



**VOORSTEL AAN: ALGEMEEN BESTUUR**

Vergaderdatum: 23 maart 2016

Agendapunt nr: 7a

Kenmerk: Voorstel000765

Status: ter besluitvorming

Opsteller: Bert Coelingh

Namens: Fred Heerink

<i>Route besluitvorming</i>	<i>Vergadering d.d.</i>
Dagelijks bestuur	7 maart 2016

Bijlage(n):

**Onderwerp**

Verdeelsleutel

**Voorstel**

Het dagelijks bestuur stelt voor:

1. te besluiten om de verdeelmaatstaven van de component openbare en orde en veiligheid (onderdeel brandweer en rampenbestrijding) - die vanaf 1 januari 2016 binnen het gemeentefonds worden gebruikt (hierna OOV-nieuw) - vanaf 1 januari 2017 ook te gebruiken als verdeelsleutel voor de verdeling van de kosten van brandweezorg en rampenbestrijding voor Veiligheidsregio Drenthe;
2. in te stemmen met een gefaseerde invoering van de financiële herverdeeleffecten: aan zowel gemeenten die meer, als die minder gaan betalen wordt het financiële herverdeeleffect gefaseerd doorberekend met 25% per jaar, voor het eerst in 2017;
3. de onder punt 1 genoemde verdeling van de gemeentelijke bijdrage aan de VRD verwerken in de gemeenschappelijke regeling van de Veiligheidsregio Drenthe en deze wijziging voor te leggen aan colleges en gemeenteraden.

**Besluit**

Voorstel 1: conform voorstel (op basis van meerderheid van stemmen).

Voorstel 2: conform voorstel met een gefaseerde invoering van de financiële herverdeeleffecten met 20% per jaar, voor het eerst in 2017.

Voorstel 3: conform voorstel.

Paraaf: 

Datum: 24-03-2016

## **TOELICHTING OP HET VOORSTEL**

### **Inleiding**

#### *Aanleiding*

De VRD is een gemeenschappelijke regeling van en voor de Drentse gemeenten en richt zich op het vergroten van de veiligheid van de inwoners en bezoekers van Drenthe. Om deze taken uit te kunnen voeren ontvangt de VRD een Rijksbijdrage (BDUR) en een bijdrage van de Drentse gemeenten. Deze gemeentelijke bijdrage bestaat uit een bedrag per inwoner en een bijdrage op basis van 'historische inbreng'.

Voorafgaand aan de regionalisering van de brandweer – 1 januari 2014 - heeft het algemeen bestuur besloten om vooralsnog vast te houden aan deze wijze van financiering, maar is tevens afgesproken dat er wordt toegewerkt naar een rechtvaardige kostenverdeling tussen gemeenten voor de brandweezorg. Middels de gemeenschappelijke regeling<sup>1</sup> is vervolgens afgesproken dat er in 2015 een nieuwe verdeelsleutel voor de kosten van de brandweezorg wordt ingesteld.

#### *Procesgang en bestuurlijke uitgangspunten*

In 2015 is dit proces in gang gezet en is op 18 februari 2015 in het algemeen bestuur een toelichting gegeven op de eerste resultaten van het onderzoek om te komen tot een nieuwe verdeelsleutel. Als criteria zijn benoemd: rechtvaardig, transparant, duurzaam en acceptabel qua herverdeeleeffecten. In de begroting 2016 is aangekondigd dat er een nieuwe verdeling komt van de gemeentelijke bijdrage voor de brandweezorg.

Op 30 september 2015 zijn in het algemeen bestuur een achttal verdeelmodellen gepresenteerd. In het bestuur is de conclusie getrokken dat de huidige verdeelsystematiek 'historische inbreng' op termijn niet meer houdbaar en uitlegbaar is. Naar aanleiding daarvan heeft het bestuur opdracht gegeven een voorstel voor te bereiden met als uitgangspunten:

1. Uitwerking van een drietal verdeelmodellen:
  - een model dat gebruik maakt van de verdeelmaatstaven die ook gebruikt worden voor het cluster openbare orde en veiligheid, onderdeel brandweer en rampenbestrijding binnen het gemeentefonds tot en met 2015 (OOV-oud );
  - idem, maar dan de maatstaven die gebruikt worden vanaf 1 januari 2016 (OOV-nieuw);
  - een gelijk bedrag per inwoner.
2. Correctie van de meerkosten voor de 24-uursdienst Emmen. De meerkosten van een beroepsbrandweer boven een vrijwillige brandweer volgens de Drentse norm. Deze blijven voor rekening van de gemeente Emmen.
3. Rekening houden met een gefaseerde invoer van de financiële herverdeeleeffecten over een tijdsperiode van vier á vijf jaar.

De Kaderbrief 2017 benoemt dat gemeenten in 2017 gezamenlijk hetzelfde bedrag betalen als in 2016. Ook is aangegeven dat de kosten in 2017 onder de gemeenten worden verdeeld volgens een verdeelsleutel die duurzaam, transparant en rechtvaardig is en dat de herverdeeleeffecten tot een minimum worden beperkt.

#### *Doel*

Dit voorstel beoogt besluitvorming over een nieuwe verdeelsleutel en herverdeeleeffecten.

---

<sup>1</sup>Toelichting: de gemeenschappelijke regeling VRD vastgesteld op 18 december 2013.

## **Argumenten**

*1.1 OOV-nieuw voldoet het best aan de criteria: rechtvaardig, transparant, duurzaam en heeft de minste herverdeeleffecten.*

De drie verdeelmodellen (OOV-oud, OOV-nieuw en gelijk bedrag per inwoner) zijn in een (gemeentelijke) werkgroep getoetst aan de bovengenoemde criteria. De analyse hiervan treft u aan in bijlage één. Op basis van de analyse wordt geconcludeerd dat OOV-nieuw het beste voldoet aan de bestuurlijke criteria.

*1.2 De verdeelmaatstaven van OOV-nieuw weerspiegelen het kostenpatroon van gemeenten*

Volgens het landelijk onderzoek van Cebeon<sup>2</sup> weerspiegelen de verdeelmaatstaven van OOV-nieuw het feitelijke kostenpatroon bij gemeenten en veiligheidsregio's. In 2015 heeft er een herziening plaatsgevonden van het clusteronderdeel brandweer en rampenbestrijding in het gemeentefonds. Als het verdeelmodel zowel gebruikt wordt voor de gemeentelijke inkomsten als voor de bijdrage aan de VRD en representatief is voor de werkelijke kosten, is het redelijk te veronderstellen dat alle gemeenten een gelijk percentage van deze gemeentelijke inkomsten betalen aan de VRD.

*De systematiek toegepast op de huidige situatie*

De Drentse gemeenten ontvangen per 1 januari 2016 via het Gemeentefonds (OOV-nieuw) een bedrag van € 28,3 miljoen. Hiervan betalen zij in totaal € 23,6 miljoen (83%) door aan de veiligheidsregio. Het restant ad € 4,7 miljoen (17%) dient ter dekking van de eigen kosten voor bijvoorbeeld de gemeentelijke rampenbestrijding, FLO en huisvesting.

Gelet op de uitgangspunten - correctie van de kosten voor de 24-uursdienst in Emmen en de kosten die al per inwoner worden verdeeld - wordt deze € 23,6 miljoen verminderd met:

- de kosten van de 24-uursdienst van Emmen ad € 1,5 miljoen<sup>3</sup>;
- het bedrag dat nu per inwoner wordt doorberekend ad € 4,6 miljoen.

Kortom: de basis voor de verdeling van de gemeentelijke bijdrage zijn de verdeelmaatstaven van de component openbare en orde en veiligheid (onderdeel brandweer en rampenbestrijding) uit het Gemeentefonds en de bijdrage die elke gemeente op basis van deze verdeelmaatstaven ontvangt uit het gemeentefonds. Om verwarring te voorkomen wordt benadrukt dat er geen vaste koppeling is tussen de bijdrage uit het gemeentefonds en de bijdrage van de gemeente aan de VRD. Het betreft primair een systematiek om de onderlinge verdeling van de kosten aan de VRD over de gemeenten te verdelen.

De bedragen en het percentage zoals hierboven beschreven geven een beeld van de huidige situatie en worden jaarlijks door het bestuur in de begroting vastgesteld.

Indien de landelijke verdeelmaatstaven veranderen, omdat bijvoorbeeld het kostenpatroon veranderd, kan dit leiden tot een aanpassing van de verdeling.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de huidige bijdrage en de bijdrage volgens de nieuwe verdeelsleutel.

---

<sup>2</sup> Cebeon rapport: 'Groot onderhoud clusterdeel brandweer en rampenbestrijding van het gemeentefonds en herijking BDuR, 19 maart 2015. Het betreft een landelijk onderzoek waar alle veiligheidsregio's en 80 gemeenten aan mee hebben meegedaan. Onderzoek is gedaan naar de feitelijke uitgaven in 2014. Zie bijlage 1 voor de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het rapport.

<sup>3</sup> In bijlage 4 is een onderbouwing opgenomen van dit bedrag.

### *1.3 Een herverdeling van de bijdrage aan de VRD is een weerspiegeling van de daadwerkelijke verdeling van de kosten*

In het district Zuidoost werd vóór de regionalisering, vanuit een noodzakelijk te maken kwaliteitsbehoefte, samengewerkt. Echter, de kosten zijn onderling niet volledig verrekend. Omdat de nieuwe verdeelsleutel aansluit bij de werkelijke kostenstructuur, verschuift de bijdrage aan de VRD van de centrumgemeente Emmen naar de omliggende gemeenten.

Hetzelfde effect is waarneembaar in het district NoordMidden, waarbij de bijdrage verschuift van de centrumgemeente Assen naar een deel van de omliggende gemeenten.

In het district Zuidwest is ook samengewerkt. Daar heeft wel een onderlinge verrekening van kosten plaatsgevonden, behalve voor de werkelijke brandbestrijding. Binnen de gemeente Meppel wordt in verband met bereikbaarheid een deel van het repressieve optreden verzorgd door de omliggende gemeenten, met name De Wolden. Dit verklaart een verschuiving van de bijdrage van de gemeente Meppel naar de gemeente De Wolden. Door de nieuwe OOV-verdeelsleutel wordt dit duidelijker zichtbaar.

### *2.1 Dit voorstel geeft invulling aan het bestuurlijk uitgangspunt*

In het algemeen bestuur van 30 september 2015 is als uitgangspunt benoemd dat de financiële herverdeeffecten gefaseerd in een periode van 4 á 5 jaar worden ingevoerd. Dit voorstel geeft invulling aan dit uitgangspunt en stelt de gemeenten in staat om de bijdrage aan de VRD vanuit een meerjarig perspectief te verwerken in de begroting.

In bijlage 3 is een meerjarig overzicht van de gemeentelijk bijdragen opgenomen, waarbij rekening is gehouden met een gefaseerde invoering van de financiële herverdeeffecten.

### *3.1 Een nieuwe verdeelsleutel leidt tot aanpassing van de gemeenschappelijke regeling*

De nieuwe verdeling van de gemeentelijke bijdrage moet worden opgenomen in de gemeenschappelijke regeling. Wijzigen van de gemeenschappelijke regeling vereist goedkeuring van de colleges en toestemming van de gemeenteraden. Gelet op dit gegeven wordt voorgesteld om gelijktijdig, naast de ontwerpbegroting 2017, de wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor te leggen aan colleges en gemeenteraden. In bijlage 5 is een wijziging van het betreffende artikel opgenomen.

## **Kanttekeningen**

Een alternatief voor een gefaseerde invoering van de financiële herverdeeffecten is een volledige invoering van financiële herverdeeffecten per 1 januari 2017. Dit stelt de gemeenten in staat om zelf te bepalen of, bijvoorbeeld uit de terugbetaling van het exploitatieresultaat 2015, de financiële herverdeeffecten - al dan niet gefaseerd - opnemen in hun begroting 2017 e.v.

## **Financiën**

De financiële effecten van de in dit voorstel voorgestelde verdeelsleutel zijn verwerkt in de ontwerpbegroting 2017.

## **Communicatie & Uitvoering**

Dit voorstel wordt, tezamen met de ontwerpbegroting 2017, voor zienswijze voorgelegd aan de gemeenteraden. Daarbij wordt tevens aan de gemeenteraad gevraagd of zij toestemming verlenen om de gemeenschappelijke regeling op dit onderdeel aan te passen.

## Bijlage 1: Analyse criteria, overzicht verdeel effecten modellen en resultaten Cebeon onderzoek

### Analyse criteria

Criteria	Verdeelmodel		
	Bedrag per inwoner	OOV-oud	OOV-nieuw
Duurzaam	++ Is een algemeen geldende verdeelsleutel voor gemeenschappelijke regelingen.	- Wordt niet meer gebruikt als verdeling binnen het gemeentefonds, sluit te weinig aan op het feitelijke kostenpatroon (onderzoek Cebeon)	++ Betreft de huidige verdeling binnen het gemeentefonds.  Er is een direct verband tussen gemeentelijke inkomsten en uitgaven.
Rechtvaardig	+/- Wordt vanuit de solidariteitsgedachte als rechtvaardig beschouwd, maar houdt geen rekening met daadwerkelijke kostenstructuur.	+ Werd tot en met 2015 geacht ook rekening te houden met kostenstructuur, maar is op grond van daadwerkelijk inzicht in de feitelijke kosten opnieuw geijkt.	++ Weerspiegelt het meest recent landelijke inzicht ten aanzien van een rechtvaardige kostenverdeling, omdat die het meest aansluit bij de feitelijke kostenstructuur (onderzoek Cebeon).
Transparant	++ Is het meest eenvoudig te gebruiken en uit te leggen.	+ Vereist enig inzicht in de werking van het gemeentefonds en verdeelmaatstaven die daarin worden gebruikt.	+ Vereist enig inzicht in de werking van het gemeentefonds en de verdeelmaatstaven die daarin worden gebruikt.
Beperkt v.w.b. herverdeel effect en	- Kent van de drie uitgewerkte scenario's het grootste financiële herverdeel effect.	+/- Herverdeeleffect is kleiner dan bij een bedrag per inwoner maar groter dan OOV-nieuw.	+ Kent van de drie uitgewerkte scenario's de minste herverdeeleffecten.

### Overzicht herverdeeleffecten drie modellen

Scenario's * € 1.000	Inwoners (24 uur)		OOV Oud (24 uur)		OOV Nieuw ( 24 uur)	
	Bedrag	Perc.	Bedrag	Perc.	Bedrag	Perc.
Aa en Hunze	141	11%	71	5%	-40	-3%
Assen	-192	-7%	-276	-10%	60	2%
Borger-Odoorn	-133	-13%	-130	-13%	-236	-23%
Coevorden	153	9%	23	1%	-86	-5%
De Wolden	225	17%	237	18%	156	12%
Emmen	246	4%	413	6%	466	9%
Hoogeveen	-198	-9%	-123	-5%	11	0%
Meppel	-211	-17%	-246	-19%	-131	-10%
Midden Drenthe	-38	-3%	-75	-5%	-181	-12%
Noordenveld	-29	-2%	2	0%	-1	0%
Tynaarlo	-142	-11%	13	1%	-24	-2%
Westerveld	178	17%	91	9%	4	0%
Verdeel effect Vo	943	8%	850	6%	698	9%
Verdeel effect Na	-943	-9%	-850	-10%	-698	-5%

### Wijzigingen in verdeling gemeentefonds

Eén van de belangrijke constatering uit het Cebeonrapport is dat:

- met name de kleine, minder verstedelijkte gemeenten relatief meer uitgeven aan brandweer en rampenbestrijding dan grotere, verstedelijkte gemeenten en;
- dat gemeenten met meer kernen gemiddeld extra lasten hebben ten opzichte van gemeenten met weinig kernen.

Onder ander deze constatering heeft geleid tot een aanpassing van de maatstaven in clusteronderdeel gemeentefonds in huidige situatie en herijkte situatie (in procenten)

Maatstaf	Relatief aandeel huidige verdeling	Relatief aandeel herijkte verdeling
Vast bedrag	2,7%	0,0%
Inwoners	-/- 0,8%	0,0%
Lokaal klantenpotentieel	2,7%	1,5%
Regionaal klantenpotentieel	6,2%	4,6%
Oppervlakte land	1,0%	2,2%
Oppervlakte binnenwater	0,1%	0,1%
Oppervlakte buitenwater	0,4%	0,4%
Oppervlakte bebouwd	1,6%	1,9%
Woonruimten (woonfunctie)	32,9%	38,4%
Omgevingsadressendichtheid	32,8%	26,0%
Kernen	1,1%	1,4%
Kernen > 500 adressen	4,5%	8,6%
Bedrijfsvestigingen	1,2%	1,2%
Waarde OZB niet-woningen	13,6%	13,7%
Totaal	100,0%	100,0%

als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen

## Bijlage 2 weergave oud en nieuw

NB:

- Bedragen x € 1.000,--
- Voor onderstaande weergave is gebruik gemaakt van de cijfers uit het jaar 2015.
- De 62% zoals gehanteerd in onderstaande tabel geeft het percentage weer op basis van de huidige situatie. Jaarlijks wordt de werkelijke bijdrage via de begroting vastgesteld.

Gemeente	Uitkering gemeente- fonds	Betaalt nu aan VRD	Dat is in procenten van de inkomsten	Gaat volgens nieuwe verdeelsleutel betalen (62% van de inkomsten	dat is in bedrag meer/ minder	Dat is in procenten meer/minder
Aa en Hunze	€ 1.752	€ 1.051	60,0%	€ 1.091	€ 40 meer	2,3% meer
Assen	€ 3.466	€ 2.218	64,0%	€ 2.158	€ 60 minder	1,7% minder
Borger-Odoorn	€ 1.641	€ 786	47,9%	€ 1.022	€ 236 meer	14,4% meer
Coevorden	€ 2.446	€ 1.436	58,7%	€ 1.523	€ 86 meer	3,5% meer
De Wolden	€ 1.470	€ 1.071	72,9%	€ 915	€ 156 minder	10,6% minder
Emmen	€ 4.425	€ 4.122	70,2%	€ 3.656	€ 466 minder	7,9% minder
Hoogeveen	€ 2.814	€ 1.763	62,7%	€ 1.752	€ 11 minder	0,4% minder
Meppel	€ 1.766	€ 968	54,8%	€ 1.099	€ 131 meer	7,4% meer
Midden Drenthe	€ 2.152	€ 1.159	53,9%	€ 1.340	€ 181 meer	8,4% meer
Noordenveld	€ 1.745	€ 1.086	62,2%	€ 1.086	€ 1 meer	0% meer
Tynaarlo	€ 1.684	€ 1.024	60,8%	€ 1.048	€ 24 meer	1,4% meer
Westerveld	€ 1.369	€ 857	62,6%	€ 852	€ 4 minder	0,3% minder

### Bijlage 3: Gefaseerde invoering aangepaste gemeentelijke bijdrage

Onderstaande tabel geeft de financiële effecten weer van de aanpassing van de verdeelsleutel.

	Basis begroting 2017					
	Historisch			Op basis van OOV nieuw 2015		
	Inwonersbijdrage	Brandweezorg	Totaal	Inwonersbijdrage	Brandweezorg	Totaal
Aa en Hunze	240.031	1.051.215	1.291.246	240.031	1.090.916	1.330.948
Assen	639.712	2.218.097	2.857.809	639.712	2.157.836	2.797.548
Borger-Odoorn	242.946	786.045	1.028.991	242.946	1.021.636	1.264.582
Coevorden	338.723	1.436.190	1.774.913	338.723	1.522.640	1.861.363
De Wolden	225.332	1.071.383	1.296.715	225.332	914.912	1.140.244
Emmen	1.026.713	5.570.404	6.597.117	1.026.713	3.656.329	4.683.043
Hoogeveen	522.616	1.763.140	2.285.756	522.616	1.751.964	2.274.580
Meppel	312.526	968.219	1.280.745	312.526	1.099.240	1.411.766
Midden Drenthe	317.136	1.159.106	1.476.242	317.136	1.339.739	1.656.875
Noordenveld	296.741	1.085.613	1.382.354	296.741	1.086.125	1.382.866
Tynaarlo	310.382	1.024.412	1.334.794	310.382	1.048.494	1.358.877
Westerveld	181.741	856.547	1.038.288	181.741	852.439	1.034.179
<b>Subtotaal</b>	<b>4.654.600</b>	<b>18.990.371</b>	<b>23.644.971</b>	<b>4.654.600</b>	<b>17.542.271</b>	<b>22.196.871</b>
Emmen 24 UUR	-	-	-	-	1.448.100	1.448.100
<b>Totaal</b>	<b>4.654.600</b>	<b>18.990.371</b>	<b>23.644.971</b>	<b>4.654.600</b>	<b>18.990.371</b>	<b>23.644.971</b>

Onderstaande tabel geeft de financiële consequenties van de nieuwe verdeelsleutels voor de komende jaren.

	Afwijking	gefaseerde invoering nieuwe verdeelsleutel			
		25% 2017	50% 2018	75% 2019	100% 2020
Aa en Hunze	-39.701	1.301.172	1.311.097	1.321.022	1.330.948
Assen	60.261	2.842.744	2.827.679	2.812.613	2.797.548
Borger-Odoorn	-235.591	1.087.889	1.146.787	1.205.685	1.264.582
Coevorden	-86.450	1.796.525	1.818.138	1.839.750	1.861.363
De Wolden	156.471	1.257.598	1.218.480	1.179.362	1.140.244
Emmen	465.975	5.032.524	4.916.030	4.799.536	4.683.043
Hoogeveen	11.176	2.282.962	2.280.168	2.277.374	2.274.580
Meppel	-131.021	1.313.500	1.346.255	1.379.011	1.411.766
Midden Drenthe	-180.633	1.521.401	1.566.559	1.611.717	1.656.875
Noordenveld	-512	1.382.482	1.382.610	1.382.738	1.382.866
Tynaarlo	-24.082	1.340.815	1.346.835	1.352.856	1.358.877
Westerveld	4.108	1.037.260	1.036.233	1.035.206	1.034.179
<b>Totaal</b>	<b>-0</b>	<b>22.196.871</b>	<b>22.196.871</b>	<b>22.196.871</b>	<b>22.196.871</b>

Basis voor de bovenstaande tabellen is de gemeentelijke bijdrage zoals vastgesteld in de begroting 2016. Eventuele aanpassingen van de gemeentelijke bijdrage in de conceptbegroting 2017 zijn in deze overzichten niet verwerkt.



#### Bijlage 4 Onderbouwing correctie 24-uursdienst Emmen

Globale opbouw kosten	Emmen	Drents gemiddelde	Emmen	Drents gemiddelde
Vrijwilligers	370.000	5.015.000	5	22
Beroeps	3.020.000	3.020.000	42	13
Ondersteuning Direct	1.110.000	5.650.000	16	25
Overhead	890.000	1.240.000	12	5
Opleiding cursussen	250.000	250.000	3	1
Huisvesting	950.000	3.150.000	13	14
Operationele voorbereiding	135.000	825.000	2	4
Materieel	390.000	2.575.000	5	11
Overige	30.000	1.035.000	0	5
	<b>7.145.000</b>	<b>22.760.000</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Correctie vrijwilligers	17%
Financiële correctie vrijwilligers	1.214.650
Correctie overige	5%
Financiële correctie Overige	357.250
Totale financiële correctie 24 uur	1.571.900
<b>Toeslag bijdrage 24-uursdienst</b>	<b>1.448.100</b>

## **Bijlage 5    Aanpassing artikel gemeenschappelijke regeling**

Bij instemming met dit voorstel wordt artikel 29 lid 2 van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Drenthe als volgt gewijzigd:

In de begroting wordt aangegeven welke bijdrage elke deelnemende gemeente verschuldigd is voor het jaar waarop de begroting betrekking heeft. Als verdeelsleutel wordt gehanteerd:

- de verdeelmaatstaven van de component openbare en orde en veiligheid (onderdeel brandweer en rampenbestrijding) uit het Gemeentefonds;
- een bijdrage per inwoner gebaseerd op het aantal inwoners volgens de door het Centraal Bureau voor de Statistiek openbaar gemaakte bevolkingscijfers per 1 januari van het jaar, voorafgaande aan dat, waarvoor de bijdrage verschuldigd is.