

## **Bijlage 2: Toelichting op de concept beleidsbegroting 2017**

Deze toelichting bevat meerdere elementen en beoogt de raden een doorkijk te geven vanuit het financiële kader van waaruit de VRG is gestart en de ontwikkeling naar de huidige financiële positie, zodat de uitgangspunten voor de concept beleidsbegroting 2017 in het juiste perspectief gezet kunnen worden. Zowel de uitgangspunten van de regionalisering en de ontwikkeling van VRG tijdens de eerste bestaansjaren worden beschreven (A). Vervolgens worden de financiële kaders voor de begroting 2017 toegelicht (B). Daarnaast wordt ook ingegaan op de effecten van het groot onderhoud in het gemeentefonds (herijking) en wordt het proces hierop verder toegelicht (C).

### **A. Financiën VRG in perspectief**

#### *1. Terugblik Regionalisering*

In Groningen werkten we op het gebied van brandweer, meldkamer en crisisbeheersing al ruim voor de regionalisering uitgebreid samen. Tot aan de regionalisering is al veel voordeel behaald doordat we binnen de regionale brandweer een aantal zaken als inkoop, oefenen, risicobeheersing en planvorming in gezamenlijkheid veel efficiënter konden aanpakken. Ook zijn er voordelen behaald bij het tot stand komen van de meldkamer Noord Nederland. Daarnaast is op basis van landelijke normen ten aanzien van benodigd dagdienstpersoneel (toezichthouders, technische dienst, medewerkers brandweezorg) de brandweernorm Groningen ontwikkeld. Deze norm gaf aan wat er qua aantallen fte's en samenstelling binnen de gemeentelijke korpsen aanvullend nog nodig was om aan wettelijke eisen te kunnen voldoen binnen het verzorgingsgebied. Door ook binnen gemeentelijke korpsen nauw samen te werken konden we qua personele invulling naar 80% van deze norm.

Met de wettelijke verplichting om de brandweer te regionaliseren heeft het veiligheidsbestuur Groningen besloten om per 1 januari 2014 te komen tot één brandweerorganisatie voor heel Groningen. Centraal uitgangspunt bij de regionalisering was dat de overgang zoveel mogelijk budgetneutraal moest gebeuren. De begrotingen van de 23 gemeenten én het regionaal bureau zijn samengevoegd waarbij de begrotingen van 1 januari 2012 als basis gold, inclusief eerdere bezuinigingen. En daarmee ook inclusief de samenwerkingsvoordelen die al met de eerdere samenwerking tot stand waren gebracht. De eerder opgelegde bezuiniging van 1 miljoen euro op de inwonerbijdrage voor de regionale brandweer, de bezuiniging van 600 duizend euro op de BDUR en de bezuiniging van 900K binnen de gemeentelijke brandweerkorpsen zijn meegenomen naar de begroting van de nieuwe organisatie.

PriceWaterhouseCoopers (PWC) heeft een gedegen onderzoek uitgevoerd naar de manier waarop het regionaliseringsproces doorlopen is en de bijbehorende begroting tot stand gekomen is. PWC heeft met name risico's onderkend ten aanzien van de beschikbare budgetten voor overhead, ICT, opleiden/oefenen en Arbo (PPMO). Hier zijn al tijdens het regionaliseringsproces maatregelen voor genomen. Specifiek voor de personele overhead heeft Berenschot een aanvullende benchmark uitgevoerd. Op basis van deze benchmark is bij de inrichting van de organisatie een overheadpercentage gehanteerd van 21,5%. Dit percentage is opgebouwd uit 13,5% voor PIJOFACH functies en 8 % voor leidinggevend en secretariële ondersteuning. Dit is gelijk aan dat van een gemiddeld beleidsarm agentschap, terwijl de veiligheidsregio in toenemende mate te maken heeft en krijgt met diverse beleidsintensiveringen. Het gemiddelde overheadpercentage binnen gemeentelijke organisaties ligt met ruim 30% veel hoger. De nieuwe organisatie is vanuit bestaande reële begrotingen met toevoeging van een beperkte overhead en een smalle top, sober opgezet.

## *2. Ontwikkeling organisatie en financiën 2014-2016*

Binnen alle programma's is tot nu toe minder uitgegeven dan in de begroting was vastgesteld. Het financiële resultaat van de VRG bedroeg in 2014 ruim 3 miljoen euro. Dit is teruggelopen naar ruim 1,3 miljoen euro in 2015, waarvan in 2015 al 500 duizend euro is teruggeven aan gemeenten. De VRG is vooral in het opstartjaar terughoudend geweest met het uitgeven van beschikbare middelen. Zo is bijvoorbeeld de staat van het onderhoud van materieel eerst geïnventariseerd, is het aanbestedingstraject zorgvuldig vormgegeven en is de opleidingsbehoefte geïnventariseerd. Medewerkers moesten zich na het plaatsingsproces bovendien nieuwe taken, rollen en verantwoordelijkheden eigen maken. Veel initiatieven hebben daardoor pas later in het jaar geleid tot uitstroom van middelen. Een aantal vacatures is bovendien gedurende het jaar pas ingevuld. Het werving- en selectieproces van medewerkers met het juiste profiel kostte enige tijd.

In 2015 was de formatie nagenoeg op sterkte en was het activiteitsniveau nagenoeg op het niveau van de begroting. Het financiële resultaat in 2015 komt voor een belangrijk deel voort uit twee incidentele effecten. De kapitaallasten en het daarbij behorende BTW voordeel (totaal 1,1 miljoen euro) vallen lager uit dan begroot. De vervangingscyclus van het materieel duurt langer omdat we aan strengere aanbestedingseisen moeten voldoen. Dit tijdelijke voordeel zal naar verwachting binnen een periode van 3 á 4 jaar volledig verdwenen zijn en zelfs omslaan naar een tekort. Het incidentele voordeel (400 duizend euro) ten aanzien van de BTW compensatie voor de meldkamer vervalt bij overdracht van de MkNN naar de landelijke meldkamer. Wanneer de landelijke bezuinigingstaakstelling op de samenvoeging van de meldkamers niet gerealiseerd wordt kan dit zelfs nog tot aanvullende bezuinigingen vanuit het Rijk leiden.

Een aantal structurele financiële knelpunten zijn sinds de start van de organisatie binnen de begroting opgelost, waaronder:

- Invoering van de werkkostenregeling (90 duizend euro);
- Eigen risico WW (230 duizend euro);
- Bijdragen aan landelijke beleid (90 duizend euro);

Nieuw in 2016 is de overname van de huisvesting. De begroting is hiertoe gewijzigd met ruim 3 miljoen euro. We verwachten dat we de komende jaren geleidelijk zullen toegroeien naar volledige uitputting van dit bedrag. De formatie om het overgenomen vastgoed te beheren is conform bestuursbesluit met 1,5 fte uitgebreid. De kosten hiervoor bedragen in 2016 60 duizend euro en worden in 2016 incidenteel via de reserves gefinancierd. Hetzelfde geldt ook voor brandveilig ondernemen Eemshaven. Hier is in 2016 125 duizend euro mee gemoeid. Tenslotte ligt er een bestuurlijke wens om de nacalculatie op opleidingskosten af te schaffen. Dit leidt bij 7% verloop binnen het vrijwilligersbestand tot 151 duizend euro extra kosten binnen de VRG. Gemeenten gaan in plaats van achteraf nu een vooraf vastgesteld bedrag betalen. Ook dit wordt in 2016 incidenteel via de reserves gefinancierd. In 2016 zullen de incidentele voordelen ten aanzien van de kapitaallasten naar verwachting lager uitvallen dan in 2015. De eerste aanbestedingstrajecten zijn in 2015 afgerond en leiden in 2016 tot start van de afschrijvingstermijn. Het resterende overschot wordt in 2016 ingezet om de incidentele financiële gevolgen van de invoering van het individueel keuzebudget op te vangen. Het incidentele voordeel op de meldkamer wordt deels ingezet om de tijdelijk lagere BDUR op te kunnen vangen (80 duizend euro). Het restant wordt als post onvoorzien gehandhaafd. Wanneer aan het einde van het boekjaar opnieuw een positief resultaat ontstaat, kunnen we een teruggave aan gemeenten overwegen.

Op basis van de meest recente personeelsgegevens (maart 2016) hebben we nogmaals onderzocht of de huidige overhead, inclusief tijdelijke inhuur nog voldoet aan de norm van 21,5%. We blijven net onder de 21% en daarmee kan worden gesteld dat de organisatie in de afgelopen jaren, ondanks diverse beleidsintensiveringen, binnen de gewenste sobere kaders is gebleven. Met andere woorden; hier zit nog steeds geen "vet op de botten".

## **B. Toelichting op de concept beleidsbegroting 2017**

De concept beleidsbegroting 2017 is evenals voorgaande begrotingen sober ingestoken. De VRG heeft een smalle top en een beperkte overhead. In de afgelopen jaren zijn reeds diverse structurele bezuinigingsmaatregelen op gemeentelijk, regionaal en landelijk niveau verwerkt. Daarnaast zijn een aantal in het meerjarenperspectief benoemde financiële knelpunten opgelost, waaronder het financiële tekort gemeentelijke kolom (deels incidenteel). Ook het BTW-knelpunt GHOR van 210 duizend euro wordt in 2016 opgelost en vormt daarmee geen knelpunt meer voor 2017.

In afwijking van de financiële verordening en voorgaande jaren is in deze concept beleidsbegroting 2017 geen indexering voor loon en prijsstijgingen opgenomen. De totale indexatie zou conform systematiek van voorgaande jaren op 476 duizend euro uitgekomen zijn. Dit bedrag bestaat uit 2,5% kostenstijgingen voor salarissen en werkgeverslasten en 0,2% kostenstijgingen voor materiele lasten, rekening houdende met een nacalculatie op 2016 voor onder meer de cao afspraken en lagere olieprijsen. De totale indexatie wordt opgevangen door de inzet van de incidentele vrijval kapitaallasten en BTW voordeel meldkamer. De methodiek van indexering is in het meerjarenperspectief 2018-2020 weer toegepast, waarbij gerekend is met 1,25%. Hierbij is nog geen rekening gehouden met het effect van het incidenteel niet indexeren van de concept beleidsbegroting van 2017.

Er wordt uitvoering gegeven aan een tweetal bestuursbesluiten waarvoor de concept beleidsbegroting in 2017 eveneens niet wordt uitgezet. Het gaat om het invlechten van de opleidingskosten ten bedrage van 151 duizend euro en brandveilig ondernemen Eemsmond ten bedrage van 275 duizend euro. Ook het resterende knelpunt binnen de gemeentelijke kolom ten bedrage van 80 duizend euro wordt hier in meegenomen. Voor 2017 worden de opleidingskosten, brandveilig ondernemen Eemsmond en het knelpunt binnen de gemeentelijke kolom opgevangen door de inzet van de incidentele vrijval kapitaallasten en BTW voordeel meldkamer.

De concept beleidsbegroting 2017 is dus ten opzichte van 2016 aangepast met de volgende posten:

- Toename kapitaallasten huisvesting door nieuwbouw met 309 duizend euro, conform het bestuursbesluit dat 19 februari 2016 is genomen na afloop van het zienswijze traject met de raden;
- Formatie beheer kazernes van 1,5 fte met 100 duizend euro, conform het bestuursbesluit dat hierover 10 april 2015 is genomen;
- Toename lokale heffingen door huisvesting met 205 duizend euro, conform het bestuursbesluit dat 15 april 2016 is genomen;
- Extra opbrengsten BDuR, 100 duizend euro als gevolg van de herijking

Daarnaast zijn de lagere kosten en opbrengsten in verband met aardbevingsdossier verwerkt ten bedrage van 200 duizend euro. De totale lasten van VRG (inclusief huisvesting) zoals nu opgenomen in deze concept beleidsbegroting blijven nog steeds 2,2 miljoen euro onder het fictieve budget brandweer en rampenbestrijding in het gemeentefonds.

Besloten is om dit jaar nog een uitgebreide evaluatie te starten en af te ronden met betrekking tot de aard en omvang van de taken, producten en diensten die in de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Groningen zijn ondergebracht c.q. worden uitgevoerd. Dit in aanloop tot de begroting 2018, met als doelstelling zorg te dragen voor structurele inbedding in de begroting van structurele lasten en taken. Deze evaluatie zal gekoppeld worden aan het reeds lopende evaluatieproces van de Veiligheidsregio in het kader van een landelijke kwaliteitsaudit.

**C. Groot onderhoud gemeentefonds (herijking) en proces voor inventarisatie van mogelijkheden voor demping van de effecten.**

In de aanloop naar de oprichting van Veiligheidsregio Groningen is gekozen om voor het programma brandweezorg een verdeelsleutel toe te passen op basis van het fictief budget brandweer en rampenbestrijding in het gemeentefonds. Het besluit is genomen om zo de kosten op een duidelijke, rechtvaardige, transparante en toekomstbestendige wijze te verdelen over de gemeenten. Dit betekent voor elke gemeente een gefaseerde overgang in 5 jaar van de historische kosten naar de nieuwe verdeelsleutel. Dit is vastgelegd in de besluitvorming van de begroting 2014 en opgenomen in de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling, artikel 24a, deze tekst luidt als volgt:

*“De regeling gaat in de periode 2014-2018 voor alle taken van de regionale brandweer en de meldkamer gefaseerd over naar de volgende verdeelsleutel: de bijdragen die de deelnemende gemeenten verschuldigd zijn, worden vastgesteld door de lasten, na aftrek van eventuele andere baten, om te slaan over de deelnemende gemeenten naar rato van het fictief aandeel in het gemeentefonds voor brandweezorg en rampenbestrijding per 1 januari van het jaar waarop de betaling der bijdragen betrekking heeft.”*

Deze fasering over een periode van 5 jaar houdt in dat er een gewogen gemiddelde berekend wordt van het aandeel van een gemeente in de totale historische kosten (berekend aan de hand van de nulmeting) en het aandeel in het totaal ontvangen fictief budget brandweer en rampenbestrijding in het gemeentefonds. Het gewicht van het aandeel in het totaal ontvangen fictief budget brandweer en rampenbestrijding in het gemeentefonds neemt elk jaar met 20% toe. Voor 2017 betekent dit dat de gemeentelijke bijdragen nog voor 20% bepaald worden door de historische kosten en al voor 80% door het gemeentefonds. In 2018 is de verdeling 100% volgens het gemeentefonds.

Bij de keuze voor het gemeentefonds als verdeelsleutel werd aangenomen dat dit zou leiden tot een stabiel beeld voor de komende jaren. In de vastgestelde begrotingen 2015 en 2016 is echter al aangegeven dat er een landelijk onderzoek door het Rijk werd uitgevoerd naar zowel de omvang als de verdeelsleutel van de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor het cluster openbare orde en veiligheid (OOV), subcluster brandweer & rampenbestrijding.

De uitkomsten van het onderzoek waren nog niet bekend ten tijde van de vaststelling van beide begrotingen (2015/2016). Ook in de loop van 2015 kregen we vanuit het ministerie van V&J geen juiste overzichten met de verdeling per gemeente. Ook bestond er nog onduidelijkheid over het wel of niet bovenlangs compenseren van gemeenten die minder aan het subcluster brandweer & rampenbestrijding toegekend kregen. Uiteindelijk is aan Cebeon apart opdracht gegeven om de Groninger situatie uit te werken en die data hebben we begin 2016 ontvangen. Het groot onderhoud leidt tot gewijzigde fictieve bedragen voor de gemeenten die in de algemene uitkering beschikbaar zijn voor cluster OOV. De wijzigingen worden landelijk in het uitkeringsjaar 2016 in één keer ingevoerd. Het effect op de algemene uitkering wordt door een overgangsregeling voor het groot onderhoud in twee jaar gerealiseerd.

In het algemeen bestuur van 15 april 2016 is de concept beleidsbegroting vastgesteld waarbij ten aanzien van de verdeling als uitgangspunt is verwezen naar de gemeenschappelijke regeling VGR. Door de lijn uit artikel 24a van de gemeenschappelijke regeling voor 2017 in te zetten, wordt de herijking volledig meegenomen in de berekening van de verdeelsleutel voor de concept beleidsbegroting 2017. Conform de fasering genoemd in artikel 24a is de gemeentelijk bijdrage in de concept beleidsbegroting 2017 gebaseerd op 80% van de inkomsten in het gemeentefonds in het cluster OOV en 20% historische kosten. Volgens deze verdeelsystematiek betekent dit dat er voor het begrotingsjaar 2017 navenant meer of minder aan de Veiligheidsregio moet worden bijgedragen.

Aanvullend heeft het algemeen bestuur het dagelijks bestuur de opdracht gegeven om in de komende maanden binnen de bandbreedte van de staande afspraken te kijken naar mogelijkheden om de effecten van de herijking te dempen. Bij dit proces zullen de financieel ambtenaren, portefeuillehouders binnen de gemeenten en de auditcommissie worden betrokken. Deze inventarisatie zal voor de zomer zijn verkend. De planning is dan ook om de besluitvorming over demping van de effecten van de herijking voor de zomer af te ronden en deze uitkomsten zo spoedig als mogelijk is eveneens naar de raden te sturen.

Afhankelijk van het bovenstaande proces, kan de uitkomst ingebracht worden in het lopende zienswijze traject. Mogelijk kan ook verlenging van het zienswijzetraject noodzakelijk blijken. Wij zullen u daarover zo nodig berichten.