

Aan : Gemeentesecretarissen van de gemeenten in de VRHM
<verzonden per email>

Onderwerp : **Advies ten aanzien van kaderstellende beleidsnota's VRHM**

- Regionaal Beleidsplan VRHM 2016-2019
- Korpsbeleidsplan 2016-2018 Brandweer HM
- Financieringssystematiek VRHM vanaf 2019

Beste collega's

Op 15 december 2015 ontvingen alle gemeenten binnen de VRHM een brief met betrekking tot genoemde onderwerpen. Deze onderwerpen zijn besproken tijdens de vergadering van 25 november 2015 van het Algemeen Bestuur.

Op 10 december heeft het AGT VRHM zich gebogen over deze voorstellen op basis van de stukken zoals deze werden besproken in het algemeen bestuur. Vanuit het AGT willen wij de gemeenten onze visie op de voorliggende beleidsnota's meegeven. Wij zullen ons advies ook toezenden naar de directie van de VRHM. Op 7 januari 2016 hebben wij een bespreking van het AGT gepland waarbij ook VRHM is uitgenodigd.

De raden van de gemeenten hebben tot en met 15 maart 2016 de gelegenheid om hun zienswijze op de voorstellen in te dienen. Gelet op de voorbereidingstijd die nodig is voor raadsvoorstellen willen wij u tijdig ons advies aanbieden. Het is uiteraard een eigen verantwoordelijkheid van alle gemeenten om het advies van het AGT al dan niet te betrekken bij het opstellen van de zienswijze.

In ons advies ligt de nadruk op de Financieringssystematiek vanaf 2019. Van de drie voorliggende stukken is dit naar ons oordeel de belangrijkste kaderstelling. De financieringssystematiek is bepalend voor de financiële verhoudingen tussen gemeenten (kosten) en VRHM (budget).

Advies Financieringssystematiek VRHM vanaf 2019

1. Stabiele financiering maakt stabiele taakuitvoering mogelijk.

Het AGT onderstreept het belang van meerjarige afspraken ten aanzien van de financiering van de werkzaamheden van de Veiligheidsregio. Dit geeft zowel voor de VRHM als voor de gemeenten duidelijkheid. De kosten van de VRHM betreft voor een groot deel structurele kosten (personeel, materieel en investeringen) en de werkzaamheden zijn in de kern beleidsarm. Het gaat om een voldoende niveau van veiligheidszorg te bieden conform de wettelijke normen en overige taken die door het AB aan de VRHM worden opgedragen.

Door zekerheid te bieden ten aanzien van de financiering kan de organisatie, onder toezicht van het bestuur, zich richten op de optimalisatie van de taakuitvoering.

2. Geen koppeling aan de ontwikkeling van de Algemene Uitkering.

In de afgelopen jaren werden alle gemeenten geconfronteerd met grote bezuinigingen. Door de afspraken van 2009 gold voor de VRHM dat op basis van die afspraken de bijdragen van de gemeenten werden bepaald. Door te kiezen voor de voorgestelde systematiek betekent het ook dat geen sprake is van samen de trap af, samen de trap op

ten opzichte van de inkomsten van de gemeenten. Kortingen op de algemene uitkering als geheel dienen door de gemeenten te worden opgevangen. Groei van de algemene uitkering is geen reden om de bijdrage aan de VRHM bij te stellen, immers de taakstelling van de VRHM blijft ook constant.

3. De OOV-verdeling: het beste kostenverdeelsysteem.

De OOV-verdeling (staat voor Openbare Orde en Veiligheid, onderdeel Brandweer en Rampenbestrijding uit het gemeentefonds) is in de visie van het AGT het beste kostenverdeelsysteem voor de veiligheidsregio. In onze regio wordt gesproken over de Cebeon-norm omdat dit bureau de rekening heeft uitgevoerd. OOV-verdeling is naar ons oordeel een betere benaming. Deze wordt ook in de stukken genoemd.

Reeds in 2009 is uitgebreid gesproken over de wijze waarop de kosten van de VRHM over de deelnemende gemeenten zouden worden verdeeld. Toen was de conclusie dat OOV het beste of anders gezegd minst slechte systeem was. Er werden wel verschillen geconstateerd tussen de werkelijke bedragen per gemeente en de uitkomst van de OOV-verdeling per gemeente. Er is toen gekozen voor het bekende ingroeimodel.

Actueel (2015) moet worden vastgesteld dat de OOV-verdeling nog steeds het beste systeem is in het gegeven dat de financiering van de veiligheidsregio's voor het grootste deel over de gemeenten loopt. Een alternatief zou zijn dat het rijk de kosten van de veiligheidsregio's direct vergoedt, zoals in het verleden ook gold voor de regiopolitie. Hiervoor wordt echter door het rijk niet gekozen. Andere systemen zoals op basis van aantal inwoners etc hebben ook eigen voor- en nadelen.

Argumenten voor de OOV-verdeling zijn:

- a. De OOV-verdeling kijkt specifiek naar het deel van de algemene uitkering dat is gekoppeld aan brandweer en calamiteitenbestrijding;
- b. Wij kennen het systeem omdat hier in 2009 ook voor is gekozen;
- c. De meeste veiligheidsregio's hanteren dit systeem.

4. Vaststelling van referentiebudget 1 maal per 4 jaar.

Voorgesteld wordt om het referentiebudget eenmaal per 4 jaar toe te passen, gebaseerd op de septembercirculaire in het jaar T-2 van de beleidsplan periode. Materieel betekent dit dat in september 2017 het referentiebedrag wordt vastgesteld. Voor deze periode wordt praktisch gekozen voor een periode van 5 jaar.

Deze benadering volgt de systematiek dat sprake is van een taakstellend budget, immers het beleidsplan wordt later vastgesteld en voorwaarde is dat het beleidsplan moet passen binnen het budget.

Het moment van de september-circulaire in het jaar T-2 is in onze visie juist. De budgettaire kaders staan daarmee vast en zowel de VRHM als de gemeenten kunnen er bij de opstelling van de begroting in het jaar T (die al start in begin van het jaar T-1) rekening mee houden. De frequentie van 1 x per 4 jaar lijkt logisch. Het is te overzien en voldoende lang om planmatig te ontwikkelen.

5. Ingroei-model of per 4 jaar direct aanpassen.

In 2009 is gekozen voor een model waarbij gemeenten die meer betaalden dan de Cebeon-norm aangaf in stapjes gingen verminderen en gemeenten, wiens bijdragen moesten stijgen om op het OOV-bedrag te komen in stapjes omhoog gingen. Daarnaast bezuinigde de VRHM, zodat uiteindelijk het geheel op het OOV-verdeelsysteem komt. In de voorstellen van dit moment wordt voorgesteld het bedrag per gemeente direct aan te passen. We zien dat op het niveau van de VRHM als geheel het verschil in totaalbedrag tussen 2018 en 2019 slechts € 20.000,- bedraagt. De verschillen tussen de 19 gemeenten zijn echter groot.

Het is goed om op te merken dat het gaat om een budget dat nu ook al onderdeel is van de algemene uitkering. Het is niet zo dat een gemeente meer of minder gaat ontvangen in de algemene uitkering als onderdeel van de aangepaste OOV-verdeling. We zien dat 6 gemeenten (zowel absoluut als relatief) minder gaan betalen en 13 gemeenten meer gaan betalen. Het gaat in een aantal gevallen om grote bedragen (Kaag en Braassem € 229.000,-, Bodegraven-Reeuwijk € 297.000,-). De vraag is of een ingroei/afbouwmodel over meerdere jaren geen alternatief is. De ingroei van de stijgers zou dan gefinancierd moeten worden door de dalers niet direct volledig te laten dalen. Dit zou in 4 jaar (ieder jaar 25%) of bij in 2 jaar (ieder jaar 50%) kunnen gebeuren. Een optie zou dan nog zijn dit

alleen voor deze periode te doen, omdat deze aansluit bij de werkwijze van 2009. Een andere optie zou zijn dit onderdeel te laten zijn van het systeem.

Vanuit het AGT geven wij hierin geen advies. Het is een bestuurlijke keuze om of de wijziging steeds direct door te voeren of in aansluiting op 2009 te kiezen voor een solidariteitsprincipe, waarbij stijgers in stappen de aan de extra kosten verbonden bezuiniging kunnen doorvoeren. Voor de dalers betekent het echter het omgekeerde effect. Voor het budget van de VRHM heeft de keuze geen gevolgen.

6. Jaarlijkse indexering.

Met de OOV-verdeling als basis is het logisch om ook voor de VRHM te kiezen voor de indexering conform de methodiek van de Werkgroep financiële kaderstelling gemeenschappelijke regeling.

7. Review en Preview.

Onder de punten 5 en 6 van de voorstellen op pagina 11 besluiten wordt ingegaan op de situaties waarbij het budget op grond van een nieuwe verdeling gaat stijgen of dalen. In de visie van het AGT zou een discussie in dit kader gevoerd moeten worden aan de hand van een 4 jaarlijkse review en preview.

Review

Ons voorstel is om één maal in de vier jaar en wel in het jaar T-3 een review op te stellen ten aanzien van de bedrijfsvoering van de VRHM. We zien deze review als een audit/bedrijfsdiagnose te vergelijken met 213a onderzoeken zoals deze ook binnen gemeenten plaatsvinden. Ook kunnen analoog aan de methodiek van rekenkamers thema's worden aangewezen. De jaarrekeningen en de doorwerking daarvan naar de toekomst zijn een belangrijke bron. In een review zou bijvoorbeeld kunnen worden ingezoomd op de kosten en het rendement van bepaalde activiteiten of verdeling van kosten over de verschillende gemeenten. Er dienen afspraken gemaakt te worden ten aanzien van de inhoud en de uitvoering van de review. De opdracht zou extern (bijvoorbeeld door controllers vanuit gemeenten) moeten worden belegd in zeer goede samenwerking met intern (concerncontroller VRHM). Door van buiten naar binnen te kijken en tevens van binnen goed te kijken naar processen en daaraan gerelateerde kosten biedt een review gelijk aan een 213a onderzoek kansen op verbetering.

Preview

Naast een terugkijkende review zou in het jaar T-3 ook een preview moeten plaatsvinden. De preview kijkt ongeveer 8 jaar vooruit om te bezien welke ontwikkelingen te verwachten zijn. Dit kunnen exogene ontwikkelingen (zoals wijziging van wettelijke voorschriften, die onvermijdelijke extra kosten met zich meebrengen) of interne ontwikkelingen betreffen (bijvoorbeeld aanpassing van HRM-beleid in verband met leeftijdsopbouw of noodzaak van aanpassingen in de huisvesting). De resultaten van preview kunnen gekoppeld worden aan bedragen en kunnen worden voorzien van een prioriteit. Zodra de uitkomst van het nieuwe referentie budget bekend is, kunnen de wensen ten aanzien van nieuw beleid en budget aan elkaar worden gerelateerd. Oud voor nieuw is dan zeker ook een optie die bezien moet worden. Het pleidooi van het AGT is dat de discussie over nieuw beleid niet pas gevoerd moet worden als bekend is dat er al dan niet extra budget beschikbaar is. De preview moet al zicht geven op noodzaak en wenselijkheid.

8. Verdeling OOV-budget gemeente – VRHM.

In 2009 is een verdeling gemaakt ten aanzien van de verdeling van het OOV-budget. Daarbij is vastgesteld dat 5,6% "achterblijft" bij de gemeente voor de uitvoering van de calamiteiten zorg. Iedere gemeente dient te voldoen aan de minimale inzet, omdat we ook op elkaar moeten kunnen vertrouwen als het gaat om de back-up of omdat er intergemeentelijke bevolkingszorg samenwerking is. In onze visie zou het bijvoorbeeld deel kunnen uitmaken van een review.

Advies ten aanzien van Regionaal Beleidsplan VRHM 2016-2019

1. Budgetperiode – Regionaal beleidsplan – Begroting.

Als AGT pleiten wij er voor de budgetperiode en de periode van het beleidsplan op elkaar te laten aansluiten. Wij zien het beleidsplan als een parallel op een collegeprogramma. Daarin wordt binnen de budgettaire kaders het beleid voor 4 jaar uitgezet binnen een gemeente. Anders dan bij gemeenten (mogelijkheden ten aanzien van OZB etc.) staat bij de VRHM op basis van het referentiemodel en de BDuR het budget vast. Het beleidsplan is naast het budget een basis voor de begrotingen van de 4 jaar van de betreffende periode. Ten aanzien van het beleidsplan missen wij de aansluiting met de programmabegroting. Door ook bij het beleidsplan de indeling te koppelen aan de programma's wordt inzichtelijker waar welke activiteit budgettair wordt vertaald.

2. Wettelijke taken.

De VRHM heeft een aantal wettelijke taken. Dat is naar ons oordeel de basis voor de VRHM. Dit moet ook steeds duidelijk zichtbaar zijn. Zowel het kwaliteitsniveau (mate waarin voldaan wordt aan aanrijtiden bijvoorbeeld) als de kosten dienen inzichtelijk te zijn. De basis voor de VRHM is de fysieke veiligheid.

Daarnaast zien wij dat extra taken worden neergelegd bij de VRHM. Dit betreft bijvoorbeeld evenementenbeleid alsmede activiteiten op het gebied van de sociale veiligheid. Het is in de visie van het AGT dit onderscheid duidelijk zichtbaar te houden en daarin ook bewuste (bestuurlijke) keuzes te maken. Iets extra's doen omdat het goed is om te doen lijkt altijd goed, maar heeft ook het risico in zich dat een wildgroei aan extra taken ontstaat. Bij de aanpak van de vluchtelingenproblematiek zien wij dat de VRHM al snel extra taken krijgt, waarbij niet direct duidelijk is in hoeverre deze zijn te relateren aan brandweezorg en calamiteitenbestrijding.

Ons pleidooi is de wettelijke taken scherp te definiëren na de prestatie en de kosten ten aanzien van de wettelijke taken meetbaar te maken. Voor andere taken is het van belang steeds goed aan te geven waarom deze taken aan de VRHM worden opgedragen en wat de kosten daarvan zijn.

3. Aansluiting Regionaal beleidsplan bij besluit gemeenteraad Leiden.

Bij de behandeling van de zienswijze op de begroting van de VRHM op 18 juni 2015 heeft de gemeenteraad van Leiden een besluit genomen, waarin zij het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio verzoeken in de toekomstige beleidsstukken (begroting, regionaal beleidsplan, risicoprofiel en de jaarrekening) van de VRHM, expliciet aandacht te besteden aan de volgende thema's in relatie tot de inzet van middelen, te weten: slachtoffers, brandveilig leven: voorkomen, beperken en bestrijden van brand, risicoprofielen, risicocommunicatie, rampenbestrijding en crisisbeheersing, versterking Oranje kolom, inzet gezondheidsdomein, advisering Veiligheidsregio, informatievoorziening en samenwerking partners. Het besluit treft u hierbij aan.

De gemeente Leiden is doende met de uitwerking van dit besluit doch het AGT ziet dit besluit van de gemeenteraad van Leiden als een goed signaal van wat de gemeenteraad verwacht vanuit de VRHM. Wij missen nog de aansluiting tussen het nu voorliggende concept en het besluit van de gemeenteraad van Leiden.

Advies ten aanzien van het Korpsbeleidsplan 2016-2018 Brandweer HM

1. Algemeen

Het korpsbeleidsplan 2016-2018 Brandweer is een voorgeschreven document met een wat bijzondere positie in het vaststellingsproces. In onze visie is het beleidsplan van de brandweer op haar beurt een afgeleide van het regionaal beleidsplan. Ook hier geldt dat wij de aansluiting in periodes (regionaal beleidsplan 2016-2019, korpsbeleidsplan 2016-2018) belangrijk vinden, maar dat is wellicht ook zo bedoeld.

2. Preventie mag meer aandacht krijgen

In de visie van de brandweer is opgenomen "voorkomen is beter dan bestrijden". Natuurlijk is brandpreventie een verantwoordelijkheid voor veel meer partijen dan alleen de brandweer, maar wij missen de specifieke aandacht voor dit onderwerp. We zouden ons kunnen voorstellen dat de brandweer vanuit een goede analyse van de oorzaken van

branden in samenspraak met de gemeenten en andere partners beziet welke preventiemaatregelen opportuun zijn. Het is onze overtuiging dat preventie -het voorkomen van brand en gevaar daarvoor- voor het korps een absolute prioriteit is, missen zoals gezegd de specifieke aandacht hiervoor

Verdere procedure

Zoals hierboven reeds is omschreven, willen wij deze reactie ook aanbieden aan de directie van de VRHM. Op 7 januari 2016 staat een overleg met het AGT gepland. Wij kunnen ons voorstellen dat dit overleg leidt tot aanvulling van ons advies. Indien dat het geval is zullen wij u daarvan berichten. Wij kunnen ons voorstellen dat dit te laat is om nog te verwerken in de adviezen aan B&W en de raadsvoorstellen.

Namens het AGT VRHM



Govard Slooters
voorzitter

Bijlage: Besluit gemeenteraad Leiden dd 18 juni 2015

i.a.a. Directie Veiligheidsregio Hollands Midden

BIJLAGE bij advies AGT

RAADSBESLUIT

De raad van de gemeente Leiden:

Gezien het voorstel van burgemeester en wethouders (raadsvoorstel 15.0054 van 2015), mede gezien het advies van de commissie

BESLUIT:

1. Het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Hollands Midden te verzoeken om de omvang en verdeling van de deelnemersbijdrage te herzien op basis van de herijking van het Gemeentefonds zodat tenminste vanaf de begroting 2018 de deelnemersbijdrage aansluit bij het afgesproken uitgangspunt dat de deelnemersbijdrage aansluit bij wat gemeenten via het Gemeentefonds ontvangen. Dit betekent voor de gemeente Leiden een verlaging van de deelnemersbijdrage. het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Hollands Midden op te roepen om de haalbaarheid van taakstellingen integraal af te wegen over de programma's heen.
2. het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio te verzoeken in de toekomstige beleidsstukken (begroting, regionaal beleidsplan, risicoprofiel en de jaarrekening) van de VRHM, expliciet aandacht te besteden aan de volgende thema's in relatie tot de inzet van middelen, te weten:
 - 1: Slachtoffers,
 - 2: Brandveilig leven: Voorkomen, beperken en bestrijden van brand
 - 3: Risicoprofielen
 - 4: Risicocommunicatie
 - 5: Rampenbestrijding en crisisbeheersing
 - 6: Versterking Oranje Kolom
 - 7: Inzet gezondheidsdomein
 - 8: Advisering Veiligheidsregio
 - 9: Informatievoorziening
 - 10: Samenwerking Partners
3. dit advies kenbaar te maken aan het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio
4. hierbij motie RV 14.0097 bij begroting Veiligheidsregio 2016 ,debat over kosten en presentaties Veiligheidsregio als afgedaan te beschouwen.

Gedaan in de openbare raadsvergadering van 18 juni 2015,

de Griffier,

de Voorzitter,