminelen, vraagt het nodige aan investeringen. Zo moeten er incidentele middelen beschikbaar zijn om hard en software aan te schaffen of advies in te huren, maar nemen de structurele kosten ook toe, door onder andere het ophogen van licenties, het aanstellen van een CISO en de toename van werkzaamheden voor de Functionaris Gegevensbescherming. Voor deze structurele kosten hebben we een aanvullend bedrag van € 130 duizend per jaar opgenomen in deze kadernota. De komende jaren zullen we de noodzakelijke inzet kritisch blijven volgen.

Knooppunt Coördinatie Regio's – Rijk (KCR2)

Crisissituaties zijn steeds meer onvoorspelbaar geworden. Regio-overstijgende onderwerpen als cyberaanvallen, terrorisme en extreme weersomstandigheden als gevolg van klimatologische veranderingen staan onverminderd hoog op de actuele risicolijst. Het Knooppunt Coördinatie Regio's – Rijk (KCR2) is een concrete stap in de doorontwikkeling van crisismanagement in ons land. KCR2 ondersteunt en versterkt de samenwerking tussen veiligheidsregio's en Rijkspartners, met name op het vlak van informatiemanagement en coördinatie in bovenregionale crisisbeheersing. Het kernteam wordt gefinancierd door het Rijk. Veiligheidsregio's staan aan de lat voor het ontwikkelen van de eigen regionale informatiepositie. In 2022 wordt nader onderzocht wat dit voor VRG betekent inclusief de financiële consequenties.



Regionale ontwikkelingen

Niet-autonome ontwikkelingen

Visie op brandweezorg in 2030

In een steeds sneller veranderende wereld staat de brandweer voor grote uitdagingen. Daarom is in opdracht van het bestuur een gedragen visie ontwikkeld op de brandweezorg in de regio Groningen in 2030. Met de visie geven we vanuit een realistisch perspectief invulling aan de primaire taak van de brandweer (veiligheid realiseren en herstellen waar deze in het geding is) met een goed toegeruste basisinfrastructuur die risicogericht, flexibel en wendbaar is. We zijn daarbij proactief en innovatief en oriënteren ons op de wereld om ons heen. We behouden het goede, verbeteren waar nodig en werken soms anders om hetzelfde doel te behalen.

De visie bestaat uit 3 elementen:

- Risicogerichte preventieve brandweezorg
- Solide organisatie van de repressieve brandweezorg
- Brandweezorg in verbinding met de samenleving

Uitwerking van de visie volgt in het Organisatieplan Brandweezorg 2022 - 2025 waarin we de (inhoudelijke) keuzes zullen voorleggen. Dan pas kunnen ook de financiële consequenties worden gepresenteerd.

Onderzoek huisvesting stedelijk gebied

Voor de vervanging van de huisvesting aan de Sontweg zijn twee optionele locaties in beeld die de totale huisvestingsvraag zouden kunnen faciliteren:

Arrivallocatie: “Veiligheidsgebouw”

- Plek en volume zodanig dat er sprake is van een zelfbewuste en zichtbare uitstraling
- Alle mogelijkheden om hedendaagse brandweer organisatie goed te outillieren
- Ontsluiting voor uitruk goed te organiseren
- Geschikt om ook de kantoren te huisvesten
- Groot genoeg om gezamenlijke huisvesting van VRG met onder andere GGD te organiseren (Synergie)
- Mogelijkheid tot realisatie van volwaardig en multidisciplinair crisiscentrum

Winschoterweg; “RLOC”

- Zeer geschikt voor modern Regionaal Logistiek- en Oefencentrum
- Centraal in de regio
- Dicht bij de beroepspost
- Booster voor vakbekwaamheid VRG

In de op te stellen structuurplannen voor beide optionele locaties wordt het beoogde programma zichtbaar gemaakt alsmede de financiële consequenties geraamd. Aangezien de veranderende huisvesting gevolgen zal hebben voor de bedrijfsvoering van de beroepsbrandweerposten loopt parallel een onderzoek naar de mogelijkheden op dit gebied.

De verwachting is dat de locatiekeuze begin 2022 bestuurlijk kan worden voorgelegd. Waarna de volgende fase van detaillering in een programma van eisen zal worden ingezet. De daadwerkelijke ontwerpfase kan



vervolgens begin 2023 van start gaan. Dit betekent dat in 2023 rekening gehouden zal moeten worden met de kosten van een alsdan voor te leggen voorbereidingskrediet. Om een vervolgstap te kunnen zetten in 2023 hebben we in deze kadernota een bedrag van € 100 duizend per jaar opgenomen ter dekking van deze kosten.

Een realisatiebesluit met bijbehorend investeringskrediet is pas begin 2025 te verwachten. De onderzoekskosten ten behoeve van het opstellen van het genoemde programma van eisen zullen in de begroting van 2022 worden opgevangen. De nieuwbouw zal op deze wijze op zijn vroegst rond 2027 in exploitatie komen. Vanaf dat moment dient in de begroting rekening gehouden te worden met de reële kosten van een hedendaagse (brandweer) organisatie. Vanwege de in de huidige huur verdisconteerde beperkte onderhoudshorizon voor de Sontweg is hier momenteel geen sprake van. Dit zal in de toekomst leiden tot een forse financiële opgave.

Strategisch vastgoedbeleid

Het beheer van het vastgoed, dat in eigendom is van Veiligheidsregio Groningen, heeft steeds meer vorm en inhoud gekregen. In 2020 is besloten de nieuwbouwplannen tijdelijk 'on hold' te zetten. Dit besluit heeft ook consequenties voor de kosten van beheer en onderhoud van gebouwen. Dit omdat vanuit de wetenschap dat als een gebouw vervangen zal worden door nieuwbouw het onderhoud minder intensief zal zijn. Nu de nieuwbouwplanning opschuift zal ook gedurende langere tijd onderhoud gepleegd moeten worden aan te vervangen kazernes. In december 2020 is besloten een doorstart te maken met de (ver)bouwplannen voor de kazernes Baflo, Bellingwolde en Haren. De (ver)bouwplannen Bellingwolde en Haren zijn in uitvoering. Voor Baflo wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden tot ontwikkeling van een nieuw bouwplan.

De visie Brandweezorg 2030 zal naar verwachting van invloed zijn op meerjarenplanning van de nieuwbouw van brandweerkazernes. In het organisatieplan Brandweezorg 2022 – 2025 nemen we de gevolgen voor nieuwe- en bestaande kazernes mee. Nieuwe kazernes willen we flexibel, sober en doelmatig bouwen. Dit wordt versterkt door de in de afgelopen periode zeer sterk gestegen bouwkosten (zie autonome ontwikkelingen). VRG wil daarom in 2022 een aanzet geven tot het ontwikkelen van (strategisch) vastgoedbeleid en nadere definiëring van 'sober en doelmatig'. Verder zullen de contacten met gemeenten geïntensiveerd worden in verband met de ontwikkelingen binnen het gemeentelijke vastgoed, effecten als gevolg van gemeentelijke herindelingen, waarvan VRG gebruik maakt.

Regionale ontwikkelingen

Autonome ontwikkelingen

Strategisch vastgoedbeleid

Voor de (ver)bouw Bellingwolde en Haren zijn de bouwkosten fors gestegen door autonome marktontwikkelingen. Om de extra kapitaallasten te kunnen dekken hebben we in deze kaderbrief een bedrag van € 20 duizend per jaar opgenomen ter dekking van deze kosten.



Inhoudelijke ontwikkelingen Programma Brandweer

De sector Brandweezorg biedt op professionele wijze (repressieve) brandweezorg. Er zijn 39 posten waarvan 37 vrijwillige en 2 beroepsposten (Groningen en Vinkhuizen). De 39 posten werken samen in 4 gebieden. De posten worden ondersteund door de teams Strategie en Ontwikkeling, Techniek en Ondersteuning en Vakbekwaamheid.

De brandweer heeft vier wettelijke kerntaken op het gebied van incidentbestrijding:

- brandbestrijding
- technische hulpverlening
- waterongevallenbeheersing
- incidentbestrijding gevaarlijke stoffen (IBGS)

De kerntaken zijn uitgewerkt volgens een piramidemodel. Hiermee wordt inzichtelijk hoe de basisbrandweezorg vanuit de 39 posten is georganiseerd en welke risico's met specialistische teams of met regionale en landelijke samenwerkingsafspraken worden ondervangen.

Visie brandweezorg 2030

De komende jaren werken we toe naar een organisatie van de brandweezorg zoals die in de bestuurlijk vastgestelde visie op de brandweezorg in 2030 is omschreven. Hiermee spelen we in op een groot aantal ontwikkelingen die de brandweezorg in de regio beïnvloeden en realiseren we toekomstgerichte brandweezorg passend bij de Groninger schaal.

Risicogerichte preventieve brandweezorg

Alle branden die niet ontstaan, hoeven ook niet te worden geblust. Daarom zetten we met risicogerichte preventie in op het voorkomen van incidenten. Keuzes worden continu risicogericht gemaakt: wat zijn de grootste risico's, waar kunnen we onze middelen zo effectief mogelijk op inzetten en wat moeten we als restrisico accepteren?

- We voeren onze (wettelijke) taken professioneel uit, waarbij we anticiperen op aanpassingen van het wettelijk kader door een steeds sneller veranderende samenleving. De voorkant (preventie) van de brandweezorg is in balans met de achterkant (repressie), bijvoorbeeld door het opstellen van dekkingsplannen waarin risico's (gebouwen, locaties) nauwkeurig in kaart zijn gebracht.
- We bewegen mee met veranderende risicoprofielen. We maken hierbij gebruik van:
 - o Een gebouwrisicoprofiel: bij welke gebouwen willen we adviseren en toezicht houden?
 - o Inzicht in nieuwe, technologische risico's door bijvoorbeeld de energietransitie of hoogbouw.
 - o Doel- en risicogroepenbeleid met aandacht voor de specifieke risico's van bijvoorbeeld senioren en studenten.
- De preventieve brandweezorg is risicogericht georganiseerd. Met een heldere prioriteitsstelling wijzen we de juiste capaciteiten en instrumenten toe. Dit betekent dat we robuust en breed georganiseerd zijn ten aanzien van relatief eenvoudige en veelvoorkomende situaties en smaller en specialistischer georganiseerd naarmate situaties complexer worden.
- De brandweerorganisatie heeft een krachtige adviesrol en beweegt als integraal adviseur van toezicht naar meer advisering. We zijn klantgericht in de advisering van andere overheden vanuit de instelling "ja, mits" in plaats van "nee, tenzij".
- Acteren aan de voorkant van de brandweezorg kan beslist niet zonder maatschappelijke allianties (van inwoners tot overheden): samen mensen bewuster maken van de risico's op brand en hen



helpen bij het (brand)veiliger maken van hun leefomgeving. Allianties worden daarom geïnitieerd en onderhouden.

Solide organisatie van de repressieve brandweezorg

Paraatheid is van groot belang voor een snelle en doeltreffende uitvoering van de brandweezorg, en is in algemene zin een continu aandachtspunt. Om de paraatheid op een zo hoog mogelijk niveau te houden dan wel te krijgen, wordt er continu naar mogelijkheden gezocht ter verbetering.

Voor een solide organisatie van de repressieve brandweezorg worden de volgende ambities nagestreefd:

- De repressieve brandweezorg is solide georganiseerd, passend bij het dynamisch risicoprofiel en de veranderende opgaven en in balans met de preventieve brandweezorg.
- Er is focus op de uitvoering van de vier taakgebieden (brandbestrijding, hulpverlening, incidentbestrijding gevaarlijke stoffen en waterongevallenbeheersing) met een regelmatige kwalitatieve discussie over hoe veiligheid hersteld kan worden na verstoring.
- Het realistische dekkingsplan (periodes 2022-2025 en 2026-2029) is gebaseerd op basisbrandweerposten, circa 10 robuuste posten en 2 beroepsbezette posten.
- Met een moderne, flexibele bedrijfsvoering wordt aangesloten op de maatschappelijke opgaven. Thema's voor een moderne en flexibele bedrijfsvoering zijn diversiteit en inclusie, introductie van flexibel uitrukken, modulaire opleiding bij instroom van nieuwe mensen, oog voor de menselijke maat en heroriëntatie op het takenpakket en de bijbehorende inzet van medewerkers.
- De brandweerorganisatie is omgevingssensitief. Dit betekent dat ze zich bewust is van de (veranderende) verwachtingen van de samenleving en in staat is met de samenleving mee te veranderen.
- Met modern vrijwilligersmanagement bieden we maatwerk aan posten om hun taken passend bij de lokale situatie uit te voeren en om flexibel en wendbaar in te kunnen spelen op specifieke behoeften en ontwikkelingen.
- Het lerend vermogen en daarmee de wendbaarheid van de brandweerorganisatie wordt versterkt door onder andere onderzoek en monitoring (kennisregie).
- Er wordt een volgende stap gezet in toekomstgerichte bluswatervoorziening.

Brandweezorg in verbinding met de samenleving

De brandweer kan niet alles (alleen). Daarom gaan we slimme allianties aan met inwoners, overheden en andere partners. Door een brede maatschappelijke coalitie op te tuigen kunnen we daar waar mogelijk invloed uitoefenen op brandveiligheid.

Organisatieplan Brandweezorg 2022-2025

De ambities voor een solide organisatie van de repressieve brandweezorg worden uitgewerkt in het Organisatieplan Brandweezorg 2022 - 2025. De gevolgen van de differentiatie in kazernes, in combinatie met de systematiek van de gebiedsgerichte opkomsttijden, voor het aantal kazernes en de spreiding in de regio worden inzichtelijk gemaakt. Om te beoordelen of het huidige aantal van 750 brandweervrijwilligers toereikend is om de paraatheid in de komende jaren te kunnen organiseren is een grondige analyse nodig waarbij ook de paraatheid gemonitord wordt.

*Vakbekwaam worden en blijven*

Er zijn diverse ontwikkelingen binnen brandweezorg die van invloed zijn op de vakbekwaamheidsorganisatie. De visie brandweezorg 2030, vrijwilligheid en de (mogelijke) taakdifferentiatie zijn daar voorbeelden van. Maar ook ontwikkelingen binnen BON Holding BV, het noordelijke opleidingsinstituut, zijn een bepalende factor. De komende jaren maken we de omslag en verschuift de focus van kwantiteit naar kwaliteit. Het instrument 'fotomomenten' wordt de komende jaren uitgebreid van Officieren van Dienst en manschappen naar onder andere bevelvoerders, maar ook specialismen. We gaan onderzoeken of er mogelijkheden zijn om opleidingen daar waar nodig anders in te richten. Bij de toekomstige huisvesting kijken we ook naar een toekomstbestendig en effectief ingerichte vakbekwaamheidslocatie, waarbij de samenwerking tussen logistiek en vakbekwaamheid steeds efficiënter wordt en de komende jaren wordt ingericht.



Inhoudelijke ontwikkelingen Programma's Crisisbeheersing, GHOR en GKG

In de nog op te stellen concept beleidsbegroting 2023 worden drie afzonderlijke programma's opgenomen gerelateerd aan crisisbeheersing met ieder hun eigen financieringsstroom:

- Programma Crisisbeheersing
- Programma GHOR
- Programma Gemeentelijke Kolom Groningen (GKG)

De inhoudelijke ontwikkelingen voor deze programma's zijn voor deze kaderbrief geïntegreerd weergegeven aangezien er veel samenhang bestaat tussen deze programma's. In 2023-2026 wordt crisisbeheersing ingericht als een cyclisch proces dat preventie, risicoanalyse, preparatie, respons en herstel omvat. De samenwerking tussen risicobeheersing en crisisbeheersing is verder geïntensiveerd, wat ons in staat stelt om ontwikkelingen vroegtijdig te doorgronden die een bedreiging kunnen vormen voor de stabiliteit en veiligheid. Bovendien kunnen we ons hierdoor gepast en tijdig voorbereiden op nieuwe crisistypen die onder andere voortkomen uit de gedigitaliseerde samenleving, het veranderend klimaat en technologische ontwikkelingen.

In de periode 2023-2026 wordt risico- en incidentmanagementorganisatie – met daarin de processen risicoanalyse, scenariomanagement en netwerk-stakeholdersmanagement – geprofessionaliseerd en multidisciplinair gericht. Dit betreft een doorlopend ontwikkelproces en is gestoeld op de beleidsambities uit het Veiligheidsplan VRG 2020-2024:

- Borgen van de basis
- Verbreding van het risicoprofiel
- Inzetten op samenwerking in een breder netwerk
- Flexibel en proactief optreden

Hierbij is informatie-gestuurd werken het uitgangspunt. Het Knooppunt Coördinatie Regio's – Rijk (KCR2). KCR2 ondersteunt en versterkt de samenwerking tussen veiligheidsregio's en Rijkspartners, met name op het vlak van informatiemanagement en coördinatie in bovenregionale crisisbeheersing. Veiligheidsregio's staan aan de lat voor het ontwikkelen van de eigen regionale informatiepositie. In 2022 wordt nader onderzocht wat dit voor VRG betekent inclusief de financiële consequenties.

Landelijke besluitvorming in het licht van de evaluatie en herziening van de Wet Veiligheidsregio's (Wvr) kan van invloed zijn op wat crisisbeheersing in deze periode doet of moet doen.



Financieel kader 2023-2026

Algemeen

In voorgaande begrotingen werd de "0"lijn gehanteerd (alleen indexatie). Incidentele voordelen als gevolg van de coronacrisis worden ingezet om uitgesteld werk in te halen. Zoals uit deze kaderbrief blijkt spelen er meerdere landelijke en regionale ontwikkelingen die een financiële impact hebben. Gevolg is dat de "0" lijn onder druk staat en de komende jaren niet in alle gevallen realistisch is. Bij nieuwe ontwikkelingen sluiten we aan bij de gemaakte financiële afspraken (hygiëneregels). Dit betekent het volgende:

- Er wordt onderscheid gemaakt tussen autonome (niet-beïnvloedbare) ontwikkelingen en niet autonome (beïnvloedbare) ontwikkelingen.
- Autonome ontwikkelingen leiden in principe tot uitzetting van de begroting;
- Niet autonome ontwikkelingen worden voorgelegd aan het bestuur inclusief risico's, financieel effect en dekking.
- We geven invulling aan wettelijke taken vanuit een realistisch perspectief;
- Onze landelijke inzet is om financiële effecten van nieuwe ontwikkelingen te verkleinen;
- We kijken expliciet naar financieringsmogelijkheden door derden.

In deze kaderbrief zetten we een eerste stap op het gebied van huisvesting en informatieveiligheid (zie financiële ontwikkelingen). De komende periode gebruik we om verder invulling te geven aan de (landelijke) ontwikkelingen en de financiële consequenties. Bij de kaderbrief 2024 komen we hierop terug.

Quick scan AEF 2020 en uitkomsten Benchmark 2021

In de vorige kaderbrief hebben we u geïnformeerd over de uitkomsten van de Quick scan door bureau AEF. Bureau AEF concludeert dat VRG grote stappen heeft gezet, maar dat het financieel kader beperkt is. Vervolgstappen moeten worden geconcretiseerd in overleg met het bestuur. Deze concretisering vindt op dit moment plaats met bijvoorbeeld de visie op Brandweezorg 2030. In 2021 heeft VRG een benchmark laten uitvoeren door Berenschot om, naast het rapport van AEF uit 2020, nog meer inzicht te krijgen in haar financiële positie. In de benchmark is VRG vergeleken met 13 andere veiligheidsregio's. Conclusie is dat VRG in absolute zin groter is dan gemiddeld qua inwoners en oppervlakte. Rekening houden met de schaal zijn de kosten van VRG gemiddeld in vergelijking met andere Veiligheidsregio's. Hiermee wordt het beeld uit het AEF-rapport bevestigd. VRG is sober en doelmatig ingericht voor de uitvoering van haar wettelijke taken.

Taakstelling

Om een sluitende meerjarenbegroting te presenteren zal VRG scherpe keuzes moeten maken in haar eigen beleid en prioriteiten moeten stellen. In de basis laat het meerjarenperspectief namelijk een tekort zien van € 0,2 miljoen voor 2023. Dit tekort moet VRG binnen haar eigen begroting oplossen.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is negatief als gevolg van de getroffen FLO-voorziening bij de jaarrekening 2019. Ultimo 2021 bedraagt de algemene reserve naar schatting - € 7,4 miljoen. Er is dan ook geen ruimte om tegenvallers op te kunnen vangen of nieuwe ontwikkelingen te kunnen financieren uit reserves. Afgesproken is dat de negatieve algemene reserve in 5 jaar (2020-2024) wordt aangevuld door de gemeenten. In de beleidsbegroting 2023 zullen we het verwachte verloop van de algemene reserve presenteren en de risico's (benodigd weerstandsvermogen) actualiseren.



Financiële ontwikkelingen

Autonome (niet-beïnvloedbare) ontwikkelingen die leiden tot uitzetting van de begroting

- *Huisvesting / nieuwbouw kazernes*
VRG wordt momenteel geconfronteerd met een forse prijsstijging van de bouwkosten van kazernes. Voor de lopende projecten (Bellingwolde, Haren) betekent dit over een looptijd van 40 jaar een hogere deelnemersbijdrage van € 20 duizend per jaar om deze kosten te kunnen dekken. De planvorming voor Baflo loopt nog. De overige nieuwbouwplannen zijn “on-hold” gezet. In het organisatieplan Brandweerzorg 2022-2025 nemen we de gevolgen voor de nieuwe- en bestaande kazernes mee. Daarnaast herijken we het strategisch vastgoedbeleid.
- *Informatieveiligheid (BIO) & Cybercrime*
Dit betreft een autonome ontwikkeling (wetgeving). Om aan de minimale vereisten te voldoen, zoals o.a. het aanstellen van een CISO is structureel € 130 duizend per jaar benodigd waarvoor geen dekking is binnen de begroting van VRG.
- *Indexering*
Indexering van de (meerjaren) begroting zal plaatsvinden op basis van loon- en prijsontwikkeling, zoals opgenomen in de financiële verordening. Hierbij gebruiken we als uitgangspunt onderstaande tabel uit de septembercirculaire 2021 van het Gemeentefonds (prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers (60%) en imoc (40%)). In deze tabel zien we een bijstelling naar boven van met name de loonindexatie ten opzichte van voorgaande tabel uit de septembercirculaire 2020 welke is gebruikt voor indexatie van de beleidsbegroting 2022.

Indexatie van voorgaande jaren wordt nagecalculeerd op het eerstvolgende begrotingsmoment dat de prijsontwikkelingen (CAO en sociale premies) bekend zijn van enig jaar. Er is in november 2021 een principeakkoord bereikt met betrekking tot een CAO voor 2021 en 2022, nacalculatie zal plaatsvinden tijdens de actualisatie van de begroting 2022 en het cumulatieve effect ervan wordt meegenomen in de gemeentelijke bijdrage van 2023 en verder. De actualisatie begroting 2022 en de concept beleidsbegroting 2023 worden tegelijk aan het bestuur aangeboden in maart 2022.

Tabel 4.2.2 Prijsindexen CPB* MEV 2022 en CEP 2021**

mutaties per jaar in %	2021	2022	2023	2024	2025	2026***
Prijs bruto binnenlands product (pbbp)	2,3	1,8	1,9	1,6	1,6	1,6
Prijs nationale bestedingen (pnb)	2,6	1,9	1,5	1,4	1,5	1,5
Nationale consumentenprijsindex (cpi)	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7
Loonvoet sector overheid	0,7	2,5	2,3	2,1	2,4	2,4
Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers	0,5	3,1	2,0	1,8	2,1	2,1
Prijs overheidsconsumptie, netto materieel (imoc)	2,1	1,9	1,5	1,5	1,5	1,5

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

** 2021 en 2022 zijn op basis van de MEV 2022, 2023 - 2025 is op basis van de CEP 2021

*** cijfers 2025 zijn doorgetrokken naar 2026

Niet-autonome (beïnvloedbare) ontwikkelingen die leiden tot uitzetting van de begroting

- *Huisvesting stedelijk gebied*
De voorbereidingskosten voor de haalbaarheidsfase en PvE fase worden in 2021 en 2022 gedekt uit bestaande middelen. In 2023 is een voorbereidingskrediet benodigd voor de volgende fase (ontwerpfase). De lasten worden ingeschat op € 100 duizend per jaar, wat leidt tot een uitzetting van de deelnemersbijdrage.



Nieuw financieel kader 2023-2026

Deze tabel betreft de reguliere gemeentelijke bijdrage zonder bijdrage voor FLO en extra gemeentelijke bijdrage negatieve algemene reserve.

Gemeentelijke bijdrage regulier* (x € 1.000)	2022	2023	2024	2025	2026
Huidige gemeentelijke bijdrage regulier (begr. 2022) *	42.871	43.530	44.199	44.941	0
(bijstelling) indexering lonen en prijzen	0	131	200	288	846
Autonome ontwikkelingen (structureel)					
Informatieveiligheid & Cyber (BIO)	0	130	130	130	
Prijsstijgingen bouwkosten nieuwbouw	0	20	20	20	
Regionale ontwikkelingen (structureel)					
Huisvesting stedelijk gebied (rente voorbereidingskrediet)	0	100	100	100	
Nieuwe gemeentelijke bijdrage regulier (begr. 2023) *	42.871	43.911	44.649	45.479	46.325

* exclusief FLO-bijdrage € 1.050 duizend t/m 2023 en excl. extra gemeentelijke bijdrage neg. algemene reserve

Het totale financiële meerjarenbeeld (batenzijde)

Deze tabel betreft de reguliere gemeentelijke bijdrage uit bovenstaande tabel plus de bijdrage voor FLO en extra bijdrage negatieve algemene reserve, aangevuld met de Rijksbijdrage en overige baten. Hiermee is de totale batenzijde van de meerjarenbegroting inzichtelijk.

Veiligheidsregio Groningen (* € 1.000)	2022	2023	2024	2025	2026
Indexpercentage	1,38%	1,80%	1,68%	1,86%	1,86%
Gemeentelijke bijdrage regulier	42.871	43.911	44.649	45.479	46.325
Gem. bijdrage FLO cf MJB 2020-2023	1.050	1.050			
Extra gem. bijdrage negatieve algemene reserve	2.600	2.600	2.600		
Rijksbijdrage	7.055	7.178	7.249	7.322	7.395
Overige baten	440	440	440	440	440
Totaal Baten	54.016	55.179	54.938	53.241	54.161



Bijlage 1 Investerings

Onderstaand een overzicht van de voorgenomen investeringen voor 2022 tot en met 2026:

Omschrijving	Totale investeringen 2022 -2026	2022	2023	2024	2025	2026
Bedrijfsgebouwen (incl. grond)	17.745.000	5.860.000	-	7.525.000	2.180.000	2.180.000
Voertuigen/vaartuigen	21.336.450	3.671.250	8.113.000	3.941.500	2.845.500	2.765.200
Inventaris rijdend materieel	1.510.000	1.190.000	80.000	80.000	80.000	80.000
Materieel/materiaal	1.325.000	1.325.000	-	-	-	-
Persoonlijke bescherming middelen/kleding	4.649.300	1.666.000	-	-	2.929.300	54.000
ICT	1.073.500	337.500	-	150.000	350.000	236.000
Overige materiele vaste activa	-	-	-	-	-	-
Totaal Investerings	47.639.250	14.009.750	8.233.000	11.696.500	8.384.800	5.315.200
Realisatie index %		90%	90%	90%	90%	80%
Realisatie index in bedragen	42.343.805	12.608.775	7.409.700	10.526.850	7.546.320	4.252.160

Dit investeringsoverzicht is geactualiseerd in november 2021. Het investeringsplan gaat uit van vervanging van bestaand materieel, ICT-voorzieningen en de nieuwbouw van kazernes (exclusief huisvesting stedelijk gebied). Hierbij is uitgegaan van actuele prijzen en bekende reguliere indexeringen uit (landelijke) contracten. Gezien de onzekerheid in de planning van sommige investeringen rekenen we met een realisatie index van 90% voor de jaren 2022 t/m 2025 en voor de jaren daarna met een percentage van 80%.

Ontwikkeling kapitaallasten

We zien een opwaartse druk op de kapitaallasten. De komende jaren verwachten we dat veel materieel, in het verleden aangeschaft door gemeenten, vervangen moet worden. Dit leidt tot een investeringspiek. De coronacrisis heeft er wel voor gezorgd dat deze investeringspiek langer op zich laat wachten. Tegelijkertijd zien we dat de prijzen voor materieel, vastgoed en ICT-voorzieningen fors zijn gestegen. Het in stand houden van het bestaande areaal met het beschikbare budget vereist een strakke sturing en een aantal aanvullende maatregelen. Eén daarvan is om de niet-bestede kapitaallasten in de eerste jaren toe te voegen aan een egaliseringsreserve ter dekking van toekomstige kapitaallasten. Hierdoor creëren we stabiliteit in de begroting en is er geen sprake van mutaties in gemeentelijke bijdragen. Er is geen ruimte voor nieuwe ontwikkelingen die leiden tot uitzetting. We hanteren hiervoor de afspraken die gemaakt met het bestuur in de financiële verordening.

Nieuwbouw kazernes

De nieuwbouw van de kazerne Haren en de verbouw van de kazerne Bellingwolde vallen fors hoger uit door prijsstijgingen. Dit hebben we als autonome ontwikkeling meegenomen in deze kadernota 2023. De nieuwbouw van de kazerne Baflo zit nog in de planfase. De overige nieuwbouwplannen staan "on hold" en zijn conform de investeringsbedragen uit de begroting 2022 opgenomen. Zoals eerder toegelicht wordt de strategische discussie over de nieuwbouw gekoppeld aan het organisatieplan Brandweezorg. De voorgenomen nieuwbouw Stedelijk Gebied is niet meegenomen in het investeringsoverzicht. Hierover volgt afzonderlijke besluitvorming.