

Financieel verdeelmodel bijdrage
gemeenten aan de VNOG

voor beeldvormende raad
naam opsteller: F. Hillebrink
telefoonnummer: 0612042082

e-mailadres: f.hillebrink@doetinchem.nl

Voorstel:

- 1. De voorkeur uitspreken voor financiële verdeling gebaseerd op risico's op basis van de uitkering gemeentefonds (model 3).**
- 2. De Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) informeren overeenkomstig bijgevoegde conceptbrief.**

Inleiding

Een passende financiële verdeelsystematiek

VNOG Risicogericht (werknaam hervorming VNOG) richt zich op het verbeteren van de kwaliteit van de brandweer door het inrichten van een risicogerichte brandweer. Het algemeen bestuur van de VNOG heeft in haar vergadering van 3 juli 2014 de opdracht gegeven om op den duur tot een passende financiële verdeelsystematiek te komen. In het algemeen bestuur van 18 december 2014 is gevraagd om vier modellen uit te werken. In maart 2015 heeft het dagelijks bestuur besloten hiervoor een opdracht te verstrekken aan een extern bureau. Na beoordeling van verschillende offertes is Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd het onderzoek uit te voeren.

In het algemeen bestuur van 26 maart jl. is besloten dat het onderzoek moet leiden tot besluitvorming in 2015 waarvan de implementatie zal plaatsvinden in de begroting van 2017.

Kern

Het doel van het onderzoek is te komen tot een verdeelmodel dat als basis kan dienen voor de bepaling van een duurzame bijdrage van de 22 gemeenten aan de Veiligheidsregio.

De bijdrage van de gemeenten betreft de taakvelden brandweezorg, GHOR, Regionaal Veiligheidsbureau en ondersteuning gemeentelijke coördinerend functionaris.

Na de implementatie van VNOG Risicogericht wordt aan alle gemeenten een vergelijkbare kwaliteit van (brandweer)zorg geleverd in relatie tot de risico's in dat gebied.

De gemeentelijke bijdrage dient daarom een relatie te hebben met de (risicogerelateerde) kwaliteit per gemeente. Om te komen tot een verdeelmodel voor de regio zijn vier opties geïdentificeerd. De VNOG heeft adviesbureau AEF gevraagd deze vier opties uit te werken.

De vier opties:

Model 1 gebaseerd op huidige (historische) kosten

Dit model heeft als voordeel dat de bijdrage van een gemeente van de VNOG procentueel gelijk blijft aan de huidige bijdrage. Alleen een kostenstijging of -daling van de VNOG leidt tot een hogere of lagere bijdrage. Het gebruik van elk ander financieel model dan dit model zal leiden tot veranderingen in de bijdrage van gemeenten aan de VNOG ten opzichte van de huidige bijdrage.

Het belangrijkste nadeel van dit model is dat gemeenten die (bezien vanuit bijvoorbeeld risicogerichtheid of het niveau van dienstverlening) nu te weinig of te veel bijdragen aan de VNOG dit in de toekomst ook blijven doen. Gemeenten die relatief te veel bijdragen, betalen zo voor (een deel van) de dienstverlening van de VNOG aan gemeenten die dat te weinig doen. Ook sluit dit model niet aan bij eerdere beleidskeuzes (o.a. MOED) en is het alleen indirect (voor zover de historische kosten dat zijn) risicogericht. Een financieel model op basis van het historische kostenpatroon sluit niet aan bij de ontwikkeling die het algemeen bestuur van de VNOG heeft ingezet naar één VNOG waarbinnen elke inwoner verzekerd is van gelijkwaardige brandweezorg op basis van risico's.

Op basis van bovenstaande ontraadt AEF een financieel model op basis van het historische kostenpatroon.

Model 2 gebaseerd op aantal inwoners

Dit model is het meest eenvoudig om door te rekenen en is daarmee het meest transparant. Ook zijn de resulterende bijdragen van gemeenten aan de VNOG stabiel; verschillen in inwoneraantallen van jaar op jaar zijn over het algemeen erg klein en bovendien (redelijk) voorspelbaar.

Het belangrijkste nadeel van dit model is dat het rekening houdt met slechts één risico-parameter (aantal inwoners) en niet aansluit bij eerdere beleidskeuzes (o.a. MOED). Het model houdt naar de mening van AEF te weinig rekening met een verschil in risico's per gemeente en sluit bovendien niet aan op de inkomsten van gemeenten die met deze risico's samenhangen.

Model 3 gebaseerd op risico's op basis van de uitkering gemeentefonds, onderdeel brandweer en rampenbestrijding

De verdelingen voor de onderdelen binnen het gemeentefonds komen tot stand via een beredeneerde en algemeen gebruikte systematiek, die veel autoriteit geniet. Deze systematiek gebruikt structuurkenmerken die verklarend zijn voor het bestaande kostenpatroon van gemeenten. Deze zijn niet door gemeenten te beïnvloeden.

Bijkomend voordeel van dit model is dat de bijdrage van de gemeenten aan de VNOG in lijn zijn met hun inkomsten voor brandweerbijdrage en rampenbestrijding. Elke gemeente houdt hierdoor naar verhouding een even groot bedrag over voor 'achtergebleven' taken, huisvesting etc. Omdat dit model gebaseerd is op de belangrijkste structuurkenmerken van gemeenten, is dit model risicogericht en sluit het aan bij eerdere beleidskeuzes van de regio (waaronder MOED).

Een financieel model op basis van het gemeentefonds kent ook nadelen. Ten eerste is het gemeentefonds een landelijk model, voor de ene regio beschrijft het de werkelijke kosten beter dan voor de ander. Het voor de VNOG belangrijke structuurkenmerk 'bos en heide' wordt bijvoorbeeld niet gebruikt in deze systematiek. Echter, het onderzoeksbureau dat het groot onderhoud voor dit onderdeel heeft uitgevoerd, geeft aan dat deze eigenschappen niet worden meegenomen in de verdeling, omdat de opgegeven meerkosten als gevolg ervan niet voldoende groot waren. Een tweede nadeel is dat een financieel model op basis van het gemeentefonds leidt tot aanzienlijke veranderingen in bijdragen aan de VNOG ten opzichte van de huidige bijdragen.

Model 4 op basis van risico's gebaseerd slagkracht

Dit model houdt het meest direct rekening met risico's binnen de VNOG en sluit aan bij eerdere beleidskeuzes (o.a. MOED). Toepassing van dit model kent wel een aantal grote nadelen:

- Dit model houdt geen rekening met inzet over gemeentegrenzen heen. Dit is tegengesteld aan het beoogde doel van het implementeren van het slagkrachtmodel en de ontwikkeling die het algemeen bestuur heeft ingezet naar één VNOG.
- De uitwerking van dit model vraagt een (groot) aantal aannames en keuzes, daardoor is dit model complex.
- Dit model moet, afhankelijk van bestuurlijke besluitvorming, regelmatig worden herijkt (nieuw materieel, verplaatsing materieel, indexatie, ...). Deze herijking kan leiden tot grote veranderingen in bijdragen van individuele gemeenten aan de VNOG.
- Toepassing van dit model kan het onderliggende slagkrachtmodel 'politiseren'. Waar het vanuit operationeel oogpunt voor een efficiënte en effectieve brandweerbijdrage binnen de VNOG noodzakelijk kan zijn materieel van de ene gemeente naar de andere te verplaatsen, kan dit door betreffende gemeenten vanuit financieel oogpunt als ongewenst worden gezien (de gemeente die materieel 'ontvangt' gaat een hogere bijdrage aan de VNOG betalen).

Het model op basis van het slagkrachtmodel wordt door AEF als zeer complex en mede daardoor onuitvoerbaar gezien. De toepassing van dit model kent een aantal grote nadelen, waarvan de belangrijkste is dat het financiële model geen rekening houdt met inzet van materieel en personeel over gemeentegrenzen heen (zie eerste bullet hierboven).

Overzicht in tabel

Model	Voordelen	Nadelen
<p><i>Model 1</i> <i>Historisch</i> Handhaven bestaande situatie, bijdrage gemeente verandert als de totale kosten VNOG veranderen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Handhaven huidige financiële bijdrage. 	<ul style="list-style-type: none"> • In stand houden van de grote verschillen in de huidige gemeentelijke bijdragen; • In stand houden dat sommige gemeenten verhoudingsgewijs juist teveel of te weinig bijdragen; • Sluit niet aan bij ontwikkeling om te komen tot één VNOG waarbinnen elke inwoner verzekerd is van gelijkwaardige brandweerzorg op basis van risico's.
<p><i>Model 2</i> <i>Inwoneraantallen</i> Vast bedrag per inwoner</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Transparant en eenvoudig; • Alle gemeenten betalen hetzelfde bedrag per inwoner. 	<ul style="list-style-type: none"> • Houdt geen rekening met verschillen in risico's per gemeente; • Bijdrage sluit niet aan op inkomsten van gemeenten die samenhangen met deze risico's; • Bijdrage sluit niet aan bij eerdere beleidskeuzes (vanuit MOED).
<p><i>Model 3</i> <i>Gemeentefonds</i> Bijdrage gebaseerd op het gemeentefonds (onderdeel brandweer en rampenbestrijding)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uitgaven gemeenten zijn in lijn met de inkomsten; • Dit model houdt rekening met de risico's binnen de verschillende gemeenten; • Basis op beredeneerde en algemeen gebruikte systematiek; • De structuurkenmerken zijn door gemeenten niet te beïnvloeden en zorgt daardoor voor objectivering; • Risicogericht model dat aansluit bij eerdere beleidskeuzes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Betreft een landelijk model, dat voor de ene regio de werkelijke kosten beter weergeeft dan voor een andere; • Dit model leidt wel tot (grote) veranderingen in bijdragen aan de VNOG ten opzichte van de huidige bedragen.
<p><i>Model 4</i> <i>Slagkracht</i> Bijdrage bepaald op basis van de belangrijkste risico's en capaciteit in het verzorgingsgebied (risicogericht financieel model)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dit model houdt het meest rekening met de risico's binnen de VNOG; • Dit model sluit aan bij eerdere beleidskeuzes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Complex en daardoor moeilijk uitvoerbaar; • Niet transparant; • Houdt geen rekening met inzet van materieel en personeel over de gemeentegrenzen heen; • Model is gebaseerd op (groot) aantal aannames en keuzes, waardoor regelmatige herijking essentieel is; • Model leidt tot (grote) veranderingen binnen de bijdragen aan de VNOG.

Voorkeur

AEF adviseert in het stuk om over te gaan naar een verdeling op basis van de subcluster 'Brandweer en Rampenbestrijding' binnen het gemeentefonds, *model 3*.

Naast dat het advies van AEF voor Doetinchem het meest voordelig is, doet dit recht aan een verdeling op basis van risico's. Deze subcluster is overigens recent (gemeentefondscirculaires 2015) herijkt binnen het gemeentefonds. Hier is al rekening mee gehouden.

AEF geeft als voorbeeld dat er uit solidariteitsgedachte sprake kan zijn van overgangsregeling bijvoorbeeld jaar 1 50% en jaar 2 100%.

Dit is vrij analoog aan de laatste herverdelingen als gevolg van herijking gemeentefonds.

Het lijkt dan ook een redelijke termijn. Regionaal zijn bij de voorgestelde herverdeling 7 voordeelgemeenten (Doetinchem % het grootste voordeel) en 15 nadeelgemeenten (Winterswijk % het grootste nadeel).

In het cluster Achterhoek West zijn de gemeenten Oude IJsselstreek, Bronckhorst en Doetinchem voordeelgemeenten, Montferland is nadeelgemeente.

Financiën

Het voordeel van de gemeente Doetinchem is uiteindelijk structureel circa € 262.000. Bij de genoemde overgangsregeling in jaar 1 50% dan € 131.000.

Wat betreft de overgangsregeling geeft AEF aan dat dit bijvoorbeeld ook anders kan zijn, bijvoorbeeld vier jaar om meer bestuurlijk draagvlak te vinden. Mogelijk doet een langere overgangstermijn afbreuk aan de reden waarom te komen tot een herverdeling.

Een overzicht van de 22 voor- en nadeelgemeenten is te vinden in het rapport Financieel verdeelmodel AEF op bladzijde 43.

Slot

Het dagelijks bestuur zal de adviezen vertalen in een *procesbesluit financieel verdeelmodel* voor het algemeen bestuur (vergadering 12 februari 2016). Na het besluit van het algemeen bestuur zal het financieel verdeelmodel onderdeel gaan uitmaken van de gewijzigde gemeenschappelijke regeling.

Verwacht wordt dat de gewijzigde gemeenschappelijke regeling in juni 2016 door het algemeen bestuur kan worden vastgesteld.

Burgemeester en wethouders van Doetinchem,
De secretaris, De burgemeester,

ing. N. van Waart

bc. N.E. Joosten