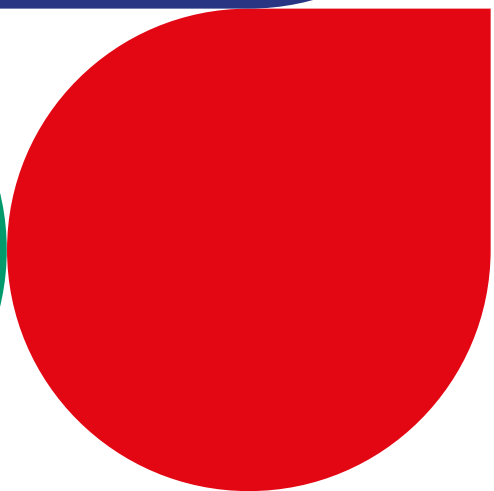




**Veiligheidsregio**  
Groningen



# **Kaderbrief 2024-2027**



**Veiligheidsregio**  
Groningen

**Vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio  
op 8 december 2022**

Dhr. K.F. Schuiling

Dhr. A. van der Tuuk

voorzitter

penningmeester

## Inhoudsopgave

|                                                        |           |
|--------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Inleiding</b>                                       | <b>5</b>  |
| <b>1 Landelijke ontwikkelingen</b>                     | <b>6</b>  |
| 1.1 Evaluatie Wet Veiligheidsregio's/ contourennota    | 6         |
| 1.2 Informatieveiligheid (BIO) en privacy              | 6         |
| 1.3 Werkgeverschap                                     | 7         |
| 1.4 Tweede loopbaanbeleid                              | 7         |
| 1.5 Toekomstbestendig brandweerstelsel                 | 7         |
| 1.6 Verzekeringen                                      | 8         |
| 1.7 Stijging prijzen en levertijden                    | 8         |
| 1.8 Omgevingswet                                       | 8         |
| <b>2 Regionale ontwikkelingen</b>                      | <b>9</b>  |
| 2.1 Huisvesting en vastgoed                            | 9         |
| 2.2 BON                                                | 10        |
| 2.3 Meldkamer Noord Nederland                          | 10        |
| 2.4 Gaswinning en aardbevingen                         | 10        |
| <b>3 Ontwikkelingen Programma Brandweer</b>            | <b>11</b> |
| 3.1 Visie op brandweezorg in 2030                      | 11        |
| 3.2 Risicogerichte preventieve brandweezorg            | 11        |
| 3.3 Solide organisatie van de repressieve brandweezorg | 11        |
| 3.4 Brandweezorg in verbinding met de samenleving      | 11        |
| 3.5 Duurzame bedrijfsvoering                           | 12        |
| <b>4 Ontwikkelingen Crisisbeheersing, GHOR en GKG</b>  | <b>13</b> |
| 4.1 Algemeen                                           | 13        |
| 4.2 Doelstellingen crisisbeheersing                    | 13        |
| 4.3 Integrale samenwerking                             | 14        |
| <b>5 Financieel kader 2024–2027</b>                    | <b>15</b> |
| 5.1 Algemeen                                           | 15        |
| 5.2 Herijking gemeentefonds                            | 15        |
| 5.3 Taakstelling                                       | 15        |
| 5.4 Weerstandsvermogen                                 | 15        |
| 5.5 FLO                                                | 16        |
| 5.6 Benchmark                                          | 16        |



|          |                                                         |           |
|----------|---------------------------------------------------------|-----------|
| <b>6</b> | <b>Financiële ontwikkelingen</b>                        | <b>17</b> |
| 6.1      | Versterkingsmiddelen BDuR                               | 17        |
| 6.2      | Indexering                                              | 17        |
| 6.3      | Huisvesting en vastgoed                                 | 18        |
| <b>7</b> | <b>Nieuw financieel kader 2024–2027</b>                 | <b>19</b> |
| 7.1      | Het totale financiële meerjarenbeeld                    | 19        |
| 7.2      | Ontwikkeling gemeentelijke bijdrage                     | 20        |
| <b>8</b> | <b>Bijlagen</b>                                         | <b>21</b> |
| 8.1      | Bijlage 1. Investerings                                 | 21        |
| 8.2      | Bijlage 2. Aanbiedingsbrief en second opinion Benchmark | 22        |

## Inleiding

Voor u ligt de kaderbrief voor de periode 2024-2027. In deze kaderbrief schetst Veiligheidsregio Groningen (VRG) het perspectief voor de komende jaren en wordt een financiële vertaling gegeven van de verwachte ontwikkelingen. Vooruitkijken gaat altijd gepaard met onzekerheid en ook voor de komende periode liggen er verschillende uitdagingen in het verschiet die in deze kaderbrief worden toegelicht.

De afgelopen drie jaar stonden in het teken van diverse crises die veel aandacht en inspanning hebben gevraagd van de organisatie. VRG kijkt tevreden terug op deze periode, maar wil de focus nu ook vooruitleggen. De wereld verandert en dit brengt nieuwe uitdagingen met zich mee. De onzekerheden rond de oorlog in Oekraïne, de gevolgen van de energiecrisis en groeiende inflatie zorgen voor nieuwe opgaven die moeten worden meegenomen in keuzes en overwegingen.

Verskillende uitdagingen dwingen ons vanuit een veranderd perspectief naar ons werk te kijken. Duurzame ontwikkelingen, zowel in de techniek als in de inzet, zijn essentieel om als organisatie mee te bewegen met landelijke en regionale ontwikkelingen.

Een grote uitdaging ligt er voor de informatievoorziening van VRG, waar via het programma 'Grip op Informatievoorziening' wordt gewerkt aan een duurzame en toegankelijke informatiehuishouding. Het uitwisselen van informatie, intern en extern, en kennis gestuurd werken is van vitaal belang. Dit is tevens een van de doelstellingen uit de contourennota.

De veiligheidsregio's trekken lering uit de afgelopen jaren waardoor er focus wordt gelegd op betere voorbereiding bij toekomstige bovenregionale crises. In opdracht van het bestuur wordt een visie op crisisbeheersing met bijbehorend organisatieplan opgesteld. Vooruitlopend daarop professionaliseert de sector het risico- en informatiemanagement, waardoor de organisatie is ingericht op gepast en tijdig prepareren en reageren op mogelijke crises als gevolg van aardbevingen, digitalisering of het veranderend klimaat. Er zijn landelijke afspraken gemaakt in de miljoenennota oplopend van € 46 miljoen in 2023 tot € 83 miljoen structureel vanaf 2026 voor de verhoging van de brede doeluitkering rampenbestrijding (BDUR) van het Rijk aan de Veiligheidsregio's. Deze versterkingsmiddelen zijn bedoeld voor het versterken van Crisisbeheersing en Informatievoorziening.

In een steeds sneller veranderende wereld staat ook de brandweer voor uitdagingen. Daarom is in opdracht van het bestuur een gedragen visie 2030 ontwikkeld op de brandweezorg in de regio Groningen. In samenhang met hetzelfde onderzoek, is ook de staat van de vastgoedportefeuille uitgewerkt in een huisvestingsplan voor alle kazernes binnen VRG. De verwachting is dat het huisvestingsplan en de daaruit voortkomende keuzes begin 2023 bestuurlijk kan worden voorgelegd. Hieruit gaat blijken dat de jaarlijkse kosten tot een uitzetting van de begroting gaan leiden.

VRG zeilt scherp aan de wind, maar is genooddaakt om stappen vooruit te zetten op het gebied van huisvesting en een toekomstbestendige informatie voorziening. Dat in een omgeving waarin crises elkaar opvolgen en onzekerheden op ons afkomen. Deze kadernota laat de eerste indicaties zien, waarbij nut en noodzaak kritisch zijn afgewogen en wordt aangesloten bij gemaakte financiële afspraken.

# 1 Landelijke ontwikkelingen

De hieronder beschreven ontwikkelingen zijn autonome ontwikkelingen.

## 1.1 Evaluatie Wet Veiligheidsregio's/ contourennota

Het Kabinet heeft naar aanleiding van de evaluatie van de Wvr de doelstelling geformuleerd om met behoud van het goede, zo spoedig mogelijk, te komen tot een toekomstbestendig, samenhangend stelsel voor crisisbeheersing en brandweezorg. De uitwerking van deze doelstelling is te vinden in de contourennota. Deze nota schetst op hoofdlijnen het beoogde toekomstige stelsel van crisisbeheersing en van brandweezorg. Het doel voor crisisbeheersing is om te komen tot een betere voorbereiding op toekomstige (langdurige) (bovenregionale) crises door het fundament te versterken en te investeren in het netwerk, uitvoeringscapaciteit, platform en de informatiefunctie. Voor brandweezorg zijn landelijke opgaves benoemd waarvoor de veiligheidsregio's gedeelde verantwoordelijkheid moeten nemen. Het uitgangspunt in de besprekingen met de minister is dat deze landelijke opgaves ook landelijk gefinancierd moeten worden en daarmee niet tot uitzetting van de begroting van de veiligheidsregio's leiden. De contourennota zal voor kerst 2022 naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

Informatiemanagement is een belangrijk onderdeel van de doelen uit de contourennota en cruciaal bij het managen van een crisis. KCR2<sup>1</sup> ondersteunt en versterkt de samenwerking tussen veiligheidsregio's en Rijkspartners, met name op het vlak van informatiemanagement en coördinatie in bovenregionale crisisbeheersing, in lijn met de uitgangspunten zoals in de contourennota beschreven over bovenregionale samenwerking.

Goede en vooral veilige informatievoorziening is nodig om alle crisispartners in de diverse fasen van een crisis en de voorbereiding daarop te kunnen laten beschikken over de juiste informatie. Informatie is cruciaal voor VRG zelf, maar ook om met het rijk te kunnen samenwerken en het netcentrisch werken met alle relevante crisispartners vorm te kunnen geven.

## 1.2 Informatieveiligheid (BIO) en privacy

Vanuit het landelijke versnellingsplan Informatieveiligheid wordt gewerkt aan het versterken van de cyberweerbaarheid van de veiligheidsregio's. Dit gebeurt op basis van de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid), de standaard die verplicht is voor overheidsorganisaties. Onderdeel daarvan is het organiseren van de functies 'monitoring van dreigingen en kwetsbaarheden' (SOC, Security Operations Centre) en 'incident response op digitale incidenten' (CERT, Computer Emergency Response Team).

In 2022 is een haalbaarheidsonderzoek gedaan naar mogelijke scenario's voor SOC en CERT, waarbij geconcludeerd is dat een sectorale/collectieve oplossing het meest efficiënt is. De noodzaak om dit te organiseren is ook duidelijk. Ook met de verwachting dat de veiligheidsregio's onderdeel worden van de vitale crisisinfrastructuur binnen Nederland is een sterke collectieve cyberweerbaarheid noodzakelijk.

De verwachting is dat de collectieve oplossing nog tot 2024 of 2025 op zich laat wachten. Hetgeen betekent dat bij alle regio's een korte termijn oplossing noodzakelijk is; de verhoogde dijkbewaking. In 2023 verwachten we de kosten voor de korte en lange termijn nader in beeld te kunnen brengen.

---

<sup>1</sup> Knooppunt Coördinatie Rijk Regio bestaat uit twee delen. Aan de ene kant gaan de ministeries en andere landelijke organisaties meer informatie delen. Aan de andere kant geldt dit ook voor de 25 veiligheidsregio's. Al deze informatie komt in het Knooppunt Coördinatie Regio's – Rijk samen, zodat er een goed landelijk beeld ontstaat.

### 1.3 Werkgeverschap

Op het gebied van werkgeverschap is sprake van samenhangende ontwikkelingen die de komende jaren kaderstellend zijn. Vanuit de werkgeversvereniging samenwerkende veiligheidsregio's (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. Dat is ook de insteek voor de onderhandelingen met de vakbonden over de herziening van de arbeidsvoorwaardenregeling 2023. We verwachten voor 2023 en verder een significante loonstijging. 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.

### 1.4 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 door de Universiteit van Maastricht naar duurzame inzetbaarheid en arbeidsparticipatie voor repressief brandweerpersoneel. In afwachting van de onderzoeksresultaten hebben partijen afgesproken dat er geen onomkeerbare besluiten worden genomen. Medewerkers kunnen tot er nieuwe afspraken zijn gemaakt over herziening van de arbeidsvoorwaardenregeling onder voorwaarden wel een verzoek indienen tot uitstel van de maximale termijn van het vervullen van de bezwarende functie van 20 jaar. Intussen heeft VRG zich voorbereid op toenemende uitstroom in de periode na 2026 conform het beleid van 2006. Hierin is aandacht voor duurzame inzetbaarheid en breed loopbaanbeleid, wetende dat een repressieve functie doorgaans niet tot de pensioengerechtigde leeftijd kan worden uitgevoerd. We treffen daarbij maatwerk voor betreffende medewerkers. Dit brengt voor de komende jaren extra kosten met zich mee. Vanuit het jaarresultaat 2021 is een bestemmingsreserve gevormd waaruit we deze kosten dekken.

### 1.5 Toekomstbestendig brandweerstelsel

Na juridisch onderzoek is de conclusie getrokken dat er een duidelijker onderscheid gemaakt moet worden tussen verplichte en niet-verplichte opkomst door beroepsmedewerkers en brandweervrijwilligers. De kern hiervan is dat gelijke werkzaamheden niet ongelijk mogen worden beloond. De huidige vorm van consignatie en kazernering is daarmee niet meer mogelijk.

De landelijke 'stuurgroep toekomstbestendig brandweerstelsel' heeft daarom onder meer als opdracht gekregen een implementatieplan te maken voor het afschaffen van consignatie en kazernering van brandweervrijwilligers. Het Veiligheidsberaad stelt daarbij als voorwaarde dat de minister van Justitie en Veiligheid als stelselverantwoordelijke alle structurele en incidentele kosten die hieruit voortvloeien voor haar rekening neemt. Ook moet er een uitzondering op de Arbeidstijdenwet worden gemaakt. VRG zal pas concrete stappen zetten als er landelijk overeenstemming is bereikt over hoe de implementatie gaat gebeuren en hoe dit wordt gefinancierd. Daarnaast staat VRG voor de uitdaging om het aantoonbaar onverplichte karakter van brandweervrijwilligheid te verenigen met de ambitie om als brandweerorganisatie altijd paraat te zijn.

## 1.6 Verzekeringen

Een ander onderwerp waarbij veiligheidsregio's gezamenlijk afspraken maken betreft verzekeringen. In 2022 is het expertisebureau Risicobeheer opgericht en zijn eerste stappen gezet om te komen tot een landelijke regeling aanspraken na dienstongevallen. In 2023 vindt de aanbesteding voor de ongevallenverzekering plaats en wordt verder gewerkt aan het inrichten van de gezamenlijke verzekeringsfunctie en de oprichting van een waarborgfonds. Insteek is dat vanaf 2024 een landelijke werkwijze wordt gehanteerd. Vanwege inkoopvoordelen verwachten we voor VRG een lagere premie vanaf 2024.

## 1.7 Stijging prijzen en levertijden

Door de wereldwijde gevolgen van de oorlog in Oekraïne en energiecrisis zijn grote problemen ontstaan in de beschikbaarheid van grondstoffen en energie. Er is schaarste in halffabricaten en in productiecapaciteit. Dit zorgt voor enorme prijsstijgingen en veel langere (tot niet af te geven) levertijden. De (financiële) consequenties van de prijsstijgingen voor VRG op langere termijn zijn nog niet te overzien.

## 1.8 Omgevingswet

Uit landelijk onderzoek blijkt dat de Omgevingswet structureel extra kosten met zich meebrengt voor veiligheidsregio's die door het Rijk niet zijn voorzien. De verwachting is dat de nieuwe taken per saldo structureel 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. Om het Rijk hierop te attenderen, is vanuit de veiligheidsregio's gezamenlijk een brief naar het Rijk gestuurd. 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 geclaimd worden. In het geval dat er geen of onvoldoende compensatie komt dan zullen de nieuwe taken niet (volledig) kunnen worden opgepakt of zullen 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. Inwerkingtreding van de omgevingswet is nu voorzien op 1 juli 2023.



## 2 Regionale ontwikkelingen

De hieronder beschreven ontwikkelingen zijn niet autonome ontwikkelingen.

### 2.1 Huisvesting en vastgoed

In dit verband wordt gewerkt aan een tweetal projecten die tezamen de gehele huisvestingsvraag betreffen.

#### Strategisch Huisvestingsplan

De huidige vastgoedportefeuille van VRG is sterk verouderd wat ertoe leidt dat locaties qua ARBO-eisen of functionaliteit te kort schieten. Andere locaties hebben vanwege ouderdom hoge exploitatie- of onderhoudskosten. Na de vorming van VRG en bij het overgaan van de panden van de gemeenten is ten aanzien van de boekwaarden en bijbehorende kapitaallast geen rekening gehouden met vervanging. Hierdoor is er een discrepantie ontstaan tussen de staat van de portefeuille en de financiële middelen voor vernieuwing van de portefeuille. Zodoende is er tot op heden in de begroting geen sprake van reële kosten.

Bij het onderzoek naar de vervanging van de huisvesting aan de Sontweg werd dit in alle scherpzichte zichtbaar en is besloten om – in samenhang met het onderzoek brandweezorg 2030 – voor de gehele vastgoedportefeuille een strategisch huisvestingsplan op te stellen. In dit plan is de staat van de portefeuille, het bij een hedendaagse brandweerorganisatie horende kwaliteitsniveau van de huisvesting, de vervangingsbehoefte en de prioritering met betrekking tot de verschillende vestigingen in beeld gebracht. Gesteld kan worden dat VRG voor een grote vernieuwingsopgave staat.

Aan de hand van een aantal scenario's zijn de financiële consequenties doorgerekend en zijn zowel de investeringskosten als de totale exploitatiekosten voor huisvesting in kaart gebracht. Het vernieuwen van de kazernes leidt in alle gevallen tot aanzienlijk hogere lasten dan de huidige exploitatiekosten.

De verwachting is dat het Strategisch huisvestingsplan en de daaruit voortkomende keuzes begin 2023 bestuurlijk kan worden voorgelegd. Vooruitlopend daarop wordt voorgesteld om in de begroting voor de komende jaren in ieder geval tot een zodanige fondsvorming (verruiming bestemmingsreserve) over te gaan dat de aanstaande opgave op een verantwoorde wijze tegemoet getreden kan worden. Daarnaast wordt in dit verband voorgesteld om bij het vaststellen van de jaarrekening 2022 een deel van het resultaat in te zetten op het vormen van een bestemmingsreserve voor dit doel. Daarnaast wordt voorgesteld om al vast te starten met de planvorming voor de eerste tien locaties uit de prioriteringslijst en hier voorbereidingskosten voor op te nemen. In het Strategisch huisvestingsplan is in dit verband een hoofdstuk opgenomen met betrekking tot hoe de governance en de rollen en bevoegdheden ten aanzien van de procesbeheersing georganiseerd gaan worden.

#### Huisvesting Stedelijk Gebied

Het bestuur heeft in maart 2022 het haalbaarheidsonderzoek geaccordeerd en besloten dat de volgende (PvE) fase voor de twee gepresenteerde locaties van start kan gaan. Momenteel worden de PvE's voor zowel de Arrivalocatie als de Winschoterweg uitgewerkt en van een kostenraming voorzien. In dit verband hebben GGD en VRG een intentieovereenkomst gesloten om deze fase voor de zogenaamde Arriva locatie gezamenlijk uit te voeren.

De verwachting is dat het PvE plus bijbehorende kostenraming voor de huisvesting stedelijk gebied begin 2023 bestuurlijk kan worden voorgelegd, waarna de daadwerkelijke ontwerpfase van start kan gaan.

Een realisatiebesluit met bijbehorend investeringskrediet is pas in 2025 te verwachten. De nieuwbouw zal op deze wijze op zijn vroegst rond 2028 in exploitatie komen. Vanaf dat moment dient in de begroting rekening gehouden te worden met de reële kosten van een hedendaagse (brandweer) organisatie, die significant hoger zijn dan de



huidige kosten. De huisvesting voor het stedelijk gebied maakt dan weer onderdeel uit van de financiële behoefte van de totale huisvestingsvraag.

## **2.2 BON**

De drie noordelijke veiligheidsregio's werken samen op het gebied van opleiden en oefenen ten behoeve van de brandweer. Hiervoor is in het verleden de stichting Brandweeropleidingen Noord (BON) opgericht. De BON verzorgt brandweeronderwijs en realistische trainingen. De huidige (bestuurlijke) constructie en governance van de BON brengt significante beperkingen met zich mee voor een stabiele en toekomstbestendige bedrijfsvoering. De BON heeft last van de onmogelijkheid om investeringen zelf te financieren en van de afhankelijkheid en de onvoorspelbaarheid van de vraag naar opleidingen van de regio's. Ook is de vraag gesteld of de huidige constructie en governance met een stichtingsbestuur nog aansluit op de actuele inrichting van en de gewenste verbinding met de veiligheidsregio's. Het bestuur van Stichting BON heeft de veiligheidsregio's daarom verzocht onderzoek te (laten) doen naar en een voorstel te formuleren op welke wijze het opleiden van repressief brandweerpersoneel en het faciliteren van realistische trainingen voor de veiligheidsregio's Drenthe, Fryslân en Groningen in de toekomst het beste vormgegeven kan worden. Het huidige budget is het uitgangspunt voor het onderzoek.

## **2.3 Meldkamer Noord Nederland**

De Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS) moet in 2023 een landelijk netwerk vormen van tien meldkamers, die technisch met elkaar zijn verbonden en elkaars taken kunnen overnemen. De Meldkamer Noord Nederland (MkNN) is een van deze tien meldkamers en is onlangs deel van de LMS geworden en aangesloten op de technische infrastructuur van de LMS. De LMS beheert voor alle hulpdiensten de meldkamers en doet dit als zelfstandig onderdeel binnen de politieorganisatie met een eigen sturing, budget en medewerkers. Tot de vorming van de LMS kende de MkNN op 3Noord niveau een zelfstandig besturingsmodel. De wijziging van een zelfstandig bestuur naar de LMS en de ontwikkeling van crisisbeheersing is de aanleiding om de bestaande convenanten met betrekking tot de meldkamerfuncties te herzien. In het nieuwe convenant tussen de drie noordelijke veiligheidsregio's worden de (beleids-)ontwikkelingen van de afgelopen jaren opgenomen en de daarover reeds gemaakte afspraken geformaliseerd. Dit betreft onder andere de opname van crisisbeheersing binnen de werkprocessen van de meldkamer zoals de (uitbreiding van de) functie Calamiteiten-coördinator (CaCo) waarvan de huidige financiële en mogelijk ook de personele bijdrage zal veranderen per 1 januari 2024. Naast de CaCo-functie worden nog een aantal andere functies op de meldkamer gefinancierd vanuit de Veiligheidsregio's. Deze functies inclusief invulling, financiering zijn onderwerp van gesprek voor het convenant meldkamerfunctie conform artikel 35, lid 3 WvR. De verwachting is dat de (structurele) kosten voor VRG aanzienlijk zullen stijgen, enerzijds ten gevolge van dit convenant anderzijds ten gevolge van verwachte CAO-stijgingen.

## **2.4 Gaswinning en aardbevingen**

Ondanks de aangekondigde sluiting van het Groningen gasveld, blijven we in de regio nog lang geconfronteerd met de effecten van de aardbevingen. Deze effecten zijn ten eerste de aardbevingen zelf, maar ook de maatschappelijke onrust en effecten op de gezondheid, die de schadeafhandeling en versterkingsoperatie met zich meebrengen, zijn nog steeds aanwezig in onze regio. Als VRG hebben we een wettelijke adviesrol over de gaswinning. Daarnaast is onze ambitie om ons te blijven inzetten voor de veiligheid, gezondheid, weerbaarheid en veerkracht van onze inwoners. VRG financiert deze activiteiten vanuit subsidiegelden. Hiervoor ligt een claim bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat welke tot op heden niet gehonoreerd is.

## **3 Ontwikkelingen Programma Brandweer**

### **3.1 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 2030 in de regio Groningen. De visie geeft 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. Met behoud van het goede, verbeteren waar nodig en soms anders werken om hetzelfde doel te behalen.

### **3.2 Risicogerichte preventieve brandweezorg**

Het is de ambitie om – conform de landelijke lijn – meer balans te brengen in de benadering van brandveiligheid: niet alleen het bestrijden van branden met een solide repressieve organisatie, maar ook het voorkomen van branden met risicogerichte preventie. Daarvoor wordt ingezet op hoogwaardige risicoanalyse waarbij continue bijstelling en slimme duiding van de risico's in ons gebied centraal staan. Daarnaast speelt de implementatie van de Omgevingswet een belangrijke rol in de ambitie om aan de voorkant van de veiligheidsketen intensief betrokken te zijn. Uit de Omgevingswet volgen ook nieuwe wettelijke taken, zoals advisering op milieubelastende activiteiten en toenemende taken zoals bedrijfsbrandweeraanwijzingen en advisering op omgevingsvisie en -plannen. Risicogerichte preventieve brandweezorg vergt een doorontwikkeling van Risicobeheersing zowel kwalitatief als mogelijk ook kwantitatief (meer capaciteit) waar het om extra taken gaat.

### **3.3 Solide organisatie van de repressieve brandweezorg**

Het belangrijkste product van de brandweer is paraatheid. Met strategische personeelsplanning wordt geanticipeerd op de benodigde nieuwe aanwas, wordt vanuit werkgeverschap en opleiding zoveel mogelijk aangesloten op de ervaringswereld van onze vrijwilligers en worden ontwikkelingen op het gebied van de rechtspositie van vrijwilligers opgevangen. Daarnaast wordt brandweezorg gebieds- en risicogericht georganiseerd in drie verschillende typen posten in onze regio: continu bezet, robuust en basis. Met een programma Vrijwilligheid wordt gedaan wat nodig is om brandweervrijwilligheid in onze regio zo goed mogelijk in stand te houden.

We willen de vernieuwde landelijke basisprincipes van brandbestrijding volledig implementeren. In deze basisprincipes staat het verminderen van slachtoffers door brand, inclusief brandweermensen zelf, centraal. Dit vergt investeringen in opleidingen, verwachtingsmanagement naar de samenleving (geen hoge immateriële risico's lopen alleen voor materiële winst) en de aanschaf van nieuwe materialen. Door Brandbestrijding als Specialisme (BAS) te introduceren kunnen we expliciet keuzes maken in wat we onder altijd uit te voeren basisbrandweezorg verstaan en vanaf welk moment we gaan specialiseren. Er komen nieuwe risico's waarop we ons moeten versterken. Daar zitten (nu nog niet exact te duiden) financiële consequenties aan vast.

### **3.4 Brandweezorg in verbinding met de samenleving**

De brandweer kan niet alles alleen. Daarom heeft de brandweer de (kennis van de) samenleving nodig om hoogwaardige brandweezorg te kunnen blijven bieden. Dit geldt zowel aan de voor- als achterkant van de veiligheidsketen en op verschillende niveaus: medeoverheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners.

Met een nieuwe beleidscyclus voor brandweezorg worden de gemeenteraden periodiek bij de actuele en gewenste kwaliteit van brandweezorg conform de nieuwe systematiek van het dekkingsplan betrokken. Daarnaast stimuleren we gemeenten om een paragraaf brandweezorg op te nemen in hun Integraal Veiligheidsplan.

Om te anticiperen op demografische ontwikkelingen willen we verkennen of en hoe de zelf- en samenredzaamheid van bijvoorbeeld dorpen kan worden versterkt. We sluiten graag aan op kansrijke projecten in gemeenten of in de regio. Ook zoeken we naar manieren om onze relatie met (potentiële) werkgevers van vrijwilligers te intensiveren als onderdeel van onze strategische personeelsplanning. Daarnaast bouwen we graag onze samenwerking met onderwijs- en kennisinstellingen uit in het kader van de energietransitie, waarbij Groningen grote ambities heeft.

### **3.5 Duurzame bedrijfsvoering**

Omwille van de continuïteit van de brandweerorganisatie is de bedrijfsvoering gericht op duurzame inzet van mensen en middelen. De brandweezorg in Groningen valt of staat met de inzet van honderden vrijwilligers en tientallen beroeps. We versterken daarom de aandacht voor de belevingswereld van onze mensen, zowel in opleidingen (aandacht voor de 'human factor', mentale en fysieke fitheid) als in de manier waarop wij posten aansturen en faciliteren. Hierbij maken we continu de afweging tussen uniforme (landelijke en regionale) processen als dat beter is voor de efficiëntie of professionaliteit van de gehele organisatie en maatwerk als dat beter aansluit op de situatie en behoefte van een brandweerpost. Op het gebied van materiaal en materieel krijgen we onder meer te maken met strengere energie- en milieueisen en willen we nagaan welke (nieuwe) technieken er nodig zijn om te zorgen dat de brandweer op een professionele en duurzame wijze zijn taken kan blijven uitvoeren. Informatie- en kennisgestuurd werken is van steeds groter belang. Het gaat hierbij niet alleen om techniek, maar ook om het mogelijk maken van de samenwerking met en informatie-uitwisseling tussen interne en externe partners. We willen één of meerdere kennisregisseurs aanstellen met als doel het lerend vermogen en de wendbaarheid van de brandweerorganisatie te vergroten.

## 4 Ontwikkelingen Crisisbeheersing, GHOR en GKG

### 4.1 Algemeen

Met de Covid-pandemie is de Nederlandse samenleving in woelig vaarwater gekomen. Het maatschappelijke debat verscherpt en polarisatie neemt toe. Het zijn tekenen van maatschappelijke onrust. Terwijl datgene dat normaal gesproken een tegenwicht kan bieden aan deze onrust – vertrouwen in kabinet en politiek – is geslonken. Daarnaast voeden diverse ontwikkelingen de onrust in de samenleving. Hierbij kan gedacht worden aan de oorlog in Oekraïne, dreigend brandstof tekort, aardbevingen, de problemen in de asielketen, de hoge inflatie en de stikstofcrisis. De effecten hiervan manifesteren zich ook lokaal. Dit vraagt om een doorontwikkeling van onze crisisorganisatie en dirigeert de wijze waarop we in verbinding moeten staan met de samenleving en op welke wijze preparatie op rampen en crisis moeten worden opgepakt.

### 4.2 Doelstellingen crisisbeheersing

Het hoofddoel van crisisbeheersing is om de negatieve gevolgen van crises zo veel als mogelijk te beperken. Een crisissituatie is daarmee een uitzonderingssituatie, ook als het langer duurt voordat teruggekeerd kan worden naar reguliere structuren en bevoegdheden. Voor een goede crisisbeheersing wordt een breed spectrum aan risicoanalyse, -mitigatie, voorbereiding en inzet gevraagd. Dit vragen we aan crisispartners, maatschappelijke organisaties en burgers.

Een crisis is bij uitstek ook een situatie met deels onvoorspelbare en ongekende elementen en aspecten. Het uitgangspunt bij de aanpak van crises is een flexibele werkwijze waarbij adaptief de structuur en de te betrekken partijen worden afgestemd op de crisis en de effecten die dan spelen. Een flexibele werkwijze maakt dat tijdens de beheersing van de crisis voortdurend aandacht moet zijn voor de vraag of structuur van de crisisorganisatie en samenstelling van de betrokken teams binnen die structuur nog aansluit bij wat de praktijk vraagt. Dit vraagt flexibele opschaling en tijdig evalueren van werkwijze, doel en resultaat binnen een crisis. Deze manier van werken past nog niet binnen de huidige organisatie. Deze is gebouwd voor de zogenaamde flitsrampen, kortdurende crises met een duidelijk startmoment en afronding. Om aan te sluiten op de landelijke en regionale ontwikkelingen is een heldere visie en passend organisatieplan benodigd waarin het proces van informatiegestuurd optreden staat als een huis en de organisatie in staat is om flexibel en passend te reageren op acute en toekomstige situaties teneinde de negatieve gevolgen zo veel als mogelijk te beperken.

In de nog op te stellen concept beleidsbegroting 2024 worden deze ontwikkelingen integraal weergegeven binnen de drie afzonderlijke programma's met ieder hun eigen financieringsstroom:

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

In 2024-2027 is crisisbeheersing ingericht als een sluitend cyclisch proces dat preventie, risicoanalyse, preparatie, respons en herstel omvat, waarbij vraagstukken als veiligheid, gezondheid en leefbaarheid logischerwijs bij elkaar worden gebracht. De sector werkt integraal samen en is uitstekend verbonden met (crisis)partners, kennisinstellingen, buurregio's, het Rijk en de bewoners van de regio.

De implementatie van de uitvoeringsregeling crisisplan is afgerond, waardoor er een robuust regionaal informatieknooppunt is opgezet welke is verbonden met andere regio's, de meldkamer en het Rijk. Binnen deze informatievoorziening vindt dynamisch profileren van risico's plaats, forecasting en acteert het kernteam die continu meekijkt en zorgt dat de juiste informatie bij de juiste functionaris op het juiste moment terechtkomt



teneinde tijdig en passend te kunnen acteren op een dreigende crisis ofwel de negatieve gevolgen zo veel als mogelijk te beperken.

Wat hiervoor precies benodigd is, zal blijken uit het komende visietraject en vooruitlopend op de opdracht uit het bestuur en de diverse verkenningen die gestart worden rondom de ontwikkelingen van crisisbeheersing. Randvoorwaardelijk is de implementatie van de governancestructuur, met betrekking tot de GKG en GHOR en de integratie van de 3 programma's.

### **4.3 Integrale samenwerking**

De samenwerking tussen risicobeheersing en crisisbeheersing is verder geïntensiveerd, wat ons in staat stelt om naast bekende, ook nieuwe risico's vroegtijdig te detecteren die een bedreiging kunnen vormen voor de continuïteit van de samenleving, publieke gezondheid en veiligheid. Bovendien kunnen we hierdoor gepast en tijdig reageren met risico mitigerende maatregelen en ons prepareren op nieuwe crisistypen die onder andere voortkomen uit de gedigitaliseerde samenleving, het veranderend klimaat en technologische ontwikkelingen.

In de periode 2024-2027 wordt de risico- en incidentmanagementorganisatie, met daarin de processen risicoanalyse, informatiemanagement, scenariomanagement en netwerkmanagement, geprofessionaliseerd en multidisciplinair gericht. Deze ontwikkeling is gebaseerd op de beleidsuitgangspunten zoals geformuleerd in het Veiligheidsplan VRG 2020 – 2024 en omvat het borgen van de basis, verbreding van het risicoprofiel, inzetten op samenwerking in een breder netwerk en flexibel en proactief optreden. In 2023 wordt een nieuw Veiligheidsplan opgesteld voor de periode 2024-2028. Dit veiligheidsplan zal ook informatie gestuurd en risicogericht werken als uitgangspunten formuleren.

Landelijke besluitvorming als gevolg van de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's en de daarop gebaseerde landelijke contourennota, kan van invloed zijn op wat crisisbeheersing in deze periode doet of moet doen.

## 5 Financieel kader 2024–2027

### 5.1 Algemeen

Zoals uit deze kaderbrief blijkt, spelen er meerdere landelijke en regionale ontwikkelingen die nog omkleed zijn met grote (financiële) onzekerheden. Zoals vorig jaar reeds geschetst is de “O” lijn nog steeds het uitgangspunt, maar niet in alle gevallen meer realistisch en haalbaar.

In voorgaande kaderbrief en de beleidsbegroting 2023 is een eerste financiële stap gezet op het gebied van huisvesting en informatieveiligheid wat heeft geleid tot totale structurele uitzetting van de begroting met € 250.000 vanaf 2023. Voor huisvesting staan we de komende jaren voor een grote opgave. In deze kaderbrief zetten we daarom een volgende financiële stap met betrekking tot het Strategisch Huisvestingsplan.

De komende jaren zullen ook op andere ontwikkelingen extra stappen gezet moeten worden, maar de meeste hiervan zijn momenteel te onzeker om ten tijde van het opstellen van deze kaderbrief al bedragen aan te koppelen. 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.

### 5.2 Herijking gemeentefonds

De verdeling van het gemeentefonds sluit door onder andere de decentralisaties in het sociaal domein niet meer aan bij de huidige tijd en is bovendien in de afgelopen twintig jaar ingewikkeld en ondoorzichtig geworden. Daarom wordt vanaf 1 januari 2023 een compleet herzien verdeelmodel gebruikt. Hierdoor is een groter effect dan gebruikelijk op de gehanteerde verdeelsleutel ten behoeve van de gemeentelijke bijdrage te verwachten omdat ook verdeelmaatstaven wijzigen. VRG laat door Cebeon een doorrekening maken van de effecten na het uitkomen van de decembercirculaire 2022. Deze worden meegenomen in de doorrekeningen van de gemeentelijke bijdragen in de actualisatie begroting 2023 en begroting 2024.

### 5.3 Taakstelling

Om een sluitende meerjarenbegroting te presenteren zal VRG steeds weer scherpe keuzes moeten maken in haar eigen beleid en prioriteiten moeten stellen. VRG heeft de structurele taakstelling inmiddels weten op te lossen en zal vanaf de begroting 2024 geen taakstelling meer presenteren.

### 5.4 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is negatief als gevolg van de getroffen FLO-voorziening bij de jaarrekening 2019. Ultimo 2021 bedraagt de algemene reserve naar schatting - € 7,2 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 2024 zullen we het verwachte verloop van de algemene reserve presenteren en de risico's (benodigd weerstandsvermogen) actualiseren.

## 5.5 FLO

Met de gemeenten zijn financiële afspraken gemaakt over de verrekening van de FLO kosten tot en met 2024. De totale FLO-kosten worden jaarlijks geactualiseerd door een externe adviseur, waarmee ook de voorziening jaarlijks wordt geactualiseerd. Voor de periode na 2024 moeten nadere afspraken worden gemaakt met de gemeenten. Dit wordt veroorzaakt doordat de voorziening tegen contante waarde is gewaardeerd en het een netto inkomensgarantie betreft. Op dit moment worden CAO-onderhandelingen gevoerd voor het jaar 2023 en verder. De uitkomsten van deze onderhandelingen en de impact voor de periode 2024–2027 zijn op het moment van opmaken van de kaderbrief nog niet bekend. We verwachten, net als in andere sectoren, significante loonstijgingen, die ook impact hebben op de FLO-kosten.

## 5.6 Benchmark

Enkele gemeenten en de VRG zelf zijn gebenchmarkt door een extern bureau (Berenschot). Een van de uitgavenposten die daarbij aan de orde kwam, is de bijdrage aan de Veiligheidsregio. Het externe bureau constateert in het ene onderzoek dat deze gemeenten in verhouding tot andere gemeenten een hoog bedrag afdragen aan de Veiligheidsregio, en dat dit niet kan worden verklaard door een hogere werklast. Dit lijkt in strijd te zijn met de uitkomsten van een benchmark die de Veiligheidsregio Groningen heeft laten uitvoeren, door hetzelfde externe bureau. Die concludeert namelijk dat de uitgaven van de Veiligheidsregio Groningen vergelijkbaar zijn met die van andere veiligheidsregio's. Het externe bureau was niet in staat om de verschillen in de uitkomsten van de benchmarks te verklaren. Om die reden hebben wij een onafhankelijk bureau, Coelo, ingeschakeld om de verschillen te analyseren en te duiden.

De samengevatte conclusie is dat de gegevens uit de gemeentelijke benchmarks, geen informatie geven over wat de Veiligheidsregio de gemeente kost en daardoor niet bruikbaar zijn. Als ze dat wel waren geweest, dan zouden ze nog geen nuttige informatie hebben gegeven over de netto last van de Veiligheidsregio voor de deelnemende gemeenten. Het volledige rapport van Coelo treft u als bijlage aan.



## 6 Financiële ontwikkelingen

De hieronder beschreven ontwikkelingen zijn autonome (niet-beïnvloedbare) ontwikkelingen die leiden tot uitzetting van de begroting.

### 6.1 Versterkingsmiddelen BDuR

Voor veiligheidsregio's zijn versterkingsmiddelen oplopend tot 83 miljoen euro structureel beschikbaar gesteld voor de verhoging van de brede doeluitkering rampenbestrijding (BDuR) van het Rijk. Deze versterkingsmiddelen zijn bedoeld voor het versterken van Crisisbeheersing en Informatievoorziening. Een eerste doorrekening is toegevoegd aan het meerjarenbeeld. Hoewel de toekenning nog niet definitief is, verwachten we voor VRG voor de jaren 2023 en verder een structurele extra bijdrage van ongeveer € 1,4 miljoen oplopend tot € 2,6 miljoen in 2026 en verder. Wij zullen deze middelen zo efficiënt mogelijk inzetten voor de opgaven waar we voor staan. De opgaven en taken hebben daarmee geen effect op de gemeentelijke bijdrage.

### 6.2 Indexering

Indexering van de (meerjaren) begroting vindt plaats op basis van loon- en prijsontwikkeling, zoals opgenomen in de financiële verordening. Hierbij gebruiken we als uitgangspunt onderstaande tabel uit de septembercirculaire 2022 van het Gemeentefonds (prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers (60%) en imoc (40%)). In deze tabel zien we een bijstelling naar boven ten opzichte van voorgaande tabel uit de septembercirculaire 2021 welke is gebruikt voor indexatie van de beleidsbegroting 2023. Gezien de huidige inflatiecijfers is dit een navolgbaar beeld.

Indexatie van voorgaande jaren wordt conform de financiële hygiëneregels nagecalculeerd op het eerstvolgende begrotingsmoment dat de prijsontwikkelingen (CAO, sociale premies, imoc) bekend zijn van enig jaar. Voor de jaren 2021 en 2022 geldt dat deze reeds zijn nagecalculeerd in de actualisatie van de begroting 2022. Er is op het moment van schrijven van deze kaderbrief nog geen CAO afgesloten voor 2023. We hopen dat er spoedig duidelijkheid komt zodat we de (cumulatieve) effecten kunnen meenemen in de actualisatie begroting 2023 en het meerjarenbeeld. We gaan, gezien de signalen uit de markt voorlopig uit van een CAO-stijging van +-10%. De actualisatie begroting 2023 en de concept beleidsbegroting 2024 worden tegelijk aan het bestuur aangeboden in maart 2023.

| mutaties per jaar in %                            | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027** |
|---------------------------------------------------|------|------|------|------|------|--------|
| Prijs bruto binnenlands product (pbbp)            | 3,4  | 4,9  | 2,5  | 2,5  | 2,2  | 2,2    |
| Prijs nationale bestedingen (pnb)                 | 3,8  | 4,9  | 2,5  | 2,5  | 2,1  | 2,1    |
| Nationale consumentenprijsindex (cpi)             | 5,2  | 2,6  | 2,4  | 2,5  | 2,0  | 2,0    |
| Loonvoet sector overheid                          | 4,3  | 3,3  | 4,2  | 4,1  | 3,9  | 3,9    |
| Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers    | 4,8  | 2,8  | 3,9  | 3,8  | 3,6  | 3,6    |
| Prijs overheidsconsumptie, netto materieel (imoc) | 4,1  | 5,9  | 2,4  | 2,4  | 1,9  | 1,9    |

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

\*\* 2023 is op basis van de MEV 2023, 2022 en 2024 - 2026 is op basis van de CEP 2022

\*\*\* cijfers 2026 zijn doorgetrokken naar 2027

Tabel 4.2.2. Prijsindexen CPB\* MEV 2023 en CEP 2022\*\*\*

**De hieronder beschreven ontwikkelingen zijn niet-autonome (beïnvloedbare) ontwikkeling die leiden tot uitzetting van de begroting.**

### **6.3 Huisvesting en vastgoed**

#### Strategisch huisvestingsplan

Voorsortierend op bestuurlijke besluitvorming die in het voorjaar 2023 gaat plaatsvinden met betrekking tot een te kiezen scenario in het Strategisch huisvestingsplan, nemen we in deze kaderbrief de verwachte gemiddelde kostenstijging over de komende 10 jaar van scenario 2A mee als structurele uitzetting van de begroting (€ 1,3 miljoen). Het niet benutte gedeelte van deze uitzetting wordt eerst gedoteerd aan de bestemmingsreserve huisvesting, waarna deze kan vrijvallen op het moment dat de kosten werkelijk gemaakt worden. Hiermee zorgen we voor een geleidelijke verdeling van toekomstig oplopende kosten voor huisvesting.

#### Huisvesting stedelijk gebied

Voor huisvesting stedelijk gebied is vanaf de begroting 2023 reeds € 100.000 per jaar toegevoegd aan de begroting ter dekking van rentekosten voorbereidingskrediet. Na bestuurlijke besluitvorming in het eerste kwartaal 2023 met betrekking tot het afsluiten van de PvE fase en opstarten van de ontwerpfase wordt het benodigde voorbereidingskrediet aangetrokken. Van de in de begroting 2022 opgenomen onderzoekskosten ten behoeve van het opstellen van het programma van eisen is de prognose dat hier een vrijval zal kunnen plaatsvinden. Voorgesteld wordt om deze gelden ook in 2023 en verder te blijven alloceren ten behoeve van voorbereidingskosten huisvesting.

## 7 Nieuw financieel kader 2024-2027

### 7.1 Het totale financiële meerjarenbeeld

Deze tabel betreft aan de batenkant de reguliere gemeentelijke bijdrage uit tabel 7.2 plus de bijdrage voor FLO en extra bijdrage negatieve algemene reserve, aangevuld met de Rijksbijdrage, verwachte versterkingsmiddelen BDuR en overige baten. Aan de lastenkant is de op dit moment verwachte meerjarige ontwikkeling in lasten weergegeven. De baten en lasten zijn dynamisch en worden in de producten van de P&C cyclus geüpdate (actualisatie begroting 2023 / beleidsbegroting 2024).

| Veiligheidsregio Groningen (* € 1.000) | BB 2023       | act.<br>2023  | 2024          | 2025          | 2026          | 2027          |
|----------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Indexpercentage *                      |               | 8,02%         | 3,30%         | 3,24%         | 2,92%         | 2,92%         |
| Gemeentelijke bijdrage regulier        | 44.372        | 47.131        | 49.986        | 51.606        | 53.113        | 54.663        |
| Gem. bijdrage FLO cf. MJB 2020-2023    | 1.050         | 1.050         |               |               |               |               |
| Extra gem. bijdrage negatief EV        | 2.600         | 2.600         | 2.600         |               |               |               |
| Rijksbijdrage (BDuR)                   | 7.238         | 7.425         | 7.670         | 7.919         | 8.150         | 8.388         |
| Versterkingsmiddelen BDuR              | -             | 1.400         | 1.700         | 2.300         | 2.600         | 2.600         |
| Overige baten                          | 470           | 470           | 470           | 470           | 470           | 470           |
| <b>Totale baten</b>                    | <b>55.730</b> | <b>60.076</b> | <b>62.426</b> | <b>62.295</b> | <b>64.333</b> | <b>66.121</b> |
|                                        |               |               |               |               |               |               |
| Personele lasten **                    | 36.478        | 38.391        | 43.761        | 43.855        | 45.359        | 46.598        |
| Materiele lasten                       | 16.187        | 18.619        | 18.665        | 18.440        | 18.974        | 19.524        |
| <b>Totale lasten</b>                   | <b>52.665</b> | <b>57.011</b> | <b>62.426</b> | <b>62.295</b> | <b>64.333</b> | <b>66.121</b> |
|                                        |               |               |               |               |               |               |
| <b>Resultaat voor reserve mutaties</b> | <b>3.065</b>  | <b>3.065</b>  | -             | -             | -             | -             |
|                                        |               |               |               |               |               |               |
| Reservemutaties                        | -3.065        | -3.065        |               |               |               |               |
|                                        |               |               |               |               |               |               |
| <b>Resultaat na reservemutaties</b>    | <b>-</b>      | <b>-</b>      | <b>-</b>      | <b>-</b>      | <b>-</b>      | <b>-</b>      |

\* index 2023 inclusief verwachte nacalculatie

\*\* versterkingsmiddelen zijn volledig ingezet voor personele lasten

## 7.2 Ontwikkeling gemeentelijke bijdrage

Deze tabel betreft de verwachte meerjarige ontwikkeling van de reguliere gemeentelijke bijdrage ten opzichte van voorgaande begroting (2023). Deze reguliere gemeentelijke bijdrage is zonder bijdrage voor FLO en extra gemeentelijke bijdrage negatieve algemene reserve.

| Gemeentelijke bijdrage regulier* (x € 1.000)                     | 2023   | 2024   | 2025   | 2026   | 2027   |
|------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Huidige gemeentelijke bijdrage regulier (begr. 2023) *           | 44.372 | 45.135 | 45.974 | 46.829 | -      |
| (Bijstelling) indexering lonen en prijzen                        | 2.759  | 3.551  | 4.332  | 4.984  | 1.551  |
| <b>Regionale ontwikkelingen (structureel)</b>                    |        |        |        |        |        |
| Huisvesting / SHP gem. 10-jaarlijkse extra kosten                |        | 1.300  | 1.300  | 1.300  |        |
| Nieuwe gemeentelijke bijdrage regulier (act.2023 + begr. 2024) * | 47.131 | 49.986 | 51.606 | 53.113 | 54.663 |

## 8 Bijlagen

### 8.1 Bijlage 1. Investerings

Onderstaand een overzicht van de voorgenomen investeringen voor 2023 tot en met 2027:

| Omschrijving                              | Totale investeringen 2023-2027 | 2023             | 2024             | 2025             | 2026             | 2027             |
|-------------------------------------------|--------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Voertuigen/vaartuigen                     | 22.845.550                     | 7.140.250        | 6.912.000        | 2.903.500        | 2.539.800        | 3.350.000        |
| Inventaris rijdend materieel              | 1.373.000                      | 880.000          | 200.000          | 104.000          | 108.000          | 81.000           |
| Materieel/materiaal                       | 10.000                         | 10.000           | -                | -                | -                | -                |
| Persoonlijke bescherming middelen/kleding | 4.884.300                      | 1.666.000        | -                | 2.929.300        | 54.000           | 235.000          |
| ICT                                       | 1.656.500                      | 187.500          | 150.000          | 350.000          | 236.000          | 733.000          |
| <b>Totaal Investerings</b>                | <b>30.769.350</b>              | <b>9.883.750</b> | <b>7.262.000</b> | <b>6.286.800</b> | <b>2.937.800</b> | <b>4.399.000</b> |
| Realisatie index %                        |                                | 90%              | 90%              | 90%              | 90%              | 80%              |
| <b>Realisatie index in bedragen</b>       | <b>27.252.515</b>              | <b>8.895.375</b> | <b>6.535.800</b> | <b>5.658.120</b> | <b>2.644.020</b> | <b>3.519.200</b> |

Dit investeringsoverzicht is geactualiseerd in november 2022. Het investeringsplan gaat uit van vervanging van bestaand materieel en ICT-voorzieningen. Het investeringsoverzicht is exclusief investeringen in vastgoed in verband met de op handen zijnde afzonderlijke besluitvorming op de ontwerpfase stedelijk gebied en het Strategisch Huisvestingsplan in het voorjaar van 2023. Na deze besluitvorming worden de vastgoed investeringen weer toegevoegd aan de tabel. Er is uitgegaan van actuele prijzen en bekende reguliere indexeringen uit (landelijke) contracten. Voor 2023 is voor het grootste gedeelte een indexatie gehanteerd van 6% (behalve waar andere contract gebonden percentages gelden), de jaren daarna is grotendeels gerekend met een percentage van 3%. Of dit afdoende gaat zien zijn voor de langere termijn valt nu nog niet te overzien. Gezien de onzekerheid in de planning van sommige investeringen rekenen we met een realisatie index van 90% voor de jaren 2023 t/m 2026 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. Het na-ijleffect van de coronacrisis zorgt dat deze investeringspiek langer op zich laat wachten.

Door de wereldwijde problemen zijn grote problemen ontstaan in de beschikbaarheid van grondstoffen. Er is schaarste in halffabricaten en in productiecapaciteit. Dit zorgt voor enorme prijsstijgingen en veel langere (tot niet af te geven) levertijden.

Het in stand houden van het bestaande areaal met het beschikbare budget vereist een strakke sturing. Met de invoering van de egaliseringsreserve kapitaallasten hebben we een goede stap in die richting gemaakt, 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.

## **8.2 Bijlage 2. Aanbiedingsbrief en second opinion Benchmark**



Veiligheidsregio Groningen  
t.a.v. mevrouw Mansveld  
Postbus 66  
9700 AB Groningen

Centrum voor onderzoek van de  
economie van de lagere overheden

Prof.dr. M.A. Allers

T +31 (0)50 363 7018  
coelo@rug.nl

Nettelbosje 2  
9747 AE Groningen  
Postbus 800  
9700 AV Groningen

[www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)

KvK Groningen nr 41012728  
BTW-nummer NL803 267563 B01  
IBAN NL88INGB0005528794

Datum

21 december 2022

Onderwerp

Aanbiedingsbrief second opinion benchmarkonderzoeken Veiligheidsregio Groningen

Geachte mevrouw Mansveld,

Enkele gemeenten die deelnemen aan de Veiligheidsregio Groningen hebben hun uitgaven laten benchmarken door een extern bureau (Berenschot). Een van de uitgavenposten die daarbij aan de orde kwamen betreft de bijdrage aan de veiligheidsregio. Het externe bureau constateert dat deze gemeenten in verhouding tot andere gemeenten een hoog bedrag afdragen aan de veiligheidsregio, en dat dit niet kan worden verklaard door een hogere werklast.

Dit lijkt in strijd te zijn met de uitkomsten van een benchmark die de Veiligheidsregio Groningen heeft laten uitvoeren, door hetzelfde externe bureau. Die concludeert namelijk dat de uitgaven van de Veiligheidsregio Groningen vergelijkbaar zijn met die van andere veiligheidsregio's.

U hebt mij gevraagd om een second opinion om deze (schijnbare?) tegenstelling te verklaren. Deze second opinion biedt ik u bij deze brief aan.

Ik heb de genoemde benchmarks vergeleken en ben nagegaan of de daarin opgenomen conclusies getrokken kunnen worden op basis van de gepresenteerde gegevens. Ook ben in nagegaan in hoeverre de bijdrage van een gemeente aan de veiligheidsregio een nuttige indicator is, in die zin dat deze informatie geeft die relevant is voor de gemeentelijke financiën.

Mijn eerste conclusie is dat de gemeentelijke benchmarks geen bruikbare informatie geven over wat de veiligheidsregio de gemeente kost. Daarvoor zijn verschillende redenen, die in de second opinion nader worden toegelicht. Kort gezegd komt het erop neer dat gemeentelijke bijdragen van verschillende gemeenten niet zuiver worden vergeleken, en dat werklastindicatoren worden gebruikt die voor dit doel ongeschikt zijn. De conclusie van de gemeentelijke benchmarks, namelijk dat deze gemeenten meer afdragen dan op basis van de werklast kan worden verklaard, kan op basis van deze benchmarks niet worden getrokken.

Mijn tweede conclusie is dat de hoogte van een gemeentelijke bijdrage van een bepaalde gemeente niets zegt over de netto last die deze gemeente heeft voor wat betreft de taken die bij de



veiligheidsregio zijn ondergebracht. Een hogere gemeentelijke bijdrage gaat namelijk gepaard met een hoger bedrag dat een gemeente ontvangt via het subcluster brandweer en rampenbestrijding in de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Net als bij veel andere veiligheidsregio's worden de lasten van de Veiligheidsregio Groningen over de deelnemende gemeenten verdeeld op basis van dit subcluster. Overigens is de bijdrage aan de veiligheidsregio voor elke Groningse gemeente lager dan het bedrag dat wordt ontvangen via het subcluster brandweer en rampenbestrijding.

De link met de algemene uitkering betekent ook dat de gemeentelijke bijdragen met ingang van 2023 zullen veranderen. In dat jaar wordt immers een nieuwe verdeelformule voor de algemene uitkering ingevoerd. De verdeling van de lasten van de veiligheidsregio over de deelnemende gemeenten verandert daardoor ook.

Samengevat: de gegevens uit de gemeentelijke benchmarks zijn, voor zover het de bijdrage aan de veiligheidsregio betreft, niet goed bruikbaar. En als ze dat wel waren geweest, dan zouden ze nog geen nuttige informatie hebben gegeven over de netto last van de veiligheidsregio voor de deelnemende gemeenten.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Prof.dr. M.A. Allers



# **Second opinion benchmarkonderzoeken Veiligheidsregio Groningen**

Prof.dr. M.A. Allers

10 november 2022

.



**rijksuniversiteit  
 groningen**

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

# Inhoud

|      |                                                                          |    |
|------|--------------------------------------------------------------------------|----|
| 1    | Inleiding                                                                | 3  |
| 2    | Conclusie                                                                | 4  |
| 3    | Benchmarkonderzoeken                                                     | 5  |
| 3.1. | Berenschot-benchmarks voor drie afzonderlijke gemeenten                  | 5  |
| 3.2. | Berenschot-benchmark Veiligheidsregio Groningen:                         | 6  |
| 3.3. | Cebeon-vergelijking gemeentelijke bijdragen                              | 7  |
| 3.4. | Vergelijking uitkomsten                                                  | 7  |
| 4    | Vergelijkbaarheid uitkomsten verschillende rapportages                   | 8  |
| 4.1. | Inleiding                                                                | 8  |
| 4.2. | Takenpakketten veiligheidsregio's verschillen                            | 8  |
| 4.3. | Werklast en risico's veiligheidsregio's verschillen                      | 9  |
| 4.4. | Referentiegroepen verschillen                                            | 9  |
| 4.5. | Hoge bijdrage gemeente is iets anders dan hoge uitgaven veiligheidsregio | 10 |
| 4.6. | Hoge bijdrage gemeente impliceert geen hoge netto lasten voor gemeente   | 11 |

# 1 Inleiding

Enkele gemeenten die deelnemen aan de Veiligheidsregio Groningen hebben hun uitgaven laten benchmarken door een extern bureau (Berenschot). Een van de uitgavenposten die daarbij aan de orde kwamen betreft de bijdrage aan de veiligheidsregio. Het externe bureau constateert dat deze gemeenten in verhouding met andere gemeenten een hoog bedrag afdragen aan de veiligheidsregio, en dat dit niet kan worden verklaard door een hogere werklast.

Dit lijkt in strijd te zijn met de uitkomsten van een benchmark die de Veiligheidsregio Groningen heeft laten uitvoeren, door hetzelfde externe bureau. Die concludeert namelijk dat de uitgaven van de Veiligheidsregio Groningen vergelijkbaar zijn met die van andere veiligheidsregio's.

Deze second opinion heeft als doel om deze (schijnbare?) tegenstelling te verklaren. Daarbij worden de volgende vragen gesteld: Wat is precies vergeleken en hoe vergelijkbaar is dat? Waarmee is vergeleken? En hoe is de vergelijking vormgegeven?

Naast de genoemde benchmarks wordt, voor de volledigheid, ook een recente vergelijking van de bijdragen aan veiligheidsregio's betrokken die is opgesteld door een ander extern bureau (Cebeon).

Dit rapport is opgesteld in opdracht van de Veiligheidsregio Groningen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust geheel bij de auteur.

Hoofdstuk 2 geeft de conclusies. Hoofdstuk 3 beschrijft de verschillende benchmarkonderzoeken, en hoofdstuk 4 gaat na in hoeverre de uitkomsten van die benchmarks bruikbaar en vergelijkbaar zijn.

## 2 Conclusie

De gemeentelijke benchmarks geven geen bruikbare informatie over wat de veiligheidsregio de gemeente kost. Daarvoor zijn verschillende redenen:

- Zij vergelijken bijdragen aan de veiligheidsregio met bijdragen in een groep referentiegemeenten die niet representatief is voor de werkzaamheden van de veiligheidsregio.
- De gemeentelijke benchmarkrapportages stellen dat de gemeentelijke kosten niet in verhouding staan tot de werklast, maar hanteren daarvoor ongeschikte werklastindicatoren.
- Niet elke veiligheidsregio heeft hetzelfde takenpakket. Het is niet duidelijk in hoeverre de onderzoekers erin zijn geslaagd om vergelijkbare takenpakketten te beschouwen.
- Uit de hoogte van een gemeentelijke bijdrage is niet af te leiden of een veiligheidsregio veel of weinig uitgeeft.
- Een hogere gemeentelijke bijdrage gaat gepaard met een hoger bedrag dat een gemeente ontvangt via het subcluster brandweer en rampenbestrijding in de algemene uitkering uit het gemeentefonds. En zegt daardoor niets over de netto lasten voor gemeenten.
- Door verschillen in de opzet zijn de uitkomsten van de gemeentelijke benchmarks niet te vergelijken met die van de benchmark die de Veiligheidsregio Groningen heeft laten uitvoeren.

### 3 Benchmarkonderzoeken

Enkele gemeenten die zijn aangesloten bij de Veiligheidsregio Groningen hebben hun uitgaven in 2021 laten benchmarken door Berenschot. Als onderdeel daarvan is ook gekeken of hun bijdrage aan de veiligheidsregio afwijkt van die van referentiegemeenten. Voor elke deelnemende gemeente is een eigen groep referentiegemeenten samengesteld die vergelijkbaar zijn voor wat betreft aantal inwoners, bevolkingsdichtheid, sociale structuur, uitbesteding en centrumfunctie.

De Veiligheidsregio Groningen heeft in 2021 zelf ook een benchmark laten uitvoeren. Volgens artikel 56 van de Wet veiligheidsregio's moet het bestuur van de veiligheidsregio ervoor zorgen dat eenmaal in de drie jaar een kostenevaluatie wordt verricht. Dat is gedaan in de vorm van deze benchmark, die kosten en formatie vergelijkt met die in 13 andere veiligheidsregio's. Net als bij de gemeenten is deze benchmark uitgevoerd door Berenschot.

Ten slotte heeft onderzoeksbureau Cebeon in 2022 op eigen initiatief een vergelijking gepubliceerd van de gemeentelijke bijdragen aan alle 25 veiligheidsregio's.<sup>1</sup>

Dit hoofdstuk vat de kenmerken en de uitkomsten van de genoemde onderzoeken samen.

#### 3.1. Berenschot-benchmarks voor drie afzonderlijke gemeenten

De benchmarks die Berenschot heeft gemaakt voor de afzonderlijke gemeenten, hebben betrekking op alle gemeentelijke beleidsterreinen, clusters genaamd.

De bijdragen aan de veiligheidsregio behoren tot het cluster Openbare orde en veiligheid. Dit cluster bevat twee onderdelen (subclusters):

- Crisisbeheersing en brandweer. Hieronder vallen gemeentelijke taken met betrekking tot brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. Zij worden vooral op regionaal niveau uitgevoerd. De belangrijkste component van de gemeentelijke lasten vormt dan ook de bijdrage aan de veiligheidsregio.
- Overig OOV: onder meer criminaliteitspreventie, tegengaan van radicalisering, toezicht en handhaving (waaronder BOA's), drank- en horecawet, wet Bibob, bureau Halt, opstellen en handhaven van de Algemeen plaatselijke verordening (APV).

Vergeleken met de gemiddelden in de referentiegroepen zijn de kosten op het beleidsterrein Openbare orde en veiligheid (OOV) in de drie onderzochte gemeenten volgens de benchmarkrapportages respectievelijk 12% / 13% / 20% hoger per inwoner (0,4 / 0,5 / 0,8 miljoen euro). De interne kosten zijn 0,0 / 0,0 / 0,2 miljoen euro hoger en

---

<sup>1</sup> Cebeon, Bijdragen Veiligheidsregio's 2022. Te vinden op: <https://www.cebeon.nl/wp-content/uploads/2018/03/Bijdragen-veiligheidsregios-2022.pdf>.

de kosten van taken belegd bij derden (o.a. de veiligheidsregio) zijn 0,3 / 0,5 / 0,8 miljoen euro hoger dan gemiddeld.

De hogere kosten kunnen volgens de benchmarkrapportages niet worden verklaard door een hogere werklast. Daarbij is de werklast ingeschat op basis van de indicatoren in tabel 1. Vier hiervan zijn bij alle gemeenten toegepast, één hiervan bij slechts één van de gemeenten.

De keuze voor deze indicatoren wordt niet onderbouwd. Wat opvalt is dat ze vooral betrekking hebben op de taken die vallen onder subcluster Overig OOV en niet op taken op het gebied van subcluster Crisisbeheersing en brandweer. Ze zijn daarom niet geschikt om uitgaven op het terrein van de veiligheidsregio te vergelijken.

Tabel 1 Gehanteerde werklastindicatoren gemeentelijke benchmarks

|                                                  | Gemeente 1 | Gemeente 2 | Gemeente 3 |
|--------------------------------------------------|------------|------------|------------|
| Omgevingsadressendichtheid                       | x          |            |            |
| Aantal aangevraagde drank- en horecavergunningen | x          | x          | x          |
| Aantal aangevraagde APV-vergunningen             | x          | x          | x          |
| Aantal verwijzingen Halt                         | x          | x          | x          |
| Aantal misdrijven                                | x          | x          | x          |

### 3.2. Berenschot-benchmark Veiligheidsregio Groningen:

Deze benchmark maakt bij het presenteren van de uitkomsten onderscheid tussen primaire processen en overheadprocessen. De verhouding tussen de kosten in het primaire proces en de kosten in de overhead liggen in de Veiligheidsregio Groningen dicht bij het gemiddelde van de 13 meegenomen veiligheidsregio's. De kosten van het primaire proces liggen per inwoner gemeten vrijwel op het gemiddelde.

In de primaire processen worden de kosten voor de vergelijkbaarheid uitgedrukt in euro per 10.000 inwoners. Ook enkele volume- en prestatie-indicatoren worden per 10.000 inwoners weergegeven. Een veiligheidsregio met meer inwoners zal immers meer kosten hebben om de veiligheid voor de inwoners te kunnen waarborgen dan een veiligheidsregio met minder inwoners. Verder worden de veiligheidsregio's vergeleken aan de hand van een aantal werklastindicatoren. Als werklastindicatoren worden gebruikt:

- aantal inwoners
- aantal gemeenten
- aantal OvD-gebieden (OvD betekent officier van dienst)
- aantal (HoVD)piketten (HoVD betekent hoofdofficier van dienst)
- aantal objecten met preparatieve plannen.

Verder worden enkele hieraan gerelateerde prestaties gebruikt, zoals:

- aantal afgegeven adviezen en vergunningen (bouw, evenementen);
- aantal uitrukken (brand, hulpverlening).

Opvallend is dat er geen enkele overlap is met de werklaster indicators uit de gemeentelijke benchmarks, terwijl ze toch dezelfde functie zouden moeten vervullen.

### **3.3. Cebeon-vergelijking gemeentelijke bijdragen**

Deze vergelijking is gemaakt op basis van de begrotingen voor 2022 van de 25 veiligheidsregio's. Meegerekend zijn bijdragen aan brandweerbijstand, Ghor,<sup>2</sup> crisisbeheersing, meldkamer, bijdragen voor maatwerk, correcties en overgangsregelingen. Gezondheidszaken zijn niet meegerekend.

De gemiddelde gemeentelijke bijdrage aan de Veiligheidsregio Groningen staat wat betreft omvang op de vijfde plaats. In de meeste veiligheidsregio's is de bijdrage gemiddeld dus lager.

De rapportage vermeldt dat uitgaven samenhangen met het risicoprofiel van een veiligheidsregio. Dit risicoprofiel hangt onder meer af van:

- de aanwezigheid van risicovolle bedrijvigheid;
- stedelijkheid;
- de aanwezigheid van groot water.

Dit verschilt dus van wat Berenschot als indicatoren gebruikt.

In de Cebeon-rapportage is niet voor de genoemde factoren gecorrigeerd en er is niet gekeken of een hogere gemiddelde gemeentelijke bijdrage hierdoor zou kunnen worden verklaard. Ook wordt niet ingegaan op verschillen in taken van veiligheidsregio's (zie paragraaf 4.2). Wel zijn de bedragen ter vergelijking uitgedrukt in euro per inwoner.

### **3.4. Vergelijking uitkomsten**

De benchmarks van drie van de tien Groningse gemeenten door Berenschot laten zien dat hun bijdrage aan de veiligheidsregio in 2021 hoger is dan die van de gemeenten waarmee zij zijn vergeleken. De hogere kosten staan volgens de rapportage niet in verhouding tot de werklaster.

De benchmark van de Veiligheidsregio Groningen laat zien dat de uitgaven in 2021 weinig afwijken van die van 13 andere veiligheidsregio's.

De vergelijking van Cebeon concludeert dat de gemiddelde gemeentelijke bijdrage aan de Veiligheidsregio Groningen in 2022 hoger is dan die in de meeste andere veiligheidsregio's.

Op het eerste gezicht lijken deze uitkomsten niet op één lijn te zitten. Het volgende hoofdstuk gaat na in hoeverre ze vergelijkbaar zijn en in hoeverre ze op een zinvolle manier kunnen worden gebruikt.

---

<sup>2</sup> Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio.

## 4 Vergelijkbaarheid uitkomsten verschillende rapportages

### 4.1. Inleiding

De vergelijkbaarheid en de bruikbaarheid van deze gegevens wordt door verschillende factoren gecompliceerd.

- Veiligheidsregio's zijn lastig te vergelijken omdat hun takenpakket verschilt. Sommige veiligheidsregio's doen meer dan alleen de verplichte taken. Bovendien voert niet elke veiligheidsregio elke wettelijke taak uit. Op basis van de verschillende publicaties is niet goed op te maken welke taken precies wel en niet zijn meegenomen.
- Veiligheidsregio's zijn lastig te vergelijken omdat, zelfs bij een identiek takenpakket, de werklast verschilt. Risico's verschillen regionaal, en ook kosten per eenheid zullen niet identiek zijn.
- Voor de ene veiligheidsregio vormt de gemeentelijke bijdrage een groter deel van de inkomsten dan voor de andere. Hoge gemeentelijke bijdragen impliceren dus niet automatisch dat de veiligheidsregio hoge kosten maakt. Naast de gemeentelijke bijdragen ontvangen veiligheidsregio's een bijdrage van de rijksoverheid ("doeluitkering").
- Tegenover een hogere gemeentelijke bijdrage staat vaak een hoger bedrag dat de gemeente ontvangt via het subcluster brandweer en rampenbestrijding in de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Een hogere bijdrage impliceert dus niet per se hogere netto lasten voor de gemeente.

Dit wordt hieronder verder uitgewerkt.

### 4.2. Takenpakketten veiligheidsregio's verschillen

Het Besluit veiligheidsregio's legt vast welke taken gemeenten verplicht in een veiligheidsregio moeten onderbrengen. Deze liggen op de terreinen rampenbestrijding en crisisbeheersing, brandweer, ongevallen met gevaarlijke stoffen en geneeskundige hulpverlening. De Veiligheidsregio Groningen is op al deze terreinen actief. Niet alle veiligheidsregio's voeren echter alle wettelijke taken uit. De Veiligheidsregio Groningen is een van de veiligheidsregio's die een ontsmettingseenheid voor grootschalige chemische, biologische, radiologische en nucleaire incidenten hebben; die van Drenthe en Fryslân hebben dit bijvoorbeeld niet.<sup>3</sup>

Hiernaast zijn gemeenten vrij additionele taken bij hun veiligheidsregio te beleggen. Zo doet de VRG bijvoorbeeld niet alleen de coördinatie van de bevolkingszorg (een wettelijke taak), maar ook de uitvoering (zoals het inzetten van NL-alert en het

---

<sup>3</sup> Dit is vastgelegd in het Besluit veiligheidsregio's.



opvangen van inwoners bij een overstroming of het opvangen van reizigers bij een treinongeluk). Enkele andere veiligheidsregio's voeren bijvoorbeeld naast hun wettelijke taken ook GGD-taken uit.

Het is niet duidelijk in hoeverre de benchmarks erin slagen om rekening te houden met verschillen in takenpakketten. De vergelijking van Cebeon omvat naast wettelijke taken ook niet-wettelijke taken.

#### **4.3. Werklast en risico's veiligheidsregio's verschillen**

Zelfs wanneer een gelijk takenpakket wordt vergeleken, ligt het niet voor de hand dat alle veiligheidsregio's (per inwoner) dezelfde uitgavenniveaus zouden moeten hebben. Er bestaan grote verschillen in risicoprofiel, schaal, enzovoort. Zoals we al zagen wordt bij de verdeling van de doeluitkering van de rijksoverheid aan veiligheidsregio's, en ook bij de verdeling van de algemene uitkering aan gemeenten, rekening gehouden met diverse kostenfactoren.

De gemeentelijke benchmarks constateren dat de hogere kosten niet in verhouding staan tot de werklast. Om dat te kunnen beoordelen hanteren zij verschillende indicatoren voor de hoogte van de kosten van veiligheidsregio's (tabel 1). Deze indicatoren zijn daar echter niet geschikt voor (zie paragraaf 3.1). Hetzelfde Berenschot gebruikt in zijn benchmark van de Veiligheidsregio Groningen dan ook een andere set indicatoren. Cebeon komt met nog andere indicatoren (maar gebruikt die zelf dan weer niet).

Het is buitengewoon moeilijk om de kosten van een veiligheidsregio, of de gemeentelijke bijdrage aan een veiligheidsregio, op een zinvolle manier te corrigeren voor verschillen in werklast. De door Berenschot gepresenteerde werklastindicatoren worden niet onderbouwd. Ze verschillen onderling en ze verschillen ook van de door het Rijk gehanteerde verdeelmaatstaven.

Het is ook lastig om hiervoor algemene maatstaven te vinden, omdat veiligheidsregio's vaak unieke kenmerken hebben. Bij de Veiligheidsregio Groningen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de gaswinnings- en aardbevingsproblematiek en het aanmeldingscentrum voor asielzoekers in Ter Apel. Deze zijn niet goed in een algemeen model te vatten.

#### **4.4. Referentiegroepen verschillen**

Gemeenten worden in de benchmarks vergeleken met gemeenten met soortgelijke kenmerken. Maar die kenmerken zijn soortgelijk voor de gemeente, niet voor de Veiligheidsregio. Terwijl de bijdrage aan de veiligheidsregio eerder zal afhangen van de kenmerken van de Veiligheidsregio dan van de kenmerken van de gemeente. Hierdoor is de vergelijking in de gemeentelijke benchmarks voor wat betreft de uitgaven aan de veiligheidsregio slechts beperkt bruikbaar.

De benchmark van de veiligheidsregio vergelijkt de Veiligheidsregio Groningen met 13 andere veiligheidsregio's. In hoeverre die vergelijkbaar zijn is niet duidelijk. Deze 13

andere veiligheidsregio's zijn niet uitgekozen op hun vergelijkbaarheid, maar op de toevallige beschikbaarheid van deze gegevens voor Berenschot. Zij laten hun benchmarks namelijk ook door Berenschot uitvoeren.

De vergelijking van Cebeon betreft alle 25 veiligheidsregio's.

#### **4.5. Hoge bijdrage gemeente is iets anders dan hoge uitgaven veiligheidsregio**

De benchmarks van de individuele gemeenten en de vergelijking van Cebeon hebben betrekking op de *gemeentelijke bijdrage aan* de veiligheidsregio. De benchmark van de Veiligheidsregio Groningen heeft betrekking op de *kosten van* de veiligheidsregio. Dat zijn verschillende zaken.

Naast de gemeentelijke bijdragen worden veiligheidsregio's bekostigd uit een brede doeluitkering van het Rijk.<sup>4</sup> Gemeentelijke bijdragen zijn gemiddeld goed voor 87 procent van de uitgaven van veiligheidsregio's, de rest komt uit de brede doeluitkering van de rijksoverheid.<sup>5</sup>

Hiervoor stelt de rijksoverheid jaarlijks een bedrag beschikbaar, dat over de veiligheidsregio's wordt verdeeld aan de hand van de volgende verdeelmaatstaven:<sup>6</sup>

- vast bedrag
- bebouwde oppervlakte
- omgevingsadressendichtheid woonruimten van een regio
- aantal woonkernen die ieder 500 adressen of meer omvatten
- totale oppervlakte
- hoofdvaarwegen in km
- aantal risicovolle bedrijven
- inwoners
- woz-waarde niet-woningen.

Naast een vast bedrag per veiligheidsregio zijn dit factoren waarvan wordt verwacht dat zij bepalend zijn voor de kosten van veiligheidsregio's.

Voor een veiligheidsregio ligt de hoogte van de brede doeluitkering vast; die wordt immers door de rijksoverheid vastgesteld. De veiligheidsregio berekent het benodigde bedrag aan gemeentelijke bijdragen door eerst de uitgaven in een bepaald jaar te begroten en hier vervolgens de te ontvangen doeluitkering van af te trekken. Dit totaal aan gemeentelijke bijdragen wordt daarna over de deelnemende gemeenten verdeeld op basis van een door de veiligheidsregio zelf vastgestelde verdeelformule. De bijdrage van een individuele gemeente aan een veiligheidsregio hangt dus af van totale lasten van de veiligheidsregio, de hoogte van de brede doeluitkering en verdeelformule die de veiligheidsregio zelf hanteert.

---

<sup>4</sup> Dit is geregeld in hoofdstuk 8 van het Besluit veiligheidsregio's.

<sup>5</sup> Bron: rapportage Cebeon.

<sup>6</sup> Bron: Besluit veiligheidsregio's, bijlage 2. Voor speciale taken of voorzieningen ontvangen enkele veiligheidsregio's nog aanvullende middelen.

#### 4.6. Hoge bijdrage gemeente impliceert geen hoge netto lasten voor gemeente

Veruit de meeste veiligheidsregio's baseren hun verdeelformule (grotendeels) op het bedrag dat de deelnemende gemeenten ontvangen via het subcluster brandweer en rampenbestrijding in de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dat is bij de Veiligheidsregio Groningen ook zo. De bijdragen aan de Ghor, crisisbeheersing en de hulpverlening worden bij de Veiligheidsregio Groningen bepaald aan de hand van het aantal inwoners. De bijdrage aan het programma brandweer (goed voor 95 procent van het totaalbedrag) wordt bepaald aan de hand van het fictief aandeel in het gemeentefonds voor brandweertzorg en rampenbestrijding.<sup>7</sup>

Het subcluster brandweer en rampenbestrijding in de algemene uitkering uit het gemeentefonds betreft gemeentelijke taken met betrekking tot brandweertzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. Het bevat de volgende verdeelmaatstaven:<sup>8</sup>

- kernen met 500 of meer adressen
- ozb-waarde van de niet-woningen gedeeld door 1.000.000
- klantenpotentieel lokaal
- klantenpotentieel regionaal
- land
- buitenwater
- oppervlakte bebouwing
- woonruimten
- omgevingsadressendichtheid
- meerkernigheid
- bedrijven

Clusters (en subclusters) in het verdeelsysteem van de algemene uitkering zijn geen budgetten die aangeven hoeveel gemeenten ergens aan moeten uitgeven. Zij worden gehanteerd om een goede verdeelformule te kunnen maken voor de totale algemene uitkering. De algemene uitkering is vrij besteedbaar.

Een hoge bijdrage aan de veiligheidsregio gaat dus vaak samen met een hoger bedrag dat wordt ontvangen via het subcluster brandweer en rampenbestrijding in de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Bij elke Groningse gemeenten is de bijdrage aan de veiligheidsregio kleiner dan het bedrag in dit subcluster.<sup>9</sup>

Gemiddeld bedraagt de bijdrage van Groningse gemeenten aan de veiligheidsregio 79 procent van het bedrag in het subcluster. Anders gezegd: gemeenten dragen minder af aan de veiligheidsregio dan er in de verdeelformule van het gemeentefonds aan middelen voor deze taak worden onderscheiden. Dat kan ook, omdat het gemeentefonds zoals gezegd vrij besteedbaar is. Gemeenten zijn geheel vrij waar ze deze middelen voor gebruiken. Wel hebben zij verplichte taken, waaronder de taken

---

<sup>7</sup> Dit is geregeld in de Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Groningen.

<sup>8</sup> Tot en met 2022. In 2023 verandert de verdeelformule van de algemene uitkering, en ook dit subcluster.

<sup>9</sup> Bron gemeentelijke bijdragen: Veiligheidsregio Groningen, Jaarrekening 2021, blz. 77. Bron subcluster brandweer en rampenbestrijding: eigen berekeningen op basis van gegevens van het ministerie van BZK.

die zij bij de veiligheidsregio dienen onder te brengen. Hoeveel geld zij daaraan spenderen is hun eigen beslissing.

Belangrijk is echter dat de relatie met de algemene uitkering betekent dat een hoge bijdrage aan de veiligheidsregio niet per se wijst op hoge netto lasten voor de gemeente. Daarom is de hoogte van de gemeentelijke bijdrage een kengetal met een beperkte gebruikswaarde.