

Kaderbrief 2021 Veiligheidsregio Drenthe

Voor u ligt de kaderbrief van Veiligheidsregio Drenthe voor de begroting van het jaar 2021. In maart 2020 zal het algemeen bestuur van de VRD een begroting opstellen, die ter zienswijze wordt aangeboden aan de colleges en raden van de twaalf deelnemende gemeenten. Met deze kaderbrief doet het algemeen bestuur een voorzet voor de financiële- en beleidskaders voor de begroting 2021. Deze kaderbrief is tot stand gekomen door een zorgvuldig proces van samenspraak tussen de twaalf burgemeesters. Het algemeen bestuur verzoekt de colleges om voor 1 maart 2020 een reactie te geven op deze kaders.

Crisisbeheersing vraagt doorontwikkeling

VRD heeft als taak te coördineren en te ondersteunen bij fysieke rampen en crises. Het algemeen bestuur constateert dat de toenemende complexiteit van de samenleving ook tot gevolg heeft dat rampen en crises complexer worden. Maatschappelijke onrust kan al snel ontstaan bij verstoringen in het dagelijkse leven. De rol van de burgemeester blijkt van groot belang bij de aanpak van die maatschappelijke onrust. De twaalf Drentse gemeenten werkten al nauw samen bij crisis-beheersing.

Het algemeen bestuur heeft een weloverwogen keuze gemaakt om te komen tot een verbreding van het takenpakket van de VRD en daarmee de komende jaren door te groeien tot een ondersteunende en coördinerende netwerkpartner voor alle bekende en onbekende crises die op de samenleving afkomen. De evaluaties van diverse crises in Nederland laten zien dat opschaling op maat en afgestemd op de situatie, beter resultaat geeft dan vaste protocollen. Andere evaluaties tonen aan dat bovengemeentelijke opschalingen (Grip 4 incidenten als bijvoorbeeld het containerincident ter hoogte van de Waddeneilanden) positieve effecten hebben op de afhandeling van incidenten. Rampen komen gelukkig zelden voor in Nederland. Crisis met een kleine of grote impact daarentegen steeds vaker. Een aantal gemeenten in Drenthe heeft daar in 2019 reeds mee te maken gehad zoals maatschappelijke onrust (Peelo Assen) en in het sociale domein ('t Ruige Veld Rolde).

Het algemeen bestuur is van mening dat de VRD, samen met andere organisaties, op deze nieuwe vormen van crisis voorbereid moet zijn en zal in haar vierjarige beleidsvisie dit voornemen vastleggen. Deze visie wordt in januari 2020 ter consultatie naar de gemeenten en partners verzonden en in januari en februari 2020 in bijeenkomsten met VRD en gemeenteraden besproken.

Brandweezorg in verandering

Het algemeen bestuur is trots op de inzet van mensen van de brandweer en met name de ca. 750 vrijwilligers in Drenthe. De ontwikkelingen in de maatschappij dwingen tot nadenken of het stelsel waarmee brandweezorg wordt geleverd, in verandering moet worden gebracht. Vergrijzing, krimp en snellere veranderingen in de woon-, werk- en privésituaties zetten de beschikbaarheid van voldoende vrijwilligers, met name overdag, onder druk.

Uit een analyse van het huidige vrijwillige personeel blijkt dat de gemiddelde periode dat een vrijwilliger die zich voor de brandweer inzet nog maar 10 jaar is. Dat heeft direct consequenties voor met name de beschikbaarheid van functies die een langere ervaring eisen, zoals bevelvoerders en chauffeurs. Daarnaast werpen de huidige keurings- en opleidingseisen een hoge drempel op om nieuwe vrijwilligers binnen te halen. Tegelijkertijd tonen wetenschappelijke studies aan dat er nog wel veel vrijwillige energie aanwezig is in de samenleving. Deze constatering vragen om een andere kijk op de inzet van vrijwilligheid.

Het resultaat van deze ontwikkelingen is dat de afgelopen jaren de kosten voor de huidige vorm van brandweezorg stijgen, terwijl de kwaliteit en kwantiteit van de brandweezorg niet toeneemt en de paraatheid soms ernstig afneemt. Het algemeen bestuur is dan ook van mening dat het huidige stelsel van brandweezorg aangepast moet worden.

In een periode van 5 tot 10 jaar dient een stelsel te worden ontwikkeld, waarbij de inzet van vrijwilligheid aangevuld met beroepsmensen het uitgangspunt is en houdbaar is voor de langere termijn. In dat stelsel wordt een onderscheid aangebracht tussen de inzetbaarheid en de taakopvatting van vrijwilligers en beroeps. Daarmee kan dan ook de noodzakelijke juridische aanpassing worden gedaan die nodig is om te voldoen aan de Europese regelgeving. Het afgelopen jaar kwam namelijk aan het licht dat de huidige rechtpositie van vrijwilligers juridisch niet voldoet aan Europese regelgeving. De periode van 5 tot 10 jaar is nodig om samen met de huidige vrijwilligers noodzakelijke veranderingen vanuit vertrouwen en waardering in te kunnen zetten. Een verandertraject dat aansluit bij de beleving en mogelijkheden van de vrijwilliger.

Vergelijking met andere Veiligheidsregio's

Het afgelopen jaar heeft het algemeen bestuur kennisgenomen van een aantal rapporten over VRD. Uit een vergelijk tussen een aantal gelijksoortige regio's ¹ blijkt dat de VRD het goed doet; de prestatie is hoog tegen een lagere gemiddelde kostprijs. Een belevingsonderzoek uit 2017 geeft aan dat de repressieve brandweermensen een groot vertrouwen heeft in de VRD als organisatie en tevreden is met de wijze waarop ze georganiseerd is. Een rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie geeft een goed beeld van de repressieve brandweezorg in Drenthe. Een collegiale toetsing (een visitatie) tussen veiligheidsregio's uitgevoerd in juni 2019, geeft aan dat de organisatie VRD in staat is geweest om medewerkers maximaal te motiveren vanuit een besturingsfilosofie gebaseerd op gezamenlijke waarden. Dit mede daar medewerkers nauw betrokken zijn bij keuzes die gemaakt worden. Dit resulteert in hoge mate van vertrouwen en loyaliteit. Het managementteam van VRD stelt zich derhalve faciliterend op. Dit zorgt voor een betrokken en loyale arbeidsverhouding.

Het algemeen bestuur is, op basis van alle rapportages, van mening dat er een hoog kostenbewustzijn is, met daarnaast een positieve en flexibele werkhouding wat leidt tot goede prestaties. De VRD wil inspelen op veranderingen, maar tegelijk het vertrouwen en hoge kwaliteitsniveau vasthouden.

Financiële ontwikkeling

Ten tijde van de economische crisis (2014-2016), is de VRD in staat geweest te bezuinigen en het beleidsproduct op orde te brengen en te houden. De brandweezorg werd goedkoper door de regionalisering. Sinds 2018 zijn er weer loon- en prijscompensaties ontvangen. Het ging tenslotte economisch ook weer beter. Vanaf 2018 is echter ook een duidelijke financiële tendens waarneembaar dat het beleidsproduct Brandweezorg, een autonome (niet beïnvloedbare) kostenstijging kent. Dit onder andere omdat de gemiddelde brandweervrijwilliger sneller afscheid neemt en dus vaker nieuwe mensen moeten worden opgeleid. Vanwege technologische ontwikkelingen (risico's) in de samenleving wordt de omvang en inhoud van de opleidingen ook steeds aangepast wat de prijs van de opleidingen opdrijft. Het materieel wordt duurder als gevolg van allerlei (milieu)eisen. Daarnaast zijn er aanpassingen in de begroting nodig om het huidige materiaal te kunnen blijven vervangen. Dit zijn voorbeelden van autonome kostenstijgingen naast de normale loon- en prijsstijgingen. Deze autonome stijging van lonen en prijzen zorgen dat de VRD-begroting jaarlijks bijgesteld dient te worden. De gemeenten worden hiervoor via het Gemeentefonds gecompenseerd door het Rijk.

In bijlage 1 treft u een overzicht en uitleg aan van de ontwikkeling van de hoogte van de gemeentelijke bijdrage aan de VRD in de afgelopen zes jaar in relatie tot de bijdrage aan gemeenten uit het gemeentefonds. Ook wordt in deze bijlage een vergelijk gepresenteerd van deze gemeentelijke bijdrage aan de VRD ten opzichte van vier andere (vergelijkbare) regio's.

¹ Bron; Benchmark 2018 Berenschot in opdracht VRZHZ

Kaders voor beleidsontwikkeling

Het algemeen bestuur wil de begroting baseren op de volgende leidende principes:

Brandweezorg

- Vrijwilligheid blijft de basis voor brandweezorg in Drenthe.
- Bestaande brandweezorgprincipes worden vervangen door nieuwe, met gebruik van nieuwe technieken en vrijwillige energie in de samenleving.
- Gelijke brandweezorg maakt plaats voor gelijkwaardige brandweezorg.
- Opkomsttijden eerste auto blijven binnen huidige Drentse normenkader.
- Naast vrijwilligheid inzetten op specialismen via (parttime)beroeps.
- Een verandertempo dat past bij vrijwilligheid.

Crisisbeheersing en GHOR

- Vanuit verbinding en vertrouwen samenwerken.
- VRD neemt niet over, maar ondersteunt, faciliteert en coördineert.
- Veranderende rol VRD organiseren en financieren vanuit flexibilisering inzet personeel.
- Informatie ondersteunt voorbereiden, uitvoeren en samenwerken.

Bedrijfsvoering (ten behoeve van het primaire proces)

- Het werk (de opgave) staat centraal.
- Organisatie en medewerkers zijn flexibel en wendbaar.
- Doen wat nodig is voor het werk. Maatwerk is belangrijk, maar altijd binnen kaders.
- Er wordt maximaal efficiënt en kostenbewust gewerkt door:
 - * Nieuwe technologie maximaal in te zetten
 - * Personeel optimaal in te zetten
- Aanwezige data en informatie is beschikbaar op de juiste tijd, de juiste plek voor het primaire proces. Om te kunnen optreden, om te verantwoorden, richting en sturing te geven, en om te innoveren.

Samenhang beleidsontwikkeling VRD komende jaren

De beleidsproducten Crisisbeheersing en GHOR worden beter afgestemd op de (onbekende)crises door verbreding van het takenpakket, maar worden niet duurder mede door inzet van de veranderingen in de bedrijfsvoering (data en flexibilisering inzet personeel). Het beleidsproduct brandweer ondergaat een intensieve verandering de komende vijf tot tien jaar. Doorgaan in hetzelfde stelsel geeft geen garantie dat vrijwilligers dezelfde mate van paraatheid kunnen blijven leveren. Om een gelijkwaardige brandweezorg in Drenthe te kunnen leveren, wordt de oplossing gezocht op drie niveaus. Door het ontwikkelen van een bewustzijn en aanbieden van (technische) mogelijkheden voor de samenleving wordt de zelf- en samenredzaamheid bevorderd. De basisbrandweezorg (eerste auto) wordt geleverd vanuit een dicht stelsel van brandweerposten. Aanvullend hierop komt een "laag" van aanvullende specialistische (beroeps) eenheden. Hiermee wordt tevens het probleem van de juridische strijdigheid met Europese regelgeving opgelost.

Kaders voor financiële ontwikkeling

Het algemeen bestuur realiseert zich dat de financiële situatie van de meeste gemeenten aanleiding geeft tot het maken van scherpe financiële keuzes. Ze erkent echter ook dat de VRD de komende jaren een aantal belangrijke stappen te zetten heeft. Veiligheid is één van de belangrijkste basistaken van de overheid en dient een garantie te hebben waar de samenleving op kan terugvallen.

Om de kosten van de brandweer naar de toekomst toe in groei te beperken, moet de VRD nu investeren in een verandering van de brandweer. Het algemeen bestuur is van mening dat dit veranderproces vanuit vertrouwen vanuit de medewerkers en de samenleving moet worden ingezet.

Voor het beleidsproduct Crisisbeheersing en GHOR vindt het algemeen bestuur dat er veel moet gebeuren om flexibel en wendbaar te zijn en dat het noodzakelijk is om adequaat te acteren en te ondersteunen bij huidige en toekomstige crises. Door het werk anders te organiseren spreekt het bestuur de ambitie uit om deze veranderingsopgave binnen de huidige financiële en personele kaders te realiseren. Om dit voor beide beleidsproducten mogelijk te maken vindt het algemeen bestuur dat er géén taakstelling en géén korting op de compensatie voor lonen en prijzen moet worden doorgevoerd.

De conceptbegroting 2021 die u voor zienswijze wordt aangeboden gaat dan ook uit van de bijdragen in de onderstaande tabel. In deze tabel staan de bedragen die in de begroting als kostenstijging terug te vinden zullen zijn. Naast de loon- en prijscompensatie, zijn er drie elementen die zichtbaar zijn. Het op peil brengen van de kapitaallast en de vervanging van groot watertransport behoren tot de categorie autonome stijging kostenmateriaal. Het wegvallen van de dekkingsmiddelen vanuit het Openbaar Meld Systeem (OMS) zijn het gevolg van veranderingen in regelgeving. De extra kosten zoals hierboven beschreven voor het werven en opleiden, zijn niet opgenomen in de financiële kaders en dienen te moeten worden opgevangen in de begroting.

Tabel 1 Gemeentelijke bijdragen 2021

Verloop gemeentelijke bijdragen (bedragen x 1 mln.)	
Bijdrage 2020	€ 25,76
Bij:	
loon- en prijscompensatie 2021 (2,46%)	€ 0,63
Grootschalig watertransport	€ 0,04
Op peil brengen kapitaallasten	€ 0,06
Wegvallen OMS bijdrage	€ 0,20
Bijdrage 2021	€ 26,70

Tabel 2 Specificatie gemeentelijke bijdragen per gemeente

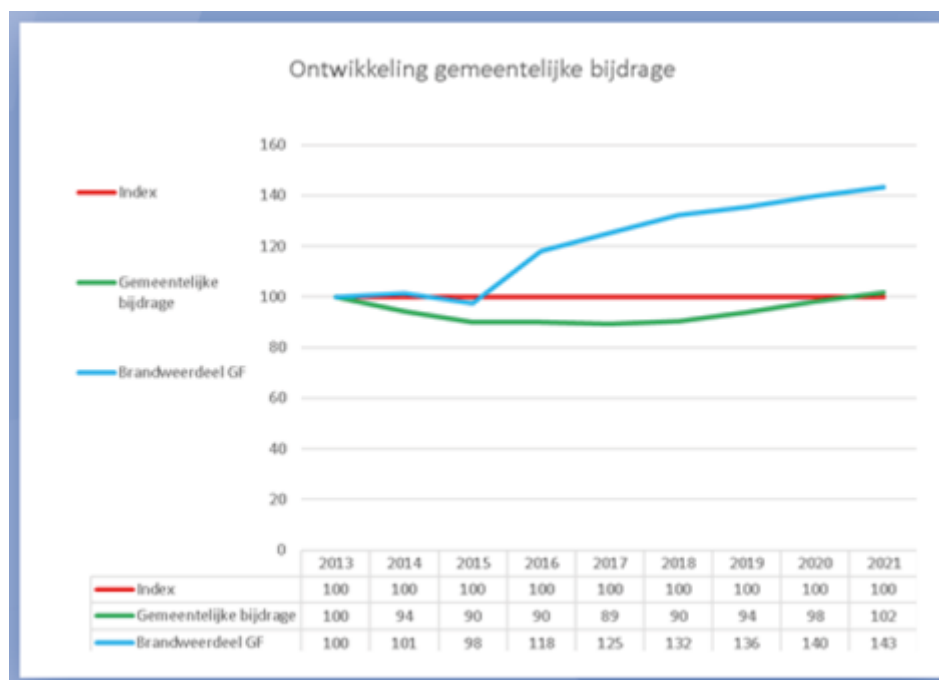
Overzicht gemeentelijke Bijdrage	Gemeentelijke Bijdrage	Gemeentelijke Bijdrage	Gemeentelijke Bijdrage
	2020	2021	Toename
Aa en Hunze	1.450.997	1.514.365	63.368
Assen	3.063.201	3.161.135	97.934
Borger-Odoorn	1.334.580	1.433.104	98.524
Coevorden	2.017.775	2.112.349	94.574
De Wolden	1.279.232	1.294.902	15.670
Emmen	5.187.200	5.284.951	97.751
Hoogeveen	2.486.257	2.573.225	86.968
Meppel	1.518.263	1.600.088	81.825
Midden Drenthe	1.774.774	1.878.637	103.863
Noordenveld	1.510.588	1.565.973	55.385
Tynaarlo	1.483.206	1.541.330	58.124
Westerveld	1.134.225	1.176.803	42.578
	24.240.296	25.136.862	896.564
Emmen 24 UUR	1.521.704	1.559.138	37.434
Totaal	25.762.000	26.696.000	933.998

Bijlage

In deze bijlage:

- een overzicht van de ontwikkeling van de hoogte van de gemeentelijke bijdrage aan de VRD in de afgelopen zes jaar in relatie tot de bijdrage aan gemeenten uit het gemeentefonds en;
- een vergelijk van deze gemeentelijke bijdrage aan de VRD ten opzichte van 5 andere (vergelijkbare) regio's.

Figuur 1 Overzicht ontwikkeling gemeentelijke bijdrage 2013 - 2021



Toelichting

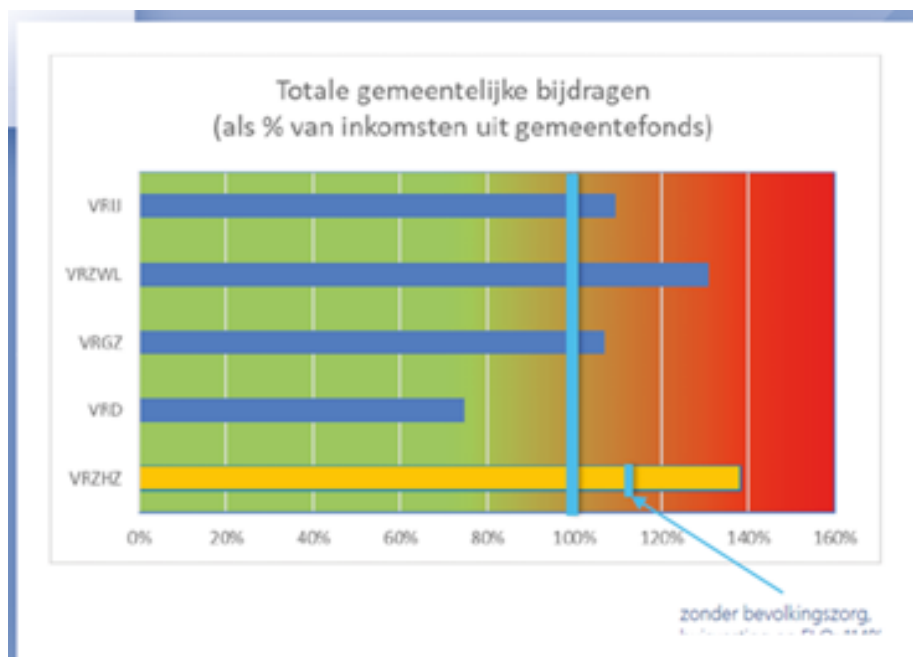
De grafiek laat de ontwikkeling van de gemeentelijke bijdragen aan de Veiligheidsregio zien ten opzichte van de ontwikkeling van de inkomsten die gemeenten krijgen uit het gemeentefonds.

De rode lijn geeft het indexjaar weer waarmee de gemeentelijke bijdragen en de ontwikkeling van het gemeentefonds relatief met elkaar worden vergeleken.

De groene lijn representeert de uitgaven die de gemeenten deden aan de Veiligheidsregio ten opzichte van het referentiejaar 2013. Bij aanvang van de start van de Veiligheidsregio heeft het algemeen bestuur een tweetal bezuinigingstaakstellingen van 5% opgelegd. De gemeentelijke bijdragen daalden toen onder het niveau van 2013. In 2016 en 2017 is er geen loon- en prijscompensatie uitgekeerd (impliciete bezuiniging want de kosten zijn in die jaren wel gestegen) en zijn de kostenstijgingen binnen de begroting van de VRD opgevangen. Vanaf 2018 kreeg de VRD weer loon- en prijscompensatie en stijgt de lijn weer en laat zien dat gemeenten tegenwoordig ongeveer hetzelfde aan de VRD betalen als in 2013 en dat alle tussentijdse kostenstijgingen binnen de begroting van de VRD zelf zijn opgevangen.

De blauwe lijn daarentegen laat zien dat het gemeentefonds de afgelopen jaren een structurele stijging kent voor openbare orde en veiligheid (brandweerdeel) via het gemeentefonds. De stijging is ook in 2021 voorzien. In absolute zin geven gemeenten in 2021 daarmee circa 9 miljoen minder uit aan de VRD dan dat ze ontvangen van het gemeentefonds. Dat verschil is ook terug te zien in de benchmark gegevens in de volgende tabel.

Vergelijk gemeentelijke bijdrage met andere veiligheidsregio's



Toelichting:

Het diagram laat zien dat de VRD van de vijf met elkaar vergeleken veiligheidsregio's de enige veiligheidsregio is die minder dan 100% van de inkomsten uit het gemeentefonds van de gemeenten ontvangt; de gemeenten van de andere veiligheidsregio's zijn meer kwijt dan ze via de uitkering uit het gemeentefonds ontvangen.