



Externe Commissie
Verdeelsleutel

Juni 2015

**ADVIES VERDEELSYSTEMATIEK
KOSTEN VEILIGHEIDSREGIO NOORD-HOLLAND NOORD**

Inhoudsopgave

1. Advies in een oogopslag	2
<i>Overwegingen 'Externe Commissie Verdeelsleutel'</i>	
<i>Duurzaam draagvlak door keuze voor bestaande systemen</i>	
<i>Advies</i>	
2. Inleiding	3
<i>Opdracht</i>	
<i>Financieel-bestuurlijke afbakening opdracht</i>	
3. Financieel bestuurlijke onderwerpen	4
<i>Volumevraagstuk</i>	
<i>Schoon door de poort</i>	
<i>Oorzaken kostenverhoging</i>	
<i>Verdeelsleutels andere regio's</i>	
4. Voorstel verdeelsystematiek	7
<i>Gebruikte informatie</i>	
<i>Conclusies op basis van de informatie</i>	
<i>Overwegingen Commissie</i>	
<i>Duurzaam draagvlak door keuze voor bestaande systemen</i>	
<i>Toelichting verdeelsleutel</i>	
<i>Werking sleutel</i>	
<i>Jaarlijkse actualisatie verdeelsleutel</i>	
5. De berekening per gemeente	11
<i>Basisgegevens</i>	
<i>Uitkomsten</i>	
<i>Ingroeiregeling</i>	
Bijlagen	14
A. Samenstelling Externe Commissie Verdeelsleutel	
B. Documentatie	

1. Advies in een oogopslag

Overwegingen 'Externe Commissie Verdeelsleutel'

De Commissie deelt de breed gedragen opvatting dat een geobjectiveerd, uitlegbaar systeem gewenst is. Dat heeft de meeste toekomstwaarde en geeft de meeste kans op het krijgen van voldoende draagvlak. De Commissie is eveneens van mening dat aansluiting zoeken bij hoe in het algemeen gemeentelijke uitgaven worden bekostigd wenselijk en passend is. De algemene middelen van een gemeente bestaan uit het gemeentefonds, de eigen belastingopbrengst en de overige eigen middelen. Deze bepalen samen de draagkracht van een gemeente. Ook de brandweezorg moet daaruit worden bekostigd.

Duurzaam draagvlak door keuze voor bestaande systemen

Voor de verdeling van de kosten tussen de deelnemende gemeenten kijkt de Commissie daarom naar de aanwezige algemene middelen. Het eerste onderdeel daarvan bestaat uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Het aandeel van het 'oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding' geeft aan welk deel van de uitkering gemeentefonds samenhangt met de taak van de veiligheidsregio. Een ander deel van de draagkracht betreft de belastingcapaciteit van een gemeente. Ook die bepalen we conform de systematiek van het gemeentefonds.

Eerst wordt nagegaan hoe groot de twee componenten (oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding en belastingcapaciteit) zijn.¹ Daarvoor wordt uitgerekend hoe belangrijk belastingcapaciteit is in het verdeelsysteem van het gemeentefonds. Daar komt een percentage uit dat voor alle gemeenten gelijk is. Dit aandeel in de te dekken kosten van de veiligheidsregio wordt verdeeld naar rato van de aanwezige belastingcapaciteit per gemeente. De overige te dekken kosten worden verdeeld naar rato van het bedrag voor het oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding in de algemene uitkering die elke gemeente ontvangt. Het bedrag per gemeente volgt dan eenduidig uit toepassing van de sleutel.

Door op deze wijze aansluiting te zoeken bij bestaande systemen ontstaat een verdeelsystematiek waarvoor de benodigde informatie steeds beschikbaar is. Deze beweegt gemakkelijk mee met toekomstige veranderingen binnen gemeenten zelf, of binnen het gemeentefonds. Daarmee is deze duurzaam. De verdeelsystematiek is geobjectiveerd en uitlegbaar. Het hanteren van het *draagkrachtbeginsel* sluit aan bij de landelijke systematiek van het gemeentefonds, is rechtvaardig en is een uitdrukking van solidariteit tussen gemeenten, omdat het rekening houdt met verschillende omstandigheden van gemeenten.

Met betrekking tot een ingroeieregeling zoekt de Commissie eveneens aansluiting bij de ten aanzien van het gemeentefonds bestaande praktijk. Verschillen boven € 15 per inwoner per jaar worden tijdelijk gecompenseerd. De Commissie rekent daarbij vanaf de referentiepunten uit het jaar voor de fusie.

Advies

De Commissie adviseert:

- a. De voorgestelde verdeelsleutel op te nemen in de gemeenschappelijke regeling van de veiligheidsregio.
- b. De voorgestelde ingroeieregeling toe te passen.

¹ Op basis van de laatst bekende gegevens betekent dit dat 14,4% van de kosten wordt verdeeld met het 'cluster eigen inkomsten' en 85,6% met het 'oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding'.

2. Inleiding

Opdracht

De 'Externe Commissie Verdeelsleutel' (hierna: de Commissie) heeft van het bestuur van de veiligheidsregio Noord-Holland Noord de - op 29 januari 2015 vastgestelde - opdracht gekregen:

“Leg aan het algemeen bestuur van de veiligheidsregio een advies voor ten aanzien van een duurzame verdeelsystematiek voor de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling veiligheidsregio voor de begroting 2016 en verder. Betrek daarbij de volgende aspecten:

- o De argumentatie en voorstellen die bij de regionalisering van de brandweer aan de orde zijn geweest in discussies, brieven en besluitvormingsproces, zoals opgenomen in de informatie-set, alsmede alle informatie en documentatie die de commissie zelf nodig acht om tot een weloverwogen advies te kunnen komen, bijvoorbeeld in de vorm van interviews met (nadeel)gemeenten;
- o Het vereiste draagvlak binnen het algemeen bestuur voor de te kiezen verdeelsystematiek, rekening houdend met de benodigde 2/3 meerderheid (colleges en inwonertal) om tot aanpassing van de sleutel (wijziging van de gemeenschappelijke regeling) te kunnen komen;
- o Opgedane ervaringen in andere veiligheidsregio's (lessons learned) ten aanzien van de sleutelkeuze en de implementatie, waaronder tevens wordt begrepen, de redelijke vereffening van lokale verschillen, rekening houdend met de bereidheid van gemeenten om (tijdelijk) nadeelgemeenten te compenseren voor onevenredige herverdeeleeffecten (solidariteit) en de gedachte “schoon door de poort”;
- o De voorgenomen herziening van het cluster openbare orde en veiligheid in het gemeentefonds.”

Op basis van deze opdracht heeft de Commissie kennis genomen van de in de bijlage genoemde documenten. Daarnaast heeft de Commissie met alle burgemeesters in de veiligheidsregio individueel gesproken.

Financieel-bestuurlijke afbakening opdracht

De opdracht die de Commissie heeft gekregen is beperkt. Beperkt omdat het voorstel uitsluitend betrekking heeft op een verdeelsystematiek. De opdracht heeft geen betrekking op de omvang van de begroting en de consequenties daarvan voor het kostenniveau van de gemeenten. Bij alle voorstellen ontstaan herverdeeleeffecten, zowel ten opzichte van de begroting 2015 als ten opzichte van historische kosten en eerdere berekeningen.

De Commissie doet een beargumenteerd voorstel op basis van de verkregen informatie, gesprekken en eigen overwegingen. Het draagvlak moet worden gerealiseerd door de deelnemers.

3. Financieel bestuurlijke onderwerpen

De Commissie heeft geconstateerd dat er verschillende onderwerpen zijn die in de discussie tot nu toe een belangrijke rol hebben gespeeld. Het gaat om onderwerpen die voor de regio van belang zijn omdat ze van invloed zijn op de uiteindelijke kosten van de veiligheidsregio. De Commissie heeft gemerkt dat dit 'volumevraagstuk', de 'schoon door de poort' discussie en de 'effecten herverdeling' door elkaar lopen. Dat maakt het gesprek over verdelen moeilijker. Het 'volumevraagstuk' en de 'schoon door de poort' discussie zijn echter niet van invloed op de verdeling en dus de herverdeling. De Commissie heeft daarom geen oordeel over gemaakte en te maken keuzes voor wat betreft deze onderwerpen. De Commissie benoemt deze vraagstukken, maar geeft tevens aan dat deze geen onderdeel zijn van de opdracht. De Commissie heeft zich gebogen over een verdeelvoorstel en de effecten daarvan inzichtelijk gemaakt. De Commissie benadrukt dat niet alle financiële vraagstukken met een verdeelsystematiek kunnen worden opgelost.

Volumevraagstuk

Als de druk op gemeentebegrotingen toeneemt, neemt ook de druk toe op de begrotingen van gemeenschappelijke regelingen. In deze context is ook aan de orde hoe hoog de begroting van de veiligheidsregio mag zijn. Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio heeft bij de projectopdracht regionalisering (30-03-2012 en 01-03-2013) de keuze gemaakt voor zero-based begroten, op basis van de wettelijke vereisten en de regionaal gewenste kwaliteit. Deze begroting was hoger dan veel deelnemers wensten. Vervolgens is een bezuinigingspakket vastgesteld, en daarmee een aanpassing van het kwaliteitsniveau. Een kwaliteitsniveau dat in de loop der tijd opnieuw kan wijzigen als gevolg van wettelijke vereisten en/of regionale wensen. De Commissie beschouwt het begrotingsniveau voor haar als een gegeven.

En er is sprake van een autonome kostenontwikkeling als gevolg van de herziening van het btw regime. Uit het voortraject is naar voren gekomen dat gemeenten verschillend omgaan met bijvoorbeeld de wijze waarop en de mate waarin overhead of afschrijvingstermijnen worden toegerekend. Het hanteren van een verschillende begrotingssystematiek maakt het vergelijken van uitgaven in verschillende jaren lastig. Hierdoor kan ten onrechte een beeld ontstaan dat sprake is van kostenverhoging. Kwaliteitsverhoging, zowel als gevolg van hogere eisen uit de afgelopen jaren (bijvoorbeeld met betrekking tot materieel, dekking en oefenfrequentie en -programma), als ook als gevolg van in te halen structurele achterstanden, werkt kostenverhogend. Dat geldt ook voor bestuurlijke ambities ten aanzien van het repressieve veiligheidsniveau en de beweging naar meer preventieve zorg c.q. de bevordering van het veiligheidsbewust handelen van burgers, bedrijven en instellingen.

Als niet tegelijkertijd kostenbesparende maatregelen worden genomen zal de begroting van de veiligheidsregio daarom onvermijdelijk hoger zijn dan de optelsom van de begrote gemeentelijke bedragen voor brandweezorg² in eerdere jaren. Daarvoor krijgt een deel van de gemeenten betere brandweezorg, bij andere zal die ongeveer gelijk blijven, en het is ook mogelijk dat van oudsher lokale voorzieningen in het belang van de regio worden verplaatst of opgeheven. Dat kan het gevoel opleveren dat er meer moet worden betaald zonder lokaal te ervaren dat de brandweezorg beter wordt. Bij een geregionaliseerde voorziening worden kwaliteit en diensten per definitie regionaal bepaald en verzorgd. Als gevolg van de verplichte regionalisering, wat een gegeven is, kunnen gemeenten zich daaraan ook niet onttrekken. De geregionaliseerde brandweer gaat uit van onderlinge solidariteit, immers alle gemeenten kunnen een beroep doen

² Omwille van de leesbaarheid wordt in het advies gesproken over brandweer of brandweezorg. Daaronder moet worden verstaan alle kosten van brandweezorg, risicobeheersing, rampenbestrijding en crisiszorg zoals die zijn ondergebracht in de veiligheidsregio.

op de beschikbare regionale brandweezorg, die gebaseerd is op een regionaal gelijkwaardig en geborgd kwaliteitsniveau, en alle gemeenten dragen er aan bij.

Schoon door de poort

Het Algemeen Bestuur heeft op 21 maart 2014 ter zake besloten:

- Het uitgangspunt is dat gemeenten in het kader van de regionalisering van de brandweer in principe per 1 januari 2015 'schoon door de poort' gaan conform het vertrekpunt van wederzijds vertrouwen, zoals dat ook de basis is van het Transitieakkoord.
- Kosten als gevolg van achterstallig onderhoud in brede zin worden niet doorbelast naar het collectief van de gemeenschappelijke regeling, maar door de betreffende individuele gemeente gedragen.
- Indien toch meerkosten voor de nieuwe organisatie ontstaan als gevolg van het niet hanteren van het Transitieakkoord, worden deze kosten bij de betreffende gemeente in rekening gebracht.
- Indien twijfel of een meningsverschil ontstaat over de genoemde meerkosten, wordt dit voorgelegd aan het dagelijks bestuur van Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, die de gemeente en de regio hierover adviseert.

Schoon door de poort gaat over incidentele achterstanden ten opzichte van het regioniveau. De eenmalige kosten om achterstanden in te lopen komen ten laste van die gemeenten zelf. Het gaat bijvoorbeeld om achterstallig voertuigonderhoud. Gaat het om structurele meerkosten om duurzaam op het regioniveau te blijven, dan maken deze kosten onderdeel uit van de regiobegroting. Net zoals structurele kosten bij gemeenten zonder achterstand.

De Commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de stand van zaken met betrekking tot deze afspraken. Als gevolg van deze afspraken zijn er gemeenten die investeringen moeten doen om signaleerde achterstanden in te halen. Voor die gemeenten is dat een kostenpost.

Oorzaken kostenverhoging

Daar waar sprake was van achterstand zal een gemeente vrijwel zeker te maken krijgen met verhoging van uitgaven. Dat kan incidenteel zijn, via de 'schoon door de poort'-afspraken, maar ook structureel doordat het inhalen van achterstanden een opstuwend effect heeft op de begroting van de veiligheidsregio. De Commissie vindt het van belang om nadrukkelijk te benoemen dat hogere of lagere kosten voor gemeenten meerdere oorzaken kunnen hebben, die onderscheiden moeten worden om een reëel beeld te krijgen van de effecten als gevolg van een verdeelsystematiek. In de ene gemeente is bijvoorbeeld het herverdeeffect dominant, in de andere een lokale achterstand of een andere begrotingssystematiek. De Commissie heeft dit, gegeven de opdracht, niet onderzocht. In het voorstel van de Commissie speelt dit ook geen rol.

Verdeelsleutels andere regio's

De Commissie heeft kennis genomen van de wijze waarop in andere regio's met verdeling wordt omgegaan. Daar is te zien dat er verschillende criteria worden gebruikt om de verdeling te bepalen. Het gaat daarbij om: 'historische kosten'; het 'oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding' van het gemeentefonds en 'inwoneraantallen'. Bij de meerderheid is sprake van een combinatie van criteria.

Het voordeel van het oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding en van inwoneraantallen als criteria voor verdeling is dat ze geobjectiveerd zijn en gemakkelijk kunnen worden toegepast. Dat geldt ook voor een combinatie van beide. Het nadeel is dat beide onvoldoende rekening houden met financiële draagkracht van gemeenten. Verdelen op basis van inwoneraantallen houdt daarenboven onvoldoende rekening met omstandigheden die de kosten voor brandweezorg bepalen. Het voordeel van het gebruik van historische kosten is dat er geen herverdeeffecten zijn. Het nadeel ervan is dat het criterium onvoldoende geobjectiveerd is en

dat uitgavenverschillen uit het verleden ook beleidsmatige of boekhoudkundige achtergronden kunnen hebben waarvan het niet wenselijk is ze in een verdeelsleutel vast te leggen en dat meerjarig aan te houden. Dat geldt dan ook voor een combinatie van historische kosten met een ander criterium. Voor elk van deze criteria, of een combinatie ervan, geldt dat de duurzaamheid en de rechtvaardigheid kleiner is dan in het voorstel dat de Commissie doet.

4. Voorstel verdeelsystematiek

Gebruikte informatie

De Commissie heeft kennis genomen van verslagen en brieven uit het besluitvormingsproces in 2014. Dit alles inclusief de ten behoeve van die verschillende overleggen gemaakte financiële opstellingen ter voorbereiding van de begroting 2015, en de zogenoemde 'referentiepunten'.³ De Commissie heeft gesproken met alle burgemeesters uit de veiligheidsregio. De Commissie heeft daarmee geprobeerd te begrijpen wat de achtergrond en de overwegingen zijn geweest om tot de opdracht te komen, en een beeld te krijgen van de wensen met bijbehorende argumenten voor een verdeelsystematiek.

Conclusies op basis van de informatie

Naast de schriftelijke informatie hebben vooral de gesprekken een aantal belangrijke conclusies opgeleverd:

- Iedereen wil een geobjectiveerd, uitlegbaar systeem, en vrijwel iedereen noemt daarvoor de component 'openbare orde en veiligheid' (oov) in het gemeentefonds het beste aanknopingspunt;
- 'Solidariteit' is voor nagenoeg iedereen een ingroeieregeling om te grote herverdeeleffecten op te vangen. Een ruime meerderheid is voorstander van een tijdelijke ingroeieregeling bij grote herverdeeleffecten. Wat 'groot' precies is wordt echter niet benoemd;
- Over de gewenste duur van de ingroeieregeling, en de vraag of 2016 dan met 2014 of 2015 moet worden vergeleken, bestaan verschillende meningen;
- 'Draagvlak' is voor nagenoeg iedereen een voorstel dat op de benodigde 2/3 meerderheid, conform gemeenschappelijke regeling, kan rekenen;
- Naast de formele 2/3 meerderheid bestaat er een breed levende wens dat iedereen het voorstel tenminste moet kunnen uitleggen aan de achterban, ook als er een andere voorkeur bestaat c.q. de eigen gemeente nadeelgemeente blijft of wordt.

Overwegingen Commissie

De Commissie deelt de opvatting dat een geobjectiveerd, uitlegbaar systeem gewenst is. Dat is het meest duurzaam en geeft de meeste kans op het krijgen van voldoende draagvlak. De Commissie is eveneens van mening dat aansluiting zoeken bij hoe in het algemeen gemeentelijke uitgaven worden bekostigd wenselijk en passend is. De algemene middelen van een gemeente bestaan uit het gemeentefonds, de eigen belastingopbrengst en de overige eigen middelen. Ook de brandweezorg moet daaruit en conform die systematiek worden bekostigd.

Uitgangspunt voor de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is, dat alle gemeenten in staat moeten zijn om een gelijkwaardig voorzieningenniveau te bieden aan hun inwoners bij een gelijke belastingdruk (het zogeheten *derde aspiratieniveau*). Tegen die achtergrond wordt bij de verdeling rekening gehouden met verschillen in (niet-beïnvloedbare) kosten tussen gemeenten, bijvoorbeeld door het bestaan van een slappe bodem. Dit staat bekend als *kostenoriëntatie*. Daarnaast wordt bij de verdeling rekening gehouden met verschillen in de mogelijkheid zelf belasting te heffen. Dat is de *belastingcapaciteit* (niet de feitelijke belasting). Op deze wijze wordt bij de verdeling van het gemeentefonds rekening gehouden met de *draagkracht* van gemeenten. Verschillen tussen gemeenten worden niet helemaal verevend. Zelfs wanneer dat wel mogelijk was geweest wordt dat onwenselijk geacht. Dit principe staat bekend als *globaliteit*.

³ Het referentiepunt wordt gevormd door de som van de gemeentelijke kosten (=impactanalyse, voorjaar 2014), vermeerderd met de toerekening van het netto btw effect. Het gaat om de gemeentelijke kosten *inclusief* toegerekende overhead, doch *exclusief* de taken/voorzieningen die bij de gemeenten worden voortgezet en *exclusief* een eventueel pluspakket.

De brandweer is een gemeentelijke taak die, ook al is die verplicht regionaal georganiseerd, door gemeenten moet worden bekostigd. De kosten die de veiligheidsregio maakt en die niet uit de BDuR (een rijksuitkering voor de regio) kunnen worden gedekt, komen ten laste van de deelnemende gemeenten. Er bestaat geen principieel verschil tussen deze taak en andere gemeentelijke taken. De Commissie gaat er daarom van uit dat de bekostiging van deze taak ook niet principieel verschilt van de bekostiging van andere gemeentelijke taken.

Duurzaam draagvlak door keuze voor bestaande systemen

Voor de verdeling van de kosten tussen de deelnemende gemeenten kijkt de Commissie daarom naar de aanwezige algemene middelen. Het eerste onderdeel daarvan bestaat uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Het aandeel van het 'oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding' geeft aan welk deel van de uitkering gemeentefonds samenhangt met de taak van de veiligheidsregio. Daarom meet de Commissie hieraan de draagkracht van de verschillende gemeenten af voor wat betreft de algemene uitkering. Een ander deel van de draagkracht is de eigen belastingcapaciteit van een gemeente. Bij de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt hiermee rekening gehouden, via het 'cluster eigen inkomsten'. Die wordt grotendeels afgeleid van de woz-waarde van woningen en van niet-woningen binnen de gemeentegrenzen, zoals gedefinieerd binnen het verdeelsysteem van het gemeentefonds. Het derde onderdeel van de algemene middelen van gemeenten, de overige eigen middelen, worden om verschillende redenen niet verevend. Het gaat bijvoorbeeld om ontvangen rente en dividend. Net als bij de verdeling van het gemeentefonds laten wij ze hier buiten beschouwing.

Door op deze wijze aansluiting te zoeken bij bestaande systemen ontstaat een verdeelsystematiek waarvoor de benodigde informatie steeds beschikbaar is. Deze beweegt gemakkelijk mee met toekomstige veranderingen binnen gemeenten zelf, of binnen het gemeentefonds. Het ministerie van BZK doet in feite het onderhoudswerk, voor de veiligheidsregio is de voorgestelde verdeelsleutel elk jaar tegen geringe kosten te bepalen. Daarmee is deze duurzaam. De verdeelsystematiek is geobjectiveerd en uitlegbaar. Het hanteren van het draagkrachtbeginsel (derde aspiratieniveau) sluit aan bij de landelijke systematiek van het gemeentefonds, is rechtvaardig en is een uitdrukking van solidariteit tussen gemeenten, omdat het rekening houdt met verschillende omstandigheden van gemeenten.

Op grond van deze overwegingen is de Commissie van mening dat een verdeelsystematiek die is afgeleid van het 'oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding' en de 'belastingcapaciteit' van gemeenten de meest redelijke en duurzame basis is voor de verdeling van de kosten van de veiligheidsregio over de gemeenten.

Toelichting verdeelsleutel

Het 'oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding' in het verdeelsysteem van het gemeentefonds benadert de gemeentelijke kosten voor brandweertzorg. Deze component houdt rekening met verschillen tussen gemeenten. Gemeenten die volgens deze formule meer kosten zullen maken krijgen een hogere algemene uitkering en betalen in het voorstel van de Commissie een groter aandeel in de kosten van de veiligheidsregio. De werkelijke kosten die een gemeente maakt beïnvloeden de uitkering niet.

De gemeentelijke gegevens die zijn opgenomen in het 'oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding' zijn:⁴

- lokaal klantenpotentieel;
- regionaal klantenpotentieel;

⁴ Deze lijst is conform de meircirculaire gemeentefonds 2015 en geeft de situatie weer vanaf 2016. Door het groot onderhoud van het gemeentefonds is onder meer dit subcluster gewijzigd.

- oppervlakte land;
- oppervlakte buitenwater;
- oppervlak bebouwing;
- aantal woonruimten;
- omgevingsadressendichtheid;
- aantal kernen;
- aantal kernen met 500 adressen of meer;
- aantal bedrijfsvestigingen;
- belastingcapaciteit niet-woningen eigenaren.

Het 'cluster eigen inkomsten' bestaat uit:

- woz-waarde woningen
- woz-waarde niet-woningen
- woonruimten

De Commissie kiest voor het gebruik van het cluster eigen inkomsten omdat de gemeentelijke capaciteit om kosten te dekken, behalve door rijksuitkeringen, grotendeels daardoor wordt bepaald. De feitelijke belastingopbrengst speelt hierbij geen rol. De hoogte van de ozb-tarieven heeft dus geen invloed op de belastingcapaciteit en beïnvloedt de voorgestelde verdeling niet. Gemeenten met een grotere belastingcapaciteit betalen in het voorstel van de Commissie een groter eigen aandeel in de kosten voor brandweezorg.

Werking sleutel

Eerst wordt nagegaan hoe groot de twee componenten (oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding en belastingcapaciteit) zijn. Daarvoor wordt uitgerekend hoe belangrijk belastingcapaciteit is in het verdeelsysteem van het gemeentefonds. Daar komt een percentage uit dat voor alle gemeenten gelijk is. Dit aandeel in de te dekken kosten van de veiligheidsregio wordt verdeeld naar rato van de aanwezige belastingcapaciteit per gemeente. De overige te dekken kosten worden verdeeld naar rato van het bedrag voor het oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding in de algemene uitkering die elke gemeente ontvangt.

Een rekenvoorbeeld kan dit verduidelijken. We verdelen 100 euro aan kosten over twee gemeenten.

- Stel dat het verdeelsysteem van het gemeentefonds ervan uitgaat dat gemeenten gemiddeld 15 procent van hun uitgaven dekken uit de eigen belastingopbrengst.
- Dan verdelen we 15 euro (van de 100) over de gemeenten op basis van hun belastingcapaciteit.
- Als gemeente A een twee keer zo hoge belastingcapaciteit heeft als gemeente B, dan betaalt gemeente A 10 euro en gemeente B 5 euro.
- De resterende 85 euro wordt verdeeld op basis van de bijdrage van het oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding in de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.
- Stel dat het oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding aan gemeente A 100 euro toekent en aan gemeente B 150 euro. Dan betaalt gemeente A $\frac{100}{100+150} \times 85 = 34$ euro en gemeente B $\frac{150}{100+150} \times 85 = 51$ euro.
- In totaal (beide componenten opgeteld) betaalt gemeente A $10+34 = 44$ euro. Gemeente B betaalt $5+51 = 56$ euro.

De kostenaandelen kunnen op een transparante manier berekend worden uit gegevens van het ministerie van BZK. Iedere gemeente kan het narekenen. Daarmee ontstaat een objectieve en duurzame grondslag voor kostenverdeling. Wanneer het ministerie de verdeling van het

gemeentefonds aanpast aan veranderende omstandigheden wordt die systematiek gevolgd. Het systeem blijft zo automatisch up to date.

Jaarlijkse actualisatie verdeelsleutel

Het ministerie maakt de gemeentefondsgegevens verschillende keren per jaar bekend. Wij adviseren om voor *jaar t* steeds uit te gaan van de gegevens uit het bestand "Verdeling uitkering gemeentefonds *t-1*, stand januari *t-1*". Dit bestand wordt jaarlijks rond februari gepubliceerd.⁵ De Commissie heeft dit bestand, voor het jaar 2015, gebruikt om de voorgestelde verdeling door te rekenen.⁶

Uiteraard is gebruik van gegevens uit de meicirculaire gemeentefonds of de septembercirculaire gemeentefonds ook mogelijk. De excelbestanden die daar bij horen zijn echter veel minder handzaam ingedeeld dan het bestand dat de Commissie heeft gebruikt. Het kost veel meer moeite de benodigde gegevens te vinden (zo zijn delen onzichtbaar gemaakt) en er zijn meer tussenstappen nodig die de berekening minder transparant maken. Bovendien is het voor de betrokken gemeenten begrotingstechnisch aantrekkelijker om de verdeling tijdig te kennen.

Elke gegevensbron levert net iets andere uitkomsten, maar de verschillen zijn beperkt en werken niet systematisch in het voordeel of het nadeel van bepaalde gemeenten. Op termijn heeft niemand er nadeel van wanneer niet met de meest actuele gegevens wordt gewerkt.

⁵ Voor de laatste versie zie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten-en-publicaties/rapporten/2015/01/21/verdeling-uitkering-gemeentefonds-2015-stand-januari-2015.html>.

⁶ Wel is dit licht aangepast om de nieuwe opzet van het subcluster brandweer en rampenbestrijding erin te verwerken.

5. De berekening per gemeente

Basisgegevens

Het ministerie van BZK is bezig met groot onderhoud van het verdeelsysteem van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De aanpassing van het subcluster brandweer en rampenbestrijding als gevolg daarvan is in de berekeningen van de Commissie meegenomen. Daarnaast is gebruik gemaakt van door het ministerie van BZK gepubliceerde gegevens met betrekking tot de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds (woz-waarde, oppervlak, woonruimten, enz.).

De berekening gaat uit van invoering in 2016. Het voorstel bevat eveneens een ingroeieregeling die grote negatieve effecten tijdelijk beperkt.

Uitkomsten

Het aandeel van het cluster eigen inkomsten bedraagt 14,4 procent. Dit aandeel van de kosten van de veiligheidsregio in 2016 wordt verdeeld op basis van de belastingcapaciteit. De overige 85,6 procent wordt verdeeld op basis van het oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding. Tabel 1 laat zien wat de uitkomsten zijn van de voorgestelde verdeelsystematiek. Ter vergelijking geeft de tabel ook een verdeling op basis van inwoners (zoals die bestaat in 2015), een verdeling op basis van referentiepunten uit 2014 (vóór regionalisering) en een verdeling op basis van alleen het oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding. Voor alle gemeenten is de onderliggende spreadsheet met formules beschikbaar.

Tabel 1. Uitkomst voorgestelde verdeelsleutel vergeleken met enkele andere verdeelsleutels
Percentages van het te verdelen bedrag

	Voorstel	Inwoners	Referentie- punten	Oov-subcluster brandweer ^a
Opmeer	1,5%	1,8%	1,5%	1,4%
Texel	4,3%	2,1%	3,2%	4,3%
Enkhuizen	2,7%	2,8%	2,6%	2,8%
Drechterland	2,6%	3,0%	2,1%	2,6%
Stede Broec	2,5%	3,3%	2,2%	2,5%
Koggenland	3,4%	3,5%	3,9%	3,5%
Heiloo	3,0%	3,5%	3,6%	2,8%
Langedijk	3,3%	4,2%	2,8%	3,2%
Bergen NH	5,3%	4,7%	5,9%	5,0%
Castricum	4,8%	5,3%	4,1%	4,7%
Medemblik	6,8%	6,7%	5,3%	6,9%
Schagen	7,8%	7,1%	6,9%	7,9%
Hollands Kroon	8,0%	7,4%	9,4%	8,2%
Heerhugowaard	7,2%	8,3%	6,5%	7,2%
Den Helder	9,0%	8,8%	9,8%	9,2%
Hoorn	9,7%	11,1%	11,6%	9,7%
Alkmaar	18,1%	16,5%	18,4%	18,2%
Som	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

^a Oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding, na groot onderhoud gemeentefonds, dus zoals ingevoerd wordt in 2016.

Tabel 2 past deze verdeling toe op het voor de Veiligheidsregio begrote bedrag aan kosten voor 2016, te weten 38,9 miljoen euro. Dat bedrag is berekend door de begrote kosten (64,7 miljoen euro minus een bezuiniging van 5,7 miljoen = 59 miljoen euro) te verminderen met de niet van gemeenten afkomstige inkomsten (vooral uit de BDuR, de brede doeluitkering rampenbestrijding; 20,1 miljoen euro).

Tabel 2. Uitkomst voorgestelde verdeelsleutel vergeleken met enkele andere verdeelsleutels Euro; 2016

	Voorstel	Inwoners	Referentie- punten	Oov- subcluster ^a	Herverdeeleffect ^b euro per inwoner
Opmeer	574.427	684.846	576.714	563.437	0
Texel	1.660.235	816.417	1.238.920	1.680.908	31
Enkhuizen	1.066.487	1.107.031	1.008.806	1.075.926	3
Drechterland	1.014.384	1.159.683	821.797	1.016.395	10
Stede Broec	963.979	1.294.327	846.562	964.520	5
Koggenland	1.332.134	1.354.571	1.522.627	1.343.492	-8
Heiloo	1.159.661	1.363.667	1.414.300	1.101.842	-11
Langedijk	1.278.900	1.622.653	1.108.170	1.230.962	6
Bergen NH	2.077.236	1.811.877	2.304.435	1.955.039	-8
Castricum	1.857.933	2.065.622	1.612.162	1.815.314	7
Medemblik	2.652.683	2.609.740	2.065.201	2.667.921	14
Schagen	3.048.857	2.769.866	2.685.816	3.081.303	8
Hollands Kroon	3.113.119	2.861.677	3.675.152	3.177.767	-12
Heerhugowaard	2.813.699	3.211.389	2.542.629	2.799.511	5
Den Helder	3.491.573	3.409.590	3.797.367	3.569.869	-5
Hoorn	3.763.001	4.319.625	4.516.203	3.763.920	-11
Alkmaar	7.031.691	6.437.418	7.163.138	7.091.874	-1
Som	38.900.000	38.900.000	38.900.000	38.900.000	

^a Oov-subcluster brandweer en rampenbestrijding, na groot onderhoud gemeentefonds, dus zoals ingevoerd wordt in 2016.

^b Herverdeeleffect: verschil tussen voorstel en verdeling op basis van referentiepunten 2014

Ingroeiregeling

Bij veranderingen in rijksuitkeringen aan gemeenten wordt conform een bestuurlijke afspraak een ingroeiregeling gehanteerd die de negatieve herverdeeleffecten vermindert tot ten hoogste 15 euro per inwoner per jaar. Dit om nadeelgemeenten de kans te geven hun begrotingen aan te passen aan de nieuwe verdeling. Dit wordt bekostigd door de gemeenten die erop vooruitgaan tijdelijk minder uit te keren (hun voordeel is tijdelijk kleiner). De Commissie stelt een soortgelijke ingroeiregeling voor.

Uit tabel 2 blijkt dat er één (kleine) gemeente is die er meer dan 15 euro per inwoner per jaar op achteruitgaat: Texel. De ingroeiregeling zal voor de andere gemeenten dus een klein effect hebben. Als basis voor de ingroeiregeling kiest de Commissie voor de zogeheten referentiepunten uit 2014. Deze benaderen de historische kosten per gemeente in het laatste jaar voor de regionalisering. Texel betaalt dit jaar (2015) weliswaar minder dan in 2014, omdat de kosten nu op basis van inwonertal worden verdeeld, maar heeft bij het begroten rekening kunnen houden met de wetenschap dat de verdeling vanaf 2016 waarschijnlijk niet langer op basis van inwonertal zal plaatsvinden.

Tabel 3 laat de verdeling inclusief ingroeiregeling zien voor 2016. Voor 2017 kan een soortgelijke tabel worden opgesteld met behulp van de bijgeleverde spreadsheet. Vanaf 2018 is geen ingroeiregeling meer nodig, omdat er dan geen gemeente meer is die er meer dan 15 euro per inwoner per jaar op achteruit gaat.

Tabel 3. Verdeling met ingroeiregeling; euro; 2016

	Verdeling zonder ingroei	Verdeling met ingroei	Herverdeeleffect ^a in euro per inwoner
Opmeer	574.427	579.983	0
Texel	1.660.235	1.442.200	15
Enkhuizen	1.066.487	1.066.487	3
Drechterland	1.014.384	1.014.384	10
Stede Broec	963.979	963.979	5
Koggenland	1.332.134	1.345.019	-8
Heiloo	1.159.661	1.170.878	-11
Langedijk	1.278.900	1.278.900	6
Bergen NH	2.077.236	2.097.328	-7
Castricum	1.857.933	1.857.933	7
Medemblik	2.652.683	2.652.683	14
Schagen	3.048.857	3.048.857	8
Hollands Kroon	3.113.119	3.143.230	-11
Heerhugowaard	2.813.699	2.813.699	5
Den Helder	3.491.573	3.525.343	-5
Hoorn	3.763.001	3.799.397	-10
Alkmaar	7.031.691	7.099.702	-1
Som	38.900.000	38.900.000	

^a Herverdeeleffect: verschil tussen voorstel en verdeling op basis van referentiepunten 2014

Bijlagen

A. *Samenstelling Externe Commissie Verdeelsleutel*

De commissie bestaat uit de volgende leden:

- De heer Gerrit Westerink, technisch voorzitter;
- De heer Prof. Dr. Maarten Allers, Rijksuniversiteit Groningen, COELO; tevens lid van de Raad voor de Financiële Verhoudingen;
- De heer Prof. Dr. Mr. Marcel Pheijffer, Rijksuniversiteit Leiden, Nyenrode Business University;
- Mevrouw Tonny van de Vondervoort, voorzitter GGD/GHOR Nederland.

De commissie wordt ambtelijk ondersteund door de heer Erik Kamphuis.

B. *Documentatie*

Informatie ontvangen van de veiligheidsregio Noord-Holland Noord:

1. De gemeenschappelijke regeling;
2. Het wijzigingsvoorstel gemeenschappelijke regeling aan de colleges, met de optionele conceptbesluiten en de financiële consequenties (grafieken) per gemeente;
3. Het verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van 3 oktober 2014 en de inventarisatie van de standpunten van de individuele gemeenten;
4. Een onderzoeksrapportage naar de landelijke praktijk, uitgevoerd door de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland in januari 2015;
5. Brieven van de gemeente Medemblik:
 - a. PU-14-60958 (december 2014) "initiatief voorstel verdeelsleutel" met bijlage PU 14-55686 (juli 2014);
 - b. b. PU-14-59021 (oktober 2014) "kostentoedeling voor-iedere-gemeente-meest-gunstig model";
6. Brief 584100 van de gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland "verzoek herziening verdeelsleutel";
7. Brief van de gemeente Langedijk (december 2014) "verdeelsleutels veiligheidsregio en motie";
8. Rekenschema van Gemeente Opmeer "kostenverdeling bij keuze gemeente voor het voor hen gunstigste model en verrekening van restgeld"
9. De reactiebrieven aan voornoemd gemeenten, daterend van 19 november (SED gemeenten) en 17 december (gemeenten Medemblik en Langedijk);
10. Het concept procesvoorstel verdeelsleutel van 6 januari 2015;
11. De burgemeester van Medemblik heeft tijdens het overleg aanvullende informatie aangereikt;
12. AB besluit 21 maart 2014 inzake schoon door de poort.

Overig

13. Het advies "Groot onderhoud clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding van het gemeentefonds en herijking BDuR" van Cebeon d.d. 19 maart 2015 aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en mede aan het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie