

Vorbereiding meerjarenbegroting VRK 2023 e.v.

(bijlage bij aanbiedingsbrief d.d. 15 april 2021)

1. BEGROTING 2023 e.v. in relatie tot financiële positie van gemeenten

1.1. Inleiding

De gemeenten in de Veiligheidsregio Kennemerland staan voor de noodzaak te bezien hoe ze hun uitgaven kunnen verminderen vanwege de toenemende financiële druk waaronder zij staan. Het bestuur van de VRK heeft de wens bereikt te onderzoeken of verlaging van de uitgaven van gemeenten aan de VRK mogelijk is vanaf 2023.

De VRK opereert al vanaf het begin van haar bestaan in een situatie waarin gemeenten kritisch kijken naar de kosten van de organisatie, gezien de financiële beperkingen die gemeenten nu eenmaal altijd ervaren. De VRK is zich bewust van dat financiële middelen schaars zijn en een gezonde (financiële) spanning helpend is om het beste uit de organisatie te halen; dat heeft ertoe geleid dat de VRK zich – al vanaf 2008 – van jaar tot jaar inspant om efficiënt te werken en zuinig met publieke middelen om te gaan. De VRK ziet dat als een vorm van goed openbaar bestuur.

Ook in deze nieuwe situatie voor gemeenten wil de VRK bezien welke mogelijkheden er zijn om het kostenniveau naar beneden bij te stellen om zo de inwonerbijdrage te verlagen. Om hier een voldoende open mind in te hebben, zal de verkenning naar de kansen hierop met behulp van een extern deskundige plaatsvinden.

Om de context te schetsen van waaruit een start wordt gemaakt met deze zoektocht, is een overzicht van eerder genomen maatregelen en overige relevante financiële informatie in hoofdstuk 2 opgenomen.

1.2 Uitgangspunten

Het is wenselijk voorafgaande aan de analyse een aantal uitgangspunten neer te leggen:

- de discussie over financiële ruimte wordt gevoerd aan de hand van een analyse van taken en budgetten (en dus niet door het op de voorhand al opleggen van vast bedrag of percentage)
- het perspectief is te komen tot verlaging van (regionale) gemeentelijke bijdragen. Bezuinigingen die kunnen leiden tot verlaging van andersoortige inkomsten (zorgverzekeraars, Rijk etc.) maken geen deel uit van de opdracht
- wettelijke taken dienen uitgevoerd te kunnen blijven worden;
- algemeen geaccepteerde landelijke normen dienen gerespecteerd te worden
- consequenties en risico's van bezuinigingen moeten helder in beeld zijn en waar mogelijk worden gekwantificeerd;
- onderkend wordt dat het overheadpercentage van de VRK van 21,5% reeds laag is
- de gemeenten nemen verantwoordelijkheid voor eventuele financiële effecten van bezuinigingen bij de VRK, zoals ontvlechting- of transitiekosten of effecten op de overhead.

1.3 Aanpak

De directie VRK heeft de opdracht te geven tot het doen van voorstellen voor de programmabegroting 2023 e.v., met als belangrijk aandachtspunt de wens van gemeenten om te komen tot een verlaging van hun uitgaven aan de VRK. De directie zal zich hierbij extern laten adviseren. Uit een externe analyse van taken en budgetten dient een antwoord te volgen op de vraag waar kansen worden gezien om te komen tot kostenreductie en dus verlaging van uitgaven van gemeenten. In principe staan daarbij alle opties open, het zoeken naar efficiëncymogelijkheden, het anders omgaan met begrotingsinstrumenten en het schrappen van taken.

De directie zal een projectgroep instellen die samenwerkt met de externe adviseur om uitvoering te kunnen geven aan de opdracht. Daarnaast zal een begeleidingsgroep worden ingericht die kan reflecteren op het proces en de opbrengst. De begeleidingsgroep bestaat uit een vertegenwoordiging van beleidsmedewerkers en controllers van gemeenten. De groep wordt voorgezeten door de portefeuillehouder Financiën.

De directie zal in overleg met de begeleidingsgroep de nu grof geschetste aanpak verfijnen tot een plan van aanpak dat ter vaststelling wordt voorgelegd aan het DB. Bij het plan wordt gebruik gemaakt van de ervaringen bij gemeenten met analyses ten behoeve aan bezuinigingsoperaties.

Het resultaat van de inspanningen moet dienen als input voor de begroting 2023, inzichten moeten dus met het Algemeen Bestuur besproken kunnen worden bij de behandeling van de Uitgangspuntennotitie.

Wat geen onderdeel uitmaakt van de aanpak, maar wat het DB nadrukkelijk wel als aandachtspunt aan gemeenten mee wil geven is een heel andere benadering, langs een andere redeneerweg. Die weg houdt in dat de VRK wordt ingezet als vehikel om andersoortige bezuinigingen bij gemeenten te realiseren, door taken van gemeenten regionaal te bundelen en (met een realistische efficiëncytaakstelling) bij de VRK onder te brengen.

2. Beschouwing van relevante aspecten

Bijgaand wordt een schets gegeven van de aard van de VRK en de financiële geschiedenis; aspecten die van belang zijn bij een eerste inschatting van bezuinigingsmogelijkheden.

2.1 Beschouwing wettelijke taken

Zowel de VR-kant als de GGD-kant van de VRK betreft een verplichte gemeenschappelijke regeling. Veiligheidsregio en GGD voeren de taken uit die de gemeenten verplicht moeten uitvoeren in regionaal verband

Het bestuur heeft in 2011 via 'menukaarten' besluiten genomen over het verminderen van de taken van de VRK. De inkomsten uit de inwonerbijdragen verminderden in de periode 2012-2014 met 9%, ofwel totaal € 4 miljoen. Alle taken zijn in kaart gebracht, en aan de gemeenten werd een menu voorgelegd van taken die de VRK uitvoerde boven het wettelijke norm. Dit heeft geleid tot het schrappen van zo'n 40 producten/taken, zoals het schrappen van enkele vrijwilligersposten in de regio. Maar er werd ook zeer fors gesneden in lijn en staf van de brandweer. Een wettelijke taak die het bestuur (na hierover zienswijzen te hebben ingewonnen bij gemeenteraden) in stand wilde houden was de jeugdbrandweer. Ook zijn er geen duidelijke wettelijke normen voor de reddingstaak van de brandweer bij ongevallen te water. Het bestuur besloot de duikteams van de brandweer

echter in stand te houden, met de overweging dat deze teams vaak een rol spelen in het redden van levens.

Na 2011 zijn er weer enkele taken bijgekomen. Dit steeds in expliciete opdracht van de gemeenten, op basis van wettelijke taken van die gemeenten. De financiële kaders worden daarbij mede bepaald door de krapte die gemeente al enige tijd ervaren in het sociaal domein, efficiency werd tevoren meestal al ingeboekt. Dit betreft o.a. het Zorg&Veiligheidshuis en Veilig Thuis. Dit zijn taken waarbij gemeenten te maken hebben met landelijke normen en doelstellingen, die maken dat vermindering van dit takenpakket ook niet zonder meer mogelijk is.

De uitvoering van de taken door de VRK Kennemerland is verder over het algemeen op de maat van wettelijke niveaus c.q. landelijke normen.

Zoals hierboven gesteld, gemeenten hebben in de afgelopen jaren om efficiencyredenen ervoor gekozen een aantal van hun wettelijke taken regionaal bij de VRK te bundelen, om zo extra profijt te kunnen hebben van de investeringen die gemeenten hebben gedaan in het opzetten van een professionele regionale organisatie. Dit is een benadering waar de VRK beschikbaar voor blijft.

2.2 Overhead van de VRK genormeerd

De regionalisering van de brandweer in juli 2008 startte met de opdracht aan de VRK om efficiency in te boeken om zaken als het Sociaal Plan en verhoging van de landelijke eisen aan de brandweer te bekostigen. Ook de GGD had destijds de opdracht nieuwe wetten uit te voeren en nieuwe taken uit te voeren zonder verruiming van budgetten; een efficiencyopgave.

Ook hebben de gemeenten bij de inrichting van de VRK-organisatie in 2008 bepaald dat de VRK zou kunnen functioneren met 20% overhead. Benchmarks toonden aan dat de VRK zich hiermee zeer goed meten met vergelijkbare organisaties; 75% heeft een hogere overhead. Het laag houden van de overhead moet intussen plaatsvinden binnen een kader van stijgende eisen aan (overheids-) organisaties, bijvoorbeeld op het gebied van privacy en informatiebescherming, interne audits, transparantie etc. Vertaald naar de nieuwste BBV-definitie voor overhead is het percentage nu 21,5% (managementtaken maken nu ook deel uit van de definitie).

2.3 Reservepositie

Ervan uitgaande dat de reservepositie van de VRK voor een deel gevormd wordt door de gemeenten zelf, kent de VRK een weerstandratio van 0,7. De reserve is dus gesteld op 70% van de norm voor de benodigde weerstandscapaciteit (berekend aan de hand van de BBV-regels).

2.4 Efficiencyoperatie 2015-2018

Financiële krapte bij gemeenten noopten het bestuur ertoe na de menukaartenoperatie nogmaals kritisch te kijken naar mogelijkheden om efficiënter te werken. Dit heeft geleid tot een nieuwe efficiencyoperatie bij de VRK waarbij in de periode 2015-2018 een totaalbedrag werd inverdiend van € 2,9 miljoen. Een belangrijke bezuiniging werd gerealiseerd op huisvesting, door het Nieuwe Werken in te voeren op de Zijlweg en zo te komen tot concentratie van werkplekken. Ook werd de directie ingekrompen.

2.5 Aanvullende maatregelen begroting 2019 - 2022

Om het mogelijk te maken autonome ontwikkelingen te dekken en enkele knelpunten in de organisatie op te lossen zijn ook in de begroting van 2019 e.v. nog enkele efficiencymaatregelen getroffen ad € 570.000 structureel.

Ook voor de begroting 2020, 2021 en 2022 zijn de meeste autonome ontwikkelingen en het noodzakelijk nieuw beleid in de begroting VRK niet bekostigd met extra bijdragen van gemeenten, maar door het gebruik maken van de ruimte die in de begroting van de VRK zelf werd gevonden.

2.6 Eerder teruggave aan gemeenten

Met het voeren van een zuinig beleid en het nemen van gerichte maatregelen is de VRK altijd in staat geweest de meeste autonome ontwikkelingen, plus het nieuwe beleid zelf te bekostigen en ook tekorten op de begroting te voorkomen. Uiteindelijk is er zelfs meestal ruimte geweest om bedragen terug te storten aan de gemeenten. Deze teruggaven worden soms geïnterpreteerd als een teken van een te ruime begroting. Uit financiële analyse is echter gebleken dat het steeds om (wisselende) incidentele effecten is gegaan. Uiteindelijk betrof de afwijking over het algemeen minder dan 2% van de begroting. In 2020 was de afwijking iets groter, vanwege een foute raming in de aanvankelijke begroting, die overigens al vroeg was gemeld, en vanwege de bijzonder omstandigheden van het coronajaar. De accountant geeft mee dit soort positieve afwijkingen te vinden horen bij een goede bedrijfsvoering.

Een groot deel van positieve jaarresultaten is steeds teruggedaan naar gemeenten, vanuit het besef dat de gemeenten daar ook op mogen rekenen. Het andere gedeelte is ingezet voor noodzakelijke uitgaven. Over de besteding van het jaarresultaat is altijd de zienswijze van de raden gevraagd.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Begrotingvolume	76.376	78.187	78.463	77.295	77.114	80.788	86.034	123.712
Jaarresultaat	451	1.910	946	615	1.517	1.346	1.062	5.270
% Resultaat t.o.v. begrotingsvolume	0,59%	2,44%	1,21%	0,80%	1,97%	1,67%	1,23%	4,26%
Terugbetaling gemeenten		-1.277	-575	-442	-1.316	-298	-456	-3.266
% terugbetaling t.ov. begrotingsvolume	0%	1,63%	0,73%	0,57%	1,71%	0,37%	0,53%	2,64%

3. Andere aandachtspunten

3.1. Algemene gevolgen van bezuinigen

Bij bezuinigingen op een gemeenschappelijke regeling geldt dat de gemeenten uiteindelijk samen financieel verantwoordelijk zijn voor de begroting én de rekening van de organisatie. Een te krappe begroting kan leiden tot tekorten, waarvoor de gemeenten met elkaar verantwoordelijk zijn. Dit kan leiden tot de noodzaak van stortingen achteraf door gemeenten; reparaties. Gemeenten dragen ook met elkaar de kosten van transities en/of ontvlechtingen die gepaard kunnen gaan met het schrappen of anders inrichten van taken.

Verder heeft de VRK haar overhead met een voldoende kwaliteit kunnen inrichten doordat er een zekere organisatorische massa is. De nu opgebouwde kwaliteit van de ondersteunende organisatie is minimaal nodig om de taken van de VRK ook verantwoord uit te kunnen voeren. Ook voor de ondersteuning gelden wettelijke c.q. landelijke normen die gehaald moeten worden (bijv. om certificering mogelijk te maken, of vanwege wettelijke eisen). Een belangrijke vermindering van de formatie van de VRK zou theoretisch ook moeten leiden tot een kleinere ondersteunende organisatie. De vraag zal beantwoord moeten worden of daarmee nog te voldoen is aan kwaliteitseisen die zijn te stellen aan de ondersteuning.

3.2 Noodzakelijke opgaven

Bij de voorbereiding van de begroting van 2022 heeft het Dagelijks Bestuur verzocht dekking te zoeken in de eigen middelen voor de volgende ontwikkeling die vraagt om uitbreiding van de formatie.

Interne controlfunctie

Voor het volwaardig kunnen uitvoeren van de interne controlfunctie is formatie-uitbreiding benodigd met een assistent controller. Dit staat in relatie tot de wetwijziging per 2021 die maakt dat het bestuur van de VRK zelf een rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening af moet geven. Dit is een autonome ontwikkeling die volgt uit een wetwijziging, waarmee een bedrag is gemoeid van € 55.000 structureel.

Daarnaast ziet het DB nog veel ontwikkelingen op de regio Kennemerland afkomen die ook kunnen leiden tot extra vraagstukken voor de VRK, denk aan de Omgevingswet, energietransitie, de druk op de ruimte in de regio, klimaatmaatregelen etc.

Een concreet vraagstuk dat al in enkele beraps is genoemd is die van de infectieziektendreiging. De pandemie heeft het reeds bestaande besef vergroot dat de risico's van infectieziekten toenemen en er belang is om preventie en bestrijding te versterken. Daarnaast zal ook antibioticaresistente in de nabije toekomst meer aandacht vragen. De GGD heeft hierin een wettelijke taak en hogere kosten zijn, als alle evaluaties van de covid-19-crisis zijn afgerond, derhalve niet uit te sluiten.

Meer in zijn algemeenheid heeft de VRK uiteraard ook met de risico's te maken die staan benoemd in de risicoparagraaf, en er zijn ook altijd onvoorziene ontwikkelingen die vragen dat de VRK hierop acteert.