

2027

KADER NOTA





Inleiding

DE KADERNOTA 2027 VORMT HET VERTREKPOINT VOOR DE ONTWERPBEGROTING 2027 EN DE MEERJAREN-
REN-
RAMING. DE NOTA GEEFT EEN UITEENZETTING VAN DE MEEST RELEVANTE ONTWIKKELINGEN VOOR
DE KOMENDE PERIODE EN DE EVENTUELE FINANCIËLE GEVOLGEN. DAARNAAST BEVAT HET DOCUMENT
EEN REEKS VAN TECHNISCHE UITGANGSPUNTEN VOOR DE BEGROTING. GEZAMENLIJK SCHETSEN ZE HET
FINANCIEEL PERSPECTIEF VOOR DE KOMENDE JAREN. DE OPZET VAN DE KADERNOTA IS ALS VOLGT:



Inhoudsopgave

1	Beleidsinhoudelijke thema's 2027	4
1.1	Versterking weerbaarheid	5
1.2	Paraatheid en Twentse brandweerorganisatie (Europese deeltijdrichtlijn)	5
1.3	Landelijke en bovenregionale sturing	6
2	Mutaties lopende begroting technische uitgangspunten	8
2.1	Doorwerking kadernota 2026	9
2.2	Reflectie op rekeningresultaten 2022-2025	10
2.3	Technische uitgangspunten: loon- en prijsindexering	10
3	Financieel perspectief (tabel C)	11
	Bijlage 1: Financiële uitgangspunten behorende bij de begroting 2027	12





Beleidsinhoudelijke thema's 2027

IN DEZE PARAGRAAF WORDEN DE BELANGRIJKSTE BELEIDSOPGAVEN VOOR DE KOMENDE PERIODE TOEGELICHT. DE ONDERWERPEN ZIJN VEELAL EEN GEVOLG VAN WET- EN REGELGEVING OF EEN UITVLOEISEL VAN LANDELIJK BELEID. IN HET BELEIDSPLAN 2026-2029 DAT GELIJKTIJDIG MET DEZE KADERNOTA WORDT BEHANDELD, ZIJN DE THEMA'S UITGEBREIDER BESCHREVEN. DE NADRUK IN DE KADERNOTA LIGT OP DE FINANCIËLE GEVOLGEN DIE MET DEZE ONTWIKKELINGEN SAMENHANGEN.

1.1 Versterking weerbaarheid

De samenleving krijgt steeds vaker te maken met uiteenlopende dreigingen en verstoringen. Dit vraagt om versterking van de maatschappelijke weerbaarheid. Het ministerie van J&V vervult hierin de coördinerende rol en ziet daarbij een belangrijke taak voor de veiligheidsregio's. Vanaf 2027 stelt het ministerie van J&V structureel € 70 mln. beschikbaar voor dit thema.

De veiligheidsregio's hebben zich op 15 oktober jl. gecommitteerd aan een bestuurlijk afsprakenkader met J&V over de besteding van de middelen. De gelden zijn hoofdzakelijk bedoeld voor:

1. De realisatie van een netwerk voor noodsteun (landelijk € 37 mln.; aandeel Twente € 1,3 mln.).
2. Versterking van veiligheidsregio's t.b.v. weerbaarheid (landelijk € 25 mln; aandeel Twente € 0,9 mln.).

De realisatie van een noodsteunnetwerk is in 2025 gestart met een pilot die doorloopt in 2026. De resultaten van de pilot dienen als basis voor de verdere inrichting van het netwerk. Gemeenten zijn hierbij actief betrokken, zowel in de pilotfase als in het vervolgtraject. De bijbehorende middelen zijn specifiek voor dit doel geoormerkt.

De gelden voor de versterking van weerbaarheid in de regio (punt 2) zijn breder inzetbaar. Daarom wordt conform het AB-besluit d.d. 18 september jl. de resterende taakstelling ten gevolge van de eerdere korting op BDuR (360k) met een deel van deze gelden opgelost. De verdere besteding van deze gelden wordt op een later moment uitgewerkt, bij voorkeur in samenhang met de definitieve aanwending van de gelden voor het noodsteunnetwerk.

1.2 Paraatheid en Twentse brandweerorganisatie (Europese deeltijdrichtlijn)

Ruimtelijke ontwikkelingen, woningbouwambities en bevolkingsgroei zorgen voor meer en ander werk voor de brandweerorganisatie. Beschikbaarheid van vrijwilligers is geen vanzelfsprekendheid meer. Mensen zijn drukker, individualistischer en verbinden zich niet meer een lange tijd. Een aantal specialismen (bijvoorbeeld brandweerdrukken) vraagt zoveel investering in vakbekwaamheid, dat het eigenlijk alleen maar beroepsmatig is in te vullen. Ook zien we dat vrijwilligers die in de kazernerij meedoen niet meer beschikbaar zijn voor de vrije instroom op andere kazernes. Dat leidt tot knelpunten in de paraatheid.

Hoe de Twentse brandweerorganisatie is ingericht, is op onderdelen strijdig met de Europese wet- en regelgeving. De paraatheid in met name de kazernes Almelo en Hengelo staat hierdoor onder druk omdat een duidelijk perspectief ontbreekt. Landelijk is de kostenuitzetting voor aanpassing van het brandweerstelsel berekend op € 35 mln.¹ structureel (voor Twente €1,4 mln. structureel). Het Veiligheidsberaad heeft het standpunt ingenomen dat het ministerie van J&V als stelselverantwoordelijke deze kosten moet dragen, maar de discussie met het ministerie hierover ligt stil.

De kwestie sleept inmiddels al zeven jaar voort. Het is nodig om de aanhoudende onzekerheid rondom dit dossier weg te nemen en toe te werken naar een nieuw en toekomstbestendig organisatiemodel voor de kazernes in Almelo, Hengelo en andere gemeenten. Dit betekent evenwel een kostenuitzetting die vooralsnog niet wordt gedekt door J&V. Het uitgangspunt blijft onverminderd dat J&V zorgdraagt voor de structurele bekostiging. Zo beschouwd financiert Twente de stelselaanpassing namens J&V als het ware voor.

¹ https://www.vrbn.nl/publish/pages/34010/3c4_v005c-2024_v018-2023_brief_minjenv_inzake_indexatie_structurele_kosten_bouwsteen_verplichten.pdf

Om de effecten van de “voorfinanciering” voor de gemeenten te beperken, is gekeken naar mogelijkheden binnen de eigen begroting. Een eerste analyse wijst uit dat met een aantal aanpassingen in de bedrijfsvoering ca. € 0,8 – € 0,9 mln. kan worden vrijgespeeld (zie ook par. 2.2). VRT streeft ernaar deze wijziging voor gemeenten budgetneutraal te laten verlopen, eventueel met tijdelijke besparingsmaatregelen. Uit voorzichtigheid is in het meerjarenperspectief uitgegaan van een restsaldo van circa € 0,55 mln. (= € 1,4 mln. -/- € 0,85 mln.).

Opgemerkt wordt dat gemeenten al bereid zijn geweest om mee te werken aan deze gedachte van voorfinanciering, door via de begroting 2025 voorlopig € 0,3 mln. beschikbaar te stellen om paraatheidsproblemen in Almelo en Hengelo te ondervangen. Deze gelden worden momenteel ingezet voor tijdelijke oplossingen. Het komende jaar wordt uitsluitend van het ministerie verwacht en zijn de financiële consequenties scherper in beeld. In de kadernota van 2028 komen we hier uitgebreid op terug, waarbij tevens deze bestaande begrotingsafspraken in acht wordt genomen.

1.3 Landelijke en bovenregionale sturing

Steeds meer dossiers worden landelijk of bovenregionaal aangestuurd. Deze tendens komt onder andere voort uit ervaringen met langdurige crises in de afgelopen periode. Het Veiligheidsberaad heeft in dit kader een ambitieuze samenwerkingsagenda aangekondigd. Een landelijke aanpak biedt onmiskenbaar voordelen maar vermindert ook de beleidsruimte (autonomie) van de regio. Dit kan leiden tot ongewenste financiële verplichtingen of een groter beroep op onderlinge solidariteit. Dergelijke sturingsinvloeden zien we onder meer bij dossiers inzake natuurbrandbeheersing en grootschalig optreden.

Daarnaast is de landelijke overheid minder voorspelbaar geworden in haar doelen en prioriteiten. Dit veroorzaakt ook schommelingen in de BDuR-financiering. De tendens heeft geen directe impact op de begroting, maar dient wel te worden betrokken bij de risicoparagraaf van de begroting.

Tabel A geeft een financiële recapitulatie van deze paragraaf:

	2027	2028	2029	2030
1.1 Versterking weerbaarheid	1,95 mln.	1,75 mln.	1,85 mln.	1,85 mln.
1.1 Oplossing restanttaakstelling korting BDuR	0,35 mln.	0,35 mln.	0,35 mln.	0,35 mln.
1.2 Paraatheid en Twentse brandweerorganisatie	-	0,7 mln. ²	1,4 mln.	1,4 mln.
1.3 Landelijke en bovenregionale sturing	-	-	-	-
	2,3 mln.	2,8 mln.	3,6 mln.	3,6 mln.
Dekking:				
1.1 BDuR	2,3 mln.	2,1 mln.	2,1 mln.	2,2 mln.
1.2 Herschikking middelen eigen begroting		0,7 mln.	0,85 mln.	0,85 mln.
	2,3 mln.	2,95 mln.	3,05 mln.	3,05 mln.
	0,0 mln.	0,0 mln.	0,55 mln.	0,55 mln.

2 het thema gaat gepaard met een zekere ingroei van de effecten.





Mutaties lopende begroting technische uitgangspunten

DEZE PARAGRAAF GAAT IN OP BEGROTINGSEFFECTEN DIE ZICH "GOING CONCERN" VOORDOEN. EEN DRIETAL ONDERWERPEN KOMT AAN BOD.

2.1 Doorwerking kadernota 2026

In de kadernota 2026 zijn enkele afspraken gemaakt die meerjarig kunnen doorwerken. Hieronder een korte update.

Afspraken in kadernota 2026	Update
Zelfstandig opvangen korting BDuR	Op 18 september jl. is een besluit genomen over de invulling van de taakstelling van de BDuR (930k). Daarbij is afgesproken een deel van de korting (€ 360k) op te vangen met de nieuwe weerbaarheidsgelden (zie par. 1.1). Hiermee is de bezuiniging vanaf 2027 volledig ingevuld.
Investeringsagenda VRT (gebouwen en materieel)	De begroting van VRT is onvoldoende ingesteld op vervanging van onroerende activa. Vorig jaar is daarom een sobere vastgoedagenda afgesproken waarbij VRT de meerkosten van de agenda structureel draagt. De focus ligt op de renovatie van de kazerne Enschede Spaansland en de nieuwbouw van de kazerne Markelo. Andere projecten worden alleen uitgevoerd als ze financieel verantwoord zijn. De agenda is op dit punt niet gewijzigd. Ook de investeringsagenda voor het materieel is deze periode beperkt van omvang. In de afgelopen jaren is tegen gunstige prijscondities een versnelling doorgevoerd in de vervanging van het materieel. Daarmee zijn forse prijsstijgingen voorkomen en kon de gemeentelijke bijdrage tijdelijk worden verlaagd. De inmiddels sterk gestegen prijzen van brandweermaterieel zal bij een volgende vervangingsronde leiden tot een substantiële (en deels ongedekte) lastenverzwaring. Binnen de horizon van deze kadernota speelt dit risico slechts in beperkte mate.
Tijdelijke korting gemeentelijke bijdrage in verband met niet aangewende p-compensatie.	In de kadernota van 2026 is een korting afgesproken voor een periode van twee jaar met een herijkingsmoment in 2028. De afspraak blijft ongewijzigd. Uit voorzichtigheid is in het meerjarenperspectief aangenomen dat de korting vanaf 2028 vervalt.

Landelijke regeling PTSS

Daarnaast is in de kadernota van vorig jaar PTSS aangemerkt als onderwerp waaraan prioriteit wordt gegeven. Uit oogpunt van goed werkgeverschap is een landelijke PTSS-regeling uitgewerkt. Hierin is de erkenning van PTSS als beroepsziekte vastgelegd en zijn de aanspraken ten aanzien van het vergoeden van schade geregeld. Inmiddels is de landelijke regeling vastgelegd als collectieve arbeidsvoorwaarde en vindt invoering in 2026 plaats.

De invoering van de landelijke regeling brengt naar verwachting geen grote financiële gevolgen met zich mee. Veiligheidsregio's investeren op dit punt flink in preventie. De regeling biedt vooral duidelijkheid voor medewerkers wanneer klachten zich toch voordoen.

2.2 Reflectie op rekeningresultaten 2022-2025

De laatste jaren lijkt het rekeningresultaat van VRT zich verder te verbeteren. De redenen voor het positieve saldo verschillen van jaar tot jaar. Er is geen duidelijke "rode draad". Het opgelopen saldo wijst niettemin op een zekere robuustheid van de begroting.

Om te bepalen of middelen kunnen worden herschikt voor toekomstige opgaven – met name de uitfasering van het kazerneringsmodel Almelo/Hengelo – zijn de resultaten over de periode 2022–2025 nader geanalyseerd. De analyse laat (na correctie voor eenmalige en tijdelijke effecten), vooral ruimte zien in de salarisbegroting en de budgetten voor vakbekwaamheid. Het betreft een onderbesteding van middelen door personeelsverloop en opleidings- en oefenprogramma's die om uiteenlopende redenen niet volledig worden uitgevoerd.

Het is mogelijk om de begroting op deze realiteit in te stellen. In combinatie met een strakke budgetbewaking en gerichte bijsturing indien nodig (zoals het tijdelijk aanhouden van vacatures) kan naar verwachting ca. € 0,8 mln. – € 0,9 mln. worden vrijgespeeld.

2.3 Technische uitgangspunten: loon- en prijsindexering

Tenslotte wordt de begroting gemaakt op basis van een set van technische uitgangspunten. Dit zijn de bekende, met gemeenten afgestemde uitgangspunten die de autonome groei van de begroting bepalen. In de vorige cyclus is afgesproken om de systematiek van loon- en prijsindexering in collectief verband te herijken. Die herijking is onlangs uitgevoerd. Uitkomst: de huidige systematiek wordt, in vereenvoudigde vorm, vooralsnog voortgezet. Komend jaar wordt onderzocht of een systematiek op basis van bruto binnenlands product (vergelijkbaar met het Gemeentefonds) mogelijk en wenselijk is.

De loonontwikkeling voor de komende periode is naar verwachting bovengemiddeld. Effectief stijgt de loonsom ten opzichte van die van 2026 met ca. 4%. De prijscompensatie komt voor het jaar 2027 uit op 2,2%. Per saldo komt de doorrekening van loon- en prijsindexering uit op een bedrag van € 2,2 mln. Vanaf 2028 is in het meerjarenperspectief gerekend met een gemiddelde autonome stijging van lonen en prijzen. In de bijlage zijn de technische uitgangspunten verder toegelicht.

Tabel B geeft een financiële recapitulatie van deze paragraaf.

	2027	2028	2029	2030
2.1 Doorwerking effecten kadernota 2026				
- Zelfstandig opvangen korting BDuR	reeds betrokken in tabel A			
- Investeringsagenda VRT (gebouwen en materieel)	-	-	-	-
- Tijdelijke korting gemeentelijke bijdrage	-	0,6 mln.	0,6 mln.	0,6 mln.
- Landelijke regeling PTSS	-	-	-	-
2.2 Reflectie op rekeningresultaten 2022-2025				
	reeds betrokken in tabel A			
	0,0 mln.	0,6 mln.	0,6 mln.	0,6 mln.
Technische uitgangspunten:				
2.3 Loon- en prijsindexering	2,2 mln.	3,6 mln.	5,0 mln.	6,4 mln.
	2,2 mln.	4,2 mln.	5,6 mln.	7,0 mln.

Financieel perspectief

Onderstaande tabel geeft een totaalbeeld van de effecten, zoals beschreven in de vorige paragrafen. De autonome ontwikkelingen (loon- en prijstendensen) hebben ook voor de komende beleidsperiode veruit het grootste gewicht.

Tabel C geeft een totaalbeeld van de effecten, zoals beschreven in de vorige paragrafen.

	2027	2028	2029	2030
Par.1: Beleidsinhoudelijke thema's 2025 (e.v.)	0,0 mln.	0,0 mln.	0,55 mln.	0,55 mln.
Par.2: Mutaties lopende begroting	0,0 mln.	0,6 mln.	0,6 mln.	0,6 mln.
Par.2: Technische uitgangspunten	2,2 mln.	3,6 mln.	5,0 mln.	6,4 mln.
	2,2 mln.	4,2 mln.	6,15 mln.	7,55 mln.

Gemeentelijke bijdrage 2026	57,8 mln.
Gemeentelijke bijdrage 2027 (indicatief)	60,0 mln.

Beslispunten

- Kennis te nemen van de ontwikkelingen, zoals geschetst in deze kadernota VRT 2027.
- In te stemmen met de technische uitgangspunten horende bij de begroting 2027, zoals weergegeven in de bijlage.
- In te stemmen met het meerjarige financiële kader zoals geschetst in tabel C van deze nota en dit op te nemen in de ontwerpbegroting 2027.

Bijlage 1 Financiële uitgangspunten behorende bij de begroting 2027

a. Basis begrotingskader 2027

De begroting van het lopende begrotingsjaar vormt in eerste aanleg het financiële kader voor de begroting van het komende begrotingsjaar.

b. Loon- en prijscompensatie

De cijfers van de Macro Economische Verkenning (MEV) dienen als basis voor de berekening van de compensatie van loon- en prijsstijgingen. Voor de begroting 2027 worden de cijfers uit de MEV van september 2025 gehanteerd.

Loonmutaties

De huidige CAO heeft een looptijd tot 1 augustus 2025 en daarom wordt voor de indexering voor het resterende deel van 2026 en 2027 uitgegaan van de loonvoet sector overheid uit de MEV. Het CPB gaat uit van een loonstijging van 2,9% in 2026 en 5,1% in 2027. De effectieve stijging van de loonsom t.o.v. de begroting 2025 is iets hoger dan gemiddeld (3,9%).

Het verschil tussen de geraamde en de werkelijke ontwikkeling van de loonsom, voor zover het CAO-ontwikkelingen of mutaties in het stelsel van sociale zekerheid betreft, kan voortaan niet separaat tussentijds worden verrekend met de gemeenten. Deze afspraak is gemaakt na een gezamenlijke herijking (gemeenten en verbonden partijen tezamen) van de indexering in Q4 van 2025.

Prijsmutaties

Voor de prijsmutaties wordt uitgegaan van de IMOC (netto materiële overheidsconsumptie) voor het betreffende begrotingsjaar. Deze bedraagt 2,2%. In tegenstelling tot eerdere jaren wordt het IMOC-cijfer niet meer nagecalculeerd. Deze vereenvoudiging is eveneens een uitkomst van de gezamenlijke herijking van de indexering.

De totale lasten zijn voor 59% gebonden aan loonindexering, voor 19% gebonden aan prijsindexering en voor 22% niet indexgevoelig.

b1. Grondslag voor de loonsom

De formatie van de brandweer wordt doorgerekend op basis van max-1 van de functieschaal plus een dekking voor de kosten van zogenaamde "uitloopschalen" (zoals vastgelegd in het principebesluit tot regionalisering). Voor beschikbare vacatures wordt de "max-2"-regel als grondslag genomen.

c. FLO overgangsrecht

Voor brandweerfunctionarissen met een bezwarende functie geldt het FLO-overgangsrecht. De bezwarende functies komen voor in een drietal gemeenten (Almelo, Hengelo en Enschede). De financiële implicaties van de regeling zijn voor rekening van de desbetreffende gemeenten (gesloten systematiek). De uitgangspunten die liggen onder de berekening van de FLO-kosten zijn in 2014 herzien. Mede op basis daarvan is de bijdrage voor de betreffende gemeenten aangepast.

Het FLO-overgangsrecht blijft in zekere zin een dynamisch financieel dossier. Diverse factoren zijn van invloed op het langjarige uitgavenpatroon. Om die reden is met de desbetreffende gemeenten afgesproken om de geactualiseerde bijdrage eens per vijf jaar tegen het licht te houden.



