

A close-up photograph of a hand in a light blue shirt placing a coin on top of a tall stack of coins. The stack is made of many gold-colored coins, likely 1 Euro coins. To the right, there is a shorter stack of silver-colored coins, likely 2 Euro coins. The background is a blurred blue and white pattern, possibly a document or a wall. The overall image conveys a sense of financial management or cost control.

Een nieuwe kostenverdeelsleutel voor VRZHZ

Eindrapport
en advies
BBC

Versie 1.1
18 augustus
2017



Documentnaam	Bestandsnaam
Eindrapport en advies kostenverdeelsleutel	Eindrapport VRZHZ BBC kostenverdeelsleutel.doc

Versie	Datum	Verzendlijst
0.3	14 juni 2017	Werkgroep kostenverdeelsleutel
0.4	15 juni 2017	Bestuurlijke begeleidingscommissie
1.0	19 juni 2017	Algemeen Bestuur
1.1	18 augustus 2017	Algemeen Bestuur

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
1.1	Aanleiding.....	4
1.2	Bestuursopdracht	4
1.3	Aanpak	5
1.4	Leeswijzer.....	5
2.	Noodzaak.....	7
3.	Onderzochte modellen	9
3.1	Kostenverdeelprincipes	9
3.2	Kostenverdeelmodellen en -criteria.....	9
3.3	Model 1: Inwonerbijdrage	10
3.4	Model 2: Gemeentefonds	10
3.5	Model 3: (Brand)risicoprofiel	11
3.6	Herverdeeleffecten	12
3.7	Toets op aantal inzetten	14
4.	Uitkomsten bestuurlijke retraite	16
5.	Effect verkleinen en ingroeien.....	17
5.1	Verkleinen herverdeeleffect.....	17
5.2	Ingroeien.....	18
6.	Conclusies en aanbevelingen	23
Bijlage:	effecten per gemeente	25
Bijlage:	betrokken personen	29

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid heeft bij de besluitvorming over de regionalisering in 2012 een aantal financiële kaders vastgesteld. Onderliggende mechanismen waren onder andere

- dat gemeentelijke brandweerbegrotingen zoveel mogelijk “as is” over werden genomen en
- dat de overgang budgetneutraal moest plaatsvinden.

Om ook na regionalisering zorgvuldig te kunnen verrekenen en verantwoorden werd gekozen voor het boxenmodel dat op dit moment nog steeds in gebruik is. Tegelijkertijd werd toen al aangegeven dat dit model tekort zou schieten om “de verdere efficiënte doorontwikkeling van de brandweer te kunnen begeleiden en aansturen”.

Het indertijd ontwikkelde boxenmodel heeft goed geholpen bij het vormgeven aan de eerste jaren van de geregionaliseerde organisatie. Zoals voorspeld lopen we inmiddels wel tegen de beperkingen van het model aan (zie hiervoor hoofdstuk 2) en is het noodzakelijk om een ander model te ontwikkelen.

Op verschillende momenten (onder andere tijdens de bestuursretraite 2015 en verschillende AB-vergaderingen in 2016) is gesproken over de totstandkoming van een nieuwe kostenverdeelssystematiek. Besloten is om een voorstel voor een nieuw verdeelmodel tijdens de bestuursretraite in mei 2017 te agenderen, met als doel het realiseren van een gedragen en voor alle gemeenten transparante en uniforme wijze van kostentoedeling.

Het ontwikkelen van dit voorstel is een uitgebreid traject met veel functionele contactmomenten met onder andere de gemeenten geweest, onder regie van een bestuurlijke begeleidingscommissie (BBC) namens het Algemeen Bestuur. Gehoord hebbende de meningen tijdens de retraite en rekening houdend met zowel de voorgeschiedenis van onze regio als een werkbare toekomst heeft de bestuurlijke begeleidingscommissie het voorliggende advies ontwikkeld.

1.2 Bestuursopdracht

In de AB-vergadering van juni 2013 is de volgende opdracht gegeven: “ontwerp een visie op de verdeelsleutel en financieringsmethodiek voor de toekomst, als opvolger van het voorlopig te hanteren boxensysteem. Leg daarbij een relatie met te ontwikkelen voorstellen voor scenario’s voor bezuiniging, maar geef de brandweer ruimte om met behulp van het boxensysteem haar organisatie en prestatie neer te kunnen zetten. Betrek daarbij ook de mogelijkheid van het hanteren van het criterium van de (verdeling volgens de) Algemene Uitkering in het financieringsmodel”.

In de retraite van maart 2015 is deze opdracht ter sprake geweest. Vanuit de ervaring dat dergelijke trajecten veel energie kosten en er veel binnen de veiligheidsregio speelde, is er voor gekozen om eerst andere onderwerpen prioriteit te geven.

Op 13 april 2016 heeft het AB besloten ter voorbereiding op een bespreking van de kostenverdeling tijdens de retraite van mei 2017 te starten met de uitwerking van modellen.

1.3 Aanpak

Bij de opdrachtverstrekking in het AB op 13 april 2016 is meegegeven dat er brede regionale betrokkenheid georganiseerd moest worden door het inrichten van een projectgroep en een bestuurlijke begeleidingscommissie.

De bestuurlijke begeleidingscommissie is zeven keer bij elkaar gekomen en de projectgroep een veelvoud daarvan, extern ondersteund ten behoeve van een objectieve blik en deskundigheid ten aanzien van modellen en de vertaling daarvan naar Zuid-Holland Zuid.

Het project is opgezet in drie fasen, te weten inventarisatie, ontwerp en implementatie. De laatste fase moet nog plaatsvinden.

In de inventarisatiefase is alle relevante informatie verzameld en geordend.

In de ontwerpfase is op basis van de in de eerste fase verkregen informatie de scope van het model bepaald. Bovendien zijn de principes bepaald waarop een kostenverdeelmodel zou moeten worden gebaseerd en is een groslijst van kostenverdeelmodellen gemaakt. Uit deze groslijst is een selectie gemaakt, die globaal is doorgerekend. Vervolgens is een verfijningsslag gemaakt in de modellen en verder gewerkt aan de berekeningen van de consequenties (herverdeeleffect). Tevens zijn in deze periode, voorafgaand aan de retraite, alle gemeenten bezocht, waarbij de aanwezigen te zien kregen wat het effect voor hun eigen gemeente was als één van de doorgerekende modellen gekozen wordt.

Tijdens deze bijeenkomsten is alleen inzicht gegeven in de effecten binnen de eigen gemeente. Tijdens de retraite in mei 2017 is het totaalbeeld gepresenteerd, zijn de onderliggende principes toegelicht en enkele (meningsvormende) gespreksronden gevoerd. Als resultaat van de bespreking is een bestuurlijk raamwerk opgesteld.

De uitkomsten van de hierboven beschreven aanpak en de uitwerking van enkele in het bestuurlijk raamwerk opgenomen opdrachten zijn het onderwerp van voorliggende notitie.

1.4 Leeswijzer

Dit advies van de BBC is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 wordt stil gestaan bij de noodzaak om te komen tot een nieuw kostenverdeelmodel.

- De verschillende onderzochte modellen en de hieronder liggende analyse zijn onderwerp van hoofdstuk 3.
- De uitkomsten van de retraite, die iets breder gaan dan alleen de kostenverdeling, worden geduid in het 4e hoofdstuk.
- Hoofdstuk 5 geeft daarna inzicht in mogelijkheden om de effecten van een nieuwe verdeelmethode te verkleinen en geeft inzicht in ingroei-opties.
- Tenslotte zijn in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

Binnen de grenzen van de veiligheidsregio VRZHZ spelen drie (mogelijke) herindelingen. Voor de uiteindelijke verdeling van het voorgestelde kostenverdeelmodel hebben deze herindelingen geen consequenties, al zijn ze voor de volledigheid in aparte tabellen wel zichtbaar gemaakt.

De (mogelijke) herindelingen hebben wel consequenties voor één van de voorgestelde ingroeimodellen. In hoofdstuk 5 is dat inzichtelijk gemaakt.

Tenzij expliciet anders vermeld zijn alle bedragen en berekeningen die in dit rapport zijn opgenomen, gebaseerd op de begroting 2017.

2. Noodzaak

Er zijn verschillende redenen waarom het noodzakelijk is om tot een nieuwe kostenverdeelsleutel te komen en waarom “niets doen” geen optie meer is.

1. Het is afgesproken bij de regionalisering
Bij de regionalisering van de brandweer is nadrukkelijk afgesproken om tot een nieuwe kostenverdeelsleutel te komen. Zie hiervoor hoofdstuk 1.
2. De huidige handelwijze is in strijd met de gemeenschappelijke regeling
In artikel 30 van de bestaande gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat “de algemene kosten worden toegerekend aan alle deelnemende gemeenten op basis van het aantal inwoners”. Deze tekst dateert van vóór de regionalisering van de brandweer en had toen betrekking op de kosten die later in box 2 zijn opgenomen (regionale brandweezorg).
De werkelijke verdeling van kosten is geheel anders. Er wordt dus momenteel in strijd met de vigerende GR gehandeld.
3. Het huidige model voldoet niet aan de gestelde criteria
in de werkgroep kostenverdeelsleutel zijn 4 criteria geformuleerd waaraan een kostenverdeelmodel moet voldoen: stabiel, uitlegbaar, objectief en eenvoudig. Het huidige model wordt op alle vier de criteria negatief beoordeeld.
4. Het huidige model is vanuit de bedrijfsvoering van VRZHZ niet langer bruikbaar
Het boxenmodel kan nauwelijks/niet onderhouden worden. In de praktijk wordt het in 2013 geïntroduceerde model jaarlijks alleen geïndexeerd, maar voor een deel van de boxen doet dit in het geheel geen recht aan het in 2013 afgesproken principe.
De consequentie hiervan is ook dat de financiële gevolgen voor individuele gemeenten in geen enkele verhouding staan tot de operationele gevolgen van beleidsmatige keuzes door het bestuur voor diezelfde gemeenten.
5. De huidige verdeling is zeer onevenwichtig
Een fictieve berekening van een uitbreiding van het aantal preventisten met 5 fte (ca. € 300.000,=) bij de VRZHZ laat zien dat de verdeling van de kosten per gemeente verschillen van € 0,37 (Papendrecht) tot € 1,05 (Korendijk) per inwoner. Vanuit brandweezorg is dit verschil op geen enkele wijze te rechtvaardigen.

Gemeente	Bijdrage		Per inwoner (box 1)	
Alblasserdam	€	9.670	€	0,48
Dordrecht	€	86.843	€	0,73
Hendrik-Ido-Ambacht	€	11.980	€	0,41
Papendrecht	€	11.917	€	0,37
Sliedrecht	€	10.708	€	0,43
Zwijndrecht	€	23.960	€	0,54
Giessenlanden	€	10.331	€	0,71
Gorinchem	€	19.450	€	0,55
Hardinxveld-Giessendam	€	14.331	€	0,81
Leerdam	€	14.849	€	0,72
Molenwaard	€	18.625	€	0,64
Zederik	€	11.119	€	0,81
Binnenmaas	€	22.663	€	0,79
Cromstrijen	€	7.160	€	0,56
Korendijk	€	11.334	€	1,05
Oud-Beijerland	€	10.331	€	0,43
Strijen	€	4.730	€	0,54
TOTAAL		300.000		

3. Onderzochte modellen

3.1 Kostenverdeelprincipes

In het algemeen kunnen kostenverdeelmodellen worden gebaseerd op (een combinatie van) vier hoofdprincipes:

- Solidariteit
In dit geval draagt iedereen in gelijke mate bij. Voorbeelden van dit principe zijn een vaste bijdrage per gemeente en een vaste bijdrage per inwoner.
- Draagkracht
Bij toepassing van dit principe wordt onderscheid gemaakt tussen deelnemende partijen op basis van financiële draagkracht. Dat kan gekoppeld worden aan het vermogen of de relevante inkomsten van een deelnemende partij.
- Continuïteit
In dit geval wordt gekeken naar de kosten die een deelnemende partij maakte voordat de samenwerking begon. De bijdrage is dan dus gebaseerd op basis van een historisch aandeel.
- Nut
In dit geval wordt gekeken naar het nut dat een deelnemende partij heeft van de samenwerking. Dit kan bijv. het aandeel zijn in de geleverde prestaties dat inwoners van een bepaalde gemeente ten goede komt.

3.2 Kostenverdeelmodellen en -criteria

Uit een lijst van mogelijke kostenverdeelmodellen is een selectie gemaakt op basis van vier criteria:

- Stabiel
De fluctuaties voor deelnemende gemeenten moeten beperkt zijn, in ieder geval binnen een beleidsperiode.
- Uitlegbaar
De kostenverdeelsleutel moet vanuit zowel een regionaal als vanuit een lokaal perspectief goed uitlegbaar zijn.
- Objectief
De sleutel moet gebaseerd zijn op controleerbare feiten en mag slechts op één manier te interpreteren zijn.
- Eenvoudig
De kostenverdeelsleutel moet administratief eenvoudig toepasbaar zijn.

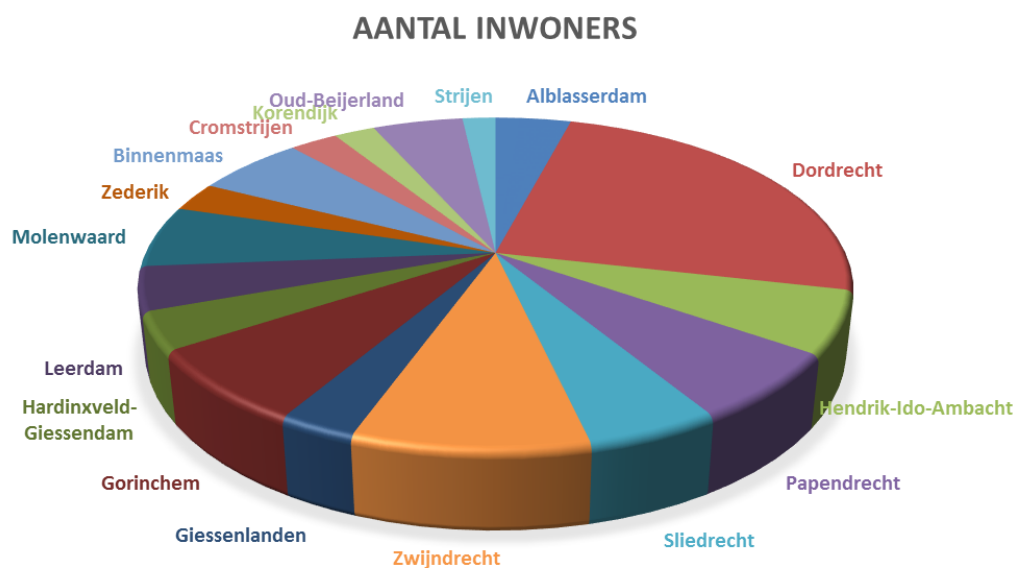
Uit een door de werkgroep opgestelde lijst is – conform de bestuursopdracht – een selectie gemaakt van drie varianten voor de huidige kostenverdeelsleutel. Het huidige model en de varianten scoren op deze criteria als volgt:

Kostenverdeelsleutels	Stabiel	Uitlegbaar	Objectief	Eenvoudig
Huidig model	-	-	-	-
Aantal inwoners	+	+	++	++
Uitkering uit gemeentefonds	+	++	++	+
Risicoprofiel	0/+	+	-/0	0

Gegeven deze scores en de in hoofdstuk 1 en 2 benoemde argumenten valt het huidige boxenmodel af als toekomstig model. De andere drie varianten worden in de volgende paragrafen beschreven. Daarna wordt het herverdeeffect t.o.v. het huidige model inzichtelijk gemaakt.

3.3 Model 1: Inwonerbijdrage

In het model inwonerbijdrage worden de kosten van de Veiligheidsregio verdeeld op basis van een vast bedrag per inwoner, ongeacht de gemeente. Dit leidt tot de volgende verdeling:



Verdeling van de kosten op basis van een vaste inwonerbijdrage is gebaseerd op het principe solidariteit.

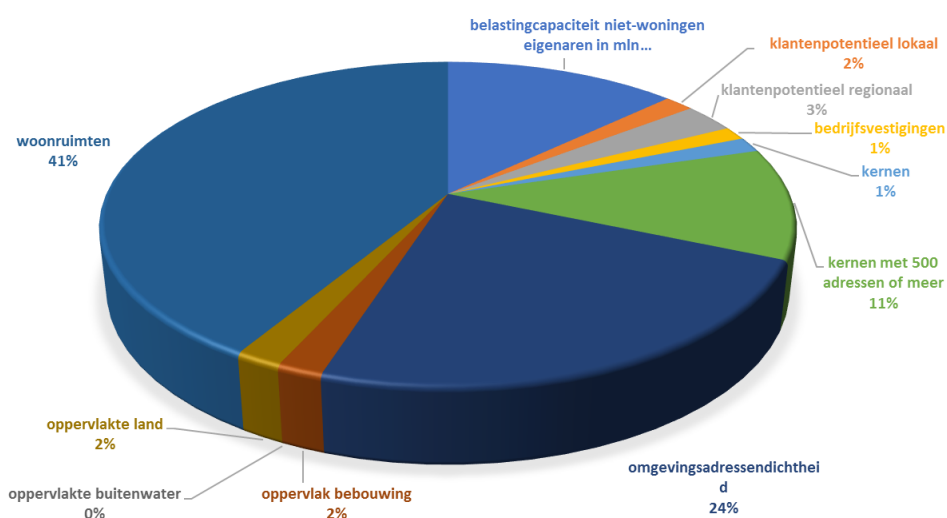
3.4 Model 2: Gemeentefonds

Het gemeentefonds is onderverdeeld in clusters en sub-clusters. De fondsbeheerders gebruiken deze verdeling als hulpmiddel bij het onderhoud van de verdeling. De indeling speelt bijvoorbeeld een rol in het Periodiek Onderhoud, waarin jaarlijks wordt gezien of de verdeling van het gemeentefonds nog in voldoende mate overeenkomt met de kostenstructuur van gemeenten.

Het sub-cluster Brandweer & Rampenbestrijding (B&R) in het gemeentefonds is gekoppeld aan taken die allemaal zijn overgedragen aan de Veiligheidsregio. Dit cluster is in 2016 opnieuw bekeken in samenhang met de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding. Dit heeft tot een nieuwe verdeling geleid.

Bij toepassing van deze sleutel is het gemeentelijk aandeel in de regionale inkomsten voor het sub-cluster B&R bepalend voor het aandeel in de gemeentelijke bijdrage.

In de figuur hieronder zijn de maatstaven opgenomen uit de vigerende verdeling van dit sub-cluster met de verhouding in de in VRZHZ deelnemende gemeenten.



Verdeling van de gemeentelijke bijdragen op basis van dit sub-cluster is gebaseerd op de principes draagkracht en nut.

3.5 Model 3: (Brand)risicoprofiel

Het programma Vernieuwde Brandweezorg heeft de posten in de regio gecategoriseerd op basis van kenmerken van het verzorgingsgebied. Dat resulteert in een verdeling waarbij aan posten in een gebied met een hoger (brand)risicoprofiel, hogere prestatie-eisen worden gesteld en de organisatie wordt ingericht op een hogere paraatheid.

De differentiatie in A-, B- en C-posten is in dit model verwerkt door een ander gewicht te geven aan inwoners. De post met het hoogste gewicht is daarbij bepalend voor het gewicht van de betreffende gemeente.

Verdeling op basis van brandrisicoprofiel is gebaseerd op het principe nut.

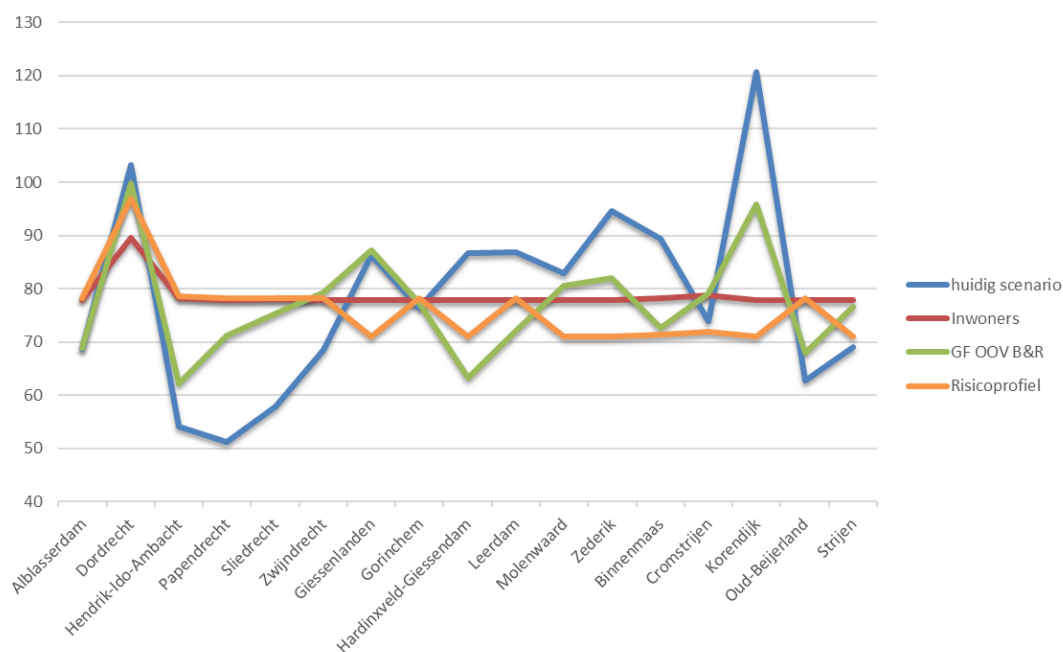
3.6 Herverdeeleffecten

De drie hiervoor beschreven modellen zijn doorerekend op hun effecten. Omdat bleek dat gemeenten die lokale posten nog niet hebben overgedragen en/of een kazerne huren onevenredig veel moesten bijdragen aan de totale huisvesting, is daarop gecorrigeerd.

Het resultaat van de herverdeling (ten opzichte van de bestaande verdeling) is in onderstaande tabel weergegeven. Het herverdeeleffect is het % van het totale bedrag dat na herverdeling door een andere gemeente wordt bijgedragen. De bandbreedte laat de grootste voor- en nadeelgemeente zien, waarbij in groen de grootste voordeelgemeente en in rood de grootste nadeelgemeente per variant is vermeld. Opvallend is de grote bandbreedte bij een relatief klein herverdeeleffect

	Herverdeeleffect	Bandbreedte	
Inwoners	8,2%	-35%	52%
Gemeentefonds	5,4%	-27%	39%
(Brand)risicoprofiel	8,1%	-41%	53%

In onderstaande grafiek is zichtbaar hoe hoog de totale bijdrage in € per inwoner is bij de verschillende verdelingen:



In onderstaande overzichten zijn de effecten per gemeente per variant opgenomen, respectievelijk procentueel en absoluut. Voor drie (mogelijke) gemeentelijke herindelingen is daarnaast het gezamenlijk effect weergegeven. De sleutel (brand-)risicoprofiel is daarbij niet

weergegeven: door de schaal van gemeenten na (mogelijke) herindeling is de berekening dan te onnauwkeurig.

Totaaloverzicht Gemeente	Stijging / daling in %		
	Inwoners	Gemeentefonds	(Brand)risicoprofiel
Alblasserdam	 13,4%	 0,2%	 13,8%
Dordrecht	 -13,2%	 -3,2%	 -6,1%
Hendrik-Ido-Ambacht	 44,8%	 15,1%	 45,3%
Papendrecht	 52,3%	 39,3%	 52,8%
Sliedrecht	 34,9%	 30,3%	 35,3%
Zwijndrecht	 13,6%	 15,6%	 14,0%
Giessenlanden	 -9,8%	 0,9%	 -17,7%
Gorinchem	 2,0%	 1,3%	 2,4%
Hardinxveld-Giessendam	 -10,1%	 -27,1%	 -18,0%
Leerdam	 -10,3%	 -17,0%	 -10,0%
Molenwaard	 -6,0%	 -2,8%	 -14,2%
Zederik	 -17,6%	 -13,3%	 -24,9%
Binnenmaas	 -12,5%	 -18,7%	 -20,1%
Cromstrijen	 6,6%	 7,0%	 -2,7%
Korendijk	 -35,5%	 -20,6%	 -41,2%
Oud-Beijerland	 24,2%	 8,3%	 24,6%
Strijen	 12,9%	 11,1%	 3,0%

Totaaloverzicht Gemeente	Stijging / daling in %	
	Inwoners	Gemeentefonds
Giessenlanden-Molenwaard	 -7,3%	 -1,6%
Leerdam-Zederik	 -13,4%	 -15,4%
Hoeksche Waard	 -4,1%	 -7,1%

Totaaloverzicht Gemeente	Stijging / daling in €		
	Inwoners	Gemeentefonds	(Brand)risicoprofiel
Alblasserdam	183.870	3.193	188.952
Dordrecht	-1.615.844	-396.230	-741.669
Hendrik-Ido-Ambacht	712.335	240.805	719.825
Papendrecht	862.305	648.167	870.517
Sliedrecht	503.850	437.876	510.209
Zwijndrecht	415.787	475.290	427.109
Giessenlanden	-123.096	11.536	-222.708
Gorinchem	54.594	34.139	63.573
Hardinxveld-Giessendam	-154.910	-416.390	-276.644
Leerdam	-184.772	-305.385	-179.497
Molenwaard	-143.837	-68.459	-342.915
Zederik	-228.680	-171.909	-322.634
Binnenmaas	-320.431	-480.957	-517.483
Cromstrijen	62.312	66.000	-25.046
Korendijk	-463.615	-269.169	-537.755
Oud-Beijerland	362.019	124.502	368.093
Strijen	78.111	66.991	18.073

Totaaloverzicht Gemeente	Stijging / daling in €	
	Inwoners	Gemeentefonds
Giessenlanden-Molenwaard	-266.933	-56.923
Leerdam-Zederik	-413.452	-477.294
Hoeksche Waard	-281.603	-492.634

Het hierboven genoemde effect resulteert in de volgende totaalbijdragen:

Totaaloverzicht Gemeente	Effecten Scenario's Huidige variant	Inwoners	Gemeentefonds	(Brand)risicoprofiel
Alblasserdam	1.370.332	1.554.202	1.373.525	1.559.284
Dordrecht	12.257.928	10.642.084	11.861.698	11.516.259
Hendrik-Ido-Ambacht	1.589.601	2.301.936	1.830.405	2.309.425
Papendrecht	1.649.342	2.511.646	2.297.508	2.519.859
Sliedrecht	1.444.027	1.947.877	1.881.903	1.954.236
Zwijndrecht	3.046.527	3.462.315	3.521.818	3.473.636
Giessenlanden	1.255.861	1.132.764	1.267.396	1.033.153
Gorinchem	2.691.643	2.746.237	2.725.783	2.755.217
Hardinxveld-Giessendam	1.539.244	1.384.334	1.122.854	1.262.600
Leerdam	1.797.855	1.613.083	1.492.470	1.618.358
Molenwaard	2.407.730	2.263.893	2.339.271	2.064.814
Zederik	1.297.111	1.068.431	1.125.202	974.477
Binnenmaas	2.569.350	2.248.919	2.088.393	2.051.867
Cromstrijen	942.759	1.005.072	1.008.759	917.713
Korendijk	1.306.724	843.109	1.037.555	768.969
Oud-Beijerland	1.495.624	1.857.643	1.620.127	1.863.717
Strijen	604.632	682.743	671.622	622.705
Totaal	39.266.289	39.266.289	39.266.289	39.266.289

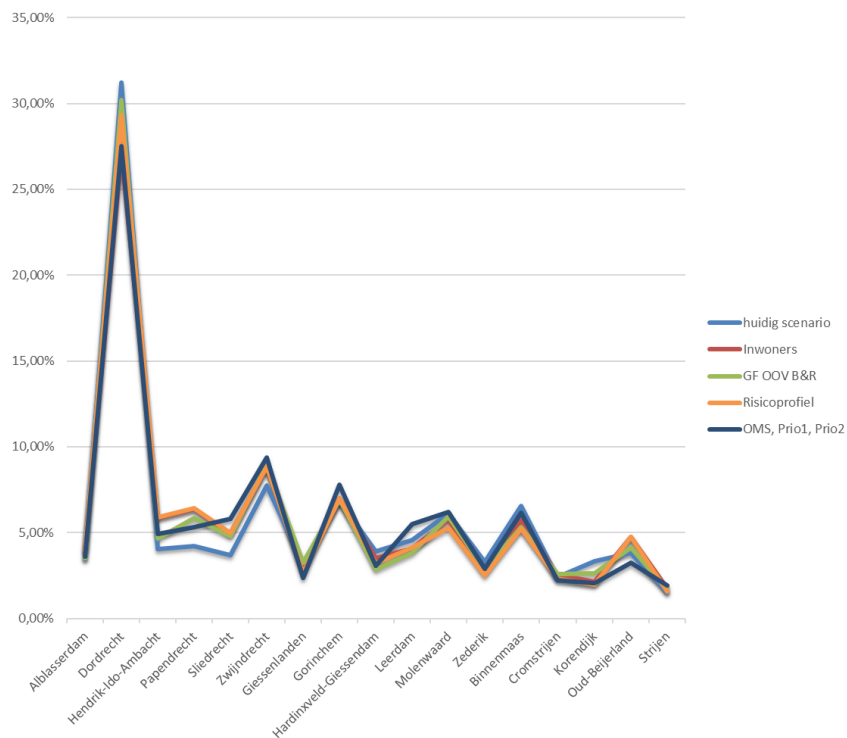
Totaaloverzicht Gemeente	Effecten Scenario's Huidige variant	Inwoners	Gemeentefonds
Giessenlanden-Molenwaard	3.663.590	3.396.658	3.606.668
Leerdam-Zederik	3.094.966	2.681.514	2.617.672
Hoeksche Waard	6.919.089	6.637.486	6.426.455

3.7 Toets op aantal inzetten

Gezien de grote herverdeellecten in alle drie de doorgerekende alternatieven, heeft de BBC aanvullend onderzoek laten uitvoeren om te kijken of er vanuit het verdeelprincipe “nut” nog andere verdelingen mogelijk zijn die tot andere uitkomsten leiden. Model 3 (brandrisicoprofiel) legt vooral een link met de benodigde paraatheid, op basis van het risicoprofiel. Als alternatief is onderzocht in hoeverre het aantal daadwerkelijke incidenten per gemeente een relatie heeft met de kostenverdeelsleutel. Het resultaat is weergegeven in onderstaande figuur.

Per gemeente is te zien wat het percentage is dat wordt bijgedragen in de kosten in het huidige scenario en bij toepassing van de drie alternatieven. Daarnaast is een donkerblauwe lijn opgenomen die het aantal inzetten (het totaal van OMS¹, prio1 en prio2) weergeeft in de periode per gemeente als percentage van het totaal aantal inzetten in de regio. Daarbij zijn alle inzetten (brand, dienstverlening, leefmilieu, OMS, ongeval, overig) in de periode januari 2015 – februari 2017 meegenomen.

¹ OMS = Openbaar Meld Systeem



Belangrijk is te constateren dat de verdeling van het aantal incidenten op hoofdlijnen vergelijkbaar is met de doorgerekende alternatieven en dat in die gemeenten uit de Drechtsteden waar alle verdeelvarianten een hoger percentage kosten laten zien dan de huidige kosten, ook het aantal incidenten hoger ligt.

4. Uitkomsten bestuurlijke retraite

Tijdens de retraite van het Algemeen Bestuur op 10, 11 en 12 juni 2017 is een raamwerk opgesteld van bestuurlijke afspraken:

1. Het AB ervaart eigenaarschap en wil door samenwerking en solidariteit gezamenlijke doelen bereiken.
2. Het huidige kostenverdeelmodel is niet langer houdbaar en vraagt om urgente vervanging. Dit wordt onderbouwd met een bestuurlijk gedegen motivatie en historische reflectie.
3. Een nieuw model wordt voorzien van een onderbouwing die recht doet aan het verleden en tegelijkertijd aan de duurzaamheid van dit model naar de toekomst.
4. We kiezen voor een verdeling op basis van het sub-cluster Brandweer & Rampenbestrijding uit het gemeentefonds, omdat dit model het meest recht doet aan 1.
5. Voor de grootste verschillen wordt onderzocht of er een mogelijkheid is om die structureel te verkleinen. Dit zal worden geduid op basis van criteria als uitlegbaarheid en uitvoerbaarheid.
6. Vertrekpunt voor het AB is dat het nieuwe model vanaf 2019 in maximaal 5 jaar gefaseerd wordt ingevoerd, waarbij er geen fonds wordt gevormd, maar voor- en nadeelgemeenten gelijktijdig toegroeien naar de nieuwe verdeelsleutel.
7. De VRZHZ monitort de kosten die horen bij de overeengekomen doelen en faciliteert het AB om hierover jaarlijks (bij de behandeling van de begroting) een inhoudelijke dialoog te voeren.

Naast kostenverdeling is het geheel van baten en lasten een belangrijk, maar ander aandachtspunt. Daarvoor wordt onderzoek gedaan naar

- a) de omvang van de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding,
- b) het verschil van € 12 mln. tussen inkomsten en bijdragen van gemeenten en
- c) de vergelijking met andere veiligheidsregio's.

5. Effect verkleinen en ingroeien

5.1 Verkleinen herverdeeffect

Mede als gevolg van de bestuurlijke retraite is uitgebreid onderzocht of er mogelijkheden zijn om het herverdeeffect voor de grootste nadeelgemeenten te verkleinen. Daarbij is elke keer nadrukkelijk getoetst of een verkleining a) uitlegbaar is naar alle gemeenten en b) uitvoerbaar is voor VRZHZ.

Als consequentie van de bestuurlijke afspraken is er daarbij van uitgegaan dat de historische kostenvariant geen structurele rol kan spelen in een nieuwe verdeling. Dat zou de verdere doorontwikkeling van de geregionaliseerde brandweer remmen en de onevenwichtige kostenverdeling (zie hiervoor de hoofdstukken 1 en 2) in stand houden.

De belangrijkste varianten worden hieronder kort benoemd:

Meerdere verdeelsleutels

Een aantal veiligheidsregio's gebruikt een mix van verdeelsleutels voor verschillende delen van de portfolio. Kosten gerelateerd aan de GHOR, Bevolkingszorg, Crisisbeheersing of onderdelen van de brandweer zoals Brandveilig Leven kunnen bijvoorbeeld op basis van een vaste bijdrage per inwoner worden verdeeld. Inhoudelijk zijn daar ook argumenten voor te benoemen. Uit berekeningen blijkt echter dat het nadelig effect voor de grootste nadeelgemeenten alleen maar groter wordt. Dat kan ook opgemaakt worden uit de figuur in paragraaf 3.7: de (groene) lijn van de verdeling op basis van het gemeentefonds ligt het dichtst bij de (lichtblauwe) lijn van de huidige verdeling. Het gedeeltelijk toepassen van één van de andere lijnen, zal het verschil alleen maar groter maken.

Aanpassing maatstaven gemeentefonds

Onderzocht is of aanpassing van specifieke maatstaven van het gemeentefonds de grootste nadelen kan verkleinen. Daarbij is aansluiting gezocht bij de verklaring dat een aantal gemeenten uit de Drechtsteden in het verleden zeer lage kosten had door weinig buitengebied, compacte bebouwing direct grenzend aan die van buurgemeenten en een relatief laag risicoprofiel, waardoor voor de brandweerbijstand aan meer dan 30.000 inwoners per gemeente toch volstaan kon worden met slechts één post met vrijwilligers.

Het variëren van relevante maatstaven als oppervlakte land, oppervlakte bebouwing een aantal inwoners levert echter altijd verdelingen op die ook voor andere gemeenten in voor- en nadeel resulteren dat niet uitlegbaar is, die qua uitvoering complex is en bij elke wijziging van maatstaven² tot discussie kan leiden.³

² Dit kan veroorzaakt worden door taakmutaties in circulaire (3 keer per jaar), periodiek onderhoud (jaarlijks) en groot onderhoud (elke 4 jaar)

³ Voor de volledigheid wordt nog vermeld dat de grootste nadeelgemeenten voorafgaand aan het laatste groot onderhoud van het sub-cluster Brandweer & Rampenbestrijding verhoudingsgewijs meer

Hard begrenzen

Onderzocht is of er mogelijkheden zijn om het negatief effect hard te begrenzen op bijv. 30%. Dit zou kunnen door het positief en negatief effect van alle gemeenten te verkleinen door een generieke korting. Dergelijke afspraken zijn echter altijd eindig, zullen op enig moment geëvalueerd moeten worden en zijn per definitie gekoppeld aan een historisch kostenniveau. De structurele koppeling aan het historisch kostenniveau is eerder reeds afgewezen.

Compensatie op andere wijze

Vanuit andere regio's zijn voorbeelden bekend waarbij compensatie op een andere wijze plaatsvond. Gemeenten met een relatief lage (repressieve) dekkingsgraad, die op dezelfde verdeelbasis gingen bijdragen, werden bijv. gecompenseerd door extra inzet van de VR in die gemeenten op het voorkomen van branden (Brandveilig Leven). Ook zijn voorbeelden bekend, waar verouderde kazernes eerder dan gepland werden vervangen. Dergelijke maatregelen zijn uitlegbaar en uitvoerbaar. Er is dan echter geen sprake van financiële compensatie.

5.2 Ingroeien

De BBC heeft laten onderzoeken wat de meest voor de hand liggende opties zijn voor VRZHZ om toe te groeien naar een nieuwe kostenverdeelsleutel. Het is evident dat gemeenten die een voordeel ondervinden, dat zo snel mogelijk willen ontvangen. Aan de andere kant is het wenselijk dat gemeenten die een nadeel ondervinden, stapsgewijs kunnen ingroeien

Lineaire ingroei – 3 jaar

Een veel gebruikte ingroeivariant is een lineaire ingroei over een periode van 3 jaar. Het huidige kostenniveau wordt daarbij gefixeerd en in 3 stappen wordt ingegroeid naar de nieuwe verdeling. Een periode van 3 jaar is algemeen gebruik bij de introductie van een nieuwe kostenverdeelsleutel: het geeft gemeenten een redelijke termijn om in te groeien, maar zorgt er ook voor dat de ingroei zich beperkt tot één bestuursperiode.

Op basis van het eerder afgesproken ingangsjaar voor ingroei, leidt dat tot het volgende schema:

- 2018 historisch
- 2019 2/3 historisch, 1/3 nieuw
- 2020 1/3 historisch, 2/3 nieuw
- 2021 nieuw

inkomsten hadden uit het gemeentefonds en volgens deze verdeling dan ook meer hadden moeten bijdragen aan de VR.

Als de stijging/daling wordt uitgedrukt in kosten per inwoner, resulteert dat in het volgende beeld:

Gemeente	2019	2020	2021
Alblasserdam	€ 0,05	€ 0,11	€ 0,16
Dordrecht	€ -1,11	€ -2,22	€ -3,34
Hendrik-Ido-Ambacht	€ 2,73	€ 5,46	€ 8,19
Papendrecht	€ 6,70	€ 13,40	€ 20,10
Sliedrecht	€ 5,85	€ 11,69	€ 17,54
Zwijndrecht	€ 3,56	€ 7,13	€ 10,69
Giessenlanden	€ 0,26	€ 0,53	€ 0,79
Gorinchem	€ 0,32	€ 0,65	€ 0,97
Hardinxveld-Giessendam	€ -7,81	€ -15,62	€ -23,43
Leerdam	€ -4,92	€ -9,83	€ -14,75
Molenwaard	€ -0,79	€ -1,57	€ -2,36
Zederik	€ -4,18	€ -8,35	€ -12,53
Binnenmaas	€ -5,57	€ -11,14	€ -16,72
Cromstrijen	€ 1,72	€ 3,45	€ 5,17
Korendijk	€ -8,29	€ -16,58	€ -24,87
Oud-Beijerland	€ 1,74	€ 3,48	€ 5,22
Strijen	€ 2,55	€ 5,09	€ 7,64

In de bijlage is het absolute effect voor elke gemeente weergegeven

Bij herindeling van de eerder genoemde gemeenten ontstaat het volgende beeld:

Gemeente	2019	2020	2021
Alblasserdam	€ 0,05	€ 0,11	€ 0,16
Dordrecht	€ -1,11	€ -2,22	€ -3,34
Hendrik-Ido-Ambacht	€ 2,73	€ 5,46	€ 8,19
Papendrecht	€ 6,70	€ 13,40	€ 20,10
Sliedrecht	€ 5,85	€ 11,69	€ 17,54
Zwijndrecht	€ 3,56	€ 7,13	€ 10,69
Giessenlanden-Molenwaard	€ -0,44	€ -0,87	€ -1,31
Gorinchem	€ 0,32	€ 0,65	€ 0,97
Hardinxveld-Giessendam	€ -7,81	€ -15,62	€ -23,43
Leerdam-Zederik	€ -4,62	€ -9,24	€ -13,86
Hoeksche Waard	€ -1,93	€ -3,87	€ -5,80

Effectafhankelijke ingroei – 5 jaar

De werkgroep en de bestuurlijke begeleidingscommissie zijn van mening dat er geen modellen zijn die het financiële nadeel verkleinen en tegelijkertijd uitlegbaar en uitvoerbaar zijn.

Daarom is gezocht naar een ingroeivariant waarbij andere gemeenten

- solidariteit kunnen tonen richting de grootste nadeelgemeenten door extra tijd te geven om in te groeien en
- waarbij ook de grootste voordeelgemeenten niet onnodig lang op hun voordeel hoeven te wachten.

Dat heeft geleid tot een model met de volgende kenmerken:

- de totale ingroeiperiode is 5 jaar (de maximale periode uit het bestuurlijk raamwerk).

- de grootste nadeelgemeente groeit lineair in. De stijging van de bijdrage per inwoner van deze gemeente bepaalt het tempo waarin alle andere nadeelgemeenten ingroeien.⁴ Gemeenten met een (relatief) klein nadeel groeien dus sneller in.
- het bedrag dat hierdoor beschikbaar komt van de nadeelgemeenten wordt per jaar verdeeld over de voordeelgemeenten, waarbij de grootste voordeelgemeenten het snelst ingroeien.

Feitelijk is er dus nog voor een relatief lange periode sprake van een mixvariant van het historische en het nieuwe model.

Als de stijging/daling wordt uitgedrukt in kosten per inwoner, resulteert dat in het volgende beeld⁵:

Gemeente	2019	2020	2021	2022	2023
Alblasserdam	€ 0,16	€ 0,16	€ 0,16	€ 0,16	€ 0,16
Dordrecht	€ -	€ -0,11	€ -1,68	€ -2,64	€ -3,34
Hendrik-Ido-Ambacht	€ 4,02	€ 8,04	€ 8,19	€ 8,19	€ 8,19
Papendrecht	€ 4,02	€ 8,04	€ 12,06	€ 16,08	€ 20,10
Sliedrecht	€ 4,02	€ 8,04	€ 12,06	€ 16,08	€ 17,54
Zwijndrecht	€ 4,02	€ 8,04	€ 10,69	€ 10,69	€ 10,69
Giessenlanden	€ 0,79	€ 0,79	€ 0,79	€ 0,79	€ 0,79
Gorinchem	€ 0,97	€ 0,97	€ 0,97	€ 0,97	€ 0,97
Hardinxveld-Giessendam	€ -13,78	€ -20,20	€ -21,77	€ -22,73	€ -23,43
Leerdam	€ -5,10	€ -11,52	€ -13,09	€ -14,05	€ -14,75
Molenwaard	€ -	€ -	€ -0,70	€ -1,66	€ -2,36
Zederik	€ -2,88	€ -9,30	€ -10,88	€ -11,84	€ -12,53
Binnenmaas	€ -7,07	€ -13,49	€ -15,06	€ -16,02	€ -16,72
Cromstrijen	€ 4,02	€ 5,17	€ 5,17	€ 5,17	€ 5,17
Korendijk	€ -15,22	€ -21,64	€ -23,21	€ -24,17	€ -24,87
Oud-Beijerland	€ 4,02	€ 5,22	€ 5,22	€ 5,22	€ 5,22
Strijen	€ 4,02	€ 7,64	€ 7,64	€ 7,64	€ 7,64

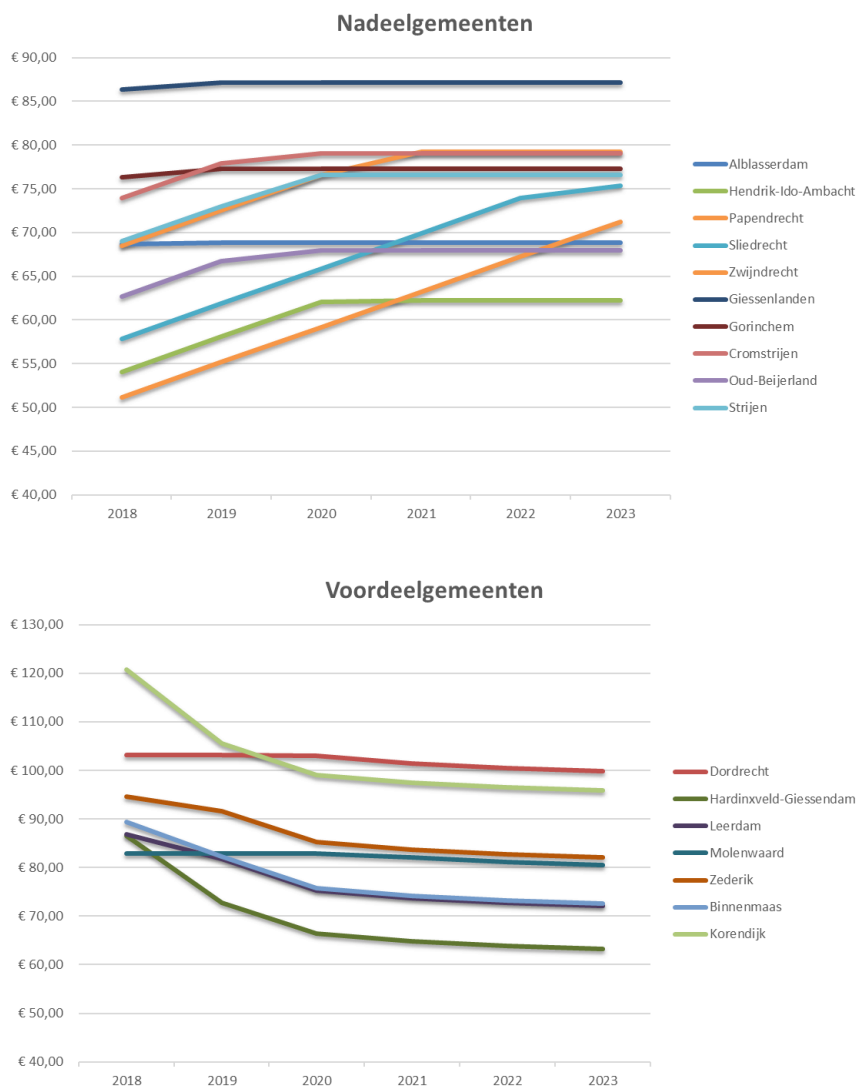
⁴ Het gaat dan om een bedrag van € 4,02 per inwoner per jaar.

Ter vergelijking: in het gemeentefonds is een dempingsmechanisme opgenomen voor de maximale daling van de totale inkomsten (dus alle clusters) uit het gemeentefonds naar een specifieke gemeente van € 15 per inwoner per jaar. Dit is wel exclusief de 3 decentralisaties in het Sociaal Domein.

⁵ De bedragen van alle voordeelgemeenten zijn licht gewijzigd ten opzichte van een eerdere versie van dit rapport.

In de twee hierna volgende figuren is de ingroei gevisualiseerd in het verloop van de totale kosten per inwoner. Duidelijk zichtbaar is dat:

- alle nadeelgemeenten direct vanaf de start in hetzelfde tempo (hellingshoek) toegroeien naar het nieuwe kostenniveau en
- alle voordeelgemeenten na een verschillende start aan het einde van de ingroeiperiode in hetzelfde tempo (hellingshoek) toegroeien naar het nieuwe model.



In de bijlage is het absolute effect voor elke gemeente afzonderlijk in grafiekvorm weergegeven. Het verschil met het model 'lineaire ingroei in 3 jaar' is vooral bij de grootste voor- en nadeelgemeenten goed zichtbaar.

Als de eerder genoemde herindelingen doorgaan, resulteert dat in een nieuwe verdeling die hieronder is weergegeven. Let op: de herindelingen hebben ook effect op het ingroeitempo van andere gemeenten!

Gemeente	2019		2020		2021		2022		2023	
Alblasserdam	€	0,16	€	0,16	€	0,16	€	0,16	€	0,16
Dordrecht	€	-	€	-0,78	€	-2,16	€	-2,78	€	-3,34
Hendrik-Ido-Ambacht	€	4,02	€	8,04	€	8,19	€	8,19	€	8,19
Papendrecht	€	4,02	€	8,04	€	12,06	€	16,08	€	20,10
Sliedrecht	€	4,02	€	8,04	€	12,06	€	16,08	€	17,54
Zwijndrecht	€	4,02	€	8,04	€	10,69	€	10,69	€	10,69
Giessenlanden-Molenwaard	€	-	€	-	€	-	€	-0,75	€	-1,31
Gorinchem	€	0,97	€	0,97	€	0,97	€	0,97	€	0,97
Hardinxveld-Giessendam	€	-16,76	€	-20,60	€	-21,97	€	-22,87	€	-23,43
Leerdam-Zederik	€	-7,19	€	-11,03	€	-12,41	€	-13,31	€	-13,86
Hoeksche Waard	€	-0,22	€	-2,97	€	-4,35	€	-5,24	€	-5,80

6. Conclusies en aanbevelingen

- De bestuurlijke begeleidingscommissie adviseert – in overeenstemming met het bestuurlijk raamwerk uit de bestuurlijke retrace 2017 - toepassing van het verdeelmodel op basis van het gemeentefonds, sub-cluster Brandweer en Rampenbestrijding voor de verdeling van alle kosten van de Veiligheidsregio, met uitzondering van de kosten voor taken die vallen onder het Pluspakket.
- De bestuurlijke begeleidingscommissie heeft diverse mogelijkheden laten onderzoeken om de grootste verschillen structureel te verkleinen. Daarbij zijn geen varianten voor financiële compensatie gevonden die uitlegbaar en uitvoerbaar zijn.
- Om de grootste nadeelgemeenten voldoende tijd te geven om de begroting aan te passen aan de stijgende kosten en gelijktijdig de grootste voordeelgemeenten zo snel als mogelijk te kunnen korten op hun bijdragen, wordt een ingroeimodel voorgesteld dat rekening houdt met het herverdeeffect en een totale ingroeiperiode heeft van 5 jaar, te beginnen bij 2019.
- De gemeentelijke bijdragen aan de Veiligheidsregio ZHZ (in totaal € 39 mln.) blijken aanzienlijk hoger te zijn dan de fictieve inkomsten van in totaal € 27 mln.⁶ uit de Algemene Uitkering van het gemeentefonds. Om dit te kunnen duiden moet naar de totale uitgaven en naar de totale inkomsten (dus ook de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding) van de regio worden gekeken.
Uit een eerste vergelijking die de werkgroep na de retrace heeft gemaakt met 6 andere regio's blijkt dat VRZHZ weliswaar niet uniek is, maar dat er ook regio's zijn waarin de gemeenten (veel) meer ontvangen dan uitgeven. Ook blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de begrotingen op onderwerpen als FLO, huisvesting en breedte van de portfolio, waardoor meer duiding nodig is om een goede vergelijking te kunnen maken.

In het bestuurlijk raamwerk zijn drie zoekrichtingen gegeven:

- i. de omvang van de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding,
- ii. het verschil van € 12 mln. tussen inkomsten en bijdragen van gemeenten en
- iii. de vergelijking met andere veiligheidsregio's.

De bestuurlijke begeleidingscommissie adviseert deze drie onderzoeksvragen uit te laten voeren langs twee sporen:

Spoor 1. Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR)

In dit spoor moet aan de hand van de omvang van de inkomsten uit de BDuR en de

⁶ Op basis van de decembercirculaire 2016, uitkeringsjaar 2017, maatstaven 2017-1.

toekenningscriteria onderzocht worden of deze passend is voor een regio als Zuid-Holland Zuid met al haar specifieke (risico-)kenmerken. Indien deze vraag ontkennend beantwoord wordt, zal (ambtelijk en bestuurlijk) naar landelijk niveau opgeschaald worden om te trachten deze discrepantie te verhelpen. Om dit beargumenteerd te kunnen doen, zal deels gebruik gemaakt worden van input uit spoor 2.

Spoor 2. Kosten en baten van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

In dit spoor moeten de kosten en baten en het huidige verschil van € 12 mln. in onderlinge samenhang nader geduid worden door

- a) een analyse uit te voeren van de bijdrage van de gemeenten aan de VRZHZ in relatie tot de bijdragen die de gemeenten ontvangen uit het GF.
- b) deze gegevens, evenals de overige baten en kosten van de VRZHZ, te vergelijken met andere veiligheidsregio's.
- c) een kwalitatieve duiding van deze gegevens aan de hand van rapporten van de Inspecties, het risicoprofiel en de prestaties.

Geadviseerd wordt om spoor 2 vorm te geven als benchmark. In 2016 is reeds een benchmark uitgevoerd⁷. De nu bedoelde benchmark is breder van opzet, vraagt extra werk, medewerking van andere regio's, specifieke deskundigheid en (externe) objectiviteit. Landelijk lopen hiertoe ook initiatieven, maar deze kennen nog geen voorspoedige voortgang. Wij adviseren de nieuwe benchmark direct na de zomer op te starten, zodat de resultaten begin 2018 beschikbaar kunnen zijn.

⁷ De veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid, Midden-West Brabant en Zeeland hebben in 2016 gezamenlijk een benchmark uitgevoerd. Naar aanleiding van een bestuurlijk verzoek is hierop een verdiepingsslag gemaakt op het onderdeel overhead gemaakt, die voor het AB van 29 juni 2017 geagendeerd is.

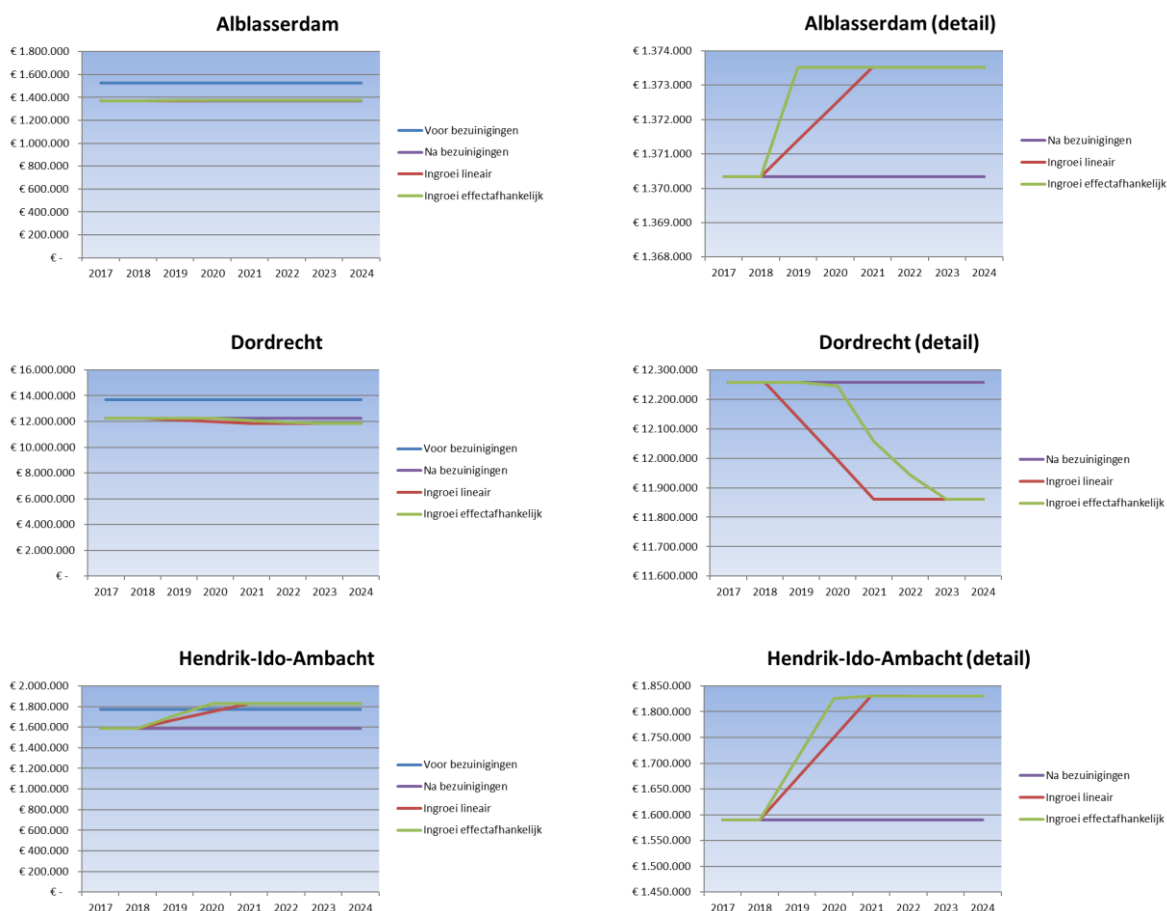
Bijlage: effecten per gemeente

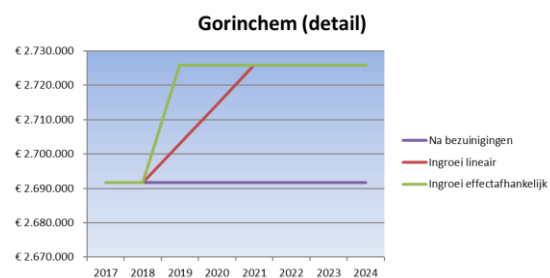
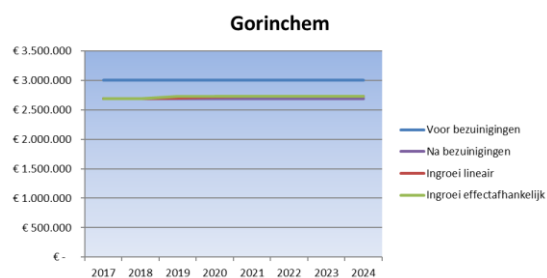
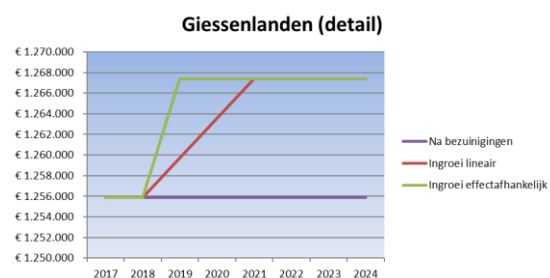
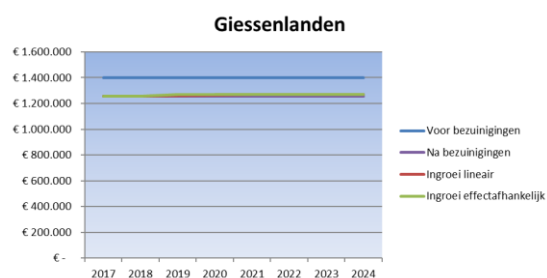
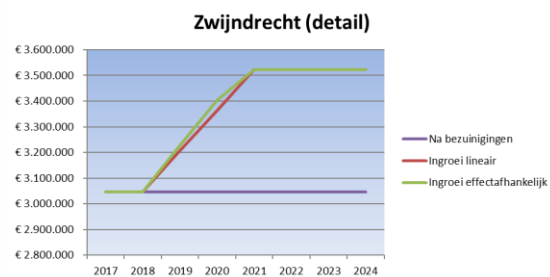
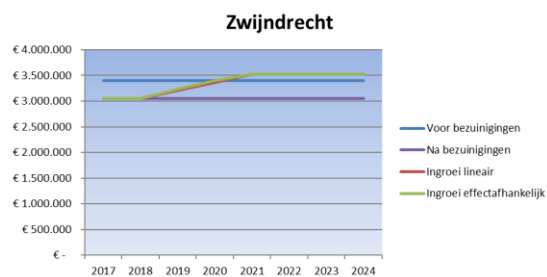
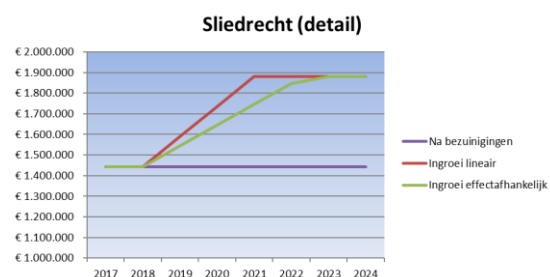
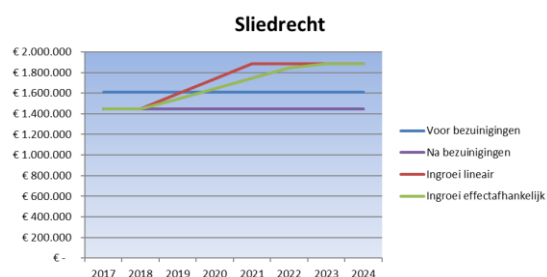
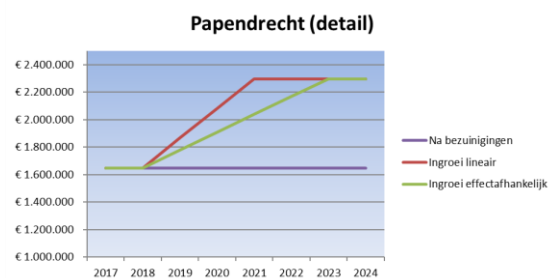
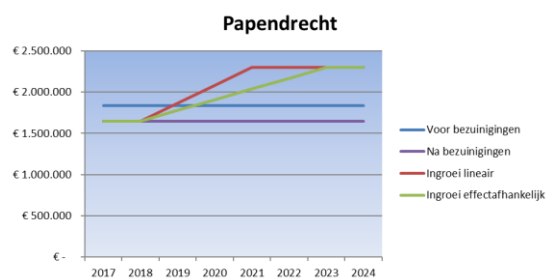
Relatie met financieel meerjarenperspectief (MJP)

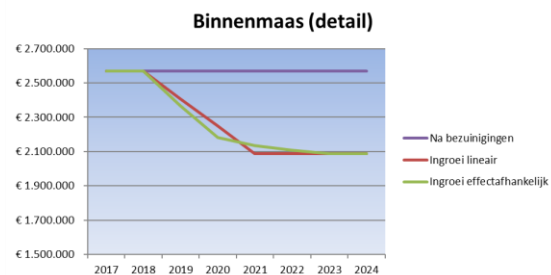
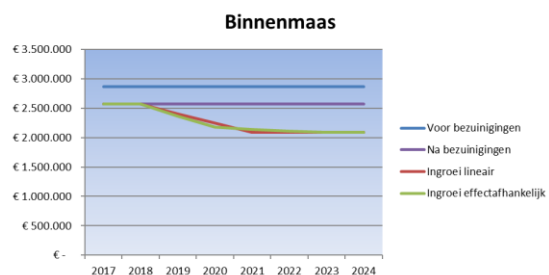
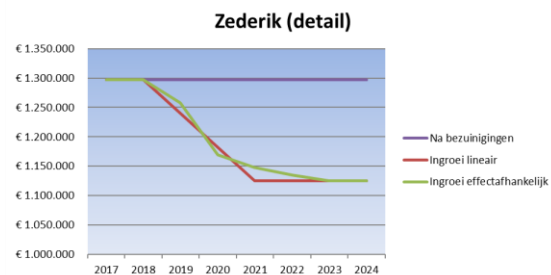
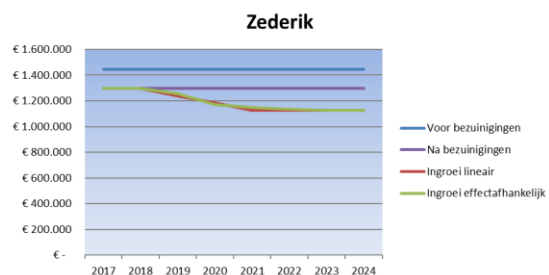
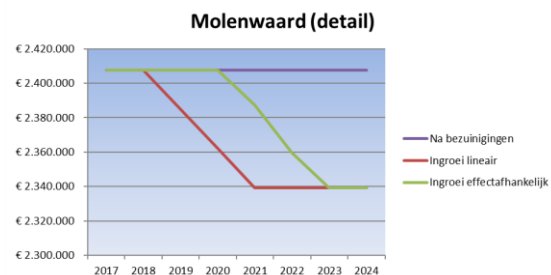
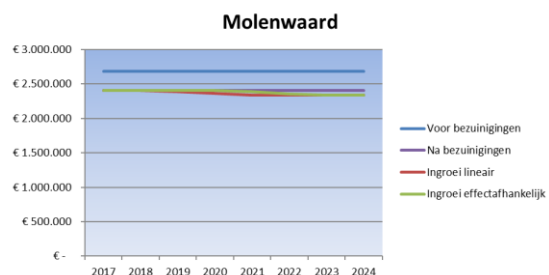
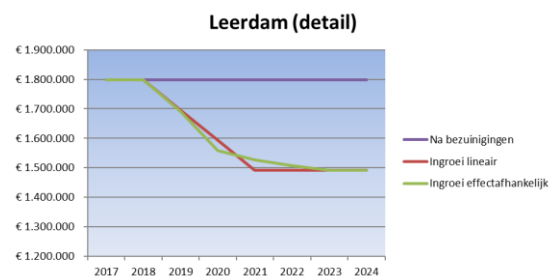
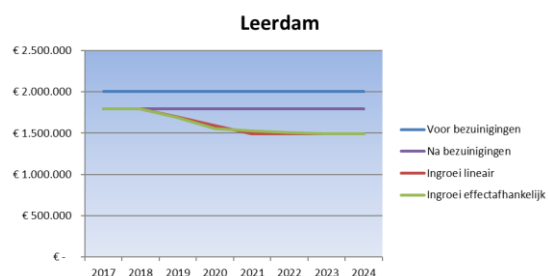
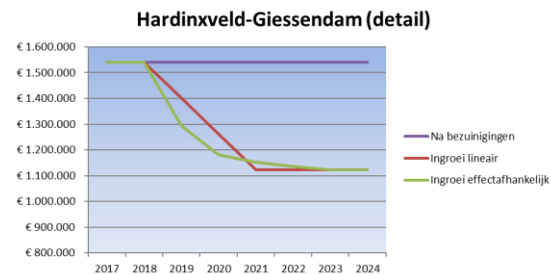
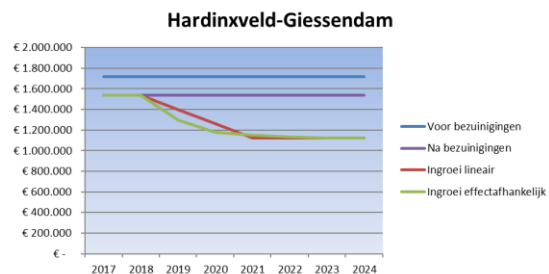
Eind 2015 is het financieel meerjarenperspectief (MJP) vastgesteld met als kern kostenstijgingen die in beeld waren (4,7, bijgesteld naar 4,3 miljoen Euro) op te vangen met bezuinigingen (5,2 miljoen Euro). Per saldo een verwacht overschot van 0,9 miljoen Euro in 2020. Indien niet tot deze bezuinigingen was besloten hadden de gemeenten zich geconfronteerd gezien met een totale kostenstijging van 4,3 miljoen die tot verhoging van de gemeentelijke bijdragen zou hebben geleid (indicatief bijna € 9,= per inwoner). Daarnaast was er dan geen perspectief op het saldo van 0,9 miljoen in 2020.

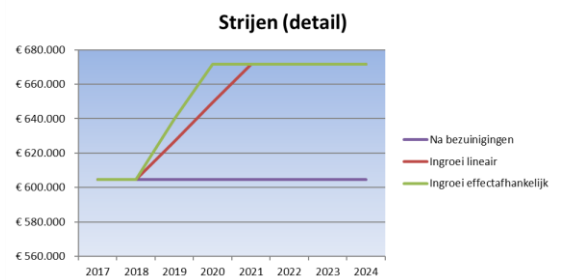
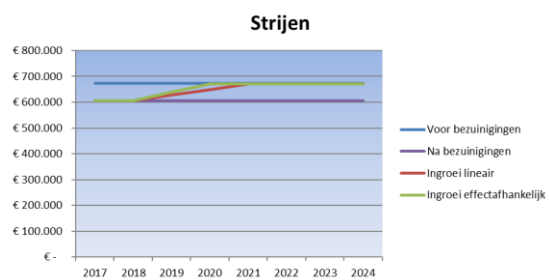
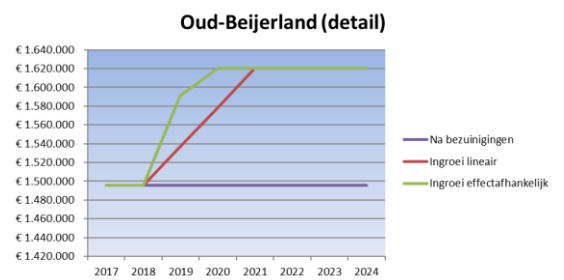
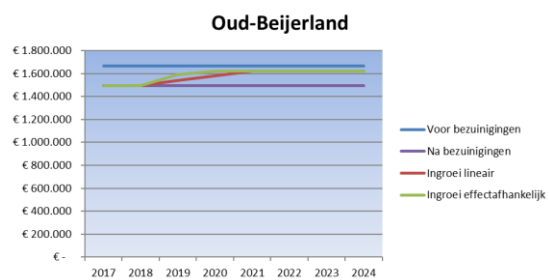
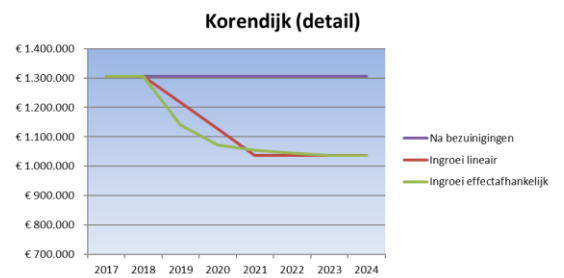
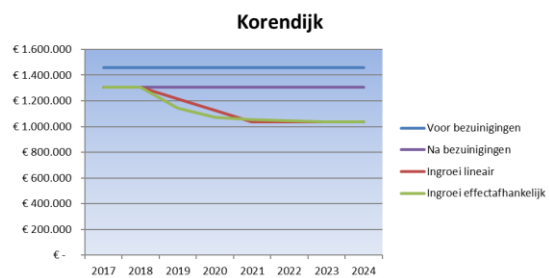
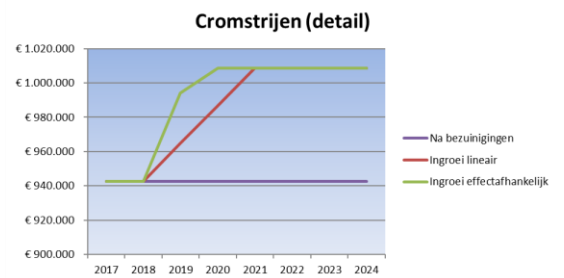
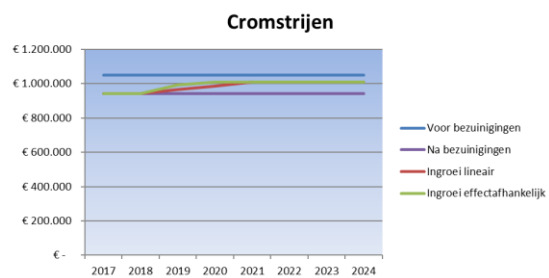
In onderstaande figuren is het effect per gemeente inzichtelijk gemaakt, zowel globaal als in detail Omdat het resulterende MJP zoals hierboven beschreven vrij constant is, is in onderstaande figuren eenvoudigheidshalve het VRZHZ-kostenniveau van 2017 doorgetrokken tot 2024.

In deze figuren is geen rekening gehouden met (mogelijke) herindelingen. De effecten daarvan zijn wel verwerkt in de laatste tabel van paragraaf 5.2









Bijlage: betrokken personen

Bestuurlijke begeleidingscommissie

- | | |
|-----------------------|--------------------------------------|
| - De heer Luteijn | Burgemeester Cromstrijen, voorzitter |
| - De heer Borgdorff | Burgemeester Binnenmaas |
| - De heer Kamsteeg | Wethouder Zwijndrecht |
| - De heer Keppel | Wethouder Leerdam |
| - De heer Paans | Burgemeester Alblasterdam |
| - De heer Veldhuijzen | Burgemeester Gorinchem |
| - Mevrouw Vergouwe | Coördinerend gemeentesecretaris |

Ambtelijke werkgroep

- | | |
|--------------------------|---------------------------------|
| - De heer Vermeulen | VRZHZ, voorzitter |
| - De heer Arslan | Gemeente Oud-Beijerland |
| - Mevrouw Dekker | Gemeente Zwijndrecht |
| - De heer Van der Heiden | Gemeente Molenwaard |
| - De heer Vaal | Gemeente Hardinxveld-Giessendam |
| - De heer Boogaard | VRZHZ |
| - Mevrouw Boons | VRZHZ |
| - De heer Nassy | VRZHZ |

Externe ondersteuning

- | | |
|--------------------|------------------------------------|
| - Gert Jan Bosland | Bosland Advies & Projectmanagement |
|--------------------|------------------------------------|