



WAT BESTUURDERS WILLEN WETEN

gemeentekas



Onderzoek toepassing kostenverdeelsleutel Veiligheidsregio Zeeland

Gert Jan Bosland
8 september 2023
versie 1.1



Inhoudsopgave

- Aanleiding
- Conclusies & aanbevelingen
- Gemeentefonds
- Werkwijze
- Bevindingen
 - Begrotingsjaar 2016
 - Begrotingsjaar 2017 en 2018
 - Begrotingsjaar 2019 t/m 2022
 - Oorzaak van verschillen
- Overige bevindingen
- Gebruikte documentatie

Aanleiding

Begin 2023 is door de Veiligheidsregio Zeeland geconstateerd dat er een afwijking is ontstaan in de verdeelsystematiek van de gemeentelijke bijdragen. Hierdoor hebben gemeenten in de jaren 2016 t/m 2023 te veel of te weinig doorgerekend gekregen in relatie tot de in de gemeenschappelijke regeling beschreven kostenverdeelsystematiek. In het lopende jaar 2023 is een correctie doorgevoerd door middel van een begrotingswijziging 2023

Om te toetsen of de juiste grondslag vanuit de gemeenschappelijke regeling en vanuit het gemeentefonds is gebruikt, is ons gevraagd om de kostentoedeling over de jaren 2016 t/m 2022 te controleren.

Conclusies

Wij concluderen dat

- gegeven de gekozen interpretatie van de gemeenschappelijke regeling, de herberekening voor de jaren 2017 t/m 2022 correct is;
- de tekst van de gemeenschappelijke regelingen van 2013 en 2017 onvoldoende duidelijk is om voor de begroting 2016 tot een oordeel te komen;
- de verdeelsystematiek in de vigerende gemeenschappelijke regeling 2021 verhelderd is ten opzichte van eerdere versies, maar op onderdelen nog steeds onduidelijk;
- de gekozen mitigatieregeling een structureel en vast karakter heeft en door wijzigingen in het gemeentefonds tegengesteld werkt aan de oorspronkelijke bedoeling.

Aanbevelingen

Wij adviseren om:

- de tekst over de verdeelsystematiek bij een eerstvolgende herziening van de gemeenschappelijke regeling te verduidelijken;
- de kostenverdeelsystematiek opnieuw te bezien om tot een eenvoudiger en transparanter sleutel te komen die minder snel tot fouten leidt en beter controleerbaar is door deelnemende gemeenten;
- het continueren van de mitigatieregeling te heroverwegen.

Gemeentefonds: werking

Het gemeentefonds is de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten. De ontvangen middelen zijn door een gemeente vrij besteedbaar.

Het Rijk probeert de middelen zo over gemeenten te verdelen, dat ze aansluiten bij te verwachten kosten, de zogenaamde 'kostenoriëntatie'.

Om dit te bewerkstelligen is het gemeentefonds o.a. verdeeld in clusters en sub-clusters. De omvang van de middelen per cluster wordt bepaald door maatstaven, zoals het aantal inwoners, het aantal bedrijven, de centrumfunctie van een gemeente etc.

Gemeentefonds: subcluster crisisbeheersing en brandweer



Eén van de clusters in het gemeentefonds is het cluster Orde & Veiligheid*. Dit cluster bestaat uit twee subclusters:

- Crisisbeheersing en brandweer**.
- Overig orde en veiligheid.

De taken in het subcluster crisisbeheersing en brandweer vallen vrijwel volledig samen met de taken die wettelijk bij de veiligheidsregio zijn belegd. Om die reden wordt dit cluster door de meeste veiligheidsregio's (mede) gebruikt als basis voor de verdeelsleutel van gemeentelijke bijdragen.

* Tot en met 2022 was dit het cluster Openbare Orde & Veiligheid

** Tot en met 2022 was dit het sub-cluster brandweer en rampenbestrijding

Gemeentefonds: actualisering

Het gemeentefonds wordt periodiek herijkt:

- Elke circulaire kunnen er wijzigingen in een cluster optreden door zogenaamde taakmutaties: meer/minder taken voor een gemeente leiden dan tot aanpassing van de inkomsten.
- Daarnaast voeren de fondsbeheerders periodiek en groot onderhoud uit. Daarbij wordt op basis van steekproefgemeenten bepaald of kosten van gemeenten nog aansluiten bij de inkomsten vanuit het gemeentefonds. Dit heeft tot grote wijzigingen in het cluster crisisbeheersing en brandweer geleid in 2016.

Gebruik van het gemeentefonds als kostenverdeelsleutel impliceert dat de gemeentelijke bijdragen meebewegen met de inkomsten.

Werkwijze

Om een oordeel te kunnen vormen over de herberekening van de VRZ zijn de volgende stappen doorlopen:

- de van toepassing zijnde teksten uit de gemeenschappelijke regelingen uit 2013 en 2017 zijn bestudeerd;
- alle gegevens van de inkomsten van alle Zeeuwse gemeenten in het subcluster brandweer en rampenbestrijding zijn vanuit verschillende bronnen verzameld
(bronnen: BZK fondsbeheer, Brandweernetwerk Finance & Control, applicatie Gemeentekas)
- de herberekening is qua systematiek gecontroleerd, de gebruikte gegevens vanuit het gemeentefonds zijn volledig gecontroleerd, het gebruik van cijfers uit de begroting is steekproefsgewijs gecontroleerd.

Werkwijze: geldigheid GR

In de te controleren begrotingsjaren zijn 2 verschillende gemeenschappelijke regelingen van toepassing:

- 2016 t/m 2018: GR 2013
- 2019 t/m 2022: GR 2017

De vigerende GR 2021 is in deze jaren dus nog niet van toepassing!

Bevindingen: begrotingsjaar 2016

- In de GR 2013 staat niets vermeld over de peildatum van het gemeentefonds dat voor de verdeling van gemeentelijke bijdragen in een specifiek begrotingsjaar wordt gebruikt.
- In de GR 2017 wordt uitgegaan van het gebruik van het peiljaar 't-2'. De begroting 2016 wordt dan gebaseerd op de verdeling conform de septembercirculaire 2014 van het gemeentefonds.
- In de nu door VRZ opgestelde herberekening wordt uitgegaan van het peiljaar 't' (dus 2016) met een gewijzigde verdeling. Die nieuwe verdeling was bij het opstellen van de begroting 2016 echter nog niet bekend.
- ➔ De herberekening is niet correct. Er zijn gegevens gebruikt van groot onderhoud van het gemeentefonds die bij het opstellen van de begroting nog niet gepubliceerd waren.
- ➔ Wat wel de juiste berekening is, kan niet worden bepaald, omdat de tekst van de GR op verschillende wijzen geïnterpreteerd kan worden.

Bevindingen: begrotingsjaren 2017 en 2018

- In de GR 2013 staat niets vermeld over de peildatum van het gemeentefonds dat voor de verdeling van gemeentelijke bijdragen in een specifiek begrotingsjaar wordt gebruikt.
 - Op 18 december 2015 heeft het AB *“ingestemd met het voorstel om de wijzigingen van de gemeentelijke bijdragen, als gevolg van de herverdeeffecten groot onderhoud van het gemeentefonds, vanaf 2017 door te voeren.”*
 - De forse sprong in de gemeentelijke bijdrage conform de nieuwe berekening wordt veroorzaakt doordat de vastgelegde ingroeibijdrage (8 jaar) niet wijzigt, terwijl de wijziging van het gemeentefonds wel direct voor 100% wordt verwerkt.
Dat is vanuit de tekst van de GR 2013 de meest logische keuze. In de cijferbijlage van het AB-voorstel was dat echter op een andere wijze voorgesteld.
- ➔ De herberekening van de begrotingsjaren 2017 t/m 2018 is in lijn met de GR 2013, maar wijkt aanzienlijk af van de cijferbijlage bij het AB-voorstel van december 2015.

Bevindingen: begrotingsjaren 2019 t/m 2022

- In de GR 2017 wordt uitgegaan van het gebruik van het peiljaar 't-2'. De begroting 2019 wordt dan gebaseerd op de verdeling conform de septembercirculaire 2017 van het gemeentefonds.
 - In lijn met het AB-voorstel van 18 december 2015 zijn deze jaren gebaseerd op de nieuwe verdeling van het gemeentefonds per 2016.
 - We constateren enkele beperkte verschillen in met name het aantal woonruimten. Omdat de definitie hiervan gewijzigd is en de GR niet duidelijk is over het peilmoment van de aantallen, beschouwen we dit verschil als acceptabel.
- ➔ De herberekening van de begrotingsjaren 2019 t/m 2022 is in lijn met de GR 2017 uitgevoerd.

Bevindingen: oorzaak van verschillen

De verschillen in de berekening zijn waarschijnlijk ontstaan door:

- de wijze van verwerking van mutaties in het gemeentefonds in relatie tot de ingroei- en de mitigatieregeling. Dit betreft alle gemeenten vanaf 2017.
- de aanpassing van de definitie van recreatiewoningen. Dit betreft enkele gemeenten in de jaren 2017 en 2018.

De in de **oorspronkelijke** begrotingen opgenomen gemeentelijke bijdragen zijn echter onvoldoende gespecificeerd aangeleverd om de oorzaak van de geconstateerde verschillen met zekerheid te kunnen vaststellen.

Overige bevindingen: geen eenduidige tekst GR

De tekst in artikel 27 van de gemeenschappelijke regeling VR Zeeland 2021 is niet consistent en op meerdere manieren te interpreteren. Er worden vier verschillende begrippen gebruikt:

- 1) de “uitkeringsmaatstaf Veiligheid”. Deze maatstaf bestaat niet;
- 2) het “cluster OOV”. Dit cluster bevat ook de uitkering voor sociale veiligheid (een taak die niet bij de veiligheidsregio is belegd);
- 3) het “cluster OOV (taakveld 1.1, onderdeel brandweer en rampenbestrijding) binnen de algemene uitkering, exclusief uitkeringsfactor (UF)”. Hier worden begrippen uit het gemeentefonds en BBV vermengd die niet volledig op elkaar aansluiten.

Voor dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat in alle gevallen het subcluster crisisbeheersing en brandweer wordt bedoeld. Dit is het subcluster dat in bijna alle veiligheidsregio's (mede) wordt gebruikt als basis voor de verdeling van gemeentelijke bijdragen.

Overige bevindingen: onvolledige tekst GR

- De GR-tekst is op het onderdeel verdeelsystematiek niet volledig. VRZ moet daarom voor de verdeelsleutel aannames doen, bijvoorbeeld voor het aantal woonruimten. Daar worden nu aantallen gebruikt op basis van landelijke groeicijfers. Hierdoor bestaat de kans dat krimpgemeenten structureel iets meer bijdragen en groeigemeenten iets minder.

Overige bevindingen: mitigatiebijdrage

- De mitigatiebijdrage die in 2021 is vastgesteld, is gebaseerd op de historische kosten en de inkomsten uit het gemeentefonds in 2013. Het betreft een structurele, vaste bijdrage. De inkomsten zijn echter aan verandering onderhevig: toenmalige nadeelgemeenten kunnen nu voordeelgemeenten zijn en andersom. Dat blijkt ook daadwerkelijk het geval te zijn. Er zijn daardoor gemeenten met ‘dubbel voordeel’ en andere gemeenten met ‘dubbel nadeel’.
- Een vaste mitigatiebijdrage doet geen recht aan de actuele financiële voor- en nadelen en zou daarom heroverwogen moeten worden.

Overige bevindingen: indexatie

- De basis voor indexatie wordt nergens in de gemeenschappelijke regeling(en) vermeld.
- De verwerking van de indexatie is in sommige jaren niet over de gehele begroting uitgevoerd.
- Het subcluster Brandweer en rampenbestrijding is landelijk harder gegroeid dan de door VZG gedicteerde indexatie

Overige bevindingen: kostenverdeelssystematiek (1)

Kostenverdelesleutels kunnen op vier verschillende principes worden gebaseerd:

1. Continuïteit / historie
2. Solidariteit
3. Profijt / nut
4. Draagkracht

Vaak is één principe leidend. In de kostenverdelesleutel van VRZ komen drie verschillende principes terug: 1, 2 en 3.

Overige bevindingen: kostenverdeelssystematiek (2)

Het is een algemeen feit dat bij de start van een nieuwe gemeenschappelijke regeling historie vaak als principe wordt gehanteerd en dat die component bij de doorontwikkeling van de organisatie op zeker moment niet langer houdbaar is.

Bij VRZ is zowel de regionale bijdrage als de mitigatieregeling op dit principe gebaseerd. Brandweer en crisisbeheersing hebben zich in de laatste jaren sterk doorontwikkeld. Taken worden steeds vaker bovengemeentelijk en regionaal georganiseerd. De vraag is dan ook of de (in 2012 bepaalde) regionale vaste bijdrage nog recht doet aan de feitelijke situatie en kosten in 2023.

Overige bevindingen: kostenverdeelsystematiek (3)

De fout in de toepassing van de verdeelsystematiek is na 7 jaar ontdekt.

Herhaling kan voorkomen worden door een eenvoudiger en transparanter verdeelsleutel die door de deelnemende gemeenten eenvoudig gecontroleerd kan worden op basis van openbaar beschikbare gegevens.

Gebruikte documentatie

- Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zeeland 2013
- Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zeeland 2017
- Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zeeland 2021
- Programmabegrotingen VRZ 2016 t/m 2022, plus 1^e begrotingswijziging 2019.
- Diverse Excel-bestanden, in het bijzonder
 - 'Gemeentelijke bijdrage 2023 e.v bijgesteld tbv B2024 v10'
 - Rekenbestanden subcluster Brandweer & rampenbestrijding
- Verdeelmodel gemeentelijke bijdragen VRZ, Cebeon, 20 januari 2013
- Bestuursvoorstel "Bemiddelingsvoorstel Gemeenschappelijke Regeling" d.d. 26-6-2014 n.a.v rapport Bandell & Marijnen
- Memo "Aanpassingsvoorstel concept-verslag AB 26-6-2014 ivm interpretatie besluitvorming artikel 30 gemeenschappelijke regeling"
- Bestuursvoorstel "Gevolgen van herverdeeffecten groot onderhoud gemeentefonds op gemeentelijke bijdragen VRZ" d.d. 18-12-2015
- Memo 'verdeling gemeentelijke bijdrage begroting 2024 incl. scenario's voor het verleden' aan accountant d.d. 21 april 2023
- Bestuursvoorstel 'kostenverdeling gemeentelijke bijdrage' d.d. 7 juli 2023

A blurred night scene of a city street. The background is filled with out-of-focus lights, creating a bokeh effect. There are warm yellow and orange lights, and some cooler blue and green lights. The silhouettes of people are visible in the foreground and middle ground, suggesting a busy, crowded area. The overall atmosphere is vibrant and dynamic.

**Wat bestuurders
willen weten**

Bedrijfsprofiel



Ir. G.J. (Gert Jan) Bosland is zelfstandig organisatieadviseur. Zijn opdrachten bevinden zich op het grensvlak van veiligheid, bedrijfsvoering en (openbaar) bestuur. Hij heeft voor een groot aantal gemeenschappelijke regelingen trajecten begeleid om tot een nieuwe kostenverdeelsleutel te komen. Het betreft veiligheidsregio's, sociale diensten, een belastingsamenwerkingsverband en een servicegemeente. Gert Jan is associé van bureau Berenschot.

Via zijn bv Gemeentekas levert hij bestuurlijke informatie door middel van dashboards en webinars aan financieel specialisten en gemeenteraden.