MEMO

Voor : Raadsleden in Noord- en Oost-Gelderland
Datum : 31 maart 2023
Onderwerp : Duiding financieel verdeelmodel voor de bijdragen aan VNOG

Aanleiding
Voor u ligt een ontwerp gemeenschappelijke regeling (GR), waarvoor u wordt uitgenodigd een zienswijze op te geven. In de GR zijn allerlei afspraken tussen de 22 gemeenten opgenomen, waaronder de wijze waarop de bijdrage aan VNOG door de gemeenten verdeeld wordt: het verdeelmodel.

Bij de herziening kwam VNOG tot de conclusie dat de grondslag waarop het verdeelmodel sinds 2017 is vormgegeven verdwenen is, omdat het gemeentefonds op dit punt is aangepast. VNOG faciliteert het proces waarin de afspraken tussen de gemeenten worden rondgemaakt en presenteert een alternatief. Dit heeft consequenties, daarom in dit memo een duiding bij de historie en de wijzigingen van 2023.

Historie
Sinds 2010 bestaat de Wet veiligheidsregio's. Deze verplicht gemeenten om hun taken op het gebied van brandweer en crisisbeheersing onder te brengen in een samenwerkingsverband: de veiligheidsregio. De 22 gemeenten in Noord- en Oost-Gelderland hebben er toen voor gekozen om een tussenstap te nemen in de regionalisering van de brandweertaken, in de vorm van 6 brandweerclusters. Deze hebben tussen 2011 en 2017 de brandweertaken uitgevoerd.

In 2017 zijn de clusters met het veiligheidsbureau VNOG samengegaan tot één regionale organisatie voor brandweer en crisisbeheersing. Elke gemeente had tot 2011 een eigen brandweerbegroting, deze zijn vervolgens samengebracht tot clusterbegrotingen. In 2015 constateerde het bestuur van VNOG dat deze historisch gegroeide situatie niet past bij één regionale organisatie. De ene gemeente betaalde immers relatief meer dan de ander op basis van keuzes uit het verleden.

2017: Gemeentefondsmodel
VNOG heeft in 2015 op verzoek van het bestuur door het bureau AEF onderzoek laten uitvoeren naar een goede grondslag om het verdeelmodel op te baseren. AEF heeft vier criteria geformuleerd om enkele alternatieven op te toetsen, deze zijn: rechtvaardig, toekomstbestendig, transparant en administratief eenvoudig.

De mogelijke grondslagen die hieraan zijn getoetst zijn verdelen op basis van de historische kosten, inwonerbijdrage, gemeentefonds en het 'slagkrachtmodel' (het dekkingsplan brandweer).

Getoetst aan de genoemde criteria kwam het gemeentefondsmodel als beste uit het onderzoek. Belangrijkste reden hiervoor is dat het Rijk in het gemeentefonds, cluster openbare veiligheid, (toenmalig) subcluster brandweer en rampenbestrijding op basis van een set met objectieve maatstaven elke gemeente een budget geeft ten behoeve van haar taken voor brandweer en rampenbestrijding. Er is dus een koppeling met de risicokenmerken per gemeente.

De gemeenten in VNOG hebben toen samen afgesproken om per 2017 de verdeelsleutel VNOG te bepalen aan de hand van de bijdragen van het Rijk in het gemeentefonds, subcluster brandweer en rampenbestrijding. De afspraak van de 22 gemeenten in 2017 ging gepaard met een ingroeimodel in 5 jaarlijkse stappen van 20%. Hiermee werden de verhogingen / verlagingen van de gemeentelijke bijdragen geleidelijk ingevoerd.

Op basis van wat elke gemeente in dit subcluster ontvangt wordt een procentuele bijdrage bepaald voor een periode van 4 jaar. Deze wordt vervolgens om de 4 jaar herrekend, op basis van de groei of afname van de maatstaven per gemeente (aantal woningen e.d.). Die herberekening heeft in 2020 plaatsgevonden en is in 2021 ingegaan. De volgende herberekening staat volgens de bestaande afspraken voor 2024 gepland en moet in 2025 ingaan.

2023: Subcluster crisisbeheersing en brandweer
Met ingang van 2023 heeft het Rijk het cluster openbare veiligheid anders ingericht. Het oude subcluster is vervangen door het subcluster crisisbeheersing en brandweer. Niet alleen de naam is veranderd, ook de maatstaven die gebruikt worden om het geld te verdelen dat hiervoor landelijk beschikbaar is. Tegelijkertijd krijgen gemeenten meer geld voor veiligheid, de gemeenten in Noord- en Oost-Gelderland ontvangen in 2023 zo'n € 10 miljoen meer dan in 2022. Dit is onderdeel van de algemene uitkering van het gemeentefonds, gemeenten hebben vrijheid waar dit geld aan te besteden.

Het Rijk heeft deze wijziging doorgevoerd omdat er op het gebied van crisisbeheersing en brandweer in de afgelopen 15 jaar veel veranderingen zijn geweest. De inrichting van het oude subcluster stamde nog uit de tijd van gemeentebrandweer en gemeentelijke rampenbestrijding. Het Rijk is van mening dat dit niet meer een goede beschrijving geeft van de te verwachten kosten die een gemeente heeft aan de veiligheidsregio voor (regionale) crisisbeheersing en brandweerzorg.

Het aantal maatstaven is teruggebracht van 15 naar 8. Dat heeft een veel groter effect voor de herverdeling dan de herberekening die in 2020 heeft plaatsgevonden. Dit effect staat op de volgende pagina. Het effect gaat twee kanten op. Een gemeente die volgens deze rekensom een groter aandeel krijgt in de VNOG-bijdrage, heeft ook een groter aandeel gekregen in de rijksbijdrage voor crisisbeheersing en brandweer. En hetzelfde geldt andersom. Voor alle gemeenten in de regio geldt dat de door hun ontvangen rijksbijdrage in 2023 groter is dan die in 2022.

Vraagstuk

Net als in 2017 is het zo dat er een significant herverdeeleffect optreedt tussen gemeenten (hogere of lagere gemeentelijke bijdragen aan de VNOG). In 2017 is tot een ingroeipad besloten toen er sprake was een geheel nieuwe verdeelmaatstaf, op basis van het gemeentefonds in plaats van de historische situatie. Ook nu is er sprake van nieuwe verdeelmaatstaven, nu echter binnen de methodiek van het gemeentefonds. De gemeenten hebben hier geen invloed op. De vraag ligt voor of nu tot een ingroeipad moet worden besloten. Hierbij spelen de volgende overwegingen een rol. Het is aan de 22 gemeenten om hier in gezamenlijkheid een besluit over te nemen.

- Bepalend is **of gemeenten invloed hebben op het zich voordoen van herverdeeleffecten**. Dit was in 2017 wel het geval en daarom werd besloten tot een ingroeipad. Dit is nu niet het geval en daarom ligt een ingroeipad nu niet voor de hand.
- Bepalend is **of er überhaupt een herverdeeleffect ontstaat** (doordat er andere maatstaven gehanteerd worden). Dit was in 2017 het geval en daarom werd besloten tot een ingroeipad. Dit is nu weer het geval en daarom ligt een ingroeipad nu wel voor de hand.

BIJLAGE

Let op: deze bedragen zijn alleen een **indicatie**. Voor deze indicatie is de verdeling in het gemeentefonds van 2023 gebruikt voor een verdeelsleutel die is toegepast op de VNOG begroting van 2023.

De berekening van de verdeelsleutel die van 2025 tot en met 2028 toegepast gaat worden vindt plaats in 2024. Ontwikkelingen binnen gemeenten op o.a. het aantal woningen heeft hierop nog invloed.

cijfers gebaseerd op de gemeentelijke bijdrage 2023							
			deze herverdeling gaat pas in in 2025				
verdeling 2021-2024 en bijdrage 2023			nieuw percentage (incl.corr. woonruimten)	fictieve bijdrage 2023	herverdeeleffect		procentuele wijziging t.o.v. oude bijdrage
Gemeente	Percentage 2023	Bijdrage 2023			procentueel verschil	absoluut verschil	
Aalten	3,23%	1.598.000	3,17%	1.567.000	-0,06%	-31.000	-1,91%
Apeldoorn	21,17%	10.474.000	20,83%	10.306.000	-0,34%	-168.000	-1,61%
Berkelland	5,61%	2.775.000	5,15%	2.548.000	-0,46%	-227.000	-8,19%
Bronckhorst	4,80%	2.374.000	4,49%	2.219.000	-0,31%	-155.000	-6,52%
Brummen	2,42%	1.197.000	2,48%	1.226.000	0,06%	29.000	2,45%
Doetinchem	6,60%	3.265.000	6,90%	3.414.000	0,30%	149.000	4,56%
Elburg	2,60%	1.287.000	2,68%	1.327.000	0,08%	40.000	3,11%
Epe	4,06%	2.008.000	4,01%	1.982.000	-0,05%	-26.000	-1,27%
Ermelo	3,35%	1.658.000	3,36%	1.663.000	0,01%	5.000	0,32%
Harderwijk	5,13%	2.538.000	5,65%	2.798.000	0,52%	260.000	10,24%
Hattem	1,23%	608.000	1,38%	683.000	0,15%	75.000	12,37%
Heerde	2,02%	1.000.000	2,07%	1.023.000	0,05%	23.000	2,31%
Lochem	4,69%	2.320.000	4,52%	2.235.000	-0,17%	-85.000	-3,68%
Montferland	4,27%	2.113.000	4,33%	2.143.000	0,06%	30.000	1,40%
Nunspeet	3,13%	1.548.000	3,37%	1.670.000	0,24%	122.000	7,85%
Oldebroek	2,65%	1.311.000	2,66%	1.314.000	0,01%	3.000	0,24%
Oost Gelre	3,60%	1.781.000	3,43%	1.697.000	-0,17%	-84.000	-4,70%
Oude IJsselstreek	4,39%	2.172.000	4,30%	2.126.000	-0,09%	-46.000	-2,14%
Putten	2,71%	1.341.000	2,87%	1.419.000	0,16%	78.000	5,82%
Voorst	3,05%	1.509.000	2,83%	1.399.000	-0,22%	-110.000	-7,31%
Winterswijk	3,62%	1.791.000	3,42%	1.695.000	-0,20%	-96.000	-5,39%
Zutphen	5,68%	2.810.000	6,11%	3.024.000	0,43%	214.000	7,63%
	100,00%	49.478.000	100,00%	49.478.000	-0,01%	0,00	