Andersson Elffers Felix

Onderzoek naar een verdeelmodel voor de VNOG

Bestuurscommissies

Lieke Bruinooge, projectleider
Thijs van den Broek, adviseur

Een verdeelmodel voor de VNOG

- De **Veiligheidsregio** Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) beslaat 22 gemeenten. De VNOG is in het recente verleden **geharmoniseerd**. De komende jaren zet dit zich verder door.

- Hiervoor is een doordachte **verdeling van de kosten** over de gemeenten vereist. Hiervoor bestaan verschillende mogelijkheden:
  1. naar rato van historische kosten
  2. naar rato van inwoneraantal
  3. naar rato van inkomsten uit gemeentefonds, cluster Brandbestrijding
  4. naar rato van uitkomsten Slagkrachtmodel VNOG

  Elk van deze mogelijkheden heeft specifieke karakteristieken, voor- en nadelen.

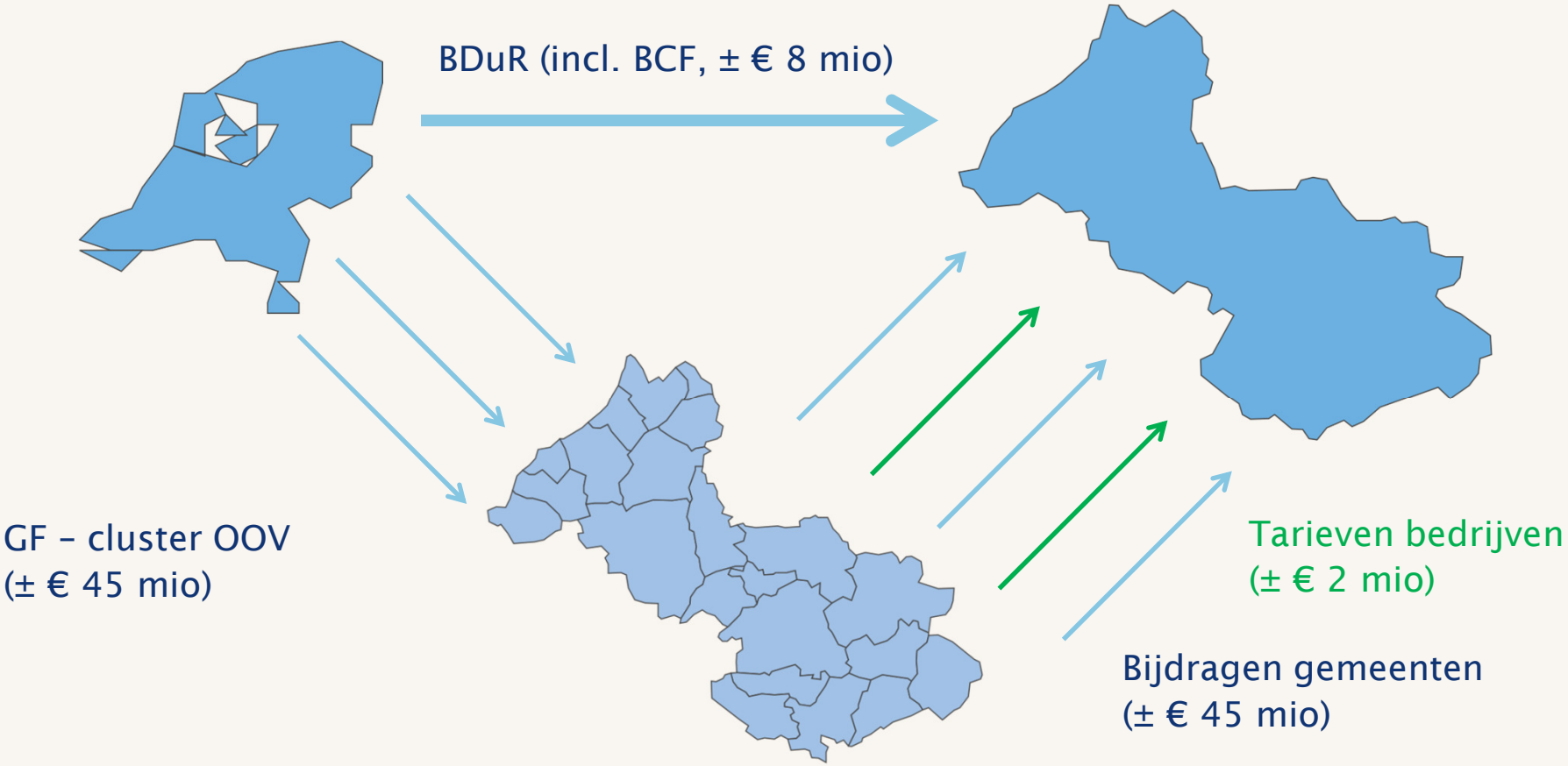
- De keuze voor een bepaald model kan (grote) financiële effecten hebben voor gemeenten. **Draagvlak** voor het gekozen model is essentieel. Bestuurders, gemeentesecretarissen en financieel experts worden betrokken.

De tijdlijn voor het onderzoek is kort

Datum	Activiteit
18 mei	Werksessie uitwerken beoordelingskader voor financiële medewerkers
18 mei	Bespreking procesbeschrijving in de commissie Middelen
26 mei	Bespreking proces, beoordelingskader en modellen met clustercommandanten
28 mei – 18 juni	Bespreking beoordelingskader in de bestuurscommissies
11 juni	Bespreking stand van zaken in de commissie Middelen
10/15 juni	Werksessie uitwerken verdeelmodellen voor financiële medewerkers
18 juni	Presentatie uitgangspunten, beoordelingskader en voordelen, nadelen en verschillen tussen modellen in DB
1 juli	Besluitvorming uitgangspunten, beoordelingskader en bespreking voordelen, nadelen en verschillen tussen modellen in AB
Najaar 2015	Bespreking resultaten onderzoek in algemeen bestuur

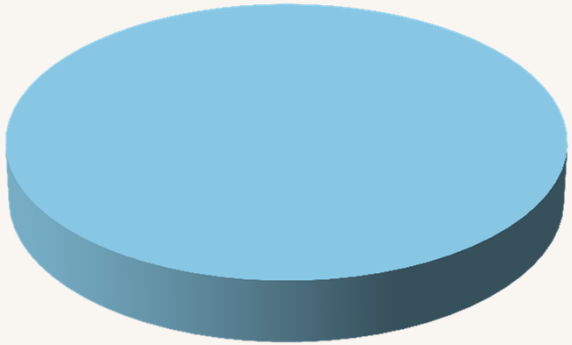
Er zijn verschillende relevante geldstromen

Welke financieringsbronnen kent de VNOG?



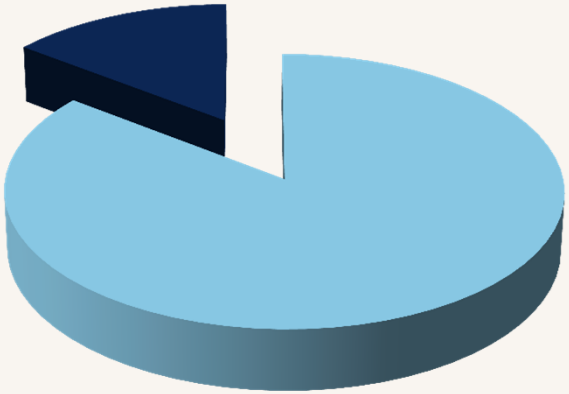
Werkwijze van de verdeling in 5 stappen

1. Exploitatiekosten VNOG

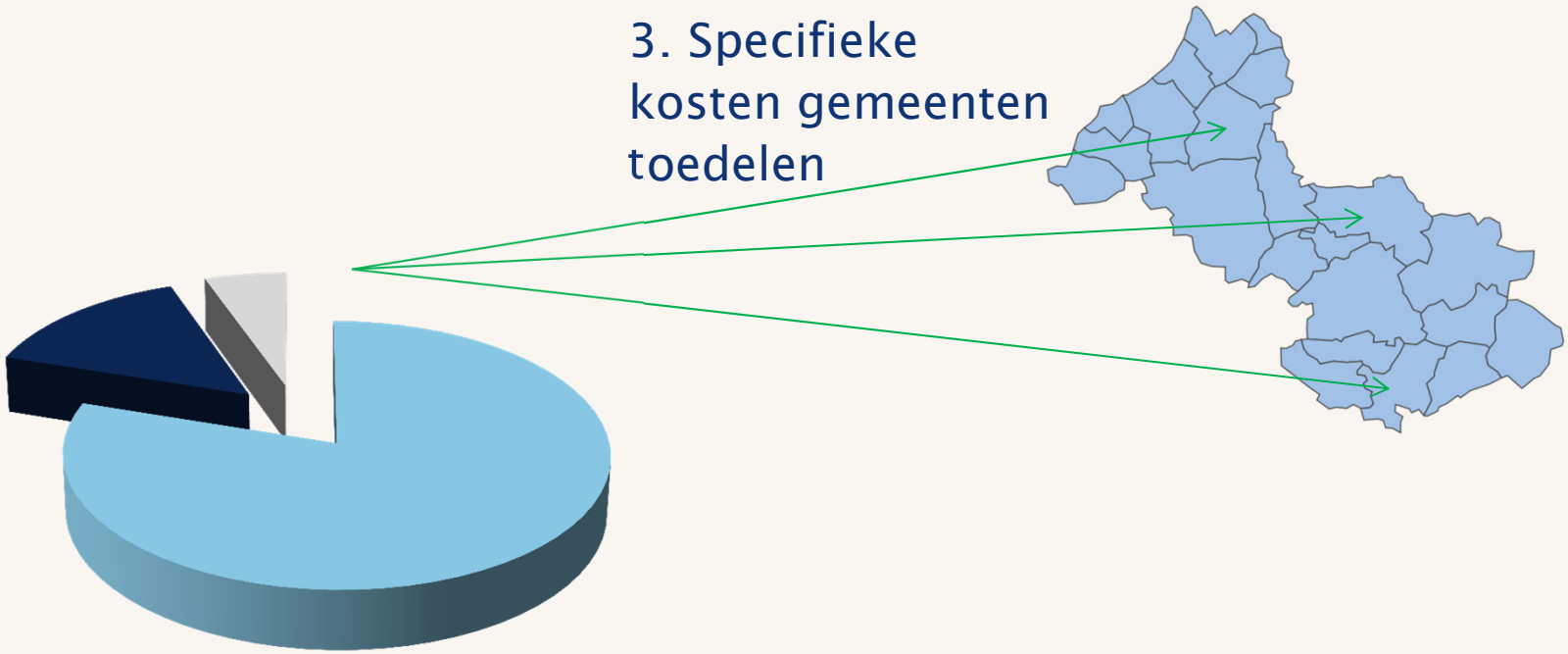


Werkwijze van de verdeling in 5 stappen

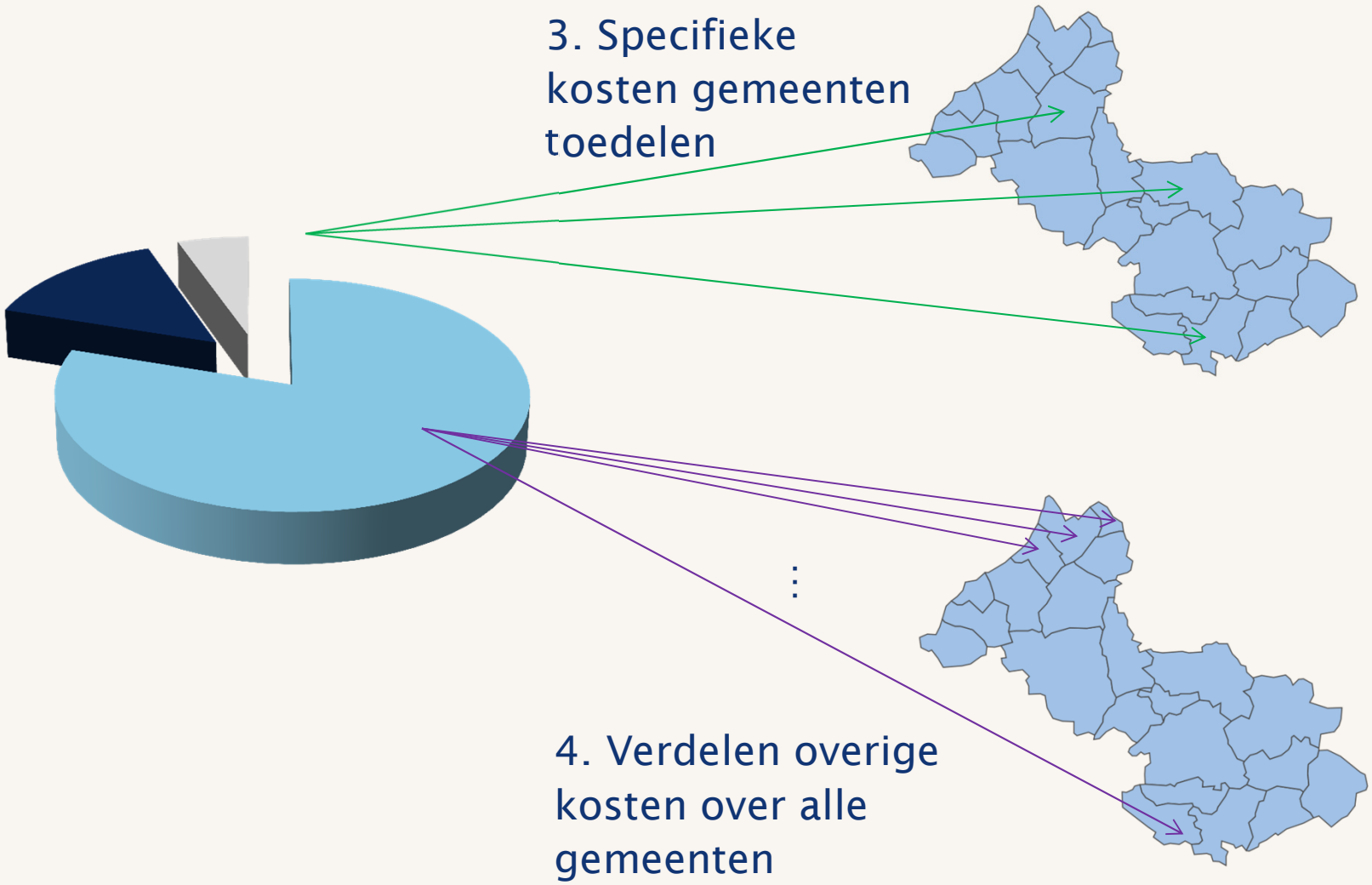
2. Verminderen met andere financieringsbronnen (BDuR, inkomsten uit tarieven).



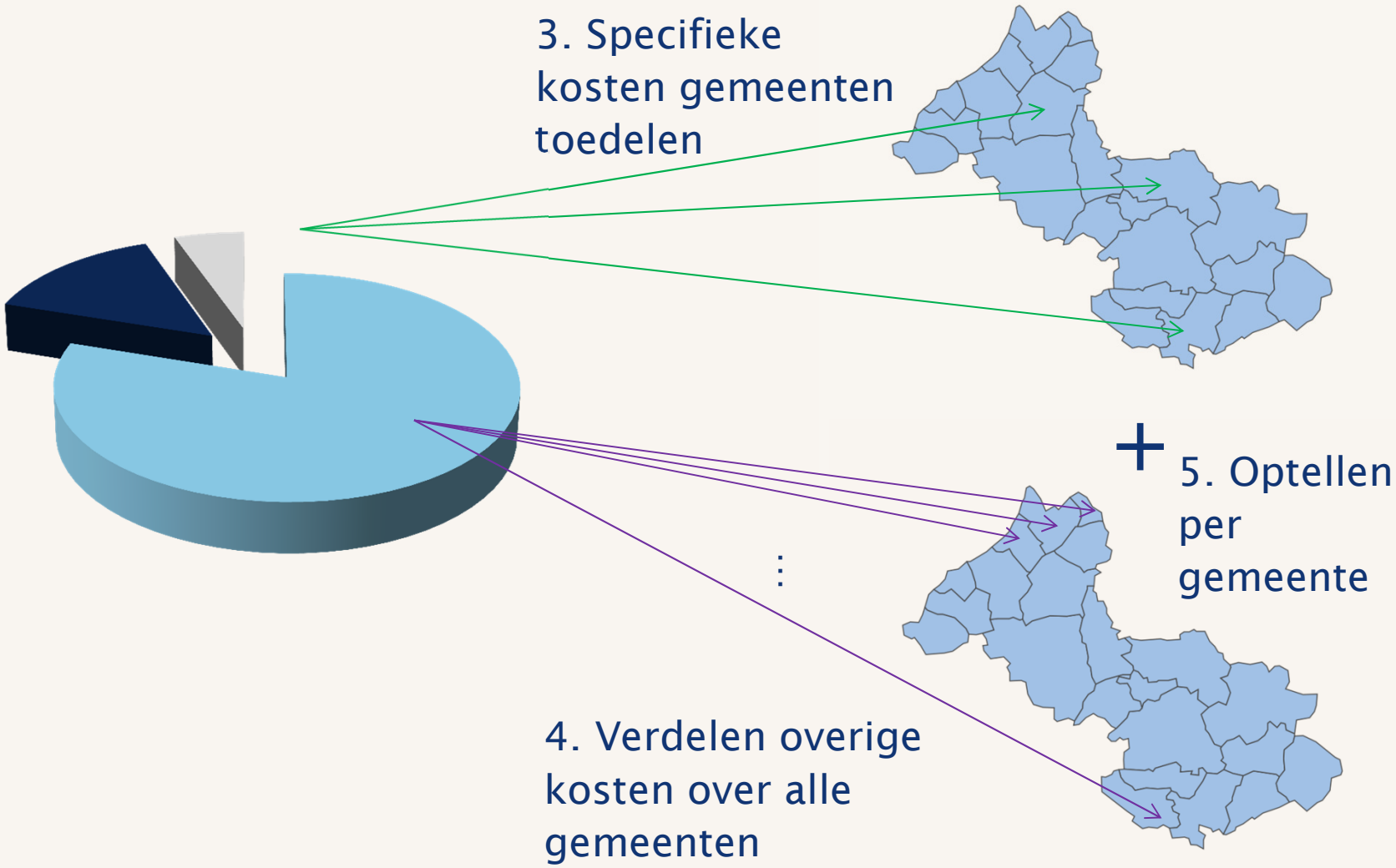
Werkwijze van de verdeling in 5 stappen



Werkwijze van de verdeling in 5 stappen



Werkwijze van de verdeling in 5 stappen



M.b.t. stap 1: Exploitatiekosten VNOG

Inhoud van het verdeelmodel:

Categorie	mio		Categorie	mio	
Risicobeheersing	4,0	✓	Meldkamer Oost-Nederland	1,5	✓
Incidentbestrijding	12,5	✓	Bestuur & bedrijfsvoering	13,5	✓
Brandweerondersteuning	17,5	✓/ ✗[2]	Directie & control en overige		✓
Crisisbeheersing	1,5	✓	Kazernes / huisvesting	-	✗[3]
GHOR	1,5	✓	FLO	-	✗[4]

1 Indeling op basis van voorlopige programmabegroting 2016
2 Aansluiting op het Regionale Brandmeldsysteem (RBS) geschiedt kostendekkend via tarieven.
3 Verdelen via het verdeelmodel vereist een zekere uniformiteit in aanpak per gemeente. Die is er op dit moment niet. Bovendien onder behandeling bij commissie VNOG.
4 In zijn geheel toe te rekenen aan slechts een tweetal individuele gemeenten.

Model 1: Historisch verdeelmodel

Uitwerking:

kosten worden verdeeld naar rato van de gemeentelijke bijdragen op een bepaald peilmoment in het verleden.

Uitgangpunt:

De verhoudingen zijn niet altijd hetzelfde geweest. Dit vereist de keuze voor een *peilmoment.*

- Het meest recente peilmoment geeft de huidige verhoudingen het beste weer.
- Realisatie geeft een meer waarheidsgetrouw beeld dan een begroting.

Voorstel: baseer de verhoudingen op de jaarrekening over 2014.

Model 1: Historisch verdeelmodel

Aandachtspunten: het patroon dat de historische kosten laten zien, is afhankelijk van veel factoren. Voor een goede beoordeling van het historische model en vergelijking met de andere modellen, is het nodig om te begrijpen welke die factoren zijn.

Enkele daarvan zijn:

- **Feitelijke risico's:** bijvoorbeeld veel bos/heide, een oude binnenstad, brandgevaarlijke bedrijven, havens of spoorlijnen.
- **Structuurkenmerken:** vanwege oppervlakte of aantal verschillende kernen waren er relatief veel posten per gemeente vereist.
- **Inzetmodel** van de post: om uiteenlopende redenen zijn keuzes gemaakt tussen een vrije instroom-, piket-, gekazerneerd-, beroeps-, of hybride-model.
- **Beleidskeuzes**, bijvoorbeeld wat betreft financieringswijze.
- *Kent u nog andere relevante verklarende factoren?*

Model 2: verdeelmodel o.b.v. inwoneraantallen

Uitwerking:

kosten worden verdeeld naar rato van de inwoneraantallen per gemeente, op een bepaald peilmoment in het recente verleden.

Uitgangpunt:

Ook dit vereist de keuze voor een zeker *peilmoment.*

Voorstel: hanteer de inwoneraantallen van het jaar voorafgaand aan het boekjaar. Voordeel is dat er geen nacalculatie plaats hoeft te vinden ten opzichte van de begroting.

Model 3: verdeelmodel o.b.v. Gemeentefonds

Uitwerking:

Het cluster Openbare Orde en Veiligheid van het Gemeentefonds beschrijft zo objectief mogelijk de kosten die gemeenten maken. Op basis daarvan wordt gemeenten een bedrag toegekend.

Het uitgangspunt is dat wat uit dat bedrag betaald moet worden, voor een groot deel samenvalt met wat de VNOG doet. De kosten die voor rekening komen van de gemeenten, zouden dan naar rato van de bijdrages vanuit het gemeentefonds verdeeld kunnen worden.

Achtergrond:

In de systematiek van het gemeentefonds wordt een bedrag gekoppeld aan verschillende kenmerken ('maatstaven') van gemeenten, die verklarend zijn voor hun kosten op dit vlak.

Model 3: verdeelmodel o.b.v. Gemeentefonds

De maatstaven waaraan voor dit cluster een gewicht wordt toegekend, zijn:

Vast bedrag (0,0%)	Oppervlakte bebouwd (1,9%)
Inwoners (0,0%)	Woonruimten (woonfunctie) (38,4%)
Lokaal klantenpotentieel (1,5%)	Omgevingsadressendichtheid (26,0%)
Reg. klantenpotentieel (4,6%)	Kernen (1,4%)
Oppervlakte land (2,2%)	Kernen > 500 adressen (8,6%)
Oppervlakte binnenwater (0,1%)	Bedrijfsvestigingen (1,2%)
Oppervlakte buitenwater (0,4%)	Waarde OZB niet-woningen (13,7%)

Dit cluster is onlangs herijkt. Dat heeft echter niet tot grote verschillen geleid.

Merk op dat bijvoorbeeld bos- en/of heidegrond niet als zodanig worden gehonoreerd als maatstaf.

Model 4: verdeling op basis van slagkracht

Uitwerking:

Binnen de VNOG is het zogenoemde *slagkrachtmodel* ontwikkeld. Op basis van factoren die de risico's op brand en ongevallen bepalen, verdeelt dat een gegeven hoeveelheid materieel op een optimale manier over de bestaande posten. Zo komt de VNOG maximaal tegemoet aan de risico's binnen de regio .

AEF maakt momenteel een solide en toch voldoende eenvoudige vertaalslag naar wat de onderlinge verhoudingen in kosten zijn op basis van dit model. Deze vertaalslag is noodzakelijk om te kunnen dienen als verdeelsleutel.

Model 4: verdeling op basis van slagkracht

Achtergrond:

- Elk type materieel kent bepaalde jaarlijkse kapitaalslasten.
- De VNOG kent rekenregels voor hoeveel personeel nodig is, gegeven een bepaalde hoeveelheid materieel.
- Voor de personeelskosten (vrijwilligers / beroeps) kan een gemiddelde vergoeding / loonsom gehanteerd worden.

Na optellen van die kosten, en onder enkele aannames, zijn dan verhoudingen van kosten te bepalen.

Aandachtspunten:

- Materieel wordt ook t.b.v. andere gemeenten ingezet: meer materieel binnen de gemeentegrenzen, betekent niet per se meer risico binnen die gemeente.
- De kosten van een post worden voor een deel bepaald door het zgn. inzetmodel, wat weer deels af hangt van de locatie van de post.

Beoordeling van de modellen vindt plaats aan de hand van vooraf vastgestelde criteria

In de opdracht zijn de volgende eisen aan het toekomstige verdeelmodel gesteld:

1. Toekomstbestendig
2. Rechtvaardig
3. Transparant
4. Administratief eenvoudig

AEF werkt deze eisen verder uit tot een kader, op basis waarvan de mogelijke modellen beoordeeld kunnen worden

Concretiseren van de eisen

Eis 1: **toekomstbestendige verdeling**

Gehanteerde operationalisering van eis:

- Het model is stabiel en geeft begrotingszekerheid over meerdere jaren.
- Het model is berekend op veranderingen in de (nabije) toekomst, bijvoorbeeld in financiering, structuurkenmerken van de deelnemende gemeenten en/of landelijke wijzigingen.
- Het model is flexibel genoeg om realistische veranderingen in de toekomst te accommoderen door het aanpassen van de inputparameters.

Concretiseren van de eisen

Eis 2: **Rechtvaardig**

Gehanteerde operationalisering van eis:

- Er is een voldoende samenhang tussen de verdeling van de kosten naar de gemeenten en de risicogerelateerde brandweerzorg.
- Het verdeelmodel houdt rekening met het risicoprofiel van gemeenten.
- De uitgaven die gemeenten geheel in de hand hebben, horen geen onderdeel te zijn van het verdeelmode.
- Het verdeelmodel zelf houdt geen rekening met financiële effecten van historische beleidskeuzen uit het verleden. Deze moeten hooguit achteraf gecompenseerd worden via een ingroeipad.

Concretiseren van de eisen

Eis 3: **Transparant**

Gehanteerde operationalisering van eis:

- Het verdeelmodel is (voldoende) helder en inzichtelijk voor alle betrokken actoren (waaronder bestuurders, ambtenaren en gemeenteraden).
- Het verdeelmodel is herleidbaar en eenduidig: de kostenverdeling moet door gemeenten na te rekenen zijn.

Concretiseren van de eisen

Eis 4: **Administratief eenvoudig**

Gehanteerde operationalisering van eis:

- Het verdeelmodel resulteert in een lijst met procentuele bijdragen per gemeente.
- Van jaar op jaar aanpassen van het model geschiedt aan de hand van een zo klein mogelijk aantal makkelijk te achterhalen input-parameters.

Vervolgstappen

- AEF zal tussen 28 mei en 18 juni de verschillende bestuurscommissies bevragen op hun zienswijze.
- Op basis van de opbrengsten uit deze gesprekken, in combinatie met de resultaten uit de werksessie van 18 mei, wordt een voorstel gedaan voor de uitgangspunten en het beoordelingskader.
- Ondertussen worden voordelen, nadelen en verschillen tussen de modellen in kaart gebracht. De uitwerking van de modellen wordt tijdens een werksessie besproken met financieel experts van de gemeenten.
- In DB 18 juni: Presentatie uitgangspunten, beoordelingskader en voordelen, nadelen en verschillen tussen de modellen.
- In AB 1 juli: Besluitvorming uitgangspunten en beoordelingskader en bespreking voordelen, nadelen en verschillen tussen de modellen.
- Op basis van besluitvorming in AB worden de verschillende modellen doorgerekend op effect per gemeente.
- Najaar 2015: Bespreking resultaten onderzoek in algemeen bestuur.

Andersson Elffers Felix

Voor vragen en meer informatie

Contact

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht
+31 (0) 30 2363030

www.aef.nl
l.bruinooge@aef.nl
@AEF_NL
Andersson Elffers Felix