raadsvoorstel

Agendapunt 2023, nr. V-pm
Zaaknummer 2173431
Te behandelen door B.J.J. Bengevoord

Onderwerp: Ontwerp Gemeenschappelijke regeling VNOG

Aan de raad,

Inleiding
De Wet gemeenschappelijke regelingen is in juli 2022 aangepast. Volgens de wet moet de gemeenschappelijke regeling VNOG binnen twee jaar hierop worden bijgewerkt en vastgesteld.
Als raad heeft u de mogelijkheid om een zienswijze op de ontwerp Gemeenschappelijke regeling VNOG aan het college mee te geven.

Voorstel
Kennis te nemen van de ontwerp Gemeenschappelijke regeling VNOG en hierbij als zienswijze in te brengen dat er bij de herverdeeleffecten een korte ingroeitermijn van twee jaar aangehouden wordt.

Relatie met (huidig) beleid
--

Beoogd(e) effect(en)
Volgens de wet moet de gemeenschappelijke regeling VNOG binnen twee jaar bijgewerkt en vastgesteld zijn. De Wet gemeenschappelijke regelingen is in juli 2022 aangepast. Door de bijgewerkte en opnieuw vastgestelde gemeenschappelijke regeling VNOG wordt voldaan aan de gestelde termijnen.

Argumenten

Bij de ontwerp regeling is gebruik gemaakt van een landelijk model.
Het netwerk van juristen van de veiligheidsregio's heeft een model opgesteld voor de ontwerp regeling en dit is gebruikt bij het maken van bijgevoegd ontwerp.

De ontwerp regeling is tot stand gekomen met input vanuit een aantal gemeentelijke juristen.
Zij hebben meegekeken en meegeholpen bij het formuleren van de artikelen.

De ontwerp regeling is afgestemd met de GGD NOG.
Ook de GGD moet haar gemeenschappelijke regeling gaan aanpassen. Getracht is om zoveel mogelijk gelijke werkwijzen op te nemen, omdat de GGD NOG dezelfde gemeenten bedient als VNOG. Bovendien is de samenwerking tussen GGD NOG en VNOG de afgelopen tijd versterkt en gaat komende jaren nog meer versterkt worden.

De ontwerp regeling bouwt voort op de bestaande regeling en sluit ook aan op de nieuwe onderdelen uit de aangepaste wet.
De huidige bevoegdheden van de raden worden voortgezet in het ontwerp:
− Daar waar bevoegdheden in de wet staan, komen ze uiteraard in de regeling terug, zoals het recht van zienswijze op de concept begroting, het ter kennisname ontvangen van de vastgestelde kadernota, het ter kennisname ontvangen van de voorlopige jaarstukken en het recht van zienswijze op

begrotingswijzigingen waardoor de gemeentelijke bijdrage tussentijds wijzigt. We volgen daarbij de vereisten uit de wet;
− Bepaalde specifiek in VNOG toegepaste bevoegdheden, worden voortgezet, namelijk het recht van zienswijze bij putting uit de Algemene Reserve.
Bij bepaalde huidige bevoegdheden wordt een pragmatische kleine bijstelling toegepast ten opzichte van de oude regeling, om zaken werkbaar te houden:
− De deelname van VNOG aan andere rechtspersonen: anders dan in de huidige regeling leidt een voornemen tot een nieuwe deelname niet tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling zelf (dat is nu namelijk een zeer arbeidsintensieve procedure voor zowel VNOG als gemeenten met een doorlooptijd van 12 tot 15 maanden geworden). De inspraak van de raden op een voornemen tot deelname is wel in het artikel in de ontwerp regeling geborgd, met dezelfde zwaarte als zou het een aanpassing van de regeling zijn. Dat betekent dat de raden om een zienswijze wordt gevraagd en in het AB een tweederde meerderheid voor deelname moet beslissen.

Met de gemeentelijke juristen is gesproken over de volgens de wet nieuw toe te voegen artikelen over o.a. burgerparticipatie, de mogelijkheid voor het instellen van een raadscommissie1, etc.
Hiervoor zijn artikelen in de ontwerp regeling toegevoegd. Het DB is voorstander van een dergelijke raadscommissie om zo de banden met de raden verder aan te halen, mits deze een brede inhoudelijke scope gaat krijgen. In de aanbiedingsbrief is dit vermeld.

Dit sluit aan bij het besluit dat het AB in 2016 heeft genomen over het financiële verdeelmodel.
De verdeelsleutel wordt sinds 2017 bepaald op basis van de verhoudingen in het Gemeentefonds, cluster openbare orde en veiligheid (OOV), en het subcluster brandweer en rampenbestrijding. Argumenten die hieraan ten grondslag lagen waren een objectieve maatstaf, niet beïnvloedbaar door gemeenten, een gezaghebbende bron en een invulling van het begrip solidariteit tussen gemeenten. Het genoemde subcluster zit met ingang van 2023 niet meer in het Gemeentefonds. Het cluster OOV nog wel, zij het in aangepaste vorm. Het aantal maatstaven is teruggebracht van 15 naar 8. In het cluster OOV bestaat nu een subcluster crisisbeheersing en brandweer. Het ligt niet voor de hand om de uitgangspunten voor een financiële verdeelsystematiek opnieuw vast te gaan stellen. De verdeling van de gemeentelijke bijdragen op basis van de actueel toegepaste maatstaven in het subcluster is daarom de meest voor de hand liggende keuze.

Dit sluit aan bij de bestaande systematiek.
Bij het vaststellen van het financiële verdeelmodel is afgesproken dat deze elke vier jaren wordt herijkt. De eerstvolgende reguliere herijking staat voor 2024 gepland, op dat moment was de herziening van het subcluster hoe dan ook aan de orde gekomen. De gemeentelijke bijdrage voor de begroting 2025 wordt dan volgens deze nieuwe herijking verdeeld.

Dit valt samen met de inwerkingtreding van de gewijzigde gemeenschappelijke regeling.
Een herijking brengt altijd herverdeeleffecten met zich mee, omdat elke gemeente zich op een andere wijze binnen de bestaande maatstaven ontwikkelt. Bijvoorbeeld in het aantal wooneenheden. Het herverdeeleffect is nu groter vanwege een aangepast aantal maatstaven dat wordt toegepast voor de herijking.

Dit is op basis van een landelijk gehanteerd model.
VNOG maakt geen eigen afweging in de maatstaven die gehanteerd worden, maar volgt de keuzes die de gemeentefondsbeheerder (het ministerie van BZK) hierin maakt. De gemeentefondsbeheerder geeft aan dat de herziene invulling van het subcluster is ingegeven door de significante ontwikkelingen in het stelsel van crisisbeheersing en brandweerzorg, met name de regionalisering van de gemeentelijke basistaken op dit gebied.

Informatie over de invulling van de subclusters is niet zonder meer uit de gemeentefondsbijdrage van het Rijk beschikbaar. Dat was bij het vaststellen van de verdeelsleutel in 2016 en 2020 ook het geval. Desgevraagd geeft BZK VNOG inzicht in de benodigde gegevens om tot een betrouwbare vaststelling van de verdeelsleutel te komen.

Met de herijking heeft het Rijk ook de bijdrage in het cluster OOV vergroot.
Het totaalbedrag dat de 22 gemeenten met ingang van 2023 ontvangen in het cluster OOV is in de

herijking van het gemeentefonds gestegen van 79 miljoen naar 89 miljoen. Voor alle gemeenten geldt dat de bijdrage groeit. Voor de gemeenten die volgens de nieuwe verdeelsleutel een groter aandeel in de VNOG-bijdrage tot hun rekening moeten nemen geldt dat de toename van hun gemeentefondsbijdrage groter is dan de toename in de VNOG-bijdrage.

Correctie voor het aantal fictieve wooneenheden is nog altijd actueel.
Pagina 4 van 9
In de oude/huidige gemeenschappelijke regeling was opgenomen dat er bij de bepaling c.q. periodieke vierjaarlijkse herijking van de verdeelsleutel rekening wordt gehouden met de fictieve wooneenheden uit de septembercirculaire 2015. Deze wooneenheden worden in mindering gebracht bij het bepalen van de omvang van de woonruimten. Omdat het een verwijzing naar een (relatief) oude circulaire betreft deed zich de vraag voor of dit nog actueel is. Dat blijkt het geval. Op deze manier wordt (structureel) recht gedaan aan de extra compensatie die vanaf de septembercirculaire 2015 is opgenomen in het gemeentefonds en daar nog altijd onderdeel van uitmaakt. Er is geen aanleiding om deze afspraak te wijzigen. De correctie geldt met ingang van de herijkte verdeelsleutel van 2020 voor alle gemeenten.

Kanttekeningen
De toepassing van andere maatstaven om tot de verdeelsleutel te komen leidt tot herverdeeleffecten.
Winterswijk is een ‘voordeelgemeente’. Nu is het aandeel van Winterswijk in het totaal van de gemeentelijke bijdragen nog 3,62%. Dat percentage zou dalen naar 3,42%. Als we uitgaan van de begroting 2023 zou de bijdrage van Winterwijk op basis van het hanteren van het nieuwe subcluster dalen van € 1.791.000 naar € 1.695.000. Voor de ‘nadeelgemeenten’ betekent dit een behoorlijke aanpassing in de begroting. In het concept wordt daarom als overweging meegegeven om een ingroeipad af te spreken, waarin bijvoorbeeld in 2025 voor 50% de nieuwe verdeelsleutel wordt toegepast en vanaf 2026 voor 100%. In deze overweging van een ingroeipad kunnen wij ons vinden omdat Winterswijk in 2016 zelf één van de gemeenten was met het grootste nadeel en mede op basis van een verzoek van de gemeente Winterswijk destijds besloten is tot een ingroeipad. Het doorvoeren van een korte ingroeitermijn, in 2025 voor 50% en vanaf 2026 voor 100% lijkt ons daarom gerechtvaardigd.

Er staat een nieuwe herijking van het gemeentefonds in de planning die in 2026 moet zijn afgerond.
Het zou kunnen zijn dat de ophanden zijnde herijking van het gemeentefonds ook een volgende herziening van het subcluster crisisbeheersing en brandweer tot gevolg heeft.
Om meerdere redenen ligt een nieuwe grote herziening van het subcluster echter niet voor de hand. Ten eerste is de inrichting van het cluster recent actueel gemaakt na de grote regionaliserings- en professionaliseringsslag van de afgelopen 15 jaar, zie ook argument 2.3. Hoewel de invulling van de taken van veiligheidsregio’s voortdurend in ontwikkeling is, is een stelselwijziging van dergelijke omvang niet waarschijnlijk.

Ten tweede geeft de gemeentefondsbeheerder aan dat een heroverweging van het subcluster niet aan de orde is voordat er een vervolg is gegeven aan de aanbevelingen uit de evaluatie van de Wet veiligheidsregio’s. Eerst moet de nieuwe wet Crisisbeheersing en Brandweerzorg dus inwerkingtreden. Aangezien deze nog in de ontwerpfase verkeert en het Rijk prioriteit lijkt te geven aan andere dossiers is het maar zeer de vraag of dit voor 2026 lukt.
Er kan gekozen worden om de verdeelsleutel, die naar de oude maatstaven op basis van de gegevens van 2020 tot stand is gekomen, te blijven toepassen tot een eventuele nieuwe inrichting bekend is. Met het vasthouden aan de huidige verdeelsleutel zou de verdeling van de gemeentelijke bijdrage gebaseerd zijn op verouderde gegevens en maatstaven, ontwikkelingen in (de verdeling van) risico’s sinds 2020 worden dan niet weerspiegeld in de financiële verdeling. Ook dat heeft een impliciet herverdeeleffect gelet op de gewijzigde verdeling van de gelden binnen het subcluster over de gemeenten.

Financiële aspecten/risico’s
De toepassing van andere maatstaven om tot de verdeelsleutel van de gemeentelijke bijdragen te komen zal, als het concept ongewijzigd wordt vastgesteld, een positief effect hebben op de jaarlijkse bijdrage van de gemeente Winterswijk aan de VNOG.

Concreet zal het aandeel van Winterswijk in het totaal van de gemeentelijke bijdragen dan dalen van 3,62% naar 3,42%. Op basis van de begroting 2023 zou dat een daling van de jaarlijkse bijdrage betekenen van € 96.000. Als er een ingroeitermijn wordt gehanteerd zal dit (volledige) effect pas later in de tijd tot uiting komen.

Juridische aspecten/wet- en regelgeving
--

Aspecten van duurzaamheid
--

Communicatie/betrokkenenparagraaf
--

Vervolgprocedure/evaluatie
De vaststellingsprocedure kent vijf stappen:
1. Ontwerp regeling
Het DB stuurt een ontwerp regeling naar de colleges toe. Deze stap is gezet, na de AB behandeling.
2. Zienswijze op ontwerp
De colleges leggen de ontwerp regeling aan hun raden voor. De raden geven een zienswijze op het ontwerp aan hun college. Hier staat 8 weken voor. Op verzoek van de gemeentelijk juristen wordt voor de eerste zienswijzeperiode 10 weken aangehouden.
3. Verwerking zienswijzen
De colleges geven de zienswijzen aan VNOG door. VNOG verwerkt zaken en stuurt na behandeling in DB en AB een bijgewerkte regeling daarna naar de colleges.
4. Goedkeuring raden
De colleges leggen de regeling ter goedkeuring aan de raden voor. De raden hebben hiervoor 13 weken (waarbij er de mogelijkheid is om de termijn met nog eens 13 weken te verlengen).
5. Vaststelling regeling
In het AB wordt geconstateerd of voldoende colleges de regeling zijn aangegaan (dat is als de colleges van tenminste tweederde van de gemeenten (15 van de 22 gemeenten), die samen tenminste tweederde van het aantal stemmen in het AB vertegenwoordigen (34 van de 50 stemmen) de regeling zijn aangegaan). De regeling wordt formeel gepubliceerd.

Winterswijk, 24 april 2023

Burgemeester en Wethouders van Winterswijk,

de secretaris, de burgemeester,

S.M.H. Weir B.J.J. Bengevoord